

REFORMASI BIROKRASI, PELAYANAN PUBLIK DAN DESENTRALISASI

Kumpulan Tulisan Anggota
ILMUWAN ADMINISTRASI NEGARA UNTUK INDONESIA
(AsIAN) pada SIMPOSIUM 3 AsIAN

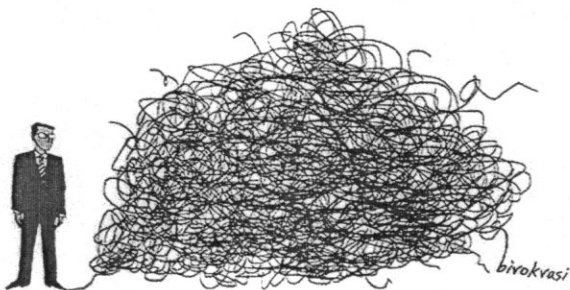
Editor :

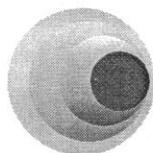
Dr. Indra Kertati, M.Si

Prof. Dr. Hanif Nurcholis, M.Si

Dr. Hardi Warsono, MTP

Dr. Bambang Istianto, M.Si





REFORMASI BIROKRASI, PELAYANAN PUBLIK dan DESENTRALISASI

**Kumpulan Tulisan Anggota
ILMUWAN ADMINISTRASI NEGARA UNTUK INDONESIA
(AsIAN) pada SIMPOSIUM 3 AsIAN**

Editor :

Dr. Indra Kertati, M.Si

Prof. Dr. Hanif Nurcholis, M.Si

Dr. Hardi Warsono, MTP

Dr. Bambang Istianto, M.Si

ISBN: 978-602-6938-33-6

DAFTAR ISI

BAGIAN 1 PELAYANAN PUBLIK

IMPLIKASI PENETAPAN STANDAR PELAYANAN PUBLIK TERHADAP KUALITAS PELAYANAN PUSKESMAS Dr. Indra Kertati	1
ANALISIS TREND BELANJA SOSIAL DALAM KEBIJAKAN PRO-POOR BUDGETTING DI KOTA PADANG Afriva Khaidir, MAPA.,PhD.....	15
PENGELOLAAN ANGGARAN YANG PRO-POOR DALAM PELAYANAN PENDIDIKAN DI KOTA PADANGPANJANG Syamsir dan Muhamad Ali Embi	23
<i>NEW PUBLIC SERVICE</i> (NPS) SEBAGAI MODEL PELAYANAN PUBLIK YANG DEMOKRATIS Dra. Christine Diah Wahyuningsih, M.Si.....	33
MENGAGAS PELAYANAN PUBLIK YANG PRO-POOR Oleh : Drs. Munawar Noor, MS.....	41
TINGKAT KEPUASAN MASYARAKAT TERHADAP LAYANAN BEA PEROLEHAN HAK ATAS TANAH DAN BANGUNAN (BPHTB) DI DINAS PENDAPATAN KABUPATEN MADIUN Eva Hany Fanida, Dewi Prastiwi, Fitrotun Niswah.....	47
PELAYANAN PUBLIK YANG MEMUASKAN WARGA: SEBUAH UPAYA PEMODELAN PELAYANAN PEMERINTAH DAERAH Oleh Prof. Dasman Lanin, Ph.D.....	53
POTRET DAN HAMBATAN PELAYANAN KESEHATAN BAGI WARGA MISKIN Oleh : Iqbal M. Mujtahid, S.IP, M.Si.....	61
ANALISIS HUBUNGAN DEMOKRASI DENGAN BIROKRASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF TERWUJUDNYA PELAYANAN PUBLIK YANG EFISIEN DAN EFEKTIF Dr. Bambang Istianto, M.Si.....	71
KEBIJAKAN <i>SOCIETY CENTERED</i> UNTUK MEMBANGUN KAPASITAS INSTITUSI DI TINGKAT LOKAL Dr. Budiman Widodo, M.Si, Dr. Winarti, M.Si.....	77

BAGIAN 2

REFORMASI BIROKRASI

PEMBERANTASAN KORUPSI DI INDONESIA SEBAGAI UPAYA MEWUJUDKAN REFORMASI BIROKRASI YANG BERSIH DAN BERWIBAWA Dian Arlupi Utami, S.Sos, M.AP.....	83
KEBIJAKAN OUTSOURCING DAN RESPON PEKERJA INDUSTRI MANUFAKTUR Dr. Af. Sigit Rochadi, MAP.....	89
REFORMASI BIROKRASI DAN SDM DALAM ASPEK HUKUM Dr. Edy Lisdiyono, SH., M.Hum.....	95
REFORMASI BIROKRASI DI INDONESIA: ISU DAN TANTANGAN (STUDI KASUS DI JAWA TENGAH) Hardi Warsono.....	99
REFORMASI BIROKRASI PEMERINTAHAN DAERAH DALAM UPAYA PENINGKATAN PELAYANAN PUBLIK Dr. M Fachri Adnan.....	107
OPORTUNISME DALAM PERUMUSAN KEBIJAKAN ANGGARAN Ach. Faidy Suja'ie, Samodra Wibawa, Hadriyanus Suharyanto.....	115
LELANG JABATAN DALAM PERSPEKTIF REFORMASI BIROKRASI Dra. Aris Toening Winarni, M.Si.....	125
REFORMASI BIROKRASI MENUJU PEMERINTAHAN YANG BERSIH DAN MELAYANI DALAM PELAKSANAAN PELAYANAN PUBLIK Oleh : Dra. Charis Christiani, M.Si.....	131
STRATEGI GENERIK DALAM REFORMASI BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) Meirinawati, Indah Prabawati.....	139
BARRIER IMPLEMENTASI E-PROCUREMENT DI SEKTOR PUBLIK DALAM MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE Nurul Rofikoh, As Martadani.....	145
KELAK-KELOK KORUPSI: MEMBACA RASIONALITAS KPK DALAM PEMBERANTASAN KORUPSI Oleh: Dra. Sri Djoharwinarlien, SU.....	153

BAGIAN 3
KAPASITAS DAERAH

OPTIMALISASI PENATAAN ORGANISASI PERANGKAT DAERAH KOTA TANGERANG SELATAN Anto Hidayat, Ayi Karyana.....	157
OPORTUNISME DALAM PERUMUSAN KEBIJAKAN ANGGARAN Ach. Faidy Suja'ie, Samodra Wibawa, Hadriyanus Suharyanto.....	167
SKALA PRIORITAS PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI KECAMATAN PAMULANG KOTA TANGERANG SELATAN Ayi Karyana, Anto Hidayat.....	177
KEBIJAKAN <i>SOCIETY CENTERED</i> UNTUK MEMBANGUN KAPASITAS INSTITUSI DI TINGKAT LOKAL Dr. Budiman Widodo, M.Si, Dr. Winarti, M.Si.....	187
DESA DI INDONESIA: UNIT ADMINITASI PEMERINTAHAN TERBAWAH YANG TIDAK KONSTITUSIONAL Dr. Hanif Nurcholis.....	193
E-GOVERNMENT PADA PEMERINTAH DAERAH PROVINSI RIAU Dr. Tuti Khairani Harahap, S.Sos, M.Si.....	199
KELEMBAGAAN DAERAH DAN DESENTRALISASI TINJAUAN KONSEPTUAL Oleh : Drs. Alexius Sunaryo, M.Si	207
TANTANGAN PENERAPAN E-GOVERNMENT UNTUK PEMBERDAYAAN SISTEM ADMINISTRASI NEGARA Drs. Argo Pambudi, M.Si.....	211
MENGGUGAT POLITISASI BIROKRASI PEMERINTAH DAERAH DALAM MENYONGSONG PILKADA GUBERNUR LAMPUNG TAHUN 2013 Drs. Moh. Waspa Kusuma Budi, M.Si.....	219
PENINGKATAN KAPASITAS PEMERINTAH DAERAH KEHILANGAN ARAH Oleh : Drs. Sumarmo, M.Si.....	225
PILIHAN STRATEGIS PUBLIK TERHADAP MANAJEMEN LAYANAN SAMPAH RUMAH TANGGA DI WILAYAH PEMEKARAN (STUDI KASUS: WILAYAH TAPOS, DEPOK, JAWA BARAT) Florentina Ratih Wulandari, SIP., M.Si.....	235

KETERJEBAKAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KETAHANAN PANGAN DAERAH (STUDI KASUS KABUPATEN SLEMAN) Kurnia Nur Fitriana.....	239
PELAYANAN PUBLIK BIDANG TRANSPORTASI BAGI KAUM DIFABEL DI PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA Sugi Rahayu, Utami Dewi, Marita Ahdiyana.....	253
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN GENDER BUDGETING DI TINGKAT LOKAL TINJAUAN ANGGARAN RESPONSIF GENDER PADA STRUKTUR APBD PROVINSI BALI TAHUN ANGGARAN 2011-2012 Tedi Erviantono, S.IP, M.Si.....	263
PENGEMBANGAN PASAR TRADISIONAL MENGHADAPI GEMPURAN PASAR MODERN DI KOTA YOGYAKARTA Utami Dewi, F. Winarni.....	269
KONFLIK, NEGOSIASI DAN PERUBAHAN KEBIJAKAN: PELAJARAN BERHARGA DARI KEBIJAKAN DAN PROGRAM REKONSTRUKSI PASAR INPRES I, II, III DAN IV KOTA PADANG PASCAGEMPA 30 SEPTEMBER 2009 Wayu Eko Yudiatmaja.....	279
REVITALISASI PERAN KOMISI DI DPRD DALAM MENDUKUNG FUNGSI LEGISLASI Muhammad Farid Ma'ruf, S. Sos.,M.AP.....	285
DIMENSI KEPENDUDUKAN DAN KELUARGA BERENCANA DI ERA OTONOMI DAERAH Dra. Karningsih, M.Si.....	291

REFORMASI BIROKRASI DI INDONESIA: ISU DAN TANTANGAN (STUDI KASUS DI JAWA TENGAH)

Oleh : Hardi Warsono

Prodi Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Diponegoro

E-mail: hardie_wsn@yahoo.com

ABSTRAK

Reformasi Birokrasi bermakna sebagai perubahan terstruktur, sistematis menuju pada perbaikan kinerja birokrasi. Reformasi birokrasi juga ditandai dengan serangkaian upaya menata ulang proses birokrasi dari tingkat tertinggi hingga terendah dan melakukan terobosan baru dengan langkah-langkah bertahap, konkret, realistis, sungguh-sungguh, berfikir di luar kebiasaan/rutinitas yang ada, perubahan paradigma, dan dengan upaya luar biasa. Namun seringkali sikap skeptis dari berbagai pihak menyangsikan keberhasilan reformasi birokrasi. Banyak hambatan yang menghadang upaya reformasi birokrasi akan berhasil.

Kata Kunci: birokrasi, inovasi dan aparatur sipil negara

1. PENDAHULUAN

Saat ini posisi, wewenang dan peranan birokrasi masih sangat kuat, baik dalam mobilisasi sumber daya pembangunan, perencanaan, maupun pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan. Birokrasi masih belum efisien antara lain ditandai dengan adanya tumpang tindih kegiatan antar instansi dan masih banyak fungsi-fungsi yang sudah seharusnya dapat diserahkan kepada masyarakat masih ditangani pemerintah. Sementara itu, kepekaan Birokrasi untuk mengantisipasi tuntutan perkembangan masyarakat mengenai perkembangan ekonomi, sosial dan politik sangat kurang sehingga kedudukan birokrasi yang seharusnya sebagai pelayan masyarakat cenderung bersifat *vertical top down* daripada *horizontal partisipative*.

Ketika kinerja pelayanan publik yang ditawarkan birokrasi tak kunjung membaik, salah satu tantangan serius yang dihadapi Pemerintah Daerah adalah bagaimana mencari langkah terobosan untuk mendongkrak profesionalisme SDM aparatur pemerintahan dan sekaligus mengembangkan produk dan jasa layanan yang benar-benar inovatif. Untuk perubahan ke arah perbaikan ini seringkali disebut sebagai REFORMASI BIROKRASI.

Pertama kali istilah reformasi muncul pada abad ke-16 di Eropa Barat dengan *Religious Revolution* yang dilancarkan oleh kalangan protestan. Menurut Ensiklopedi Britania, Reformasi adalah gerakan pembaharuan yang dilancarkan oleh kekuatan tertentu di dalam masyarakat sebagai koreksi total dan fundamental terhadap kekuasaan yang sedang berjalan berdasarkan pertimbangan moral, politik, ekonomi dan doctrinal.

Dalam ilmu administrasi publik juga telah dikenal adanya *Organizational Development* (OD) yang pada hakekatnya merupakan perubahan dan pengembangan terhadap struktur dan system.

Makalah ini berusaha mengkaji berbagai permasalahan terkait birokrasi dan arah perubahan yang dimaknai sebagai reformasi birokrasi.

2. METODE PENGKAJIAN

Artikel ini disusun berdasarkan referensi, penelitian, fasilitasi, dan pendampingan pada kegiatan bertema reformasi birokrasi yang dilakukan penulis. Metode studi kasus digunakan untuk mendapatkan jawaban masalah penelitian dengan mengambil lokasi kerjasama di beberapa daerah di Jawa Tengah.

3. PERUMUSAN MASALAH

- a) Apa sebenarnya Birokrasi itu ?
- b) Kemana Arah kebijakan Reformasi Birokrasi ?
- c) Apa hambatan reformasi birokrasi daerah di Indonesia ?

4. PEMBAHASAN

4.1 Birokrasi

a) Pemahaman Konsep Birokrasi

Pemahaman konsep birokrasi ini diturunkan dari konsep Martin Albrow, dalam buku *Bureaucracy*, Pall Maal Press Ltd, London: 1970.

1) The Origin of the Term

Istilah 'birokrasi' pertama ditemukan dalam surat-surat Baron de Grimm, seorang filosof Prancis pada Juli 1764, kepada pemerintahnya dan menginginkan adanya aturan-aturan. Seharusnya pemerintahan yang besar berkonsentrasi terhadap

berbagai pengaturan ini. Namun pada waktu itu belum secara jelas didefinisikan apa itu 'birokrasi'.

2) Early Nineteenth – Century Concepts

Pada kurun waktu itu (1896) ditemukan bahwa istilah 'birokrasi' telah dikenal dalam "Kamus Politik Prancis". Sebenarnya kata tersebut berasal dari Jerman, namun lebih populer di Prancis (dipopulerkan istilah birokrasi itu oleh Balzac).

Cristian Kraus (1799) dalam Albrow (1990) menemukan bahwa di Prussia terdapat aturan-aturan yang berbeda dengan sistem pemerintahan monarki dan anarki yang ada. Meskipun belum didefinisikan, namun saat itu Prusia telah menerapkan unsur baru yakni 'birokrasi'. Birokrasi masih sebatas kajian yang kurang serius yakni masih sebatas dialog dan berita-berita di surat-surat kabar, dan istilah 'birokrasi' ini masih kurang populer di masyarakat.

Johan Gorres sebagai redaktur surat kabar the Rheinische Merkur, yang juga merupakan oposan pemerintahan monarki yang terusir dari Prussia mengatakan bahwa untuk membentuk persatuan nasional, unsur monarki dan demokrasi harus bekerja sama, antara yang memerintah (*rulling class*) dan yang diperintah (*ruled class*). Mekanisme tersebut dilakukan salah satunya dengan 'birokrasi'. Karena birokrasi ini seperti 'kesatuan tentara' yang menerapkan disiplin, adanya kenaikan pangkat (promosi) dan kesatuan komando (sentralistik).

3) The English Theory

Pemerintah Inggris tidak terlalu mempersoalkan pembahasan istilah 'birokrasi' seperti yang terjadi di Eropa Daratan yang lebih mempersoalkan penerimaan penggunaan istilah 'birokrasi'.

J.S. Mill dalam 'Principles of Political Economy' (1848) dalam Albrow (1990), sebagai orang Eropa Daratan mengatakan bahwa manajemen terhadap pemerintahan yang terlalu besar harus dicegah karena akan menimbulkan adanya 'overbirokrasi', seperti ketidakberesan urusan-urusan pemerintahan, terutama urusan ekonomi, sehingga menyebabkan antara yang memerintah (*rulling class*) dan yang diperintah (*ruled class*) akan diperbudak oleh birokrasi itu sendiri.

4) Continental Theory

Ada perbedaan-perbedaan yang sangat luas antara kondisi birokrasi di Jerman dan Inggris, yaitu:

- a) Pemerintahan Inggris aman dari perdebatan istilah 'birokrasi' karena jauh dari tipe continental sehingga tidak secara mendetail membahas istilah 'birokrasi' karena di negara-negara Eropa itu sebenarnya sama pemerintahannya.
- b) Pemerintahan Jerman bersifat sentralistik, engan birokrasi dikerjakan oleh pegawai-pegawai profesional, pekerjaannya berdasarkan teknis administratif yang bersifat baku dan ketat sesuai hukum yang berlaku.

Ide munculnya pembahasan 'birokrasi' itu pada tingkat yang radikal secara teori dan praktik di Jerman dikarenakan kekalahan yang diderita Rusia oleh Napoleon pada tahun 1806. Pemerintah Jerman menerapkan konsep 'collegium', yaitu seperangkat pegawai yang tugasnya memberikan nasihat kepada penguasa dan fungsi pelaksanaan hukum, keuangan, dan ketertiban. Kebebasan pegawai berpendapat ini pada akhirnya berdampak pada kelambatan mengambil keputusan.

5) The Major Nineteenth – Century Themes

Konsep-konsep pokok pada kurun waktu itu adalah :

- a) Max Weber dan J.S. Mill mengatakan bahwa birokrasi sebagai bentuk umum pemerintahan yang bertentangan dengan pemerintahan monarki dan aristokrasi.
- b) Pemikir-pemikir Jerman mendefinisikan birokrasi sebagai bagaimana mengatur administrasi Jerman pada abad 19.
- c) Van Mohl mengatakan bahwa adanya ketidakpuasan kepada pemerintah, menyebabkan birokrasi sebagai candu bagi masyarakat karena tidak berfungsinya pemerintah.

b) Formulasi Birokrasi Klasik: The Classical Formulations

Rumusan birokrasi klasik didasarkan pada pendapat Mosca dan Michels serta Weber.

1) Mosca dan Michels

Mosca dan Michels mengkritik terhadap cara pengklasifikasian pemerintah yang dilakukan hingga masa itu yang masih menggunakan pengklasifikasian model Aristoteles, yaitu terdiri dari **demokrasi**, **aristokrasi**, dan **monarki**. Padahal pengklasifikasian seperti itu sudah tidak relevan lagi secara substansial, karena pembagian tersebut hanya pembagian bentuk pemerintahan secara formal. Untuk itu, mereka berdua mengajukan gagasan pemerintahan dengan konsep kekuasaan, yaitu dibagi menjadi dua kategori, *rulling class* atau yang memerintah dan *ruled class* atau yang diperintah.

Berdasarkan konsep itu, bentuk pemerintahan dapat dibagi menjadi dua, yaitu pemerintahan **feodal** dan **birokrasi**. Pemerintahan feodal merupakan *rulling class* yang bersifat sederhana karena semua urusan ekonomi, sosial, politik, bahkan kemiliteran memberikan otoritas yang bersifat langsung kepada personal yang diperintah. Sedangkan pemerintahan birokrasi sudah menerapkan fungsi-fungsi yang jelas antara satu personal dengan personal yang lain. Karenanya pemerintahan demokrasi sudah tidak relevan lagi dan birokrasi bukan sesuatu yang netral sehingga dengan argumen ini banyak orang menganggap bahwa Mosca dan Michels sebagai pelopor fasisme Italia. Karena birokrasi sebagai

bagian kekuasaan pemerintah, maka pendefinisian 'birokrasi' itu sudah tidak diperlukan lagi.

2) Marx Weber

Weber's menganalisis bahwa organisasi merupakan hal yang penting bagi sebuah negara, partai politik, gereja, dan perusahaan. Weber mengatakan bahwa ada dua karakteristik yang ada dalam setiap sebuah organisasi, yang merupakan presentasi dari sebuah struktur organisasi, yaitu : pertama, kepemimpinan; dan kedua, staff administrasi.

Berdasarkan karakteristik organisasi di atas, maka organisasi dan birokrasi menjadi sangat penting. Weber tidak pernah mendefinisikan istilah 'birokrasi' secara khusus, tetapi lebih bersifat dalam pengertian umum. Birokrasi menurut Weber adalah kegiatan pokok administrasi yang akan dijalankan oleh pegawai-pegawai. Birokrasi haruslah 'bertipe rasional', yaitu berkarakteristik teliti, kontinue, disiplin, tepat waktu, dan dapat dipercaya, dengan menempatkan pegawai-pegawai yang bersifat modern, sehingga terjadinya inefisiensi dapat diminimalisir. Untuk mewujudkan hal itu, maka : Semua pegawai diberi tugas yang spesifik; Adanya fasilitas kerja, dan Adanya beberapa orang yang dijadikan pemimpin yang diberikan otoritas lebih.

c) The Debate with Weber

Modernisasi, demikian credo yang digunakan sebagai penggerak sejarah yang mengubah kekuasaan patrimonial —yang otoriter secara politik dan paternalistik secara kultural— menjadi kekuasaan legal-rasional yang dikendalikan oleh sebuah mesin birokrasi modern. Oleh karena itu, birokrasi di sini dipahami sebagai mesin teknis administratif yang dibutuhkan menangani kompleksitas masyarakat modern akibat modernisasi. Karenanya, birokrasi haruslah apolitis, rasional, netral, dan mengutamakan kualifikasi teknis, spesialisasi, deferensiasi, koordinasi, efisiensi, efektivitas, dan sebagainya.

Adanya ketidaksinkronan Weber dalam realitia, di satu sisi birokrasi harus rasional, namun di sisi lain ternyata birokrasi tidaklah netral, sehingga kelemahan paradoksal kaum Weberian itu mengundang reaksi keras kaum strukturalis (Marxian). Menurut kaum Marxian, mestinya birokrasi diciptakan terutama untuk pengendalian, menimalisasi konflik, dan memperkuat basis material negara, dalam kerangka kapitalisme.

Sistem administrasi dan manajemen industri yang modern, merupakan sarana pengendali proses produksi demi akumulasi kapital dan pengatur hubungan perburuhan agar tidak terjadi pembangkangan.

d) Bureaucracy and the Ideologists

1) Karl Marx

Karl Marx menawarkan gagasan pemerintahan 'monolistik', yaitu penolakan terhadap gagasan bahwa dalam setiap pemerintah harus ada rulling class dan ruled class. Bagi Marx 'negara itu harus dihapuskan' karena tidak diperlukan.

2) Fasisme

Berbeda dengan Marxis, fasisme malah ingin mempertahankan adanya negara. Bagi mereka persoalan pokok yang harus dijawab adalah bagaimana hubungan antara negara dan individu, dan mereka mengajukan pendapat bahwa negara dan individu adalah identik. Karena sebenarnya individu-individu dan negara itu mempunyai kepentingan yang sama, karena sebenarnya negara itu tidak lain adalah penjelmaan dari individu-individu itu sendiri. Oleh karena itu, otoritas, hirarki, dan kepatuhan masyarakat terhadap negara harus dipertahankan bahkan jika perlu membuat pegawai pemerintah itu tidak menjadi populer di mata masyarakat.

Hal itu secara tegas dinyatakan oleh tokoh fasisme, Musollini yang menyatakan bahwa : " birokrasi sebagai kumpulan orang atau metode administrasi modern yang harus diterima apa adanya, karena bukan bangsa (masyarakat) yang menciptakan negara tapi negaralah yang menciptakan bangsa ".

Musollini hanya menyuarakan pandangan negatif tentang birokrasi, apabila saat berbicara tentang 'birokratisasi', konotasinya adalah "adanya kemacetan ekonomi" di bawah rezim komunis. Sedangkan Hitler mengatakan bahwa : ' negara (birokrasi) bukan sebagai tujuan tetapi hanya sebagai alat (politik) saja '.

e) Seven Modern Concepts of Bureaucracy

Dalam konsep birokrasi modern, dalam bukunya ' bureaucracy ' ini, Martin Albrow memberikan pengertian birokrasi ke dalam tujuh pengertian. Intinya mencakup keberadaan alat-alat perlengkapan negara, hubungan tugas dan kewajibannya, serta hubungan antara alat-alat perlengkapan tersebut yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dengan ciri-cirinya yang sangat spesifik. Inilah ciri dari suatu masyarakat modern.

Untuk lebih jelasnya ketujuh konsep birokrasi menurut Martin Albrow itu adalah sebagai berikut :

1) Pertama dan kedua,

bureaucracy as rational organization and bureaucracy as the organizational inefficiency, Max Weber's memberikan konsep birokrasi yang modern sebagai organisasi yang rasional. Di samping itu, birokrasi juga sebagai organisasi yang menimbulkan ketidakefisienan, sehingga terlihat adanya

paradoksal pemaknaannya. Analisis Weber menekankan bahwa bentuk birokrasi organisasi memiliki pengaruh yang signifikan dalam meningkatkan efisiensi administrasi, seperti ketepatan, kecepatan, non ambiguitas, pengurangan friksi dan pengurangan biaya materi, serta biaya pribadi, kesemuanya dipertahankan untuk mencapai tujuan-tujuan optimal dalam administrasi yang sangat birokratis. Kita sesungguhnya, menerima pandangan ini, meskipun harus dijelaskan bahwa tidak sedikit kritikus yang mengecualikannya atau terjadinya inefisiensi. Birokrasi seringkali dipandang sebagai simbol keruwetan, tidak efisien, dan dominasi yang sewenang-wenang terhadap publik (masyarakat) sebagai klien oleh pejabat-pejabat yang tidak mempunyai kepekaan nurani.

2) Ketiga,

bureaucracy as rule by official, sebagai media untuk mengatur masyarakat melalui pegawai pemerintahan.

3) Keempat,

bureaucracy as public administration, birokrasi sebagai bagian pengadministrasian masyarakat yang ada dalam suatu negara oleh pemerintah.

4) Kelima,

bureaucracy as administration by officials, birokrasi merupakan sarana pengadministrasian proses pemerintahan oleh pegawai pemerintah.

5) Keenam,

bureaucracy as the organization, Max Weber's menganggap tidak terlalu ada perbedaan antara 'istilah' birokrasi dan organisasi, hanya tergantung dari momen pada saat digunakannya istilah itu. Birokrasi cakupannya lebih sempit apabila dibandingkan dengan organisasi, karena bisa jadi birokrasi merupakan bagian dari organisasi.

6) Ketujuh,

bureaucracy as modern society, yang tidak boleh tidak, harus diterima oleh pemerintahan yang modern.

4.2 Arah Kebijakan Reformasi Birokrasi di Indonesia

Pangkal tolak reformasi birokrasi di Indonesia selain cita-cita sebagaimana pembukaan UUD 1945 adalah kondisi obyektif bangsa dan pemerintahan saat ini. Beberapa kondisi obyektif bangsa saat ini adalah :

- a) Peringkat Indeks Persepsi Korupsi tertinggi di Asia
- b) Tingginya penduduk miskin
- c) Tingginya pengangguran
- d) Rendahnya investasi

Kondisi obyektif birokrasi pemerintahan juga nampak dari fenomena sebagai berikut :

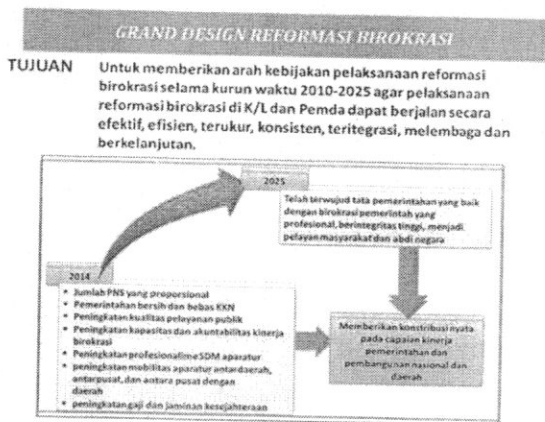
- a) Dari sisi kelembagaan, Organisasi masih gemuk sehingga terjadi tumpang tindih kewenangan.
- b) Dari sisi kepegawaian, SDM PNS tidak merata di masing-masing instansi
- c) Dari sisi ketatalaksanaan, adanya satuan kerja yang tidak memiliki SOP yang jelas dalam melaksanakan tugas dan pekerjaan.
- d) Dari sisi cultural, masih banyak yang tidak disiplin dan kurang sopan dalam memberikan pelayanan.

Kerangka Kebijakan Reformasi Birokrasi di Indonesia didasarkan pada:

- 1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJM 2005-2025 (Reformasi Birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme aparatur negara dan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik)
- 2) Perpres No. 5 tahun 2010 tentang RPJMN 2010-2014 (Prioritas Nasional I : Reformasi Birokrasi dan Tata Kelola)
- 3) Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025
- 4) Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 20 Tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014
- 5) Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 7 – Nomor 15 Tahun 2010 tentang Pedoman-pedoman RB
- 6) Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 1 Tahun 2012 tentang Pedoman Penilaian Mandiri Pelaksanaan Reformasi Birokrasi
- 7) Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 31 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Penilaian Pelaksanaan Reformasi Birokrasi secara Online

Beberapa kebijakan pokok RB di atas terurai sebagai berikut :

1) Grand Design Reformasi Birokrasi



Sumber: Gran Design, Kementan RB, 2009

Adapun perkembangan pencapaian target Reformasi Birokrasi secara nasional adalah :

Perkembangan RB Pusat

Sasaran	Indikator	Base line (2009)	Capaian			Target (2014)	
			2010	2011	2012		
Terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas KKN	IPK	2,8	2,8	3,0	3,2	5,0	
	OPNI BPK (WTP)						
Terwujudnya peningkatan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat	Integritas Pelayanan Publik						
	Peringkat Kemudahan Berusaha	122	126	129	129	75	
Meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi	Indeks Efektivitas Pemerintahan**	-0,29	-0,19			0,5	
	Instansi pemerintah yang akuntabel (SAKIP)	K/L	47,37%	63,29%	82,93%	95,60%	80%
		Prov	3,76%	31,03%	63,33%	75,76%	
		Kab/Kota	5,08%	3,77%	12,78%	Idem ada	

Sumber: Kementerian Pan RB, 2013

2) Roadmap Reformasi Birokrasi



Sumber : Kementerian Pan RB, 2009

Kelembagaan Reformasi Birokrasi, meliputi kelembagaan di tingkat pusat dan kelembagaan kementerian/ lembaga dan daerah. Tingkat Pusat pengorganisasian reformasi birokrasi adalah sebagai berikut :



Sumber : Kementerian Pan RB, 2009

Sementara di tingkat Kementerian / Kelembagaan dan Daerah :



Sumber: Kementerian Pan dan RB, 2009

Arah kebijakan reformasi birokrasi secara lebih spesifik nampak sebagai berikut :

TUJUAN	SASARAN
Membentuk birokrasi profesional, dengan karakteristik :	Organisasi yg tepat fungsi dan tepat ukuran (right sizing)
	Tataaksana
Adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi, bebas dan bersih KKN,	Sistem, proses dan prosedur kerja yg jelas, efektif, efisien, terukur dan sesuai dgn prinsip-prinsip good governance
	Sumber Daya Manusia Aparatur
mampu melayani publik, netral, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara serta adanya sistem pembinaan karier	Regulasi yang lebih tertib, tidak rumpang, final dan konduktif
	Peraturan Perundang-Undangan
	Meningkatnya penyelenggaraan pemerintahan yg bersih dan bebas KKN
	Meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi
	Pelayanan prima sesuai kebutuhan dan harapan masyarakat
	Etika Kerja Aparatur (culture and mind set)
	Birokrasi dengan integritas dan kinerja yang tinggi

Sumber: Kementerian Pandan Rb, 2009

Sementara itu program kerja untuk masing-masing tingkat kelembagaan adalah sebagai berikut :

ROAD MAP REFORMASI BIROKRASI

Program untuk Tingkat Makro	Program untuk Tingkat Meso	Program untuk Tingkat Mikro
Penataan Organisasi	Manajemen Perubahan	1. Manajemen Perubahan
Penataan Tataaksana	Konsultasi dan Asistensi	2. Penataan Peraturan
Penataan Manajemen SDM Aparatur	Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan	3. Perundang-undangan
Penguatan Pengawasan	Knowledge Management	4. Penataan dan Penguatan Organisasi
Penguatan Akuntabilitas Kinerja		5. Penataan Tataaksana
Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik		6. Penataan Sistem Manajemen SDM Aparatur
		7. Penguatan Pengawasan
		8. Penguatan Akuntabilitas Kinerja
		9. Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik

Sumber: Kementerian Pandan RB, 2009

Untuk mempercepat pencapaian target RB, Kementerian Pan RB telah menyusun 9 program percepatan yakni :

1. Penataan Struktur Birokrasi
2. Penataan Jumlah Dan Distribusi PNS
3. Penataan Sistem Seleksi Dan Promosi Secara Terbuka
4. Peningkatan Profesionalisme PNS
5. Pengembangan Sistem Pemerintahan Elektronik
6. Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik
7. Peningkatan Transparansi Dan Akuntabilitas Aparatur
8. Peningkatan Kesejahteraan SDM Aparatur Negara
9. Peningkatan Efisiensi Belanja Aparatur Negara

Reformasi Birokrasi akan bernasib sama dengan upaya perbaikan birokrasi sebelumnya bila tidak sungguh-sungguh diupayakan. Hal ini hampir sama dengan prediksi Profesor Gerald Caiden, salah seorang pelopor studi Reformasi Administrasi dalam buku *“Administrative Reform Comes of Age”* terbitan tahun 1991, yang mengungkapkan ironi yang terjadi di banyak negara, negara maju maupun negara berkembang, bahwa: reformasi sistem administrasi tidak pernah mencapai inti permasalahan tetapi hanya formalitas semata. Reformasi tersebut tidak cukup luas dan mendalam. Bahkan cukup banyak negara yang tidak memberikan perhatian yang cukup memadai pada reformasi administrasi...” Barulah setelah terlambat dan kondisi negara sudah amat buruk pemerintah menyadari perlunya reformasi administrasi.

4.3 Reformasi birokrasi di daerah

Kebijakan desentralisasi memberikan banyak harapan pada pengembangan kapasitas daerah dalam mensejahterakan masyarakat di seluruh pelosok daerah. Kebijakan sentralisasi seringkali gagal memahami kebutuhan riil masyarakat di daerah. Namun demikian, tidak dapat di-pungkiri begitu saja kenyataan bahwa di negara yang menganut sistem

sentralisasi-pun mungkin dapat tumbuh demokrasi, namun adanya otonomi daerah dan desentralisasi akan jauh lebih menjamin tumbuhnya demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahannya (Kelsen, 1973 : 312 dalam Mahfud, Md, 1999).

Reformasi politik yang tidak diikuti dengan reformasi birokrasi yang sesuai prinsip-prinsip good governance ternyata tidak banyak menghasilkan perbaikan kualitas pelayanan publik. Kendati berbagai Perda (Peraturan Daerah) layanan publik telah diterbitkan dan telah pula dilakukan restrukturisasi perangkat daerah. Tetapi, tanpa dibarengi dengan perbaikan kinerja birokrasi dalam perencanaan program pembangunan dan pelaksanaannya di lapangan yang benar-benar inovatif, maka dampak dan perbaikan kualitas layanan bisa langsung dirasakan masyarakat sesungguhnya masih menjadi tanda Tanya.

Hambatan reformasi birokrasi di beberapa daerah antara lain Kabupaten Temanggung, Kota Magelang dan Pemprov Jawa Tengah antara lain :

- 1) Banyak aparat pemerintah yang memandang upaya reformasi birokrasi sebagai tambahan tugas yang merepotkan
- 2) Banyak terjadi kerancuan antara bekerja dengan roadmap dan bekerja dengan hanya menjabarkan tugas pokok fungsinya
- 3) Kesulitan mengkaitkan roadmap reformasi birokrasi daerah dengan rencana pembangunan jangka menengah (RPJMD) sehingga agenda reformasi birokrasi diperkirakan akan sulit atau tidak dapat dijalankan
- 4) Ketidakjelasan indicator capaian tahunan dari roadmap reformasi birokrasi menyebabkan hasil kerja tidak terukur
- 5) Banyak kalangan di daerah apatis dan merenggang agenda reformasi birokrasi ini hanya semangat sesaat

4.4 Gagasan Pengaturan Aparatur Sipil ke depan

Pengaturan pegawai negeri sipil ke depan terlihat dari perubahan substansial dari undang-undang sekarang (2013) dengan RUU yang sedang dipersiapkan pemerintah yakni undang-undang Aparatur Sipil Negara (ASN). Perbedaan pengaturan aparatur negara antara Undang-undang nomor 43 tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian dan rencana undang-undang Aparatur Sipil Negara (ASN) terlihat sebagai berikut :

KOMPONEN	UU 43/1999 (Pokok-pokok Kepegawaian)	RUU ASN
Model birokrasi pemerintahan	Birokrasi merupakan unsur dominan dim pemerintahan negara	Birokrasi profesional sbg pelaksana kebijakan politik Pejabat Negara
Obyek pengaturan	Pegawai secara individual	Profesi Aparatur Sipil Negara
Tujuan RUU	Menciptakan sistem kepegawaian yang berdasarkan keahlian dan desentralisasi kewenangan kepegawaian ke daerah	Menjadikan Aparatur Sipil Negara suatu profesi yang bebas intervensi politik, bebas KKN, dan menerapkan asas keahlian
Sistem manajemen kepegawaian	Manajemen personalia	Manajemen Sumber Daya Manusia
Jenis Aparatur	PNS Pusat, PNS Daerah, dan PTT	Jabatan Aparatur Sipil Negara yang terdiri dari: 1. PNS 2. Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja
Nilai-nilai Dasar	Normatif	Operasional
Kode Etik	Diatur dalam PP	Diatur dalam UU dan dan pimpinan wajib mengenaikan sanksi atas pelanggaran
Pelanggaran Kode Etik	Diatur dalam PP	Diatur dalam UU
Perlindungan terhadap whistleblowers	Tidak ada	Perlindungan terhadap whistleblowers
Penerimaan pegawai Aparatur Sipil Negara	Seleksi oleh instansi Pemerintahan dan pemerintah daerah berdasarkan formulir yang diberikan oleh Menteri	Seleksi obyektif, terbuka dan kompetitif untuk mengisi jabatan berdasarkan asas merit
Pengembangan Staf	Diklat kepemimpinan, diklat teknis-fungsional, sertifikasi, dan pendidikan pascasarjana	Setiap anggota profesi Ap-neg wajib mengikuti program pengembangan staf 10 % waktu kerja setahun
Sekolah Calon Pegawai APN	Pra-jabatan selama 3-4 minggu diselenggarakan oleh instansi dan daerah	Sekolah Calon Aparatur Sipil Negara bagi Poin, Aparatur Eksekutif, dan Aparatur Fungsional
Reform Leaders Academy	Susipm	Reform Leaders Academy
Mobilitas Staf	Mobilitas PNS terbatas dan peran sbg perakat NKRI luhman	Aparatur adalah pegawai ASN yg ditempatkan di pusat dan di daerah
Sistem penggajian	Sistem penggajian skala ganda	Sistem penggajian Skala Tunggal berbasis Kinerja. Tunjangan kinerja 15% dari take home pay
Sistem pensiun	Sistem pensiun "pay as you go" Pembayaraan manfaat pensiun diperkirakan men-capai Rp 90 T per th	Sistem pensiun Manfaat Penuh dan fully payed
Otoritas kepegawaian	1. Presiden sbg Pembina Manajemen PNS 2. Menteri sbg pembantu Presiden 3. LAN sebagai pembina dan pelaksana litbang dan diklat 4. SKN sebagai pembina dan pelaksana manajemen kepegawaian	1. Presiden adalah Pembina Tertinggi ASN 2. Menteri adalah penanggung jawab pendayagunaan Aparatur Negara 3. LAN adalah pelaksana dan pembina litbang administrasi pemerintahan dan diklat pengembangan SDM ASN 4. SKN adalah pembina manajemen SDM ASN 5. KASN*) bertugas menaga, menalirah, dan mengawasi pelaksanaan profesi Aparatur Sipil Negara pada semua instansi Pemerintah, pemerintah daerah

*) Komite Aparatur Sipil Negara

5. PENUTUP

5.1 Kesimpulan

- 1) Pembangunan SDM Aparatur Negara yang merupakan driving force sangat diperlukan untuk keberhasilan pembangunan sektor publik.
- 2) Komponen SDM Aparatur Negara perlu dibangun kapasitasnya dan untuk itu perlu dilakukan revisi besar-besaran atau bahkan pergantian terhadap UU 8/1974 dan UU 43/1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian;
- 3) SDM Aparatur Negara: profesional, bebas dari intervensi politik, memiliki kapasitas dan produktivitas tinggi, dan memiliki integritas yang tinggi;
- 4) Aparatur Sipil Negara perlu ditetapkan sebagai profesi yang terhormat.
- 5) Menerapkan Manajemen Strategis Sumber Daya Manusia (Strategic Human Resource Management)

5.2 Saran

Misi reformasi birokrasi adalah mengubah mindset, pola budaya dan system tata kelola pemerintahan. Dengan demikian, reformasi birokrasi dapat dilaksanakan dengan strategi :

- 1) Penataan kembali kelembagaan, SDM dan taata laksana pemerintahan
- 2) Peningkatan kapasitas dan kapabilitas birokrat.
- 3) Perbaikan sistem tata kelola pemerintahan
- 4) Perbaikan sistem Reward and Punishment
- 5) Perbaikan etika dan moralitas aparatur

PUSTAKA

- Albrow, Martin, *Bureaucracy*, Pall Maal Press Ltd, London: 1970.
- Azizy, Qodri, A., 2007. *Cange Management dalam Reformasi Birokrasi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Tamin, Faizal, 2004. *Reformasi Birokrasi Analisis Pendayagunaan Aparatur Negara*, Belantika, Jakarta

REFORMASI BIROKRASI,
PELAYANAN PUBLIK DAN DESENTRALISASI

- Thoha, Miftah, 2007. Birokrasi Politik di Indonesia, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Utomo, Warsito, 2006. Adminstrasi Publik Baru Indonesia, Perubahan Paradigma Dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Effendi Sofian, 2009. Agenda Reformasi Birokrasi Pemerintahan Yang Responsif, Efisien, Dan Efektif, Materi Seminar Nasional Reformasi Birokrasi: Agenda Pembangunan Nasional 2010-2014, Diselenggarakan Oleh Kedeputian Polhukam, Bappenas, Jakarta, 2 Juni 2009
<http://kominfo.jatimprov.go.id/potwatch.php?id=476>, unduhan tanggal 25 September 2013
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJM 2005-2025
- Perpres No. 5 tahun 2010 tentang RPJMN 2010-2014
- Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025
- Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 20 Tahun 2010 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010-2014
- Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 7 – Nomor 15 Tahun 2010 tentang Pedoman-pedoman RB
- Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 1 Tahun 2012 tentang Pedoman Penilaian Mandiri Pelaksanaan Reformasi Birokrasi
- Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 31 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Penilaian Pelaksanaan Reformasi Birokrasi secara *On line*

Biodata

Nama Lengkap & Gelar : Drs. Hardi Warsono, MTP
Instansi : Universitas Diponegoro Semarang
No.HP/Tlp : 08122933583
Email : hardie_wsn@yahoo.com