

# MEMBANGUN BIROKRASI DAERAH YANG CERDAS

Oleh:

Adam Ibrahim Indrawijaya<sup>\*)</sup>

## Pendahuluan

Upaya membangun birokrasi pemerintah daerah yang efektif, efisien yang berorientasi pada kepentingan rakyat bagaikan melantun lagu *Benci tapi Rindu*. Ungkapan benci sebagaimana dilontarkan mantan Presiden Megawati Soekarnoputri dengan sebutan “birokrasi keranjang sampah” yang ditandai dengan munculnya berbagai kasus korupsi, skandal beberapa oknum pejabat negara, penonaktifan beberapa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah akhir-akhir ini. Kajian dari Universitas Indonesia, Universitas Gajah Mada dan Universitas lain termasuk kajian Lembaga Administrasi Negara memperkuat persepsi bahwa birokrasi memang sedang mengidap PATOLOGIK. Dibalik semua fenomena itu dapat juga ditafsirkan sebagai kerinduan hadirnya birokrasi yang efektif, efisien, berorientasi dan memihak kepada rakyat. Sebuah kerinduan untuk merefleksikan kembali dari apa itu birokrasi, untuk siapa birokrasi bekerja. Kepentingan merefleksikan eksistensi birokrasi semakin terasa terutama bagi Pemerintah Daerah yang secara konseptual dan praktis untuk lebih memajukan pembangunan, menciptakan pemerataan dan pertumbuhan perekonomian daerah, meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat dan kepastian ketersedianya keuangan daerah. Dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia moto Pusat adalah Pusatnya Daerah dan Daerah adalah Daerahnya Pusat harus menjadi ruh dalam upaya pembaharuan dan pembangunan birokrasi.

## Birokrasi Pemerintah Yang Ideal

Birokrasi Pemerintah yang ideal berkembang berdasarkan konsep Max Weber, seorang sosiolog yang dikenal dengan teori birokrasi ideal. Jain (2004) mengemukakan bahwa Weber mengemukakan birokrasi sebagai salah satu bentuk organisasi baru (*the new organizational form*) yang hidup tumbuh dan berkembang dalam masyarakat Barat pada paruh kedua abad ke sembilan belas. Weber menyebut paling tidak ada dua unggulan utama birokrasi, yaitu **rasionalis** dan **effisiensi**. Keunggulan seperti itu kata Weber terlihat pada apa yang terjadi di organisasi militer dan organisasi gereja yang berbeda dengan organisasi lain saat itu. Teori kepemimpinan dan konsep tentang otoritasnya dibangun lebih berdasarkan kerangka kerja yang rasional, bukan lagi mengandalkan landasan kharisma dan tradisi. Lebih lanjut Weber menyebut pilar utama birokrasi, yaitu :

- a. Adanya struktur kekuasaan (*power*) dan otoritas (*authority*) yang bersifat formal,
- b. Adanya pembagian kerja yang rinci, rasional dan sistematis,
- c. Adanya seperangkat aturan yang tetap, baku, formal dan eksplisit yang akan menjadi dasar acuan untuk pengambilan keputusan.

Berdasarkan konsep Max Weber itu telah dikembangkan berbagai karakteri model birokrasi dalam pemerintahan. M. Sjahrzad Masdar merumuskan ciri-ciri birokrasi yang ditandai dengan:

### 1. Pembagian kerja

Dalam menjalankan berbagai tugasnya birokrasi membagi kegiatan-kegiatan pemerintahan menjadi bagian-bagian yang terpisah yang memiliki fungsi yang bersifat khas. Pembagian kerja ini berguna untuk melaksanakan spesialisasi fungsi tanggung jawab.

### 2. Hierarki wewenang

Ciri khas birokrasi adalah adanya wewenang yang disusun secara berjenjang, bersifat hierarkis dan membentuk piramid. Hal ini berkonsekuensi pada makna makin tinggi suatu jenjang, semakin besar pula wewenangnya. Demikian juga, semakin kecil berarti sedikit juga yang mendudukinya.

### 3. Pengaturan perilaku pemegang jabatan birokrasi.

---

<sup>\*)</sup> Kepala LAN Perwakilan Jawa Barat Periode Tahun 1984 - 1992

Kegiatan pemerintahan diatur oleh sebuah aturan main yang bersifat abstrak. Aturan main tersebut untuk merumuskan ruang lingkup tanggung jawab bagi para pemegang jabatan yang menduduki posisi dan hubungan antarposisi diantara mereka. Aturan main ini juga menjamin koordinasi berbagai tugas yang berbeda dan keseragaman pelaksanaan berbagai kegiatan tersebut.

#### 4. Impersonalitas hubungan

Para pejabat birokrasi harus memiliki orientasi impersonal. Mereka harus menghindari pertimbangan pribadi dalam hubungan dengan bawahan maupun dengan anggota masyarakat yang dilayaninya.

#### 5. Kemampuan teknis.

Pada prinsipnya jabatan-jabatan birokratis harus diisi oleh orang-orang yang memiliki kemampuan teknis yang diperlukan untuk melaksanakan tugas-tugas dalam jabatan itu.

#### 6. Karier

Pekerjaan dalam birokrasi pemerintahan adalah pekerjaan karier. Para pejabat menduduki jabatan dalam birokrasi pemerintahan melalui penunjukan, bukan melalui pemilihan seperti yang terjadi di lembaga legislatif dalam penetapan para anggotanya. Para birokrat harus lebih bergantung pada atasan dari pada kepada rakyat pemilih. Pada prinsipnya kenaikan jabatan itu didasarkan pada prestasi, atau pada keduanya.

Ahli lain adalah Kanter (Kanter,1996:48-49) yang menyebutkan ciri-ciri birokrasi sebagai berikut:

1. Birokrasi cenderung memusatkan perhatian pada jabatan, kewenangan, status dan pangkat. Pangkat atau jabatan selalu identik dengan kekuasaan dan peningkatan taraf hidup
2. Manajemen birokrasi berorientasi pada pengulangan-pengulangan, melihat efisiensi melalui mengerjakan sesuatu pekerjaan yang sama secara berulang-ulang (rutinitas).
3. Manajemen birokrasi berorientasi pada aturan, prosedur dan penggajian.
4. Birokrasi berjalan melalui struktur formal.
5. Birokrasi menjalankan tugas tertentu dan wilayah kerja tertentu.
6. Birokrasi memperlihatkan kepemilikan dan pengawasan.

Hasil pengamatan Hendrikus (2007), menggambarkan patologi birokrasi itu mencirikan sebagai berikut:

No.	Patologi berkaitan dengan persepsi, perilaku & gaya manajerial	Patologi karena kurangnya pengetahuan & keterampilan	Patologi berkaitan dengan tindakan birokrasi yang melanggar hukum	Patologi berkaitan dengan situasi internal dalam berbagai instansi pemerintahan	Patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku disfungsi
1	Penyalahgunaan wewenang & jabatan	Ketidakmampuan menjabarkan kebijaksanaan pimpinan	Penggemukan biaya	Penempatan tujuan & sasaran yang tidak tepat	Bertindak sewenang-wenang
2	Persepsi yang didasarkan pada prasangka	Ketidakteelitian	Menerima sogok	Kewajiban sosial sebagai beban	Konspirasi
3	Mengaburkan masalah	Rasa puas diri	Ketidakjujuran	Eksplotasi	Paksaan
4	Menerima sogok	Bertindak tanpa pikir	Korupsi	Ekstorsi	Penurunan Mutu
5	Menjadi alat kepentingan tertentu	Kebingungan	Tindakan kriminal	Tidak tanggap	Diskriminasi
6	Kecenderungan mempertahankan status quo	Tindakan yang tidak produktif	Penipuan	Pengangguran terselubung	Tidak sopan
7	<i>Empire building</i>	Tidak adanya kemampuan berkembang	Kleptokrasi	Motivasi yg tidak tepat	Dramatisasi
8	Sikap bermewah-mewah	Mutu hasil pekerjaan yg rendah	Kontrak fiktif	Imbalan yang tidak memadai	Sikap tidak acuh
9	Pilih kasih	Kedangkalan	Sabotase	Kondisi kerja yg kurang memadai	Tidak disiplin
10	Ketakutan pada perubahan, inovasi & resiko	Ketidakmampuan belajar	Tata buku yang tidak benar	<i>Inconvenience</i>	Inersia
11	Penipuan	Ketidaktepatan tindakan	Pencurian	Pekerjaan yang tidak kompatibel	Tidak berperikemanusiaan
12	Sikap sombong	Inkompetensi		Tidak adanya indikator kinerja	Rasa tanggungjawab yang rendah
13	Ketidakpedulian pd	Ketidakecatan		Kekuasaan pimpinan	<i>Red tape</i>

	kritik & saran				
14	Membuat jarak kekuasaan	Ketidakteraturan		Miskomunikasi	Kerahasiaan
15	Tidak mau bertindak	Melakukan kegiatan yang tidak relevan		Misinformasi	Pengutamaan kepentingan sendiri
16	Takut mengambil keputusan	Sikap ragu-ragu		Beban kerja yg terlalu berat	Tidak profesional
17	Sikap menyalahkan orang lain	Kurangnya imajinasi		Terlalu banyak pegawai	Melampaui wewenang
18	Tidak adil	Kurangnya prakarsa		Sistem pilih kasih	<i>Vested interest</i>
19	Intimidasi	Kemampuan rendah		Sasaran yg tidak jelas	Pertentangan kepentingan
20	Kurangnya komitmen, koordinasi, kreativitas & eksperimentasi	Bekerja tidak produktif		Kondisi kerja yg tidak aman	Pemborosan
21	Kredibilitas rendah	Ketidakrapian		Sarana & prasarana yg tidak tepat	Melalaikan tugas
22	Kurangnya visi yang imajinatif	Stagnasi		Perubahan sikap yang mendadak	Tidak peka

Berbagai media masa nasional, regional dan lokal yang terbit sejak awal reformasi birokrasi telah memberitakan dan sekaligus memunculkan adanya masalah yang berkaitan dengan patologi birokrasi. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Tim Litbang Media Indonesia menyimpulkan, bahwa rakyat merasa tidak puas dengan kualitas pelayanan pemerintah dan menyarankan agar lebih banyak lagi melibatkan banyak pihak dalam urusan pelayanan, terutama masyarakat dan dunia usaha.

Banyak pendapat para ahli lain mengkaji berkenaan dengan arti dan ciri birokrasi, tetapi dapat disimpulkan bahwa secara keseluruhan pemikiran mereka dapat dikategorikan dalam tiga kelompok, yaitu (1) kelompok Birokrasi Ideal (Max Weber); (2), Birokrasi Patologik (Marx) dan (3) Birokrasi Bebas Nilai atau *Value Free*. Lebih rinci Miftah Thoha (2005) mengemukakan, bahwa perubahan paradigma birokrasi pemerintahan saat ini menjadi sebagai berikut:

- Dari sarwa negara ke orientasi pasar,
- Dari otoriteria ke egaliterian dan demokrasi,
- Dari sentralisasi ke desentralisasi kewenangan,
- Dari keterikatan ada batas-batas dan aturan ke *boundryless organization*,
- Dari Birkri Webeerian ke tatanan
- *The Bureaucratic Government* (Rouke, 1922),
- *Post Bureaucratic Organisation* (Heckscher, Dannelton (1994),
- *Physical Structure Logical Structure* (Lucas, 1996).
- *Paper Work ke Paperless* (Osborn, 1992, Al Gore, 1994) atau Information Technology atau T. Form Organisation,
- Dari *Low Trust Society* ke *A High Trust Society*.

Konsep birokrasi juga dapat ditengarai dari perkembangan teori umum mengenai Organisasi, Adam (2000, hal 3) dalam tulisannya *Strategi dan Teknologi Pembaharuan Administrasi dan Manajemen Publik*, yang juga mengutip pendapat Clark and Clegg menyebutkan bahwa sejak tahun 1970-an sebenarnya telah muncul 18 (delapan belas) tipologi organisasi, yaitu ;

- *The Self Evaluating Organization - a. Wildansky -1972-*
- *The Self Correcting Organization, m. Landau -1973,*
- *The Self Designing Organization, Karel E. welck 1-1976.*
- *The Experimenting Organization, B. Staw, 1977,*
- *The Networking Organization, Peter DRUCKER - 1988,*
- *The Samrock Organization, Charles Heady. 1989 ,*

- *The Learning Organization*, Peter Senge, 1990,
- *The Cluster Organization*, D. Quinn Mills, 1991,
- *The Relational Organization*, Peter Keen, 1991,
- *The Intelligent Enterprise Organization*, James B. Quinn, 1992,
- *The Virtual Organization*, M. David Low, Malon, 1992.
- *The Reengineered Corporation*, Hammer – Champy, 1994
- *The Democratic Organization*, Russel C. Ackoff, 1994
- *The Crazy Organization*, Tom Peters, 1994
- *The Appresitive Organization*, Richards D. Home5, 1994,
- *The Knowledge Creating Company*, Nonaka dan Takeuchi, 1995,
- *The Living Company*, Arie De Geus, 1997,
- *The SMART Organization*, D. j. Martin, 1998'

Suatu organisasi, termasuk birokrasi dipandang sesuatu yang hidup atau *The Living Organism*, yang terkena juga dengan hukum makhluk hidup atau siklus hidup yang didalamnya terdapat Perilaku organisasi sebagai siklus KELAHIRAN, BERKEMBANG, PROSES DEWASA, dan KEMUNDURAN. Adam dan Teni berpendapat bahwa *Learning Organization* merupakan salah cara dan strategi yang dapat mempertahankan siklus organisasi. Matrik mengenai indikasi keberhasilan organisasi dari Philip B. Crosby berikut ini dapat dijadikan sebagai alat analisis untuk mencermati kematangan suatu organisasi.

## Indikasi Tingkat Keberhasilan Organisasi

	KEMUNDURAN	PERAWATAN INTENSIF	PEMELIHARAAN KEMAJUAN	PENYEMBUHAN	KESEHATAN
<b>KUALITAS</b>	Tak ada seorangpun yang bekerja benar. Nilai ketidak sesuaian = 33%	Kami akhirnya mempunyai daftar keluhan masyarakat/konsumen. Nilai ketidak sesuaian = 28%	Kami mulai meningkatkan kualitas. Nilai ketidak sesuaian = 13%	Keluhan masyarakat/ konsumen tidak ada lagi. Nilai ketidak sesuaian = 13%	Orang mengerjakan pekerjaan secara benar pada pertama kali menjadi rutin. Nilai ketidak sesuaian = 3%
<b>PERTUMBUHAN</b>	Tidak ada perubahan sama sekali. Keuntungan sesudah pajak = Nol	Kami membeli suatu makanan. Keuntungan sesudah pajak = Nol	Produk baru tidak terlalu jelek. Keuntungan sesudah pajak = 3%	Kelompok baru tumbuh sehat. Keuntungan sesudah pajak = 7%	Pertumbuhan menguntungkan dan stabil. Keuntungan sesudah pajak = 12%
<b>MASYARAKAT/ KONSUMEN</b>	Tak ada seorangpun yang memesan dua kali. Keluhan masyarakat = 63,5%	Masyarakat tidak tahu apa yang dikehendaki. Keluhan masyarakat = 54%	Kami kerja dengan masyarakat. Keluhan masyarakat = 26%	Kami banyak membuat dan mengirim produk tanpa cacat. Keluhan masyarakat = 9%	Kebutuhan masyarakat dapat diantisipasi. Keluhan masyarakat = 0%
<b>PERUBAHAN</b>	Tidak ada sesuatu perubahan apapun. Pengendalian perubahan dengan system = 0%	Tidak seorangpun membicarakan sesuatu. Pengendalian perubahan dengan system = 2%	Kami membutuhkan pengetahuan mengenai apa yang terjadi. Pengendalian dengan system = 55%	Tidak alasan bagi seseorang untuk heran. Pengendalian perubahan dengan system = 85%	Perubahan direncanakan dan dikelola. Pengendalian perubahan dengan system = 100%
<b>KARYAWAN/ PEGAWAI</b>	Tempat ini sedikit lebih baik, dari pada tidak kerja. Pergantian karyawan = 65%	Setiap SDM diminta membantu fungsi karyawan. Pergantian pegawai = 45%	Penyebab kesalahan program mulai disingkirkan. Pergantian karyawan = 40%	Jalur evaluasi karier dilaksanakan sekarang. Pergantian karyawan = 7%	Orang-orang bangga kerja disini. Pergantian karyawan = 2%

### Birokrasi Pemerintah Suatu Realitas

Secara rasional berbagai birokrasi mestinya dapat berfungsi sebagai katalisator, akselerator, *enabler*. Baik sebagai penyedia fasilitas, pengamanan pembangunan, pemelihara situasi politik dan sosial budaya. Oleh sebabnya refungsionalisasi birokrasi berarti harus mengkaji aspek filosofi, paradigma, konsep, tataran praktis, perubahan budaya dan nilai-nilai yang mendasari beroperasinya birokrasi.

Menurut Jain (2004), Weber tidak menyadari adanya kecenderungan birokrasi yang menjadikan kelebihan kontrol baik bagi birokrat maupun masyarakat sebagai apa yang diistilahkan dengan "*iron cage*". Weber juga tidak membayangkan, bahwa birokrasi akan menjadi organisasi yang lebih *powerful* pada masyarakat publik yang justru menjadi pihak terpenting dalam interaksi tersebut. Banyak ahli berusaha mengungkap mengapa konotasi negatif menjadi semakin mewarnai pada setiap atribut yang melekat pada birokrasi saat ini.

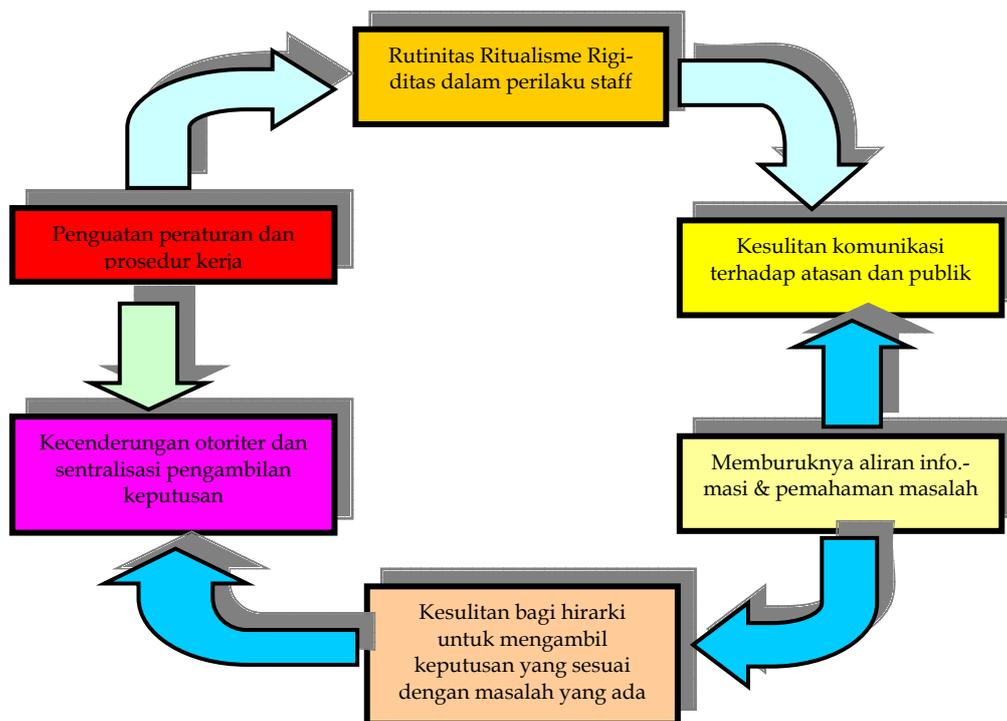
Robert K. Merton (1957) yang memiliki pendapat untuk menjawab alasan mendasar ikhwal kegagalan birokrasi sehingga berkonotasi negatif. Menurut Merton birokrasi cenderung melambungkan "*goal displacement*". Konfirmetas yang berlebihan terhadap peraturan atau regulasi menghasilkan peraturan sebagai tujuan birokrasi. Hal ini acapkali menghambat birokrasi untuk pencapaian tujuan birokrasi yang sebenarnya. Tambahan pula para birokrat atau pegawai dalam birokrasi sering menggunakan peraturan

dan prosedur formal untuk menghadapi situasi yang sifatnya *unsuitable* dalam bentuk perilaku atau tindakan yang semuanya dianggap rutin (*business as usual*). Tindakan inilah yang menurut Merton menghasilkan *disfunctional outcomes*.

Beberapa ahli lain juga berupaya menjawab berbagai kegagalan birokrasi dalam menjalankan fungsinya. Selznick (1949) mengungkapkan adanya fenomena "*sub-optimization*" yang terjadi dalam birokrasi. Contoh klasik dari fenomena ini adalah upaya pendelegasian kekuasaan atau kewenangan yang menghasilkan sub unit organisasi di bawah organisasi yang dibentuk ternyata berbeda dengan tujuan awal dalam keseluruhan. Sedangkan Burn dan Stalker (1961) telah mengobservasi birokrasi dengan menghasilkan kesimpulan bahwa kebanyakan organisasi birokrasi sering menolak adanya perubahan. Mereka menjelaskan, bahwa atmosfer birokrasi yang diwarnai dengan hierarki, kontrol, efisiensi diartikan sebagai suatu ancaman yang mengganggu kenyamanan apabila terjadi perubahan. Dalam kondisi yang demikian birokrasi menjadi suatu organisasi yang miskin dan rapuh dengan inovasi dan kreativitas.

Gouldner (1954) menemukan bukti bahwa budaya organisasi dalam birokrasi yang dikendalikan oleh aturan-aturan formal melahirkan aparat yang enggan berkreasi dalam mencapai tujuan secara optimal. Hal ini menjadikan masalah yang serius, mengingat aparat tersebut cenderung menerapkan aturan yang ketat, bukan lagi pada pencapaian hasil yang maksimal. Blau (1956) menambahkan pula dalam tubuh organisasi birokrasi tersebut akan terdapat aparat yang menerapkan "bermain sesuai dengan aturan" yang menjadikan tangan aparat memiliki kekuasaan yang lebih besar.

Menarik kiranya untuk menelusuri jawaban atas suatu pertanyaan: Apakah faktor-faktor yang menghambat berfungsinya suatu birokrasi? Menteri Pendayagunaan Aparatur, Taufiq Effendy mengutip model Lingkaran Setan Michel Crozier (1985) yang termuat dalam bagan, sebagai berikut:



Michel Crozier (1985: 41), seorang sosiolog organisasi Perancis mengemukakan, bahwa *rigiditas* dan *routinisme* dalam birokrasilah yang menyebabkan sikap otoriter dan kecenderungan sentralisasi yang mendorong rigiditas dan rutinisme selanjutnya. Beberapa kajian birokrasi di Indonesia menghasilkan suatu temuan. Birokrasi di Indonesia menerapkan kebijakan publik yang dibuat melalui mekanisme proses politik yang dilakukan oleh pejabat publik, bukan lagi birokrasi karir sebagaimana yang diidealkan dalam konsep awal. Pada masa Orde Baru, birokrasi tampak sangat memihak pada kepentingan politik tertentu terutama Golongan Karya (Depdagri RI, 2004). Akibatnya birokrasi mudah dipolitisir dan dijadikan alat untuk melakukan mobilisasi massa dalam menghadapi Pemilu.

Akibat birokrasi atau aparatur berpihak kepada partai politik tertentu yakni terabaikannya tugas utama birokrasi yaitu pelayanan masyarakat. Akibat negatif dari keberpihakan tersebut menyebabkan:

1. Kebijakan menempatkan orang-orang partai politik yang sesuai dengan selera menteri atau kepala lembaga yang bersangkutan mengakibatkan mekanisme promosi jabatan karir tidak berfungsi.

2. Menciptakan antipati dan tidak dapat bekerja sama dengan orang-orang dari partai politik lain. Kondisi ini sangat mungkin terjadi bila rekrutmen pejabat karir dilandasi rasa "kecocokan" dan "dapat diajak bekerja sama".
3. Prinsip "meritokrasi" tidak dapat berjalan dalam pelaksanaan tugas sehari-hari, padahal menempatkan seseorang sesuai dengan keahliannya adalah prinsip yang sangat mutlak untuk diterapkan dalam lingkungan pemerintahan.
4. Politisasi birokrasi pada jaman Orde Baru menjadi trauma politik, karena birokrasi pada waktu itu "terlalu berkuasa" berperan sebagai pembuat, pelaksana, pengawas kebijakan publik.

Politisasi birokrasi di Indonesia yang pada dasarnya merupakan upaya intervensi memiliki catatan sejarah yang sangat panjang. Pada masa Orde Baru intervensi dilakukan secara monolitik oleh Golongan Karya. Kemudian di masa Reformasi dengan bertambahnya jumlah partai ternyata tidak dapat lepas pula dari intervensi terhadap birokrasi. Sebenarnya tujuan substansial intervensi yang dilaksanakan itu memiliki kesamaan, yakni memanfaatkan birokrasi untuk kepentingan partai. Oleh karena itu persoalan netralitas birokrasi selalu menjadi topik bahasan yang bersifat kritis dalam kajian sejarah pemerintahan di Indonesia.

Deviasi atau penyimpangan tersebut memunculkan pengistilahan yang sarkastis dan sinistik tentang "birokrasi keranjang sampah" sebagai biang keruwetan semua urusan di Indonesia. Permasalahan menjadi lebih kompleks di era otonomi daerah, seperti dilimpahkannya PNS ke masing-masing daerah. Sementara pemerintah di daerah sebenarnya belum memiliki kesiapan dalam pengelolaan SDM aparat.

## **Arah Pengembangan Birokrasi Daerah Melalui Pendekatan Perilaku dan Budaya Birokrasi**

### *Nilai Nilai Perjuangan dan Kemerdekaan*

Birokrasi Pemerintah, sebagai salah satu pilar penyelenggaraan Pemerintahan mengandung falsafah, paradigma, nilai dan konsep yang mendasari perilakunya (birokrasi). Dihubungkan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Indonesia maka falsafah dan nilai-nilai perjuangan serta kemerdekaan Indonesia adalah landasan Birokrasi Pemerintahan, baik secara Nasional, Pusat dan Daerah. Mustopadidjaja dalam tulisannya yang berjudul *Dimensi- Dimensi Pokok Sistem Administrasi Negara Indonesia* (LAN, 20005, hal. 17 - 18), menyatakan sebagai berikut:

*"Tata nilai yang terkandung dan Pembukaan UUD 1945, meliputi berbagai dimensi yang menjadi dasar dan tujuan serta acuan perilaku dari system dan proses administrasi negara, menjadi dasar bagi penyusunan visi, misi dan strategi, berperan sebagai peran perilaku, sebagai guiding values and principles dalam penyelenggaraan negara yang melandasi dan mengarahkan aktifitas lembaga lembaga negara dan berkembangnya prakarsa, peranserta dan kerjasama rakyat bangsa dalam bernegara, serta mendeterminasikan pula sistem dan proses serta kualifikasi kepemimpinan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara."*

Tata nilai tersebut oleh Mustopadidjaja, disebut sebagai salah satu dimensi SANKRI dikelompokkan menjadi dua dimensi sebagai berikut:

- Dimensi Spiritual yang mencakup pengakuan akan eksistensi Kemahakuasaan dan rahmat Tuhan Yang Maha Esa dalam perjuangan merubah nasib bangsa dan wujud keimanan dan ketaqwaan
- Dimensi Kultural berupa dasar negara, falsafah bangsa dalam bernegara dan pandangan hidup bangsa sertadimensi institusional tentang tujuan bernegara dan system dan proses penyelenggaraan negara, negara republik, kesatuan, hukum, konstitusional dan demokratis.

Ketika kewenangan pusat didelegasikan, maka seharusnya organ pemerintah pusat mengalami perubahan fungsi. Fungsi baru ini tentunya harus diikuti dengan tatanan organisasi baru. Ironisnya ketika pemerintah daerah melakukan redefinisi dan fungsionalisasi organ pemerintah pusat dan daerah tidak diikuti dengan mengimplementasikan kewenangan yang telah didelegasikan secara lebih proporsional. Pelembagaan tatanan baru tersebut dimaksudkan sebagai sumber acuan yang mampu memberikan payung hukum bagi keduanya, sehingga tidak terkesan tarik ulur kewenangan, dan *image* desentralisasi tidak lagi dimaknai "kepala dilepas, ekor tetap dipegang".

Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai daerah otonom memberikan ruang untuk mengaktualisasikan pelembagaan tatanan baru baik pada tingkat pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Namun sayangnya pelembagaan tatanan baru

tersebut melalui perubahan secara organisasional terkesan sangat lamban, dan walaupun toh ada perubahan tidak cukup berarti jika dibandingkan dengan besarnya kewenangan yang telah didesentralisasikan. Yang ingin dikatakan disini adalah bahwa sungguhpun organisasi pemerintah pusat dan daerah telah berubah, namun dalam banyak hal cara kerjanya masih mengacu pada pola lama. Hal paling konkrit dapat dilihat dari kegagalan pemberlakuan Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Kegagalan pemberlakuan atas PP tersebut muncul karena adanya resistensi dari pejabat yang cenderung ketakutan terhadap pengurangan struktur dan jabatan akibat dari implementasi PP tersebut. Memang sudah ada beberapa draft yang disusun, tetapi belum ada keputusan yang ditetapkan. PP tersebut secara jelas ingin mengatur tentang pembentukan organisasi perangkat daerah dengan menggunakan pendekatan fungsi yang cenderung menghendaki struktur pemerintah yang efisien dan efektif (*less government, less structure*) yang kurang mendorong mereka berperan lebih aktif.

### ***Pengembangan Perilaku Dan Budaya Organisasi***

Lahirnya kebijakan tentang Pengembangan Budaya Kerja Aparatur Negara sebagaimana tertuang dalam Keputusan Menpan No. 25/Kep/M.PAN/4/2002 sesungguhnya juga bertujuan untuk menumbuhkembangkan semangat/etos kerja, disiplin dan tanggung jawab moral individu aparatur, sehingga diharapkan dapat meningkatkan produktivitas dan kinerja organisasi pemerintah dalam fungsi pelayanan kepada masyarakat. Hal ini mengandung pengertian bahwa peningkatan kompetensi individual pegawai dan kompetensi jabatan (struktural maupun fungsional), serta pembenahan perilaku dan etika pejabat publik perlu mendapat perhatian serius sebagai bagian integral dari proses reformasi birokrasi.

Nilai-nilai budaya yang ingin diterapkan dalam praktek administrasi pemerintahan dari jenjang tertinggi hingga terendah ini terdiri dari 17 perilaku (persepsi, sikap dan cara kerja) sebagai indikator peningkatan budaya kerja yaitu:

- 1) komitmen terhadap visi, misi, organisasi, dan tujuan organisasi
- 2) wewenang dan tanggung jawab
- 3) keikhlasan dan kejujuran
- 4) integritas dan profesionalisme
- 5) kreativitas dan kepekaan (sensitivitas) terhadap lingkungan tugas
- 6) kepemimpinan dan keteladanan
- 7) kebersamaan dan dinamika kelompok/organisasi
- 8) ketepatan (keakurasian) dan kecepatan
- 9) rasionalitas dan emosi
- 10) keteguhan dan ketegasan
- 11) disiplin dan keteraturan bekerja
- 12) keberanian dan kearifan dalam mengambil keputusan/menangani konflik
- 13) dedikasi dan loyalitas
- 14) semangat dan motivasi
- 15) ketekunan dan kesabaran
- 16) keadilan dan keterbukaan
- 17) penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi yang diperlukan untuk melaksanakan tugas/pekerjaannya.

Adapun sasaran jangka pendek dan menengah yang ingin dicapai dari pengembangan budaya kerja aparatur ini mencakup hal-hal, sebagai berikut:

- 1) Menumbuhkembangkan nilai-nilai moral dan budaya kerja produktif kepada setiap aparatur negara yang bersumber dari nilai-nilai Pancasila, agama, tradisi, dan nilai-nilai kerja produktif modern, sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

- 2) Memperbaiki persepsi, pola pikir dan perilaku aparatur negara yang menyimpang dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat, sekaligus untuk mempercepat pemberantasan praktek KKN
- 3) Meningkatkan kinerja aparatur negara melalui kelompok-kelompok kerja dan forum-forum profesional, agar lebih peka, kreatif dan dinamis untuk memperbaiki kinerjanya secara berkelanjutan sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan masyarakat serta daya saing baik di dalam maupun luar negeri.
- 4) Memperbaiki citra aparatur negara dan meningkatkan kepercayaan (*trust*) masyarakat kepada aparatur pemerintah.

### **Strategi Reformasi Birokrasi**

Meskipun demikian perlu disadari bahwa internalisasi budaya kerja di lingkungan aparatur pemerintah hanyalah salah satu strategi yang kita yakini dapat memacu program pendayagunaan aparatur negara. Konsistensi kebijakan pada tahap implementasi harus benar-benar dijaga agar dapat menghasilkan performa optimum. Kebiasaan kita yang pandai membuat aturan namun kurang pintar dalam tataran aplikasi, harus kita buang jauh-jauh. Disamping itu, terwujudnya tata pemerintahan yang baik dan bersih, tentu membutuhkan kohesivitas antar berbagai strategi secara sinergis. Dengan kata lain, strategi pendayagunaan aparatur harus ditempuh secara komprehensif melalui berbagai dimensi yang terkait.

Dalam hubungan ini, reformasi sistem administrasi negara dan aparatur pemerintahan (birokrasi) juga harus ditempuh melalui beberapa strategi sebagai berikut:

1. Penataan dan penyempurnaan Sistem dan Mekanisme Perencanaan Pembangunan Pusat dan Daerah dalam rangka pemberantasan KKN, yang ditandai dengan lahirnya UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang dijabarkan lebih lanjut dalam PP No. 20/2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah, serta Peraturan Presiden No. 7/2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional. Dengan Instruksi Presiden No. 5/2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, dukungan terhadap upaya penindakan korupsi melalui penguatan lembaga penegakan hukum; serta meningkatkan pengawasan dan pembinaan Aparatur Negara. Berbagai aturan hukum yang lahir pada periode 2003-2005 yang bertujuan untuk memperketat fungsi perencanaan dan penggunaan anggaran serta mencegah dan memberantas KKN tersebut, patut kita tandai sebagai "Periode Penegakan Hukum dan Pemberantasan Korupsi".
2. Penguatan Fungsi dan Struktur Kelembagaan, dilakukan dengan program/kegiatan antara lain :
  - a. Penyusunan desain kelembagaan pemerintah pusat dan daerah yang sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*;
  - b. Evaluasi organisasi instansi pemerintah melalui metoda "*self organization assesment*"
  - c. Transformasi unit organisasi pemerintah yang berpotensi untuk dilakukan korporatisasi guna memberikan partisipasi yang lebih besar kepada masyarakat.
3. Peningkatan kualitas SDM Aparatur dan Penyempurnaan Kebijakan Bidang Kepegawaian.
4. Penyempurnaan bidang ketatalaksanaan Pusat dan Daerah dan penerapan undang-undang tentang etika/perilaku aparatur negara serta pengembangan arsip elektronik.
5. Optimasi Fungsi Pelayanan Publik
6. Peningkatan Fungsi Pengawasan dan Penguatan Akuntabilitas Kinerja

### **Penutup**

Membangun Birokrasi Daerah yang sesuai dengan tuntutan masyarakat yang makin cerdas bukanlah hanya sekedar masalah struktural formal legalistik ataupun organisasional manajerial, apalagi hanya dibatasi dalam arti Struktur Organisasi dan Tata Kerja. Membangun birokrasi Daerah adalah membangun suatu organisasi sebagai suatu sistem organik dengan segala budaya kerjanya dengan dipimpin dan digerakkan oleh Sumber Daya Manusia yang mempunyai integritas moral, kapasitas profesional dan mempunyai adaptabilitas serta akseptabilitas lingkungan sosial ekonomi dan politik. Hal yang terakhir ini menjadi lebih urgen dengan keluarnya Peraturan Pemerintah No 3 Tahun 2007 tentang Laporan Pertanggungjawaban

Pemerintah Daerah kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Masyarakat, yang ditanda tangani Presiden pada tanggal 3 Januari 2007 yang lalu.

Usaha tersebut, sebagai upaya strategik, harus menjadi gerakan dan komitmen nasional yang harus dimulai dengan:

- berpikir besar menyepakati VISI dan MISI bersama,
- menyepakati strategi bersama,
- yang dilakukan dengan menggunakan cara berpikir sistemik dan menetapkan pembangunan BIROKRASI DAERAH sebagai *LEVERAGE* (Pengungkit),
- Secara bertahap melalui tahapan VICTORI, (*valid information, communication and choice, trust, opportunity, responsibility, involment*) yang dapat berkembang menjadi *alignment* dan atau *impowerment* ),
- Berbagai upaya dan kegiatan yang terkait secara terintergrasi dapat menghasilkan kelembagaan Pemerintah Daerah, yang didukung oleh organisasi yang cerdas atau *smart organization, exelence human resources, policy* dan program serta anggaran yang terpadu.

Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa Reformasi Birokrasi perlu dijiwai dengan semangat Gerakan Nasional dengan menganut slogan Presiden Susilo Bambang Yudoyono dan Wakil Presiden M. Jusuf Kalla dengan slogan, **BERSAMA KITA BISA**.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Dawud, Joni. Tanpa tahun. Revitalisasi Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah. *Jurnal Ilmu Administrasi*, Bandung: Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi LAN .
- Dwiyanto, Agus, dkk. 2006. *Reformasi Birokrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Efendi, Taufiq. 2006. Reformasi Budaya Birokrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Akuntabel, Transparan Dan Beorientasi Kepada Pelayanan Publik. *Jurnal STIA LAN Bandung*, No. 2. Bandung: STIA LAN.
- Efendi, Taufiq. 2006. Transformasi Birokrasi dalam mewujudkan Good Governance. *Orasi Ilmiah Wisuda STIA LAN*, Yakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Gideon, Henrikus, T. 2007. Akuntabilitas Kelembagaan Eksekutif, *Jurnal Ilmu Administrasi*, Bandung: STIA LAN.
- Indrawijaya, Adam Ibrahim. 2006. Membangun Birokrasi Pembelajar, *Jurnal Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi*, Yakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Komorotomo, Wahyudi. 2005. *Akuntabilitas Birokrasi Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Press.
- Masdar, Sjahrazad dan Yusuf. 2006. *Wacana Pengembangan Birokrasi dan Sumber Daya Aparatur*. Surabaya: Insan Cendekia Press.
- Salam, Dharma Setyawan. 2007. *Manajemen Pemerintahan Indonesia*. Jakarta.
- Tangkilisan, Hessel Nogi, S. 2005. *Manajemen Publik*, Jakarta: Grasindo.
- Thoha, Miftah. 2005., *Birokrasi & Politik di Indonesia*, Jakarta: P.T. Raja Gramindo.
- Utomo, Tarsito. 2006. *Administrasi Publik Baru di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Pelajar.