

## REFORMASI BIROKRASI: TUNTUTAN PERUBAHAN DAN PERMASALAHAN DALAM IMPLEMENTASINYA

Oleh: Drs. Riyadi<sup>1)</sup>

*Di Indonesia, reformasi birokrasi pemerintah merupakan bagian dari tuntutan reformasi secara total yang meliputi aspek politik, ekonomi, sosial, dan hukum. Birokrasi dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada publik tanpa pandang bulu, dan karenanya diperlukan orang-orang yang memang memiliki keahlian (ekspert) sehingga pelayanan dapat diberikan secara profesional. Tuntutan mengenai perlunya reformasi birokrasi ini sebenarnya lebih dipengaruhi oleh adanya dua pandangan atau perspektif mengenai administrasi negara atau birokrasi itu sendiri. Perspektif tersebut kiranya dapat dibagi ke dalam dua faktor, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Dari faktor internal, tuntutan itu berkembang berdasarkan pada keadaan atau kondisi yang terjadi atau mewarnai kondisi birokrasi saat ini, seperti tindakan-tindakan penyelewengan, tidak transparannya sistem birokrasi yang cenderung dipengaruhi oleh budaya feodalistik, patrimonial, hedonistik, inefisiensi/pemborosan dalam pemanfaatan sumber dayanya, rendahnya kualitas aparatur terutama dilihat dari segi mental dan moral, dan sebagainya. Sedangkan dari faktor eksternal, tuntutan itu lebih di dasarkan pada adanya perkembangan lingkungan yang begitu cepat dengan arus globalisasi yang melanda dunia, sehingga dituntut birokrasi yang kuat dari segala aspeknya. Reformasi birokrasi salah satunya dapat dilakukan melalui restrukturisasi dan reorganisasi Institusi paguyuban PAN (Kementerian PAN, LAN, dan BKN). Untuk itu diperlukan adanya format lain sebagai konsep atau model yang diharapkan akan dapat membangun kembali citra birokrasi sekaligus juga dalam rangka menata kembali struktur dan organisasi birokrasi. Sistem ini merupakan sistem unit terpusat, artinya bahwa kewenangan manajemen kepegawaian dipusatkan pada satu lembaga khusus secara independen. Sistem sentralisasi ini berbeda dengan sistem sentralisasi pemerintahan, melainkan merupakan sentralisasi dalam lingkungan organisasi. Dan model ini dipandang sebagai langkah awal dalam upaya memperbaiki sistem birokrasi secara keseluruhan. Penataan kelembagaan paguyuban PAN menjadi salah satu dasar yang strategis, karena dari situlah sebenarnya keluar kebijakan-kebijakan publik yang mengatur masalah aparatur di Republik ini.*

### Pendahuluan

Berbicara masalah birokrasi di Indonesia sepertinya akan selalu terkait dengan berbagai

permasalahan yang sangat kompleks. Hal ini tidak semata-mata timbul sebagai suatu permasalahan yang bersumber dari faktor

<sup>1)</sup> Dosen FISIP UNPAD dan STLA LAN Bandung

internal, melainkam juga terkait dengan perma-salahan yang bersumber dari faktor eksternal. Dari faktor internal misalnya, terkait dengan masalah yang meliputi hal-hal seperti kualitas SDM yang diang-gap masih rendah, sistem dan prosedur bertele-tele (birokratis), budaya kerja yang feodalistik, kepemimpinan yang kaku dan cenderung tidak visioner, mental dan moral rendah, struktur organisasi yang gemuk tapi kurang jelas fungsinya, kesejahteraan pegawai yang rendah, dan sebagainya. Sedangkan dari faktor eksternal paling tidak, terkait dengan hal-hal seperti kepercayaan masyarakat yang rendah terhadap birokrasi, tuntutan masyarakat terhadap perlunya birokrasi yang profesional, bebas KKN, perilaku dan budaya yang dianut oleh masyarakat umum yang kurang kondusif bagi perbaikan birokrasi itu sendiri, tingkat kesadaran dan kedisiplinan masyarakat terhadap sistem kebijakan yang berlaku yang masih rendah, kesenjangan sosial, serta hal-hal lainnya yang terkait dengan pola, struktur, dan aktivitas publik yang berhubungan dan/atau dapat mempengaruhi tugas-tugas birokrasi.

Sebagai akibat dari adanya peru-bahan yang begitu cepat dalam sistem politik dan pemerintahan di Indonesia, yang ditandai dengan jatuhnya rejim orde baru setelah berkuasa selama kurang lebih 32 tahun, secara langsung mempe-ngaruhi pula terhadap tuntutan peru-bahan dalam birokrasi. Tuntutan refor-masi ternyata tidak hanya sebatas pada upaya untuk mengganti rejim, melainkam juga berimbas kepada tuntutan terhadap perubahan birokrasi yang selama ini dipandang selain sebagai tangan-tangan penguasa juga dianggap sebagai salah satu penyebab yang berperan besar atas terjadinya krisis multidimensi. Kenyataan memang sulit

dibantah, tapi fakta secara hukum masih belum mampu mengungkap kebokbrokan birokrasi tersebut secara optimal dan berkeadilan.

Sebagaimana diketahui bahwa gerakan reformasi di Indonesia yang terjadi pada tahun 1998, pada mulanya diawali dengan adanya krisis moneter yang melanda dunia dan kemudian berdampak pada jatuhnya nilai rupiah terhadap nilai dollar dan mata uang asing lainnya. Dalam waktu yang begitu singkat, ternyata di Indonesia dampak krisis tersebut semakin melebar kepada aspek-aspek lainnya, seperti sosial, politik, ekonomi, budaya, dan keamanan, yang secara umum tidak mampu diatasi oleh pemerintahan kita. Akhirnya sebagai puncak kekecewaan masyarakat terja-dilah gerakan demonstrasi yang dilaku-kan secara *masif* oleh kalangan maha-siswa yang berujung pada jatuhnya rejim Soeharto tanggal 21 Mei 1998.

Namun demikian, apa sebenarnya yang dituntut dalam reformasi birokrasi ini? Bila ditelaah, yang menjadi tuntutan dalam reformasi birokrasi di Indonesia pada dasarnya meliputi dua hal pokok, yaitu (1) *perlunya perubahan dalam kinerja birokrasi, berupa peningkatan pro-fesionalisme dan kualitas pelayanan publik*; (2) *dihapuskannya praktek-praktek penyelewengan birokrasi berupa korupsi, kolusi, dan Nepotisme (KKN)*, yang dipandang sebagai suatu yang sudah terlalu parah terjadi di lingkungan birokrasi. Bahkan dianggap telah menja-di budaya dalam lingkungan birokrasi.

Tuntutan perubahan yang terjadi di Indonesia ini pada dasarnya merupakan suatu yang umum pula terjadi pada kalangan birokrasi di negara-negara ber-kembang. Hal ini disebabkan antara lain karena adanya *gap* (kesenjangan) antara harapan (*das sollen*)

masyarakat dengan kenyataan (*das sein*) yang dialaminya. Sebagaimana dikemukakan oleh Zauhar (1996) bahwa pandangan (pen. publik) terhadap birokrasi dewasa ini terbagi dalam dua pandangan yang berbeda, yaitu: *Pertama*, yang menganggap bahwa birokrasi pemerintah ibarat sebuah perahu besar yang dapat menyelamatkan seluruh warga masyarakat dari "bencana" banjir ekonomi maupun politik. *Kedua*, yang menganggap bahwa birokrasi pemerintah sering menunjukkan gejala yang kurang menyenangkan. -- cang-gung, kurang terorganisir dan jelek koordinasinya, menyeleweng, otokratik, bahkan sering bertindak korup (hal. 1).

Bila dikaitkan dengan realitas di Indonesia, paradoks mengenai pandangan terhadap birokrasi ini barangkali dapat dikatakan bahwa yang pertama merupakan harapan (*das sollen*), sedangkan yang kedua merupakan kenyataan (*das sein*) yang dirasakan dan dilihat oleh masyarakat. Sehingga dari adanya ke-senjangan itulah maka tuntutan reformasi di Indonesia lebih mengarah pada kedua hal sebagaimana dikemukakan di atas.

Orientasi reformasi yang lebih mengarah pada adanya perubahan dalam birokrasi ini, bukanlah hanya merupakan tuntutan yang tanpa alasan, melainkan justru karena adanya beberapa permasalahan yang selama ini membelenggu birokrasi pada umumnya. Merujuk pada beberapa pendapat dari para ahli, permasalahan-permasalahan dimaksud an-tara lain dapat diidentifikasi dalam hal-hal sebagai berikut:

1. Terjadinya mal-administrasi yang sering dilakukan oleh birokrasi publik dan meluasnya praktik KKN (Peters, 1984:

239; Zauhar, 1996:2; Widodo, 2001: 6; Dwiyanto, dkk, 2002:2),

2. Rendahnya profesionalisme aparat, kurang inovasi, tidak dinamis, mutu (kualitas) yang masih harus ditingkatkan (Schoorl, 1984:169; Islamy, 1998: 14; Zauhar, 1996:1-2; Awaloedin Djamin, 1999:25; Widodo, 2001:6; Dwiyanto, dkk, 2002:3-5),
3. Lemahnya sistem kontrol dalam birokrasi sehingga mendorong terjadinya inefisiensi, "waste" (Awaloedin Djamin, 1999:25; Widodo, 2001:10-11),
4. Budaya (*culture*) yang dianut cenderung paternalistik, *patron-client*, hedonistik, patrimonialistik, feodalistik (Tjokrowinoto dkk, 2001:6; Dwiyanto, dkk, 2002:7),
5. Gemuknya lembaga-lembaga birokrasi tanpa adanya kejelasan dalam rincian tugas;
6. Rendahnya standar moral dan perilaku aparat dalam menjalankan fungsi-fungsi pelayanan;
7. Sistem insentif yang dianggap kurang berkeadilan (Awaloedin Djamin, 1999: 25; Dwiyanto, dkk, 2002:6, Balu dan Meyer, 2000:129), dan lain-lain.

Pada tataran tertentu, permasalahan-permasalahan di atas bisa terjadi secara parsial yang terfragmentasikan pada masing-masing kondisi, tetapi pada tataran atau kondisi lainnya bisa pula terjadi secara bersamaan, saling terkait dan saling mempengaruhi, sehingga terbentuk dalam suatu kondisi permasalahan yang *komprehensif* (menyeluruh).

Dari permasalahan-permasalahan di atas pada akhirnya menjurus pada turunya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap kinerja birokrasi. Dan di Indonesia hal itu boleh dikatakan sudah mencapai titik kulminasi yang tidak dapat ditahan lagi sehingga terjadilah gerakan reformasi yang berujung pada jatuhnya rejim orde baru.

## BIROKRASI DALAM PERAN DAN FUNGSINYA

Birokrasi secara etimologis berasal dari kata "*bureau*" yang berarti meja, dan "*cracy*" atau "*kratos*" yang berarti pemerintahan. Secara harfiah diartikan sebagai pemerintahan yang dilakukan dari atas meja. Dari pengertian harfiah ini menunjukkan bahwa birokrasi merupakan aktivitas-aktivitas yang dilakukan secara administratif di atas meja.

Dalam perkembangannya birokrasi dipandang sebagai suatu organisasi di mana aktivitas-aktivitas administrasi dilaksanakan. Blau dan Meyer (2000: 4) menyatakan bahwa "*tipe organisasi yang dirancang untuk menyelesaikan tugas-tugas administratif dalam skala besar dengan cara mengkoordinasikan pekerjaan banyak orang secara sistematis disebut birokrasi*".

Pengertian yang dikemukakan oleh Blau dan Meyer di atas memberikan pemahaman yang bersifat universal. Artinya bahwa birokrasi dipahami secara umum dan berlaku umum, sebagai *tempat* dilaksanakannya setiap kegiatan administratif dalam suatu organisasi, tanpa melihat apakah organisasi privat maupun organisasi pemerintah. Penegasan terhadap hal tersebut dapat dilihat dalam pernyataan selanjutnya yang mengemukakan bahwa "... birokrasi tidak

*dibatasi pada cabang-cabang pemerintahan, mili-ter dan sipil, namun juga ditemukan dalam organisasi bisnis, serikat kerja, gereja, universitas-universitas, dan bahkan dalam klub-klub baseball* (hal 4).

Selanjutnya masih menurut Blau dan Meyer, birokrasi dipandang sebagai "*suatu lembaga yang sangat kuat dengan kemampuan untuk meningkatkan kapasitas-potensial terhadap hal-hal yang baik maupun buruk karena birokrasi merupakan instrumen administrasi rasional yang netral pada skala besar*" (hal 5). Kekuatan yang dimiliki oleh birokrasi lebih terletak pada otoritas yang dimilikinya. Selaku instrumen administrasi pemerintahan, birokrasi memiliki kapasitas untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan, seperti regulasi, perijinan, dan pengawasan terhadap pemanfaatan sumber daya yang ada. Peran dan fungsi inilah yang menjadikan birokrasi sebagai organisasi yang sangat strategis.

Dalam perkembangannya birokrasi akan selalu dikaitkan dengan institusi atau organisasi pemerintah. Pemahaman ini cenderung berkembang hampir di setiap negara, terutama di negara-negara berkembang. Sebenarnya pemahaman seperti itu tidak juga bisa disalahkan, mengingat pada awal mulanya birokrasi muncul selalu terkait dengan urusan pemerintahan. Sebagaimana dikemukakan oleh Schoorl (1984:166) bahwa, "*Karena sejarahnya yang berabad-abad birokrasi telah mendapat ciri-cirinya yang khas seperti sekarang terdapat di negara-negara maju. Tumbuhnya dari fungsi-fungsi yang terdapat di istana raja-raja. Tugas yang semula untuk mengabdikan sang raja makin lama sifatnya makin bergeser ke arah pengabdian kepada*

*ke-pentingan umum tanpa pandang bulu. Jabatan-jabatan makin banyak diserahkan kepada orang-orang yang ahli tanpa melihat latar belakang keluarganya. Dan pejabat-pejabat sipil langsung mewakili raja di daerah-daerah, menggantikan penguasa militer”.*

Dari uraian di atas, ada dua hal yang menarik di mana hal itu turut memberikan kekhasan kepada makna dari birokrasi itu sendiri. Birokrasi dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada publik tanpa pandang bulu, dan karenanya diperlukan orang-orang yang memang memiliki keahlian (*ekspert*) sehingga pelayanan dapat diberikan secara profesional. Pada konteks ini sejalan dengan pendapat Max Weber yang mengemukakan tentang tipe birokrasi ideal yang disebutnya harus memiliki ciri-ciri *spesialisasi, hirarki otoritas, sistem kaidah, dan impersonalitas* (Balu dan Meyer, hal 11).

Birokrasi pemerintah memegang peran utama, bahkan peran tunggal, dalam pembangunan suatu negara. Pandangan ini di dasarkan pada asumsi bahwa di dalam mengolah sumber daya yang dimiliki, organisasi ini mengerahkan para intelektual dari beragam latar belakang pendidikan, sehingga keberhasilannya lebih dapat terjamin (Zauhar, 1996:1). Pandangan ini merupakan pandangan yang positif terhadap birokrasi. Sementara itu Lembaga Administrasi Negara dalam buku SANKRI (2003:7) menyatakan pula bahwa:

*“Dalam perkembangan praktik dan pembangunan administrasi negara di Indonesia, dikenal pula secara populer istilah aparatur negara; bahwa peran administrasi negara dilakukan oleh aparatur negara. Dalam hubungan ini aparatur negara diartikan sebagai keseluruhan*

*lembaga pemerintahan negara yang meliputi apartur kenegaraan dan aparatur pemerintahan, serta sumber daya manusia aparatur negara yang meliputi pejabat negara dan pegawai negeri”.*

Tapi di pihak lain ada pula pandangan yang bersifat negatif, di mana birokrasi seringkali digunakan sebagai sinonim *inefisiensi* (Blau dan Meyer, 2000:4) atau diidentikkan dengan berbagai tindakan negatif seperti *penyelewengan* (KKN), penyebab munculnya ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*) dan sebagainya.

Namun bagaimanapun pandangan tentang birokrasi, dalam praktiknya di dunia empirik, *image* negatif terhadap birokrasi cenderung lebih berkembang, sehingga istilah birokratis menjadi suatu stigma terhadap perilaku administrasi pemerintahan yang berbelit-belit, biaya mahal, pemborosan, penyelewengan, dan sebagainya. Karena kondisi seperti ini-lah maka berkembang pula upaya-upaya konseptual untuk melakukan perbaikan dan perubahan dalam mengembalikan citra birokrasi melalui gerakan reformasi birokrasi atau dalam peristilahan lain ada pula yang menyebutnya dengan reformasi administrasi publik/pemerintahan.

## REFORMASI BIROKRASI DI INDONESIA SEBAGAI TUNTUTAN

Untuk membahas reformasi birokrasi, penulis mencoba berangkat dari pengertian *reformasi* dan *birokrasi* secara *divergensi* (terpisah) untuk kemudian diambil suatu kesimpulan secara umum dengan menggabungkan pengertian keduanya menjadi satu istilah tersendiri (*konvergensi*). Sedangkan mengenai *be-berapa*

pengertiannya birokrasi, telah diuraikan di atas.

Menurut Wojowasito dan Poerwadarminta (1980:62 dan 174) dalam *Kamus Lengkap Inggris - Indonesia*, istilah reformasi dibentuk dari dua kata yaitu "re" yang berarti kembali, dan "form" yang berarti bentuk atau membentuk, kemudian dalam kata bendanya menjadi "formation" yang berarti pembentukan. Selanjutnya reformasi sebagai satu istilah yang berasal dari kata "reform" yang berarti membentuk kembali, atau "re-formation", yang berarti pembentukan kembali.

Dari pengertian yang bersifat harfiah tersebut, pemahaman terhadap re-formasi menjadi berkembang, sehingga ada yang menyatakannya sebagai sesuatu yang identik dengan penataan kembali, perubahan, pembaharuan, transformasi, atau perbaikan. Namun secara umum makna reformasi dapat diartikan sebagai upaya yang dilakukan untuk melakukan suatu perubahan dalam suatu sistem tertentu guna mencapai perbaikan atau pembaharuan menuju sistem yang lebih baik. Wacana mengenai reformasi birokrasi sesungguhnya bukanlah merupakan suatu hal yang baru, baik di Indonesia maupun belahan dunia lainnya. Reformasi birokrasi pada dasarnya mengarah pada upaya-upaya yang perlu dilakukan dalam bentuk perubahan-perubahan yang berarti dalam suatu sistem birokrasi pemerintah. Istilah perubahan itu sendiri cukup beragam dalam peristilahannya, ada yang menyebutnya dengan pembaharuan, reformasi, restrukturisasi, reorganisasi, rasionalisasi, dan sebagainya.

Dalam istilah-istilah tersebut mengandung unsur kesamaan yaitu adanya perubahan, tetapi bila ditelaah lebih jauh

substansi dari istilah-istilah tersebut memiliki perbedaan yang cukup penting, yang selanjutnya akan membawa perbedaan pula pada sisi implementasinya. Tapi yang lebih penting di sini adalah memberikan suatu batasan yang jelas mengenai perubahan itu sendiri sehingga bisa memberikan suatu gambaran yang nyata mengenai makna atau substansi yang dimaksudkannya.

Dalam tulisan ini, penulis tidak akan terlalu detail membahas mengenai persamaan atau perbedaan antara reformasi birokrasi dengan reformasi administrasi pemerintahan. Namun dalam konteks keseluruhan, penulis memandangnya sebagai suatu gerakan yang tidak terlalu berbeda dalam pemaknaannya, yaitu adanya perubahan yang bersifat menyeluruh meliputi berbagai aspek di dalamnya.

Di Indonesia, reformasi birokrasi pemerintah merupakan bagian dari tuntutan reformasi secara total yang meliputi aspek politik, ekonomi, sosial, dan hukum. Makna dari reformasi itu sendiri, sebagaimana dikemukakan oleh Bintoro Tjokroamidjojo (2001:69) bahwa,

*"Reformasi dari suatu sistem dan budaya politik yang paternal, otokratik, monolitik, sentralistik dengan regimentasi kuat serta intervensi pemerintah (Kepala Pemerintahan sendiri) yang sering dis-torsif (Korupsi, Kolusi, Kronisme, Nepotisme), ke arah suatu sistem dan budaya politik yang lebih terbuka, demokratis, egalitarian, toleran di mana pemeran utama ekonomi adalah masyarakat dalam sistem pasar yang lebih fair".*

Pemaknaan reformasi yang diberikan Bintoro di atas bersifat luas, di mana hal itu mengarah pada permasalahan administrasi pembangunan secara menyeluruh dan bukan

hanya terfokus pada birokrasi yang dijalankan oleh peme-rintah saja. Namun demikian, dalam kon-teks reformasi birokrasi, apa yang dike-mukakan di atas memiliki arti penting, karena dalam tataran praktik birokrasi se-lama ini, justru seperti itu pulalah kondisi yang ada, sehingga makna reformasi ter-sebut sangat relevan dan perlu terus di-upayakan dan diwujudkan sesuai dengan harapan masyarakat secara umum.

Reformasi birokrasi pada dasarnya merupakan bagian dari reformasi admi-nistrasi negara. Hal ini bila dilihat dari pemahaman bahwa birokrasi merupakan salah satu unsur administrasi negara yang menjalankan fungsi-fungsi pemerin-tahan berupa pelayanan publik. Schu-bungan dengan hal itu, maka sebenarnya reformasi administrasi negara termasuk reformasi birokrasi pemerintahan bukan-lah merupakan hal yang baru pertama kali terjadi di Indonesia, karena sudah terjadi ketika adanya peralihan kekua-saan dari era orde lama ke orde baru.

Awaloedin Djamin (1999:35) menya-takan dalam bukunya "Reformasi Apa-ratur/Administrasi Negara RI Pasca Pemilu 1999", sebagai berikut:

*"Overall administrative reform (pen.: re-formasi total) yang dimulai tahun 1966 dilanjutkan dalam Pelita I karena tidak mungkin dilaksanakan sekali jadi, tapi memerlukan perencanaan yang tepat dengan penentuan prioritas-prioritas yang jelas dan dilaksanakan secara ber-kesinambungan. Penyempurnaan dan perbaikan tidak dapat dilakukan secara tambal sulam, apalagi secara "hit and run". Penyempurnaan memerlukan pe-nelitian yang seksama (diagnosa) agar terapinya juga tepat. Semuanya di-laksanakan "sambil berjalan"*

*dan tidak boleh menimbulkan goncangan-gon-cangan yang tidak perlu".*

Terlepas dari berbagai latar bela-kang atau alasan mengenai perlunya re-formasi birokrasi di Indonesia, dalam konteks yang umum (administrasi nega-ra), memang sudah seharusnya untuk ditelaah kembali, baik dari segi konsep dan penerapannya, penataan kembali unsur-unsur yang dikandungnya, sistem, mekanisme, prosedur, struktur kelembaa-gaan, dan sumber daya manusianya, bahkan sarana dan prasarana serta sistem informasinya.

Bila dikaji lebih jauh, tuntutan me-ngenai perlunya reformasi birokrasi ini sebenarnya lebih dipengaruhi oleh adanya dua pandangan atau perspektif mengenai administrasi negara atau bi-rokrasi itu sendiri. Perspektif tersebut kiranya dapat dibagi ke dalam dua faktor, yaitu *faktor internal* dan *faktor eksternal*. Dari faktor internal, tuntutan itu berkem-bang berdasarkan pada keadaan atau kondisi yang terjadi atau mewarnai kon-disi birokrasi saat ini, seperti tindakan-tindakan penyelewengan, tidak transpa-rannya sistem birokrasi yang cenderung dipengaruhi oleh budaya feodalistik, pa-trimonial, hedonistik, inefisiensi/ pembo-rosan dalam pemanfaatan sumber da-yanya, rendahnya kualitas aparatur teru-tama dilihat dari segi mental dan moral, dan sebagainya. Sedangkan dari faktor eksternal, tuntutan itu lebih di dasarkan pada adanya perkembangan lingkungan yang begitu cepat dengan arus globa-lisasi yang melanda dunia, sehingga dituntut birokrasi yang kuat dari segala aspeknya.

Dengan alasan dan kondisi seperti di atas, tidaklah mengherankan bila tuntutan itu semakin mendesak bahkan dapat dikatakan bahwa reformasi admi-nistrasi negara merupakan suatu keha-rusan yang tidak

terelakkan lagi atau da-lam istilah latin disebut dengan *conditio sine quanon* (Zauhar, 1996:4). Suatu pandangan yang sangat optimistis ke masa depan dengan segala perubah-annya, sekaligus pesimistis pada kondisi saat ini.

Sebenarnya apa yang dimaksud dengan reformasi birokrasi? Bagaimana hubungannya dengan reformasi adminis-trasi (negara)? Serta darimana seharusnya kita memulai? Pertanyaan ini merupakan pertanyaan yang cukup mendasar bagi topik bahasan di sini. Untuk itu berangkat dari pertanyaan itu pulalah penulis mencoba untuk membahasnya, yang akan diuraikan terlebih dahulu me-nge-nai istilah reformasi administrasi.

Reformasi administrasi merupakan istilah yang masih bermakna luas. Setiap orang kemungkinan masih akan menerjemahkannya dengan persepsi ma-sing-masing sesuai dengan sudut pan-dang atau latar belakang tinjauannya. Sehingga tentunya hal itu akan mem-bawa pula kepada perbedaan konsep yang dikemukakannya. Zauhar (1996:4) mengemukakan bahwa "*istilah reformasi administrasi mengandung begitu banyak makna, mempunyai fungsi yang be-ra-gam, menimbulkan begitu banyak hara-pan, tetapi juga membawa 'pertengkar-an' yang tak kunjung usai di kalangan prak-tisi, pemerhati, masyarakat, dan kaum teoritis*".

Perbedaan pandangan mengenai istilah reformasi tersebut dalam koridor ilmu sosial memang selalu dianggap wa-jar, mengingat bahwa dalam ilmu sosial perbedaan seperti itu sudah menjadi suatu "kebiasaan" yang dipermaklumkan dengan alasan klasik bahwa yang men-jadi obyek ilmu sosial merupakan obyek yang sangat dinamis, akan selalu

berge-rak dan berkembang seiring dengan per-kembangan yang terjadi pada lingkungan masyarakat dengan segala pemikiran, perilaku, dan aktivitasnya.

Gerald E. Caiden (1969:43) seba-gaimana dikutip oleh Zauhar, menya-takan bahwa:

*"Studi tentang reformasi administrasi terhambat oleh tiadanya definisi yang dapat diterima secara universal. Perbedaan pemakaian terhadap istilah ini telah menyebabkan kebingungan dan kesulitan baik di dalam menentukan parameter da-lam penelitian maupun di dalam pe-ngembangan teori. -- Istilah ini dipakai untuk menunjuk berbagai macam kegi-atan seperti: kegiatan penyempurnaan administrasi, ... pemeriksaan adminis-tratif, ... pengobatan terhadap segala macam ketidakberesan administrasi, ... sarana untuk menciptakan pemerintahan yang lebih bersih, dan gaya diri seorang pembaru administrasi (1996:5)".*

Dalam tulisan ini memang tidak akan terlalu mempermasalahakan menge-nai kesulitan dan perbedaan dalam hal pendefinisian atau penggunaan istilah yang berkaitan dengan reformasi admi-nistrasi (negara). Karena penulis sendiri memandang bahwa tidak terlalu penting untuk memperdebatkan hal itu. Yang penting dalam hal ini adalah bagaimana ilmu sosial, khususnya ilmu administrasi bisa memberikan suatu gambaran de-ngan mendeskripsikan pola-pola peru-bahan yang terjadi atau mungkin terjadi dalam perkembangan administrasi. As-pek-aspék apa saja yang berubah atau perlu diubah. Hal ini tentunya sangat tergantung pada situasi dan kondisi yang mempengaruhi keadaan pada saat kajian atau penelitian ini dilakukan.

Sehingga dalam hal ini penulis memandang perbedaan istilah bahkan perbedaan dalam pendefinisian, satu sama lain bisa saling melengkapi sehingga bisa turut mewarnai wacana tentang konsep-konsep administrasi yang tentunya diharapkan akan memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu administrasi selanjutnya.

Berikut ini adalah beberapa pengertian atau batasan yang diberikan oleh para sarjana mengenai reformasi administrasi seperti dikutip oleh Zauhar dalam bukunya "Reformasi Administrasi: Konsep, Dimensi, dan Strategi".

Yehezkel Dror memberikan pengertian bahwa reformasi administrasi adalah perubahan yang terencana terhadap aspek utama administrasi. Sedangkan Caiden (1969:69) mendefinisikan reformasi administrasi sebagai "The Artificial Inducement of Administrative Transformation Against Resistance" (1996:6). Definisi Caiden ini memberikan persepsi bahwa perubahan administratif merupakan sesuatu yang dibuat sebagai upaya untuk menghadapi resistensi (perlawanan) atas perubahan (itu sendiri).

Kedua pengertian di atas memang belum secara jelas mengungkapkan tentang aspek-aspek yang ada dalam reformasi administrasi, dan apa saja yang dapat berubah atau perlu diubah dari aspek-aspek tersebut. Tetapi secara jelas keduanya menggambarkan bahwa dalam reformasi administrasi terkandung proses perubahan, yang dalam hal ini tentunya dapat dipersepsikan bahwa perubahan dimaksud bisa meliputi seluruh aspek yang ada dalam administrasi atau sebagian aspek saja.

Suatu batasan yang lebih tegas dikemukakan oleh Mosher (1965:129) se-

bagaimana dikutip oleh Zauhar, yaitu bahwa "isi reformasi administrasi adalah reorganisasi administrasi" (hal. 7), selanjutnya Zauhar mengemukakan sebagai berikut:

"... bahkan dia menyamakan keduanya. Apa yang hendak dikatakan oleh Mosher adalah bahwa reorganisasi administrasi merupakan instrumen utama dan merupakan simbol dari penyempurnaan administrasi. Sebenarnya reorganisasi administrasi itu hanya merupakan salah satu isi dari reformasi administrasi, yang oleh kebanyakan sarjana disebut sebagai aspek institusional kelembagaan re-formasi administrasi. Aspek lain dari re-formasi administrasi adalah perubahan sikap, perilaku, dan nilai orang-orang yang terlibat dalam proses reformasi administrasi. Aspek inilah yang sering disebut sebagai aspek perilaku. Dengan kata lain, maka isi reformasi administrasi meliputi aspek institusional atau kelembagaan dan aspek perilaku (hal. 7)".

Dalam konteks administrasi negara, Awaludin Djamin memberikan pengertian bahwa reformasi administrasi itu merupakan upaya penyempurnaan dan perbaikan. Hal ini tercermin dari pernyataannya bahwa "overall administrative re-form", yang berarti penyempurnaan dan perbaikan yang menyeluruh" (1999:56). Kemudian secara lebih jelas lagi ia menyatakan bahwa "Istilah 'reform' atau re-formasi untuk administrasi negara 30 tahun yang lalu berarti penyempurnaan dan perbaikan" (hal. 58).

Walaupun makna yang terkandung dalam istilah reformasi dapat dipahami keberagamannya sebagaimana diuraikan di atas, tetapi apabila hal itu akan diwujudkan dalam suatu tataran praktis, pembatasan terhadap makna dan ruang lingkup

cakupannya (*scope*) perlu diungkapkan secara jelas. Dan dalam konteks reformasi birokrasi di sini, cakupan yang dimaksud lebih diarahkan pada masalah-masalah yang terkait dengan urusan birokrasi. Tentunya denan berbagai cakupan di dalamnya.

Jadi jelaslah bahwa perubahan dalam lingkup birokrasi, dewasa ini sudah benar-benar menjadi tuntutan publik yang perlu direspons secara arif oleh pemerintah termasuk kalangan birokrasi itu sendiri. Tuntutan perubahan hendaknya tidak dipandang sebagai suatu yang berlebihan, melainkan harus disadari bahwa hal itu sudah menjadi kebutuhan masyarakat yang mengharapkan adanya institusi birokrasi yang memiliki integritas moral dan tanggungjawab dalam tugas, sesuai dengan tuntutan kebutuhan global.

### HAMBATAN IMPLEMENTASI

Meskipun sudah disadari bahwa reformasi birokrasi merupakan tuntutan yang berkembang di Indonesia, namun dalam pelaksanaannya tidak mudah sebagaimana diharapkan. Berbagai kepingan yang muncul dalam kelompok-kelompok masyarakat seperti elit politik dengan partai politiknya, kalangan birokrasi sendiri, elit pemerintahan, bahkan dari masyarakat sendiri.

Dalam mensikapi perubahan yang terjadi di Indonesia dewasa ini cenderung terjadi paradoksial dan bahkan ironisasi. Di satu pihak tuntutan perubahan terhadap sistem birokrasi cukup kuat, di lain pihak ada keraguan pada saat perubahan itu semakin menggejala. Sehingga akhirnya tuntutan hanya bergema tanpa realisasi yang signifikan.

Bila dikaji lebih dalam, terjadinya masalah dalam upaya perubahan ini dapat diidentifikasi karena beberapa hal seperti **pertama**, tidak jelasnya konsep mengenai reformasi birokrasi itu sendiri. Ketika terjadi gejolak yang menyebabkan runtuhnya kekuasaan rejim Soeharto, gerakan mahasiswa yang didukung oleh berbagai elemen masyarakat telah dilakukan secara efektif dengan satu fokus yang sama, yaitu tuntutan untuk menu-runkan Soeharto. Slogan yang diteriak-kan memang reformasi, tetapi reformasi seperti apa yang dimaksudkan dan bagaimana melaksanakannya sangat tidak jelas, sehingga ketika Soeharto jatuh yang terjadi hanyalah pergantian pemegang kekuasaan. Kemudian manakala tuntutan reformasi itu merambah ke berbagai aspek, termasuk reformasi birokrasi, setiap orang memberikan pandangannya, persepsinya, dan pemahaman-pemahamannya dengan mengemukakan berbagai konsep dan ide, tetapi pada akhirnya hanya menjadi sebuah wacana belaka.

**Kedua**, selain karena ketidak-jelasan konsep yang diusung oleh mahasiswa dan kelompok pendukungnya, masalah lain yang menyebabkan sulitnya mewujudkan perubahan di Indonesia adalah karena *tidak adanya tokoh sentral* yang konsisten memegang konsep, ide, dan gagasan untuk terus maju menjadi tokoh pelopor reformis. Sehingga pada akhirnya semangat reformasi itu sendiri menjadi melemah.

**Ketiga**, masih kuatnya kelompok-kelompok *status quo* yang pada era orde baru menjadi "tokoh binaan" rejim Soeharto. Ketika semakin tidak jelasnya kelompok reformis, maka keadaan ini dimanfaatkan dengan efektif oleh kelompok *status quo* untuk masuk dalam kan-cah reformasi dan

turut menentukan arah "reformasi" yang kemudian dikembangkan. Sementara itu di lingkungan birokrasi sendiri kelompok ini masih cukup kuat pada segala tingkatannya sudah sangat menikmati keadaan yang selama ini dirasakannya sehingga tidak menghendaki adanya perubahan. Resistensi dari kelompok ini dalam konteks perubahan di lingkungan birokrasi khususnya masih dirasakan sangat kuat.

Keempat, terkait dengan masalah-masalah di atas, adalah munculnya kelompok-kelompok oportunistis dan *volunteers* yang turut memanfaatkan situasi untuk kepentingan kelompok dan pribadinya. Kelompok ini tidak kalah perannya dalam mempengaruhi jalannya reformasi. Bahkan mungkin cukup berperan besar karena kelompok merambah ke berbagai elemen masyarakat, baik pada lingkungan masyarakat umum sebagai LSM, para politisi, budayawan, pers, akademisi, dan tentunya juga kalangan birokrasi.

Namun meskipun terjadi permasalahan sebagaimana dikemukakan di atas, beberapa upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah dalam merespons tuntutan perubahan dalam sistem birokrasi di Indonesia tidak bisa diabaikan. Upaya yang telah dilakukan antara lain adalah (1) Dihapuskannya *monoloyalitas* birokrasi pada salah satu partai tertentu (dulu ke Golkar); (2) Dikembangkannya *netralitas* birokrasi yang harus bersih dari pengaruh partai politik. Bahkan birokrasi hanya diperbolehkan memilih tetapi tidak untuk dipilih (kecuali berhenti dari jabatan negeri) yang berarti bahwa birokrasi tidak partisan sebagaimana tertuang dalam Peraturan Pemerintah No. 5 tahun 1999 dan diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 1999 tentang

Pegawai Negeri Sipil Menjadi Partai Politik. (3) Sebagai konsekuensi kedua hal di atas, maka setiap anggota birokrasi dibebaskan untuk memilih pada saat pemilu tanpa tekanan dan dapat menentukan pilihannya sesuai dengan yang dikehendakinya.

Tetapi pada kenyataannya, perubahan yang dilakukan melalui upaya-upaya di atas, dapat dikatakan kurang atau bahkan tidak berpengaruh terhadap sistem birokrasi secara prinsip. Terutama bila dikaitkan dengan masalah dalam merubah pola dan budaya kerja birokrasi yang cenderung korup (KKN). Ini berarti bahwa tuntutan perlunya reformasi birokrasi yang bersifat menyeluruh pada dasarnya belum terakomodasikan.

## MENGATASI PERMASALAHAN

Sebagaimana dikemukakan terdahulu bahwa melakukan perubahan dalam lingkungan birokrasi sebagai respons terhadap tuntutan akan perlunya reformasi birokrasi yang menyeluruh tidaklah mudah. Resistensi yang muncul ternyata relatif masih kuat, di samping juga karena lemah dan tidak terfokusnya konsep reformasi birokrasi itu sendiri. Namun dengan kenyataan ini tidak berarti pula bahwa upaya melakukan reformasi birokrasi harus berhenti, melainkan harus terus diupayakan dengan cara mengatasi permasalahan-permasalahan yang muncul.

Birokrasi harus direformasi memang sepakat, tapi bagaimana mereformasinya, itulah yang belum ada kesepakatan. Tapi dengan adanya kemauan ini sebenarnya sudah merupakan suatu modal utama yang perlu didukung oleh konsep yang jelas dan kongkrit. Aspek-aspek yang perlu diubah

dalam sistem birokrasi di Indonesia memang cukup kompleks, yang untuk pemecahannya memerlukan kajian dan penelitian secara lebih men-dalam. Namun dalam tulisan ini penulis mencoba melihat dari satu sisi yang di pandang strategis dan terkait dengan masalah kelembagaan birokrasi dengan tugas pokoknya di bidang pengelolaan sumber daya aparatur pada lingkungan "Paguyuban Pendayagunaan Aparatur Negara", yang meliputi Kementerian PAN, Lembaga Administrasi Negara (LAN), dan Badan Kepegawaian Nasional (BKN).

Pembinaan terhadap aparatur negara khususnya Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai unsur utama birokrasi, secara umum berada pada kebijakan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (MENPAN). Sebagai pelaksana operasionalnya di bidang kajian aparatur dan Pengembangan Pendidikan dan Pelatihan (Diklat) Aparatur, berada pada kewenangan LAN-RI. Sedangkan pembinaan dan pengelolaan Administrasi (Manajemen) Kepegawaian berada pada BKN.

Dengan adanya pemisahan/pembagian kewenangan kepada masing-masing institusi otonom tersebut, dilihat dari prinsip organisasi dengan azas desentralisasinya, sepertinya keadaan itu sudah cukup jelas. Namun justru dari hal itulah penulis memandang letak kelemahan dari sistem birokrasi di Indonesia.

Alasan yang dapat dikemukakan dalam menilai titik lemah tersebut antara lain, pertama, bahwa antara Kementerian PAN, LAN-RI, dan BKN pada dasarnya mengelola satu obyek yang sama yaitu aparatur negara (PNS) dengan substansi urusan yang berbeda (sesuai dengan tugas pokoknya masing-masing). Ada dua kelemahan dalam konteks

ini, yaitu (1) adanya ketidak-konsistenan pemerintah terhadap upaya *netralitas PNS*. Manakala PNS dituntut untuk tetap netral dan tidak terpengaruh oleh perilaku dan perubahan politik, tapi di lapangan justru pembina kebijakan umum PNS dipegang oleh pejabat politik yaitu Menteri PAN. Sangat ironis, karena sedikit banyak kepentingan politik MENPAN akan berpengaruh terhadap sikap dan perilaku birokrasi itu sendiri. (2) Pemisahan berdasarkan substansi urusan pada institusi yang berbeda dan otonom (sisi pengelolaannya), memerlukan intensitas koordinasi dan Sistem Informasi yang kuat dengan sistem dokumentasi (*filig*) yang profesional. Di Indonesia keadaan ini masih sangat menyulitkan. Karena jangankan untuk membangun jaringan Sistem Informasi Manajemen (SIM) yang baik dan *online* dengan Instansi lain, untuk SIM yang *online* di lingkungan Instansi sendiri saja masih sulit dikembangkan. Belum lagi sistem *filig* yang umumnya terjadi di lingkungan birokrasi relatif masih buruk sistemnya, atau mungkin tidak jelas/tidak memiliki sistem.

**Kedua**, -lemahnya kontrol terhadap pembinaan PNS yang dilakukan oleh ketiga institusi tersebut. Hal ini terkait dengan adanya kewenangan penuh dari masing-masing pimpinan Instansi PNS untuk melaksanakan operasional pembinaan dan pengembangan pegawainya. Badan Kepegawaian Nasional hanya memberikan pengesahan saja, sementara LAN dan MENPAN cenderung kurang terlibat dalam operasional pengembangan aparatur, khususnya yang terkait dengan pangkat dan jabatan PNS.

Sebagai contoh kasus, misalnya bahwa tugas pokok LAN-RI diantaranya adalah membina dan mengkoordinasikan Diklat

aparatur. Salah satu konsekuensi logis yang harus dilakukan LAN-RI berkaitan dengan tugasnya tersebut, seyog-yanya LAN-RI memiliki *database* tentang alumni-alumni Diklat sesuai dengan yang ada di lingkungan wilayah binaannya. Kemudian, LAN juga hendaknya memiliki alat pantau mengenai bagaimana pemanfaatan dari para alumni Diklat apa-ratur tersebut, *apa civil effect* yang bisa diberikan pada suatu program diklat, apa yang menjadi dasar perencanaan diklat, apa tujuan dan sarasannya, serta bagaimana arus-alirnya terhadap pengembangan karier seorang PNS. Pada kenyataannya LAN tidak memiliki alat pantau sehingga menimbulkan kesan bahwa Diklat aparatur, khususnya untuk Diklat Teknis dan Fungsional hanyalah merupakan tindakan *formalitas* yang tidak memiliki dampak terhadap peningkatan kemampuan dan karier PNS. Dalam praktiknya seseorang mengikuti Diklat, baik Diklat Teknis maupun Diklat Kepemimpinan (struktural), tidak ada jaminan akan diangkat dalam suatu jabatan sesuai dengan jenjang Diklatnya.

Di pihak lain, BKN yang secara administratif memiliki data-data kepegawaian yang relatif lebih lengkap daripada LAN, pada praktiknya juga tidak mampu secara optimal melakukan pemantauan terhadap karier PNS. Pada saat BKN memberikan pengesahan kepada seseorang PNS yang akan diangkat dalam suatu jabatan tertentu, pertimbangannya lebih didasarkan pada hal-hal yang sifatnya *formal administratif* saja, sedangkan aspek-aspek lainnya cenderung kurang diperhatikan. Karena dalam hal ini, BKN lebih mempercayakannya kepada pimpinan masing-masing instansi. Sehingga tidak aneh bila seringkali terjadi seorang PNS yang diangkat dalam jabatan, sementara ia

belum pernah mengikuti Diklat Kepemimpinan, padahal di Instansi tersebut ada orang lain yang sudah mengikuti Diklat Kepemimpinan tapi tidak juga diangkat dalam jabatan sesuai dengan jenjang Diklat yang diikutinya.

Keadaan seperti contoh di atas, secara empirik menggambarkan lemahnya koordinasi antara LAN dan BKN, lemahnya atau bahkan tidak layakannya instrumen yang ada seperti DP-3 misalnya, tidak konsistennya dalam pelaksanaan kebijakan atau juga karena memang kebijakannya yang lemah. Belum lagi kasus-kasus lain yang secara umum sebenarnya ikut memberikan peran dalam membentuk citra negatif/rendah terhadap birokrasi.

Dampak dari keadaan di atas secara kualitatif memang relatif besar yang akhirnya berimplikasi pula terhadap pola kerja, budaya kerja, dan perilaku birokrasi yang cenderung kurang terkoordinasikan secara baik. Akibatnya terjadi ketidakadilan, penyelewengan, penyalahgunaan wewenang, dan inefisiensi (pemborosan) keuangan negara.

Selubungan dengan keadaan di atas, maka kiranya perlu dipertimbangkan, tentunya setelah dilakukan kajian terlebih dahulu, bahwa reformasi birokrasi hendaknya dimulai dari perubahan terhadap ketiga institusi tersebut. Untuk itu perlu diperhatikan pula mengenai langkah-langkah pertimbangannya yang menyangkut masalah *bagaimana sebaik-nya sistem pembinaan dan pengelolaan birokrasi dilakukan? Siapa (Institusi) seperti apa yang sebaiknya dibentuk sebagai pengelola pembinaan PNS (birokrasi)?*

Untuk menjawab kedua pertanyaan yang mendasar tersebut hendaknya di-tempuh

langkah obyektif dan teliti. Memang masalah dan solusi ini bukan satu-satunya, tapi bila dilihat berdasar-kan fakta yang terjadi di lapangan, mungkin alternatif ini akan sesuai dengan yang diharapkan.

Melakukan reformasi birokrasi dapat dilakukan berbagai cara, diantaranya melalui restrukturisasi dan reorganisasi Institusi paguyuban PAN (Kementerian PAN, LAN, dan BKN). Restrukturisasi yang dimaksud dalam konteks ini adalah suatu tindakan yang dilakukan dengan cara melakukan penataan institusi Pagu-yuban PAN dilihat dari sisi kelembaga-annya. Penataan lembaga melalui penstrukturan kembali model institusi PAN ini, bisa dilakukan dengan cara pembentukkan organisasi baru yang mengakomodasikan ketiga institusi sebelumnya (Kantor PAN, LAN, dan BKN). Dengan kata lain dilakukan *merger* terhadap ketiga institusi tersebut. Dengan adanya penggabungan itu, maka secara otomatis perlu disusun kembali struktur organisasi yang relevan dan mengakomodasikan tugas-tugas masing-masing instansi sebelumnya. Namun secara struktur dipastikan akan lebih ramping dan simpel.

Institusi baru dimaksud, diharapkan akan memiliki kewenangan yang luas dan independen dalam mengelola dan membina PNS di Indonesia secara obyektif dan profesional. Sedangkan bentuk kelembaga-annya perlu dipertim-bangkan sebagai lembaga yang non departemen dan juga non kementerian, yang memiliki kedudukan setingkat men-teri dan merupakan jalur karir PNS, arti-nya bahwa pejabat yang duduk di lembaga dimaksud merupakan jabatan karir yang bebas dari pengaruh politik apapun. Kemudian setelah lembaganya ter-bentuk, langkah selanjutnya adalah melaku-kan

penataan ulang organisasi. Dalam konteks ini, reorganisasi dimaksudkan sebagai langkah yang dilakukan dalam upaya menyusun kembali tata kerja orga-nisasi, sistem, prosedur, dan kewenang-an yang menjadi tugas pokok organisasi. Jadi dari batasan di atas, restrukturisasi lebih mengarah pada upaya penataan struktur organisasi, sedangkan reorgani-sasi lebih mengarah pada penataan kem-bali kewenangan organisasi.

Dalam model lembaga baru ini, kewenangan yang berkaitan dengan ma-najemen kepegawaian (pengembangan birokrasi) menjadi kewenangan penuh organisasi dimaksud. Pembinaan PNS dilakukan dengan kendali sentral mulai dari rekrutmen hingga pensiun. Kekua-saan dan kewenangannya memang sangat luas, tapi di sisi lain efktivitas dan efisiensi akan lebih terjamin. Dengan de-mikian, ini memberikan makna bahwa pembinaan dan pengelolaan PNS se-baiknya dilakukan secara terpusat (*centralized*) pada satu institusi yang khusus dan independen. Dengan Sistem Unit yang terpusat ini diharapkan segala aspek yang berkaitan dengan mana-jemen kepegawaian di Indonesia dapat lebih terkoordinasikan secara baik, efek-tif, efisien, profesional, dan proporsional. Secara lebih jauh lagi dengan model ini diharapkan akan mendorong terwujudnya *good governance* dan mengangkat citra birokrasi pada tingkatan yang terhormat.

#### KESIMPULAN

Memburuknya citra birokrasi di Indonesia memang sudah berlangsung lama. Meskipun fenomena ini tidak ha-nya terjadi di Indonesia saja, melainkan juga di negara-negara lainnya, tetapi se-cara global birokrasi di

Indonesia dipandang sebagai yang terburuk dan terkorup.

Untuk memperbaiki citra yang sudah terpuruk tersebut, menjelang akhir abad 20 telah berkembang tuntutan yang semakin gencar akan perlunya reformasi (perubahan) dalam sistem birokrasi. Berkenaan dengan tuntutan perubahan tersebut, pada umumnya telah disepakati bahwa perubahan dalam sistem birokrasi di Indonesia memang sangat penting dan cenderung mutlak perlunya atau disebut pula dengan *conditio sine qua non*.

Pada tahap implementasinya, ternyata sampai saat ini perubahan tersebut tidak berjalan mulus, karena di samping karena tidak jelasnya konsep reformasi birokrasi yang diusung oleh para kelompok yang menuntut perubahan sistem, juga karena tidak adanya tokoh sentral yang bisa menyatukan pandangan dalam melakukan perubahan. Di pihak lain, hambatan yang juga sangat penting diperhatikan adalah karena masih banyak dan kuatnya kelompok-kelompok status quo yang berkepentingan untuk menahan laju perubahan. Keadaan ini diperparah lagi manakala kelompok-kelompok tersebut diindikasikan justru memegang peranan-peranan penting dan strategis di lingkungan birokrasi.

Berdasarkan hal-hal di atas, maka diperlukan adanya format lain sebagai konsep atau model yang diharapkan akan dapat membangun kembali citra birokrasi sekaligus juga dalam rangka menata kembali struktur dan organisasi birokrasi. Salah satu alternatif yang diberikan adalah dengan menggabungkan Institusi Paguyuban PAN menjadi satu institusi yang independen dengan kedudukan setingkat kementerian tapi bukan kementerian. Jabatan di dalamnya murni merupakan jabatan karier PNS dan me-

iliki tanggung jawab serta kewenangan dalam melaksanakan manajemen kepegawaian secara utuh. Sistem ini merupakan sistem unit terpusat, artinya bahwa kewenangan manajemen kepegawaian dipusatkan pada satu lembaga khusus secara independen. Sistem sentralisasi ini berbeda dengan sistem sentralisasi pemerintahan, melainkan merupakan sentralisasi dalam lingkungan organisasi.

\*\*\*\*\*

#### DAFTAR BACAAN:

- Blau, Peter M. dan Marshall W. Meyer** (2000), "Birokrasi Dalam Masyarakat Modern", Penerbit Prestasi Pustakaraya, Jakarta.
- Djamin, Awaloedin** (1999), "Reformasi Aparatur/Administrasi Negara RI", Yayasan tenaga Kerja Indonesia, Jakarta
- LAN-RI** (2003), SANKRI Buku I – Prinsip-prinsip Penyelenggaraan Negara, Jakarta
- Schoori, J.W.** (1984), "Modernisasi", PT. Gramedia Jakarta.
- Dwiyanto, Agus, dkk** (2002), "Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia", Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, Yogyakarta.
- Zauhar, Soesilo** (1996), "Reformasi Administrasi: Konsep, Dimensi, dan Strategi", Bumi Aksara, Bandung.
- Tjokroamidjojo, H. Bintoro** (2001), "Reformasi Administrasi Publik",

Pendidikan Magister Ilmu Administrasi  
Program Pascasarjana Universitas  
Krisnadwipayana, Jakarta

**Tjokrowinoto, Moeljarto (2001)**, "Birokrasi  
dalam Polemik", Pusat Studi  
Kewilayahan Universitas  
Muhammadiyah, Malang.

**Dokumen-dokumen:**

**Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999**  
tentang Perubahan atas Undang-Undang  
Nomor 8 Tahun 74 tentang Pokok-  
pokok Kepegawaian

**Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun**  
2000 tentang Perubahan Atas Peraturan  
Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999  
tentang Pegawai Negeri Sipil Dalam  
Parpol