

Grand Strategi Reformasi Birokrasi dan Road Map MDGs 2015 di Indonesia

Ayi Karyana

FISIP-Universitas Terbuka

ayi@ut.ac.id

Abstrak

Konsep utama yang mendasari birokrasi adalah pembakuan atau formalisasi organisasi. Pada umumnya birokrasi dibentuk untuk memenuhi tugas-tugas pelayanan, menyediakan berbagai sumber daya kepada pihak yang memerlukan dan mengatur hubungan antar golongan serta mengatasi konflik kepentingan dalam masyarakat. Birokrasi sangat penting dalam organisasi pembangunan, untuk memenuhi tuntutan dan memberi pelayanan kepada masyarakat secara optimal. Birokrasi mempunyai dampak atas implementasi kebijakan dalam arti bahwa birokrasi merupakan implemendor pelaksana kebijakan. Birokrasi akan mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksana berbagai program pemerintah.

Reformasi birokrasi pada dasarnya merupakan upaya perubahan yang dilakukan secara sadar, untuk memposisikan diri kembali, dalam rangka menyesuaikan diri dengan dinamika lingkungan yang dinamis. Upaya tersebut, dilakukan untuk melaksanakan peran dan fungsi secara tepat dan konsisten, guna menghasilkan manfaat. Kesadaran diri untuk melakukan upaya perubahan ke arah yang lebih baik, merupakan cerminan dari sebuah kebutuhan. Kebutuhan tersebut, bertitik tolak dari fakta adanya peran birokrasi yang masih jauh dari harapan. Realitas ini, sesungguhnya menunjukkan kesadaran bahwa terdapat kesenjangan antara apa yang sebenarnya diharapkan dengan fakta aktual mengenai implementasi peran nyata birokrasi. Untuk implementasinya perlu dirumuskan strategi yang tepat dan dapat diterapkan dalam semua lini organisasi di Pusat maupun Daerah.

Kata kunci: birokrasi, reformasi birokrasi, grand strategi reformasi birokrasi, road map MDGs 2015.

Sejarah telah membuktikan bahwa perubahan tata kelola dalam berbagai domain dari waktu ke waktu berjalan sangat cepat. Salah satunya, perubahan tata kelola pada organisasi birokrasi yang dikenal dengan reformasi birokrasi dan telah terjadi sejak zaman Mesir Kuno dan Roma, kemudian Revolusi Industri pada tahun 1700; Zaman Industri tahun 1850-1920; Gerakan hubungan kemanusiaan tahun 1930; dan tahun 1970 dengan pendekatan perilaku organisasi.

Secara alami perubahan selalu ditandai dengan konflik baik bersifat horizontal maupun vertikal. Konflik terjadi karena adanya faktor kepentingan dalam proses perubahan, sebagian ada yang menolak perubahan dan menginginkan *status quo*, sedangkan sebagian lagi ada yang menerima perubahan atau menginginkan terjadinya reformasi. Sebagai contoh, terjadinya perubahan birokrasi di Indonesia yang dimulai sejak zaman kerajaan, kemudian dilanjutkan pada masa penjajahan kolonial, masa kemerdekaan atau orde lama, orde baru sampai orde reformasi dan pasca reformasi, perubahan tetap terjadi mengiringi gerak

dinamika sosial masyarakat Indonesia. Oleh karena isu penolakan terhadap perubahan bukan hal yang baru dalam organisasi khususnya birokrasi pemerintah. Penolakan terjadi jika birokrat menganggap perubahan tidak memberikan keuntungan baginya dan atau organisasi yang dipimpinnya. Penolakan terhadap perubahan tercermin dari pola kerja birokrasi yang seharusnya merupakan institusi pelaksana kebijakan politik, bergeser perannya menjadi instrumen politik yang terlibat dalam berbagai politik praktis (Dwiyanto, 2002). Akibatnya, ciri birokrasi modern yang digagas oleh Max Weber tentang rasionalisme birokrasi, sulit untuk diwujudkan karena birokrasi telah berubah menjadi alat untuk legitimasi birokrat, penguasa dan elit lembaga politik. Pada gilirannya birokrasi pemerintah diartikan sebagai *officialdom* atau kerajaan pejabat, yang rajanya adalah pejabat.

Dalam kamus Akademi Perancis tahun 1798, Birokrasi diartikan: "...*kekuasaan, pengaruh dan para kepala dan staf biro pemerintahan*". Sedangkan menurut kamus bahasa Jerman edisi 1813, birokrasi di definisikan sebagai : "...*wewenang atau kekuasaan dari berbagai departemen pemerintahan*". Birokrasi sebagai suatu sistem organisasi formal dimunculkan pertama sekali oleh Max Weber pada tahun 1947, menurutnya birokrasi merupakan tipe ideal bagi semua organisasi formal. Ciri organisasi yang mengikuti sistem birokrasi ini ciri-cirinya adalah pembagian kerja dan spesialisasi, orientasi impersonal, kekuasaan hierarkis, peraturan-peraturan, karier yang panjang, dan efisiensi. Cita-cita utama dari sistem birokrasi adalah mencapai efisiensi kerja yang seoptimal mungkin. Menurut Weber organisasi birokrasi dapat digunakan sebagai pendekatan efektif untuk mengontrol pekerjaan manusia sehingga sampai pada sasarannya, karena organisasi birokrasi mempunyai struktur yang jelas tentang kekuasaan, orang yang punya kekuasaan mempunyai pengaruh sehingga dapat memberi perintah untuk mendistribusikan tugas kepada orang lain (Robert Denhard, 1984). Jadi, organisasi mengoperasikan prinsip-prinsip dasar hirarkhi kantor di mana ada garis-garis yang jelas dari atasan dan bawahan. Tetapi dapat terjadi seperti yang dikemukakan oleh Herbert M. Levine (1982), bahwa birokrasi kadang-kadang digunakan dalam kegiatan yang diremehkan, dikatakan canggung, tidak imajinatif, kaku, dan para administratornya tidak efisien.

Birokrasi tak selamanya menampakkan bentuk idealnya seperti yang digagas oleh pencetusnya, Weber. Ada beberapa alasan kenapa bentuk ideal birokrasi rasional jarang nampak dalam praktek sehari-hari. *Pertama*, manusia maujud tidak hanya untuk organisasi, *kedua*, birokrasi tidak kebal terhadap perubahan, *Ketiga*, birokrasi dirancang memang untuk orang rasional, sehingga dalam realitas mereka tidak dapat saling dipertukarkan untuk fungsi keseharian organisasi (Perrow, 1979). Atas dasar itu maka Bendix (1957) berkesimpulan

bahwa birokrasi rasional lebih cocok dan dapat hidup di negeri barat daripada di negeri timur. Memang harus diakui bahwa birokrasi itu mempunyai banyak makna, banyak dimensi serta efek yang positif maupun yang negatif. Itu pula sebabnya kenapa konsep dan terminologi ini senantiasa mengundang perdebatan dan pertentangan yang tidak habis-habisnya di kalangan ilmuwan, politisi serta mereka yang menaruh perhatian terhadap masalah ini. Pertentangan itu mulai dari tingkat dan ranah epistemologi, ontologi pada tataran filsafat sampai kepada penilaian atas buah hasil kegiatan birokrasi pada tataran empirik. Sebagai akibatnya lahir beragam asumsi, persepsi dan konklusi terhadap birokrasi. Salah satunya untuk mengangani carut marutnya tatanan birokrasi di Indonesia, Pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan Grand Strategi Reformasi Birokrasi, termasuk untuk meraih tujuan MDGs 2015.

Grand Strategi dalam Reformasi birokrasi di Indonesia

Peraturan Presiden RI Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010– 2025 menyebutkan bahwa reformasi birokrasi bertujuan untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi, bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara. Namun, dalam implementasinya jauh panggang dari api. Ini dibuktikan dari penelitian yang dilakukan oleh peneliti dari Universitas Internasional Adgers, Norwegia (Kristiansen, 2009) dan oleh Bank Dunia melalui proyek Decentralization Support Fund (2011), tentang kecurangan yang masih terjadi dan sulit untuk dihilangkan. Hasil penelitian menunjukkan adanya praktek jual beli formasi pegawai antara oknum-oknum otoritas kepegawaian di Pusat dengan para pimpinan daerah. Formasi yang diperoleh dengan modal Rp5-10 juta per pegawai dijual oleh Pejabat Yang Berwenang di daerah dengan harga berlipat-lipat lebih mahal, berkisar antara Rp75 juta sampai dengan Rp150 juta tergantung dari jabatan. Praktek perdagangan calon pegawai ini selain bernilai sangat besar, sekitar Rp20 sampai 25 triliun per tahun, juga telah merusak sendi-sendi moralitas pegawai aparatur sipil Negara. Praktek perdagangan jabatan terjadi juga dalam pengisian posisi kepala Satuan Kerja Pemerintah Daerah dan pengisian posisi jabatan politik lokal.

Dalam Kompas (19 Februari 2011), diberitakan bahwa Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi menerjunkan 40 tim investigasi untuk menyelidiki perekrutan calon pegawai negeri sipil di 46 kabupaten/kota. Sepanjang tahun 2010 masih

banyak laporan mengenai dugaan kecurangan perekrutan CPNS. Beberapa penyimpangan yang dilaporkan antara lain peserta yang lulus seleksi kendati tidak mengikuti ujian serta rekayasa nilai ujian. Dugaan penyimpangan ini terjadi di 18 provinsi, antara lain Sumatera Utara (6 kabupaten/kota), Jambi (8 kabupaten/kota), Sumatera Barat (2), Riau (1), Bangka Belitung (1), Lampung (1), Kalimantan Tengah (1), Banten (1), Jawa Barat (1), dan Nusa Tenggara Barat (4 kabupaten/kota), Sulawesi Selatan (2), Maluku (2), Maluku Utara (1), Jawa Timur (3), Sulawesi Barat (5), Kalimantan Barat (1), dan Jawa Tengah (3 kabupaten/kota), sungguh suatu perbuatan yang sangat tidak patut dan seharusnya tidak terjadi dan mencoreng moreng citra dan kewibawaan aparat birokrasi (Karyana, 2012).

Reformasi birokrasi merupakan bagian yang sangat penting dalam pembangunan di negara-negara sedang berkembang, terlepas dari tingkat perkembangan atau kecepatan karena kemampuan administrasi di pandang semakin penting artinya bagi terlaksananya kebijakan dan rencana pembangunan. Dalam hal ini, Zauhar (2002) menjelaskan tujuan yang ingin dicapai oleh seorang pembaharu administrasi (birokrasi) adalah untuk menyempurnakan kinerja individu, kelompok dan institusi.

Gerald Caiden (1991), salah seorang pelopor studi reformasi birokrasi dalam buku *Administrative Reform Comes of Age* terbitan tahun 1991, mengungkapkan ironi yang terjadi di banyak negara, negara maju maupun negara berkembang termasuk Indonesia, bahwa "... reformasi sistem administrasi (birokrasi) tidak pernah mencapai inti permasalahan tetapi hanya formalitas semata. Reformasi tersebut tidak cukup luas dan mendalam. Bahkan cukup banyak negara yang tidak memberikan perhatian yang cukup memadai pada reformasi birokrasi..." Barulah setelah terlambat dan kondisi negara sudah amat buruk pemerintah menyadari perlunya reformasi birokrasi. Karena itu Caiden (1991) mengingatkan "*By the time it was realized that defective administrative system were a serious obstacle to progress, that what was wrong with them was fundamental, and higher priority should be to putting them right, the prevailing gales were fast blowing into hurricanes.*"

Istilah reformasi birokrasi mengandung begitu banyak pengertian baik dalam arti luas dan sempit, mempunyai fungsi yang beragam, menimbulkan begitu banyak harapan, tetapi juga membawa konflik yang tak kunjung usai di kalangan praktisi, pemerhati, masyarakat dan kaum teoritis. Caiden (1991) menyatakan bahwa perbedaan pemakaian terhadap istilah ini telah menyebabkan kebingungan dan kesulitan baik di dalam menentukan parameter dalam penelitian maupun di dalam pengembangan teori. Istilah ini semakin populer dan dianggap sebagai mitos yang banyak mendatangkan kesejahteraan. Hampir tidak ada yang mengatakan bahwa reformasi birokrasi itu jelek. Sebaliknya hampir semua orang

mengatakan reformasi birokrasi itu baik dan bermanfaat. Padahal jika dilihat lebih jauh ia mempunyai makna dan dampak yang positif maupun negatif, tergantung dari apa, siapa, dan bagaimana reformasi itu dilakukan. Hal ini sangat penting karena ada cara, strategi maupun bentuk reformasi birokrasi yang dalam perjalanan sejarah, terbukti tidak membawa berkah akan tetapi justru mendatangkan bencana bagi masyarakat (Soesilo Zauhar, 2002).

Ada beberapa kegiatan reformasi birokrasi yang dianggap sukses dalam mencapai tujuan negara yaitu: *Pertama*, reformasi birokrasi diperkenalkan di negara sedang berkembang sebagai suatu akibat dari adanya perubahan dalam sistem politik, dan dalam batas-batas tertentu berkaitan dengan perubahan sistem hukum. Seperti di Brazilia di bawah pemerintahan Gestulio Vargas, Republik Persatuan Arab, Ghana, dan di Tanzania, tindakan-tindakan terencana di bidang administrasi negara mengakibatkan perubahan yang berarti dalam diri aparatur pemerintah. *Kedua*, reformasi birokrasi yang termasuk efektif adalah yang berkenaan dengan perubahan institusi pemerintah. Kasus yang menarik adalah penyatuan beberapa *state* ke dalam negara federal seperti di India pada tahun 1948 sampai 1957, yang kemudian diikuti dengan penggabungan beberapa institusi administrasi. Pada umumnya para pemimpin politik dan pemerintahan di negara sedang berkembang hanya memberikan sedikit prioritas pada reformasi birokrasi. Mereka lebih memprioritaskan pada program pembangunan substantif atau pada program konsolidasi dan pengamanan kekuasaan politik. Hanya kalau program reformasi birokrasi ini dipandang krusial bagi tujuan politik, baru mereka mencanangkan program reformasi birokrasi. Indonesia sesuai dengan kebijakan Grand Desain Reformasi, untuk tahapan pertama mengejar seperti apa yang dilakukan oleh India. *Ketiga*, reformasi birokrasi mungkin diawali oleh pihak luar. Di kebanyakan negara sedang berkembang di mana organisasi internasional dan pemerintah negara asing sangat aktif untuk melakukan perbaikan administrasi pemerintahan melalui program bantuan teknis, reformasi birokrasi mulai dicoba masukkan ke dalam kebijakan pemerintah setempat. Seperti para tenaga ahli dan konsultan asing beserta *counterpart*-nya sudah memainkan perannya di dalam perencanaan, pemrograman dan implementasi reformasi birokrasi. Hal seperti ini juga sedang diterapkan di Indonesia.

Fenomena Reformasi birokrasi dalam abad 21 akan sangat tergantung kepada kemampuan sumber daya manusianya dalam mengarungi lautan kompetisi global. Saefullah (2007) mengemukakan bahwa secara politis era globalisasi ditandai dengan dua kekuatan utama. *Kekuatan pertama*, negara-negara maju yang menguasai modal dan teknologi modern mempengaruhi negara-negara lainnya untuk membangun dengan pola pikir dan fasilitas yang mereka miliki. *Kekuatan kedua*, negara-negara yang masih dikategorikan

negara berkembang yang walaupun memiliki sumber daya alam dan sumber daya manusia yang cukup tetapi belum mempunyai kemampuan untuk mengembangkannya. Akibatnya, negara-negara berkembang tadi bergantung pada negara-negara maju yang menguasai modal dan teknologi.

Menurut Saefullah (2007), terdapat dua kemungkinan yang dapat terjadi dalam perubahan sistem administrasi negara-negara berkembang. Kemungkinan pertama, apabila negara-negara berkembang mempunyai kemampuan untuk berkompetisi maka secara bebas dapat melakukan reformasi birokrasinya sesuai dengan apa yang menjadi keinginannya. Kemungkinan kedua, apabila negara-negara berkembang tidak mampu untuk berkompetisi maka reformasi birokrasinya akan dipengaruhi secara kuat oleh kepentingan negara-negara maju. Ketergantungan negara berkembang terhadap modal dan teknologi dari negara-negara maju akan memaksa negara-negara berkembang untuk melakukan perubahan sistem administrasi seperti yang dikehendaki negara maju yang menjadi gantungannya. Sudah bukan menjadi rahasia umum, barang-barang dari China, Korea dan Jepang membanjiri Indonesia dan akhirnya menjadi sampah dan limbah yang membahayakan lingkungan di Indonesia. Padahal menurut Stalker (2008), Goal-7 MDG terkait dengan lingkungan hidup memastikan terjaganya kelestarian lingkungan hidup di suatu negara, melalui target memadukan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dengan kebijakan dan program nasional, menurunkan separuh penduduk yang tidak punya akses terhadap sumber air minum yang aman dan bebas dari limbah logam berat, dan fasilitas sanitasi dasar pada tahun 2015, serta memperbaiki kehidupan penduduk miskin di kawasan kumuh, seperti yang terjadi sekarang ini di kota-kota besar, seperti Jakarta, Medan, Surabaya, Makassar. Beberapa indikator penting untuk mengevaluasi pencapaian target tentang lingkungan hidup antara lain data mengenai luas lahan yang tertutup hutan, luas kawasan lindung, emisi CO₂ (kg Per kapita), serta konsumsi zat perusak ozon CFCs (ODP metric ton), kelihatannya masih sulit dan sulit mendekati angka akurat.

Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas Armida Alisjahbana, Senin, 25 Juni 2012 menyatakan, berdasarkan survei *Fund for Peace* tentang *failed state index* (FSI), Indonesia mendapat status buruk pada dua indikator: "*demographic pressure* dan *group grievance*". Komponen *demographic pressure* atau *tekanan demografi* antara lain: bencana alam, penyakit, dan polusi, sedangkan *group grievance* antara lain adanya diskriminasi, penindasan, dan kekerasan terhadap etnis. Indikator pada dua hal ini menunjukkan posisi Indonesia terus memburuk dalam enam tahun terakhir (2007-2012). Indikator *demographic pressure* pada 2007 mendapat nilai 7 (tujuh), lima tahun kemudian

naik menjadi 7,4. Semakin tinggi nilai dalam indeks, kondisinya kian buruk. Dalam indeks negara gagal (FSI) 2012, Indonesia menduduki peringkat ke-63 dari 178 negara. Dalam kategori tersebut, RI masuk kategori negara dalam bahaya (*in danger*) menuju negara gagal. Indonesia masih jauh tertinggal dibanding Singapura, yang berada di posisi ke-157 dengan skor 35,6. Malaysia berada di peringkat ke-110 dan Thailand di peringkat ke-84 dengan skor 77. Menurut Armida, meski dua indikator dinilai buruk, Indonesia mendapat enam indikator yang bernilai baik dan empat indikator stagnan. Enam indikator yang bernilai baik adalah *refugees* (pengungsi), *human rights* (hak asasi manusia), *uneven development* (pembangunan tidak merata), *economic decline* (penurunan ekonomi), *public services* (pelayanan publik), dan *external intervention* (intervensi pihak luar). Empat indikator lainnya yang dinilai stagnan adalah *legitimacy of the state* (legitimasi negara), *human rights*, *security apparatus* (aparap keamanan), dan *factionalized elites* (pertentangan elite). Menurut versi penjelasan Pemerintah, stagnan dapat dikatakan berada di tengah-tengah, bukan buruk ataupun baik. Jika seluruh nilai dari 12 indikator ditotal, Indonesia mendapatkan nilai 80,6 atau masuk kategori buruk (<http://www.tempo.co/read/news/2012/06/26/092412910/Survei-Negara-Gagal-Pemerintah-Akui-Buruk-2-Indikator>, diunduh 8 Juli 2012).

Untuk memberikan pelayanan publik yang lebih baik perlu ada upaya untuk memahami sikap dan perubahan kepentingan publik sendiri. Perubahan kehidupan dunia yang begitu cepat mempunyai pengaruh yang cepat pula terhadap perubahan sikap dan perilaku masyarakat secara umum. Perubahan-perubahan tersebut akan bisa diikuti apabila mempunyai kepekaan yang tinggi terhadap perkembangan dan perubahan yang terjadi dalam lingkungan lokal, nasional, regional maupun global. Dengan kata lain, kepedulian terhadap lingkungan perlu terus ditingkatkan sejalan dengan derap perubahan yang terjadi.

McShane and Von Glinow (2000), mengemukakan: "*An adaptive culture focuses employees on the changing needs of customers and other stakeholders, and supports initiative and leadership to keep pace with these changes*". Konsep adaptasi adalah konsep dinamis yang dapat berubah berdasarkan kebutuhan yang disesuaikan dengan situasi lingkungan yang dihadapi. Dalam era globalisasi tuntutan adaptasi meliputi baik lokal dan nasional maupun lingkungan global. Dalam konsep adaptasi berarti orang yang bertindak itu harus menyesuaikan diri. Dengan siapa ia harus menyesuaikan diri? Tentu saja dengan lingkungan sosialnya, artinya dengan manusia lain atau faktor sosial yang ada, antara lain termasuk dengan organisasi birokrasi di mana ia menjadi anggotanya.

Upaya Terobosan Strategi Reformasi Birokrasi

Usaha untuk memperjelas beragam terobosan strategi reformasi birokrasi adalah dengan melakukan dikotominasi strategi dan matriks strategi. Dikotominasi adalah pembagian dalam dua kelompok yang saling bertentangan (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1990). Dengan dikotomisasi itu diharapkan akan memperoleh kejelasan tentang perbedaan, ruang lingkup, kelemahan dan kekuatan masing-masing strategi tersebut. Pendekatan pokok dalam strategi reformasi birokrasi tersebut adalah: *pendekatan makro versus mikro, pendekatan struktural versus pendekatan perilaku, balanced versus shock oriented, inkremental versus inovatif, dan komprehensif versus parsial.*

- a. *Pendekatan Makro versus Mikro.* Di dalam kepustakaan reformasi birokrasi masih terdapat pertentangan yang tak kunjung henti antara pendekatan makro dan mikro. Mereka yang sependapat dengan pendekatan mikro mengatakan bahwa sebagian negara sedang berkembang gagal menerapkan reformasi birokrasi secara komprehensif (makro) karena sebagian besar dari mereka belum memiliki persyaratan yang diperlukan. Sebaliknya mereka yang sependapat dengan pendekatan makro mengatakan bahwa kompleksitas dan ketergantungan faktor tata kelola birokrasi memaksa diperlukannya pembaruan yang menyeluruh. Program yang bersifat menyeluruh ini harus dibuat untuk menanggulangi perkembangan yang terjadi dalam keseluruhan tubuh birokrasi serta untuk memberi prinsip dan kerangka umum bagi pendekatan parsial (bagian dari keseluruhan organ birokrasi tersebut). Dengan kata lain, mereka yang sependapat dengan pendekatan mikro menyatakan bahwa pembaruan secara selektif dapat menjadi dasar bagi perubahan pada masa yang akan datang. Dalam melakukan reform terhadap satuan organisasi, tidak ada satu organisasi yang mampu berdiri sendiri dan berperan di dalam proses pembangunan nasional. Ia harus dipandang dalam kaitannya dengan organisasi atau badan lain yang bisa menjadi penghambat ataupun pendorong bagi pembaruan administrasi secara menyeluruh. Begitu juga mereka yang sependapat dengan pendekatan makro menyatakan bahwa semua rencana yang menyeluruh pasti terdiri dari proyek individual (Satuan dasar birokrasi adalah individual).
- b. *Pendekatan Struktural versus Pendekatan Perilaku.* Kecenderungan dari para strukturalis kurang memperhatikan aspek perilaku di dalam reformasi birokrasi, sebaliknya para perilikulis (behavioralis) kurangnya perhatian terhadap aspek struktural di dalam reformasi birokrasi. Kelemahan utama dari pendekatan struktural adalah sifatnya yang statis dan kefanatikannya terhadap dogma organisasi. Begitu juga pendekatan perilaku cenderung statis, karena sebagian dari mereka beranggapan bahwa ciri-ciri umum

perilaku organisasi sulit untuk dioperasionalkan. Dengan kata lain para strukturalis sadar bahwa dampak yang ditimbulkannya sangat terbatas apabila tidak dibarengi dengan usaha-usaha untuk mempengaruhi perilaku anggota atau kelompok yang ada di dalam organisasi pemerintah. Sebaliknya para perikulis berpendapat bahwa pelaksanaan pemerintahan dan perubahan yang terjadi dalam tubuh pemerintah, tak terlepas dari pengaruh lingkungan yang berada di sekitarnya.

- c. *Pendekatan balanced versus shock oriented, inkremental versus inovatif dan komprehensif versus parsial* merupakan strategi yang intinya memperoleh kejelasan dua pendapat yang saling bertentangan tentang reformasi, ruang lingkup, kelemahan dan kekuatan di dalam reformasi birokrasi bagi negara-negara sedang membangun.

Reformasi birokrasi yang dilakukan di negara-negara sedang membangun semestinya berpola programatik artinya pemerintah (elit penguasa) melansir suatu program substantif seperti program pertanian, ekonomi, politik, pendidikan, sosial budaya, perkembangan masyarakat desa dan lain-lain serta memobilisasikan sebagian sumber daya insani dan keuangan, melenturkan struktur dan prosedur organisasi untuk melaksanakan program tersebut. Jadi sangat tepat jika pemerintah mencanangkan Grand Strategi Reformasi Birokrasi. Keberhasilan atau kegagalan reformasi birokrasi sangat tergantung pada :

- Agen Pembaru (*Change Agent*),
- Dukungan dan komitmen dari pemimpin politik,
- Lingkungan Sosial dan Ekonomi, dan
- Waktu yang tepat.

Dalam penyusunan strategi reformasi birokrasi perlu dibangun *core skills* pada institusi-institusi pelaksananya. McKeivitt (1998) mengemukakan bahwa membangun dan menciptakan *core skills* adalah menyangkut berbagai kompetensi yang secara sinergis harus dapat dilakukan oleh individu atau kelompok dalam organisasi. Kompetensi tersebut adalah:

- 1) *Core skills*, pengetahuan dan keterampilan yang harus dimiliki perangkat birokrasi baik menyangkut profesionalisme individual maupun profesionalisme kolektif untuk mengantisipasi perubahan teknologi dan pasar secara kompetitif.
- 2) *Technicians*, kemampuan birokrat untuk menguasai aspek teknis secara profesional di bidang pekerjaan sehingga menunjukkan kinerja yang penuh rasa tanggung jawab (*responsibility*).

- 3) *Management*; kemampuan birokrat untuk dapat mengelola pekerjaan secara profesional baik menyangkut kinerja individual, kinerja tim, maupun aspek manajerial dan *leadership*.
- 4) *Business knowledge*; tuntutan terhadap pemahaman tentang pengetahuan bisnis khususnya menyangkut nilai-nilai keuntungan (*profit making*) yang perlu diadopsi ke sektor publik dengan tidak mengabaikan aspek pemerataan dan keadilan.
- 5) *Skills*; keterampilan khusus yang harus dimiliki oleh setiap aparatur khususnya menyangkut bidang pekerjaannya, termasuk penyesuaian terhadap proses perubahan.
- 6) *Habits*; membiasakan untuk bekerja secara profesional dengan tidak mengabaikan aspek etika dan moral sehingga akan tercipta kultur kinerja yang kondusif.
- 7) *Cohesion*; membiasakan bekerja secara sistemik atau keterpaduan antara berbagai komponen yang terlibat dalam organisasi untuk mencapai tujuan bersama.
- 8) *Collective Experience*; menjadikan pengalaman individu atau kelompok tentang keberhasilan atau kegagalan dalam bekerja sebagai pengalaman bersama.
- 9) *Knowledge of environment*; menyadari terjadinya perubahan setiap saat dalam suatu lingkungan sehingga pengetahuan tentang lingkungan untuk mengantisipasi perubahan sangat diperlukan.
- 10) *Technology*; diperlukan penguasaan teknologi sebagai persyaratan penting karena menguasai teknologi dapat diibaratkan menguasai dunia dan perubahan.

Dengan bekal kompetensi sebagaimana dikemukakan di atas, akan tercipta kompetensi inti atau kapabilitas inti (*core competence or core capability*) yang memiliki daya saing dan daya tahan yang tangguh. Berkembangnya kompetensi inti yang saling berkaitan dengan unsur lain dalam organisasi tidak terjadi tiba-tiba melainkan melalui proses pembelajaran (*learning process for all*), suatu perubahan yang bersifat gradual dan evolusi (*a gradual evolution*). Untuk itu diperlukan adaptasi bagi manajer publik maupun tenaga profesional menghadapi keterampilan baru, kooperasi baru, konsensus-konsensus baru menyangkut kinerja, termasuk relasi baru menyangkut hubungan antara pemerintah sebagai *provider* dengan publik sebagai *client*.

Penutup

Grand Strategi Reformasi Birokrasi dalam birokrasi merupakan upaya memerangi mal administrasi dalam birokrasi publik dan manajemen birokrasi publik yang ditujukan pada peningkatan kemampuan dalam mengadministrasikan fungsi-fungsi umum pemerintahan dan pembangunan atau kemampuan dalam manajemen birokrasi secara nyata, tidak hanya

sekedar wacana dan benar serta taat asas, yang pada pokoknya berupa kemampuan dalam menyelenggarakan keseluruhan siklus penyelenggaraan kebijakan publik. Reformasi birokrasi pada birokrasi hakikatnya terarah pada upaya mengatasi berbagai permasalahan nyata maupun yang timbul dalam hubungan interaksi dengan lingkungannya, serta ditujukan pada peningkatan kompetensi sehingga dapat menyelenggarakan berbagai fungsi pemerintahan dan pembangunan. Sedangkan dalam manajemen birokrasi publik terdapat fungsi administrasi negara/pemerintahan ditambah dengan fungsi pemberdayaan (*enabling, empowering*) masyarakat, agar masyarakat sendiri dapat berperan aktif dan proaktif dalam melakukan kontrol terhadap birokrasi.

Langkah-langkah reformasi birokrasi yang dapat direkomendasikan dari pusat sampai daerah, termasuk mencapai Road Map MDGs 2015 adalah sebagai berikut:

- a. *Reformasi Kelembagaan Birokrasi*; yang diperlukan untuk peningkatan mekanisme dan hubungan kerja fungsional, menjalankan kewenangan, baik di pusat maupun daerah, dilakukan secara konsisten dan taat asas.
- b. *Reformasi Ketatalaksanaan*; Pengisian organisasi birokrasi dengan orang-orang yang memiliki kompetensi dan kualifikasi untuk menjalankan kewenangan secara profesional dan bertanggungjawab. Reformasi dalam berbagai kebijakan.
- c. *Reformasi Kepegawaian*; Pegawai Pusat maupun Daerah yang bebas dari intervensi politis, dan berkedudukan netral dalam rangka intensitas dan *committed* terhadap pemberian pelayanan prima kepada masyarakat.

Adapun kendala-kendala yang dihadapi berkaitan dengan reformasi birokrasi dalam tubuh birokrasi antara lain,

- a. Menyangkut kelengkapan dan kesempurnaan regulasi kelembagaan.
- b. Masalah yang menyangkut persamaan persepsi.
- c. Masalah mengenai sumber daya, termasuk kepegawaian.
- d. Primordialisme Kedaerahan.
- e. Euforia Kedaerahan.
- f. Konflik antar daerah seperti distorsi perdagangan, distorsi sistem kota-kota, pengelolaan penggunaan lahan dan perbatasan.

Menurut Lolowang (2008), reformasi birokrasi haruslah mengarah pada perubahan sistem secara menyeluruh, termasuk perubahan sikap mental dan mindset serta komitmen

birokrasi dan partai politik. Negara-negara yang menjunjung tinggi demokrasi tidak membenarkan Pegawai Negeri Sipil (PNS) terlibat dalam politik praktis.

Solusi yang ditawarkan berkaitan dengan masalah yang dihadapi antara lain :

- 1) Mempercepat penyelesaian peraturan perundang-undangan yang mendukung reformasi birokrasi antara lain undang-undang aparatur sipil negara dan dengan membebaskannya dari kepentingan politik. Artinya peraturan perundang-undangan itu dibuat atas dasar reformasi dalam upaya perbaikan, dengan demikian harus bebas dari proses politik praktis. Baik yang di pusat maupun di daerah. Di samping itu kebijakan yang sudah ada disosialisasikan kepada kelompok-kelompok strategis, seperti elit nasional, lokal, aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), tokoh-tokoh nasional/lokal, pengusaha, akademisi, tokoh-tokoh pemuda, dan pimpinan organisasi kemasyarakatan baik sosial, ekonomi maupun politik.
- 2) Lakukan pembenahan mendasar di setiap Kementerian atau Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) melalui lima langkah yang sistematis; analisis rantai nilai kementerian, pemahaman interdependensi antar departemen, definisi aktivitas produk dan jasa kementerian, penentuan pelaku kegiatan yang ideal (swasta, pemda, badan pelaksana, badan pemerintahan, atau badan kebijakan), dan peningkatan efisiensi operasi dari masing-masing kementerian.
- 3) Dinas-dinas di daerah dijadikan garis depan (*frontline*) dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dinas daerah adalah unsur lini. Jadi jangan terjadi lagi pembagian tugas dan pendelegasian wewenang yang tidak proporsional. Unsur staf tidak lagi dilibatkan dalam pelayanan langsung kepada masyarakat. Mengukur kinerja pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dengan melakukan kompetisi antar dinas.
- 4) Membentuk cabang dinas yang paling dibutuhkan masyarakat dan bersifat urgen dengan masyarakat terendah di Kecamatan dalam rangka pelayanan prima yang membumi, langsung kepada pengguna. Strategi PT. Bank BRI dapat diadopsi oleh pemerintah daerah.
- 5) Membangun komunikasi yang efektif antara Pusat dan Daerah untuk menyamakan persepsi dalam berbagai hal yang menyangkut berbagai persoalan urgen seperti pengalihan aset dari pusat ke daerah, penyusunan formula/kriteria alokasi dana bagi hasil, Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) dan perkiraan biaya dari setiap kegiatan pelayanan dalam bentuk forum koordinasi per semester. Dilaksanakan secara bergiliran, baik di pusat, provinsi maupun kabupaten/kota. Termasuk antar daerah, untuk menghilangkan daeraisme dan konflik perbatasan.

- 6) Pemberdayaan manajemen birokrasi daerah, dilakukan dengan mengurangi intervensi otoritas yang lebih tinggi yang dapat menghambat pelaksanaan operasional di daerah.
- 7) Mengatasi *interregional disparity*, mengurangi *fiscal inefficiency* dan menciptakan harmonisasi fiskal dalam penyusunan anggaran baik di pusat maupun di daerah dalam rangka menjalankan kewenangan masing-masing.
- 8) Struktur Kepegawaian disusun atas dasar keperluan Negara. Dengan status jabatan negeri. Jadi tidak dapat diintervensi atau diberhentikan begitu saja. Seperti kasus pernyataan Bupati Kampar yang mengancam akan memberhentikan Guru yang demonstrasi. Padahal guru-guru yang berdemonstrasi tersebut kebanyakan PNS. Jadi PNS tidak bisa diberhentikan oleh pejabat politis, seperti Bupati, Walikota, Gubernur, tetapi atas dasar peraturan perundang-undangan yang bersifat bebas dari kepentingan politis.
- 9) Peningkatan Kualitas Sumber Daya Manusia (SDM), terutama di daerah. Membentuk pegawai yang profesional. Paham terhadap potensi daerah dan adil dalam melaksanakan kebijakan yang tidak mengeksploitasi rakyat. Dilatih secara profesional sesuai dengan kualifikasi jenis kerjanya.
- 10) Paradigmanya digeser dari abdi negara menjadi abdi masyarakat. Netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik harus dijamin.
- 11) Pegawai berorientasi global dengan segala dimensinya.

Itulah solusi yang ditawarkan dalam upaya melaksanakan reformasi birokrasi baik bagi lembaga yang berkedudukan di Pusat, Daerah maupun Desa/Kampung dan sebutan lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Bendix, R. (1977). *Bureacracy: International Encyclopedia of the Social Sciences*. Free Press, New York.
- Caiden, Gerald E. (1991). *Administrative Reform Comes of Age*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Caiden, G.E. (1991a). *What Really is Public Maladministration?*. **IJPA**, Vol.37, No.1:1-16.
- Denhardt, Robert. (1984). *Theories of Public Organization*. Monterey, CA:Brooks/Cole Publishing Company

- Dwiyanto, Agus. (2002). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan – Universitas Gajah Mada.
- Karyana., Ayi.(2012). *Perilaku Fraud dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jurnal Kebijakan Publik. Volume 3. Nomor 1. Maret 2012.
- Levine,.Charles..H, Peters.Guy.8, & Thompson. Frank.J (1990). *Public Administration: challenges, Choices, Consequences*. Glenview: illinois London: A Division of Scott, Foresman and Company.
- Lolowang,.Tommy F.(2008). *Refleksi Dinamika Reformasi Organisasi Birokrasi Indonesia di Masa Depan*. Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS. Vol.2. No. 1, Juni 2008.
- McKevitt, David.(1998). *Managing Core Public Service*. USA: Blackwell Publishers.
- McShane, Steven L, and Mary Ann von Glinow.(2000). *Organizational behavior*. Boston: : Irwin McGraw Hill.
- Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Aparatur Sipil Negara.
- Perrow. C. (1979). *Organizational Analysis. A Sociological View*. London, England: Tavistock.
- Weber, Max (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*. Collier Macmillan Publishers, London.
- Saefullah, H.A. Djadja. (2007). *Pemikiran Kontemporer Administrasi Publik (Perspektif Manajemen Sumber Daya Manusia Dalam Era Desentralisasi*. Bandung: LP3AN FISIP UNPAD.
- Stalker, Peter. (2008). *Kita Suarakan MDGs Demi Pencapaiannya di Indonesia*. Jakarta: Bappenas & UNDP
- Stein Kristiansen and M. Ramli. (2008/2009). *Buying an Income: The Market for Civil Service Positions in Indonesia*. *Contemporary Southeast Asia*, 26, No. 2 (20089), pp 207-233.
- Stein Kristiansen, Agus Dwiyanto, Agus Pramusinto, and Erwan Agus Putranto.(2009). *Public sector reforms and financial transparency: experiences from Indonesian districts.*"*Contemporary Southeast Asia*. April 2009. P 2.
- UN-Indonesia. (2007). *Report on the Achievement of Millenium Development Goals, Indonesia*. Jakarta. UN and National Development Planning Board.
- World Bank. (2009). *Mission Report: A World Bank Programming Mission on Civil Service Reform to Indonesia*, 2-13 February, 2009. Jakarta: The World Bank.
- Zauhar, Soesilo.(2002). *Reformasi Administrasi: Konsep, Dimensi, dan Strategi*, Cetakan Kedua. Jakarta: PT. Bumi Aksara.