

## **MEMBANGUN KARAKTER KEPEMIMPINAN DAN OPTIMISME DAERAH DALAM REFORMASI BIROKRASI DI INDONESIA**

*Membangun Karakter Kepemimpinan dan Optimisme Daerah dalam Reformasi Birokrasi di Indonesia*

**Novy Setia Yunas<sup>1</sup>, Mi'rojul Huda<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Darul Ulum Jombang.  
Email : novysetiayunas@gmail.com

<sup>2</sup>Program Studi Ilmu Politik Universitas Brawijaya Malang  
Email : mirojulhuda@gmail.com

### **ABSTRACT**

*Bureaucracy is the most important part in governance. The position of the bureaucracy that intersect directly with the public placing bureaucracy as the main pillars in the public service. However, a very important bureaucratic position is not offset by a good performance by the state apparatus who is still bound by the old culture and mindset. The Government is committed to implement a process called the bureaucratic reform. The method used in this paper is to study literature. This method is used because it is able to understand the problem in depth in order to find patterns and recommendations related to bureaucratic reform in Indonesia. The research found that the government has had a good resolve in making policies that refers to the revamping and arrangement of structures, mechanisms and work culture of bureaucratic organization. However, the process still needs improvement to date. The process of revision of the bureaucratic reform agenda should be supported by a strong commitment of all the bureaucrats and decisive leadership character and is able to be control in the implementation of bureaucratic reforms. Positive wind would appear from some of the area has begun to create an innovative program that is able to give a positive effect in terms of services and benefits to society.*

*Keyword: Bureaucracy, Bureaucracy Reform, Regional Success*

### **ABSTRAK**

Birokrasi adalah bagian terpenting dalam pemerintahan. Posisi birokrasi yang berurusan langsung dengan publik menempatkan birokrasi sebagai pilar utama dalam pelayanan publik. Namun, posisi birokrasi yang sangat penting tidak diimbangi dengan kinerja yang baik oleh aparat negara yang masih terikat dengan budaya dan pola pikir lama. Pemerintah berkomitmen untuk menerapkan sebuah proses yang disebut reformasi birokrasi. Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah untuk studi literatur. Metode ini digunakan karena mampu memahami permasalahan secara mendalam agar dapat menemukan pola dan rekomendasi yang berkaitan dengan reformasi birokrasi di Indonesia. Penelitian ini menemukan bahwa pemerintah telah memiliki tekad yang baik dalam membuat kebijakan yang mengacu pada pembenahan dan penataan struktur, mekanisme dan budaya kerja perangkat birokrasi. Namun, prosesnya masih perlu perbaikan sampai saat ini. Proses perbaikan agenda reformasi birokrasi harus didukung oleh komitmen kuat semua birokrat dan karakter kepemimpinan yang menentukan dan mampu mengendalikan pelaksanaan reformasi birokrasi. Angin perubahan positif yang akan muncul dari beberapa daerah sudah mulai menciptakan program inovatif yang mampu memberi efek positif dalam hal pelayanan dan manfaat bagi masyarakat.

Kata Kunci: Birokrasi, Reformasi Birokrasi, Optimisme Daerah

## PENDAHULUAN

Istilah birokrasi seakan menjadi sebuah istilah yang tidak asing lagi dalam perbendaharaan istilah keilmuan politik maupun pemerintahan. Selain dalam perbendaharaan istilah keilmuan, kata birokrasi juga menjadi kata yang tidak asing lagi bagi masyarakat awam. Masyarakat awam selalu menginterpretasikan kata birokrasi menjadi sebuah kata yang dinilai memiliki makna dan rasa yang negatif. Apapun yang mereka pikirkan ketika mendengar kata birokrasi adalah sesuatu yang berbelit, membutuhkan uang, pungli, korupsi dan tidak disiplin. Birokrasi memiliki sebuah hubungan yang terintegral dengan sebuah proses pelayanan publik pada masyarakat. Masyarakat selalu bersinggungan dengan birokrasi. Interpretasi negatif tentang birokrasi tidak datang begitu saja, sejarah masa lalu memang memberikan pengaruh yang luar biasa bagi pembentukan kultur maupun *mindset* birokrasi di Indonesia saat ini.

Sejarah dan konsep birokrasi dengan jelas menyebutkan bahwa birokrasi Indonesia merupakan sebuah warisan kultur budaya dari masa feodalisme dan masa kolonial yang mana birokrasi cenderung bersifat feodalis patrimonial. Sistem birokrasi semacam ini dapat terlihat ketika para birokrat cenderung bekerja untuk penguasa, bukan untuk masyarakat. Budaya birokrasi yang semacam ini juga dapat menyebabkan sebuah ciri pemerintahan yang patron klien. Yaitu, dimana seorang penguasa bertindak sebagai patron yang bertugas memberikan jabatan serta perlindungan terhadap kliennya (bawahan), dengan imbal jasa berupa loyalitas dan dedikasi untuk patron. Dengan keadaan birokrasi yang demikian maka akan sangat mustahil untuk menciptakan sebuah pelayanan yang baik untuk masyarakat. Karena pemegang birokrasi justru berorientasi terhadap kepentingan penguasa, bukan untuk kepentingan masyarakat yang menjadi tanggung jawabnya (Dwiyanto, 2008: 30).

Selain budaya birokrasi yang menyebabkan buruknya pelayanan kepada masyarakat, beberapa penyakit birokrasi atau yang sering disebut dengan patologi birokrasi pun seakan menjadi sebuah masalah besar dalam birokrasi di Indonesia. Patologi birokrasi, seperti pungli, korupsi, kolusi, nepotisme, diskriminasi pelayanan, proseduralisme dan berbagai macam kegiatan yang tidak efektif dan efisien, telah mengakibatkan semakin terpuruknya pelayanan publik yang dilakukan pemerintahan kita.

Berbagai permasalahan-permasalahan seperti budaya birokrasi yang masih memegang teguh prinsip patron- klien serta masih mewabahnya penyakit birokrasi dalam mekanisme kinerja birokrasi di Indonesia, serta didukung dengan semakin menurunnya tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik yang diberikan para aparatur negara mendorong

sebuah proses baru untuk melakukan perubahan yang mendasar ke arah yang lebih baik yakni proses reformasi birokrasi. Dalam sebuah penelitian dari *World Development Report 2004* dan *Governance and Desentralization Survey (GDS) 2002* sebuah institusi yang mengkaji permasalahan otonomi daerah, mengemukakan bahwa terdapat setidaknya tiga permasalahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik atau birokrasi di Indonesia yakni; pertama, besarnya diskriminasi pelayanan. Penyelenggaraan pelayanan masih amat dipengaruhi oleh hubungan pertemanan, kesamaan afiliasi politik, etnis, dan agama. Fenomena semacam ini tetap marak walaupun telah diberlakukan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dari KKN yang secara tegas menyatakan keharusan adanya kesamaan pelayanan, bukannya diskriminasi. Kedua, tidak adanya kepastian biaya dan waktu pelayanan. Ketidakpastian ini sering menjadi penyebab munculnya KKN, sebab para pengguna jasa cenderung memilih menyuap dengan biaya tinggi kepada penyelenggara pelayanan untuk mendapatkan kepastian dan kualitas pelayanan. Dan ketiga, rendahnya tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik. Ini merupakan konsekuensi logis dari adanya diskriminasi pelayanan dan ketidakpastian tersebut (Dwiyanto, 2003: 15). Sehingga dari hasil penelitian tersebut kembali menegaskan bahwa reformasi birokrasi nampaknya menjadi harapan dan keinginan terbesar masyarakat sebagai ekspresi kekecewaan masyarakat terhadap proses penyelenggaraan birokrasi di Indonesia yang *amburadul*.

## **METODE**

Penelitian ini bersifat deskriptif dengan menggunakan metode studi kepustakaan (*library research*). *Library research* dipilih karena permasalahan yang dikaji bersifat kompleks, dan dinamis. *library research* juga menggali permasalahan secara mendalam untuk melihat dan menemukan pola serta rekomendasi reformasi birokrasi yang ada di Indonesia.

Studi kepustakaan adalah penelitian yang dilakukan berdasarkan karya tertulis, termasuk hasil penelitian baik yang telah maupun yang belum dipublikasikan. Metode pengumpulan data dalam penelitian ini tidak diperoleh dengan turun ke lapangan. Oleh karena itu, *library research* merupakan metode dalam pencarian, mengumpulkan dan menganalisis sumber data untuk diolah dan disajikan dalam bentuk laporan penelitian.

Tulisan ini mengambil sumber dari buku-buku yang relevan dengan tema yang diambil yaitu reformasi birokrasi, juga beberapa publikasi ilmiah seperti jurnal, data resmi pemerintah, juga publikasi bank dunia, serta data-data statistik lain yang mendukung. Dalam pembahasan ini, dilakukan kajian kepustakaan mengenai reformasi birokrasi di Indonesia

yang dielaborasi dengan gaya kepemimpinan di pusat maupun daerah, serta ditambahi dengan beberapa kajian literatur-literatur mengenai kebijakan dan *new public management*.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Sejarah Perkembangan Birokrasi di Indonesia

Dalam perkembangannya, birokrasi masa lalu bergerak dan menjadi landasan atau dasar birokrasi saat ini (*current situation*), yaitu birokrasi yang masih banyak dipengaruhi oleh birokrasi kolonial. Namun, kebiasaan baik di masa birokrasi kolonial seperti pemerintahan yang relatif bersih tidak diterapkan dalam birokrasi saat ini yang cenderung korup. Kajian akar historis sejarah pertumbuhan birokrasi sangat penting untuk menjelaskan *the state of the art* dari birokrasi pelayanan publik di Indonesia. Keterkaitan sejarah menjadi penting untuk melihat kemunculan berbagai fenomena dan persoalan-persoalan yang terjadi dalam tubuh birokrasi, seperti masalah korupsi, kolusi dan nepotisme serta tidak tumbuhnya budaya pelayanan dalam birokrasi di Indonesia (Dwiyanto, 2006: 10).

Sebelum kedatangan bangsa asing pada abad ke 16, sebagian besar wilayah Indonesia menganut sistem kekuasaan dan pengaturan masyarakat yang berbentuk sistem kerajaan. Dalam sistem kerajaan, pucuk pimpinan ada di tangan raja sebagai pemegang kekuasaan tunggal dan absolut. Segala keputusan ada di tangan raja dan semua masyarakat harus tunduk dan patuh pada kehendak sang raja. Pada masa prapenjjajaan (era kerajaan), pada dasarnya tidak terdapat perbedaan sistem pemerintahan yang diterapkan, baik di sumatera barat, daerah istimewa Yogyakarta, dan Sulawesi selatan. Aparat kerajaan dikembangkan sesuai dengan perkembangan kebutuhan raja. Di dalam pemerintahan pusat, urusan pemerintahan diserahkan kepada empat pejabat setingkat menteri koordinator. Pejabat-pejabat kerajaan tersebut masing-masing membawahi pegawai yang jumlahnya cukup banyak. (Suwarsono, 1994 dalam Dwiyanto, 2006: 12)

Kemudian ketika zaman pendudukan VOC, sistem birokrasi lebih dikelola secara modern yang mengindik pada sistem yang diberlakukan oleh VOC saat itu. Pendudukan VOC di Indonesia telah berhasil merubah sistem abdi dalem yang merupakan bentuk turunan dari budaya patrimonialisme pada zaman feodal. Sistem ini semakin menggeser kuasa seorang raja. Raja sudah tidak memiliki lagi otoritas yang besar dalam mengatur penyelenggaraan pemerintahan atau sistem birokrasi. Dalam keadaan ini muncul sebuah istilah pangreh praja. Pangreh Praja atau Priyayi sebenarnya adalah suatu *Ruling Class* atau kasta penguasa. Priyayi adalah penguasa setempat. Penghubung antara Raja pusat dan rakyat di daerah. Tugas

seorang Priyayi adalah pengumpul upeti, mengorganisir kerja bakti dan memobilisasi perang. Ketika masa pendudukan VOC tersebut, pangreh praja sebagai pengelola birokrasi saat itu berasal dari kalangan pribumi dengan kelas tertinggi dari orang-orang pribumi lainnya.

Pada masa pendudukan kolonialisme di Indonesia, sistem birokrasi juga mengalami sedikit perubahan. Perubahan pertama dan yang paling mendasar adalah pelaksanaan pemerintahan dan birokrasi di Indonesia di bawah kepemimpinan Hindia Belanda harus menginduk pada sebuah dasar konstitusi yang dibuat oleh pemerintah Hindia Belanda. Namun dalam konteks budaya birokrasi kala itu tidak banyak yang berubah khususnya pada pengaruh budaya birokrasi yang berkembang sebelumnya yaitu budaya patron-klien atau patrimonialisme.

Kecenderungan semakin tingginya peran pemerintah pusat dalam proses formulasi kebijakan pemerintah masih sangat mewarnai sistem pemerintahan yang terbentuk. Inisiatif dan peran dari birokrasi pemerintah lokal tidak banyak berfungsi, semua inisiatif kebijakan, dan otoritas formal berasal dari pemerintah pusat. Hirarki kekuasaan sangat kentara pada semua tingkat komunikasi kebijakan dalam birokrasi yang berlaku. Unit-unit yang ada dalam birokrasi di daerah secara hirarkis formal bertanggung jawab kepada pimpinan puncak birokrasi, yaitu Gubernur Jenderal Belanda. Secara politik, birokrasi di Indonesia tidak pernah diperkenalkan pada konsep dan komitmen politik untuk bertanggung jawab kepada publik, sebagai cerminan akuntabilitas publik dari birokrasi pemerintah.

Berakhirnya masa pemerintahan kolonialisme di Indonesia membawa perubahan sosial politik yang sangat berarti bagi kelangsungan sistem birokrasi pemerintahan. Perubahan bentuk Negara dari Negara kesatuan berdasarkan UUD 1945 menjadi Negara federal atau Negara serikat berdasarkan konstitusi RIS pada tahun 1950 melahirkan kondisi dilematis dalam cara pengaturan aparatur pemerintah. Terdapat dua persoalan dilematis menyangkut aparat birokrasi pada waktu itu. Pertama, bagaimana cara menempatkan pegawai Republik Indonesia yang telah berjasa mempertahankan Republik Indonesia, tetapi relative kurang memiliki keahlian dan pengalaman kerja yang memadai. Kedua, bagaimana menempatkan pegawai yang telah bekerja pada pemerintah Belanda yang memiliki keahlian, tetapi dianggap berkhianat atau tidak loyal terhadap Negara republik Indonesia (Menpan, 1995 dalam Dwiyanto, 2006: 32). Demikian pula penerapan bentuk pemerintahan parlementer dan sistem politik yang mengiringinya pada tahun 1950-1959 telah membawa konsekuensi pada seringnya terjadi pergantian kabinet hanya dalam tempo beberapa bulan. Seringnya pergantian kabinet menyebabkan birokrasi sangat terfragmentasi secara politik. Di dalam birokrasi terjadi

tarik menarik antarberbagai kepentingan dari partai politik yang kuat pada masa itu. Banyak kebijakan atau program birokrasi pemerintah yang lebih kental nuansa kepentingan politik dari partai yang sedang berkuasa atau berpengaruh di dalam suatu departemen. Program-program departemen yang tidak sesuai dengan garis kebijakan partai yang berkuasa dengan mudah dihapuskan oleh menteri baru yang menduduki suatu departemen. Penempatan atau perekrutan pejabat dalam struktur birokrasi harus diisi oleh orang dari anggota partai yang berkuasa. Birokrasi pada masa itu benar-benar mengalami politisasi, yaitu birokrasi pemerintah semata-mata ditempatkan sebagai instrument politik bagi partai politik yang berkuasa atau berpengaruh (Menpan, 1995 dalam Dwiyanto, 2006: 32).

Setelah orde lama di bawah kepemimpinan Soekarno menghadapi sebuah krisis politik, akhirnya kuasa pemerintahan diserahkan kepada Soeharto. Kepemimpinan Soeharto inilah yang kemudian menandai era baru dalam sejarah pemerintahan Republik Indonesia yakni orde baru. Pemerintahan Soeharto merupakan sebuah bentuk pemerintahan yang otoriter. Saat itu kebebasan menjadi hal yang mahal bagi keberlangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis. Begitupula dalam pelaksanaan pemerintahan, banyak dominasi- dominasi politik dari golongan karya dan militer dengan tujuan untuk melanggengkan kekuasaan Soeharto. Birokrasi merupakan salah satu dari tiga kekuatan politik Soeharto dalam usaha melanggengkan kekuasaan selain golongan karya dan militer. Dalam birokrasi, birokrat dijadikan bagian dari faksi dalam Golkar, pembesaran jumlah PNS sebagai kantong kader dan pendukung Golkar. Birokrasi Indonesia mengawasi masyarakat secara birokratis, berjenjang dan pengendalian yang ketat (Syafuan, 2000). Karakteristik utama birokrasi masa Orde Baru adalah kuatnya penetrasi birokrasi pemerintah, sebagai representasi kehadiran Negara, ke dalam kehidupan masyarakat. Birokrasi sipil dalam menjalankan tugasnya sepenuhnya mendapat dukungan dari jajaran birokrasi militer, baik pada tingkat pusat melalui Kopkamtib (Komando Pemulihan Keamanan dan Keterlibatan) sampai pada tingkat desa melalui Koramil (Komando Rayon Militer) dan Babinsa (Bintara Pembina Desa).

Birokrasi pada masa Orde Baru menciptakan strategi politik korporatisme Negara yang bertujuan untuk mendukung penetrasinya ke dalam masyarakat, sekaligus dalam rangka mengontrol publik secara penuh. Korporatisme Negara merupakan sistem perwakilan kepentingan yang biasanya banyak diterapkan oleh rezim pemerintahan otoritarian. Dalam sistem ini, unit konstituensinya berjumlah terbatas, tunggal, mewajibkan anggotanya tidak saling bersaing, diatur secara hirarki, merekrut anggota berdasarkan fungsi atau profesi, memperoleh monopoli dalam mewakili kepentingan dalam bidang tertentu, mendapat

pengakuan, izin dari pemerintah, pemilihan pimpinannya dan artikulasi kepentingannya dikendalikan oleh pemerintah. Strategi politik birokrasi tersebut membawa implikasi pada hilangnya kemajemukan atau pluralitas sosial, politik, maupun budaya yang terdapat dalam masyarakat Indonesia. Kehidupan sosial dan politik masyarakat diorganisasikan dalam wadah kepentingan yang sifatnya serba tunggal untuk memudahkan mobilisasi oleh birokrasi pemerintah, seperti dengan pembentukan Korpri, HKTI, PKK, Karang Taruna, KNPI, KUD dan Kadin.

Pemerintahan Orde Baru mulai menggunakan birokrasi sebagai *premium mobile* bagi program pembangunan nasional. Reformasi birokrasi yang dilakukan pada saat itu diarahkan pada: Pertama, memindahkan wewenang administrative kepada eselon atas dalam hirarki birokrasi; Kedua, untuk membuat agar birokrasi responsive terhadap kehendak kepemimpinan di pusat; serta Ketiga, untuk memperluas wewenang pemerintah baru dalam rangka mengonsolidasikan pengendalian atas daerah-daerah. Secara umum berdasarkan tinjauan kesejarahan dapat terlihat bahwa perilaku dan masalah birokrasi pelayanan publik di Indonesia banyak dipengaruhi oleh faktor sejarah pembentukan birokrasi dari masa ke masa. Birokrasi semenjak zaman kerajaan sampai masa kolonial tidak pernah dirancang untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Birokrat sepenuhnya mengabdikan pada kepentingan kekuasaan. Demikian pula pada masa pemerintahan kolonial, birokrasi dipergunakan sebagai instrument bagi kepentingan kekuasaan. Bahkan, praktik tersebut terus berlanjut sampai pada masa pemerintah Orde Baru. Berbagai kebijakan politik dari pemerintah selalu menempatkan birokrasi sebagai sentral bagi pengaturan kehidupan masyarakat. Efek dari kebijakan yang menjadikan birokrasi sebagai instrument kekuasaan adalah tumbuh suburnya budaya birokrasi yang sangat sentralistik dan berorientasi pada kekuasaan. Birokrasi semenjak awal telah ditempatkan sebagai lembaga yang berada di atas masyarakat.

Dari berbagai penjelasan di atas, rasanya memang tidak salah jika budaya negatif birokrasi saat ini banyak dipengaruhi oleh sejarah perkembangan birokrasi. Nilai-nilai lama yang telah bertahun-tahun atau bahkan berabad-abad telah melekat pada pola pikir dan perilaku masyarakat yang akhirnya menjadikan sebagai sebuah budaya yang sangat sulit untuk diubah.

### **Patologi Birokrasi dan Harapan untuk Reformasi Birokrasi**

Membahas tentang tata kelola pemerintahan tentu tidak terlepas dari faktor pelayanan publik (*public services*), karena pelayanan publik adalah aspek yang paling penting bagi

pembahasan tentang tata kelola pemerintahan (*Governance*). Konsep *governance* muncul dengan rasa optimisme tinggi dengan harapan bisa memperbaiki kualitas dari pelayanan publik melalui sektor publik, yaitu sebuah badan penyedia pelayanan yang bertuga untuk melayani masyarakat. Mengapa perlu ada sebuah pelayanan publik di masyarakat?, karena untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang oleh pihak swasta. Masyarakat berhak menerima kualitas pelayanan yang prima untuk sebuah kesejahteraan hidup. Keberadaan sektor publik secara idealnya sangatlah menjamin terciptanya kesejahteraan warga negara, berbeda ketika pelayanan diberikan kepada pihak swasta yang dimungkinkan untuk memberikan layanan hanya untuk orang-orang yang secara ekonomi menguntungkan.

Berdasarkan studi yang dilakukan oleh Bertelsemann Transformation Index (BTI) tahun 2005 yang meneliti tentang indeks ekonomi politik (*political and economic transformation index*-PETI) serta kinerja manajemen pemerintahan (*Management Performance Index*-MPI) yang dilakukan di 119 negara Indonesia menempati peringkat ke-60 dalam MPI dan urutan ke-53 dalam PETI bahkan beberapa negara-negara Afrika menempati ranking yang lebih baik dari Indonesia (Prasojo, 2009 : 6).

Hasil studi tersebut memberikan kesimpulan bahwa adanya demokrasi konstitusional di suatu negara tidak menjamin adanya suatu kebijakan yang sesuai dengan harapan masyarakat. Bahkan di beberapa negara kebijakan yang baik (*good policies*) dibuat dalam koridor demokrasi yang *accountable*. Ini menandakan bahwa dengan menerapkan tata pemerintahan yang baik, tidak bisa dengan mudah memberikan kualitas pelayanan yang baik pula sesuai dengan harapan masyarakat.

David Osborne dan Gaebler (1996) bahkan sudah pernah mengatakan jauh-jauh sebelumnya bahwa, Di penghujung tahun 1980-an, majalah Time pada sampul mukanya menanyakan: “Sudah matikah pemerintahan?”. Diawal tahun 1990-an, jawaban yang muncul bagi kebanyakan orang Amerika adalah “Ya”. Buruknya pelayanan publik ini dibuktikan dengan menurunnya kualitas pendidikan, sekolah-sekolah di negeri AS adalah yang terburuk di antara negara-negara maju. Sistem pemeliharaan kesehatan tidak terkendali. Pengadilan dan rumah tahanan begitu sesak, sehingga banyak narapidana menjadi bebas. Banyak kota dan negara bagian yang dibanggakan pailit dengan defisit multi milyaran dolar sehingga ribuan pekerja diberhentikan dari pekerjaannya (Osbone, 1996).

Mengutip pendapat dari Eko Prasojo tentang buruknya kualitas pelayanan di Indonesia yang disebabkan oleh rusaknya demokrasi (*defective democracy*), di mana kerusakan demokrasi ini diklasifikasikan kedalam tujuh kerusakan utama yaitu : (1) korupsi politik dan

birokrasi; (2) lembaga peradilan yang tidak independen; (3) lemahnya *civic self organization*; (4) sistem partai politik yang lemah; (5) asosiasi-asosiasi kepentingan yang belum mapan; (6) kesenjangan infrastruktur administratif di seluruh negeri; dan (7) perebutan monopoli kekuasaan negara. Dengan adanya 7 klasifikasi di atas, akan dengan mudah menilai sebuah negara dan mengelompokkannya kedalam tiga kelompok besar yaitu negara dengan ciri-ciri : *State Weakness, Accountability Weakness, dan Representation Weakness* (Prasojo, 2009).

Tujuh unsur kerusakan utama tersebut seakan sudah melekat semua di Indonesia. Pada level *state weakness* misalkan, di Indonesia terjadi perebutan kekuasaan negara baik secara vertikal maupun secara horizontal. *State weakness* juga terlihat dalam kualitas administratif pemerintah yang tidak bisa memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakat. Hal ini berimbas besar terhadap kualitas kesehatan masyarakat seperti gizi buruk, Angka kematian ibu dan Anak yang tinggi, wabah DBD dan Malaria yang banyak, juga berimbas misalkan pada kualitas pendidikan seperti, banyaknya angka putus sekolah, tingginya angka buta huruf, banyaknya kenakalan remaja dll.

Gejala *accountabilitas weakness* yang merambah Indonesia ditandai dengan lembaga peradilan yang masih belum independent serta banyaknya penyalah gunaan wewenang oleh pejabat publik. Gejala yang kedua ini ditandai dengan banyaknya pejabat publik yang melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme. Adanya penyalah gunaan wewenang seperti politik dinasti yang kuat serta politisasi birokrasi untuk kepentingan politik.

Gejala yang terakhir yaitu *representation weakness* ditandai dengan lemahnya pelembagaan dari *civic self organization* dan partai politik di Indonesia yang masih belum berjalan sesuai dengan fungsinya. Ketiga kelemahan tersebut (*state weakness, accountability weakness, dan representation weakness*) menjadi penyebab kuat gagalnya tata kelola pemerintahan yang baik. Oleh karena itu untuk mencapai tata kelola pemerintahan yang baik harus dimulai dari memperbaiki ketiga kelemahan tersebut.

Selain itu, keberadaan perilaku-perilaku negatif aparat birokrasi tersebut yang kemudian disebut dengan patologi birokrasi. Patologi birokrasi adalah penyakit dalam birokrasi Negara yang muncul akibat perilaku para birokrat dan kondisi yang membuka kesempatan untuk itu, baik yang menyangkut politis, ekonomis, social cultural dan teknologikal. Atau dalam kata lain, patologi birokrasi adalah perilaku- perilaku negatif, melanggar aturan ataupun indiscipliner yang dilakukan oleh pejabat birokrasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Ombudsman, ada beberapa jenis perilaku- perilaku negatif yang dilakukan oleh aparatur birokrasi di Indonesia seperti; 1) Penanganan Berlarut, 2)

Penyimpangan Prosedur, 3) Penyalahgunaan wewenang, 4) Praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, 5) Intervensi, 6) Inkompetensi, 7) Melalaikan Kewajiban.

Dalam konteks penyelenggaraan birokrasi Indonesia, ada beberapa penyebab terjadinya perilaku-perilaku negatif para aparatur birokrasi seperti: 1) Lemahnya Faktor Moral dari setiap aparatur birokrasi, 2) Gaji yang rendah, 3) Lemahnya pengawasan (*controlling*), 4) Rekrutment yang tidak melalui mekanisme yang benar, 5) Aturan dan mekanisme kerja yang belum jelas.

Patologi birokrasi umum terjadi di berbagai negara, terutama pada negara-negara berkembang menunjukkan adanya kecenderungan mengutamakan kepentingan sendiri, mempertahankan status-quo, resisten terhadap perubahan, cenderung terpusat (*centralized*), dan dengan kewenangannya yang besar seringkali memanfaatkan kewenangannya itu untuk kepentingan sendiri. Hal ini merupakan suatu tantangan besar bagi administrasi negara dan birokrasi pada umumnya. Menurut Kartasasmita (1995), dari berbagai penelitian diketahui betapa tidak mudahnya melakukan pembaharuan di bidang administrasi negara. Penyebabnya adalah pendekatan yang sering kali bersifat formal struktural, yaitu kepada penataan organisasi dan fungsi-fungsi.

Solusi untuk mengatasi patologi birokrasi adalah dengan melakukan perubahan. Menurut Widaningrum (2009: 368), sistem administrasi dan manajemen dalam birokrasi publik memang tidak didisain untuk sering berubah. Namun demikian, kenyataannya menunjukkan bahwa stabilitas seringkali bersifat sebaliknya (*counter-productive*). Dalam era yang penuh dengan perubahan seperti sekarang ini, sistem yang tidak dapat berubah justru akan menemui banyak kegagalan.

Berkaitan dengan perubahan, yang sesungguhnya amat penting, tetapi lebih sulit dilakukan adalah pembaharuan pada sisi nilai-nilai yang membentuk manusia-manusia birokrat. Internalisasi nilai-nilai ini yang oleh Riggs (1996) disebut *introflection*, merupakan kunci terhadap peningkatan kinerja birokrasi. Terutama yang perlu menjadi perhatian adalah memperbaiki sikap birokrasi dalam hubungan dengan masyarakatnya.

Secara teoritik, disadari bahwa konsep birokrasi yang dirumuskan oleh Weber dengan berbagai karakteristiknya diyakini bahwa proses administrasi dalam kegiatan pemerintahan itu hanya dapat menjadi efisien, rutin dan nonpartisan apabila cara kerja organisasi pemerintah itu dirancang sedemikian rupa sehingga menyerupai cara kerja sebuah mesin (Morgan, 1986). Persoalannya adalah mengapa ketika model ini diterapkan di beberapa negara, termasuk Indonesia justru menimbulkan berbagai fenomena yang menunjukkan adanya perilaku

birokrasi yang bersifat patologis, bahkan dapat dianggap sebagai pengingkaran terhadap jiwa birokrasi itu sendiri.

Salah satu aspek birokrasi yang paling banyak disoroti adalah struktur birokrasi. Struktur birokrasi Weberian memiliki berbagai masalah internal yang pada tingkat tertentu berpotensi menyebabkan birokrasi mengalami disfungsi (Caiden, 1991). Setiap aspek dan struktur birokrasi, selain memiliki manfaat dan kontribusi terhadap efisiensi dan kinerja birokrasi, juga memiliki potensi untuk menciptakan penyakit birokrasi. Suatu variabel struktur birokrasi dapat menghasilkan penyakit birokrasi jika intensitas dari variabel itu sudah menjadi berlebihan.

Sebagai contoh, hierarki dalam suatu organisasi sangat bermanfaat karena membantu pimpinan melakukan kontrol dan juga dapat membuat arus perintah dan informasi menjadi lebih jelas, sehingga mempermudah koordinasi. Namun, ketika hierarki semakin panjang, maka berbagai persoalan dalam organisasi akan muncul. Hierarki yang panjang menyebabkan arus perintah dan informasi menjadi semakin panjang dan cenderung mengalami distorsi, Proses pengambilan keputusan menjadi semakin lamban dan terkotak-kotak (*fragmented*). Bahkan hierarki juga dapat memperbesar ketergantungan bawahan terhadap atasan (Pye, 1978). Akibatnya seringkali muncul perilaku para pejabat birokrasi yang ABS (asal bapak senang), dan menunjukkan loyalitas secara berlebihan pada atasan.

Birokrasi publik di Indonesia yang memiliki hierarki ketat, panjang dan cenderung mendorong para pejabatnya untuk mengembangkan perilaku Asal Bapak Senang (ABS) memperoleh justifikasi dari lingkungannya karena budaya masyarakat yang paternalistis tidak bisa menjadi sensor bagi perilaku negatif yang muncul dari hierarki yang berlebihan. Sebaliknya budaya paternalistis itu justru mengajarkan kepada para pegawai untuk memberikan perlakuan istimewa kepada pimpinan. Budaya paternalistis mengajarkan mengenai suatu pola hubungan tertentu antara rakyat dan penguasa, serta antara bawahan dan atasan. Dalam budaya paternalistis bawahan harus memberikan pelayanan kepada atasan (Eisantadt, 1973). Mereka harus menunjukkan dedikasi dan loyalitas kepada atasannya. Bahkan dedikasi dan loyalitas itu cenderung mereka tunjukkan secara berlebihan, dengan maksud agar atasannya memberikan keistimewaan tertentu. Mereka meyakini bahwa yang menentukan nasib mereka dalam berkarier adalah atasan. Hal inilah yang menyebabkan para pejabat birokrasi memiliki ketergantungan yang sangat tinggi kepada atasan. Perilaku Asal Bapak Senang (ABS) di kalangan pejabat birokrasi ini terbentuk sebagai hasil interaksi antara

budaya paternalistis dan struktur birokrasi Weberian yang selanjutnya menghasilkan penyakit birokrasi.

Dalam sistem politik yang tidak demokratis, penyakit birokrasi tidak mudah untuk dicegah, karena kekuasaan terkonsentrasi pada pemerintah dan birokrasi. Masyarakat tidak memiliki sumber daya yang cukup untuk mengontrol perilaku birokrasi. Oleh karena itu masyarakat tidak dapat berbuat banyak ketika para pejabat birokrasi publik hanya memikirkan kepentingan birokrasi, atasan, dan dirinya sendiri serta mengabaikan kebutuhan dan kepentingan publik. Pengguna layanan birokrasi berada pada posisi yang sangat lemah ketika berhadapan dengan birokrasi dan pejabatnya. Apalagi jika kapasitas dari unsur dan komponen masyarakat madani, seperti media, NGO, dan kelompok-kelompok madani lainnya masih sangat lemah, maka kontrol terhadap perilaku birokrasi menjadi sangat tidak efektif, sehingga penyakit birokrasi terus tumbuh dengan sangat subur.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa patologi birokrasi adalah merupakan hasil interaksi antara struktur birokrasi yang salah dan variabel-variabel lingkungan yang salah. Struktur birokrasi yang hierarkis berinteraksi dengan budaya masyarakat yang paternalistis, sistem politik yang tidak demokratis dan ketidakberdayaan kelompok masyarakat madani cenderung melahirkan perilaku birokrasi paternalistis yang merugikan kepentingan publik. Patologi birokrasi bukan hanya disebabkan oleh struktur birokrasi yang salah dan tidak tepat, seperti hierarki yang berlebihan, prosedur yang *rigid*, fragmentasi birokrasi yang terlalu banyak, dan masalah structural lainnya. Selain masalah structural, patologi birokrasi disebabkan juga oleh interaksi berbagai variabel yang saling terkait antara satu dengan yang lainnya, baik yang terdapat dalam struktur birokrasi, budaya birokrasi, maupun variabel-variabel lain yang terdapat dalam lingkungan

Menurut Siagian (1994:35), agar seluruh birokrasi pemerintahan negara mampu menghadapi berbagai tantangan yang mungkin timbul, baik yang sifatnya politis, ekonomi, sosio-kultural, dan teknologikal, berbagai penyakit yang mungkin sudah dideritanya atau mengancam akan menyerangnya, perlu diidentifikasi untuk kemudian dicarikan terapi pengobatannya yang paling efektif. Harus diakui bahwa tidak ada birokrasi yang sama sekali bebas dari berbagai patologi birokrasi. Sebaliknya tidak ada birokrasi yang menderita semua penyakit birokrasi sekaligus.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka Siagian (1994: 36-145), mengidentifikasi berbagai patologi birokrasi yang dikategorikan ke dalam lima kelompok, yaitu: 1) Patologi yang timbul karena persepsi dan gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi; 2) Patologi yang

disebabkan karena kurangnya atau rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional; 3) Patologi yang timbul karena tindakan para aparat birokrasi yang melanggar norma-norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku; 4) Patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrat yang bersifat disfungsi atau negatif; 5) Patologi yang merupakan akibat situasi internal dalam berbagai instansi dalam lingkungan pemerintahan.

Mencermati berbagai uraian tentang patologi birokrasi seperti yang dipaparkan di atas, secara umum memberi gambaran bahwa patologi birokrasi merupakan suatu kondisi dimana birokrasi mengalami suatu keadaan yang tidak normal atau berada pada situasi yang tidak dikehendaki menurut prinsip dan tujuan birokrasi itu sendiri.

Reformasi Birokrasi dan *Good Governance* merupakan sebuah istilah yang tidak asing lagi bagi penyelenggaraan pemerintahan di sebuah negara. Kedua istilah tersebut nampaknya menjadi sebuah istilah yang memiliki makna harapan yang sangat besar bagi perbaikan sebuah penyelenggaraan pemerintahan di sebuah negara. Pada dasarnya, reformasi birokrasi dan *good governance* merupakan dua konsep yang saling berkaitan dalam konteks sebuah transformasi dan perbaikan menyeluruh dalam tata penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Pantas saja, jika pemerintah memiliki harapan besar bagi sebuah pola perubahan yang mendasar dan menyeluruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan melalui mekanisme reformasi birokrasi yang nantinya diharapkan menuju sebuah tata pemerintahan yang baik yakni *good governance*.

### **Perkembangan Reformasi Birokrasi di Indonesia**

Sejak orde lama sampai era saat ini birokrasi Indonesia masih jauh dari apa yang diharapkan masyarakat. Masyarakat selalu memandang dan mempersepsikan birokrasi dengan sebuah konotasi yang negatif. Kesalahannya ada dimana.?, Ini yang kemudian menjadi pertanyaan dimana jawaban atas pertanyaan tersebut ada pada seluruh aparat birokrasi dan pemerintah sebagai otoritas serta pembuat regulasi dalam mengatur birokrasi yang notabene sebagai pilar utama penyelenggaraan pelayanan publik terhadap pemerintah. Di era reformasi saat ini memang dapat dikatakan birokrasi sedikit berbenah. Berbenah bukan berarti secara langsung pelayanan publik kepada masyarakat yang dijalankan oleh organisasi birokrasi menjadi lebih baik, melainkan saat ini pemerintah memiliki itikad baik dalam menciptakan sebuah transformasi, perubahan serta reformasi birokrasi ke arah yang lebih diinginkan oleh masyarakat. Pada dasarnya, reformasi birokrasi atau lebih mudahnya proses perubahan dan

pembenahan struktur, mekanisme serta budaya kerja organisasi birokrasi telah berlangsung cukup lama. Hal tersebut tercermin dari berbagai kebijakan- kebijakan ataupun aturan- aturan yang secara resmi mengatur tentang struktur, mekanisme, budaya kerja serta peningkatan kapasitas perangkat birokrasi yang ada. Namun, kebijakan tersebut memang tidak dapat diimplementasikan secara baik mengingat tekanan politis dan cara pandang penguasa yang menempatkan birokrasi sebagai alat kekuasaan masih banyak terjadi.

Di era orde baru, pemerintahan Soeharto menggunakan birokrasi sebagai salah satu mesin serta kekuatan politik dalam melanggengkan kekuasaannya. Kondisi seperti ini dimana birokrasi menjadi sebuah alat politik yang kemudian semakin menjadikan birokrasi pada era tersebut sangat buruk dimata masyarakat. Dalam sebuah buku yang ditulis oleh Syafuan Rozi (2000), dinyatakan ada beberapa gejala pembusukan politik di era orde baru khususnya terhadap birokrasi antara lain:

**Tabel 1.** Gejala Birokrasi di Era Orde Baru

<b>Masalah</b>	<b>Indikasi</b>	<b>Dampak terhadap demokrasi</b>
<b>Pemusatan Kekuatan</b>	Belum ada pembatasan yang tegas tentang masa jabatan presiden: Pemerintahan Perorangan Soeharto ( <i>Personal Ruler</i> ).Terjadi sakralisasi kekuasaan di tangan Soeharto	Presiden berkuasa terlalu lama,Tidak berfungsinya control kelembagaan oleh DPR/MPR terhadap pesiden, Sebagai presiden ,Soeharto tidak boleh dikritik.
<b>Nepotisme dan krealisme di MPR</b>	Pengangkatan anggota utusan golongan di MPR terdiri dari kerabat, teman & keluarga, para menteri merangkap sebagai anggota MPR, utusan daerah belumlah orang-orang yang asli mewakili daerah	MPR tidak berperan mengawasi dan mengontrol Presiden; Presiden secara aklamasi dipilih oleh krooni-kroninya sehingga terpilih lagi setiap 5 tahun
<b>Penyalahgunaan Hukum Untuk Kekuasaan dan Bisnis</b>	Mengeluarkan Keppres untuk kepentingan bisnis keluarga dan kroninya; Mematikan hak perdata, penangkapan,pemenjaraan,penculikan para oposan dan kritikus politik; Lewat Yayasan dan pengeluaran Keppres memungut berbagai macam pungutan dari dunia usaha	Berlangsung ketidakadilan dalam bisnis. Berlangsungnya <i>personal rule</i> , lemahnya kekuasaan pengimbang/pengontrol terhadap pemerintah; Terjadi kolusi dan nepotisme dalam transaksi bisnis
<b>Penghapusan Pemerintahan Lokal untuk pemusatan kekuasaan</b>	Kampung nagari, banjar desa adat,wanua, kepasirahan, mukim,dsb diubah menjadi kelurahan penyeragaman desa adat menjadi kelurahan di seluruh Indonesia	Depdagri cenderung menyeragamkan pemerintahan lokal di masyarakat, lurah diangkat oleh pemerintah,tidak dipilih oleh masyarakat setempat
<b>Kontrol Media Massa oleh</b>	Pembredelan/Pencabutan Izin Usaha penerbitan Pers terhadap najalah	Kontrol oleh media massa terhadap eksekutif tidak bisa berjalan ;Hak

<b>Departemen Penerangan</b>	Tempo, Editor dan Tabloid Detik serta teguran keras terhadap Majalah D&R	masyarakat untuk memperoleh informasi yang akurat dan faktual menjadi diabaikan
<b>Politisasi Birokrasi</b>	Birokrat dijadikan bagian dari faksi dalam Golkar, Pembesaran jumlah PNS sebagai kantong Kader dan Pendukung Golkar, Birokrasi Indonesia mengawasi masyarakat secara birokratis, berjenjang dan pengendalian yang ketat	Berlangsung mobilisasi politik oleh birokrasi untuk memenangkan Golkar berlangsung diskriminasi pelayanan terhadap <i>public</i> dan pihak non-Golkar bila suatu daerah tidak bisa memenangkan Golkar dalam pemilu di wilayah tersebut

Sumber: Diolah oleh Syafuan Rozi, 2000 dari berbagai sumber

Hal-hal yang telah dijelaskan di atas yang kemudian semakin menegaskan bahwa birokrasi menjadi sebuah alat politik di era orde baru sebagai alat Soeharto untuk melanggengkan kekuasaannya. Tetapi di sisi lain, Soeharto nampaknya juga memikirkan proses *upgrading* atau peningkatan kapasitas dan disiplin pegawai negeri atau aparat birokrasi saat itu. Hal tersebut terlihat ketika pemerintah kala itu mengeluarkan sebuah undang-undang yang mengatur tentang dasar-dasar dan pokok kepegawaian dalam UU nomor 8 tahun 1974 serta sebuah undang-undang yang mengatur tentang disiplin aparat birokrasi dalam UU nomor 30 tahun 1980. Kelahiran undang-undang tersebut rasanya menjadi komitmen pemerintah kala itu untuk tetap menjaga disiplin, kapasitas serta struktur kerja dalam organisasi birokrasi. Setelah peristiwa 1998 yang berhasil menumbangkan kekuasaan Soeharto, ada sebuah angin perubahan yang dibawa melalui proses tersebut. Era transisi kepemimpinan menuju demokrasi nampaknya akan dikawal secara ketat oleh pemerintahan di bawah kendali BJ. Habibie. Habibie berusaha merebut hati rakyat Indonesia dengan membuat kebijakan-kebijakan yang menjadi tuntutan reformasi dan berusaha semaksimal mungkin untuk mereduksi kepentingan-kepentingan kroni orde baru yang masih tersisa. Berikut ini adalah agenda reformasi politik Indonesia yang salah satunya adalah reformasi birokrasi:

**Tabel 2.** Agenda Reformasi Birokrasi di Era Reformasi

Agenda	Masa Orde Baru	Masa Transisi	Masa Demokrasi
<b>Birokrasi Sipil</b>	Berpolitik secara institusional Birokrasi menjadi salah satu unsur faksi dalam Golkar, PNS diwajibkan memberikan suaranya kepada Golkar	Penghapusan kebijakan meneloyalitas terhadap organisasi peserta pemilu, penegakan prinsip profesionalisme dan pemberdayaan masyarakat	Institusi netral dan tidak diskriminatif terhadap partai politik peserta pemilu manapun

	(Monoloyalitas)		
<b>Birokrasi Militer (ABRI/Tentara Nasional Indonesia)</b>	Alat kekuasaan menjadi bagian yang mendukung golkar, tidak otonom	Melakukan reposisi, aktualisasi dan redefinisi peran dan Fungsi TNI; Mengurangi secara bertahap peran Sospol (Dwi Fungsi TNI), Memisahkan Polri dan TNI	Menjadi Institusi yang netral terhadap partai politik; Politik TNI adalah politik nasional; Menjadi professional dalam bidang pertahanan

Sumber : Diolah dari bahan- bahan LIP-FISIP UI, Majalah FORUM edisi Khusus 1998 dan RIDEPI

Dalam hal birokrasi, Presiden Habibie nampaknya memiliki komitmen yang sangat besar dalam menggeser nilai- nilai lama yang telah ditanamkan oleh Soeharto sebelumnya. Hal tersebut terlihat ketika pemerintah berusaha mengganti UU nomor 8 tahun 1974 yang mengatur tentang pokok- pokok kepegawaian negara sebagai produk hukum orde baru dengan UU nomor 43 tahun 1999. Dalam proses perubahan undang- undang yang mengatur tentang pokok- pokok kepegawaian negara tersebut ada beberapa point penting yang menjadi dasar perubahan wajah birokrasi kita saat itu. Perubahan pertama adalah dalam undang- undang tersebut mencakup tentang penekanan pada pemberantasan serta penciptaan sebuah kultur organisasi birokrasi yang bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Pemberantasan serta penciptaan kultur birokrasi yang bebas KKN nampaknya cukup sejalan dengan agenda serta tuntutan reformasi kala itu. Perubahan mendasar kedua dari undang- undang tersebut adalah adanya penekanan terhadap netralitas pegawai negeri atau aparat birokrasi dalam berpolitik praktis. Perubahan kedua ini yang menegaskan adanya sebuah itikad baik pemerintah kala itu untuk memisahkan urusan birokrasi dengan politik demi terciptanya sebuah kultur organisasi birokrasi yang baik. Perubahan- perubahan terhadap wajah birokrasi yang dilakukan oleh Habibie tersebut nampaknya sedikit merubah persepsi masyarakat terhadap kultur birokrasi yang selama 32 tahun dicitrakan masyarakat sebagai alat politik Soeharto.

Kemudian di era presiden Abdurrahman Wahid, komitmen pemerintah dalam menciptakan sebuah kultur birokrasi yang semakin baik terlihat dari berbagai kebijakan yang dikeluarkan pemerintah dalam mengatur aparat birokrasi. Seperti dikeluarkannya undang- undang nomor 96 sampai dengan UU nomor 101 tahun 2003 yang masing- masing mengatur tentang mekanisme pengangkatan pegawai negeri, *upgrading* kemampuan pegawai negeri dan sebagainya. Hal ini semakin menegaskan bahwa komitmen pemerintah kala itu adalah memperbaiki wajah dan kultur birokrasi Indonesia dimulai dengan pembenahan struktur sumber daya manusianya serta peningkatan kapasitas aparat birokrasi.

Di era selanjutnya sampai saat ini, istilah reformasi birokrasi nampaknya bukan menjadi sesuatu yang asing lagi. Komitmen pemerintah dalam reformasi birokrasi telah dibuktikan melalui adanya *grand design* dan *road map* yang tertuang dalam undang-undang nomor 81 tahun 2010. Reformasi birokrasi dipandang menjadi agenda penting dan mendesak untuk saat ini mengingat persepsi masyarakat yang negatif terhadap birokrasi saat ini.

kunci reformasi birokrasi ada pada kepemimpinan dan komitmennya. Kebijakan boleh saja dikeluarkan dengan ekspektasi yang sangat baik. Tetapi jika sang pemimpin tidak memiliki kontrol yang bagus terhadap proses implementasi serta komitmen yang kuat untuk melakukan perubahan maka apa yang menjadi ekspektasi besar terhadap reformasi birokrasi akan sia-sia.

### **Masa Depan Reformasi Birokrasi Indonesia**

Indonesia telah merancang sebuah design besar mengenai sebuah program pembangunan aparatur dan reformasi birokrasi yang diakomodir dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJPN) 2005-2025. Dalam dokumen tersebut menyebutkan bahwa arah kebijakan dan strategi nasional dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme aparatur negara dan mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

Tujuan Grand Design secara eksplisit menyatakan akan menciptakan aparat yang bersih, berintegritas, dan hal positif lainnya (Prasojo, 2013 : 10) . Dalam konteks ini tantangan yang dihadapi pemerintah Indonesia cukuplah besar dalam mewujudkan grand design reformasi birokrasi tersebut. Pola pikir (*mind set*) dan budaya kerja (*culture set*) belum siap untuk menerima perubahan yang drastis tersebut yaitu perubahan yang efektif, efisien, produktif, dan profesional. Birokrat kita dari mulai tingkat nasional sampai bawah sangat minim sekali menerapkan atau memiliki pola pikir melayani masyarakat, belum mencapai kinerja yang lebih baik (*better performance*), dan belum berorientasi pada hasil (*outcomes*).

Kinerja pemerintah dalam reformasi birokrasi dalam sejumlah penelitian menunjukkan kesimpulan yang mirip : sebagian kecil berhasil dan sisanya tidak berjalan sama sekali. Satu catatan penting dari penelitian tersebut adalah bahwa justru sebagian besar daerah yang dipimpin oleh individu yang reformis mampu menunjukkan adanya perubahan birokrasi yang baik. Ini artinya seorang pemimpin mampu membuah diskresi untuk kemajuan sebuah daerah, keberhasilan daerah bukan bertumpu pada birokrasinya tetapi pada pemimpin yang reformis. Pemimpin yang reformis mampu merangsang para stafnya untuk berbuat hal yang sama demi terciptanya tujuan bersama (Prasojo : 2009).

Setidaknya semua daerah di Indonesia mempunyai empat kekayaan yang bisa menjadikan suatu daerah itu menjadi maju : (1) Sumber Daya Alam, (2) Sumber Daya Manusia (3) Sumber Daya Organisasi (4) Sumber Daya Keuangan. Tidak susah untuk mengukur apakah seorang pemimpin daerah berhasil atau tidak dalam kepemimpinannya. Ketika kondisi kemakmuran masyarakat di daerah tersebut cenderung statis, atau bahkan merosot, maka bisa dipastikan pemimpin daerah tersebut tidak mampu memaksimalkan empat potensi tersebut. Atau daerah tersebut dipimpin oleh seorang pemimpin yang menggunakan logika awan dalam menjalankan birokrasinya.

Kestatisan atau kemerosotan situasi dan kondisi kemakmuran masyarakat daerah bisa dilihat dari berbagai data statistik yang tersedia untuk daerah tersebut (Lihat Daerah Dalam Angka, Indeks kemiskinan Daerah, IPM, IPKM dll.). Yang disebut sebagai statis dalam pengertian di atas ialah bukan hanya sekedar tingkat perubahannya nol, namun juga ketika tingkat perubahan yang terjadi sedemikian kecilnya sehingga tidak terlalu signifikan jika dibandingkan dengan besarnya sumber daya yang dikerahkan untuk mencapai hasil yang kecil itu. Ibarat sebuah perusahaan, biaya yang dikeluarkan untuk pengembangan dan produksi sebuah produk milyaran rupiah, namun hasil laba bersih yang diperoleh dari milyaran rupiah tersebut hanya puluhan ribu rupiah per bulan (Fadhila Putra, 2012).

Freedom House (FH) sebuah lembaga non pemerintah yang berbasis di Amerika Serikat, melakukan riset mengenai indeks demokrasi suatu negara. Untuk nilai skor demokrasi, Indonesia mengalami kemerosotan diantara 35 negara penting di dunia yang mereka teliti. Indonesia dimasukkan sebagai negara yang berada di persimpangan jalan atau a country at the crossroads (Rosdianyah, 2013 :25).

Ini membuktikan bagaimana kondisi saat ini yang terjadi pada suatu daerah ketika pemimpin daerah melihat program dan proyek pembangunan di daerahnya bukan sebagai kesempatan untuk memajukan kesejahteraan rakyat di daerahnya, namun justru sebagai kesempatan untuk mendapatkan kekayaan yang sebesar-besarnya bagi dirinya. Akibatnya sangat jelas: rakyat tetap hidup di dalam garis kemiskinan dan keterbelakangannya, dan kekumuhan terjadi di mana-mana. Korupsi anggaran pembangunan merupakan cerminan dari logika awam persis karena perilaku korupsi tak sadar akan dampak besar dari apa yang dilakukannya terhadap perikehidupan masyarakat daerah. Logika awam tak mampu melihat mata rantai sebab-akibat antara hal yang satu dan hal yang lain, dan karena itulah logika awam suka sekali melakukan aktivitas-aktivitas yang pada hakekatnya membawa akibat yang buruk buat kehidupan yang lain. Termasuk di antara aktivitas itu ialah korupsi. Jadi, seberapa

luas aktivitas korupsi dilakukan oleh para pemimpin daerah di negeri ini, hal itu bisa menjadi indikator dari luasnya logika awam yang dianut oleh para pemimpin daerah di negeri ini.

Banyak pengalaman dari berbagai negara yang telah berhasil mengimplementasikan proses reformasi birokrasi dalam tata penyelenggaraan pemerintahan di negaranya menunjukkan bahwa reformasi birokrasi merupakan langkah utama yang menentukan pencapaian kemajuan negara. Belajar dari berbagai pengalaman negara- negara internasional, menunjukkan bahwa keberhasilan transformasi dan perubahan pada tata birokrasi di negaranya sangat tergantung pada komitmen dan *leadership character* atau karakter kepemimpinan. Penjabaran dari maksud tersebut adalah, pertama yang terpenting adalah adanya komitmen untuk melakukan modernisasi, transformasi serta perubahan terhadap nilai-nilai serta struktur dalam mekanisme kerja birokrasi. Artinya, dilakukan perubahan mendasar dalam penciptaan kultur birokrasi yang lebih menekankan pada nilai- nilai serta budaya baru/modern terutama pada nilai yang berfokus pada pelayanan kepada masyarakat. Menurut Gifford dan Pinchot mekanisme perubahan struktur nilai dan budaya lama ke baru dalam birokrasi adalah sebagai berikut:

**Tabel 3.** Perubahan Struktur Nilai dan Budaya Birokrasi

Budaya Lama/ Klasik	Budaya Baru/ Modern
Bekerja tanpa keahlian	Bekerja sesuai keahlian yang dimiliki
Bekerja tidak bermakna	Bekerja dengan inovasi dan kepedulian yang tinggi terhadap user
Bekerja secara individu untuk merebut simpati pimpinan	Bekerja secara teamwork
Bekerja dengan basis fungsional	Bekerja dengan basis proyek
Satu bidang keahlian yang dimiliki	Mengadopsi beragam skill
Atasan atau pimpinan sangat berkuasa	Masyarakat sebagai user memiliki kuasa yang besar pula
Koordinasi dari atas ( <i>top-down coordinations</i> )	Koordinasi diantara rekan kerja

Sumber : Gifford and Pinchot, 1993

Kedua, komitmen yang dibutuhkan dalam keberhasilan proses reformasi birokrasi adalah komitmen untuk melakukan penegakkan hukum (*supreme of law*). Penegakkan hukum memang menjadi sebuah isu sentral saat ini. Penegakkan hukum diperlukan dalam berbagai tindakan menyimpang terhadap penyelenggaraan birokrasi seperti mal-administrasi, korupsi, kolusi, nepotisme dan tindakan indisipliner lainnya. Kedua komitmen itu nampaknya menjadi komitmen dasar bagi pelaksanaan reformasi birokrasi di negeri ini.

Namun, komitmen tersebut nampaknya tidak akan berhasil tanpa apa yang dinamakan dengan *leadership character*. *Leadership character* penting dibutuhkan dalam menciptakan maupun menjalankan berbagai macam kebijakan. *Leadership Character* yang dibutuhkan dalam hal ini adalah model kepemimpinan yang tegas, responsive terhadap aspirasi masyarakat, konsisten serta yang tidak dikekang oleh kepentingan- kepentingan lain. Hubungan *leadership character* yang baik dengan komitmen sebagai rumus dasar pelaksanaan reformasi birokrasi dapat dilihat dalam misalnya kepemimpinan yang tegas dan berani dalam menegakkan hukum dan melaksanakan perubahan. Hal ini yang kemudian menjadi isu sentral saat ini terkait penegakkan hukum di negeri ini. Di sisi lain, *leadership character* yang konsisten menjadi bagian terpenting dalam menjalankan proses reformasi birokrasi kaitannya dengan komitmen untuk melakukan transformasi serta perubahan nilai dan budaya dalam kultur birokrasi itu sendiri.

**Tabel 4.** Perbandingan Paradigma Birokrasi

<b>Dimensi</b>	<b>Paradigma Lama Birokrasi</b>	<b>Paradigma Baru Birokrasi</b>
<b>Kultur dan Struktur Kerja</b>	Irasional-hirarkis	Rasional- Egaliter
<b>Hubungan Kerja</b>	Komando- <i>Intervensionis</i>	Partisipan- <i>Otonomus</i>
<b>Tujuan Kerja</b>	Penguasaan, Pengendalian Publik	Pemberdayaan Publik, Demokratisasi
<b>Sikap terhadap public</b>	<i>Rent-seeking</i> (ekonomi biaya tinggi)	Profesional,Pelayanan Publik transparansi biaya, <i>public Accountability</i>
<b>Pola Rekrutmen, pengawasan &amp; Penghargaan</b>	<i>Spoil System</i> (Nepotisme,dikriminasi berdasarkan ikatan primordial, suku, Ras dan Agama)	<i>Merit System</i> (Pangkatkangan karena skill/ keahlian, pengawasan kolektif, obyektif)
<b>Model Pelayanan</b>	Tidak Ada kompetisi dalam pelayana	Ada Kompetetisi dalam Memberkan Pelayanan
<b>Keterkaitan dengan Politik</b>	Birokrasi Berpolitik	Netralitas Politik

Sumber: Diolah Oleh Syafuan Rozi dari berbagai sumber, th.2000

Oleh karena itu, berbicara masa depan reformasi birokrasi di Indonesia intinya berada pada komitmen seluruh aparatur birokrasi dari tingkat atas sampai bawah serta karakter kepemimpinan yang memang tegas, berani dan konsisten dalam menjalankan apa yang dinamakan reformasi birokrasi tersebut. Tanpa adanya komitmen dan *leadership character* yang kuat dan baik sebagai rumus dasar dalam pelaksanaan reformasi birokrasi maka harapan ataupun cita- cita untuk mewujudkan sebuah tata penyelenggaraan pemerintahan/ organisasi

birokrasi yang baik dan tata pemerintahan yang baik akan sia-sia atau sebatas *blue print* yang berada dalam ruang vakum.

### **Optimisme Daerah**

Permasalahan birokrasi di pusat dan daerah, tidak serta merta semuanya menjadi negatif. Permata-permata yang muncul di daerah ternyata bisa memberikan kita angin segar akan perubahan yang diharapkan selama itu di tubuh birokrasi kita. Meskipun tidak merata di setiap daerah, setidaknya dari beberapa contoh daerah di Jawa Timur ini mampu memberikan kita semangat untuk menata lagi pembangunan mulai dari bawah.

Kita mencoba memberikan gambaran program-program daerah di Jawa Timur yang mempunyai dampak signifikan bagi keberlangsungan pelayanan dan perbaikan kualitas birokrasi di daerah. Di beberapa Kabupaten di Jatim yang mempunyai penataan ekonomi yang kuat seperti Kota Surabaya, Malang, Sidoarjo, relatif memberikan pelayanan yang cukup baik untuk menarik investor datang ke daerah. Ini menunjukkan kemajuan ekonomi suatu daerah mampu mempengaruhi kualitas pelayanan dan dinamika kinerja birokrasi, hal ini menjadi contoh yang baik dan sekaligus mampu direplikasi oleh daerah-daerah disekitarnya.

Begitu juga pelayanan pendidikan di Jatim yang sudah mulai tertata. Ini bisa dilihat dari komitmen daerah dalam hal alokasi anggaran pendidikan dalam APBD yang sesuai amanat konstitusi sebesar 20%. Hal ini menyebabkan daerah bisa memberikan program-program yang baik dalam hal pendidikan seperti program wajib belajar 12 tahun yang sudah banyak dilakukan seperti di Kota Surabaya, Kota Mojokerto, dan Kab. Bangkalan. Bahkan inovasi teknologi dalam hal pendidikan sudah mulai diterapkan di Kota Surabaya dengan adanya *e-learning* dan penggunaan raport online dari jenjang SD samai SMA sederajat. Tidak hanya pendidikan formal, pendidikan non formal seperti pondok pesantren juga menjadi fokus daerah seperti di Kabupaten pasuruan dan Kabupaten Probolinggo yang sudah mempunyai kurikulum pembelajaran pesantren. Untuk pendidikan Inklusi dan autis juga tidak terlepas dari kesadaran daerah dalam hal kesetaraan pendidikan seperti yang diterapkannya di kab. Gresik dan Kota Malang untuk mendirikan pendidikan inklusi dan autis serta ada laboratorium deteksi dini autis.

Dalam hal pengembangan ekonomi, Kabupaten-kabupaten di Jawa Timur hampir sebagian besar mempunyai karakteristik atau ke khas-an dalam mengembangkan sumber daya mereka. Di beberapa daerah seperti Kab. Sidoarjo dan Kab. Lamongan sudah mengadopsi program dari Jepang yang di adopsi oleh kementerian perdagangan dengan *One*

*Village One Product* (OVOP). Begitu juga dengan konsep agrowisata atau konsep minapolitan yang sering kita jumpai di daerah-daerah seperti Kota Batu dan Kab. Lumajang. Dan daerah dengan produk unggulan seperti kopi Bondowoso, Jambu Sampang, Salak bangkalan, Belimbing Blitar, Pecel Madiun dan lain-lain.

Dalam hal pengembangan wisata, beberapa tahun ini Jatim menjadi tren wisata nasional bahkan Internasional dengan pengembangan wisata Banyuwangi, Bromo, Semeru, dan Kabupaten Malang. Bahkan tahun 2015 setelah jalur lintas selatan (JLS) selesai, potensi wisata Jatim kawasan selatan akan lebih maju.

Dalam hal pembinaan lingkungan hidup, beberapa kota juga sudah mulai menanggapi serius permasalahan lingkungan, program-program inovatif juga sudah mulai dilaksanakan seperti pengelolaan kawasan *seat belt* di Pacitan, sekolah alam di Kota Probolinggo yang melibatkan anak-anak sekolah untuk mendeteksi kondisi lingkungan dan pelibatan tukang becak dalam mengurus lingkungan, di Pamekasan para pemulung dan pasukan kuning sudah dilengkapi standart kesehatan yang layak.

Dari segi pemanfaatan energi potensial, di Jatim juga sudah menerapkan beberapa energi alternatif seperti pemanfaatan energi gas metan pada sampah di Kabupaten Malang dan Kota Malang serta tulungagung yang dimanfaatkan untuk kebutuhan rumah tangga. Pemanfaatan sumber air sebagai energi listrik alternatif dengan menggunakan mikrohidro di Kab. Lumajang dan Kab. Probolinggo. Pemanfaatan bio gas dari kotoran manusia dan hewan di daerah pacitan, Tuban, Kab. Malang, Kota Batu, Kabupaten Pasuruan juga sudah diterapkan.

Tidak semua daerah di Jatim mempunyai kualitas pelayanan yang baik, di beberapa daerah terdapat juga masyarakat maupun birokrasi yang tidak melek dengan kemajuan, dan ini yang harus menjadi evaluasi bersama demi kemajuan yang ingin dicapai. Beberapa daerah di Jatim mengalami pola yang unik antara kepala daerah dengan birokrasinya. Ada daerah yang mempunyai pemimpin bagus dan birokrasi bagus. Ada juga daerah yang mempunyai birokrasi bagus dan pemimpin yang kurang bagus. Ada daerah yang memiliki pemimpin bagus tapi birokrasinya tidak bagus. Ada juga yang pemimpinnya tidak bagus dan birokrasinya juga tidak bagus.

Selain yang pertama, semua pola yang terjadi akan mengalami permasalahan tentang kemajuan daerah, kalau di Jatim menginginkan daerah yang maju, maka syarat mutlak yang dilaukukan adalah mempunyai pemimpin bagus dan mempunyai birokrasi pendukung yang bagus pula.

## KESIMPULAN

Dalam melaksanakan proses reformasi birokrasi, para ahli menyatakan bahwa ada dua rumus dasar untuk pelaksanaan reformasi birokrasi ini yakni komitmen dan *leadership character*. Komitmen menjadi penting untuk melaksanakan apa yang menjadi keinginan besar dari proses reformasi birokrasi tersebut. Di sisi lain, karakter seorang pemimpin juga yang kuat dan tegas menjadi penunjang keberhasilan reformasi birokrasi tersebut. Tetapi dalam realitanya, memang tidak mudah untuk melaksanakan reformasi birokrasi di negeri ini, karena masih kuatnya pengaruh budaya lama yang sudah melekat erat.

Oleh karena itu, berbicara masa depan reformasi birokrasi di Indonesia intinya berada pada komitmen seluruh aparatur birokrasi dari tingkat atas sampai bawah serta karakter kepemimpinan yang memang tegas, berani dan konsisten dalam menjalankan apa yang dinamakan reformasi birokrasi tersebut. Tanpa adanya komitmen dan *leadership character* yang kuat dan baik sebagai rumus dasar dalam pelaksanaan reformasi birokrasi maka harapan ataupun cita-cita untuk mewujudkan sebuah tata penyelenggaraan pemerintahan/ organisasi birokrasi yang baik dan tata pemerintahan yang baik akan sia-sia.

Saat ini kondisi nasional dan daerah-daerah di Indonesia sangat membutuhkan pemimpin-pemimpin, terutama sekali pemimpin-pemimpin daerah yang memiliki kecerdasan dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan daerah. Begitu juga dengan mental birokrasi kita yang harus mulai ditata dengan baik, agar bisa tumbuh menjadi negara dan daerah yang memiliki daya saing di tingkat global dan menjadi semakin maju dan makmur. Harapan untuk menjadi percontohan yang baik akan selalu muncul dibenak kita semua dimana kita bisa meliha Kabupaten Percontohan, Provinsi Percontohan, dan Negara yang diakui Internasional sebagai negara yang memiliki kualitas pelayanan yang baik dan Indeks demokrasi yang bagus.

Negeri ini sudah terlalu lama dikendalikan oleh birokrasi yang tidak tertata dan pemimpin-pemimpin daerah yang menjalankan kepemimpinan daerahnya secara awam sehingga bukannya membantu bangsa dan negara ini mengurai benang kusut persoalan, namun justru malah menambah kekusutan baru. Pemimpin-pemimpin daerah yang ada selama ini terlalu sibuk mengorientasikan kebijakan ekonomi dan politik ke dalam (*inward looking*) dan kurang berpikiran mendunia (*outward looking*) sehingga gagal untuk mencapai kemajuan-kemajuan yang bernilai dari perspektif standar global. Sudah saatnya negeri ini dipenuhi dengan birokrat-birokrat handal dan para pemimpin daerah yang memiliki kualitas

kecerdasan yang memungkinkan mereka mampu membimbing daerahnya menjadi daerah yang maju dan makmur, baik dari perspektif nasional maupun global.

## DAFTAR PUSTAKA

- Caiden. Gerald. 1969. *Administrative Reform*. Sagepub Press: California
- Caiden, G.E..1991. "What Really is Public Administration?" dalam *Public Administration Review*, Vol.51, No. 6.
- Dwiyanto Agus, dkk. 2003. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gajah Mada.
- , 2006. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Seri Kajian Birokrasi: Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- , 2008. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press
- Gifford and Pinchot, Elizabeth.1993 *The End of Bureaucracy and The Rise of The Intelligent Organization*, Barret-Koehler Publishers: San Fransisco
- Manshur, Ali. 2011. *Pelaksanaan Reformasi Birokrasi*. Kemenag Press: Jakarta
- Monsod, T.C., 2008. *The Philippine Bureaucracy: Incentive Structures and implications for Performance*. Human Development Network (HDN) Discussion Paper Series, No.4.
- Morgan, G, 1986. *Images Of Organization*. Beverly Hils, Ca: Sage Puvlications.
- Osborne, D. and Gaebler, T. 1996. *Reinventing Government: How the Enterpreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York : Plume.
- Osborne, D. and Plastrik, P., 1997. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reiventing Government*. Addison-Wesley, reading, MA
- Prasojo, Eko. 2009. *Reformasi Kedua "melanjutkan estafet reformasi"*. Jakarta ; Salemba Humanika.
- . 2013. *Pemimpin dan Reformasi Birokrasi."Catatan Inspiratif dan Alat Ukur Kepemimpinan dalam Implementasi Reformasi Birokrasi"*. Kementrian Pemberdayaan Aparatur Negara.
- Putra, Fadhila. 2012. *New Public Governance* . Malang : UB Press
- Rahmasari, Anggraini. 2008. *Penerapan Good Governance dan perubahan budaya organisasi di Pemkot Blitar*. Jurnal Vol. 2 LIPI: Jakarta
- Rosdiansyah. 2013. Akuntabilitas"*Spirit Publik Yang Kian Cerewet*". JPIP
- Rozi, Syafuan. 2000. *Model Reformasi Birokrasi Indonesia*. Jurnal Vol. 1 Widyariset: Jakarta

- Sobhan, Syafuan Rozi, 2000, Masalah Birokrasi di Indonesia. Jurnal Transparansi, Edisi 18 Maret 2000.
- Saiful H. Djarot, *Manajemen Pelayanan Publik dalam pelaksanaan Otda dan Penataan kelembagaan di Pemerintah Kota Blitar*. Disampaikan dalam ceramah umum di Universitas Bhayangkara Surabaya tahun 2004
- Seri Penerbitan Studi Ilmu Politik. 1998. *Mengubur sistem politik Orde Baru*. Laboratorium Ilmu Politik FISIP UI & Mizan: Jakarta
- Shafritz, Jay M. dan Ott, J. Steven, 1987. *Classics of Organization Theory*, Second Edition, Brooks/Cole Publishing Company Pasific Grove, California.
- Shafritz, Jay M. ed., 2000. *Defining Public Administration* Selections from the International Encyclopedia of Public Policy and Administration, Westview, A Mamber of the Perseus Books Group.
- Siagian, Sondang P. 1994. *Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi, dan Terapinya*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- , 2000. *Administrasi Penbanguan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Thoha, Miftah. 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Raja Grafindo Persada: Jakarta
- , 2002. *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta: PT, RajaGrafindo Persada.