

## Reformasi Birokrasi di Indonesia: Tinjauan Dari Perspektif Administrasi Publik

Mohammad Thahir Haning

Departemen Ilmu Administrasi, Fisip, Universitas Hasanuddin. E-mail: thahir.haning@gmail.com

### ARTICLE INFO

**Keywords:** Reform, Bureaucratic Reform, Public Administration Perspective

**Kata kunci:** Peningkatan Pelayanan Kesehatan, Puskesmas, Pencegahan, Demam Berdarah Dengue

**How to cite:** Haning, M. T. (2018). Reformasi Birokrasi di Indonesia: Tinjauan Dari Perspektif Administrasi Publik. JAKPP (Jurnal Analisis Kebijakan dan Pelayanan Publik), 25-37.

### ABSTRACT

This article aimed to describe the model of bureaucratic reform that has been done, both in Indonesia, and other countries in the world. This is important to provide a comprehensive understanding of the importance of bureaucratic reform from the Public Administration perspective. The research method used in this paper was literature review obtained from various sources related to bureaucracy reform. The results of this literature review illustrates that the reform of bureaucracy ever done in some countries commonly when related to two dimensions of organizational Human Resources (HR) dimensions. Organizational dimension is related to structure, organizational culture, organizational technology, law and regulation. The HR dimension of the apparatus includes knowledge, skills, attitudes, behaviors, mindset, discipline, integrity, performance. Bureaucracy reforms conducted in various countries such as in the United States during the reign of President Bill Clinton known as reinventing government which asserts that to improve the administration of government, it is necessary to transform the values of entrepreneurship into the administration. In Europe, it is known as Neo-Weberian State (NWS) which essentially strengthens the State's role in bureaucratic service with the principle of prioritizing citizenstate relations to fulfill citizen's basic rights. Similarly, reforms are undertaken in African Commonwealth countries that emphasize the importance of bringing about transparent and accountable governments. In Indonesia, bureaucratic reform has been conducted since 1998 with aiming of producing a clean bureaucracy from corruption, collusion and nepotism (CCN). The embodiment of those objectives is stipulated through Regulation of the Minister of Administrative and Bureaucracy Reform Number 11 year 2015 regarding the road map of bureaucratic reform from 2015 to 2019. However, the implementation of these regulations has not succeeded yet in creating a professional, clean and accountable bureaucracy, and performs well.

### Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk mendeskripsikan model reformasi birokrasi yang pernah dilakukan, baik di Indonesia, maupun beberapa negara lainnya di dunia ini. Hal ini penting dilakukan untuk memberikan pemahaman yang komprehensif terhadap pentingnya reformasi birokrasi dalam perspektif Administrasi Publik. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan artikel ini adalah metode penelitian pustaka (literature review) dari berbagai sumber yang terkait dengan reformasi birokrasi. Hasil tinjauan pustaka ini menggambarkan bahwa reformasi birokrasi yang pernah dilakukan di beberapa Negara pada umumnya berkaitan dengan dua dimensi yaitu dimensi keorganisasian dan dimensi Sumber Daya Manusia aparatur. Dimensi keorganisasian berkaitan dengan struktur, budaya organisasi, teknologi organisasi, hukum dan peraturan perundang-undangan. Dimensi SDM aparatur meliputi pengetahuan, keterampilan, sikap, perilaku, mindset, disiplin, integritas, kinerja. Di Indonesia reformasi birokrasi yang dilakukan sejak tahun 1998 dengan tujuan menghasilkan birokrasi yang bersih dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN).

## Pendahuluan

Pada era orde baru, praktik KKN dan kepentingan penguasa seakan-akan menjadi perilaku para birokrat. Bahkan birokrasi yang berjalan di dalamnya seakan-akan dibangun untuk memperkuat para penguasa dan diibaratkan sebagai kerajaan pejabat (Thoha, 2012). Padahal fungsi birokrasi ini menentukan kemiskinan, kesenjangan, dan pertumbuhan ekonomi suatu negara (Rasul and Rogger, 2017). Perilaku birokrat yang cenderung melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) semakin mengerucutkan image negatif birokrasi publik di masyarakat (Dwiyanto et al., 2002).

Memasuki era reformasi, tantangan pemerintah Indonesia dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik adalah dengan mengatasi krisis kepercayaan masyarakat terhadap layanan publik. Krisis yang muncul akibat bangunan birokrasi selama periode orde baru ini bahkan memicu protes di tingkat pusat maupun daerah (Dwiyanto et al., 2002; Thoha, 2012). Akibat dari perilaku birokrat yang cenderung tidak mendukung pelayanan publik telah menyebabkan tujuan awal birokrat dalam memberikan layanan publik bergeser ke arah pragmatisme dan menurunkan integritas dan kualitasnya (Horhoruw et al., 2012). Idealnya penyelenggaraan layanan publik oleh aparat pemerintah pemberi layanan public harus dilakukan tanpa adanya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) (Girindrawardana, 2002). Lebih lanjut, dari sebuah survei dilaporkan bahwa indeks integritas layanan publik berada di peringkat 70 dari 109 negara, bahkan di bawah negara-negara tetangga seperti Timor Leste, Filipina, Malaysia, dan Thailand. Bahkan, dalam survei tersebut, komponen layanan administrasi menjadi yang terburuk dengan berada pada peringkat 97 (Mungiu-Pippidi et al., 2017). Hal tersebut sekaligus menandakan bahwa perlu adanya perbaikan terutama pada aspek administrasi publik agar penyelenggaraan pelayanan publik menjadi lebih optimal.

Memasuki era reformasi, pembaharuan di segala bidang dilakukan bahkan UUD 1945 juga diamandemen hingga empat kali. Selain itu, sistem desentralisasi juga diterapkan dengan tujuan agar potensi yang dimiliki daerah dapat dimaksimalkan termasuk dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Namun, disisi lain, penerapan desentralisasi menyebabkan tiga hal yakni, KKN meluas di tingkat daerah, terjadi ketimpangan layanan public antar daerah, dan belum ada aturan sanksi terhadap daerah yang menyediakan layanan buruk kepada masyarakat (Girindrawardana, 2002). Kegagalan birokrasi dalam merespon krisis baik itu krisis ekonomi maupun politik akan mempengaruhi tercapainya *good governance*. Kegagalan itu sangat ditentukan oleh faktor kekuasaan, insentif, akuntabilitas, dan budaya birokrasi (Dwiyanto et al., 2002). Ternyata diantara komponen bangsa, birokrasi adalah komponen yang paling lambat berubah.

Dalam persepektif administrasi publik, *good governance* merupakan muara dari penyelenggaraan pelayanan public yang membutuhkan kompetensi birokrasi untuk mendesain dan melaksanakan kebijakan (Ndue, 2005). Apabila tidak dilakukan reformasi pada sistem birokrasi Indonesia maka era saat ini tidak akan jauh berbeda dengan rezim orde baru dalam hal penerapan pelayanan public

yang akuntabel, transparan, sesuai aturan, responsive, inklusif, efektif dan efisien, serta mengajak seluruh elemen berpartisipasi dalam implementasinya (Sheng, 2009). Idealnya birokrasi melakukan penataan administrasi kebijakan publik dan terlepas dari semua kepentingan politik. Namun, pada kenyataannya birokrat saat ini memiliki keterkaitan yang erat dengan kepentingan politik (Haning, 2015). Tujuan dari studi literature ini adalah untuk melihat sejauh mana reformasi birokrasi di Indonesia dapat meningkatkan pelayanan public menurut perspektif administrasi public. Konten yang akan dibahas adalah terkait 1) pengalaman reformasi birokrasi di negara-negara lain, 2) reformasi birokrasi dari aspek administrasi public, dan 3) konsekuensi reformasi terhadap perilaku birokrat dan layanan publik.

## **Kajian Literatur**

### ***Reformasi Birokrasi: Pengalaman Dari Berbagai Negara***

Keberhasilan reformasi telah banyak ditunjukkan oleh negara-negara baik itu negara maju maupun negara berkembang di masa yang lalu. Pengalaman di Cina, restrukturisasi organisasi pemerintah pusat dan pemerintah daerah dilakukan agar fungsi birokrasi berjalan dengan efisien (UN, 1997). Cina, melalui reformasi administratifnya, berhasil membuat perubahan pada organisasi pelayanan publik dalam merevitalisasi fungsinya, memperkuat fungsi makroplanning, dan manajemennya. Selain itu, Amerika Serikat beberapa abad yang lalu telah menyadari pentingnya melakukan perubahan terhadap sistem birokrasi negara tersebut. Menyadari bahwa persoalan bagi masyarakat dapat muncul akibat revolusi industry pada waktu itu, maka para birokrat mengambil sikap. Banyaknya imigran yang datang untuk bekerja dapat berdampak negatif bagi masyarakat, sehingga para birokrat membuat kebijakan publik menjadi lebih terarah dan berpihak pada masyarakat (Haning, 2015). Seharusnya bangsa Indonesia dapat mengambil pelajaran dari pengalaman Amerika Serikat, di mana perilaku birokrat sangat adaptif dan terarah pada kebijakan publik.

Demikian pula di Hong Kong, dalam merespon tantangan ekonomi post-industri dan pasca lepasnya dari Inggris, negara ini berupaya meningkatkan kapasitas administrasinya sehingga reformasi administrasi menjadi agenda utamanya. Namun dalam sebuah studi menyimpulkan bahwa reformasi administrasi di Hong Kong belum sepenuhnya berjalan komprehensif, resmi, dan efisien (Pollitt and Bouckaert, 2011). Dari sudut pandang publik, banyak masyarakat yang tidak puas dengan pelayanan publik dan menganggap dalam pemerintahan terjadi mis-manajemen, tidak efisien, dan boros (Wong, 2013). Hal ini bisa saja terjadi diakibatkan Hong Kong hanya fokus pada perbaikan administrasi dan tidak menyentuh aspek perilaku birokrat.

Lain halnya, reformasi pemerintahan di kawasan Afrika yang dikemukakan oleh Joss C.N. Raadschelders (2000). Reformasi pemerintahan itu antara lain menyangkut reformasi fungsi-fungsi pemerintahan, pembuatan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, pelayanan publik, dan kepegawaian. Di negara-negara South Africa, Nigeria, Tanzania, Uganda, Zimbabwe, Benin, Botswana, Cote d'Ivoire, Ethiopia, Ghana, dapat berhasil manakala Malawi, dan lain-lainnya

telah melakukan pembaharuan organisasi pemerintahannya pada tingkat pusat maupun daerah. Pertama, mereka memerangi korupsi, membuka daerah-daerah terisolir, memberikan kebebasan pers, mengindependenkan eksistensi kelompok-kelompok warga, dan melibatkan organisasi-organisasi non-pemerintah (non-government organization) dalam proyek-proyek pembangunan. Kedua, mereka melakukan pengurangan peran pemerintah pusat dalam manajemen ekonomi nasionalnya; meningkatkan peran pemerintahan-pemerintahan subnasional; pengembangan keseimbangan baru dalam produksi dan pelayanan barang-barang dan jasa-jasa di antara sektor publik dan sektor swasta; dan usaha-usaha untuk meningkatkan kinerja manajemen sektor publik.

Lebih lanjut, Negara-negara persemakmuran Afrika berdasarkan data Transparansi Internasional pada tahun 2015 terdapat 13 negara dari 18 negara Persemakmuran Afrika memiliki skor index persepsi korupsi kurang dari 50. Berdasarkan data itu strategi anti-korupsi yang dilaksanakan di Negara-negara Persemakmuran Afrika adalah mempromosikan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan sektor publik. Selain itu, memperkenalkan pendekatan melalui penilaian risiko per sektoral. Pengalaman ini menunjukkan bahwa perang melawan korupsi adalah pelaksanaan prinsip tata kelola yang baik (good governance), kemauan politik yang kuat untuk melaksanakan Undang-undang dan tindakan pencegahan korupsi, yang ditunjang oleh sumberdaya yang cukup, kapasitas, kemandirian dan kekuatan untuk mencegah dan memberantas korupsi (Commonwealth Secretariat, 2016).

Lebih lanjut, reformasi birokrasi yang dilakukan pada salah satu Negara Persemakmuran Afrika, yaitu kasus Negara Kenya. Inovasi pelayanan public di Kenya tahun 2012 yang disebut dengan "the Huduma Kenya", inovasi ini sejalan dengan visi Kenya 2030. Inovasi ini memprioritaskan penyediaan layanan public yang berkualitas kepada *citizen*. Program ini bertujuan untuk mereform system pelayanan public dengan cara memudahkan akses yang mudah bagi publik terhadap informasi dari pelayanan yang diberikan secara terpusat di Huduma Center yang ditunjang dengan teknologi informasi yang terintegrasi. Untuk mendukung pelaksanaan program ini dilakukan secara terintegrasi dalam sistem perencanaan, anggaran, dan akuntabilitas untuk meningkatkan kualitas pelayanan public. The Huduma ini memberikan dampak yang signifikan terhadap pelayanan public secara terpusat, profesional, efisien, transparan dan akuntabel, sehingga praktik terbaik dalam pelayanan public di Kenya dinilai telah memenuhi standar pelayanan public yang bersifat global ((Commonwealth Secretariat, 2016).

Keberhasilan *the Huduma Kenya* dalam pelayanan public di Kenya adalah (1) pelayanan dilakukan dalam 1 atap, (2) meningkatkan kepatuhan warga Negara, (3) menjembatani kesejangan pemerintah dan warga dalam pelayanan, (4) penyediaan layanan hemat biaya dan ekonomis, (5) merubah persepsi warga menjadi lebih baik terhadap pemerintah, (6) meningkatkan transparansi, (7) meningkatkan jumlah layanan public, dan (8) meningkatkan pertumbuhan pendapatan Negara. Yang mendukung keberhasilan The Huduma Kenya dalam pelayanan publik ini adalah (1) tingginya *goodwill* politik pemerintah Kenya

(Presiden) untuk mewujudkan pelayanan publik sebagai skala prioritas utama, (2) peningkatan kemampuan dan kapasitas staf melalui pelatihan tentang *customer service training* untuk meningkatkan kemampuan para staf dalam melaksanakan tugas pelayanan secara efisien, efektif dengan penerapan standar nilai-nilai etika, sikap, prilaku dan dedikasi yang tinggi dalam pelayanan public, (3) menjadikan *the Huduma Kenya* yang berbasis ICT, ilmu pengetahuan, teknologi dan inovasi sebagai *enabler* di semua sektor pembangunan Kenya seperti ekonomi, politik social ini semua sebagai upaya untuk mewujudkan visi Kenya 2030 (Commonwealth Secretariat, 2016).

Sealanjutnya, di Negara-negara Eropa Kontinental, terlihat adanya suatu model reformasi birokrasi yang berbeda dengan di Amerika Serikat, maupun di Negara lainnya yang dalam buku Pollitt and Bouckaert (2011) disebut dengan *Neo-Weberian State* (NWS). Model NWS ini mempunyai penekanan pada elemen-elemen berikut:

*Elemen-elemen Weberian:*

- 1) Penegasan kembali negara sebagai suatu fasilitator utama dari solusisolusi terhadap masalah-masalah baru dari globalisasi, perubahan teknologi, pergeseran demografi dan ancaman lingkungan;
- 2) Penegasan kembali peran demokrasi representatif (pusat, regional dan lokal) sebagai elemen yang terlegitimasi dalam aparatur negara;
- 3) Penegasan kembali peran hukum administrasi dalam melindungi basis; prinsip mengutamakan hubungan warganegara dan negara (*citizenstate*), termasuk persamaan di depan hukum, keamanan hukum, dan ketersediaan perangkat legal yang terspesialisasi dari tindakan negara; dan
- 4) Perlindungan atas gagasan pelayanan publik dengan suatu perbedaan status, budaya, dan kondisi.

*Elemen-elemen baru:*

- 1) Pergeseran dari orientasi internal "kepatuhan pada aturan birokratik" ke arah orientasi eksternal "pemenuhan kebutuhan warganegara". Rute utama untuk mencapai hal ini bukanlah penggunaan mekanisme pasar tetapi penciptaan budaya profesional kualitas dan pelayanan.
- 2) Peran demokrasi perwakilan yang didukung dengan perangkat konsultasi dengan warganegara.
- 3) Modernisasi hukum-hukum yang relevan untuk mencakup orientasi yang lebih besar pada pencapaian hasil, ketimbang hanya mengikuti prosedur yang benar. Hal ini diekspresikan untuk sebagian dalam pergeseran secara seimbang dari kontrol *ex-ante* menuju kontrol *expost*, tetapi bukan menghilangkan sepenuhnya kontrol *ex-ante*.
- 4) Suatu profesionalisasi pelayanan publik, sehingga para birokrat menjadi bukan hanya ahli dalam hukum yang relevan dengan bidang aktivitasnya, tetapi juga suatu manajer profesional yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan-kebutuhan warganegara atau pengguna.

***Reformasi Birokrasi: Persepektif Dari Administrasi Publik***

Dalam Perspektif administrasi Publik agenda reformasi terus bergeser. Di akhir 1990-an sampai 2000-an reformasi masih berkisar pada agenda-agenda

politik, tetapi pembicaraan mengarah pada *governance, partnerships, joined-up government*, dan kemudian ke *trust* dan *transparency*. Sebagian penulis menyebut ini sebagai gelombang ketiga, namun masih sulit mengkarakterisasi gelombang ketiga tersebut (jika ada). Pergeseran ini mempunyai dua implikasi penting bagi administrasi publik. Pertama, pemerintah perlu mengembangkan kapasitas representasi diri secara efektif dalam jaringan-jaringan institusi internasional. Kedua, pemerintah perlu membantu meningkatkan daya saing ekonomi nasional lewat efisiensi dan tatanan regulasi.

Dari uraian di atas menunculkan pertanyaan kemana arah utama reformasi? Periode sejak pertengahan 1960-an sampai akhir 1970-an seringkali dipandang sebagai *golden age of planning* (periode emas perencanaan). Namun, sejak 1980-an, para kepala negara dan pemerintahan, serta para penasehatnya mulai menginginkan suatu pendekatan yang lebih berwajah bisnis. Secara perlahan, lewat doktrin maupun *trial and error*, sikap ini mengkristal ke dalam seperangkat resep spesifik bagi reformasi sektor publik. Arah umum ini kemudian diberi label sebagai *New Public Management* (NPM) atau yang di USA disebut *Re-inventing Government*. Di era tersebut muncul klaim bahwa *entrepreneurial government* tidak dapat dielakkan. Selanjutnya, di semua belahan dunia, pemerintah mengakui peluang bagi perbaikan kualitas dan efektivitas sektor publik. Privatisasi, pengujian pasar dan keuangan swasta mulai digunakan di 10 negara berkembang. Arah ini mencakup pengembangan manajemen kinerja, introduksi kompetisi kedalam sektor publik, menawarkan kualitas dan pilihan kepada warga negara, dan lebih memperkuat peran strategis pemerintah pusat ketimbang peran operasional.

Dalam bidang Administrasi Publik, model Weberian masih diperlukan namun terdapat pula pihak yang kontra dengan model ini karena terhadap efek dua arah yakni meningkatkan efisiensi namun juga merugikan kinerja (Dwiyanto, 2011). Dalam model ini, birokrasi dianggap sebagai organisasi satu kesatuan dari atas hingga tingkatan bawah yang diatur berdasarkan kewenangannya. Namun, masalah lain yang muncul oleh karena model ini telah terkontaminasi dengan kepentingan politik sehingga menggeser tujuan awal yaitu pelayanan publik. Sehingga birokrasi berpotensi menjadi alat bagi penguasa. Reformasi birokrasi dalam perspektif Administrasi Publik adalah menjalankan reformasi administrasi yang diartikan sebagai sebuah proses untuk meningkatkan proses birokrasi itu sendiri dalam tujuannya meningkatkan pelayanan publik. Definisi ini juga termasuk di dalamnya perilaku birokrat (Haning, 2015).

Selanjutnya Caiden & Siedentop dalam Haning (2015) mengemukakan bahwa keberhasilan pembaruan dalam administrasi publik terus meningkat melalui enam strategi klasik (*the old strategy*), yaitu:

Pertama, peningkatan fungsi pemimpin organisasi dalam memahami tugas dengan baik, mampu memahami tuntutan lingkungan, mampu memanfaatkan bantuan dari luar untuk kepentingan organisasi, dan memberdayakan staf, dan melibatkan dalam pengambilan keputusan.

Kedua, peran pejabat publik yang bersifat teknis dalam implementasi kebijakan telah mengalami perubahan ke tanggungjawab untuk seleksi dan

inisiatif kebijakan, tanggungjawab manajemen yang besar, kompleksitas organisasi, dari pengejawantahan tugas pemerintah kepada yang diperintah (*to governed*), sebagai wujud terjadinya pembaruan.

Ketiga, organisasi publik yang telah ada dan eksis untuk periode waktu tertentu tidak dapat dinilai hanya sebagai instrumen belaka, tetapi lebih dipandang sebagai suatu kelembagaan.

Keempat, banyak organisasi publik tidak punya kompetitor atau pesaing, tidak ada sektor privat yang dapat menggantikan peran mereka, sehingga terdapat kecenderungan birokrasi menjadi monopoli dalam pengelolaan berbagai sektor publik. Dalam prospek jangka panjang fenomena ini perlu dilakukan perubahan dengan melibatkan pihak swasta dan masyarakat dalam pengelolaan sektor publik.

Kelima, subyek pembaruan administrasi adalah organisasi yang memiliki skala besar, cenderung bersifat *rigid*, konservatif, pola kebiasaan dan bergerak lambat.

Keenam, pembaruan lebih banyak diarahkan pada pencapaian target yang nyata dan gampang dicapai. Pembaruan di masa lalu dimulai dari perbaikan terhadap mal-praktek administrasi dalam birokrasi. Perubahan itu dilakukan oleh orang-orang yang memiliki komitmen dan kemampuan untuk memperbaiki berbagai kesalahan dalam birokrasi, dengan mencoba memahami akar permasalahan lewat diskusi, kajian, debat dan sebagainya.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa reformasi dalam perpektif Administrasi Publik, lebih dikenal dengan istilah reformasi administrasi (*administrative reform*) yang diperkenalkan yang menekankan pentingnya transformasi nilai-nilai baru kedalam birokrasi, sehingga birokrasi pemerintah dapat berkinerja baik dalam penyelenggaraan pemerintahan nasional, maupun daerah dalam mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas, sebagai syarat terciptanya kepuasan pelanggan (*customer satisfaction*) atas semua jenis layanan yang diterima dari pejabat publik.

## **Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan artikel ini adalah metode penelitian pustaka (*literature review*) dari berbagai sumber yang terkait dengan reformasi birokrasi. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif deskriptif.

## **Hasil dan Pembahasan**

### ***Konsekuensi Reformasi Terhadap Perilaku Birokrat Dan Pelayanan Publik Di Indonesia***

Di Indonesia, sebelum adanya proses reformasi terdapat beberapa masalah yang berkaitan dengan kinerja birokrasi, seperti terdapat kelambanan dalam pelayanan publik, adanya masalah suap dalam pelayanan izin, proses administrasi yang berbelit-belit, struktur organisasi yang gemuk yang cenderung tidak efisien, bahkan boros dalam pengelolaan anggaran. Semua permasalahan itu disebut sebagai patologi (penyakit) birokrasi. Istilah patologi birokrasi pertama

diperkenalkan oleh Caiden dengan istilah *bureaupathologies*. Dalam kajian Ilmu Administrasi Publik, untuk memahami berbagai penyakit yang melekat dalam suatu birokrasi, sehingga menyebabkan birokrasi mengalami disfungsi. Bahkan, para ilmuwan Administrasi Publik sudah sejak lama menggunakan istilah patologi birokrasi untuk menjelaskan berbagai bentuk penyakit birokrasi, seperti Gerald E. Caiden pada tahun 1991, Bozeman pada tahun 2000 dari Amerika Serikat dan Sondang P. Siagian pada tahun 1994 dari Indonesia (Dwiyanto, 2011).

Patologi birokrasi di Indonesia, nampaknya sudah termasuk dalam kategori sangat parah, karena telah menjankiti semua level dalam organisasi pemerintahan (eksekutif, legislative dan yudikatif), baik di tingkat pusat, mapun di tingkat daerah, implikasinya adalah kinerja birokrasi dalam pelayanan publik belum memberikan kepuasan (*satisfaction*) masyarakat. Hasil survey Lembaga Transfaransi Internasional tahun 2017 menempatkan Indonesia pada urutan ke 129 dari 188 negara yang disurvei.

Dengan kondisi birokrasi yang demikian itu, maka perlu dilakukan reformasi yang bersifat holistik yang meliputi semua unsur organisasi publik seperti hukum, struktur, prosedur, kebijakan, dan budaya organisasi (Caiden, 1991). Di Indonesia perubahan yang terjadi dalam birokrasi sangat lambat, jika dibandingkan dengan organisasi bisnis. Dari semua unsur dalam birokrasi yang paling sulit berubah adalah aspek SDM-nya, karena *mindset* yang sudah terbentuk sekian lama, sehingga sudah sulit untuk menerima perubahan. Reformasi birokrasi yang telah dilaksanakan di Indonesia sejak tahun 1998 yang lalu dengan lahirnya berbagai Undang-undang seperti UU Nomer 22 tahun 1999 (telah 4 kali dilakukan perubahan, sekarang UU No 23 Tahun 2014) tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang No 73 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Undang-undang Nomer 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Semua Undang-undang tersebut dimaksudkan untuk memperbaiki kinerja birokrasi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat antara lain dengan pelayanan publik yang berkualitas (Haning, 2015).

Untuk itu, pendekatan reformasi birokrasi yang perlu dilakukan untuk memperbaiki perilaku dan kinerja pelayanan birokrat di Indonesia adalah pendekatan yang bersifat holistik (*holistic approach*), yaitu reformasi yang mencakup semua unsur birokrasi yaitu, unsur pengetahuan, keterampilan, *mindset* SDM aparatur, struktur birokrasi, budaya birokrasi, sarana dan prasarana birokrasi. Hal ini sejalan dengan *roadmap* reformasi birokrasi yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 11 tahun 2015. Dalam Permenpan dan RB tersebut ditetapkan 3 sasaran reformasi, yaitu: (1) birokrasi yang bersih dan akuntabel, (2) birokrasi yang efektif dan efisien, dan (3) birokrasi yang memiliki pelayanan publik berkualitas.

Untuk mencapai 3 (tiga) sasaran *Road Map* Reformasi Birokrasi Indonesia itu, dapat terwujud dengan perbaikan 8 (delapan) area reformasi birokrasi, seperti dalam tabel 1 berikut.

Tabel 1. Area Reformasi Birokrasi di Indonesia Tahun 2015-2019

No.	Area Reformasi	Masalah	Aksi yang diperlukan
-----	----------------	---------	----------------------

1	Mental Aparatur	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. perilaku negatif yang ditunjukkan dan dipraktikkan oleh para birokrat</li> <li>2. Perilaku ini sudah menjadi mental model birokrasi yang dipandang lambat, berbelit-belit, tidak inovatif, tidak peka, inkonsisten, malas, feodal, dan lainnya</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. perubahan mental aparatur yang mendorong terciptanya budaya kerja positif</li> <li>2. penciptaan birokrasi yang bersih dan akuntabel, efektif, dan efisien serta mampu memberikan pelayanan yang berkualitas</li> </ol>
2	Pengawasan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Berbagai penyimpangan yang terjadi dalam birokrasi, salah satu penyebabnya adalah lemahnya sistem pengawasan</li> <li>2. Kelemahan sistem pengawasan mendorong tumbuhnya perilaku koruptif atau perilaku negatif lainnya yang semakin lama semakin masif, yang cenderung menjadi suatu kebiasaan</li> </ol>	Perubahan perilaku koruptif aparatur melalui sistem pengawasan yang prefentif, kuratif dan akuntabel
3	Akuntabilitas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kemampuan pemerintah untuk mempertanggungjawabkan berbagai sumber yang menjadi tanggungjawabnya untuk kemanfaatan publik seringkali menjadi pertanyaan masyarakat</li> <li>2. Pemerintah dipandang belum mampu menunjukkan kinerja melalui pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang mampu menghasilkan <i>outcome</i> (hasil yang bermanfaat) bagi masyarakat</li> </ol>	Penguatan dan penerapan sistem akuntabilitas yang dapat mendorong birokrasi lebih berkinerja baik dan akuntabel dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya.
4	Kelembagaan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kelembagaan pemerintah dipandang belum berjalan secara efektif dan efisien</li> <li>2. Struktur birokrasi yang terlalu gemuk dan memiliki banyak hirarki menyebabkan timbulnya proses yang berbelit-belit, kelambatan pelayanan dan pengambilan keputusan</li> <li>3. Masih tingginya budaya feodal pada pejabat public dan aparatur Negara.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. perubahan sistem kelembagaan yang mendorong efisiensi, efektivitas, dan percepatan proses pelayanan dan pengambilan keputusan</li> <li>2. Perubahan pada sistem kelembagaan diharapkan dapat mendorong terciptanya budaya/perilaku yang lebih kondusif dalam</li> </ol>

			upaya mewujudkan birokrasi yang efektif dan efisien.
5	Tatalaksana	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kejelasan proses bisnis/tatakerja/tatalaksana dalam instansi pemerintah juga sering menjadi kendala penyelenggaraan pemerintahan</li> <li>2. Berbagai hal yang seharusnya dapat dilakukan secara cepat seringkali harus berjalan tanpa proses yang pasti karena tidak terdapat sistem tatalaksana yang baik</li> </ol>	Perubahan sistem tatalaksana sangat diperlukan dalam rangka mendorong efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan, yang implikasinya terhadap perbaikan sikap mental aparatur yang mendukung pelayanan publik
6	SDM Aparatur	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sistem manajemen SDM yang tidak diterapkan dengan baik, mulai dari perencanaan pegawai, pengadaan, hingga pemberhentian akan berpotensi menghasilkan SDM yang tidak kompeten</li> <li>2. Hal ini akan berpengaruh pada kualitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan</li> </ol>	Perubahan dalam pengelolaan SDM harus selalu dilakukan untuk memperoleh sistem manajemen SDM yang mampu menghasilkan pegawai yang profesional
7	Perundang-undangan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Masih banyaknya peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih, disharmonis, dapat disinterpretasi berbeda atau sengaja dibuat tidak jelas untuk membuka kemungkinan penyimpangan</li> <li>2. Kondisi seperti ini seringkali dimanfaatkan oleh aparatur untuk kepentingan pribadi yang dapat merugikan negara</li> </ol>	Perubahan dan penguatan terhadap sistem peraturan perundang-undangan yang lebih efektif dan menyentuh kebutuhan masyarakat.
8	Pelayanan Publik	Penerapan sistem manajemen pelayanan belum sepenuhnya mampu mendorong peningkatan kualitas pelayanan, yang lebih cepat, murah, berkekuatan hukum, nyaman, aman, jelas, dan terjangkau serta menjaga profesionalisme para petugas pelayanan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penguatan sistem manajemen pelayanan publik agar mampu mendorong perubahan profesionalisme para penyedia layanan, serta peningkatan kualitas pelayanan</li> <li>2. Perubahan sikap dan perilaku aparat pelayanan yang berorientasi kepuasan masyarakat</li> </ol>

Sumber : Diadaptasi dari (1) Permenpan & RB No. 11 Thn 2015; (2) Anonim (2016) (<http://pemerintah.net/area-perubahan-reformasi-birokrasi-2015-2019/>)

Implementasi dari Permenpan dan RB No. 11 tahun 2015 seperti diuraikan dalam matriks 1 di atas sebagai penjabaran dari Road Map Reformasi Birokrasi di Indonesia yang berkaitan dengan pelayanan publik pada umumnya belum memberi dampak positif yang signifikan terhadap perbaikan perilaku birokrat dan kualitas pelayanan publik. Dari segi perilaku birokrat terdapat kecenderungan makin meningkat perilaku yang menyimpang antara lain terjadinya penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), seperti kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN) dalam pelayanan perizinan. Dalam hal pelayanan publik meskipun ada perubahan ke arah yang lebih baik dengan penerapan teknologi informasi (IT) dalam pelayanan publik, namun masih terdapat sejumlah keluhan pelanggan seperti pelayanan lambat, berbelit-belit, mahal dan tidak ada kepastian waktu penyelesaian, tidak rama (Dwiyanto, 2011).

Dari uraian yang dikemukakan di atas dapat disimpulkan bahwa reformasi birokrasi Indonesia saat ini, ada 2 (dua) aspek yang sangat mendesak perlu dilakukan reform yaitu: Pertama, redesain (menata-ulang) struktur birokrasi yang terlalu besar (pusat dan daerah) yang menyebabkan anggaran birokrasi yang terlalu besar dan kinerja yang lambat. Kedua, perubahan *mindset* para birokrat yang lebih mengedepankan kepentingan publik dari pada kepentingan pribadi (pragmatis) dalam penyelenggaraan pemerintahan.

## Kesimpulan

Reformasi birokrasi yang dilakukan diberbagai Negara pada umumnya dilakukan karena berbagai permasalahan yang bersifat kompleks dalam birokrasi, yang menyebabkan disfungsi birokrasi dalam penyelenggaraan tugas. Gagasan munculnya reformasi birokrasi secara garis besar bersumber dari 2 kelompok. Kelompok pertama dari dalam birokrasi itu sendiri yang ingin menciptakan suatu perubahan kearah yang lebih baik. Kelompok kedua, dari unsur masyarakat di luar birokrasi yang mengharapkan terciptanya suatu birokrasi yang bersih, transparan dan akuntabel dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Reformasi birokrasi yang dilakukan di berbagai Negara seperti di Amerika Serikat pada masa pemerintahan Presiden Bill Clinton dikenal dengan istilah *reinventing government* yang dipopulerkan oleh Osborne dan Gaebler (1992), yang intinya mentransformasikan nilai-nilai kewirausahaan kedalam pengelolaan sector public. Di Eropa yang diperkenalkan oleh Pollitt dan Bouckaert dengan istilah *Neo-Weberian State* (NWS) yang intinya adalah penguatan peran Negara dalam pelayanan birokrasi dengan prinsip mengutamakan hubungan warganegara dan negara (*citizenstate*) untuk memenuhi hak-hak dasar warga. Demikian pula reformasi yang dilaksanakan di Negara persemakmuran Afrika dengan focus pada penciptaan pemerintahan yang bersih, transparan dan akuntabel.

Di Indonesia reformasi birokrasi yang dilakukan sejak tahun 1998 dengan lahirnya berbagai peraturan perundang-undangan untuk memperbaiki kinerja

birokrasi dalam pelayanan public. Operasionalisasi perundang-undangan tersebut dengan Permenpan & RB No. 11 tahun 2015 yang dikenal dengan istilah *road map* reformasi birokrasi tahun 2015-2019. Namun impelemntasi berbagai peraturan tersebut hingga saat ini belum berhasil memperbaiki kinerja dan kualitas pelayanan public, masih banyak praktek KKN dalam pemberian pelayanan.

### Daftar Pustaka

- Anonim. (2016). Area Perubahan Reformasi Birokrasi 2015-2019. <http://pemerintah.net/area-perubahan-reformasi-birokrasi-2015-2019/>. Diakses pada 20 Maret 2018.
- Commonweath Secretariat (2016) *Key Principles of Public Sector Reforms : Case Studies and Frameworks*, The Coommonweath Secretariat, London, UK.
- Dwiyanto, Agus (2011) *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Dwiyanto, Agus, et al. (2002) *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.
- Girindrawardana, D. (2002) *Public Services Reform in Indonesia*. Ombudsman Indonesia, Jakarta.
- Haning, M. Thahir (2015) *Reformasi Birokrasi: Desain Organisasi yang Mendukung Pelayanan Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Ilmu Giri.
- Horhoruw, M. et al. (2012) *Transforming the Public Sector in Indonesia: Delivering Total Reformasi*. World Bank Publication. (March), 1-14. [online]. Available from: [http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/3035863-1289428746337/Transforming\\_Public\\_Sector\\_Indonesia.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/3035863-1289428746337/Transforming_Public_Sector_Indonesia.pdf).
- Mungiu-Pippidi et al. (2017) *Index of Public Integrity* [online]. Available from: <http://integrity-index.org/> (Accessed 5 March 2018).
- Ndue, P. N. (2005) *Democratization, Good Governance and Administration Reform in Africa. The Enabling State and the Role of the Public Service in Wealth Creation: Problems and Strategies for Development in Africa*. [online]. Available from: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/AAPAM/UNPAN025713.pdf>.
- Osborne D and Gaebler. (1992) *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Plume Publisher, USA.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*.

[Online].

Rasul, I. & Rogger, D. (2017) *Management of Bureaucrats and Public Service Delivery: Evidence from the Nigerian Civil Service*. *Economic Journal*. [Online] 128413–446.

Sheng, Y. K. (2009) *What is Good Governance ? United Nations Economic and social Commission for Asia and the Pacific* [online]. Available from: <http://www.unescap.org/>. [online]. Available from: <http://www.unescap.org/>.

Thoha, M. (2012) *Government Bureaucracy and the Power in Indonesia (Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia)*. Suraji (ed.). Yogyakarta: Matapena Institute.

UN (1997) *Administrative reforms: Country profiles of five Asian countries*. United Nations Department of Economic and Social Affairs [online]. Available from: <http://en.baomoi.com/Info/Administrative-reforms-succeed/3/153357.epi>. [online]. Available from: <http://en.baomoi.com/Info/Administrative-reforms-succeed/3/153357.epi>.

Wong, W. (2013) *The Search for a Model of Public Administration Reform in Hong Kong: Weberian Bureaucracy, New Public Management or Something Else? Public Administration and Development*. [Online] 33297–310.