

MENDORONG REFORMASI BIROKRASI PUBLIK

Oleh:
Drs. Joni Dawud, DEA^{*)}

Pendahuluan

Gelombang tuntutan perubahan kehendak publik dalam segenap ranah kehidupan sosial politik, ekonomi, budaya, hukum, termasuk reformasi birokrasi, semakin nyaring disuarakan oleh berbagai kalangan masyarakat. Kehendak tersebut, merupakan bagian integral dari tuntutan reformasi dalam kehidupan negara bangsa (*nation state*) ini, bahkan kehendak tersebut menggumpal dalam ranah penyelenggaraan pemerintahan yang transparan, akuntabel dan partisipatif. Seiring dengan perkembangan pembangunan dan kemasyarakatan, reformasi birokrasi publik merupakan suatu keharusan yang menuntut adanya kualitas dalam setiap aktivitas aparatur pemerintahan. Reformasi terutama dalam konteks refungsionalisasi birokrasi publik bahkan merupakan kebutuhan bagi masyarakat modern. Dengan perkataan lain, pembahasan birokrasi memang menarik, terutama ketika wacana demokratisasi menjadi krusial di era reformasi dalam upaya pemberdayaan atau penguatan *civil society* yang memang menjadi keharusan zaman, yang selama ini kita sadari bahwa pada rezim Orde Baru, kekuatan-kekuatan di luar negara “terpenjara” atau dipinggirkan oleh keangkuhan dan hegemoni kekuasaan. Makna reformasi erat hubungannya dengan dinamika pembangunan nasional yang semakin kompleks dan menuntut terwujudnya pemberdayaan masyarakat yang lebih mampu dan mandiri di dalam kehidupan kemasyarakatan dan kenegaraan. Hakikatnya, memajukan keberdayaan masyarakat harus merupakan bagian transformasi kualitatif masyarakat dari berbagai kelembagaan yang ada. Karena itu revitalisasi birokrasi yang mengabdikan kepada pelayanan kesejahteraan rakyat - sebagai pemegang kedaulatan negara bangsa - menjadi keharusan bukan keterpaksaan.

Kalau kita merujuk kepada data PNS per Juni tahun 2006 yang dikeluarkan Badan Kepegawaian Negara, jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebanyak 3.633.261 orang (<http://www.bkn.go.id>), dan data tersebut belum termasuk tenaga honorer (pegawai birokrasi non PNS). Apabila dilihat dari aspek kuantitas, sudah pasti data tersebut menunjukkan ratio terlalu tinggi jika dibandingkan dengan penduduk Indonesia yang ada dewasa ini. Namun, persoalan kualitas pelayanan birokrasi pemerintahan tidak hanya menyangkut satu aspek atau dimensi kuantitas saja, melainkan banyak faktor lain yang tidak mendukung. Faktor tersebut antara lain kualitas sumber daya manusia (SDM) yang rendah, karena sadar atau tidak akibat praktek-praktek KKN dalam rekrutmennya, bahkan sarana dan prasarana yang belum memadai. Oleh karena itu tidak terlalu mengagetkan bahwa tingkat pelayanan publik birokrasi Indonesia menempati urutan ke-89 dari 117 negara.

Pada titik persoalan di atas, agenda reformasi birokrasi publik merupakan suatu kebutuhan untuk mewujudkan pelayanan profesional, tidak memihak (*netral*), bukan keterpaksaan. Karena akan sangat berbahaya sekali apabila birokrasi sebagai tulang punggung pelayanan publik, justru tumbuh menjadi gurita raksasa atau “konglomerasi

^{*)} Kabid PKP2A I LAN Bandung

birokrasi" yang hanya mengemban kepentingannya (dalam bahasa politik, hanya *interest oriented* diri sendiri dan kepentingan kelompoknya saja).

Reformasi Birokrasi: Suatu Kebutuhan

Kata birokrasi, sudah tidak asing lagi bagi kehidupan kita, bahkan senantiasa menjadi perbincangan menarik, ketika agendanya menggambarkan peran dan fungsinya dalam pemerintahan (negara bangsa). Jadi secara sederhana, birokrasi dapat didefinisikan sebagai suatu program antara sekumpulan orang, sistem pendelegasian wewenang, metoda-metoda dan kantor yang dijalankan oleh pemerintahan dalam mengelola sebuah negara.

Namun, selama ini pula persepsi masyarakat terhadap birokrasi tak dapat disangkal selalu negatif. Birokrasi tidak peka terhadap tuntutan masyarakat, kurang bertanggungjawab terhadap pelaksanaan tugas pekerjaannya, kualitas pelayanan yang rendah dan prosedur yang berliku-liku, ruwet, sehingga banyak orang yang mencari-cari jalan pintas melalui KKN (kolusi, korupsi dan nepotisme).

Padahal "mimpinya" Weber tidak mengasumsikan birokrasi sebagaimana yang dipersepsinya oleh masyarakat dewasa ini, yakni raksasa buruk yang menakutkan. Birokrasi dalam suatu masyarakat merupakan suatu rangkaian yang penting untuk mengelola atau menjalankan tugas pekerjaan berdasarkan pembagian tugas dan pendelegasian wewenang yang jelas dan tegas. Birokrasi dalam pemerintahan dimaksudkan untuk mengorganisir secara teratur suatu pekerjaan yang dilakukan oleh banyak orang. Fritz Morstein Mars, menyatakan bahwa birokrasi merupakan "tipe organisasi yang dipergunakan pemerintahan modern untuk pelaksanaan berbagai tugas-tugas yang bersifat spesialisasi, dilaksanakan dalam sistem administrasi dan khususnya oleh aparat pemerintah".

Pertanyaannya, sampai seberapa jauh birokrasi sebagai sebuah struktur teknis penyelenggara kekuasaan telah melayani yang memiliki kedaulatan negara bangsa ini. Memang, kontradiksi-kontradiksi yang selama ini terjadi (baca: terutama Orde Baru), yakni bahwa birokrasi yang seharusnya melayani kepentingan seluruh lapisan masyarakat, justru sebaliknya, terjebak hanya menjadi pelayan lapisan tertentu yang sangat terbatas secara jumlahnya, yaitu elit penguasa. Pantas kalau Riggs (1994) mengemukakan bahwa birokrasi menjadi arena utama permainan politik yang mempertaruhkan kepentingan pribadi, bukan kepentingan publik. Sehingga birokrasi menjadi "*encapsulated*" dan tidak tanggap terhadap kepentingan di luar dirinya atau terjadi imunitas birokrasi terhadap tuntutan masyarakat.

Dengan pendekatan konvensional seperti itulah, birokrasi sebagai "*rising star*" - yang menjalankan prinsip-prinsip organisasi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi administratif- dalam pelaksanaannya berjalan tidak lancar, alias tidak efisien. Sebaliknya, birokrasi menjadi terpolusinya bahkan menjebak diri kepada kepentingan elit politik dan penguasa, yang pada akhirnya menjadikan dirinya sebagai sesuatu yang patologis, lemah karsa dan lemah produktivitas. Itulah yang menjadi gugatan kalangan masyarakat terhadap peranan dan fungsi birokrasi dalam organisasi pemerintahan yang tidak sedap didengar.

Dalam konstataasi kekuasaan, bahwa memang berkembangnya kekuasaan negara terhadap masyarakat dikarenakan masyarakat merupakan kumpulan manusia yang di

dalamnya terdapat kelompok-kelompok kepentingan. Untuk mencapai kepentingannya tersebut, kadangkala harus mengorbankan dan atau mengganggu kelompok lain. Dalam bahasa lain, "kedaulatan kelompok" lebih diutamakan dengan berbagai manuver politik.

Konseptualisasi birokrasi itu sendiri dalam penyelenggaraan negara berperan menjaga keharmonisan antar kelompok kepentingan. Selanjutnya penambahan aktivitas pemerintah lebih banyak disebabkan oleh semakin besarnya aktivitas sosial kemasyarakatan. Dalam pandangan ini, perluasan aktivitas pemerintahan dengan penambahan fungsi baru, tetap melaksanakan fungsi yang sama, dan ditambah dengan upaya efisiensi pelayanan kepada masyarakat, telah mendorong perkembangan pemerintah atau birokrasi secara otomatis.

Persoalan-persoalan klasik penyakit birokrasi seperti kesulitan mewujudkan koordinasi di antara kegiatan pokok yang saling berkaitan dan pendelegasian wewenang yang "setengah hati" dari struktur yang lebih tinggi justru mengakibatkan keterlambatan kerja atau keengganan bawahan mengambil inisiatif dalam menyelesaikan pekerjaan, lemah prestasi, prosedur yang kaku, kinerja yang rendah, terlalu formalistik, dan sejenisnya.

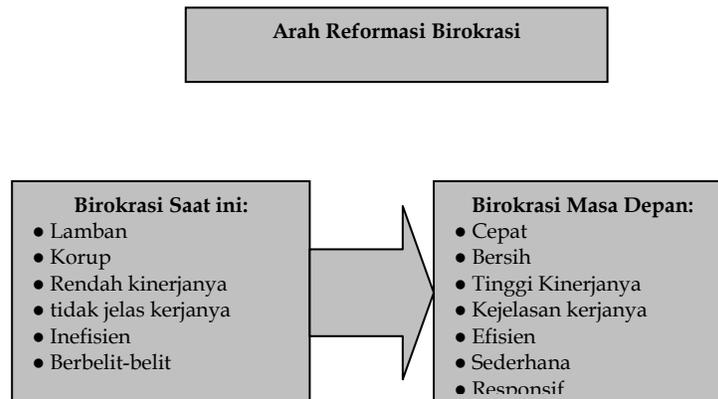
Padahal, karakter birokrasi modern seperti digambarkan Max Weber, secara garis besar adalah: 1) mobilisasi yang sistematis dari energi manusia dan sumber daya material untuk mewujudkan tujuan-tujuan kebijakan atau rencana-rencana yang secara eksplisit telah didefinisikan; 2) pemanfaatan tenaga-tenaga karir yang terlatih, yang menduduki jabatan-jabatan bukan atas dasar keturunan dan yang batas-batas yuridiksinya telah ditetapkan secara spesifik dan; 3) spesialisasi keahlian dan pembagian kerja yang bertanggung jawab kepada sesuatu otoritas atau konsistensi.

Dalam upaya memperbaiki dan meningkatkan kinerja birokrasi publik, tentunya memerlukan gerak sepadan dan simultan dari seluruh anasir bangsa. Dalam hal ini dibutuhkan upaya pemerintah untuk mengadakan 'redefinisi' atau menemukan kembali birokrasi, sehingga peran fungsional birokrasi di dalam pemerintahan semakin bermakna. Kesadaran sosiologis birokrasi yang menjadi tuntutan dewasa ini yakni kesadaran akan perubahan dari konsep pelayan elit penguasa menjadi abdi masyarakat atau menjadi birokrasi yang profesional dalam menjalankan kebijakan-kebijakan negara demi kesejahteraan masyarakat. Perubahan paradigma tersebut merupakan bagian integral untuk mewujudkan revitalisasi peran dan fungsi birokrasi yang sebenarnya.

Sesungguhnya, disadari atau tidak, reformasi birokrasi secara substansial memegang peran yang krusial bagi pengembangan dirinya dan kepentingan masyarakat luas. Jejak langkah reformasi birokrasi harus sudah menjadi kesadaran sosiologis birokrasi pemerintahan, kalau memang tidak mau tergilas oleh gelombang tuntutan yang makin luas terhadap dirinya. Dalam arti, reformasi birokrasi pemerintahan sudah menjadi keharusan dalam ranah tuntutan gelombang demokratisasi yang menghendaki kesejahteraan rakyat tercapai. Kesetiaan sebagai pelayan masyarakat adalah sebagai ideologi dalam menjalankan tugas-tugas pekerjaannya. Bukan setia terhadap pemegang kekuasaan, namun setia terhadap tugas pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya.

Tanpa memperhitungkan hal tantangan-tantangan yang semakin kompleks baik dalam bentuk, jenis serta intensitasnya, birokrasi pemerintahan akan tergilas. Karenanya, untuk menghadapi tantangan-tantangan tersebut, sudah pasti dibutuhkan aparatur pemerintahan yang peka membaca keadaan dan memiliki kepekaan terhadap tuntutan pelayanan masyarakat.

Bagaimanapun reformasi birokrasi publik akan menguntungkan birokrasi dan menguntungkan masyarakat itu sendiri. Untuk itu arah reformasi birokrasi publik perlu dipikirkan dan menjadi agenda penting negara bangsa kita, sehingga kesadaran sosiologis menjadi tumpuan yang berarti bagi birokrasi untuk bekerja dengan profesional. Apalagi dalam era globalisasi dewasa ini, tuntutan dan tantangannya terhadap organisasi pemerintahan, harus dijawab dengan kinerja pemerintahan itu sendiri dalam memberikan pelayanan pada masyarakat yang membutuhkannya. Arah tersebut reformasi birokrasi dapat dijelaskan pada gambar di bawah ini.



Dalam tataran realitas kebirokrasian memang perlu diselami sikap birokrat terhadap reformasi birokrasi itu sendiri, karena di dalamnya merupakan perwujudan sekumpulan orang dari berbagai latar belakang, bahkan kelompok yang berbeda. Dalam birokrasi paling tidak terdapat tiga kelompok kecenderungan. *Pertama*, kelompok yang tidak mau berubah. Kelompok birokrasi tipe ini, jelas merupakan kelompok yang mempertahankan *status quo*, yang posisinya saat ini sangat menguntungkan bagi kepentingan birokrasi, dan berpandangan bahwa perubahan akan membawa "malapetaka" bagi dirinya dan kelompoknya. Kelompok ini, kinerjanya jauh dari efisien, bahkan sebagai kendala yang signifikan yang sudah menjadi akar masalah (*root of the problems*). *Kedua*, kelompok yang ragu untuk berubah. Tipe kelompok birokrasi seperti ini, tidak memahami perannya yang signifikan sebagai salah satu instrumen organisasi suatu masyarakat modern. Sikapnya senantiasa khawatir terhadap perubahan, karena beranggapan dengan adanya perubahan justru dapat mengakibatkan kerugian bagi dirinya/kelompoknya. Dan *ketiga*, kelompok yang menghendaki perubahan (kelompok reformis). Tipe kelompok birokrasi ini, menyadari akan pentingnya suatu pengembangan dan perubahan dalam birokrasi. Karena tanpa pengimbangan terhadap perubahan yang berkembang dalam masyarakat, birokrasi sebagai perwujudan lembaga negara yang menjalankan tugas-tugas negara, sadar atau tidak akan senantiasa menjadi hujatan masyarakat, dengan berbagai predikat yang ditunjukkan kepadanya, seperti lamban, tambun dan rendah kinerjanya, tidak efisien dan tuduhan-tuduhan sejenisnya. Model atau tipe birokrasi yang menghendaki perubahan, atau disebut sebagai kelompok reformis, merupakan agen-agen pembaharu dalam kebirokrasian yang menginginkan untuk menjawab tantangan masa kini dan masa yang akan datang. Kelompok birokrasi yang menghendaki perubahan ini memiliki

karakteristik yang organis-adaptif, apolitik, netral, dan berorientasi pada pelayanan masyarakat, professional, transparan dan akuntabel serta responsif.

Apa Yang Harus Direformasi

Reformasi birokrasi sebagai alat pemerintahan, tentu saja menjadi fokus perhatian yang penting. Namun hal tersebut bukan berarti mengabaikan karakter utama birokrasi sebagai organisasi yang sistemik yang diisi oleh sekumpulan orang-orang yang menjalankan tugas yang telah ditetapkan oleh kebijakan-kebijakan politik berupa peraturan perundang-undangan. Pergeseran kondisi sosial politik dewasa ini, perlu dijawab dengan mendorong inovasi-inovasi bagi keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*). Karenanya, paradigma baru peran birokrasi menuju Indonesia baru yang demokratis merupakan keniscayaan. Reformasi dalam kaitan dengan administrasi publik, harus menjadikan birokrasi publik/pemerintahan sebagai agen pembaharu dalam menata pemerintahan yang akuntabel, transparan, dan tidak korup.

Pada tataran ini, reformasi birokrasi mesti mampu menerobos ke ranah sebagai berikut:

1. Level Sistem

Sistem merupakan rujukan yang berarti dalam menjalankan mekanisme segala aktivitas organisasi. Karenanya mementingkan reformasi birokrasi publik pada level ini sudah pasti perlu dilakukan, sehingga birokrasi sebagai produk kelompok manusia tidak bisa dilepaskan dari sistem nilai yang melengkapinya, bahkan mempengaruhinya.

Kejelasan reformasi birokrasi publik, dalam menata pemerintahan yang baik, tentu saja harus dilakukan secara komprehensif-holistik, meskipun memang ada yang berpendapat bahwa dalam reformasi birokrasi “banyak jalan menuju roma”. Tidak ada pola yang baku dari arah mana reformasi birokrasi dapat dilakukan. Yang pasti reformasi birokrasi tidak akan pernah berakhir (“*never ending*”), selama pemerintahan ada dan situasi terus berkembang dan berubah. Namun, *grand design* dalam mereformasi birokrasi, tentu saja perlu dimulai atau dilakukan. *Grand design* merupakan *blue print* untuk menentukan bentuk dan model reformasi birokrasi publik dalam negara bangsa ini.

Pemahaman terhadap level sistem ini, akan berfungsi sebagai pendekatan terhadap reformasi birokrasi publik, sehingga kemungkinan terbuka untuk mengembangkan dan menginovasi secara seksama perspektif kepentingan mereformasi birokrasi tersebut. Persoalannya, mengapa orientasi pada level sistem penting bagi proses pengembangan dan atau reformasi birokrasi publik? Orientasi pada level sistem dalam hal ini memberikan atau sebagai sumbangsih yang berarti mendasar untuk cara/metode menganalisis dan mengevaluasi segenap aspek krusial dari reformasi birokrasi publik yang memiliki hubungan logis satu sama lain. Berfikir sistem adalah sebagai pijakan fundamental menyeluruh, di mana antara komponen-komponen yang satu dengan yang lainnya tidak bisa dipisahkan, alias bersifat integral. Dengan demikian kita dapat menelaah, mengidentifikasi dan menganalisisnya dengan efektif.

Dengan demikian, level sistem sebagai arah jarum reformasi birokrasi publik, variabel-variabel utamanya mencakup pada visi dan misi, hukum dan peraturan perundang-undangan, desentralisasi, transparansi, alokasi anggaran, keuangan, akuntabilitas, dan kepegawaian.

2. *Level Kelembagaan*

Dasar pendekatan sistem terhadap reformasi birokrasi publik, tentu saja bukan tanpa alasan yang berarti, justru sebaliknya, untuk melukiskan birokrasi publik sebagai sistem yang diperlukan dalam mengidentifikasi perbaikan-perbaikan yang dibutuhkan atau diperlukan yang berfungsi secara komprehensif dan visioner.

Kekurangan yang utama dari prinsip-prinsip yang berlaku dewasa ini dalam kelembagaan birokrasi, kerap kali mengabaikan tuntutan zaman yang sedang berkembang, padahal satu-satunya yang konstan atau tetap adalah perubahan. Karena itu, secara sosialogis, bahwa perkembangan kelembagaan dalam arti seiring dengan tuntutan semangat zaman, sangat penting dibaca dalam menggerakkan organisasi/atau kelembagaan. Maksudnya, kekurangan-kekurangan yang terulang-ulang dalam praktek kelembagaan organisasi dengan lingkungan manusia yang bervariasi latar belakangnya adalah keadaan yang tidak selaras dengan kehendak perubahan yang ada di luar kelembagaan dari segi pengelolaannya.

Sindrom birokrasi publik adalah "rabun dekat", terpaku pada rutinitas tugas saja, berpandangan sempit terhadap persoalan-persoalan yang berkembang dalam pergumulan kehidupan negara bangsa ini. Sehingga terkaget-kaget (terkejut-kejut) ketika iklim sosial masyarakat menuntut adanya perubahan dalam tatanan kehidupan negara bangsa ini, termasuk di dalamnya tatanan birokrasi. Kemiskinan strategi (= tidak berorientasi ke masa depan), tampaknya telah menjadi penyakit kelembagaan ini, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan berada dalam kubang kemerosotan kepercayaan dari masyarakat, ia jatuh kepada perangkap "kegiatan" karena tidak memadainya struktur kelembagaan.

Desain kelembagaan sebagai aspek yang tidak bisa ditinggalkan dalam pembenahan kelembagaan birokrasi publik, meliputi prinsip-prinsip dasar dalam pengelolaan administrasi. Prinsip-prinsip tersebut antara lain efisiensi administrasi melalui spesialisasi tugas di kalangan birokrat-birokrat, mengatur anggota-anggotanya secara jelas dan tegas di dalam suatu hirarki wewenang, jarak pengawasan atau pengendalian pada setiap unit/sektor lebih efisien dan efektif, dan mengelompokkan tugas-tugas pekerjaan secara spesifik, dengan maksud agar pengawasan baik berdasarkan tujuan, proses langganan dan tempat dapat ditingkatkan.

Penerapan prinsip-prinsip tersebut dalam level kelembagaan yang bertujuan untuk menghindari "rabun dekat", sudah seharusnya dipertegas kembali. Penerapan prinsip tersebut paling tidak memiliki keuntungan: *Pertama*, tidak terjadi penumpukkan pegawai dalam suatu unit organisasi; *kedua*, birokrasi dalam menjalankan peran dan fungsinya berjalan efektif, dan *ketiga*, tersebarnya sumber daya birokrasi yang berkualitas pada masing-masing unit kerja.

Dengan demikian, rencana fungsional kelembagaan yang harus dijalankan dalam kerangka reformasi birokrasi publik adalah perencanaan, core bisnis, budaya organisasi, pengorganisasian, sistem informasi manajemen (SIM); SOP SPM, pengendalian, dan kemitraan. Apabila, komponen-komponen tersebut sudah diketahui dan dipahami, maka hal tersebut merupakan referensi untuk merekonstruksi birokrasi, sehingga nilai utama kelembagaan mampu menyesuaikan diri dengan lingkungan serta tidak terperangkap pada pola yang kaku dan rigid. Keengganan memperhatikan faktor-faktor tersebut, berarti kelembagaan tersebut, telah "mati suri" yang berpangkal dari kesalahpahaman pemaknaan perubahan.

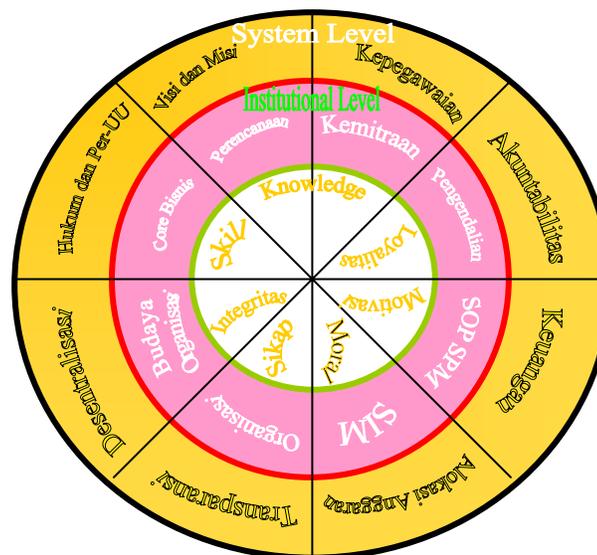
3. Level Pengetahuan (*knowledge*)

Sifat kelembagaan yang sehat, tentu saja tidak menapikkan proses yang tengah berlangsung dalam kehidupan negara bangsanya. Tuntutan sosiologis masyarakat akhir-akhir ini, jauh berbeda dengan tiga dasawarsa yang telah lewat. Karenanya penyehatan kelembagaan birokrasi publik, agar selalu berada dalam takaran yang berarti dalam penyelenggaraan roda pemerintahan. Ukuran keberhasilan demokrasi pemerintah adalah kemampuan pemerintah dalam mencari dan menemukan keinginan perubahan sosial.

Adapun Reformasi birokrasi publik saat ini belum berjalan sesuai dengan tuntutan masyarakat, padahal masyarakat menaruh harapan yang signifikan terhadap aparatur pemerintah ini. Birokrasi publik merupakan salah satu instrumen organisasional suatu masyarakat modern. Fungsi dan peranannya dalam administrasi/manajemen pemerintahan dan pembangunan sangat signifikan, karena lembaga tersebut memang disiapkan untuk menyangga tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan suatu bangsa. Menurut Almond dan Powell dalam Alfian (1991) birokrasi pemerintahan adalah sekumpulan jabatan dan tugas yang terorganisasi secara formal, yang berkaitan dengan jenjang yang kompleks yang tunduk pada pembuatan peran yang formal (*the formal role-makers*).

Dalamnya menghadapi permasalahan yang kompleks dalam kehidupan pemerintahan, aparatur birokrasi publik secara niscaya mutlak mempunyai kompetensi, yakni totalitas seperangkat pengetahuan (*knowledge*), keterampilan (*skill*), integritas (*integrity*), kemampuan (*ability*), sikap, moral, motivasi dan loyalitas. Dengan demikian dapat menunjukkan kinerja yang signifikan dalam pelaksanaan setiap tugas pekerjaan publik, karena mereka memiliki kedudukan dan peranan yang sangat sentral dan strategis. Apalagi tuntutan terhadap pengelolaan pemerintahan dan pembangunan dewasa ini menekankan pada pentingnya aspek profesionalisme dalam penyelenggaraan pembangunan di berbagai bidang.

Konsepsi reformasi birokrasi dari ketiga level tersebut dapat digambarkan pada diagram di bawah ini.



Langkah Reformasi Birokrasi

Dalam kehidupan kita terdapat adagium yang tak asing yakni bahwa “banyak jalan menuju roma”. Tampaknya adagium tersebut, dapat diadaptasikan dalam melakukan reformasi birokrasi publik. Karenanya untuk kepentingan tersebut, dalam paparan di bawah ini akan melihat, bahwa birokrasi publik merupakan pelaksana kebijakan publik yang dihasilkan oleh lembaga perwakilan rakyat (*legislative body*). Oleh karena itu tentu saja membutuhkan suatu kebijakan yang representatif bagi pengembangan dan perubahan keberadaan birokrasi itu sendiri. Dengan demikian dapat menghindarkan birokrasi dari predikat-predikat: lamban, lemah kinerjanya dan lain-lainnya, termasuk kolusi, korupsi dan nepotisme.

Dengan kata lain, untuk menghindari dan sekaligus mengantisipasi keterpurukan pelayanan publik ke dalam kubang *sins of service* (dosa-dosa pelayanan), tentunya tidak bisa dielakkan lagi perlunya eksistensi kualitas sumber daya aparatur. Pemberdayaan kualitas sumber daya aparatur yang berdaya guna dan berhasil guna, harua mampu mencapai kinerja yang diharapkan oleh organisasi atau unit organisasi yang bersangkutan.

Dukungan sarana prasarana untuk merealisasikan *good governance* dengan pelayanan yang prima kepada masyarakat menjadi hal yang penting dalam pelaksanaan roda pemerintahan. Kemampuan pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat misalnya dalam hal pendidikan, kesehatan dan kependudukan sebagai indikator minimal pelayanan pemerintah. Bahkan menurut Riant Nugroho (2003: 273) bahwa pelayanan primer atau pelayanan paling mendasar pada hakikatnya adalah pelayanan minimum. Secara sederhana, terdapat empat jenis pelayanan minimum yang dilakukan oleh pemerintah, yaitu : 1) pelayanan kewargaan, 2) pelayanan kesehatan, 3) pelayanan pendidikan, dan 4) pelayanan ekonomi.

Kemampuan menjalankan fungsinya tersebut, memang dipengaruhi pula oleh kelembagaan yang benar-benar sesuai dengan konteks kebutuhan dan tuntutan zamannya. Artinya, kelembagaan yang terlalu gemuk pun dapat menghambat terrealisirnya pelayanan yang prima yang menjadi andalan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan menjadi tolok ukur akan kinerja pemerintah.

Dalam mengemban tugas, fungsi dan sekaligus kewajibannya, sudah barang tentu diperlukan kemampuan yang signifikan dalam menjalankan roda pemerintahannya. Kemampuan sebagaimana didefinisikan oleh UNDP (1999) adalah “*the ability of individuals and organizations or organizational unit to perform functions effectively, efficiently and sustainably*”. Maksudnya, kemampuan atau adalah kemampuan individu dan organisasi atau unit organisasi untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi secara efektif, efisien dan berkesinambungan.

Dengan demikian, dukungan sarana dan prasarana, menjadi bagian terpenting dalam menjalankan tugas dan fungsinya yang memang disandarkan pada pelayanan yang prima (*excellence service delivery*). Sebagaimana aspek kelembagaan birokrasi atau organisasi, dan individu memiliki kontribusi atau pengaruh yang krusial terhadap jalannya roda organisasi bersangkutan. Oleh karena itu, langkah reformasi birokrasi publik perlu dilakukan, karena berkait erat dengan kejadian-kejadian atau fakta-fakta yang selama ini menghantui kinerja birokrasi publik tersebut. Pertama dan terutama sandaran penilaian terhadap birokrasi publik yang belakangan ini senantiasa muncul kepermukaan dan

merupakan suatu yang wajar dikritisi, adalah ketidak pekaannya dalam menjalankan tugas dan kewajibannya dalam hal memberikan pelayanan terhadap masyarakat.

Konstruksi birokrasi baik yang dikembangkan oleh Weber, maupun Pfifner dan Robert Presthus, pada dasarnya menunjuk kepada karakteristik birokrasi yang ideal, yaitu adanya rasionalitas, hirarkhi, spesialisasi pekerjaan, kerangka hukum dan nilai yang melingkupinya. Jadi, birokrasi publik sebagai instrumen negara dalam menyelenggarakan apa yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan, memang tidak bisa menghindari dari adanya *implementing social change*. Maksudnya, ukuran keberhasilan demokrasi pemerintah adalah kemampuan pemerintah dalam mencari dan menemukan keinginan perubahan sosial. Sehingga kebijakan publik yang diambil birokrasi haruslah mencerminkan hal itu. Kesesuaian implementasi keinginan perubahan sosial dengan kebijakan publik yang diambilnya bisa menjadi ukuran keberhasilan peran yang diambilnya.

Di samping itu, birokrasi sebagai pelaksana teknis setiap kebijakan yang diambil para politisi (*legislative body*), harus mengetahui dampak aplikasi dari kebijakan. Karena itu birokrasi pun senyatanya memberikan input kepada badan perwakilan politik, atau semacam rekomendasi kebijakan (*recomendacy policy*). Seiring dengan kedudukannya - kendati berbeda dengan lembaga legislatif - birokrasi tersebut bukan berarti dapat begitu saja dipisahkan, karena memang berkaitan dengan kebijakan yang diambil, maka birokrasi harus menjalankannya. Karena itulah, birokrasi publik harus bertahan dan terus berkembang dalam mengemban tugas pekerjaan yang telah ditetapkan.

Keberadaan birokrasi publik sebagai institusi yang paling menonjol kepermukaan dalam mengelola kehidupan negara bangsa ini, pertama dan terutama adalah dalam penyelenggaraan roda pemerintahan yang bersih (*good governance*). Dengan demikian maka langkah-langkah gerakan reformasi birokrasi publik merupakan agenda yang tak bisa diabaikan begitu saja. Karena itulah sebagaimana diintrodusir oleh OECD (1996) sebagai berikut:

- *Decentralisation of authority within governmental units and devolution of responsibilities to lower levels of government;*
- *A re-examination of what government should both do and pay for, what it should pay for but not do, and what it should neither do nor pay for;*
- *Downsizing the public service and privatisation and corporatisation of activities;*
- *Consideration of more cost-effective ways of delivering services, such as contracting out, market mechanisms and user charges;*
- *Customer orientation, including explicit quality standards for public services;*
- *Benchmarking and measuring performance and; Reforms designed to simplify regulation and reduce its costs.*

Kemudian, dalam kepentingan ini, kita coba menengok model reformasi birokrasi yang dilakukan oleh negara-negara lain seperti Singapura, Inggris dan Korea. Pengalaman negara-negara tersebut dalam melakukan reformasi dapat dijasikan sebagai referensi dalam mengelaborasi gerakan reformasi birokrasi publik di Indonesia dalam terselenggaranya *good governance*.

Adapun gambaran langkah-langkah reformasi birokrasi yang telah dilakukan di negara-negara tersebut dapat diuraikan sebagai berikut.

1. Singapura

Langkah-langkah reformasi yang dilakukan negara ini antara lain sebagai berikut:

- Pembentukan Pusat Pendidikan mental bagi pegawai negeri
- Penerapan meritokrasi dalam Birokrasi, pengisian jabatan didasarkan pada kinerja, tidak menghiraukan senioritas
- Undang-undang pencegahan korupsi dengan sanksi yang keras dan kewenangan besar pemerintah menindak birokrat korup;
- Menaikkan gaji Pegawai Negeri Sipil (PNS) secara bertahap agar setara dengan swasta, mereka mendapatkan gaji ke 13, menaikkan gaji menteri dan pejabat senior didasarkan pada rata-rata gaji tertinggi 6 sektor swasta.

2. Inggris

Reformasi birokrasi di Inggris pada dasarnya meliputi dua aspek yaitu reformasi pelayanan publik (*civil service reform*) dan reformasi pemerintahan lokanya (*local government reform*).

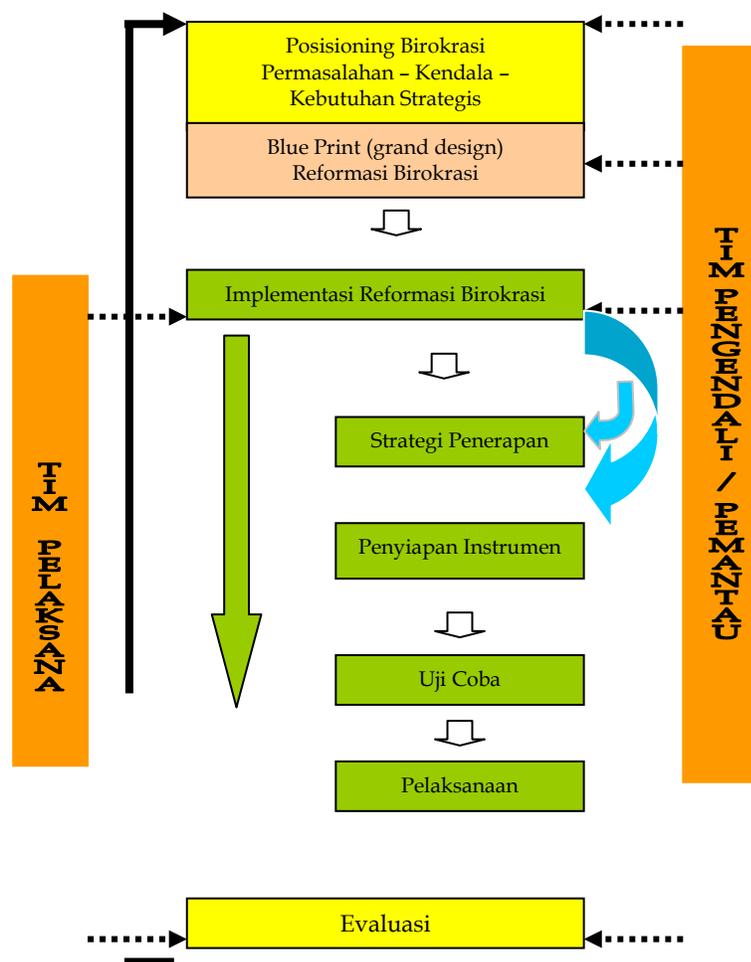
- *Civil Service Reform*
 - a. *Reform of structure and reform development of integrated financial management system.*
 - b. *Development of transparent personal policy*
 - c. *Training and recruitment for civil servant*
 - d. *Competition and quality*
 - e. *Maintaining accountability*
- *Local Government Reform*
 - a. *Change in Local government*
 - b. *Restructuring Service*
 - c. *Structural change*

3. Korea

Adapun langkah reformasi birokrasi yang dilakukan Korea terdiri dari dua fase, yaitu:

- a. Merampingkan besaran Pemerintah, mengurangi pemborosan dan inefisiensi, memfasilitasi pengalokasian sumber secara efisien, meningkatkan kreativitas, kewirausahaan dan inisiatif di sector swasta dengan mengecilkan sector publik.
- b. Pengembangan kemampuan pemerintah dengan meningkatkan kualitas pelayanan.

Tahapan dan Pendekatan Reformasi Birokrasi

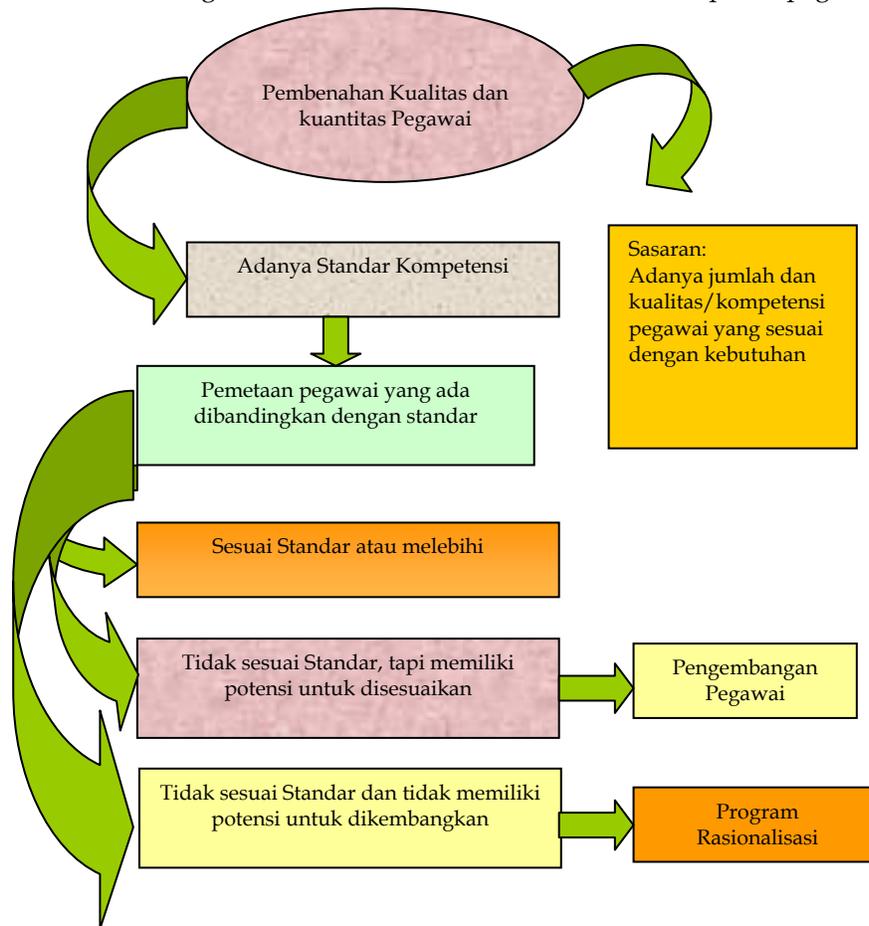


Dalam tahapan reformasi birokrasi publik tersebut, faktor yang menjadi *focus of interest* adalah adanya rencana (blue print reformasi birokrasi); komitmen terutama dari pimpinan yang didukung oleh sekelompok orang (timnya) yang ditugaskan untuk mengawal dan menjaga pelaksanaan reformasi birokrasi; kesadaran untuk berubah yaitu perubahan sebaiknya dilakukan didasarkan atas kemauan dan kesadaran akan pentingnya perubahan; adanya kesamaan orientasi. Reformasi birokrasi harus berorientasi kepada amanah rakyat oleh karena itu reformasi birokrasi harus bermuara pada pelayanan yang terbaik kepada masyarakat; konsistensi, reformasi birokrasi harus dilaksanakan secara berkesinambungan dan konsisten; dan adanya tim khusus: yang khusus menangani reformasi birokrasi. Tim ini tidak bersifat permanen.

Seiring dengan tahapan blue print tersebut, lalu ada beberapa strategi yang bisa menjadi bahan pertimbangan yaitu sebagai berikut: strategi "starting from zero" = Birokrasi dibubarkan dan dibangun kembali dari awal; mungkinkah dilaksanakan?; strategi "one by one" = reformasi dilakukan secara bertahap aspek per aspek dengan rencana dan sasaran yang jelas; dan strategi optimalisasi dan revitalisasi: sistem tidak dilakukan perubahan tetapi pelaksanaan dioptimalkan dan ditingkatkan keberfungsian.

Di samping tahapan dan strategi yang dijelaskan tersebut, tentunya diperlukan pendekatan reformasi birokrasi, sebagai alat atau instrumen penyiapan reformasi birokrasi tersebut, yaitu di antaranya: pendekatan program, yaitu mengembangkan program-program yang berorientasi kepada masyarakat: program pendidikan gratis, program kesehatan gratis, program perizinan gratis (zero tariff); dan pendekatan penguatan struktural fungsional, yaitu pendekatan pembenahan/penguatan lembaga untuk mengoptimalkan fungsinya; ada yang melakukan dengan pembentukan lembaga baru, melakukan pembenahan terhadap lembaga-lembaga yang dianggap strategis misalnya penguatan Bawasda yang dijadikan sebagai unit penjamin kualitas.

Gambar di bawah ini sebagai salah satu contoh reformasi birokrasi aspek kepegawaian



Penutup

Untuk meraih kembali kepercayaan masyarakat, dan berperan secara efektif sebagai pelayan masyarakat, birokrasi pemerintahan perlu didorong sebagai pengelola yang baik dalam menjalankan fungsi-fungsi dasar bernegara memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyatnya. Tanpa itu, pelaksanaan *good governance* yang digemborkan pun dewasa ini, tampak akan kehilangan makna hakikinya. Pada gilirannya,

reformasi birokrasi publik yang efisien dan efektif akan meningkatkan kepercayaan masyarakat, baik domestik maupun masyarakat internasional.

Dengan demikian, reformasi birokrasi publik dalam kehidupan negara bangsa Indonesia, tidak bisa dihindari lagi, bahkan telah menjadi kebutuhan yang niscaya segera direalisasikan. Kinerja aparatur birokrasi publik yang baik dalam konteks apa pun sangat krusial, sehingga tuntutan untuk membenahi diri dengan arah yang jelas, level sistem, institusi, pengetahuan, langkah-langkah atau tahapan-tahapan, strategi dan pendekatan reformasi birokrasi publik tersebut, merupakan bagian integral. Atau sebagai satu kesatuan yang bulat yang dapat menggambarkan alternatif krusialitas reformasi birokrasi publik tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Alan T. Peacock dan Jack Wiseman, 1961, *The Growth of Public Expenditure in United Kingdom*, hasil riset dari *National Bureau of Economic Research*, Princenton : Princenton University.

Arief Budiman, 1995, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, Gramedia, Jakarta.

John M. Pfifner and Robert Presthus, 1967, *Public Administration*, Los Angeles, California, USA: The Ronald Press Company.

John D. Montgomery, 1988, *Bureaucrats and People : Grassroots Participation in Third World Development*, Baltimore: The John Hopkins University Press.

Max Weber, 1946, *Form Max Weber : Essay in Sosiology*, ed. and trans.

_____, 1947, *The Theory of Social and Economic Organization*, ed. trans. Talcott Parsons (Fair Lawn, N.J. : Oxford University Press).

Mohamad Arsyad Anwar, dkk. Editor, 1995. *Sumber Daya, Teknologi dan Pembangunan*, Gramedia, Jakarta.

Nicholas Henry, 1995, *Administrasi Negara, dan Masalah-masalah Kenegaraan*, (terj), Rajawali Press, Jakarta.

Peter Balu, 1956, *Bureaucracy in Modern Society*, New York : Random House, Inc.

Peter F. Drucker, 1989, *The New Realities : In Government and politics In Economic and Bussiness In Society and World View*, New York : Harper & Row Publisher.

Robert Perthus, 1962, *Authority in Organizations*, Englewood Cliffs, NJ : Prencinton-Hall, Inc.

R. Merton, 1953, *Bureaucratic Structure and Personality*, New York : The Free Press of Glencoe, Inc.

Riant Nugroho D. 2003, *Reinventing Pembangunan*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta.

Sondang P Siagian, *Filosofi Administrasi dan Penerapannya Dalam Pendayagunaan Aparatur Negara*, (makalah, 22 Maret 2001)

UNDP (United Nation Development Program), Tahun 1999
Program Pembangunan Nasional (Propenas) 2000 – 2004