

REFORMASI BIROKRASI PEMERINTAH PASCA ORDE BARU

Dede Mariana*

Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Unpad dan

Kapuslit KP2W Lemlit Unpad.

Jl. Cisangkuy No. 62 Bandung

ABSTRAK. Reformasi birokrasi merupakan konsep yang luas ruang lingkupnya, mencakup pembenahan struktural dan kultural. Secara lebih rinci meliputi reformasi struktural (kelembagaan), prosedural, kultural, dan etika birokrasi. Reformasi birokrasi pemerintahan diartikan sebagai penggunaan wewenang untuk melakukan pembenahan dalam bentuk penerapan peraturan baru terhadap sistem administrasi pemerintahan untuk mengubah tujuan, struktur maupun prosedur yang dimaksudkan untuk mempermudah pencapaian tujuan pembangunan. Di dalam konteks Indonesia, dengan budaya paternalistik yang masih kuat, keberhasilan pembenahan birokrasi akan sangat ditentukan oleh peran pemimpin atau pejabat tinggi birokrasi. Jadi pembenahan tersebut seyogianya dilakukan dari level atas, karena pemimpin birokrasi kerap kali berperan sebagai 'patron' sehingga akan lebih mudah menjadi contoh bagi para bawahannya. Pembenahan birokrasi mengarah pada penataan ulang aspek internal maupun eksternal birokrasi. Dalam tataran internal, pembenahan birokrasi harus diterapkan baik pada level puncak (*top level bureaucrats*), level menengah (*middle level bureaucrats*), maupun level pelaksana (*street level bureaucrats*). Pembenahan pada *top level* harus didahulukan karena posisi strategis para birokrat di tingkat puncak adalah sebagai pembuat keputusan strategis. Pada tataran menengah, keputusan strategis yang dibuat oleh pemimpin harus dijabarkan dalam keputusan-keputusan operasional dan selanjutnya ke dalam keputusan-keputusan teknis bagi para pelaksana di lapangan (*street level bureaucrats*).

Kata Kunci: Reformasi birokrasi, paternalistik, struktur, kultur, etika birokrasi

ABSTRACT. Bureaucracy reform is a large scope concept, which includes structural reform, procedure, culture, and bureaucratic ethics. Bureaucracy reform means the implementation of authority for the new regulation which is implemented in government administration system to change the goal, structure, and procedure in order to accomplish development mission easily. In Indonesian context, with the paternalistic culture, the key to for succeeding bureaucracy reform is top level bureaucrat, due to their general role as patron or example for their employees. This role could motivate their employees to change their attitude. Bureaucracy reform tends to reorganize internal and external aspects of bureaucracy. In internal aspect, bureaucracy reform should be implemented in top level bureaucrats, middle level bureaucrats, and street level bureaucrats. Reorganization for the top level should be the priority because their are top

strategic decision makers. In the middle level, strategic decision made by the leaders should be operationalized into technical decisions for street level bureaucrats.

Key words: bureaucracy reform, paternalistic, structure, culture, bureaucracy ethics

PENDAHULUAN

Kritik terhadap birokrasi Pemerintah Republik Indonesia, antara lain inefisiensi, kuantitas yang terlalu besar baik struktur maupun jumlah orangnya, serta cenderung lamban dan kaku di dalam memberi layanan publik. Kritik tersebut sering dinyatakan secara terbuka, meskipun tidak terlampau direspons oleh siapa pun yang memerintah Negara ini pasca keruntuhan rezim Soeharto. Dengan kata lain, rezim sesudah Soeharto mewarisi sistem birokrasi Orde Baru baik pada level pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Padahal sistem birokrasi pemerintahan tersebut yang sesungguhnya secara riil "memerintah" negara dengan 200 juta penduduk ini. Pemimpin politik boleh datang dan pergi, silih berganti, namun sistem birokrasi hampir dipastikan relatif tetap meski para birokratnya berganti, bermutasi, berpindah posisi baik karena promosi maupun berhenti akibat sudah memasuki batas usia pensiun.

Dalam sistem birokrasi pemerintahan yang merupakan sistem warisan Orde Baru, sistem percaloan dalam berbagai pengelolaan urusan publik merajalela, nepotisme, dan kolusi serta berbagai patologi birokrasi lainnya yang berefek pada hadirnya biaya tinggi setiap urusan publik yang harus dibayar oleh pengguna jasa pelayanan publik baik warga negara sendiri maupun investor asing sudah menjadi kenyataan sehari-hari. Kondisi ini seharusnya mendorong rezim yang memerintah untuk segera melakukan pembenahan birokrasi pemerintahan secara lebih serius, terencana dan terarah dengan agenda-agenda reformasi birokrasi pemerintah yang jelas. Apabila reformasi birokrasi pemerintahan diartikan sebagai upaya pembenahan birokrasi sebenarnya bukanlah upaya yang baru dilakukan pada masa momentum reformasi, tetapi sudah menjadi program pemerintah sejak masa Orde Baru (Hendytio, 1998: 39).

Pada dekade pertama pemerintahan Orde Baru, pembenahan birokrasi ditujukan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas birokrasi sehingga dapat mendukung stabilitas nasional. Konsepsi ini sejalan dengan ideologi pembangunan dan modernisasi yang dianut oleh pemerintah Orde Baru, yang mensyaratkan stabilitas politik sebagai prasyarat bagi pertumbuhan ekonomi. Birokrasi dan teknokrasi berperan sebagai aktor dominan dalam mengarahkan pembangunan.

Pola pembenahan birokrasi kemudian bergeser ke dalam bentuk privatisasi, deregulasi, dan debirokratisasi pada awal dekade 1980-an. Langkah ini diambil terutama untuk mendukung perubahan strategi pembangunan dari industrialisasi substitusi impor menjadi industrialisasi yang berorientasi ekspor. Perubahan strategi ini diperlukan ketika harga minyak menurun drastis dan mengakibatkan pendapatan pemerintah dari sektor minyak mengalami penurunan. Pemerintah

kemudian melakukan pembenahan birokrasi untuk memotong segala bentuk praktik administrasi penyebab ekonomi biaya tinggi, seperti uang pelicin, korupsi maupun prosedur yang berbelit-belit yang sangat menghambat ekspor.

Pola pembenahan berikutnya yang diterapkan adalah pada awal 1990-an dengan tujuan yang lebih mendasar dan cakupan yang lebih luas dibanding dengan dua strategi sebelumnya. Sasaran utama yang hendak dicapai adalah pembentukan birokrasi yang mekanistik, bersih, dan berwibawa. Untuk mencapainya, dilakukan berbagai upaya seperti penataan kelembagaan, personalia, sistem dan prosedur, perencanaan serta kontrol. Di samping itu, diupayakan pula peningkatan partisipasi masyarakat serta reformasi untuk meningkatkan disiplin aparat dan ketaatan pada hukum. Secara operasional, sejumlah peraturan ditetapkan sebagai landasan yuridis bagi pembenahan birokrasi, antara lain melalui rancangan peraturan tentang penempatan posisi struktural serta pola pengembangan karir bagi pegawai negeri. Selain itu, juga dilakukan restrukturisasi organisasi, rasionalisasi pegawai, privatisasi beberapa BUMN dan peningkatan gaji pegawai negeri.

Permasalahan timbul ketika ternyata upaya pembenahan yang telah dilakukan secara relatif komprehensif tersebut belum mampu memberikan hasil seperti yang diharapkan. Beberapa studi yang dilakukan masih mengungkapkan tidak adanya perubahan dalam budaya birokrasi dan perilaku birokrasi dalam pelayanan publik (Dwiyanto, 2002). Oleh karena itu, menarik untuk dikaji mengenai penyebab belum berhasilnya pembenahan birokrasi di Indonesia. Makalah ini berusaha menganalisis mengenai kendala dan alternatif solusi bagi upaya pembenahan birokrasi. Untuk mengetahui apa yang menjadi kendala atau kelemahan mendasar dalam konsep pembenahan birokrasi maka perlu dikaji mengenai karakteristik birokrasi Indonesia dan implikasinya terhadap perilaku birokrasi. Analisis juga akan dikaitkan dengan perubahan konteks politik yang ditandai oleh transisi kekuasaan sehingga dapat diketahui sejauhmana telah terjadi reformasi birokrasi pasca-Orde Baru.

Birokrasi Pemerintah sebagai Organisasi Publik

Popularitas konsep birokrasi mulai berkembang setelah muncul pemikiran Max Weber tentang Teori Organisasi Sosial dan Ekonomi, yang antara lain menguraikan tiga tipe dasar tentang legitimasi kewenangan, yaitu karismatis, tradisional, dan legal-birokratis. Dari konsep legal-birokratis inilah kemudian dikenal tipe ideal birokrasi. Untuk mengukur tipe ideal birokrasi seperti yang dikemukakan Weber cukup banyak dimensinya, tetapi ciri utamanya adalah *bureaucratic administration means fundamentally the exercise of control on the basis of knowledge. Bureaucracy is superior in knowledge, including both technical knowledge and knowledge of the concrete fact within its own sphere of interest (Weber dalam Saefullah, 2002).*

Jika memperhatikan konsep Weber maka tipe ideal birokrasi dalam pemerintahan adalah lembaga pemerintahan yang dalam kegiatannya didasarkan

pada kemampuan pengetahuan, artinya kesesuaian antara posisi-posisi birokrasi dengan orang-orang yang menempatinnya. Dari pemikiran itu, maka berkembang konsep profesionalisme yang sebenarnya dipengaruhi oleh konsep industri modern di mana terjadi pembagian pekerjaan yang menuntut keahlian tersendiri dari orang yang melaksanakannya. Setiap jabatan hanya diisi oleh orang yang mempunyai kemampuan yang tepat, baik kemampuan akademik maupun kemampuan teknis.

Tipe ideal ini sangat sulit untuk diimplementasikan karena sejumlah alasan, yakni *pertama, birokrasi adalah alat atau mekanisme untuk mencapai tujuan* dengan baik dan efisien. Jadi, bukan hanya berupa suatu bentuk kerja sama dari organisasi besar yang sifatnya statis dan lamban. *Kedua, birokrasi adalah instrument of power yang tidak lepas dari kepentingan sumber kekuasaan itu sendiri.* Aktivitas birokrasi akan dipengaruhi oleh perubahan kepentingan internal orang-orang yang ada di dalamnya.

Konsekuensi utama dari eksistensi birokrasi dalam kehidupan masyarakat adalah kompetensi teknis dan pengembangan latihan-latihan teknis serta dominasi semangat formalistik. Secara singkat, dampak positifnya adalah birokrasi dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam setiap proses yang dilakukan karena ketepatan antara posisi-posisi kegiatan dengan orang-orang yang melaksanakannya (*the right man on the right place*). *Tetapi ekse* negatifnya adalah kecenderungan bahwa pekerjaan akan menjadi suatu rutinitas dan formalitas sehingga mengakibatkan kejenuhan dan mengurangi semangat untuk berkembang.

Karakteristik Birokrasi Pemerintah Indonesia

Konsep birokrasi sebagaimana dikemukakan di atas didasarkan pada kehidupan masyarakat Barat yang berbeda karakteristiknya dengan masyarakat Indonesia. Banyak pengalaman menunjukkan manakala akan mengadopsi suatu konsep yang datangnya dari luar tidak dipelajari secara mendalam bagaimana lahirnya konsep tersebut. Akhirnya seperti ada suatu pemaksaan bahwa konsep itu harus diikuti dalam praktik padahal kehidupan masyarakatnya tidak sesuai atau belum siap untuk menyesuaikan.

Secara konseptual, birokrasi yang ideal adalah birokrasi yang profesional, yakni birokrasi yang handal dalam memberikan pelayanan, aspiratif, akuntabel, netral, dan dalam menjalankan aktivitasnya selalu dilandasi etika. Profesionalisme birokrasi menyangkut kemampuan yang dihubungkan dengan tingkat kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, dalam arti kata kemampuan untuk menggunakan fasilitas teknologi modern. Dengan penguasaan dalam menggunakan fasilitas teknologi modern, kelemahan negatif berupa lambatnya proses kerja birokrasi dapat teratasi. Secara ideal, birokrasi hanya akan bisa memberikan pelayanan kepada masyarakat secara adil apabila mempunyai sikap dan perilaku netral. Maksudnya, birokrasi hendaknya bertindak sebagai lembaga

administrasi publik yang berorientasi pada pencapaian efisiensi dan efektivitas dalam setiap kegiatannya.

Dihubungkan dengan kondisi nyata Indonesia, konsep birokrasi tersebut tampaknya baru pada tahap ideal. Masyarakat Indonesia merupakan masyarakat yang sedang berkembang dari tradisional ke modern. Oleh karena itu, karakteristiknya masih berupa *gemeinschaft dan bukan gessellschaft*. Hubungan antar anggota masyarakat masih bersifat personal dan dilandasi faktor kekerabatan dan tradisi. Demikian pula karakteristik masyarakat yang seperti ini mewarnai pola hubungan dalam birokrasi sehingga birokrasinya adalah birokrasi patrimonial yang ditandai oleh nilai-nilai tradisi dan kekerabatan.

Birokrasi di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, secara historis berasal dari kelompok elit (priyayi) sehingga kurang memahami kehidupan dan aspirasi masyarakat lapisan bawah. Karena itu, pada umumnya birokrasi menjadi kurang tanggap terhadap kepentingan masyarakat di lapisan bawah. Sejak awal terbentuknya pada masa kolonial Belanda, birokrasi (*pangreh praja*) lebih dimaksudkan sebagai instrumen kekuasaan pemerintah, baik pemerintah kerajaan maupun pemerintah kolonial (Gaffar, 1999: 230). Pemerintah kolonial memanfaatkannya untuk berhubungan dengan masyarakat lokal sehingga sangat berkuasa jika berhadapan dengan rakyat. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa orientasi pada pelayanan publik secara historis tidak pernah berakar dalam birokrasi Indonesia.

Akar historis birokrasi Indonesia yang berasal dari kaum priyayi menempatkan birokrat dalam posisi yang lebih tinggi dibandingkan kelompok masyarakat lainnya. Pemilahan antara birokrat (pemerintah) dengan rakyat menjadi tegas yang kemudian berimplikasi pada pola pikir kalangan birokrat yang seringkali menampakkan diri dengan citra diri yang *benevolent, yaitu dengan ungkapan sebagai pamong praja yang melindungi rakyat, sebagai guru atau pendidik bagi rakyatnya yang harus menampakkan diri sebagai kelompok yang pemurah, baik hati, dan pelindung bagi seluruh rakyatnya* (Gaffar, 1999: 107). Selanjutnya, citra diri yang demikian menempatkan birokrasi menjadi struktur yang dominan dan menganggap kemampuan masyarakat kurang. Masyarakat dianggap sebagai pihak yang pasif, tidak tahu banyak tentang urusan pemerintah sehingga harus menerima apa yang menjadi kehendak pemerintah.

Implikasi dari karakteristik struktural dan kultural birokrasi yang dominan, patrimonial, dan *benevolence tampak pada sikap dan perilaku birokrasi yang sulit dikontrol, tidak mau disalahkan, merasa lebih pandai, tidak bisa dikritik, dan cenderung melayani orang yang berstatus sama sehingga pada akhirnya pelayanan publik menjadi tidak netral.*

Budaya Patrimonial dan Perilaku Birokrasi Pemerintah Indonesia

Budaya patrimonial dalam diri birokrasi Indonesia membawa eksese negatif dalam bentuk patologi birokrasi. Rekrutmen tidak didasarkan pada rasionalitas tapi berdasarkan kedekatan personal. Kemudian untuk mempertahankan

hubungan antara pemimpin dan bawahan maka bawahan akan berusaha memepererat hubungan impersonal sehingga muncul fenomena korupsi, kolusi, dan nepotisme melalui upeti, penyalahgunaan wewenang, dan lain-lain. Birokrasi menjadi sulit netral dari kepentingan-kepentingan karena dalam birokrasi melekat berbagai penyakit, antara lain penyalahgunaan wewenang. Secara konseptual sudah lama birokrasi diharapkan netral, antara lain tidak dibenarkannya aparat birokrasi menjadi anggota partai politik. Secara normatif, konsep tersebut sudah diberlakukan tapi secara praktis tidak mudah untuk dilaksanakan.

Kesulitan dalam netralitas birokrasi dipengaruhi berbagai faktor yang cukup kuat. *Pertama, pembinaan yang cukup lama dari sistem Orde Baru telah* membuat perilaku birokrasi menjadi tidak netral dengan keharusan sikap monoloyalitas pada satu kekuatan politik yang berkuasa. Perilaku itu tidak mudah untuk berubah karena pada kenyataannya sebagian besar aparat birokrasi atau pejabat publik yang sekarang berperan belum mengalami perubahan.

Kedua, kinerja birokrasi dewasa ini merupakan hasil tarik-menarik dari berbagai kekuatan yang masing-masing membawa nilai yang berbeda-beda, antara lain lembaga legislatif, organisasi kedinasan, organisasi profesi, organisasi politik, dan lain sebagainya. Dengan kata lain, sifat dari kinerja tersebut mudah berubah tergantung pada dominasi atau penekanan yang lebih kuat dalam tarik-menarik tersebut.

Ketiga, karena keterbatasan jabatan bahkan lowongan kerja, rekrutmen pejabat khususnya atau pegawai umumnya lebih banyak didasarkan pada rekomendasi penguasa atau pejabat kunci yang mempunyai hubungan kekeluargaan atau keorganisasian. Di samping situasi ini melemahkan sifat profesionalisme, juga menyulitkan bagi pejabat atau pegawai yang bersangkutan untuk bersifat netral karena mempunyai ketergantungan moral pada pihak yang menempatkan dirinya.

Keempat, Pimpinan Departemen terdiri dari anggota partai atau kekuatan politik yang berbeda-beda dengan kepentingannya sendiri-sendiri. Bagaimana pun para pejabat dan aparat yang ada di bawahnya akan menyesuaikan dengan kepentingan atasannya. Artinya, perilaku netral pada pejabat publik dalam suatu departemen sulit untuk dilaksanakan kalau pimpinannya sendiri berdiri pada posisi yang tidak netral.

Faktor lain yang sifatnya makro adalah ketergantungan akan kekuatan di luar sistem birokrasi itu sendiri. Maksudnya adalah kekuatan pihak luar lembaga pemerintahan, terutama lembaga-lembaga internasional yang memberikan fasilitas yang diperlukan dalam kehidupan birokrasi, seperti modal dan teknologi. Intervensi mereka baik melalui pendekatan pada pejabat-pejabat kunci dalam birokrasi maupun secara langsung pada proses pengambilan kebijakan.

Menuju Reformasi Birokrasi Pemerintah Indonesia

Reformasi birokrasi pemerintahan diartikan sebagai penggunaan wewenang untuk melakukan pembenahan dalam bentuk penerapan peraturan baru terhadap sistem administrasi pemerintahan untuk mengubah tujuan, struktur maupun prosedur yang dimaksudkan untuk mempermudah pencapaian tujuan pembangunan (de Guzman dan Reforma, 1993).

Pembenahan birokrasi mengarah pada penataan ulang aspek internal maupun eksternal birokrasi. Dalam tataran internal, pembenahan birokrasi harus diterapkan baik pada level puncak (*top level bureaucrats*), *level menengah (middle level bureaucrats)*, maupun *level pelaksana (street level bureaucrats)*. Pembenahan pada *top level* harus *didahulukan karena posisi strategis* para birokrat di tingkat puncak adalah sebagai pembuat keputusan strategis. Di sisi lain, pemimpin juga berperan sebagai patron sehingga akan lebih mudah jika pembenahan dan pembaharuan itu dilakukan terlebih dahulu di antara para pemimpin sekaligus memberikan contoh bagi para bawahannya. Pada tataran menengah, keputusan strategis yang dibuat oleh pemimpin harus dijabarkan dalam keputusan-keputusan operasional dan selanjutnya ke dalam keputusan-keputusan teknis bagi para pelaksana di lapangan (*street level bureaucrats*).

Dalam tataran eksternal, pembenahan birokrasi dimaksudkan untuk menghindarkan subordinasi birokrasi dalam politik atau kekuasaan. Dengan kata lain, pembenahan secara eksternal dimaksudkan untuk mewujudkan netralitas birokrasi. Artinya, birokrasi harus netral dari kekuatan-kekuatan dan kepentingan-kepentingan politik, ekonomi, dan sebagainya. Pembenahan ke arah netralitas menjadi relevan dalam kaitannya dengan masih dominannya peran birokrasi dalam perumusan maupun pelaksanaan kebijakan serta dalam pelayanan publik. Netralitas akan berkaitan dengan keadilan dalam pemberian pelayanan publik.

Oleh karena itu, konsep pembenahan birokrasi sesungguhnya merupakan konsep yang luas ruang lingkupnya karena mencakup pembenahan struktural maupun kultural. Dalam konsep lain, pembenahan birokrasi secara lebih rinci meliputi reformasi struktural (kelembagaan), prosedural, kultural, dan etika birokrasi (Nurdjaman, 2002). Reformasi struktural (kelembagaan) menyangkut perampingan struktur birokrasi dengan mempertimbangkan rasionalitas dan efisiensi. Perluasan kewenangan ke daerah melalui desentralisasi memungkinkan daerah untuk menyusun struktur organisasi birokrasinya sesuai dengan kebutuhan, kemampuan keuangan daerah, visi, dan misi yang diemban oleh pemerintah daerah.

Reformasi prosedural berkaitan dengan deregulasi dan debirokratisasi mekanisme pelayanan sehingga pelayanan dapat diberikan dengan lebih cepat dan biaya yang terjangkau (efektif dan efisien). Upaya penyederhanaan prosedur birokrasi ini juga harus disesuaikan dengan kondisi setempat, misalnya dengan kondisi geografis dan demografis daerah yang bersangkutan.

Reformasi kultural menyangkut perubahan komitmen dan etos kerja birokrasi yang semakin diorientasikan untuk meningkatkan pelayanan publik. Ekses negatif

budaya patrimonial yang menempatkan birokrasi sebagai atasan masyarakat yang harus dilayani harus diubah menjadi pelayan masyarakat.

Reformasi etika birokrasi menyangkut norma-norma dan nilai-nilai yang harus menjadi pegangan bagi aparat birokrasi untuk bersikap pantas dalam menjalankan tugasnya. Etika birokrasi menunjukkan adanya asas moral dalam profesi birokrasi. Reformasi etika birokrasi mengupayakan agar nilai-nilai etika yang hidup dan berlaku dalam masyarakat profesi termasuk birokrasi bukan sekedar menjadi keyakinan pribadi anggotanya tetapi juga menjadi seperangkat norma yang terlembagakan. Artinya etika harus menjadi acuan dalam berbuat, yang pelanggaran atasnya dapat dikenakan sanksi moral.

Berkaitan dengan operasionalisasi konsep pembenahan birokrasi, ada tiga tipe pendekatan yang dapat diterapkan, yakni pendekatan komprehensif, pendekatan inkremental, dan pendekatan kombinasi (Hendytio, 1998: 41). Pendekatan komprehensif menempatkan pembenahan birokrasi sebagai konsep yang mencakup ruang lingkup yang luas dan menyeluruh, tanpa adanya prioritas atau fokus pada sektor tertentu. Pendekatan inkremental menempatkan pembenahan birokrasi sebagai upaya yang berkelanjutan dan terfokus pada sektor tertentu yang menjadi prioritas, umumnya pendekatan ini ditunjang oleh kebijakan yang lebih terinci dan khusus. Sementara pendekatan kombinasi menggabungkan kedua pendekatan sebelumnya, misalnya dengan melakukan peningkatan kemampuan manajemen bersamaan dengan usaha-usaha reformasi lainnya secara menyeluruh.

Pilihan terhadap pendekatan yang akan digunakan akan berbeda-beda bagi setiap negara karena tergantung pada situasi khusus yang ada dalam suatu negara. Demikian pula perbedaan jenis permasalahan, faktor sosial-budaya, maupun struktur politik masyarakat akan menyebabkan pendekatan yang dipilih berbeda-beda antar negara bahkan antar daerah.

Kendala dan Peluang

Model pembenahan birokrasi yang komprehensif sebagaimana dikemukakan dalam konsep di atas, dalam pelaksanaannya harus didukung oleh kemampuan maupun dana yang memadai. Berikut ini diuraikan kendala dan peluang dalam upaya pembenahan birokrasi.

Sejumlah kendala dalam penerapan model pembenahan birokrasi menyangkut sejumlah kelemahan mendasar, antara lain *pertama, pembenahan birokrasi yang obyeknya terlalu luas akan menimbulkan ketidakjelasan siapa yang akan memperoleh manfaat terbesar, apakah pemerintah, elit birokrasi, aparat pelaksana ataukah masyarakat* (Hendytio, 1998: 40). Dalam kondisi semacam itu sangat sulit meningkatkan integritas aparat birokrasi serta menjadikan mereka sebagai bagian aktif dari pembenahan birokrasi itu sendiri. Tanpa partisipasi aparat birokrasi maka pembenahan kualitas birokrasi tidak akan mencapai hasil yang optimal karena aparat birokrasi yang akan menentukan pelaksanaannya di lapangan. Di sisi lain, pelaksanaan program pembenahan birokrasi yang

terlampau luas cakupannya akan menyulitkan merumuskan metode evaluasi yang tepat sehingga sulit dilakukan pengendalian dan perbaikan.

Untuk mengantisipasi kendala ini, upaya pembenahan birokrasi yang dilakukan tidak harus secara menyeluruh tapi dapat dipilih bidang-bidang tertentu menurut skala prioritas dan berorientasi pada kemanfaatan yang secara langsung dapat dirasakan masyarakat. Strategi pembenahan yang lebih terfokus pada target yang jelas akan lebih efektif, dalam arti rancangan operasionalnya lebih mudah dirumuskan, dilaksanakan, dan dievaluasi. Misalnya, pembenahan dikonsentrasikan pada masalah kepegawaian sebagai unsur penting dalam seluruh mekanisme birokrasi. Perbaikan pada sektor ini akan berpengaruh pada perbaikan sektor-sektor lainnya.

Kedua, masalah pembenahan birokrasi juga seringkali saling berkaitan dengan aspek-aspek eksternal. Sebagai contoh, keinginan keinginan untuk merasionalisasikan pegawai negeri selalu terbentur pada besarnya angka pengangguran terdidik di Indonesia. Harapan bahwa dengan jumlah pegawai negeri yang sedikit, penghasilan pegawai dapat ditingkatkan dan akhirnya mengembangkan orientasi kerja sulit diwujudkan. Alasannya, rekrutmen pegawai juga dimaksudkan untuk membantu menyerap para penganggur terdidik yang jumlahnya cukup besar. Demikian pula, usaha meningkatkan kesejahteraan pegawai negeri melalui kenaikan gaji ternyata tidak banyak membuahkan hasil. Hal ini disebabkan kenaikan gaji ternyata hanya mampu mengoreksi terjadinya erosi dari gaji riil karena kalah dengan tingkat inflasi.

Peluang yang dapat dimanfaatkan untuk mengatasi kendala ini adalah dengan menumbuhkan sektor swasta melalui kebijakan-kebijakan yang kondusif. Perlu ada kebijakan pendukung untuk menumbuhkan iklim usaha dan peluang bisnis yang lebih kondusif sehingga sektor publik tidak hanya menjadi satu-satunya sektor yang menarik bagi masyarakat. Adanya budaya dan persepsi di kalangan masyarakat bahwa pekerjaan sebagai birokrat mempunyai status sosial ekonomi yang lebih tinggi dapat diubah secara gradual jika masyarakat melihat bahwa sektor bisnis ataupun sektor lain non-pemerintah (misalnya LSM) juga dapat menjadi sumber penghasilan yang menjanjikan.

Ketiga, pembenahan birokrasi terhambat oleh sifat birokrasi yang elitis (Hendytio, 1998: 42). Hal ini berawal dari fungsi birokrasi sebagai mesin penggerak dan pelaksana kegiatan mesin pemerintahan yang belum sepenuhnya bebas dari kontrol politik. Dalam konteks seperti ini, dapat dipahami bahwa inisiatif maupun penggerak reformasi berasal dari atas (elit). Sifat elitis juga ditunjukkan melalui kecenderungan pembenahan birokrasi sebagai usaha yang disengaja dan mempunyai kaitan politis. Karena dimotori dari elit, timbul kecenderungan bahwa fokus pembenahan lebih diarahkan pada jajaran birokrasi tingkat atas (*top dan middle level*) dan *agak mengabaikan birokrasi pada tingkat bawah (street level)*. *Kecenderungan ini, misalnya, dapat ditemui pada usaha peningkatan kualitas birokrat melalui berbagai jenis pendidikan dan pelatihan yang biasanya lebih banyak diberikan kepada mereka yang berada pada lapisan*

menengah dan atas. Padahal kualitas pelayanan justru sangat tergantung pada kemampuan dan kualitas petugas di lapisan bawah. Tanpa pendidikan dan pelatihan yang memadai, kualitas pelayanan publik sulit ditingkatkan.

Akan tetapi, di sisi lain, sifat elitis yang melekat dalam diri birokrasi Indonesia sebenarnya membuka peluang bagi pembenahan birokrasi. Budaya paternalistik menempatkan pejabat tinggi birokrasi sebagai tokoh utama yang dapat memelopori perbaikan kinerja dan profesionalisme birokrasi. Tentu saja hal ini harus didukung oleh kesamaan komitmen di antara para pejabat tinggi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme birokrasi. Oleh karena itu, pola kepemimpinan memegang peranan penting, termasuk pula dalam penegakan hukum, pemberian *reward dan punishment*, serta *penerapan etika birokrasi* dalam praktik. Peran pemimpin dan kepemimpinan dalam birokrasi juga dapat menjadi sumber motivasi untuk mendorong birokrat berorientasi pada kerja dan berprestasi. Selama penghargaan yang diberikan adalah sama bagi semua pegawai tanpa melihat prestasi yang dicapai maka semangat kerja pegawai yang berprestasi akan melemah dan akhirnya motivasi untuk berprestasi menjadi padam. Selain itu, profesi birokrat akhirnya hanya diminati oleh mereka yang tidak memperoleh pekerjaan di tempat lain atau dilakukan sebagai sampingan.

Keempat, kendala yang berkaitan dengan waktu yang dibutuhkan untuk melakukan perubahan perilaku aparat. Unsur paling mendasar dalam pembenahan birokrasi adalah perubahan perilaku birokrat yang dapat mendukung semua pelaksanaan program pembenahan birokrasi. Pada dasarnya dibutuhkan waktu yang sangat lama untuk mengubah atau memperbaiki sifat seseorang, apalagi budaya yang sudah melekat dalam perilaku birokrasi Indonesia. Perilaku birokrasi di Indonesia menunjukkan adanya kecenderungan untuk mengutamakan kepentingan sendiri, mencari keuntungan sendiri (*rent seeking*), *mempertahankan status quo*, dan *resisten terhadap perubahan*. Selain itu, dengan kewenangan yang besar, birokrasi sering memanfaatkan kewenangan tersebut untuk kepentingan sendiri, bukan untuk kepentingan publik (Kartasasmita, 1997).

Untuk mengatasi kendala ini, peran serta masyarakat sangat diperlukan sebagai bentuk pengawasan eksternal informal. Masyarakat - baik secara individual maupun melalui kelompok-kelompok masyarakat, LSM, partai politik, dan sebagainya - secara konsisten mengemukakan harapan dan kritiknya kepada pelaksana administrasi sekaligus memberikan penilaian tentang kualitas pelayanan yang diterima. Dengan kontrol sosial tersebut, birokrasi didorong untuk terus menerus memperbaiki diri agar dapat memenuhi tuntutan masyarakat. Tentu saja kontrol sosial ini harus diimbangi dengan penegakan hukum agar penyelewengan yang dilakukan birokrat dapat ditangani.

Kelima, hambatan politik dalam pembenahan birokrasi, yakni benturan kepentingan antara pemimpin politik dan pelaksana administrasi. Perbedaan prioritas dan parameter antara kepentingan politik dan administrasi sering menimbulkan konflik dalam pelaksanaan suatu program. Akibatnya hasil akhir

yang diperoleh menyimpang dari yang diharapkan. Konflik antara kepentingan administrasi dan politik, misalnya tampak dalam proses rekrutmen, promosi maupun seleksi pelatihan bagi pegawai. Kriteria prestasi yang telah diterapkan dalam sistem administrasi sering dikalahkan oleh hubungan patron-klien. Seseorang mendapat jabatan atau dipromosikan berdasarkan pada hubungannya dengan patron politik tertentu dan bukan karena kemampuannya.

Keenam, persaingan elit politik dalam memperebutkan kekuasaan, pengaruh, status dan sumber daya tampaknya juga menjadi kendala dalam pembenahan birokrasi. Dalam kaitan ini, pembenahan birokrasi perlu diberi bobot politik agar mampu mengendalikan aktor politik sehingga tidak mencampuri atau mengintervensi wilayah kerja administrasi (birokrasi).

Dalam menghadapi kendala-kendala yang sifatnya politis, maka dukungan politik dari elit politik perlu diwujudkan dalam bentuk konkret yakni dengan meminimalkan pengaruh praktik kegiatan politik praktis dan *spoil system* kekuatan politik praktis terhadap birokrasi. Dengan kata lain, netralitas birokrasi harus diwujudkan agar ada batas yang tegas antara daerah wewenang politisi dan birokrat. Bentuk dukungan politik yang perlu diciptakan adalah dengan menciptakan iklim politik yang kondusif bagi pelaksanaan tugas birokrasi, yakni pengembangan iklim demokrasi melalui sistem politik yang lebih transparan dan ada partisipasi masyarakat sebagai bentuk kontrol sosial.

Transparansi dan kontrol sosial diperlukan untuk mewujudkan birokrasi yang akuntabel karena birokrasi harus mampu mempertanggungjawabkan serta menjelaskan seluruh proses internal yang meliputi perencanaan, pemilihan target, pelaksanaan kegiatan maupun evaluasi. Akuntabilitas ini tidak cukup jika hanya mengungkapkan pertanggungjawaban administratif berupa penyajian data formal, seperti pertanggungjawaban keuangan atau laporan pencapaian target yang rentan dengan manipulasi, tetapi juga harus disertai pertanggungjawaban moral dan sosial. Oleh karena itu, kebutuhan untuk menyusun suatu kerangka etika birokrasi menjadi relevan dalam upaya memperbaiki kualitas pelayanan dan perilaku birokrat. Pedoman yang menyangkut kode etik dan moral birokrat beserta sanksi yang tegas menjadi suatu kebutuhan yang harus direalisasikan.

Operasionalisasi Pembenahan Birokrasi : Identifikasi Alternatif Solusi dan Agenda Aksi

Berbagai permasalahan yang senantiasa menyertai birokrasi, seperti jumlah aparat yang besar, kualitas birokrat yang relatif rendah, insentif kurang memadai, dan kentalnya budaya paternalistik merupakan permasalahan yang umum dihadapi oleh birokrasi pemerintahan di seluruh wilayah Indonesia. Oleh karena itu, untuk melakukan pembenahan birokrasi memerlukan upaya yang multidimensional yang mencakup level sistem, kebijakan, maupun teknis. Dalam level sistem, yang pertama harus dilakukan adalah perubahan ke arah sistem politik yang lebih demokratis, partisipatif, dan egalitarian. Upaya ini dapat dilakukan melalui reformasi dalam sistem kepartaian, sistem pemilu, susunan dan

kedudukan lembaga-lembaga perwakilan rakyat, dan pembatasan masa jabatan Presiden dalam rangka mewujudkan akuntabilitas pemerintah. Perubahan-perubahan fundamental dalam sistem politik di era reformasi juga harus merubah peran birokrasi pemerintah agar dapat bersikap netral dari politik praktis maupun dari berbagai konflik kepentingan yang selama ini terjadi.

Dalam level kebijakan, pembenahan birokrasi harus didukung oleh kerangka kebijakan yang menjamin penegakan hukum secara tegas. Kebijakan-kebijakan publik dirumuskan untuk meminimalkan bahkan menghilangkan praktik Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme dalam upaya mewujudkan praktik pemerintahan yang bersih, efisien, dan efektif. Upaya ini dapat dilakukan melalui program-program standarisasi kinerja aparatur, kinerja kelembagaan, kualitas pelayanan publik, serta program-program insentif (*reward*) maupun disinsentif (*punishment*) yang dapat mendorong kreativitas kerja birokrasi dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Dalam level teknis, pembenahan birokrasi seringkali dititikberatkan pada aspek struktural, khususnya perampingan kepegawaian di lingkungan pemerintahan. Upaya ini dilakukan baik di tingkat pusat maupun di daerah-daerah. Padahal, secara konseptual, pembenahan birokrasi pun harus meliputi aspek kultural untuk menata ulang perilaku birokrasi sesuai dengan "aturan main" (*reward and punishment*) yang *transparan dan tegas*.

Perampingan jumlah pegawai tidak dapat begitu saja dilakukan dengan memberhentikan pegawai tanpa alasan hukum yang jelas. Masalah perampingan birokrasi berkaitan dengan sejumlah faktor, antara lain (1) pola dan sistem rekrutmen; (2) rasio (perbandingan) antara kebutuhan jumlah pegawai dengan kebutuhan masyarakat; serta (3) pilihan mekanisme perampingan. Oleh karena itu, kebijakan perampingan birokrasi harus mempertimbangkan ketiga faktor tersebut.

Sistem dan pola rekrutmen yang digunakan sebelumnya menggunakan kualifikasi yang terlampau umum dan tidak sesuai dengan bidang kerja yang akan diisi. Akibatnya banyak pegawai yang diterima kemudian tidak dapat melaksanakan tugasnya dengan optimal. Kebijakan yang kemudian diterapkan sebagai antisipasi terhadap pembengkakan birokrasi adalah dengan menerapkan *zero growth*. Tapi kebijakan ini kemudian menjadi sia-sia ketika terjadi pelimpahan pegawai dari pusat dan propinsi. Selanjutnya upaya perampingan yang dilakukan adalah dengan menerapkan pensiun dini. Namun dalam pelaksanaannya, upaya ini tidak membawa hasil yang diharapkan karena sifatnya tidak dapat dipaksakan dan harus atas kehendak pegawai itu sendiri. Sementara ketiadaan jaminan mengenai pesangon dan peluang kerja di luar birokrasi menyebabkan alternatif pensiun dini menjadi tidak populer.

Masalah lain yang berkaitan dengan perampingan birokrasi adalah ketiadaan kejelasan mengenai rasio antara kebutuhan pegawai dengan kebutuhan masyarakat. Secara logis, jumlah pegawai yang banyak seharusnya dapat mempercepat dan mempermudah pelayanan karena rasio yang semakin kecil

antara jumlah pegawai dengan jumlah masyarakat yang harus dilayani. Namun dalam praktiknya, hal ini tidak terjadi karena pelayanan tetap saja berbelit-belit, lama, dan tidak efisien. Padahal dari aspek pendidikan, sejalan dengan dinamika sosial, sebagian besar pegawai tampaknya telah memiliki tingkat pendidikan yang cukup memadai untuk melaksanakan tugas-tugasnya. Karena itu, kenyataan bahwa kinerja birokrasi masih tetap lemah tampaknya harus dijelaskan dari pola rekrutmen yang tidak sesuai dengan kualifikasi bidang kerja.

Oleh karena itu, dalam rangka peningkatan kualitas birokrat maka perlu dilengkapi dengan pendidikan dan pelatihan yang sesuai dengan bidang kerjanya. Pendidikan dan pelatihan tidak hanya diberikan pada birokrat level menengah dan atas tetapi terutama dikonsentrasikan bagi birokrat pelaksana karena merekalah yang berhadapan langsung dengan masyarakat. Kualitas pelayanan akan sangat ditentukan oleh kualitas dan kualifikasi petugas di lapangan.

Selain alternatif yang dikemukakan di atas, perampingan birokrasi juga dilakukan melalui kebijakan tidak memperpanjang kontrak pegawai honorer dan pemberlakuan struktur gaji dan jenjang kepegawaian baru. Dari sejumlah alternatif, upaya perampingan birokrasi terutama diarahkan pada alternatif pensiun dini. Dalam tataran implementasi, kebijakan ini tidaklah mudah untuk direalisasikan karena ada sejumlah langkah yang harus dilakukan oleh instansi pemerintah yang bersangkutan. Alternatif pensiun dini harus disertai dengan pengkondisian yang meliputi langkah-langkah:

1. *Retraining atau reedukasi kalangan birokrasi sehingga mereka mau dan siap* memasuki sektor lain, seperti sektor bisnis atau sektor organisasi non-pemerintah (misalnya LSM).
2. Untuk mendanai program pensiun dini dan *retraining*, dapat dialokasikan dari APBN/APBD, misalnya dari Pos Bantuan sebagai insentif untuk mendorong berjalannya program pensiun dini sekaligus memberikan jaminan sosial bagi pegawai yang nantinya akan mengajukan pensiun dini.
3. Pemerintah perlu menyusun kebijakan-kebijakan pendukung untuk menciptakan iklim usaha dan peluang bisnis yang kondusif sehingga sektor publik tidak lagi menjadi sektor satu-satunya yang potensial.

Alternatif pensiun dini ini merupakan fokus dalam upaya perampingan pegawai sebagai titik berat pembenahan birokrasi di Kota Bandung. Namun demikian, tetap ada upaya untuk meningkatkan kualitas birokrat. Upaya ini tetap diperlukan karena masih rendahnya minat pegawai untuk mengajukan pensiun dini. Karena itulah diberlakukan struktur gaji dan jenjang kepegawaian baru sebagai salah satu insentif bagi pegawai untuk meningkatkan kualitas dirinya, baik dari segi pendidikan maupun keterampilan.

SIMPULAN

Pada dasarnya pembenahan birokrasi merupakan suatu proses yang multidimensional karena mencakup berbagai dimensi yang saling berkaitan. Pembenahan birokrasi dapat dimaknai sebagai pembenahan struktural maupun kultural. Pembenahan struktural mencakup pembenahan atau reformasi mekanisme, prosedur, dan regulasi. Sementara pembenahan kultur mencakup perubahan nilai-nilai budaya, etos kerja, perilaku dan etika birokrasi. Demikian pula pembenahan birokrasi dapat dimaknai sebagai upaya internal (meliputi birokrasi tingkat atas, menengah, dan pelaksana) maupun eksternal (dalam kaitannya dengan kemampuan pelayanan pada masyarakat).

Karena cakupannya yang begitu luas, pembenahan birokrasi sebenarnya dapat difokuskan pada salah satu sektor dengan tetap mengupayakan pembenahan pada sektor-sektor lainnya. Akan tetapi, dengan melihat budaya paternalistik yang masih kental, keberhasilan pembenahan birokrasi akan sangat ditentukan oleh peran pemimpin atau pejabat tinggi birokrasi. Pola kepemimpinan memegang peranan penting, termasuk pula dalam penegakan hukum, pemberian *reward dan punishment sebagai salah satu bentuk insentif, sebagai pemberi motivasi untuk berprestasi*, serta penerapan etika birokrasi dalam praktik. Tentu saja untuk mewujudkannya perlu didukung oleh komitmen petinggi birokrasi sebagai pengambil keputusan strategis serta kondisi politik yang transparan dan membuka peluang bagi kontrol sosial sehingga mendorong birokrasi untuk mampu mempertanggungjawabkan seluruh proses internal yang menyangkut kepentingan pelayanan publik, tidak hanya secara administratif, tetapi juga secara moral dan etis.

DAFTAR PUSTAKA

- de Guzman, Raul P. dan Mila A. Reforma (eds). 1993. *Decentralization towards Democratization and Development*. Manila : EROPA Secretariat.
- Dwiyanto, Agus, dkk. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta : Pusat Studi Kependudukan dan Lingkungan Hidup.
- Gaffar, Afan. 1999. *Politik Indonesia : Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Hendytio, Medelina K. 1998. "Menunggu Hasil Pembenahan Birokrasi Kita". Dalam *Jurnal ANALISIS CSIS No. 1 Tahun XXVII*.
- Kartasasmita, Ginanjar. 1997. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta : LP3ES.
- Nurdjaman, Progo. 2002. "Reformasi Birokrasi di Era Otonomi Daerah". Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Reformasi Birokrasi di Era Otonomi Daerah, Bandung.

Saefullah, A. Djadja. 2002. "Birokrasi dan Fenomena Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme" *Makalah. Disampaikan dalam Seminar Nasional Reformasi Birokrasi di Era Otonomi Daerah*, Bandung.

Tjokroamidjojo, Bintoro. 1999. "Agenda Aksi Reformasi Birokrasi". Dalam *Administrasi Negara, Demokrasi, dan Masyarakat Madani. Jakarta : Lembaga Administrasi Negara*.

Buletin BUJET Edisi 2 Januari 2003. Diterbitkan oleh BIGS (*Bandung Institute for Governance Studies*).