

KONSEP PEMBAHARUAN BIROKRASI PEMERINTAHAN DI INDONESIA

Oleh : Drs. Awang Anwaruddin, M.Ed.*)

The fast and turbulent change mainly in the fields of information and economy approaching the third millennium has put Indonesia and other developing countries into a borderless and footloose condition mostly known as the globalization era. To anticipate the change, the Indonesian government has made anticipatory and recovery efforts, such as the implementation of Decree Number 22/1999 on Local Government and Decree Number 25/1999 on the Balance of Central and Local Finance. However, the ineffective and less strategic movements of the government in anticipating complex impacts of the global wave have finally plunged the country into wide and long crisis in the fields of economy and finance, social, politic, and government administration which finally lead the society into the crisis of trust to the government.

People consider the government as too slow and fooled to handle various empiric phenomena, especially that crisis on economy and finance, and the low quality of public service. As bureaucracy is commonly known as '.... an organization with a certain position and role in running the government administration of country' (Mustopadidjaja, 2002), it is not surprising if the institution is then accused to be responsible for the unending and multi-dimension crisis that disturbs the harmony of nation and state existence

FENOMENA KELEMAHAN BIROKRASI PEMERINTAHAN

Pemikiran tentang pembaharuan birokrasi pemerintahan ini pada hakekatnya dipicu oleh beberapa fenomena empirik yang terjadi di tengah masyarakat sebagai akibat krisis multi-dimensi yang mempengaruhi berbagai bidang kehidupan berbangsa dan bernegara, antara lain sebagai berikut:

1. Laju pertumbuhan ekonomi berjalan sangat lambat, hanya mencapai 4% pada tahun 2003, dan kenaikan ekspor 'hanya' mencapai 6% per tahun. (bandingkan dengan negara tetangga Thailand yang mencapai laju pertumbuhan

ekonomi sebesar 6% dengan kenaikan ekspor 16%). Indikator lainnya dari kelemahan birokrasi dalam bidang ekonomi adalah adalah nilai tukar mata uang yang tidak beranjak menurun dari Rp 8.500,- per US dollar, walaupun tingkat inflasi dapat ditekan hingga 4,5 % pada akhir tahun 2003 (Sadli, 2004).

2. Kelemahan birokrasi juga terlihat dari ketidak-mampuan pemerintah dalam menangani masalah-masalah sosial empat tahun terakhir ini. Angkapengangguran merambat naik dua kali lipat menjadi 11 juta orang pada akhir tahun 2003, yang selanjutnya berakibat pada meningkatnya angka kriminalitas dan gejala sosial kemasyarakatan lainnya (Tempo, 2004).

*) Pembantu Ketua II STIA LAN RI

3. *Netralitas* birokrasi diragukan karena tekanan para pejabat politis, yang berperan sebagai pimpinan birokrasi. Ketidaknetralan ini mengakibatkan *pelayanan publik* menjadi tidak adil dan merata, dan cenderung memberikan peluang bagi suburnya praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (Thoha, 2003).
4. Disamping itu, ketidakseimbangan jumlah pegawai dan penduduk (4.005.861 : 210 juta, atau 1 orang aparaturnya harus melayani 50 penduduk) juga menyebabkan buruknya *kinerja pelayanan publik* (Maarif, 2003).
5. Profesionalisme birokrasi juga dipertanyakan untuk mewujudkan *good governance* yang menjadi pilihan pemerintah untuk mewujudkan masyarakat madani, terutama dalam memfasilitasi tumbuhnya kerjasama mutualistik antara *public sector* sebagai penyelenggara pemerintahan, *business sector* yang diharapkan mampu meningkatkan produktivitas nasional secara merata dan berkeadilan, dan *civil society* yang berketuhanan, berkeadaban, demokratis, makmur dan memiliki toleransi dalam masyarakat pluralis.

Diantara fenomena empirik tersebut di atas, kondisi yang paling menyentuh kepentingan masyarakat dewasa ini adalah rendahnya kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan oleh lembaga-lembaga pemerintah pusat maupun daerah. Disamping faktor politis, netralitas dan profesionalisme birokrasi serta ketidakseimbangan jumlah pegawai seperti telah dijelaskan di atas, sebab-sebab ketidakpuasan masyarakat terhadap pelayanan publik tersebut diindikasikan seperti di bawah ini: (1) Ketidaktepatan waktu, biaya, dan cara

pelayanan; (2) Masih terdapatnya diskriminasi pelayanan yang didasarkan pada hubungan pertemanan, afiliasi politik, etnis, bahkan agama; (3) Panjangnya rantai birokrasi, dan semakin membudayanya suap dan pungutan-liar; (4) Pelayanan yang tidak berorientasi kepada kepentingan masyarakat tetapi kepada pemerintah dan pejabat; (5) Budaya pelayanan yang berkembang ke arah budaya kekuasaan; (6) Prinsip yang mendasari sistem pelayanan bukan *trust* tetapi *distrust*, dan prosedur yang diterapkan bukan untuk memfasilitasi tetapi untuk mengontrol perilaku; dan (7) Kewenangan untuk melayani terdistribusi pada banyak satuan birokrasi (UGM, 2003).

Fenomena-fenomena empirik pada berbagai bidang kehidupan tersebut menunjukkan bahwa sistem birokrasi pemerintahan yang berkembang selama ini menjadi terlalu lamban, tidak responsif, dan tak mampu menampung perubahan yang terjadi. Konsep birokrasi tradisional yang ditawarkan Weber barangkali sesuai untuk zamannya, ketika tugas-tugas pemerintahan masih sederhana dan jelas dalam lingkungan yang stabil. Tetapi sekarang keadaan sudah berubah total, dunia telah berkembang dengan cepat dan *turbulent*, teknologi berkembang pesat, persaingan ekonomi global semakin meningkat, pasar mengalami demasalisasi, tenaga kerja terdidik melimpah, masyarakat semakin menuntut, dan negara mengalami krisis keuangan yang hebat dan berkepanjangan (Osborne and Plastrik, 1997).

Dengan mengamati berbagai fenomena di atas, sudah saatnya bagi pemerintah untuk melakukan suatu tindakan pembaharuan terhadap semua komponen birokrasi pemerintahan untuk menjawab tuntutan tentang lemahnya birokrasi, dan terutama

sebagai upaya untuk menanggulangi krisis multi-dimensi yang meluas dan berkepanjangan yang melanda negeri ini serta mewujudkan pemerintah yang bersih dan bertanggungjawab.

TEORI BIROKRASI

Max Weber sebenarnya merumuskan konsep birokrasi dengan harapan bahwa 'birokrasi dapat menjadi pelayan masyarakat yang obyektif dan netral, tidak memihak kepada suatu kekuatan politik tertentu, dan bahwa setiap birokrasi memiliki spesifikasi tersendiri dan keterkaitan dengan strata sosial lainnya (terutama kalangan atas)' (Betham, 1974), walaupun secara formal, teori maupun praktek, birokrasi hanyalah sekedar 'a means by which government rules' (Kilcullen, 1966). Harapan Weber pada awal penemuan konsep birokrasi tercermin dalam karakteristik birokrasi ideal sebagai berikut:

1. Pembagian kerja birokrasi dilakukan secara jelas untuk melaksanakan berbagai kegiatan reguler yang dianggap sebagai suatu kewajiban untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi' (Shafritz and Hyde, 1987). Kejelasan distribusi pekerjaan ini merupakan salah satu faktor signifikan yang membutuhkan spesialisasi dan tanggungjawab pegawai dalam organisasi.
2. 'Organisasi birokrasi diatur secara hirarkis, organisasi yang lebih rendah berada di bawah pengawasan organisasi yang lebih tinggi' (Blau and Meyer, 2000). Demikian pula pegawai dalam hirarki administratif ini harus mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada atasannya. Akibatnya, pejabat memiliki otoritas untuk mengatur

bawahannya, dan bawahan berkewajiban mematuhi atasannya.

3. 'Operasionalisasi birokrasi diatur dengan pedoman kerja yang standar dan diterapkan pada kegiatan-kegiatan yang spesifik' (Blau and Meyer, 2000). Standarisasi pedoman kerja ini dirumuskan secara komprehensif untuk menjamin ketepatan dan keseragaman hasil pekerjaan, tanpa memandang besaran jumlah pegawai yang melaksanakan, bentuk koordinasi yang diterapkan, dan jenis pekerjaan yang dilaksanakan.
4. 'Pejabat birokrasi yang ideal melaksanakan tugasnya secara impersonal, sine ira et studio, tanpa kebencian atau kesenangan, tanpa entusiasme atau afeksi' (Shafritz and Hyde, 1987). Dalam hubungan ini, pendekatan secara obyektif harus dilakukan karena setiap perasaan yang dilibatkan akan mempengaruhi setiap keputusan yang dibuat.
5. 'Karir birokrasi dilakukan melalui sistem senioritas atau sistem prestasi, atau keduanya' (Kilcullen, 1966). Sistem karir semacam ini mengembangkan sikap loyalitas dan mendorong setiap pegawai untuk melakukan hal-hal yang terbaik untuk organisasinya, walaupun pada berbagai kasus sikap superior ini dapat membuat birokrat merasa lebih tinggi dari kelas sosial lainnya.
6. 'Organisasi birokrasi murni secara teknis mampu mencapai tingkat efisiensi yang paling tinggi' (Blau and Meyer, 2000). Dalam hubungan ini, efisiensi pekerjaan dapat dicapai apabila para pegawai memiliki kompetensi yang dibutuhkan oleh organisasi.

Apabila harapan Weber dan karakteristik birokrasi ideal tersebut dianalisis dengan pendekatan ilmu administrasi, kita akan memperoleh ciri-ciri yang lebih spesifik pada setiap komponen birokrasi, sebagai berikut:

Kelembagaan dalam sistem birokrasi yang ideal diatur secara hierarkis yang panjang dan berbelit-belit, berlandaskan prinsip monopoli *top-down* yang tersentralisasi, yang diterapkan secara *rigid* dalam proses pengambilan keputusan dan akuntabilitas kinerja.

Manajemen birokrasi yang ideal seharusnya dilaksanakan secara impersonal, berpedoman aturan kerja yang jelas dan spesifik, dalam rangka mencapai tujuan-tujuan organisasi secara efektif dan efisien.

SDM Birokrasi yang ideal harus memiliki ketrampilan dan kemampuan serta sikap dan perilaku yang baik agar dapat melaksanakan pekerjaan secara profesional untuk mencapai tujuan-tujuan organisasinya sesuai dengan tugas pokok dan tanggung-jawabnya.

Pelayanan publik dalam sistem birokrasi pemerintah dilakukan secara profesional dan obyektif, tanpa melibatkan kepentingan individual atau kepentingan salah satu kekuatan politik.

KONSEP PEMBAHARUAN

Implementasi sistem birokrasi di Indonesia sudah banyak menyimpang dari konsep ideal yang ditawarkan Weber, yakni 'birokrasi berfungsi sebagai alat pemerintah untuk melayani masyarakat secara obyektif dan netral, tidak memihak kepada suatu kekuatan politik tertentu, profesional dan memiliki spesifikasi dalam pekerjaannya' (Betham, 1974). Kondisi empirik juga membuktikan, bahwa prinsip efisiensi dan

profesionalitas birokrasi Weber pun sudah berubah, dan berganti dengan pemborosan, ketidaktrampilan, kekakuan dan kelambanan.

Di pihak lain, beberapa prinsip birokrasi ideal tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, misalnya prinsip impersonal dan monopoli *top-down* yang tersentralisasi. Prinsip tersebut menjadi terlalu lamban, tidak responsif, dan tidak mampu menampung berbagai perubahan dan inovasi yang dibutuhkan untuk mengantisipasi pesatnya perkembangan teknologi, persaingan ekonomi global, demasalisasi pasar, melimpahnya tenaga kerja terdidik, tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik, dan krisis keuangan yang semakin hebat.

Meskipun demikian, gagalnya sistem birokrasi tradisional dalam menangani berbagai permasalahan global bukan sepenuhnya menjadi tanggungjawab Weber, karena beberapa prinsip birokrasi, apabila diterapkan secara benar, pada hakekatnya masih sesuai dengan tuntutan era persaingan ini, misalnya profesionalitas dan integritas SDM, aturan kerja yang jelas dan spesifik yang dilaksanakan secara netral dan obyektif, serta perlunya efektivitas dan efisiensi dalam mencapai tujuan organisasi. Kelemahan birokrasi tradisional, yang memicu ketidakpercayaan masyarakat kepada pemerintah, dapat pula disebabkan oleh buruknya perilaku para birokrat pemerintahan, dan ketidak-tahuan mereka terhadap prinsip-prinsip ideal dan harapan Weber ketika pertama kali menawarkan konsep birokrasi.

Dengan demikian, konsep pembaharuan birokrasi pemerintahan bukan berarti perubahan total terhadap sistem birokrasi Weber tetapi lebih terarah kepada perbaikan aspek-aspek birokrasi pemerintahan agar

sesuai dengan tuntutan zaman, meliputi aspek *kelembagaan, manajemen, sumberdaya manusia, dan pelayanan publik*, melalui kegiatan-kegiatan di bawah ini:

1. **Restrukturisasi Kelembagaan Birokrasi**

Restrukturisasi kelembagaan birokrasi, dalam arti sempit, meliputi aspek kinerja organisasi, kerjasama operasional, sistem dan prosedur kerja, serta pendelegasian wewenang dan otonomi. Dalam konteks pembaharuan birokrasi pemerintahan, proses restrukturisasi kelembagaan pemerintah diarahkan kepada perubahan arah kebijakan dan optimalisasi pelayanan publik, sebagai berikut:

- (a) Merumuskan kembali visi, misi, dan strategi organisasi, terutama dalam peranannya sebagai pelaksana tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan;
- (b) Merumuskan kebijakan-kebijakan publik sesuai komitmen yang telah disepakati antara pemerintah, masyarakat dan *stakeholders*;
- (c) Merubah pola pemberian kewenangan, dari berorientasi hirarki menjadi partisipatif dengan mengembangkan kerjasama tim;
- (d) Memberdayakan masyarakat, dan mengajak mereka untuk berpartisipasi aktif dalam merumuskan kebijakan dan melaksanakan pembangunan.
- (e) Memfasilitasi kegiatan-kegiatan privatisasi dan swastanisasi lembaga pelayanan dalam rangka meningkatkan pelayanan publik.

2. **Revitalisasi Manajemen Pemerintahan**

Untuk melaksanakan prinsip-prinsip kelembagaan pemerintah tersebut perlu

penataan kembali manajemen pemerintahan dengan cara meningkatkan kinerja fungsi-fungsinya dan mengoptimalkan pemanfaatan sumber-sumberdaya yang terjadi dalam rangka mencapai tujuan-tujuan organisasi. Orientasi perubahan diarahkan kepada kebijakan-kebijakan internal organisasi, terutama peningkatan perhatian kepada pegawai, serta upaya-upaya peningkatan kualitas pelayanan publik melalui pemberdayaan masyarakat, antara lain sebagai berikut:

- (a) Mengarahkan orientasi kegiatan operasional pada pencapaian visi, misi dan kebijakan organisasi, dan bukan penekanan terhadap peraturan-peraturan;
- (b) Meningkatkan motivasi dan kinerja pegawai melalui penerapan *reward and punishment system, merit system* dan pengukuran kinerja yang jelas;
- (c) Menaikkan gaji pegawai secara proporsional untuk meningkatkan kesejahteraan, dan mencegah praktek korupsi, kolusi dan nepotisme;
- (d) Menyusun program-program peningkatan kualitas pelayanan publik melalui pemberdayaan masyarakat, privatisasi dan swastanisasi lembaga pelayanan;
- (e) Mempertanggung-jawabkan seluruh kebijakan dan penyelenggaraan pemerintahan kepada masyarakat dan *stakeholders* secara transparan.

3. **Peningkatan Profesionalisme SDM Aparatur**

SDM aparatur merupakan salah satu komponen teroenting dalam birokrasi pemerintahan. Oleh karena itu, upaya peningkatan kualitas pegawai selalu

diprioritaskan, baik peningkatan *skills and knowledge* maupun *attitude and behaviour* melalui kegiatan-kegiatan berikut:

- (a) Mengembangkan ketrampilan dan kemampuan, kreativitas dan inovasi dalam pekerjaan, dan melakukan yang terbaik untuk organisasinya;
- (b) Mengembangkan sikap dan perilaku yang baik, loyalitas dan integritas yang tinggi, komitmen dan kerjasama untuk menjaga kredibilitas organisasinya;
- (c) Menunjukkan kinerja terbaik dan menghasilkan sesuatu dalam pekerjaannya dengan sarana dan prasarana yang tersedia;
- (d) Menghindarkan diri dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme yang dapat merugikan negara dan masyarakat;
- (e) Menyadari bahwa SDM birokrasi adalah abdi negara dan masyarakat yang berperan sebagai penyelenggara pemerintahan dan pembangunan.

4. Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik

Pelayanan publik merupakan masalah yang cukup memprihatinkan dewasa ini. Berbagai kondisi empirik yang dipaparkan pada awal tulisan ini menunjukkan ketidakpuasan masyarakat, yang akhirnya berdampak pada ketidakpercayaan mereka kepada pemerintah. Oleh karena itu, upaya-upaya perbaikan terhadap manajemen pelayanan publik harus terus dilakukan dan ditingkatkan, antara lain melalui kegiatan-kegiatan di bawah ini:

- (a) Melaksanakan *desentralisasi* kewenangan, pertanggung-jawaban dan kendali organisasi yang lebih besar kepada unit-unit pelaksana pelayanan;

- (b) Memberdayakan organisasi kemasyarakatan, seperti Koperasi atau LSM, untuk melaksanakan beberapa jenis pelayanan publik;
- (c) Melayani semua lapisan masyarakat secara netral dan obyektif, tanpa memihak kepada kekuatan politik tertentu;
- (d) Menciptakan kompetisi dalam setiap bentuk pelayanan agar sektor swasta dan pemerintah bersaing, dan terpaksa bekerja lebih profesional dan efisien;
- (e) Menciptakan metode pelayanan yang lebih efektif sesuai dengan sumberdaya yang tersedia dan tuntutan kebutuhan masyarakat;
- (f) Mengarahkan orientasi pelayanan kepada kepuasan pelanggan, seperti misalnya menentukan 'standar kualitas', penyederhanaan peraturan, dan pengurangan biaya-biaya pelayanan yang membebani masyarakat.

IMPLEMENTASI PEMBAHARUAN

Kesadaran tentang perlunya pembaharuan birokrasi pemerintahan di Indonesia sebenarnya telah dipicu oleh Presiden Megawati (Pikiran Rakyat, 2003) yang menyebutnya sebagai 'sampah', dan selanjutnya ditindaklanjuti oleh Menteri PAN Feisal Tamin dengan berbagai upaya, seperti penegakan disiplin, sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Sayang sekali, kesadaran pada tingkat tertinggi birokrasi pemerintahan di Indonesia ini tidak dirancang dan dikelola secara lebih strategis.

Upaya sosialisasi, misalnya, tidak dilaksanakan secara efektif, dan demikian pula internalisasi konsep pembaharuan lembaga ini. Padahal, sosialisasi yang dapat

dapat dilakukan dengan melibatkan para ahli dan praktisi birokrasi melalui ceramah, seminar, *mass media* dan cara-cara lain secara nasional. Demikian pula tidak dilakukan internalisasi yang lebih fundamental, dan bukan hanya parsial. Tindakan internalisasi ini dapat dilaksanakan secara sistemik dan komprehensif, dengan pendekatan *incremental* dan bukan *radical change* mengingat kompleksnya perubahan yang harus dilakukan. Dengan upaya sosialisasi dan internalisasi ini SDM aparatur diharapkan memahami kelemahan-kelemahan praktek birokrasi, dan menyadari pentingnya segera dilakukan pembaharuan lembaga birokrasi pemerintahan di Indonesia.

Masalah lain kegagalan pembaharuan birokrasi pemerintahan selama ini adalah tidak adanya dukungan dari semua pihak. Dalam konsep *good governance*, semua pihak berarti institusi *governance* yang meliputi tiga domain, yaitu *state*, *private sector*, dan *society* yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing (LAN & BPKP, 2000). Dukungan yang diharapkan dari ketiga komponen tersebut terutama berupa *fund* yang tak terbatas dan berkelanjutan, sementara dukungan non-material dapat berupa *control* aktif terhadap proses pembaharuan ini.

Program pembaharuan birokrasi pemerintahan merupakan upaya yang sangat besar, kompleks dan kontroversial. Oleh karena itu dibutuhkan suatu komitmen dari semua *level* di semua institusi untuk memperbaiki birokrasi secara bersama-sama. Komitmen nasional ini dapat dilakukan sesudah berakhirnya 'program kesadaran' yang telah disampaikan terdahulu. Kunci keberhasilan dari pembaharuan lembaga ini adalah adanya konsistensi dari pimpinan

birokrasi terhadap komitmen yang telah ditetapkan dalam melaksanakan proses pembaharuan lembaga yang akan menguras tenaga dan pikiran

Salah satu alasan kegagalan pembaharuan birokrasi pemerintahan di berbagai negara barangkali disebabkan oleh suatu mitos bahwa memperbaiki birokrasi adalah suatu pekerjaan yang mubazir, sebagaimana diidentifikasi oleh Armajani (1997) tentang lima mitos birokrasi: (1) **mitos liberal** yang mengatakan bahwa birokrasi pemerintahan tidak selalu dapat diperbaiki dengan memberikan pembelanjaan dan pekerjaan yang lebih banyak; (2) **mitos konservatif** yang mengatakan bahwa birokrasi pemerintahan *tidak* selalu dapat diperbaiki dengan memberikan dana dan proyek yang lebih sedikit; (3) **mitos bisnis** yang mengatakan bahwa birokrasi tidak selalu dapat diperbaiki dengan cara menganggap organisasi pemerintahan seperti lembaga bisnis; (4) **mitos pegawai negeri** bahwa birokrasi tidak selalu dapat diperbaiki walaupun mereka menerima gaji yang cukup banyak; dan (5) **mitos SDM** bahwa birokrasi tidak selalu dapat diperbaiki dengan cara mempekerjakan SDM yang lebih berkualitas.

Mengingat proses pembaharuan birokrasi pemerintahan merupakan suatu pekerjaan besar, maka upaya strategis ini memerlukan perencanaan strategik dan pengelolaan yang komprehensif. Implementasi pembaharuan lembaga, dengan demikian, membutuhkan suatu pendekatan manajemen perubahan kontengensial, yang penerapannya disesuaikan dengan situasi dan kondisi dimana pembaharuan tersebut dilakukan sebagaimana terlihat dalam tahapan-tahapan berikut ini:

1. **Tahap pra-pembaharuan:** Caiden (1976) menguraikan tahap ini ke dalam empat asumsi: (a) pemerintah harus menyadari pentingnya pembaharuan ini dan melakukannya secara efektif; (b) pemerintah hendaknya menunjuk para ahli untuk mengidentifikasi kelemahan-kelemahan dalam praktek birokrasi; (c) para ahli, dengan dukungan pemerintah, mensosialisasikan temuan-temuan mereka; dan (d) para ahli menyusun suatu rencana strategis untuk mengimplementasikan pembaharuan lembaga. Keempat asumsi tersebut menunjukkan betapa signifikan peranan para ahli di dalam suatu proses implementasi pembaharuan birokrasi pemerintahan.
2. **Tahap pembaharuan:** Dalam tahap pelaksanaan ini beberapa faktor strategis sangat potensial dalam mendukung dan sekaligus menghambat keberhasilan pembaharuan. Dalam hubungan ini Mersmann dan von Harder (2002) menyaraikan empat faktor strategis: (a) *awareness* (kesadaran) dari semua komponen birokrasi bahwa pembaharuan adalah satu hal yang perlu dilakukan untuk menciptakan pola pemerintahan yang baik; (b) *support* (dukungan) dari semua pihak terkait, berupa *fund* maupun dukungan non-material lainnya; (c) *commitment* (kesepakatan) semua pihak untuk memperbaiki birokrasi secara bersama-sama; dan (d) *consistent* (ketetapan) dari semua pihak terkait terhadap komitmen yang telah disepakati bersama.
3. **Tahap pasca-pembaharuan:** Berakhirnya tahap pelaksanaan bukan berarti selesai pula rangkaian proses

implementasi pembaharuan birokrasi pemerintahan. Tiba saatnya untuk mengevaluasi keberhasilan pekerjaan berat dan kompleks, yang menguras waktu, tenaga dan pikiran semua pihak yang terlibat dalam proses pembaharuan lembaga ini. Pada tahap ini empat pihak dapat terlibat dalam proses evaluasi: (a) para ahli dilibatkan kembali untuk merumuskan nilai-nilai yang akan dijadikan standar evaluasi, misalnya seperti rumusan Reichheld (1994) tentang tiga dimensi keberhasilan pelayanan publik: *quality to the customer, employee capability, costs and productivity*; (b) pihak pimpinan, sebagaimana dikatakan Fogleman (2002) harus tegas, adil dan konsisten terhadap standar evaluasi yang telah ditetapkan dalam melaksanakan evaluasi; (c) lembaga evaluator pemerintah, dalam hal ini BPK dan BPKP, harus tegas di dalam melaksanakan evaluasi terhadap laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (LAKIP); (d) masyarakat, melalui lembaga legislatif dan lembaga-lembaga kemasyarakatan lainnya sebagai *stakeholders*, diberi kesempatan untuk melakukan evaluasi terhadap kinerja birokrasi baru.

Dari uraian tersebut di atas kita dapat ditarik tiga buah kesimpulan tentang implementasi pembaharuan lembaga sebagai berikut:

Pertama, proses implementasi pembaharuan birokrasi pemerintahan sebaiknya dilakukan melalui proses manajemen, yaitu perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi;

Kedua, dalam pelaksanaannya semua pihak yang terkait perlu dilibatkan, mulai dari

para ahli pemerintahan, praktisi birokrasi, dan masyarakat sebagai *stakeholders*; dan

Ketiga, para pimpinan dan pejabat birokrasi harus konsisten terhadap komitmen pembaharuan yang telah disepakati bersama hingga tercapainya tujuan-tujuan pembaharuan birokrasi pemerintahan di Indonesia.

PENUTUP

Perubahan pesat di bidang informasi dan ekonomi menjelang milenium ketiga telah membawa bangsa Indonesia ke dalam suatu keadaan yang *borderless* dan *footloose*, yang mengakibatkan timbulnya krisis yang meluas dan berkepanjangan di bidang ekonomi, sosial, politik dan pemerintahan, dan pada akhirnya berdampak pada krisis kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.

Birokrasi sebagai organisasi yang memiliki posisi dan peran strategis dalam birokrasi pemerintahan dianggap terlalu lamban, tidak responsif, dan tak mampu menampung perubahan yang terjadi. Konsep birokrasi tradisional yang ditawarkan Weber barangkali sesuai untuk zamannya, ketika tugas-tugas pemerintahan masih sederhana dan jelas dalam lingkungan yang stabil. Tetapi untuk era globalisasi ini, dimana kondisi telah berubah total, dunia berkembang dengan cepat, teknologi berkembang pesat, persaingan ekonomi global semakin meningkat, pasar mengalami demasalisasi, tenaga kerja terdidik semakin melimpah, tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik semakin meningkat, dan negara mengalami krisis keuangan yang hebat dan berkepanjangan, konsep birokrasi Weber harus diperbaharui.

Pembaharuan birokrasi pemerintahan ini bukan berarti perubahan total terhadap sistem birokrasi Weber tetapi lebih terarah

kepada perbaikan aspek-aspek organisasi birokrasi agar sesuai dengan tuntutan zaman. Fokus pembaharuan lembaga, dengan demikian, diarahkan kepada perubahan komponen kelembagaan pemerintah, manajemen birokrasi, sumberdaya manusia, dan pelayanan publik. Proses implementasi pembaharuan lembaga dilakukan melalui perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi yang efektif, dengan melibatkan para ahli pemerintahan, praktisi birokrasi, dan masyarakat dan *stakeholders*, dan dipimpin langsung oleh pejabat birokrasi yang berkewajiban menjaga konsistensi komitmen pembaharuan lembaga yang telah ditentukan dan disepakati bersama.

Diharapkan, birokrasi pemerintahan baru nanti dapat menempatkan kembali posisi birokrasi sebagai '*an organization with a certain position and role in running the government administration to solve the global problems.*'

REFERENSI

- Armajani, Babak. *Mithos on Bureaucracy* dalam Osborne, David and Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company, 1997
- Badan Kepegawaian Negara, *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian*. Jakarta: Badan Kepegawaian Negara, 2000.
- Berger, Lance A., Martin J. Sikora with Dorothy R. Berger. *The Change Management Handbook*. Chicago, USA: Richard D. Irwin Inc., 1994
- Betham, David. *Max Weber and the Theory of Modern Politics*. London: Oxford University Press, 1974: Chapter 3.

- Blau, Peter M. dan Marshall W. Meyer, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*. Jakarta: Prestasi Pustakakarya, 2000.
- Caiden, Gerald E. *Implementation – The Achilles Heel of Administrative Reform* dalam Arne F. Leemans (ed.): *The Management of Change in Government*. The Hague, Netherlands: Martinus Nijhoff, 1076.
- Fogleman, Robert R. *Pemimpin bagi Masa Perubahan* dalam Ken Shelton (ed.): *Paradigma Baru Kepemimpinan* (terj.). Jakarta: Elex Media Komputindo, 2002.
- Goldsworthy, Diana. *Setting Up Next Steps*. London: Her Majesty's Stationery Office, 1991.
- Kilcullen, R.J. *Max Weber: On Bureacracy*. New York: Macquire University, 1966:2
- Lembaga Administrasi Negara. *Penyusunan Standar Pelayanan Publik*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 2003.
- Lembaga Administrasi Negara dan BPKP. *Akuntabilitas Kinerja dan Good Governance*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 2000.
- Leemans, Arne F. (ed.): *The Management of Change in Government*. The Hague, Netherlands: Martinus Nijhoff, 1076.
- Maarif, M. Syamsul, *Strategi Peningkatan Kompetensi Aparatur*. Orasi Ilmiah pada Wisuda XXII STIA LAN Bandung, 2003
- Majalah Tempo, edisi 29 Desember 2003-4 Januari 2004.
- Mersmann, Gerhard and Gero von Harder. *Change Management*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 2002.
- Mustopadidjaja AR, *Bureacracy and Development of Reform* dalam Mersmann, Gerhard and Gero von Harder. *Change Management*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 2002.
- Osborne, David and Peter Plastrik. *Banishing Bureaucracy*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company, 1997
- Osborne, David and Ted Gaebler. *Reinventing Government* Reading, MA: A Plume Book, 1992.
- Reichheld, Frederick F. *Measuring Change & Changing Measures* dalam Lance A. Berger, Martin J. Sikora with Dorothy R. Berger: *The Change Management Handbook*. Chicago, USA: Richard D. Irwin Inc., 1994
- Sadli, M. *Cerah 2004*. Jakarta: Majalah Tempo, edisi 29 Desember 2003-4 Januari 2004.
- Shafritz, Jay M. and Albert C. Hyde (ed): *Classics of Public Administration*. Pasific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Company, 1987.
- Shelton, Ken (ed.). *A New Paradigm of Leadership-Paradigma Baru Kepemimpinan* (terj.). Jakarta: Elex Media Komputindo, 2002.
- Thoha, Miftah. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Perkasa, 2003.
- UGM, Pusat Studi Kependudukan, *Karakteristik Ketidakpuasan Masyarakat terhadap Pelayanan Publik dalam Penyusunan Standar Pelayanan Publik*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 2003.