



# **Reformasi Birokrasi Untuk Perwujudan Pemerintahan Yang Efektif**

**Said Zainal Abidin<sup>1</sup>**

## *Abstract*

*Bureaucratic reform is a necessity in Indonesia. Nowadays, various problems in the country occurred due to our weak bureaucracy, as Government decisions are often not effectively implemented. There are also often unclear and overlapping authorities among government institutions. The impacts include certain function being undertaken by two or more institutions. This has created wasted cost and resources to the country. The other impacts are corruption, nepotism, and collusions.*

*This article discusses the role of government, including the ideal size of government, their functions and the capability of bureaucracy to implement public policy or government decisions.*

*Several strategies are recommended. These include:*

---

<sup>1</sup> Mantan Asisten Menko. Wasbangpan. Sekarang Guru Besar Tetap Pada STIA LAN Jakarta.

1. *refining the understanding of public administration, from administration as a clerical job to the most important function of bureaucracy, which is to implement public policy;*
2. *refining government institution or organization. The size of government need to adjust to its function and strategy;*
3. *refining human resources management. All its functions, from recruitment, staffing or placement, promotion, transfer, remuneration, including pension scheme have to be transparent, objective, secure and appropriate;*
4. *Redesigning the standard of public services procedures. Each institution needs specific procedure steps. Therefore, it needs to be determined through specific study and analysis undertaken by the Institution of Public Administration, which is relevant to its function and mandate;*
5. *Creating new orientation of law that can induce creativity of the people;*
6. *Improving remuneration standard and procedures that can secure public servants from corruption.*

## **Pendahuluan**

Tuntutan untuk segera diadakan reformasi birokrasi di Indonesia pada saat ini merupakan suatu kewajiban. Kelemahan birokrasi telah merupakan gurita-permasalahan yang menggerogoti berbagai segi kehidupan. Pelayanan publik yang merupakan fungsi utama pemerintah menjadi tidak bermutu, mahal, dan berbelit-belit sehingga menjadi terlalu sulit bagi rakyat miskin, yang berujung pada korupsi dan berbagai penyelewengan. Kebijakan publik (pemerintah) menjadi tidak terlaksana sehingga sekedar menjadi dokumen yang tak berwujud di lapangan.

Dua wujud dari akibat yang ditimbulkan oleh kelemahan birokrasi ini mempertegas bahwa birokrasi di Indonesia dewasa ini tidak lagi menjadi solusi dan sarana penanganan berbagai fungsi pemerintah, tetapi telah berubah menjadi sumber permasalahan pada dirinya sendiri.

Huntington dalam bukunya *Political Order in Changing Societies* (1968) menyebutkan bahwa perbedaan paling

penting di antara berbagai negara tidak terletak pada bentuk pemerintahan ataupun sistem pemerintahan yang dianut tetapi pada derajat pemerintahan yang antara lain ditentukan oleh efektifitas birokrasi, partai politik yang terorganisir dan tingginya partisipasi masyarakat. Dalam pemerintahan yang efektif, setiap kebijakan yang dibuat pemerintah mampu dilaksanakan di lapangan. Dengan kata lain, birokrasi pemerintah yang lemah ditandai oleh ketidakmampuannya mengimplementasikan kebijakan pemerintah. Dilihat dari perspektif administrasi publik, kelemahan itu terletak pada salah satu atau keempat komponen birokrasi yang berikut:

- a. Institusi yang berhubungan dengan struktur organisasi, wewenang, tanggung jawab, hak dan kewajiban setiap posisi.
- b. Prosedur dalam pelayanan, pengawasan, dan proses interaksi antar unit dan posisi.
- c. Sumber daya aparatur yang berkaitan dengan penerimaan (rekrutmen), pendidikan, pelatihan, penugasan, mutasi, promosi, remunerasi, dan pensiun.
- d. Kode etik kerja birokrasi yang mengikat untuk menjamin berfungsinya birokrasi dan terhindar dari berbagai konflik kepentingan.

Kemampuan mengimplementasikan kebijakan sangat tergantung pada kesesuaian struktur organisasi dengan strategi umum yang telah ditentukan. Strategi umum yang dimaksud adalah strategi perwujudan kondisi yang digambarkan dalam Konstitusi. Sebagai contoh, dapat disebutkan pada strategi pendidikan dan strategi pembangunan yang tertuang dalam UUD '45. Persoalannya, apakah organisasi pemerintahan yang ada telah mencerminkan upaya untuk mewujudkan perekonomian kerakyatan, dimana bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat? Apakah struktur organisasi telah mencerminkan upaya pemberdayaan rakyat dan pelayanan masyarakat, ketimbang

organisasi yang gemuk di atas dan lancip di bawah? Jika dalam bidang organisasi tidak ada masalah, persoalan lain yang perlu dipertanyakan terkait dengan prosedur pelaksanaan kebijakan dan pelayanan. Kemudian tentang integritas dan kemampuan sumber daya manusia aparatur. Hal ini terkait dengan pembinaan keahlian dan ketrampilan, mutasi, promosi, remunerasi, dan jaminan hari tua sumber daya aparatur. Selanjutnya, untuk menjamin berfungsinya ketiga komponen tersebut diperlukan adanya disiplin aparatur dan kepastian kerja yang dapat menghindarkan mereka dari berbagai konflik kepentingan.

### **Fungsi Pemerintah**

Pemerintah sebagai institusi yang meliputi seluruh wilayah suatu negara berfungsi melindungi rakyat dan wilayah negara dari setiap intervensi asing yang mengganggu keamanan negara dan meningkatkan tingkat hidup rakyat secara berkelanjutan. Untuk itu ada dua tugas pokok yang harus dilakukan pemerintah suatu negara, yakni menyelenggarakan pemerintahan yang efektif dan melaksanakan pembangunan nasional.

Dilihat dari caranya pemerintah berfungsi, secara umum dapat dikelompokkan sebagai berikut (Fukuyama, 2004: 11):

#### *1. Fungsi dasar atau fungsi minimal (minimal functions)*

Fungsi ini adalah fungsi yang sekurang-kurangnya harus dilakukan oleh setiap pemerintah. Fungsi tersebut antara lain meliputi kegiatan pengadaan barang-barang publik, keamanan negara/masyarakat, perlindungan terhadap hak milik, manajemen makro-ekonomi, kesehatan masyarakat dan pemerataan pelayanan dan pendapatan.

Sebagai fungsi minimal, pemerintah dituntut untuk berperan secara optimal, karena peran swasta dalam bidang ini sangat kecil. Kurangnya peran swasta ini, di satu pihak terkait dengan apa yang disebut sebagai kegagalan pasar dalam pengadaan dan pengaturan barang-barang publik. Di

lain pihak, terkait dengan keamanan pasar yang menjadi kewajiban pemerintah dan sulit diserahkan kepada pihak swasta/luar.

Barang-barang publik dikenal sebagai barang-barang yang konsumennya sulit dibedakan sehingga tidak dapat dikenakan harga. Orang yang menikmati keamanan negara tidak bisa dipisahkan dengan mereka yang tidak menikmatinya karena asumsi yang dipakai dalam pengadaan keamanan nasional adalah diperuntukkan untuk seluruh warga negara, bukan untuk sebagian orang. Pemanfaatan keamanan negara dilakukan secara bersama-sama oleh masyarakat. Maka itu pengadaan dan distribusi barang-barang publik dilakukan oleh pemerintah tidak dapat diserahkan pada mekanisme pasar.

## 2. Fungsi Perantara (*Intermediate Functions*)

Sehubungan dengan fungsi ini, yang dilihat adalah caranya pemerintah melaksanakan atau melakukan fungsinya. Pemerintah tidak terlibat secara langsung, baik dalam pengadaan, pendistribusian maupun dalam pemakaian. Pemerintah berfungsi dalam pengaturan dan pengawasan atau pengendalian. Tugas pelaksanaan diserahkan kepada swasta yang bertindak sebagai perpanjangan tangan pemerintah. Fungsi ini juga disebut sebagai privatisasi (Savas, 1987: 35-91). Beberapa bentuk privatisasi ini antara lain adalah:

- a. kontrak kerja proyek-proyek pemerintah oleh swasta. Proyek tersebut milik pemerintah, pelaksanaannya dibiayai dengan uang pemerintah. Sebagai contoh adalah pembangunan proyek-proyek infrastruktur. Setelah selesai pembangunannya, proyek tersebut diserahkan kepada pemerintah. Pemerintah boleh jadi memanfaatkannya melalui BUMN atau mengontrak-kerjakan lagi dengan perusahaan swasta yang bergerak dalam bidang yang bersangkutan sebagai pengelola. Dalam hal ini proyek tersebut adalah milik pemerintah, dibiayai dengan uang pemerintah, ditujukan untuk melayani kebutuhan/kepentingan masyarakat.

- b. penyelenggaraan fungsi pemerintah melalui institusi milik swasta. Contoh dari jenis swastanisasi ini adalah rumah sakit swasta, perguruan tinggi swasta, dan lain-lain. Gedung-gedung rumah sakit dan perguruan tinggi yang bersangkutan milik swasta, tetapi tugas pemeliharaan kesehatan masyarakat dan pendidikan adalah fungsi pemerintah. Pihak swasta boleh melaksanakan pemeliharaan kesehatan dan proses belajar-mengajar dengan memungut biaya, tetapi mereka harus mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada pemerintah. Pemerintah disini berfungsi sebagai pengarah dan pengawas.
- c. swasta menyelenggarakan fungsi pemerintah dengan cara bagi hasil. Contohnya antara lain dapat dilihat pada bidang pertambangan. Di sini terdapat tiga lapis hak. Pertama hak mineral ada di tangan negara. Hak ini terkait dengan pasal 33 UUD '45, "Bumi dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Kedua, hak pertambangan ada pada pemerintah. Pemerintah mengatur pemanfaatan kandungan kekayaan alam yang ada sesuai dengan ketentuan Undang Undang. Ketiga, hak usaha ada pada masyarakat. Dalam hal ini maka pemerintah yang memegang hak pertambangan memberikan atau menugaskan pihak swasta yang memiliki hak usaha tersebut untuk mengusahakan pemanfaatannya. Karena itu, kontrak kerja yang dibuat antara pemerintah dengan perusahaan swasta harus menjamin pemanfaatannya untuk sebesar kemakmuran rakyat dengan menjamin kelestarian lingkungan alam dan kesehatan masyarakat.

### 3. Fungsi Pelaksana (*Activist Functions*)

Pemerintah menangani sendiri fungsi ini. Kegiatan yang termasuk dalam fungsi ini antara lain adalah pelayanan publik, pembangunan proyek-proyek perintis, proyek-proyek

percontohan, bantuan langsung, operasi pasar dalam bidang moneter, dan lain-lain.

Pelayanan publik secara umum dapat dibedakan antara pelayanan publik pasif dan pelayanan publik aktif. Pada pelayanan publik pasif, petugas atau aparat pemerintah cukup menunggu datangnya permintaan atau permohonan untuk dilayani. Contohnya, adalah pengurusan KTP, SIM, Pasport, dan sebagainya. Sedangkan pelayanan aktif, petugas harus datang atau turun kelapangan mencari objek yang dialyani. Contoh dari pelayanan publik ini antara lain adalah pemberantasan penyakit menular, pembasmian nyamuk demam berdarah, TBC, HIV/AIDS, dan sebagainya. Termasuk dalam layanan ini juga adalah upaya pembangunan fasilitas vital kehidupan rakyat.

## **Peran dan Luasnya Fungsi Pemerintah**

### *1. Peran Pemerintah*

Peranan pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak sama di semua negara. Ada pemerintah yang mengerjakan berbagai fungsi seperti disebutkan di atas secara meluas. Ada pemerintah yang tidak terlalu banyak campur tangan dalam berbagai urusan. Urusan-urusan tersebut diserahkan kepada pasar, karena pasar dianggap dapat mengatur segala sesuatu secara objektif. Pemerintah hanya mengatur bekerjanya pasar melalui kebijakan-kebijakan yang bersifat tidak langsung. Dalam hal ini peranan swasta menjadi sangat penting.

Dalam ekonomi dikenal dua aliran yang berseberangan tentang campur tangan pemerintah ini. Aliran neoliberalisme dan aliran sosialis. Dalam aliran neoliberal pengaturan ekonomi diserahkan kepada mekanisme pasar. Mereka memandang, mekanisme pasar sebagai pengaturan yang objektif. Campur tangan pemerintah bahkan dipandang sebagai penghalang bekerjanya pasar secara objektif. Di lain pihak campur tangan pemerintah dapat menghilangkan kemerdekaan individu (individual freedom) (Ha-joon Chang, 2003: 45-70).

Sebaliknya aliran sosialis memandang pengaturan ekonomi melalui pasar bebas sebagai sesuatu yang berbahaya. Kebebasan pasar, menurut aliran ini dapat menimbulkan penguasaan pasar oleh yang kuat dan penyingkiran pihak yang lemah. Kebebasan pasar hanya ada selama yang kuat belum menguasai seluruh atau sebagian besar pasar. Kalau pasar sudah dikuasai maka kebebasan pasar tidak ada lagi. Persaingan bebas yang diharapkan neoliberalisme tidak dapat berlangsung lagi. Itulah sebabnya dalam pasar yang lebih luas, misalnya pasar dunia, yang terjadi adalah penguasaan dan ketergantungan. Penguasaan oleh negara yang kuat dan ketergantungan negara-negara berkembang pada pasar yang didekte oleh negara-negara maju. Menurut aliran dependensi (aliran baru yang berasosiasi pada pandangan sosialis) hubungan antara negara-negara maju dengan negara-negara berkembang, berlangsung secara asimetris, artinya hubungan itu berlangsung dengan keuntungan di satu pihak (negara maju) dan kerugian di lain pihak (negara berkembang) secara terus menerus. Negara berkembang berada pada posisi ketergantungan (*dependence*). Hubungan yang demikian menurut aliran itu dipandang sebagai imperialisme, meskipun secara fisik tidak tampak adanya penjajahan, karena ini merupakan penjajahan (imperialisme) bentuk baru. Proses terjadinya ketergantungan ini biasanya disebut sebagai proses satelisasi, yakni proses yang menjadikan negara-negara berkembang menjadi satelit yang berfungsi melayani kebutuhan bahan baku untuk negara maju dan membeli hasil-hasil industri negara-negara maju (Said Zainal Abidin, 2008: 137-159).

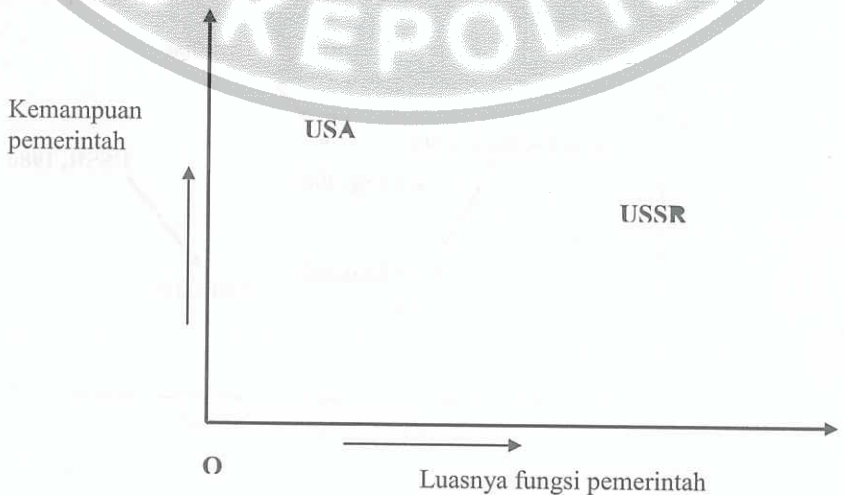
Hutang, kontrak penjualan dan pembelian jangka panjang serta keterbukaan investasi luar negeri, dipandang aliran ini sebagai sarana untuk menjadikan negara-negara berkembang menjadi terikat dan didekte untuk mensuplai kebutuhan bahan baku dari negara maju. Bersamaan dengan itu, negara-negara maju terus menerus menuntut adanya deregulasi, deproteksi, privatisasi yang terbuka untuk luar negeri dan keterbukaan pasar kepada negara-negara berkembang.



Lepas dari pandangan kedua aliran tersebut, peran pemerintah di negara-negara berkembang memang amat penting. Di samping sektor swasta masih lemah dan belum dapat berfungsi, proyek-proyek pioner masih banyak yang harus dilakukan oleh pemerintah. Andaiapun sektor swasta sudah cukup kuat, namun tidak mungkin pihak swasta akan bersedia menangani proyek tersebut karena proyek itu secara bisnis tidak menguntungkan.

## 2. Luas Fungsi dan Kemampuan Birokrasi Pemerintah

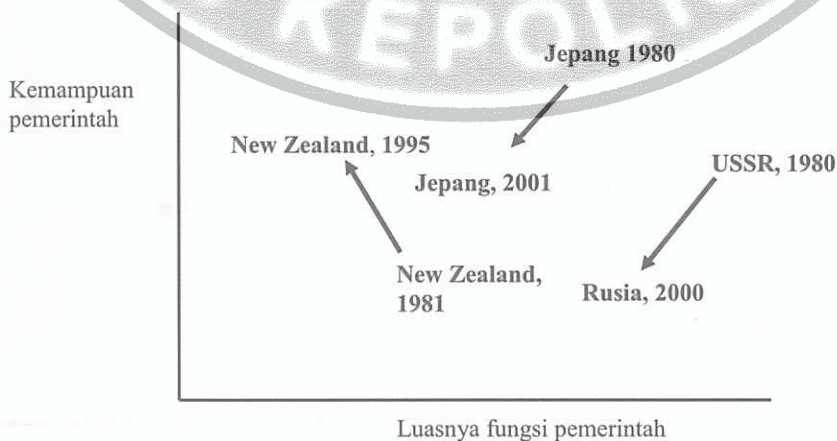
Luasnya fungsi pemerintah sejalan dengan peran yang dilakukan seperti diuraikan di atas. Luasnya fungsi pemerintah digambarkan dalam bentuk garis horizontal dari kiri kekanan (lihat gambar di bawah)(Fukuyama, 2004, 15). Makin luas fungsi yang dijalankan, makin jauh letak titik koordinat itu dari titik awal ke kanan. Di negara-negara kapitalis maju seperti Amerika Serikat, pemerintah tidak banyak berfungsi. Sebaliknya di negara-negara sosialis, titik koordinat itu terletak jauh ke kanan dari titik asal. Ini menunjukkan bahwa di negara-negara sosialis pemerintah melakukan lebih banyak intervensi atau pemerintah berfungsi lebih banyak.



Di samping luasnya fungsi pemerintah, terdapat kemampuan pemerintah yang digambarkan dengan garis vertikal. Makin tinggi letak titik koordinat dari titik O makin kuat pemerintah itu, dalam arti makin mampu aparat pemerintah mengimplementasikan setiap kebijakan atau keputusan yang dibuat pemerintah.

Kemampuan aparatur pemerintah mengimplementasikan kebijakan yang dibuat menjadi petunjuk tinggi rendahnya derajat pemerintahan suatu negara. Dengan kata lain, derajat suatu negara ditentukan sejauh mana setiap kebijakan yang dibuat mampu diimplementasikan oleh aparatnya.

Dalam penilaian terhadap pemerintahan yang baik sering timbul anggapan bahwa pemerintahan yang baik adalah yang sedikit campur tangan (*the best government is the least government*). Karena itu, reformasi birokrasi seringkali dianggap sebagai penyederhanaan organisasi (*down-sizing organization*). Sesungguhnya, kemampuan pemerintah tidak diukur berdasarkan besar-kecilnya lembaga dan jumlah pegawai pemerintah, tetapi pada kemampuannya bekerja mengimplementasikan kebijakan yang dibuat. Demikian juga kemampuan tidak dilihat pada luas atau sedikitnya campur tangan pemerintah dalam pelayanan dan pembangunan.



Selama masa dua dekade terakhir ini banyak negara yang mengurangi campur tangan pemerintah dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Ternyata, beberapa negara telah mengakibatkan menurunnya kemampuan administrasi pemerintah. Negara-negara tersebut antara lain adalah USSR (1980) yang mengalami perubahan sistem pemerintahan menjadi Rusia (2000), dimana campur tangan pemerintah dalam penataan pemerintahan ikut berkurang. Sementara Jepang selama 10 tahun dari tahun 1980 sampai tahun 2001 juga mengurangi intervensi pemerintah. Sedangkan New Zealand (1981) yang mengurangi campur tangan pemerintah (1995) justru meningkatkan kemampuannya (Fukuyama, 2004: 16-18).

Ini menunjukkan bahwa besar kecilnya campur tangan pemerintah tidak mempunyai pengaruh yang sama pada masing-masing negara. Banyak faktor ikut berpengaruh.

Banyak kritik ditujukan pada besarnya jumlah pegawai negeri di Indonesia. Jumlah ini ternyata sangat relatif. Jumlah pegawai negeri Indonesia pada saat sekarang hanya sekitar 1,76% dari jumlah penduduk. Ternyata secara relative, jumlah ini masih lebih kecil dari ratio jumlah pegawai negeri Malaysia dan jauh lebih kecil dari ratio jumlah pegawai negeri USA. Yang menjadi persoalan ternyata bukan pada banyaknya pegawai, tetapi pada struktur organisasi birokrasi pemerintah di Indonesia yang cenderung besar pada bahagian atas dan bahagian tengah. Sementara birokrasi Amerika cenderung lebih besar pada bahagian bawah, di lapangan. Mereka memiliki petugas lapangan yang cukup banyak. Karena itu pelayanan langsung lebih terjamin penanganannya.

### **Pelaksanaan Kebijakan**

Terlaksananya atau terimplementasikannya sebuah kebijakan tergantung pada tiga komponen pokok (Said Zainal Abidin, 2006: 187-210).

a. Mutu kebijakan. Mutu sebuah kebijakan ditentukan oleh, pertama, kebenaran identifikasi masalah yang ingin

ditangani atau ketepatan tujuan yang ditetapkan. Kegagalan umum sebuah strategi kebijakan terjadi karena masalah yang dipecahkan tidak tepat. Akibatnya, banyak biaya, tenaga, dan waktu terbuang tanpa ada manfaat secara optimal.

Dalam banyak hal orang salah mengidentifikasi masalah karena gejala masalah seringkali dianggap sebagai masalah. Ini disebabkan karena masalah hampir selalu berada di balik sebuah gejala. Panas badan manusia, bukan masalah, tetapi gejala masalah. Masalah adalah penyebab timbulnya panas badan tersebut. Misalnya, penyakit demam berdarah, tipus dan/atau infeksi karena sesuatu sebab.

- b. Ketepatan strategi dan instrumen yang dipilih. Dalam banyak hal orang mungkin dapat mengidentifikasi masalah secara tepat. Memang kebenaran identifikasi masalah dapat dianggap sudah setengah dari keberhasilan, namun kalau strategi yang dipilih tidak tepat, juga tidak akan berhasil. Dalam hal ini, tepatnya sebuah strategi ditentukan oleh ketepatan peralatan atau instrumen kebijakan yang dipilih. Katakan sebagai contoh, misalnya tentang strategi menurunkan tingkat inflasi pada suatu waktu. Sudah diketahui, bahwa gejala inflasi ditunjukkan oleh adanya kecenderungan kenaikan harga umum yang berasal dari meningkatnya permintaan relatif di atas penawaran. Hal mana dapat bersumber dari berbagai faktor eksternal dan internal yang berhubungan dengan bidang produksi, konsumsi, distribusi, dan sebagainya yang boleh jadi terkait dengan sektor moneter, fiskal, industri, dan perdagangan (import, ekspor, dan lain-lain). Kalau dalam identifikasi masalah ditemukan bahwa inflasi tersebut berasal dari sesuatu sektor tertentu, namun masih diperlukan ketepatan strategi dan instrumen yang dipilih. Kalau itu berasal dari sektor moneter, masih perlu dipertanyakan apakah instrumen yang akan digunakan tingkat bunga atau operasi pasar. Kalau itu berasal dari sektor perdagangan, apakah instrumen yang akan dipakai

pembatasan quota ekspor atau rangsangan import? Yang ingin ditekankan di sini adalah bahwa strategi dan instrumen strategi yang akan dipilih sangat menentukan keberhasilan sebuah kebijakan. Instrumen kebijakan mana yang akan dipilih ditentukan oleh masalah yang melatarbelakangi timbulnya gejala inflasi tersebut.

- c. Dukungan terhadap kebijakan. Dukungan ini dapat mengambil berbagai bentuk. Pertama, dukungan politik. Ini berkaitan dengan komposisi partai pendukung dalam DPR atau parlemen dan dukungan publik terhadap isu yang bersangkutan. Contoh dari dukungan publik ini dapat dilihat pada dukungan masyarakat dalam pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia dewasa ini. Meskipun dukungan politik kadang-kadang tidak cukup besar, namun masyarakat telah merupakan modal yang sangat besar bagi instansi KPK dalam menjalankan fungsinya memberantas tindak pidana tersebut. Kedua, dukungan faktor-faktor pendukung (*supporting factors*). Faktor-faktor pendukung ini berperan serupa dengan faktor input dalam kegiatan bisnis. Kalau dalam dunia bisnis dikenal istilah 6M dari faktor input, yakni *men, money, materials, machines, methods, dan market*, maka dalam dunia publik faktor pendukung itu adalah *human resources (SDM), finance, logistics, information, legitimation, and participation*. Berbeda dengan inputs dalam dunia bisnis, keenam faktor pendukung itu dalam sektor publik lebih bersifat khusus. Artinya, faktor-faktor tersebut sudah ditetapkan secara khusus peruntukannya. Contohnya dapat dilihat pada keuangan. Uang atau *money* dalam bisnis dapat segera dimanfaatkan dengan mengambil kredit atau menjual surat berharga/utang, tetapi dalam sektor publik harus ada persetujuan dari yang berwenang dan kejelasan pos anggarannya. Begitu pula tentang penempatan seseorang pada jabatan tertentu. Dalam bisnis yang menentukan adalah kualifikasi keahlian seseorang dengan ditambah beberapa hal lain terkait dengan kompetensi. Tetapi dalam sektor publik dibutuhkan aspek-aspek yang terkait

kepatutan (*appropriateness*) seperti kepangkatan, masa kerja, masa jabatan, pengalaman, dan hal-hal lain yang berkaitan dengan sosial politik. Akibat dari pertimbangan tentang kepatutan yang kadang-kadang berlebihan, birokrasi pemerintah sering dipandang kurang profesional. Ketiga, kemampuan administrasi pemerintah. Sudah disebutkan sebelumnya, bahwa kemampuan aparatur mengimplementasikan kebijakan tergantung pada struktur organisasi, prosedur, keahlian, dan ketrampilan aparatur yang dipengaruhi oleh pendidikan, pelatihan, pembinaan, dan remunirasi. Di samping itu juga terdapat pengaruh faktor mental. Tidak terimplementasikannya berbagai kebijakan di negara berkembang dipengaruhi oleh adanya mental feodalisme di kalangan para birokrat. Mereka menganggap masyarakat bukan sebagai orang-orang yang harus dilayani, tetapi sebagai pelayan. Sementara birokrat sendiri menempatkan diri sebagai orang yang harus dilayani. Maka itu dalam masyarakat timbul pameo, bahwa para birokrat tidak bertanya, apa yang dapat saya lakukan untuk anda (*What can I do for you?*), tetapi sebaliknya, mereka bertanya apa yang dapat anda lakukan untuk saya (*what can you do for me?*) (33-49).

## **Masalah dan Alternatif Strategi**

### **1. Masalah**

Sudah disinggung terdahulu bahwa kebenaran mengidentifikasi masalah sudah merupakan setengah dari keberhasilan. Beberapa masalah yang dirasakan masih ada dan menjadi hambatan dalam upaya untuk mewujudkan birokrasi yang efektif dan bersih antara lain dapat disebutkan:

- a. pengertian tentang administrasi publik. Kelemahan birokrasi pemerintah di negara-negara berkembang ada kaitannya dengan ketidaktepatan pemahaman pengertian tentang dan posisi dari administrasi publik itu sendiri. Dalam berbagai literatur, administrasi publik secara umum dikelompokkan atas 3 pengertian. Pengertian pertama, melihat administrasi publik sebagai proses

kegiatan kesekretariatan. Dalam hal ini kelemahan administrasi publik dipandang sebagai kelemahan yang bersifat kesekretariatan atau klerikal. Kelemahan yang tidak signifikan. Karena itu, upaya untuk melakukan reformasi administrasi tidak dianggap sebagai pekerjaan besar yang mendesak. Reformasi administrasi boleh saja dilakukan secara teknis oleh pejabat tingkat menengah ke bawah. Pengertian kedua, melihat administrasi publik sebagai proses implementasi kebijakan publik. Dalam hal ini administrasi publik dilihat sebagai salah satu bagian/tahap terpenting dari empat tahap/bagian kebijakan publik, yakni identifikasi masalah, perumusan (strategi) kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Dalam pengertian ini, kebijakan berada di luar bidang kegiatan administrasi. Administrasi hanya salah satu fungsi dari serangkaian fungsi penyelenggaraan pemerintahan, yakni fungsi pelaksanaan atau implementasi kebijakan.

Pengertian ini adalah pengertian tingkat menengah. Dampak yang ditimbulkan akibat dari kelemahan administrasi adalah ketidakberhasilan implementasi.

Pengertian ketiga, administrasi publik dipandang sebagai keseluruhan proses penyelenggaraan pemerintahan negara. Kelemahan administrasi berarti kelemahan pemerintahan secara menyeluruh. Baik dalam proses identifikasi masalah, perumusan kebijakan, kelemahan implementasi dan kelemahan evaluasi.

- b. kelemahan institusi. Kelemahan ini meliputi struktur yang tidak terkait dengan fungsi dan strategi, tumpang-tindih wewenang, tanggung jawab, hak dan kewajiban. Struktur yang dibuat bukan untuk mendukung kegiatan dalam melaksanakan fungsi organisasi, tetapi lebih cenderung untuk menampung personil yang dirasa sudah siap untuk sesuatu jabatan. Tumpang-tindih wewenang dan tanggung jawab mengakibatkan rancunya urusan. Tidak jelas siapa harus melakukan apa. Siapa yang berwenang mengambil keputusan dan siapa yang bertugas melaksanakan. Dalam

hal demikian, semua instansi yang terlibat biasanya merasa berwenang. Akibatnya, sebuah fungsi dikerjakan oleh dua atau lebih instansi. Ini berarti pemborosan anggaran dan tenaga. Sebagai contoh dapat disebutkan, bahwa fungsi Pelatihan PNS menurut ketentuan adalah wewenang dan tanggung LAN, tetapi BAPPENAS dan instansi lain juga melakukan fungsi yang sama dengan melibatkan Universitas. Di lain pihak, perencanaan pembangunan adalah fungsi BAPPENAS, tetapi departemen lain juga melakukan perencanaan yang serupa.

c. kelemahan dalam manajemen sumber daya aparatur. Ini antara lain menyangkut proses penerimaan, penempatan, pengembangan, dan pembinaan. Kelemahan dalam proses penerimaan pegawai mengakibatkan lemahnya "bahan baku" yang berdampak pada sulitnya pengembangan dan pembinaan di kemudian hari. Kelemahan dalam penempatan berarti penempatan seseorang tidak pada tempat yang sesuai dengan keahlian dan minatnya. Ini berarti, menya-nyiakan kompetensi yang ada sebagai aset organisasi. Hasil menjadi tidak optimal. Kelemahan dalam pengembangan mengakibatkan tidak berkembangnya fungsi dan kegiatan sesuai dengan perkembangan kebutuhan dalam masyarakat. Pengembangan ini antara lain menyangkut pendidikan dan pelatihan, modernisasi alat-alat kerja dan promosi. Pembinaan menyangkut remunerasi, asuransi kesehatan, dan kematian serta jaminan hari tua. Yang perlu diciptakan dengan pembinaan ini adalah ketenangan kerja dan ketenangan hari tua ketika mereka tidak mampu lagi bekerja. Ketidaktenangan kerja dan hari tua mempunyai pengaruh, di satu pihak, pada pemusatan minat dan perhatian pada pekerjaan yang sedang dihadapi. Di lain pihak, memperlemah daya tahan terhadap godaan korupsi dan penyelewengan.

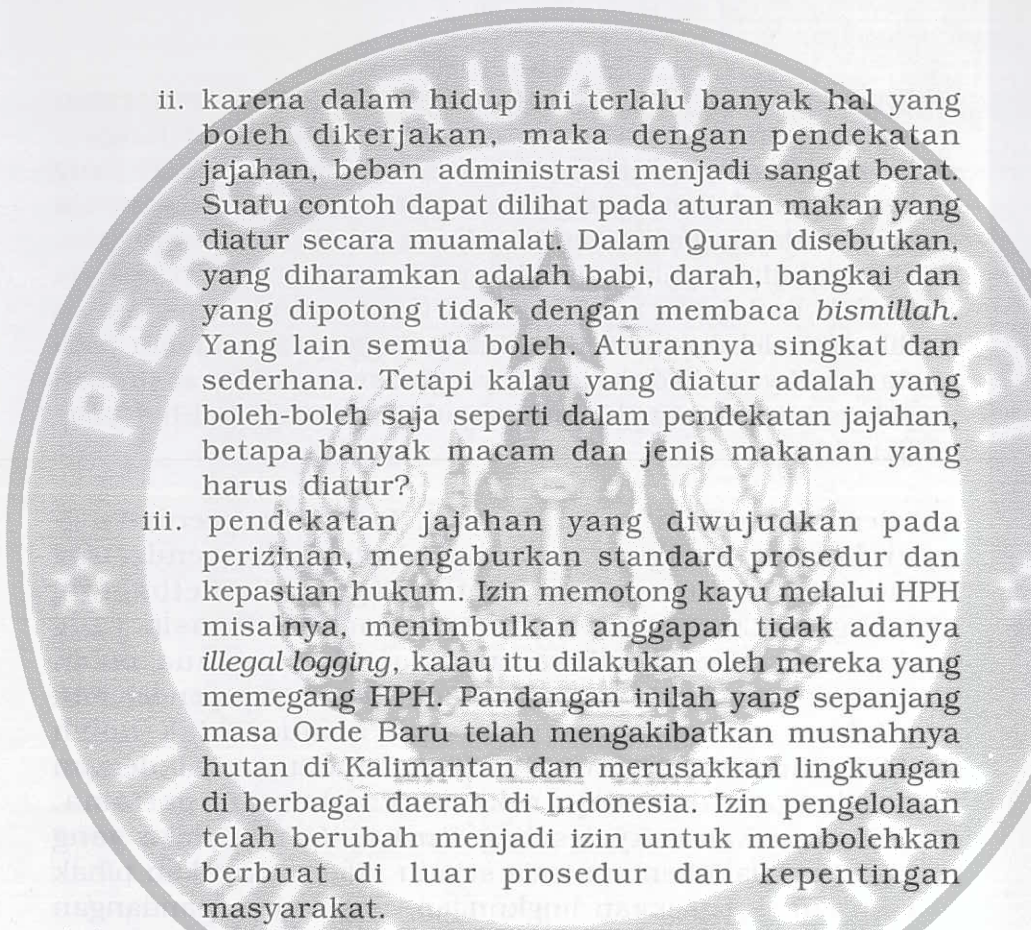
d. kelemahan prosedur kerja dan pelayanan. Prosedur kerja yang panjang, tidak jelas, berbelit-belit, dan susah terjangkau mengakibatkan pemborosan waktu dan tenaga.



Program kerja yang telah disetujui mengalami kemacetan karena panjangnya prosedur dalam bidang keuangan, lokasi, dan administrasi perizinan. Kehati-hatian yang berlebihan dalam bidang keuangan seringkali mempersulit kontinuitas kegiatan dan membuka celah pada penyuaipan. Dalam bidang pelayanan, banyak aparatur bukan bekerja untuk melayani masyarakat, tetapi cenderung minta dilayani oleh masyarakat. Makin tinggi posisi, makin jauh dari rakyat. Tidak jelasnya prosedur dan standard pelayanan memungkinkan terjadinya semua hal-hal yang demikian.

- e. kelemahan dalam sistem hukum. Peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia cenderung menggunakan pendekatan "jajahan" ketimbang menggunakan pendekatan "muamalat". Prinsip yang dipakai dalam pendekatan muamalat, "semua boleh dilakukan, kecuali yang dilarang". Sementara pendekatan jajahan menggunakan prinsip, "semua tidak boleh dilakukan, kecuali yang dibolehkan". Hal ini terkait dengan pandangan terhadap rakyat. Pandangan pertama, menempatkan rakyat sebagai manusia meerdeka yang berhak melakukan apa saja sejauh tidak merugikan pihak lain dan merusakkan lingkungan. Sedangkan pandangan kedua, menempatkan rakyat sebagai anak jajahan yang tidak mempunyai hak untuk melakukan apa saja, kecuali yang dibolehkan saja. Konsekuensi dari sistem hukum ini adalah:

- i. dalam pendekatan muamalat semua orang boleh berinisiatif dan berkreasi, kecuali dalam hal-hal yang terlarang. Sedangkan dalam pendekatan jajahan, semua orang tidak boleh berinisiatif, melainkan harus berjalan dan berbuat sesuai dengan aturan yang membolehkan saja. Contoh dari pendekatan yang terakhir ini dapat dilihat ketika pemerintah mengutamakan keamanan daripada hak azasi manusia.

- 
- ii. karena dalam hidup ini terlalu banyak hal yang boleh dikerjakan, maka dengan pendekatan jajahan, beban administrasi menjadi sangat berat. Suatu contoh dapat dilihat pada aturan makan yang diatur secara muamalat. Dalam Quran disebutkan, yang diharamkan adalah babi, darah, bangkai dan yang dipotong tidak dengan membaca *bismillah*. Yang lain semua boleh. Aturannya singkat dan sederhana. Tetapi kalau yang diatur adalah yang boleh-boleh saja seperti dalam pendekatan jajahan, betapa banyak macam dan jenis makanan yang harus diatur?
- iii. pendekatan jajahan yang diwujudkan pada perizinan, mengaburkan standard prosedur dan kepastian hukum. Izin memotong kayu melalui HPH misalnya, menimbulkan anggapan tidak adanya *illegal logging*, kalau itu dilakukan oleh mereka yang memegang HPH. Pandangan inilah yang sepanjang masa Orde Baru telah mengakibatkan musnahnya hutan di Kalimantan dan merusakkan lingkungan di berbagai daerah di Indonesia. Izin pengelolaan telah berubah menjadi izin untuk membolehkan berbuat di luar prosedur dan kepentingan masyarakat.
- f. korupsi. Sebagai konsekwensi dari berbagai kelemahan ini adalah munculnya permasalahan lain yang cukup besar, yakni korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). KKN telah menjadi kanker dalam tubuh pemerintahan dan masyarakat di Indonesia. Pemberantasannya tidak mungkin hanya dilakukan oleh sebuah institusi saja, tetapi perlu ada keterpaduan antar berbagai instansi. Yang menjadi persoalan sampai saat ini adalah, bagaimana mungkin dapat terjadinya perubahan posisi (beberapa oknum) dari institusi-institusi yang berfungsi sebagai subjek dalam pemberantasan korupsi dan penyelewengan, menjadi objek yang justeru harus diberantas?
- Sudah diketahui, bahwa korupsi dapat merugikan keuangan negara dan kepentingan orang banyak.

Kepentingan orang banyak dikorbankan untuk kekayaan pribadi dan konco-konconya dari sekelompok orang.

## 2. Alternatif-Alternatif Strategi

Beberapa alternatif yang mungkin dapat dipertimbangkan untuk melakukan reformasi birokrasi adalah:

- a. Penempatan administrasi publik sebagai subjek penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Dengan penempatan itu dimaksudkan bahwa reformasi birokrasi tidak lagi dilihat sekedar sebagai pekerjaan sambilan, tetapi sebagai landasan dan strategi pokok untuk melaksanakan program-program lain, baik dalam pelayanan maupun dalam pembangunan. Termasuk pembinaan, penempatan dan remunirasi tenaga-tenaga administrasi.
- b. Pembenaan institusi/lembaga pemerintah. Besarnya lembaga atau organisasi pemerintah harus sesuai dengan kebutuhan tugas dan pekerjaan yang diemban. Berkenaan dengan ini, beberapa waktu yang lalu ada yang berpendapat bahwa organisasi pemerintah yang baik adalah yang ramping. Istilah yang dipakai adalah "ramping organisasi, kaya fungsi". Istilah ini tidak dapat diterima karena organisasi pemerintah tidak dilihat pada bentuk dan "body"-nya, tetapi pada fungsi dan tugas yang diembannya. Repotnya, karena semua lembaga pemerintah dan departemen merasa diri paling penting, maka itu penetapan besarnya organisasi yang ideal selalu menimbulkan kesulitan bagi Kantor Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara. Besarnya organisasi tidak boleh diseragamkan untuk semua organisasi dan tidak dapat ditetapkan sekedar melalui negosiasi, tetapi melalui suatu penelitian yang rapi, dipandu oleh para ahli. Tiap instansi mempunyai fungsi, tugas, dan strategi tertentu yang harus didukung oleh bentuk dan besarnya organisasi yang tertentu pula.

c. Pembenahan sumber daya aparatur, dimulai dengan penerimaan tenaga kerja. Berapa banyak jumlah yang dibutuhkan, untuk jabatan apa dan latar belakang keahlian/ketrampilan apa, haruslah ditentukan melalui pengamatan yang seksama. Pengamatan ini sebaiknya dilakukan oleh lembaga khusus yang berfungsi dalam bidang kepegawaian. Dalam hal ini adalah Badan Kepegawaian Negara (BKN). BKN juga harus diberi tanggung jawab untuk membangun suatu database tentang keahlian/ketrampilan dari seluruh mereka yang sudah menjadi PNS. Berapa jumlah tiap keahlian, berada di instansi apa, pengalaman dan latar belakang pendidikan apa, serta pangkat dari semua PNS. Semua harus terdata dan dapat diperoleh dengan mudah di BKN. Dengan demikian, setiap kebutuhan tenaga dari berbagai instansi pemerintah, dapat langsung dikonsultasikan kepada BKN.

d. Pembenahan prosedur kerja dan pelayanan. Efektifitas dan efisiensi birokrasi sangat tergantung pada prosedur kerja dan pelayanan. Setiap fungsi dan tugas yang diemban masing-masing instansi mempunyai prosedur kerja yang khusus yang sesuai untuk itu. Karena itu, tidak tepat untuk membuat prosedur kerja yang cocok untuk semua instansi. Masing-masing instansi mempunyai urgensi yang tidak sama dengan instansi lain. Ada instansi yang menempatkan keamanan sebagai prioritas pertama, ada instansi yang menempatkan kecepatan pelayanan pada urutan paling tinggi, ada instansi yang menempatkan murah dan terjangkau sebagai prinsip dan sekaligus sebagai prioritas pertama dan sebagainya.

Di samping itu, seperti sudah disinggung terdahulu, prosedur dalam pelayanan publik perlu dibedakan antara pelayanan yang bersifat aktif dengan pelayanan yang bersifat pasif. Urusan pasport, KTP, dan SIM adalah pelayanan yang bersifat pasif. Petugas cukup duduk di kantor dan baru memberikan layanan dengan tepat, cepat

dan sesuai dengan biaya yang telah ditentukan, ketika penduduk yang bersangkutan datang dan mengurus layanan tersebut. Berbeda halnya dengan layanan publik dalam pemberantasan demam berdarah, TBC, HIV/AIDS, flu babi, dan sebagainya.

Adalah suatu kesalahan yang fatal, kalau dalam pelayanan publik yang bersifat aktif itu petugas hanya duduk di kantor menunggu permohonan layanan dari masyarakat. Petugas harus aktif melakukan penelitian dan pengamatan di lapangan.

Dalam hal ini, tanggung jawab pembuatan Standard Prosedur Operasional dalam berbagai jenis pelayanan dapat diberikan kepada instansi yang berfungsi dalam bidang pengembangan administrasi publik, yaitu Lembaga Administrasi Negara (LAN).

e. Pembenahan sistem hukum

Sistem hukum yang cenderung menempatkan masyarakat dan rakyat pada posisi yang tidak boleh mengerjakan apa-apa kecuali yang dibolehkan harus diganti dengan sistem hukum yang memberikan kebebasan kepada rakyat untuk berkreasi, sejauh tidak merugikan orang lain, masyarakat dan negara.

Dalam hal ini perlu dibedakan antara pemberian izin dengan lisensi. Izin diberikan kepada sesuatu yang tidak boleh dikerjakan, kecuali dengan mendapat izin. Contohnya, orang asing tidak boleh bekerja di suatu negara (misalnya di Amerika dan Malaysia), kecuali dengan memperoleh izin kerja (*working permit*). Sementara lisensi diberikan dengan jaminan mempunyai kemampuan untuk mematuhi ketentuan-ketentuan yang ada. Misalnya pengusaha bidang kehutanan boleh memperoleh hak pengelolaan hutan sejauh mampu memenuhi ketentuan tidak menimbulkan kerusakan lingkungan, penduduk boleh membangun rumah sejauh mampu memenuhi ketentuan tatakota. Dengan demikian bila terjadi pelanggaran, yang diperiksa bukan ada tidaknya surat izin,

tetapi ada tidaknya pelanggaran. Demikian juga dalam bidang perbankan, industri, pertanian, dan lain-lain.

f. Remunirasi

Upaya reformasi birokrasi tidak akan berhasil kalau gaji dan tunjangan yang diberikan kepada pegawai negeri terlalu rendah. Mereka perlu digaji dengan *pendapatan yang dapat menjamin orang jujur hidup layak*. Budaya “diberi tidak, diambil boleh”, yakni dengan memberi gaji murah, tetapi membolehkan mereka menerima hadiah atau suap sudah harus diganti secara tegas.

Jumlah biaya yang dikeluarkan untuk meningkatkan gaji pegawai tidak boleh dipandang sekedar sebagai biaya, tetapi harus dilihat sebagai investasi. Mereka yang digaji cukup akan mampu memusatkan diri pada pekerjaan secara lebih baik sehingga efisiensi tenaga kerja meningkat.

### **Penutup**

Melihat banyaknya masalah yang saling terkait secara ketat satu sama lain, reformasi birokrasi tidak dapat dilakukan hanya terbatas dalam satu-dua bidang saja. Keseluruhan alternatif-alternatif strategi itu perlu dilakukan secara utuh, di bawah satu koordinasi. Persoalannya, siapa yang harus menjadi koordinator reformasi birokrasi itu? Apakah Wakil Presiden seperti di Amerika Serikat Era Bill Clinton, atau Menteri Koordinator Pengawasan Pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara seperti pada Era Presiden Habibie, ataukah cukup Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara?

Reformasi birokrasi harus menjadi sebuah program nasional yang pokok dalam periode kepresidenan yang akan datang agar penyelenggaraan pemerintahan tidak lagi berjalan seadanya dengan menimbulkan pemborosan kekayaan negara dan mentelantarkan rakyat banyak.

Pemikiran dan upaya ke arah reformasi sudah sering disebutkan dan dibicarakan oleh Presiden dan Wakil Presiden,

tetapi yang lebih penting adalah agar Presiden yang terpilih pada akhir tahun 2009 sudah akan mendeklarasikan reformasi birokrasi secara utuh. Menempatkan reformasi birokrasi sebagai prioritas pertama dan awal. Reformasi birokrasi menjadi landasan untuk mewujudkan pemerintahan yang efektif dan efisien.[]

