

Konsep dan Sosok Reformasi Birokrasi Polri

Yopik Gani, S.IP., M.Si.¹



Abstrak

Kelambanan sebuah organisasi menyesuaikan diri terhadap perubahan lingkungannya, mengharuskan organisasi tersebut mereformasi sistemnya menjadi sebuah sistem yang sehat yang lebih fleksibel dan mudah menyesuaikan diri dengan tantangan perubahan lingkungannya. Polri, sebagai sebuah organisasi publik juga tak luput dari persoalan ini. Dan untuk merespon dan menyesuaikan dengan perubahan lingkungan

yang ada, Polri sedang dan saat ini melaksanakan reformasi birokrasinya (reformasi birokrasi Polri gelombang II) dengan focus pada 9 (Sembilan) aspek yang meliputi; Penataan organisasi, penataan Tata Laksana, penataan peraturan perundang-undangan, peningkatan kualitas pelayanan publik, penataan sistem SDM aparatur, manajemen perubahan, penguatan pengawasan, penguatan akuntabilitas kinerja, monitoring evaluasi dan pelaporan.

Kata kunci: *reformasi, birokrasi, kinerja, reinventing government, good governance*

Reformasi Birokrasi Polri Sebagai Respon Terhadap Perubahan Lingkungan

Reformasi muncul sebagai kritik terhadap imbas negatif buruknya suatu system yang dikambinghitamkan sebagai biang keladi terjadinya krisis, sehingga reformasi muncul dilatarbelakangi oleh kegagalan bekerjanya suatu system dalam menyelenggarakan fungsinya. Kelambanan dalam menyesuaikan diri terhadap perubahan lingkungan mengharuskan suatu system direformasi ke bentuk system yang lebih fleksibel dan mudah menyesuaikan diri dengan tantangan perubahan lingkungan atau dengan kata lain adaptabel terhadap perubahan lingkungan.

Fletcher dalam Lumerick dan Cunningham (1993), mendefinisikan reformasi sebagai *"an holistic, ecological, humanistic approach to radical, revolutionary change in the entire context of system"*. Selain itu, Caiden (1969) juga mendefinisikan reformasi sebagai *"the artificial inducement of system transformation against resistance"*. Dalam definisi reformasi yang

1. Yopik Gani, SIP, M.Si; Staf Pengajar STIK-PTIK, sedang menempuh program S-3 Ilmu Sosial Konsentrasi Administrasi Publik pada Fisip Universitas Padjadjaran

dikemukakan oleh Caiden tersebut, mengandung beberapa implikasi, yakni 1) reformasi merupakan kegiatan yang dibuat oleh manusia, tidak bersifat eksidental, otomatis maupun alamiah; 2) reformasi merupakan suatu proses; 3) resistensi beriringan dengan proses reformasi, sehingga tanpa manajemen yang baik reformasi berpeluang gagal.

Tidak berfungsinya perubahan secara alamiah menyebabkan diperlukannya reformasi. Dengan rumusan lain Caiden menyebut tujuan reformasi adalah untuk meningkatkan kinerja individu, kelompok, institusi dalam system dan memberikan arahan kepada mereka bagaimana dapat mencapai tujuan operasional secara efektif, efisien, transparan dan dapat dipertanggungjawabkan. Terkait tujuan reformasi sebagaimana diuraikan oleh Caiden, maka dapat dikemukakan bahwa reformasi juga dapat dianalogikan sebagai bagian dari organisasi pembelajaran (*learning organization*). *Learning organization* sebagaimana dikemukakan oleh Simanjuntak (2001: 4), adalah organisasi yang mampu secara berkesinambungan mengembangkan kapasitasnya untuk menghadapi perubahan dan menciptakan masa depannya, dengan mengembangkan nilai, kebijakan (*policy*), pola pikir, system dan struktur sesuai perubahan lingkungan.

Jika dianalisis lebih lanjut tujuan suatu reformasi sebagaimana yang dikemukakan oleh para ahli tersebut, adalah menyempurnakan atau meningkatkan kinerja (*performance*) system. Konsep ini disebut dengan *system health* yaitu system yang mampu memenuhi segala macam tuntutan yang dibebankan kepadanya, sedangkan kinerja yang dimaksud adalah kinerja individu, kelompok, dan institusi yang merupakan unsur dalam sebuah system. Ini berarti bahwa di samping aspek perilaku juga aspek kelembagaan yang tercakup di dalam reformasi sebuah system.

Terkait dengan hal tersebut, Abueve (1970) juga menambahkan bahwa reformasi juga menyangkut aspek tujuan, sebagaimana Abueve memandang reformasi sebagai "*essentially a deliberate attempt to use power, authority and influence to change the goals, structure or procedures of system, and therefore, to alter the behavior of its personnel*". Definisi ini mencakup 3 (tiga) aspek reformasi yaitu aspek kelembagaan dan perilaku serta aspek tujuan, sehingga reformasi dapat dimaknai sebagai usaha sadar dan terencana untuk mengubah (a) struktur dan prosedur system (aspek reorganisasi atau institusional/kelembagaan). (b) sikap dan perilaku sumber daya manusia (aspek perilaku) guna meningkatkan dan menjamin tercapainya tujuan system yang telah ditentukan. Mengacu pada pendapat Abueve, dapat dikemukakan bahwa arah reformasi birokrasi diharapkan merubah kelembagaan yang otonom, merubah sikap dan perilaku sumber daya manusia yang professional sehingga mampu mewujudkan *system health* dalam system birokrasi.

Birokrasi pada dasarnya merupakan suatu bentuk organisasi modern yang dibentuk karena adanya sekelompok orang berusaha untuk mencapai tujuan bersama. Jika, dilihat

dari sejarah munculnya birokrasi, birokrasi bersifat netral. Max Weber sendiri sebagai pencetus konsep birokrasi mengharapkan birokrasi dapat menjadi organisasi modern yang ideal. Hal ini dapat dilihat dari tipe ideal birokrasi yang dikembangkan oleh Max Weber, yakni birokrasi yang dicirikan dengan karakteristik impersonal, obyektif, memiliki sejumlah hierarki, dan sebagainya. Secara sederhana ada enam pokok pikiran ciri-ciri dari struktur birokrasi sebagai berikut:

1. Pembagian tugas secara tegas berimplikasi pada penangan tugas oleh ahlinya sehingga dapat bertanggungjawab secara efektif.
2. Adanya hirarkhi yang jelas, sehingga pertanyaan operasional; siapa mengerjakan apa, perintah oleh siapa, bertanggungjawab kepada siapa akan mudah dijawab.
3. Adanya sistem peraturan yang mempedomani keterpaduan dan keseragaman serta koordinasi dalam pelaksanaan tugas.
4. Bersikap rasional dan demokratis dalam melaksanakan tugas dengan semangat "sine ira et studio" sehingga terhindar dari sikap diskriminatif, tanpa rasa benci, nafsu, cinta dan kegairahan, tanpa pandang orang, tanpa emosi. Pekerjaan dilaksanakan atas dasar kualifikasi teknis dengan sistematika pangkat yang baku sehingga mendorong loyalitas dan esprit de corps lebih tinggi yang berimplikasi pada lebih giatnya anggota organisasi untuk mencapai tujuan-tujuan dan kepentingan-kepentingan organisatif. Birokrasi yang telah berkembang penuh akan memperlihatkan efektivitas dan efisiensi yang tinggi (Rahardja, 2010:81-82).

Namun, dalam praktiknya, ternyata tipe ideal tersebut sulit untuk dicapai. Harapan akan terwujudnya birokrasi yang professional dan impersonal, birokrasi justru mengalami patologi. Hirarkhi dalam struktur birokrasi justru menjadi sumber penyakit yang menyebabkan kinerja birokrasi menjadi lambat dan berbelit-belit. Saefullah (2010: 1), juga mengemukakan hal yang sama, bahwa birokrasi juga sering dianggap sebagai system yang menyebabkan jalannya pemerintahan dan layanan publik tersendat dan bertele-tele. Hubungan kerja yang diharapkan dapat bersifat impersonal malah justru menjadi sangat personal. Faktor primordial, seperti etnisitas, agama, kekerabatan dan pertemanan lebih banyak mempengaruhi kinerja birokrasi (Azis, 2010: 255). Implikasinya, birokrasi yang diharapkan sebagai organisasi modern yang mampu bekerja secara profesional untuk mewujudkan tujuan bersama, malah sebaliknya menjadi organisasi tradisional yang menghambat pencapaian tujuan bersama.

Gejala "penyakit" birokrasi seperti tersebut di atas, tampak pula dalam system birokrasi Polri. Berbagai kritik tentang in-efisiensi dalam system birokrasi Polri yang dilontarkan oleh berbagai kalangan akhir-akhir ini, merupakan tuntutan terhadap urgensi reformasi birokrasi Polri. System pembinaan karir yang tidak jelas (perdagangan jabatan), korupsi,

nepotisme, serta terjadinya berbagai patologi birokrasi menyiratkan bahwa penataan birokrasi Polri harus dilakukan.

Reformasi birokrasi Polri sangat mendesak untuk dilakukan ketika dikaitkan dengan berbagai perubahan lingkungan. Terutama perubahan dalam paradigma kekuasaan yang sedang terjadi. Gelombang demokratisasi menuntut Polri untuk menata lembaganya menjadi lembaga yang sehat dalam mengawal proses demokratisasi di Indonesia. Dalam kalimat yang berbeda Muhammad (2009: vii), mengemukakan hal yang sama, bahwa perkembangan zaman menuntut Polri tampil semakin profesional. Dinamika masyarakat local, nasional dan inetrnasional mengharuskan Polri memperbaiki kinerjanya.

Konsep dan Sosok Reformasi Birokrasi Polri

Berbagai hasil kajian yang dilakukan oleh banyak pihak, tampaknya lebih banyak mengangangkat persoalan negatif birokrasi Polri daripada keberhasilannya. Ini menunjukkan bahwa birokrasi Polri mempunyai persoalan serius yang harus segera dibenahi. Tanpa adanya pembenahan, birokrasi Polri akan selalu menjadi bulan-bulanan bahkan cemoohan dari berbagai pihak. Stempel yang diberikan oleh masyarakat bahwa birokrasi Polri merupakan sarangnya korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), serta pelayanan yang buruk, akan tetap melekat sesuai dengan kenyataan. Dan untuk menghilangkan stempel tersebut, salah satu cara yang dapat dilakukan adalah dengan melakukan berbagai perubahan dan perbaikan dari dalam birokrasi Polri sendiri. Untuk itu penting kiranya mengkaji secara lebih dalam penyebab persoalan pokok agar dapat dirumuskan atau didesain model reformasi Polri yang tepat untuk sebagai jalan pemecahannya secara optimal.

Menurut penulis, terdapat berbagai penyebab yang terkait dengan persoalan internal birokrasi Polri, yaitu:

1. Kualitas sumber daya manusia Polri yang masih belum berimbang dengan tuntutan perubahan lingkungan;
2. Pemahaman tugas dan tanggungjawab masih kurang;
3. Sikap dan mental sebagai pangreh;
4. Jumlah personil yang belum ideal;
5. Penyebaran personil tidak merata;
6. Kondisi sarana dan prasarana setiap fungsi belum proporsional;
7. Koordinasi dan kerjasama antar fungsi belum efektif;
8. Sistem rekrutmen belum searah dengan kebutuhan organisasi;
9. Pengembangan karir belum didasarkan kepada kemampuan/kompetensi.

Adanya persoalan-persoalan yang masih melekat dalam birokrasi Polri tersebut, kemudian melahirkan akibat sebagai berikut:

1. Kualitas pelayanan rendah;
2. Standar dalam pencapaian tujuan tidak jelas;
3. Berperilaku minta dilayani daripada sebagai pelayan kepada masyarakat;
4. Penyalahgunaan jabatan dan wewenang;
5. Sumber daya yang terjaring tidak didasarkan kepada kebutuhan;
6. Motivasi untuk berprestasi rendah.

Semua persoalan tersebut, adalah gejala-gejala yang menjadi dasar pembeda pentingnya reformasi birokrasi Polri untuk segera dilaksanakan, sebagai upaya menata kembali birokrasi Polri sebagai respon terhadap tuntutan perubahan lingkungan yang ada.

Sadar akan urgensi reformasi birokrasi Polri, tulisan ini mencoba menelaah konsep dan sosok reformasi birokrasi Polri yang sekiranya dapat menjadi salah satu sumber kerangka berpikir dalam mendisain sosok birokrasi Polri yang sesuai dengan tuntutan perkembangan lingkungan yang ada.

Namun sebelum lebih jauh membahas tentang konsep dan sosok reformasi birokrasi Polri, mungkin ada baiknya jika diawali dengan membahas konsep birokrasi kontemporer yang beberapa tahun terakhir ini mewarnai ide dan konsep reformasi birokrasi di beberapa di Negara, termasuk Indonesia. Adapun konsep birokrasi kontemporer tersebut, adalah konsep *reinventing government* dan *good governance*.

Reinventing government adalah model pemerintahan yang diperkenalkan oleh Osborne dan Gaebler (1992). Model pemerintahan *reinventing government* mengemuka pada era *New Public Management* yang prinsip-prinsipnya meliputi:

- a. Pemerintahan katalis (focus pada pemberian pengarahan bukan produksi pelayanan public);
- b. Pemerintahan milik masyarakat (memberi wewenang kepada masyarakat daripada melayani);
- c. Pemerintah yang kompetitif (menyuntikkan semangat kompetensi dalam pemberian pelayanan);
- d. Pemerintahan yang digerakan oleh misi (mengubah organisasi yang digerakan oleh peraturan menjadi organisasi yang digerakan oleh misi);
- e. Pemerintah yang berorientasi hasil (membiayai hasil bukan masukan);

- f. Pemerintah berorientasi pada pelanggan (memenuhi kebutuhan pelanggan bukan birokrasi);
- g. Pemerintah wirausaha (mampu memberikan pendapatan dan tidak sekedar membelanjakan);
- h. Pemerintah antisipatif (berupaya mencegah daripada mengobati); pemerintah desentralisasi (dari hirarki menuju partisipatif dan tim kerja);
- i. Pemerintah berorientasi pada mekanisme pasar (mengadakan perubahan dengan mekanisme pasar/sistem insentif dan bukan mekanisme administrative/sistem prosedur dan pemaksaan).

Good governance merupakan suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien (Suwaryo, 2010:35). Adapun karakteristik atau prinsip-prinsip dari *good governance* tersebut sebagaimana dikemukakan Mardiasmo (dalam Suwaryo, 2010: 35), adalah:

- a. *Participation* (pelibatan masyarakat dalam berbagai aspek);
- b. *Rule of law* (penegakan hukum yang tanpa pandang bulu);
- c. *Transparency* (informasi yang ada kaitannya dengan kepentingan public dapat diakses oleh semua pihak);
- d. *Responsiveness* (lembaga public yang respon dan tanggap dalam melayani stakeholders);
- e. *Consensus orientation* (pemerintahan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat);
- f. *Equity* (setiap anggota masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan);
- g. *Efficiency and effectiveness* (pengelolaan sumber daya public dilakukan secara berdaya guna dan berhasil guna);
- h. *Accountability* (pertanggungjawaban kepada public atas semua aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah) dan;
- i. *Strategic vision* (penyelenggaraan pemerintahan selalu memiliki visi jauh ke depan).

Mengacu pada uraian di atas, dapat dikemukakan bahwa *reinventing government* pada dasarnya merupakan reformasi birokrasi model David Osborne, dan untuk mewujudkan *good governance* sebagai cita-cita semua Negara mensyaratkan adanya profesionalisme birokrasi. Hal ini dibenarkan oleh Tjokrowinoto (2001:1), bahwa profesionalisme birokrasi merupakan persyaratan mutlak untuk dapat mewujudkan *good governance*.

Profesionalisme birokrasi pada dasarnya berkaitan dengan sumber daya birokrasi itu sendiri, dan sumber daya birokrasi tersebut berkaitan dengan kompetensi, yaitu kemampuan sumber daya manusia yang mengawaki birokrasi. Berkait dengan hal ini, dapat dikemukakan bahwa profesionalisme birokrasi Polri sangat ditentukan oleh derajat kualitas sumber daya manusia yang dimiliki. Dengan semakin berkualitas sumber daya manusia Polri diharapkan dapat mengelola dan mengendalikan lingkungan kerjanya untuk mendukung pelaksanaan tugas dan fungsinya secara optimal. Demikian karena *good governance* menuntut sumber daya birokrasi yang memiliki kualitas *entrepreneurial* sehingga dapat menjembatani antara pemerintah/Negara dan pasar.

Beranjak dari uraian di atas, tegas dikemukakan bahwa reformasi birokrasi menghendaki adanya profesionalisme sumber daya manusia. Oleh karena itu, reformasi birokrasi Polri mensyaratkan adanya kualitas sumber daya manusia. Selain daripada itu, reformasi birokrasi Polri juga tidak dapat dilepaskan dari dimensi politik, administrasi, hukum dan keuangan negara. Demikian, karena kompleksitas permasalahan yang dihadapi reformasi birokrasi Polri tidak akan terlepas dari dimensi-dimensi tersebut dan bahkan satu sama saling berkaitan.

Namun, terlepas dari hal itu upaya reformasi birokrasi Polri tidak boleh berhenti, harus tetap jalan karena perubahan social dalam masyarakat terus berkembang yang menuntut Polri untuk menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan yang ada. Hal ini dapat dibuktikan dengan upaya Polri yang sedang dan saat ini menyusun reformasi birokrasi Polri gelombang II, dimana diketahui bahwa reformasi gelombang I telah dilalui dan berhasil mendapatkan nilai yang sangat memuaskan yakni 3,6 dari *range* penilaian 4 (sampel Polda Metro Jaya). Nilai yang diperoleh reformasi birokrasi Polri gelombang I ini, memang cukup dan bahkan sangat membanggakan di tengah hiruk-pikuk kritik masyarakat terhadap kinerja Polri. Oleh karena itu, nilai itu hanya akan berarti jika berimplikasi positif terhadap kinerja Polri. Dan kita berharap besar, hal itu terwujud pada capaian hasil implementasi reformasi birokrasi Polri gelombang II nantinya.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, bahwa tujuan reformasi birokrasi pada dasarnya adalah untuk menemukan mekanisme yang memungkinkan pemerintah dapat bekerja lebih baik dan dapat melayani masyarakatnya dengan lebih baik pula. Maka dengan demikian, reformasi birokrasi Polri dalam arti yang sesungguhnya harus mampu merubah lembaga Polri menjadi lembaga yang otonom. Lembaga yang mampu mengambil keputusan sendiri dan mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk mencapai tujuannya dengan tanpa mengabaikan aspirasi masyarakat. Oleh karena itu reformasi birokrasi Polri seyogyanya mampu memberdayakan Polri memiliki keahlian dan kekuatan dalam membuat kebijakan yang profesional serta berorientasi pada publik.

Pencapaian tujuan reformasi birokrasi Polri tersebut, tentunya akan tergambarkan dalam hasil rumusan 9 (sembilan) aspek yang menjadi obyek reformasi Birokrasi Polri gelombang II, yang meliputi:

1. Penataan Organisasi.
2. Penataan Tata Laksana.
3. Penataan Peraturan Perundang-undangan.
4. Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik.
5. Penataan Sistem SDM Aparatur.
6. Manajemen Perubahan.
7. Penguatan Pengawasan.
8. Penguatan Akuntabilitas Kinerja.
9. Monitoring Evaluasi dan Pelaporan.

Ke-sembilan aspek di atas, dapat dikatakan sebagai sebuah sistem yang saling bersinergis yang mesti ditata sedemikian rupa, sehingga terbangun sebuah sistem yang sehat dan kemudian secara simultan bergerak ke arah tujuan reformasi birokrasi Polri. Oleh karena itu, agar ke-sembilan aspek tersebut, menjadi sebuah sistem yang sehat untuk mencapai tujuan reformasi birokrasi polri, maka mau tidak mau proses perumusannya perlu mendapat perhatian ekstra dan serius terutama dalam mengidentifikasi masalah yang melatari mengapa ke-sembilan aspek tersebut menjadi obyek/fokus dalam reformasi birokrasi Polri. Demikian, karena ke depan berhasil tidaknya tujuan reformasi birokrasi Polri sedikit banyaknya ditentukan oleh kemampuan mengidentifikasi dan merumuskan masalah akan urgensi penataan ke-sembilan aspek tersebut dalam reformasi birokrasi Polri gelombang II.

Logika yang mendasari pemikiran di atas, adalah bahwa keberhasilan mengidentifikasi dan merumuskan masalah yang melatari terhadap ke-sembilan aspek itu dengan tepat, selanjutnya akan dihasilkan out put/penataan yang efektif terhadap ke-sembilan aspek tersebut, sesuai dengan kebutuhan perkembangan lingkungan yang ada. Artinya, dengan hasil diagnosa yang tepat terhadap masalah yang melatari pentingnya ke-sembilan aspek tersebut ditata, juga akan ditemukan hasil penataan ke-sembilan aspek tersebut yang efektif pula, sebagai obat mujarab untuk menyembuhkan birokrasi Polri yang lagi kurang sehat di mata publik.

DAFTAR BACAAN

- Aziz, Abdul. M. Yaya. 2010. *Reformasi Birokrasi*, Bandung: Puslit KP2W Lemlit Unpad.
- Dwiyanto, Agus. 2003. *Reformasi Pelayanan Publik di Indonesia*, Jakarta: Kemitraan.
- Gaus, Ahmad dan Muhammad, Farouk. 2009. *Tapak Berpijak Bumi Bergetar: Rekam Jejak dan Pemikiran Seorang Polisi Reformis*, Jakarta: Teraju.
- Hembang, Simanjuntak: *Peranan Learning Organization Menghadapi Perubahan*, Koran Tempo, Rabu, 23 Maret 2011.
- Lumerick, J.M. et.al., 1999. *Managing Complex Network*, New York: Sage Publications
- Raharja, Jaja, Sam'un. 2010. *Birokrasi: Konsep Dasar Perilaku dan Perkembangannya di Indonesia*, Bandung: Puslit KP2W Lemlit Unpad.
- Saefullah, A, Djaja. 2010. *Paradigma Reformasi Administrasi Birokrasi, dan Fenomena Kolusi, Korupsi dan Nepotisme*, Bandung: Puslit KP2W Lemlit Unpad.
- Suwarni. 2010. *Reformasi Kepolisian: Studi Atas Budaya Organisasi dan Pola Komunikasi*. Yogyakarta: UII Press.
- Suwarjo, Utang. 2010. *Profesionalisme Birokrasi Sebagai landasan Rfeormasi Birokrasi dan Pelayanan Publik yang Prima*, Bandung: Puslit KP2W Lemlit Unpad.
- Pedoman Pengajuan Dokumen Usulan Reformasi Birokrasi Kementerian/Lembaga: Peraturan Menteri Negara Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 7 Tahun 2011.