

KEPEMIMPINAN DAN MASA DEPAN REFORMASI BIROKRASI DI INDONESIA

Novy Setia Yunas

*Program Studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Darul 'Ulum Jombang*

Email: novysetiayunas@gmail.com

Abstract

Bureaucracy is the most important part in governance. The position of the bureaucracy which is intersect directly with the public is placing bureaucracy as the main pillars in the public service. However, a very important bureaucratic position is not offset. By a good performance by the state apparatus is still bound with the old culture and mindset. Moreover, some diseases or pathologies of bureaucracy such actions violate the rules and indiscipline will then make the community more negative perception of the bureaucracy in Indonesia. So with these conditions, the government is committed to implement a process called the bureaucratic reform. Good faith to create the process has lasted long enough, as evidenced by some of the policies that refer to the revamping and arrangement of structures, mechanisms and work culture of bureaucratic organization. However, the process still needs improvement up to now. The process of revision of the bureaucratic reform agenda should be supported by a strong commitment of all the bureaucrats and decisive leadership character and it is able to be control in the implementation of bureaucratic reforms.

Keyword – Bureaucracy, Bureaucratic reform, Leadership

Abstrak

Birokrasi merupakan bagian terpenting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Posisi birokrasi yang bersinggungan langsung dengan masyarakat menempatkan birokrasi sebagai pilar utama dalam pelayanan kepada masyarakat. Namun, posisi birokrasi yang sangat penting tersebut tidak diimbangi dengan kinerja yang baik oleh para aparatur negara yang memang masih terikat oleh budaya dan mindset lama. Terlebih beberapa penyakit atau patologi birokrasi seperti tindakan melanggar aturan dan indiscipliner yang kemudian membuat masyarakat semakin mempersepsikan negatif terhadap birokrasi di Indonesia. Sehingga dengan kondisi tersebut, pemerintah berkomitmen untuk melaksanakan sebuah proses yang dinamakan dengan reformasi birokrasi. Itikad baik dalam menciptakan proses tersebut telah berlangsung cukup lama, terbukti dengan beberapa kebijakan yang mengacu pada pembenahan serta penataan struktur, mekanisme serta budaya kerja organisasi birokrasi. Namun, proses tersebut masih perlu penyempurnaan sampai saat ini. Proses penyempurnaan terhadap agenda reformasi birokrasi tersebut harus didukung oleh sebuah komitmen yang tinggi dari segenap aparat birokrasi serta karakter kepemimpinan yang tegas dan mampu menjadi kontrol dalam pelaksanaan reformasi birokrasi.

Kata Kunci: Birokrasi, Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan

I. PENDAHULUAN

Istilah birokrasi seakan menjadi sebuah istilah yang tidak asing lagi dalam perbendaharaan istilah keilmuan politik maupun pemerintahan. Selain dalam perbendaharaan istilah keilmuan, kata birokrasi juga seakan menjadi kata yang tidak asing lagi bagi masyarakat awam. Masyarakat awam selalu menginterpretasikan kata birokrasi menjadi sebuah kata yang dinilai memiliki makna dan rasa yang negatif. Apapun yang mereka pikirkan ketika mendengar kata birokrasi adalah sesuatu yang berbelit, membutuhkan uang, pungli, korupsi dan tidak disiplin. Pantas saja

birokrasi menjadi sebuah kata yang tidak asing lagi di telinga masyarakat awam karena birokrasi memiliki sebuah hubungan yang terintegral dengan sebuah proses pelayanan publik pada masyarakat. Masyarakat selalu bersinggungan dengan birokrasi. Selain itu, masyarakat juga tidak salah ketika menginterpretasikan makna birokrasi dengan sesuatu yang negatif karena sejarah masa lalu memang memberikan pengaruh yang luar biasa bagi pembentukan kultur maupun *mindset* birokrasi di Indonesia saat ini.

Sejarah dan konsep birokrasi dengan jelas menyebutkan

bahwa birokrasi Indonesia merupakan sebuah warisan kultur budaya dari masa feodalisme dan masa kolonial yang mana birokrasi tersebut cenderung bersifat feodalis patrimonial. Sistem birokrasi semacam ini dapat terlihat dengan jelas ketika para birokrat cenderung bekerja untuk penguasa, bukan untuk masyarakat. Budaya birokrasi yang semacam ini juga dapat menyebabkan sebuah ciri pemerintahan yang patron klien. Yaitu, dimana seorang penguasa bertindak sebagai patron yang bertugas memberikan jabatan serta perlindungan terhadap kliennya (bawahan), dengan imbal jasa berupa loyalitas dan dedikasi untuk patron. Dengan keadaan birokrasi yang demikian maka akan sangat mustahil untuk menciptakan sebuah pelayanan yang baik untuk masyarakat. Karena pemegang birokrasi justru berorientasi terhadap kepentingan penguasa, bukan untuk kepentingan masyarakat yang menjadi tanggung jawabnya (Dwiyanto, 2008: 30).

Selain budaya birokrasi yang menyebabkan buruknya pelayanan kepada masyarakat, beberapa penyakit birokrasi atau yang sering disebut dengan patologi birokrasi pun seakan menjadi sebuah masalah besar dalam birokrasi di Indonesia. Patologi birokrasi, seperti pungli, korupsi, kolusi, nepotisme, diskriminasi pelayanan, proseduralisme dan berbagai macam kegiatan yang tidak efektif dan efisien, telah mengakibatkan semakin terpuruknya pelayanan publik yang dilakukan pemerintahan kita.

Berbagai permasalahan- permasalahan seperti budaya birokrasi yang masih memegang teguh prinsip patron-klien serta masih mewabahnya penyakit birokrasi dalam mekanisme kinerja birokrasi di Indonesia, serta didukung dengan semakin menurunnya tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik yang diberikan para aparatur negara mendorong sebuah proses baru untuk melakukan perubahan yang mendasar ke arah yang lebih baik yakni proses reformasi birokrasi. Dalam sebuah penelitian dari *World Development Report 2004* dan *Governance and Desentralization Survey (GDS) 2002* sebuah institusi yang mengkaji permasalahan otonomi daerah, mengemukakan bahwa terdapat seti-daknya tiga permasalahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik atau birokrasi di Indonesia yakni; pertama, besarnya diskriminasi pelayanan. Penyelenggaraan pelayanan masih amat dipengaruhi oleh hubungan pertemanan, kesamaan afiliasi politik, etnis, dan agama. Fenomena semacam ini tetap marak walaupun telah diberlakukan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dari KKN yang secara tegas menyatakan keharusan adanya kesamaan pelayanan, bukannya diskriminasi. Kedua, tidak adanya kepastian biaya dan waktu pelayanan. Ketidakpastian ini sering menjadi penyebab munculnya KKN, sebab para pengguna jasa cenderung memilih menyuap dengan biaya tinggi kepada

penyelenggara pelayanan untuk mendapatkan kepastian dan kualitas pelayanan. Dan ketiga, rendahnya tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik. Ini merupakan konsekuensi logis dari adanya diskriminasi pelayanan dan ketidakpastian tersebut (Dwiyanto, 2003: 15). Sehingga dari hasil penelitian tersebut kembali menegaskan bahwa reformasi birokrasi nampaknya menjadi harapan dan keinginan terbesar masyarakat sebagai ekspresi kekecewaan masyarakat terhadap proses penyelenggaraan birokrasi di Indonesia yang *amburadul*.

Harapan masyarakat untuk terciptanya sebuah proses reformasi birokrasi nampaknya disambut baik dengan pemerintah. Pemerintah sebagai stakeholder merespon cepat apa yang menjadi keinginan dan harapan masyarakat. Hal tersebut terbukti dimana reformasi birokrasi menjadi agenda penting dan strategis serta komitmen pemerintah dalam proses penciptaan *good governance* sehingga reformasi birokrasi menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari upaya membangun tata pemerintahan yang baik tersebut. Dalam implementasinya selama ini, proses reformasi birokrasi yang dilakukan di Indonesia kurang menunjukkan progress yang menggembirakan.

II. METODE

Penelitian ini bersifat deskriptif dengan studi kepustakaan (*library research*), yang menerangkan pelaksanaan *e-government* di Indonesia dengan berbagai permasalahannya. *Library research* merupakan penelitian yang dilakukan berdasarkan informasi dari publikasi ilmiah, penelitian terdahulu, ataupun sumber tertulis lain yang mendukung. Sumber informasi utama dalam penelitian ini diperoleh melalui analisis publikasi hasil penelitian sebelumnya dan dokumen lain yang terkait dengan tujuan kajian. Dalam penelitian ini, proses analisa data yang digunakan adalah analisa data kualitatif. Analisis dan interpretasi atau penafsiran ini dilakukan dengan merujuk kepada landasan teoritis yang berhubungan dengan masalah penelitian.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Sejarah Perkembangan Birokrasi Indonesia.

Sudah banyak penjelasan yang menyatakan bahwa budaya birokrasi saat ini memang dipengaruhi oleh perkembangan masa lalu birokrasi di Indonesia. Budaya birokrasi di Indonesia telah lama berkembang, khususnya sejak zaman feodal. Zaman feodal inilah yang kemudian ditengarai banyak mempengaruhi budaya birokrasi Indonesia sampai saat ini. Pada zaman feodal, sistem birokrasi banyak dipengaruhi oleh budaya patrimonialisme. Sistem birokrasi semacam ini dapat terlihat dengan jelas ketika para pemegang birokrasi cenderung bekerja untuk penguasa, bukan untuk masyarakat. Budaya birokrasi

yang semacam ini juga dapat menyebabkan sebuah ciri pemerintahan yang berdasar pada patron klien. Yaitu, dimana seorang penguasa bertindak sebagai patron yang bertugas memberikan jabatan serta perlindungan terhadap kliennya (bawahan), dengan imbal jasa berupa loyalitas dan dedikasi untuk patron. Dalam bahasa feodal atau lingkungan kerajaan biasanya disebut dengan istilah abdi dalem. Dengan keadaan birokrasi yang demikian maka akan sangat mustahil untuk menciptakan sebuah pelayanan yang baik untuk masyarakat. Karena pemegang birokrasi justru berorientasi terhadap kepentingan penguasa, bukan untuk kepentingan masyarakat yang menjadi tanggung jawabnya.

Birokrasi di Indonesia pada umumnya banyak dipengaruhi birokrasi sistem kerajaan dan kolonial merupakan suatu kendala dalam melakukan perubahan. Panjangnya perjalanan birokrasi tidak terlepas dari pengaruh kekuasaan para birokrat pada masa lalu (*past situation*), seperti birokrasi prapenjajahan (kerajaan) dan pemerintahan kolonial. Dalam perkembangannya, birokrasi masa lalu bergerak dan menjadi landasan atau dasar birokrasi saat ini (*current situation*), yaitu birokrasi yang masih banyak dipengaruhi oleh birokrasi kolonial. Namun, kebiasaan baik di masa birokrasi kolonial seperti pemerintahan yang relatif bersih tidak diterapkan dalam birokrasi saat ini yang cenderung korup. Kajian akar historis sejarah pertumbuhan birokrasi sangat penting untuk menjelaskan *the state of the art* dari birokrasi pelayanan publik di Indonesia. Keterkaitan sejarah menjadi penting untuk melihat kemunculan berbagai fenomena dan persoalan-persoalan yang terjadi dalam tubuh birokrasi, seperti masalah korupsi, kolusi dan nepotisme serta tidak tumbuhnya budaya pelayanan dalam birokrasi di Indonesia (Dwiyanto, 2006: 10).

Sebelum kedatangan bangsa asing pada abad ke 16, sebagian besar wilayah Indonesia menganut sistem kekuasaan dan pengaturan masyarakat yang berbentuk sistem kerajaan. Dalam sistem kerajaan, pucuk pimpinan ada di tangan raja sebagai pemegang kekuasaan tunggal dan absolut. Segala keputusan ada di tangan raja dan semua masyarakat harus tunduk dan patuh pada kehendak sang raja. Birokrasi pemerintahan yang terbentuk pada saat itu adalah birokrasi kerajaan yang memiliki ciri-ciri: Pertama, penguasa menganggap dan menggunakan administrasi publik sebagai urusan pribadi; Kedua, administrasi adalah perluasan rumah tangga istananya; Ketiga, tugas pelayanan ditujukan kepada pribadi sang raja; Keempat, gaji dari raja kepada pegawai kerajaan pada hakikatnya adalah anugerah yang juga dapat ditarik sewaktu-waktu sekehendak raja dan; Kelima, para pejabat kerajaan dapat bertindak sekehendak hatinya terhadap rakyat, seperti halnya yang dilakukan oleh raja. (Suwarsono, 1994 dalam Dwiyanto, 2006: 10). Pada masa prapenjajahan (era kerajaan), pada dasarnya tidak

terdapat perbedaan sistem pemerintahan yang diterapkan, baik di Sumatera Barat, daerah istimewa Yogyakarta, dan Sulawesi Selatan. Aparat kerajaan dikembangkan sesuai dengan perkembangan kebutuhan raja. Di dalam pemerintahan pusat, urusan pemerintahan diserahkan kepada empat pejabat setingkat menteri koordinator. Pejabat-pejabat kerajaan tersebut masing-masing membawahi pegawai yang jumlahnya cukup banyak. (Suwarsono, 1994 dalam Dwiyanto, 2006: 12)

Kemudian ketika zaman pendudukan VOC, sistem birokrasi lebih dikelola secara modern yang menginduk pada sistem yang diberlakukan oleh VOC saat itu. Pendudukan VOC di Indonesia telah berhasil merubah sistem abdi dalem yang merupakan bentuk turunan dari budaya patrimonialisme pada zaman feodal. Sistem ini semakin menggeser kuasa seorang raja. Raja sudah tidak memiliki lagi otoritas yang besar dalam mengatur penyelenggaraan pemerintahan atau sistem birokrasi. Dalam keadaan ini muncul sebuah istilah pangreh praja. Pangreh Praja atau Priyayi sebenarnya adalah suatu *Ruling Class* atau kasta penguasa. Priyayi adalah penguasa setempat. Penghubung antara Raja pusat dan rakyat di daerah. Tugas seorang Priyayi adalah pengumpul upeti, mengorganisir kerja bakti dan memobilisasi perang. Ketika masa pendudukan VOC tersebut, pangreh praja sebagai pengelola birokrasi saat itu berasal dari kalangan pribumi dengan kelas tertinggi dari orang-orang pribumi lainnya.

Pada masa pendudukan kolonialisme di Indonesia, sistem birokrasi juga mengalami sedikit perubahan. Perubahan pertama dan yang paling mendasar adalah pelaksanaan pemerintahan dan birokrasi di Indonesia di bawah kepemimpinan Hindia Belanda harus menginduk pada sebuah dasar konstitusi yang dibuat oleh pemerintah Hindia Belanda. Namun dalam konteks budaya birokrasi kala itu tidak banyak yang berubah khususnya pada pengaruh budaya birokrasi yang berkembang sebelumnya yaitu budaya patron-klien atau patrimonialisme. Pelayanan publik pada masa pemerintahan kolonial Belanda tidak terlepas dari sistem administrasi pemerintahan yang berlangsung pada saat itu. Kedatangan penguasa kolonial tidak banyak mengubah sistem birokrasi dan administrasi pemerintahan yang berlaku di Indonesia. Sistem birokrasi pemerintahan yang dikembangkan pemerintahan kolonial justru sepenuhnya ditujukan untuk mendukung semakin berkembangnya pola paternalistik yang telah menjiwai sistem birokrasi era kerajaan. Selama pemerintahan kolonial berkuasa di Indonesia terjadi dualism sistem birokrasi pemerintahan. Di satu sisi telah mulai diperkenalkan dan diberlakukan sistem administrasi kolonial yang mengenalkan sistem birokrasi dan administrasi modern, sedangkan pada sisi lain, sistem administrasi tradisional masih tetap dipertahankan oleh pemerintah kolonial. Birokrasi pemerintahan kolonial disusun secara hirarki yang puncaknya pada raja Belanda.

Dalam mengimplementasikan kebijakan pemerintahan di Negara-negara jajahan, termasuk di Indonesia, Ratu Belanda menyerahkan kepada wakilnya, yakni seorang gubernur jenderal. Kekuasaan dan kewenangan gubernur jenderal meliputi seluruh keputusan politik di wilayah Negara jajahan yang dikuasainya. Pada masa pemerintahan kolonial, sentralisasi kekuasaan dalam birokrasi masih tetapi sangat dominan dalam praktek penyelenggaraan kegiatan pemerintahan. Pembuatan berbagai keputusan dan kebijakan publik oleh birokrasi pemerintah tidak pernah bergeser dari penggunaan pola *top down*. Kecenderungan semakin tingginya peran pemerintah pusat dalam proses formulasi kebijakan pemerintah masih sangat mewarnai sistem pemerintahan yang terbentuk. Inisiatif dan peran dari birokrasi pemerintah local tidak banyak berfungsi, semua inisiatif kebijakan, dan otoritas formal berasal dari pemerintah pusat. Hirarki kekuasaan sangat kentara pada semua tingkat komunikasi kebijakan dalam birokrasi yang berlaku. Unit-unit yang ada dalam birokrasi di daerah secara hirarkis formal bertanggung jawab kepada pimpinan puncak birokrasi, yaitu Gubernur Jenderal Belanda. Secara politik, birokrasi di Indonesia tidak pernah diperkenalkan pada konsep dan komitmen politik untuk bertanggung jawab kepada publik, sebagai cerminan akuntabilitas publik dari birokrasi pemerintah. Penggunaan istilah atau sebutan *pangreh praja* bagi birokrasi pada masa pemerintahan kolonial sebenarnya memberikan makna pada kedudukan birokrasi yang hanya berperan sebagai alat pemerintahan kolonial. Pengertian *pangreh praja* dalam pemerintahan kolonial memberikan batasan terhadap peran dan fungsi lembaga birokrasi.

Birokrasi lebih dominan ditempatkan hanya sebagai pemberi perintah kepada rakyat (fungsi regulasi dan kontrol) daripada sebagai lembaga yang memiliki fungsi pelayanan publik. Tugas utama birokrasi pada waktu itu adalah mematuhi tugas-tugas yang diintruksikan oleh birokrasi pusat, terutama dalam tugas-tugas yang erat kaitannya dengan pemungutan pajak kepada rakyat. Berkembangnya sikap feodalisme di dalam tubuh birokrasi kolonial membawa berbagai konsekuensi terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. Akuntabilitas birokrasi hanya ditujukan kepada pejabat di atasnya, bukannya kepada publik. Demikian pula loyalitas dan pertanggungjawaban aparat di tingkat bawah semata-mata hanya ditujukan kepada pejabat di atasnya. Prestasi kerja seorang aparat birokrasi di mata pimpinan hanya dilihat dari kriteria seberapa besar loyalitasnya kepada pimpinan. Aparat birokrasi di tingkat bawah hanya berupaya untuk selalu menjaga kepuasan pimpinan sehingga memunculkan budaya kerja yang selalu menyenangkan pimpinan, seperti membuat laporan kerja yang cenderung hanya menyenangkan pimpinan tanpa dasar fakta, berlomba-lomba menghormati pimpinan secara berlebihan guna mengambil hati pimpinan dan

sebagainya. Pembentukan etos kerja juga mengalami feodalisasi, seperti dalam penyelesaian tugas hanya berorientasi pada petunjuk pimpinan, tumbuhnya *image* bahwa pimpinan selalu bertindak benar, pimpinan tidak dapat disalahkan, tetapi sebaliknya seorang bawahan yang dianggap tidak mampu menerjemahkan kehendak pimpinan, dan berbagai sikap yang memperlihatkan adanya kultur marginalisme di kalangan aparat birokrasi bawah. Perilaku feodalistik dalam birokrasi yang dilestarikan oleh pemerintah kolonial ikut memberikan kontribusi besar terhadap penyebab munculnya patologi birokrasi, terutama tindak korupsi di dalam birokrasi. Suburnya budaya pemberian uang pelican, uang semir, uang suap, uang damai, atau praktik budaya pelayanan tahu sama tahu, pada dasarnya merupakan bentuk korupsi yang terus dikembangkan oleh birokrasi dan masyarakat. Mas'oe'd (1994) menyatakan bahwa faktor kultural dalam masyarakat Indonesia pada umumnya cenderung kondusif untuk mendorong terjadinya korupsi, seperti adanya nilai atau tradisi pemberian hadiah kepada pejabat pemerintah.

Korupsi secara structural juga dapat diakibatkan oleh adanya faktor dominannya posisi birokrasi pemerintah sebagai sumber utama penyedia barang, jasa, lapangan kerja, dan sebagai pengatur kegiatan ekonomi. Dominasi Negara yang mengerdikan kekuatan lain dalam masyarakat menjadikan birokrasi menguasai sebagian besar informasi kebijakan untuk mempengaruhi opini publik. Mas'oe'd (1994) lebih jauh menyatakan bahwa ketimpangan antara birokrasi dan rakyat dalam hal status, pendidikan dan kepemilikan informasi menimbulkan dua konsekuensi. Pertama, pejabat birokrasi dapat membuat keputusan sewenang-wenang tanpa dapat dihukum dan dapat meminta uang semir atau suap dari warga masyarakat. Kedua, warga masyarakat yang berada pada posisi lemah secara politik akan lebih sering menawarkan uang suap kepada pejabat birokrasi. Pemberian uang suap dimaksudkan untuk mempengaruhi perilaku pejabat birokrasi, yang senantiasa menjaga jarak dengan masyarakat agar lebih mendekatkan hubungan personal dengan pejabat. Motif lain pemberian uang suap kepada pejabat birokrasi adalah agar dapat menjadi patron yang menguntungkan dalam mengakses kemudahan pelayanan birokrasi atau untuk memperoleh berbagai hak istimewa lainnya dalam berurusan dengan birokrasi pemerintah. (Dwiyanto, 2006: 31)

Berakhirnya masa pemerintahan kolonialisme di Indonesia membawa perubahan sosial politik yang sangat berarti bagi kelangsungan sistem birokrasi pemerintahan. Perubahan bentuk Negara dari Negara kesatuan berdasarkan UUD 1945 menjadi Negara federal atau Negara serikat berdasarkan konstitusi RIS pada tahun 1950 melahirkan kondisi dilematis dalam cara pengaturan aparat pemerintah. Terdapat dua persoalan

dilematis menyangkut aparat birokrasi pada waktu itu. Pertama, bagaimana cara menempatkan pegawai Republik Indonesia yang telah berjasa mempertahankan Republik Indonesia, tetapi relative kurang memiliki keahlian dan pengalaman kerja yang memadai. Kedua, bagaimana menempatkan pegawai yang telah bekerja pada pemerintah Belanda yang memiliki keahlian, tetapi dianggap berkhianat atau tidak loyal terhadap Negara republik Indonesia (Menpan, 1995 dalam Dwiyanto, 2006: 32). Demikian pula penerapan bentuk pemerintahan parlementer dan sistem politik yang mengiringinya pada tahun 1950-1959 telah membawa konsekuensi pada seringnya terjadi pergantian kabinet hanya dalam tempo beberapa bulan. Seringnya pergantian kabinet menyebabkan birokrasi sangat terfragmentasi secara politik. Di dalam birokrasi terjadi tarik menarik antarberbagai kepentingan dari partai politik yang kuat pada masa itu. Banyak kebijakan atau program birokrasi pemerintah yang lebih kental nuansa kepentingan politik dari partai yang sedang berkuasa atau berpengaruh di dalam suatu departemen. Program-program departemen yang tidak sesuai dengan garis kebijakan partai yang berkuasa dengan mudah dihapuskan oleh menteri baru yang menduduki suatu departemen. Penempatan atau perekrutan pejabat dalam struktur birokrasi harus diisi oleh orang dari anggota partai yang berkuasa. Birokrasi pada masa itu benar-benar mengalami politisasi, yaitu birokrasi pemerintah semata-mata ditempatkan sebagai instrument politik bagi partai politik yang berkuasa atau berpengaruh (Menpan, 1995 dalam Dwiyanto, 2006: 32).

Setelah orde lama di bawah kepemimpinan Soekarno menghadapi sebuah krisis politik, akhirnya kuasa pemerintahan diserahkan kepada Soeharto. Kepemimpinan Soeharto inilah yang kemudian menandai era baru dalam sejarah pemerintahan Republik Indonesia yakni orde baru. Sudah bukan rahasia lagi bahwa pemerintahan Soeharto merupakan sebuah bentuk pemerintahan yang otoriter. Saat itu kebebasan menjadi hal yang mahal bagi keberlangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis. Begitupula dalam pelaksanaan pemerintahan, banyak dominasi-dominasi politik dari golongan karya dan militer dengan tujuan untuk melanggengkan kekuasaan Soeharto. Birokrasi merupakan salah satu dari tiga kekuatan politik Soeharto dalam usaha melanggengkan kekuasaan selain golongan karya dan militer. Dalam birokrasi, birokrat dijadikan bagian dari faksi dalam Golkar, pembesaran jumlah PNS sebagai kantong kader dan pendukung Golkar. Birokrasi Indonesia mengawasi masyarakat secara birokratis, berjenjang dan pengendalian yang ketat (Syafuan, 2000). Karakteristik utama birokrasi masa Orde Baru adalah kuatnya penetrasi birokrasi pemerintah, sebagai representasi kehadiran Negara, ke dalam kehidupan masyarakat. Birokrasi sipil dalam menjalankan tugasnya sepenuhnya mendapat dukungan

dari jajaran birokrasi militer, baik pada tingkat pusat melalui Kopkamtib (Komando Pemulihan Keamanan dan Keterlibatan) sampai pada tingkat desa melalui Koramil (Komando Rayon Militer) dan Babinsa (Bintara Pembina Desa).

Birokrasi pada masa Orde Baru menciptakan strategi politik korporatisme Negara yang bertujuan untuk mendukung penetrasinya ke dalam masyarakat, sekaligus dalam rangka mengontrol publik secara penuh. Korporatisme Negara merupakan sistem perwakilan kepentingan yang biasanya banyak diterapkan oleh rezim pemerintahan otoritarian. Dalam sistem ini, unit konstituensinya berjumlah terbatas, tunggal, mewajibkan anggotanya tidak saling bersaing, diatur secara hirarki, merekrut anggota berdasarkan fungsi atau profesi, memperoleh monopoli dalam mewakili kepentingan dalam bidang tertentu, mendapat pengakuan, izin dari pemerintah, pemilihan pimpinannya dan artikulasi kepentingannya dikendalikan oleh pemerintah. Strategi politik birokrasi tersebut membawa implikasi pada hilangnya kemajemukan atau pluralitas sosial, politik, maupun budaya yang terdapat dalam masyarakat Indonesia. Kehidupan sosial dan politik masyarakat diorganisasikan dalam wadah kepentingan yang sifatnya serba tunggal untuk memudahkan mobilisasi oleh birokrasi pemerintah, seperti dengan pembentukan Korpri, HKTI, PKK, Karang Taruna, KNPI, KUD dan Kadin. Pemerintahan Orde Baru mulai menggunakan birokrasi sebagai *premium mobile* bagi program pembangunan nasional. Reformasi birokrasi yang dilakukan pada saat itu diarahkan pada: Pertama, memindahkan wewenang administrative kepada eselon atas dalam hirarki birokrasi; Kedua, untuk membuat agar birokrasi responsive terhadap kehendak kepemimpinan di pusat; serta Ketiga, untuk memperluas wewenang pemerintah baru dalam rangka mengonsolidasikan pengendalian atas daerah-daerah. Secara umum berdasarkan tinjauan kesejarahan dapat terlihat bahwa perilaku dan masalah birokrasi pelayanan publik di Indonesia banyak dipengaruhi oleh faktor sejarah pembentukan birokrasi dari masa ke masa. Birokrasi semenjak zaman kerajaan sampai masa kolonial tidak pernah dirancang untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Birokrat sepenuhnya mengabdikan pada kepentingan kekuasaan. Demikian pula pada masa pemerintahan kolonial, birokrasi dipergunakan sebagai instrument bagi kepentingan kekuasaan. Bahkan, praktik tersebut terus berlanjut sampai pada masa pemerintah Orde Baru. Berbagai kebijakan politik dari pemerintah selalu menempatkan birokrasi sebagai sentral bagi pengaturan kehidupan masyarakat. Efek dari kebijakan yang menjadikan birokrasi sebagai instrument kekuasaan adalah tumbuh suburnya budaya birokrasi yang sangat sentralistik dan berorientasi pada kekuasaan. Birokrasi semenjak awal telah ditempatkan sebagai lembaga yang berada di atas masyarakat.

Dari berbagai penjelasan di atas, rasanya memang tidak salah jika budaya negatif birokrasi saat ini banyak dipengaruhi oleh sejarah perkembangan birokrasi. Nilai-nilai lama yang telah bertahun-tahun atau bahkan berabad-abad telah melekat pada pola pikir dan perilaku masyarakat yang akhirnya menjadikan sebagai sebuah budaya yang sangat sulit untuk diubah.

Patologi Birokrasi dan Harapan untuk Reformasi Birokrasi.

Telah dijelaskan pada pembahasan sebelumnya, bahwa sebagian besar masyarakat memandang atau mempersepsikan birokrasi sebagai sesuatu yang memiliki konotasi negative. Padahal birokrasi merupakan pilar utama penyelenggaraan pemerintahan yang bersentuhan langsung dengan publik atau masyarakat. Yang ada dibenak mereka birokrasi berkaitan dengan beberapa hal negatif seperti ruwet, membingungkan, membuat emosi, pungli, korupsi, kolusi, nepotisme dan lain sebagainya. Memang tidak heran jika masyarakat mempersepsikan birokrasi dengan konotasi yang negative, pasalnya sejarah dan pengalaman kelam masa lalu memang telah membentuk sebuah budaya yang tidak baik bagi penyelenggaraan pemerintahan (kultur birokrasi) di Indonesia. Pertama, kita telah terbiasa mengetahui bahwa fakta sejarah sistem administrasi negara yang diterapkan sekarang ini adalah warisan pemerintah kolonial Belanda yang memiliki dasar hukum dan kepentingan penjajah kala itu. Struktur norma, dasar hukum serta nilai masih berorientasi pada pemenuhan kepentingan penguasa daripada pemenuhan kebutuhan masyarakat (Thoha, 2003). Kultur tersebut juga menjadi bagian dari bentuk birokrasi patrimonialisme yang menekankan hubungan antara patron- klien. Kegagalan pemerintah dalam membenahi struktur norma, dasar hukum serta nilai lama yang masih mengadopsi milik pemerintah kolonial menyebabkan pemerintah mengalami kegagalan dalam memenuhi aspirasi dan kebutuhan masyarakat secara baik. Kualitas dan kinerja birokrasi dalam melaksanakan pelayanan publik kepada masyarakat masih jauh dari harapan akibat masih belum terciptanya budaya dan mindset yang menekankan pelayanan sesuai kebutuhan pelanggan. Yang ada saat ini adalah birokrasi menjadi lahan emas bagi pemenuhan hasrat akan kekuasaan oleh para birokrat dan politisi sehingga potensi korupsi, kolusi, nepotisme semakin tinggi dan potensi pelayanan kepada masyarakat semakin rendah.

Perilaku-perilaku negatif para aparat birokrasi tersebut yang kemudian disebut dengan patologi birokrasi. Patologi birokrasi adalah penyakit dalam birokrasi Negara yang muncul akibat perilaku para birokrat dan kondisi yang membuka kesempatan untuk itu, baik yang menyangkut politis, ekonomis, social cultural dan teknologikal. Atau dalam kata lain, patologi birokrasi adalah perilaku-perilaku negatif, melanggar aturan

ataupun indisipliner yang dilakukan oleh pejabat birokrasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Ombudsman, ada beberapa jenis perilaku-perilaku negatif yang dilakukan oleh aparat birokrasi di Indonesia seperti:

- (1) Penanganan Berlarut
- (2) Penyimpangan Prosedur
- (3) Penyalahgunaan wewenang
- (4) Praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme
- (5) Intervensi
- (6) Inkompetensi
- (7) Melalaikan Kewajiban

Dalam konteks penyelenggaraan birokrasi Indonesia, ada beberapa penyebab terjadinya perilaku-perilaku negatif para aparat birokrasi seperti:

- (1) Lemahnya Faktor Moral dari setiap aparat birokrasi
- (2) Gaji yang rendah
- (3) Lemahnya pengawasan (controlling)
- (4) Rekrutment yang tidak melalui mekanisme yang benar
- (5) Aturan dan mekanisme kerja yang belum jelas

Patologi birokrasi umum terjadi di berbagai negara, terutama pada negara-negara berkembang menunjukkan adanya kecenderungan mengutamakan kepentingan sendiri, mempertahankan status-quo, resisten terhadap perubahan, cenderung terpusat (*centralized*), dan dengan kewenangannya yang besar seringkali memanfaatkan kewenangannya itu untuk kepentingan sendiri. Hal ini merupakan suatu tantangan besar bagi administrasi negara dan birokrasi pada umumnya. Menurut Kartasasmita (1995), dari berbagai penelitian diketahui betapa tidak mudahnya melakukan pembaharuan di bidang administrasi negara. Sebabnya adalah pendekatan yang sering kali bersifat formal struktural, yaitu kepada penataan organisasi dan fungsi-fungsi.

Solusi untuk mengatasi patologi birokrasi adalah dengan melakukan perubahan. Menurut Widaningrum (2009: 368), sistem administrasi dan manajemen dalam birokrasi publik memang tidak didisain untuk sering berubah. Namun demikian, kenyataannya menunjukkan bahwa stabilitas seringkali bersifat sebaliknya (*counter-productive*). Dalam era yang penuh dengan perubahan seperti sekarang ini, sistem yang tidak dapat berubah justeru akan menemui banyak kegagalan.

Berkaitan dengan perubahan, yang sesungguhnya amat penting, tetapi lebih sulit dilakukan adalah pembaharuan pada sisi nilai-nilai yang membentuk manusia-manusia birokrat. Internalisasi nilai-nilai ini yang oleh Riggs (1996) disebut *introfection*, merupakan kunci terhadap peningkatan kinerja birokrasi. Terutama yang perlu menjadi perhatian adalah memperbaiki sikap birokrasi dalam hubungan dengan masyarakatnya.

Secara teoritik, disadari bahwa konsep birokrasi yang dirumuskan oleh Weber dengan berbagai karakteristiknya diyakini bahwa proses administrasi dalam kegiatan pemerintahan itu hanya dapat menjadi efisien, rutin dan nonpartisan apabila cara kerja organbisasi pemerintah itu dirancang sedemikian rupa sehingga menyerupai cara kerja sebuah mesin (Morgan, 1986). Persoalannya adalah mengapa ketika model ini diterapkan di beberapa negara, termasuk Indonesia justru menimbulkan berbagai fenomena yang menunjukkan adanya perilaku birokrasi yang bersifat patologis, bahkan dapat dianggap sebagai pengingkaran terhadap jiwa birokrasi itu sendiri.

Salah satu aspek birokrasi yang paling banyak disoroti adalah struktur birokrasi. Struktur birokrasi Weberian memiliki berbagai masalah internal yang pada tingkat tertentu berpotensi menyebabkan birokrasi mengalami disfungsi (Caiden, 1991). Setiap aspek dan struktur birokrasi, selain memiliki manfaat dan kontribusi terhadap efisiensi dan kinerja birokrasi, juga memiliki potensi untuk menciptakan penyakit birokrasi. Suatu variabel struktur birokrasi dapat menghasilkan penyakit birokrasi jika intensitas dari variabel itu sudah menjadi berlebihan.

Sebagai contoh, hierarki dalam suatu organisasi sangat bermanfaat karena membantu pimpinan melakukan kontrol dan juga dapat membuat arus perintah dan informasi menjadi lebih jelas, sehingga mempermudah koordinasi. Namun, ketika hierarki semakin panjang, maka berbagai persoalan dalam organisasi akan muncul. Hierarki yang panjang menyebabkan arus perintah dan informasi menjadi semakin panjang dan cenderung mengalami distorsi. Proses pengambilan keputusan menjadi semakin lamban dan terkotak-kotak (*fragmented*). Bahkan hierarki juga dapat memperbesar ketergantungan bawahan terhadap atasan (Pye, 1978). Akibatnya seringkali muncul perilaku para pejabat birokrasi yang ABS (asal bapak senang), dan menunjukkan loyalitas secara berlebihan pada atasan.

Birokrasi publik di Indonesia yang memiliki hierarki ketat, panjang dan cenderung mendorong para pejabatnya untuk mengembangkan perilaku Asal Bapak Senang (ABS) memperoleh justifikasi dari lingkungannya karena budaya masyarakat yang paternalistis tidak bisa menjadi sensor bagi perilaku negatif yang muncul dari hierarki yang berlebihan. Sebaliknya budaya paternalistis itu justru mengajarkan kepada para pegawai untuk memberikan perlakuan istimewa kepada pimpinan. Budaya paternalistis mengajarkan mengenai suatu pola hubungan ternetu antara rakyat dan penguasa, serta antara bawahan dan atasan. Dalam budaya paternalistis bawahan harus memberikan pelayanan kepada atasan (Eisantadt, 1973). Mereka harus menunjukkan dedikasi dan loyalitas kepada atasannya. Bahkan dedikasi dan loyalitas itu cenderung mereka tunjukkan secara berlebihan, dengan maksud agar

atasannya memberikan keistimewaan tertentu. Mereka meyakini bahwa yang menentukan nasib mereka dalam berkarier adalah atasan. Hal inilah yang menyebabkan para pejabat birokrasi memiliki ketergantungan yang sangat tinggi kepada atasan. Perilaku Asal Bapak Senang (ABS) di kalangan pejabat birokrasi ini terbentuk sebagai hasil interaksi antara budaya paternalistis dan struktur birokrasi Weberian yang selanjutnya menghasilkan penyakit birokrasi.

Dalam sistem politik yang tidak demokratis, penyakit birokrasi tidak mudah untuk dicegah, karena kekuasaan terkonsentrasi pada pemerintah dan birokrasi. Masyarakat tidak memiliki sumber daya yang cukup untuk mengontrol perilaku birokrasi. Oleh karena itu masyarakat tidak dapat berbuat banyak ketika para pejabat birokrasi publik hanya memikirkan kepentingan birokrasi, atasan, dan dirinya sendiri serta mengabaikan kebutuhan dan kepentingan publik. Pengguna layanan birokrasi berada pada posisi yang sangat lemah ketika berhadapan dengan birokrasi dan pejabatnya. Apalagi jika kapasitas dari unsur dan komponen masyarakat madani, seperti media, NGO, dan kelompok-kelompok madani lainnya masih sangat lemah, maka kontrol terhadap perilaku birokrasi menjadi sangat tidak efektif, sehingga penyakit birokrasi terus tumbuh dengan sangat subur.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa patologi birokrasi adalah merupakan hasil interaksi antara struktur birokrasi yang salah dan variabel-variabel lingkungan yang salah. Struktur birokrasi yang hierarkis berinteraksi dengan budaya masyarakat yang paternalistis, sistem politik yang tidak demokratis dan ketidakberdayaan kelompok masyarakat madani cenderung melahirkan perilaku birokrasi paternalistis yang merugikan kepentingan publik. Patologi birokrasi bukan hanya disebabkan oleh struktur birokrasi yang salah dan tidak tepat, seperti hierarki yang berlebihan, prosedur yang *rigid*, fragmentasi birokrasi yang terlalu banyak, dan masalah structural lainnya. Selain masalah structural, patologi birokrasi disebabkan juga oleh interaksi berbagai variabel yang saling terkait antara satu dengan yang lainnya, baik yang terdapat dalam struktur birokrasi, budaya birokrasi, maupun variabel-variabel lain yang terdapat dalam lingkungan.

Menurut Siagian (1994:35), agar seluruh birokrasi pemerintahan negara mampu menghadapi berbagai tantangan yang mungkin timbul, baik yang sifatnya politis, ekonomi, sosio-kultural, dan teknologikal, berbagai penyakit yang mungkin sudah dideritanya atau mengancam akan menyerangnya, perlu diidentifikasi untuk kemudian dicarikan terapi pengobatannya yang paling efektif. Harus diakui bahwa tidak ada birokrasi yang sama sekali bebas dari berbagai patologi birokrasi. Sebaliknya tidak ada birokrasi yang menderita semua penyakit birokrasi sekaligus.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka Siagian (1994: 36-145), mengidentifikasi berbagai patologi birokrasi yang dikategorikan ke dalam lima kelompok, yaitu:

- (1) Patologi yang timbul karena persepsi dan gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi.
- (2) Patologi yang disebabkan karena kurangnya atau rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional.
- (3) Patologi yang timbul karena tindakan para aparat birokrasi yang melanggar norma-norma hukum dan

- peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (4) Patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrat yang bersifat disfungsional atau negatif.
- (5) Patologi yang merupakan akibat situasi internal dalam berbagai instansi dalam lingkungan pemerintahan.

Secara lengkap berbagai penyebab munculnya patologi dan bentuk-bentuk patologi tersebut dapat diuraikan dalam tabel berikut:

Tabel 1:
Penyebab dan Bentuk-bentuk Patologi Birokrasi

PERSEPSI DAN GAYA MANAJERIAL PARA PEJABAT BIROKRASI	RENDAHNYA PENGETAHUAN & KETERAMPILAN PETUGAS	PELANGGARAN TERHADAP NORMA HUKUM	PERILAKU YANG BERSIFAT DISFUNGSIONAL	SITUASI INTERNAL DALAM BERBAGAI INSTANSI PEMERINTAHAN
Penyalahgunaan wewenang dan jabatan; Persepsi yang didasarkan pada prasangka; Pengaburan masalah; Menerima sogok; Pertentangan kepentingan; Kecenderungan mempertahankan status quo; Empire Building; Sikap bermewah-mewah; Pilih kasih; Ketakutan pada perubahan, inovasi dan resiko; Penipuan; Sikap sombong; Ketidakpedulian pada kritik dan saran; Jarak kekuasaan; Tidak mau bertindak; Takut mengambil keputusan Sikap menyalahkan orang lain; Tidak adil; Intimidasi; Kurangnya komitmen; Kurangnya koordinasi; Kurangnya kreativitas dan eksperimentasi; Kreativitas yang rendah; Kurangnya visi yang imajinatif; Kedengkian; Nepotisme; Tindakan yang tidak rasional; Bertindak di luar wewenangnya; Paranoia; Sikap Opresif; Patronase; Penyeliaan dengan pendekatan punitive; Keengganan mendelegasikan; Keengganan memikul tanggung jawab; Ritualisme; Astigmatisme; Xenophobia;	Ketidakmampuan menjabarkan kebijakan pimpinan; Ketidaktelitian; Rasa puas diri; Bertindak tanpa pikir; Kebingungan; Tindakan yang counter productive; Tidak adanya kemampuan berkembang; Mutu hasil pekerjaan yang rendah; Kedangkalan; Ketidakmampuan belajar; Ketidaktepatan tindakan; Inkompetensi; Ketidakekatan; Ketidakteraturan; Melakukan kegiatan yang tidak relevan; Sikap ragu-ragu; Kurangnya imajinasi; Kurangnya prakarsa; Kemampuan rendah; Bekerja tidak produktif; Ketidakrapian; Stagnasi.	Penggemukan pembiayaan; Menerima sogok; Ketidakjujuran; Korupsi; Tindakan kriminal; Penipuan; Kleptokrasi; Kontrak fiktif; Sabotase; Tatabuku yang tidak benar; Pencurian.	Bertindak sewenang-wenang; Pura-pura sibuk; Paksaan; Konspirasi; Sikap takut; Penurunan mutu; Tidak sopan; Diskriminasi; Cara kerja yang legalistil; Dramatisasi; Sulit dijangkau; Sikap tidak acuh; Tidak disiplin; Inersia; Sikap kaku (tidak fleksibel) Tidak berperikemanusiaan; Tidak peka; Sikap tidak sopan; Sikap lunak; Tidak peduli mutu kinerja; Salah tindak; Semangat yang salah tempat; Negativisme; Melalaikan tugas; Rasa tanggung jawab yang rendah; Lesu darah (anorexia) Paperasserie; Melaksanakan kegiatan yang tidak relevan; Cara kerja yang berbelit-belit (red tape) Kerahasiaan; Pengutamakan kepentingan sendiri; Suboptimasi Sycophancy; Tampering; Imperatif wilayah kekuasaan; Tokenisme; Tidak profesional; Sikap tidak wajar; Melampaui wewenang; Vasted interest; Pertentangan kepentingan; Pemborosan;	Penempatan tujuan dan sasaran yang tidak tepat; Kewajiban sosial sebagai beban; Eksplotasi; Ekstorsi; Tidak tanggap; Pengganguan terselubung; Motivasi yang tidak tepat; Imbalan yang tidak memadai; Kondisi kerja yang kurang memadai; Pekerjaan yang tidak kompatibel; Inconvenience; Tidak adanya indikator kinerja; Kekuasaan kepemimpinan; Miskomunikasi; Misinformasi; Beban kerja yang terlalu berat; Terlalu banyak pegawai; Sistem pilih kasih (spoil system); Sasaran yang tidak jelas; Kondisi kerja yang tidak aman; Sarana dan prasarana yang tidak tepat; Perubahan sikap yang mendadak.

Sumber: Siagian, 1994. *Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi dan Terapinya*. Jakarta, Ghalia Indonesia: Hal. 35-145.

Mencerermati berbagai uraian tentang patologi birokrasi seperti yang dipaparkan di atas, secara umum memberi gambaran bahwa patologi birokrasi merupakan suatu kondisi dimana birokrasi mengalami suatu keadaan yang tidak normal atau berada pada situasi yang tidak dikehendaki menurut prinsip dan tujuan birokrasi itu sendiri.

Berkaca pada beberapa hal tersebut lebih tepatnya pada perilaku- perilaku negatif yang menyebabkan masyarakat semakin menilai buruk terhadap kinerja birokrasi, nampaknya agenda reformasi birokrasi menjadi sebuah agenda yang mendesak. Bukan hanya sebuah *blue print* tanpa ada eksekusi dan implementasi yang jelas melainkan diperlukan komitmen dan kerjasama semua pihak untuk melaksanakannya, karena secara kontekstual birokrasi merupakan pilar utama bagi penyelenggaraan pemerintahan yang bersinggungan langsung dengan masyarakat dan jalan utama mewujudkan sebuah tata pemerintahan yang baik atau yang dikenal dengan *good governance*. Reformasi Birokrasi dan *Good Governance* merupakan sebuah istilah yang tidak asing lagi bagi penyelenggaraan pemerintahan di sebuah negara. Kedua istilah tersebut nampaknya menjadi sebuah istilah yang memiliki makna harapan yang sangat besar bagi perbaikan sebuah penyelenggaraan pemerintahan di sebuah negara. Pada dasarnya, reformasi birokrasi dan *good governance* merupakan dua konsep yang saling berkaitan dalam konteks sebuah transformasi dan perbaikan menyeluruh dalam tata penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Pantas saja, jika pemerintah memiliki harapan besar bagi sebuah pola perubahan yang mendasar dan menyeluruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan melalui mekanisme reformasi birokrasi yang nantinya diharapkan menuju sebuah tata pemerintahan yang baik yakni *good governance*.

Perkembangan Reformasi Birokrasi di Indonesia.

Sejak orde lama sampai era saat ini bisa dibbilang birokrasi Indonesia masih jauh dari apa yang diharapkan masyarakat. Mengapa bisa dibbilang seperti itu? Karena melihat berbagai pemaparan sebelumnya bahwa masyarakat selalu memandang dan mempersepsikan birokrasi dengan sebuah konotasi yang negatif. Kesalahannya ada dimana? Ini yang kemudian menjadi pertanyaan dimana jawaban atas pertanyaan tersebut ada pada seluruh aparat birokrasi dan pemerintah sebagai otoritas serta pembuat regulasi dalam mengatur birokrasi yang notabene sebagai pilar utama penyelenggaraan pelayanan publik terhadap pemerintah. Di era reformasi saat ini memang dapat dikatakan birokrasi sedikit berbenah. Berbenah bukan berarti secara langsung pelayanan publik kepada masyarakat yang dijalankan oleh organisasi birokrasi menjadi lebih baik, melainkan saat ini pemerintah memiliki itikad baik dalam menciptakan sebuah transformasi, perubahan serta reformasi birokrasi ke

arah yang lebih diinginkan oleh masyarakat. Pada dasarnya, reformasi birokrasi atau lebih mudahnya proses perubahan dan pembenahan struktur, mekanisme serta budaya kerja organisasi birokrasi telah berlangsung cukup lama. Hal tersebut tercermin dari berbagai kebijakan- kebijakan ataupun aturan- aturan yang secara resmi mengatur tentang struktur, mekanisme, budaya kerja serta peningkatan kapasitas perangkat birokrasi yang ada. Namun, kebijakan tersebut memang tidak dapat diimplementasikan secara baik mengingat tekanan politis dan cara pandang penguasa yang menempatkan birokrasi sebagai alat kekuasaan masih banyak terjadi. Misalnya saja, hal tersebut terjadi ketika era orde baru. Bukan rahasia umum lagi, bahwa pemerintahan Soeharto menggunakan birokrasi sebagai salah satu mesin serta kekuatan politik dalam melanggengkan kekuasaannya. Kondisi seperti ini dimana birokrasi menjadi sebuah alat politik yang kemudian semakin menjadikan birokrasi pada era tersebut sangat buruk dimata masyarakat.

Setelah peristiwa 1998 yang berhasil menumbangkan kekuasaan Soeharto, ada sebuah angin perubahan yang dibawa melalui proses tersebut. Era transisi kepemimpinan menuju demokrasi nampaknya akan dikawal secara ketat oleh pemerintahan di bawah kendali BJ. Habibie. Habibie berusaha merebut hati rakyat Indonesia dengan membuat kebijakan- kebijakan yang menjadi tuntutan reformasi dan berusaha semaksimal mungkin untuk mereduksi kepentingan- kepentingan kroni orde baru yang masih tersisa.

Dalam hal birokrasi, Presiden Habibie nampaknya memiliki komitmen yang sangat besar dalam menggeser nilai- nilai lama yang telah ditanamkan oleh Soeharto sebelumnya. Hal tersebut terlihat ketika pemerintah berusaha mengganti UU nomor 8 tahun 1974 yang mengatur tentang pokok- pokok kepegawaian negara sebagai produk hukum orde baru dengan UU nomor 43 tahun 1999. Dalam proses perubahan undang- undang yang mengatur tentang pokok- pokok kepegawaian negara tersebut ada beberapa point penting yang menjadi dasar perubahan wajah birokrasi kita saat itu. Perubahan pertama adalah dalam undang- undang tersebut mencakup tentang penekanan pada pemberantasan serta penciptaan sebuah kultur organisasi birokrasi yang bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Pemberantasan serta penciptaan kultur birokrasi yang bebas KKN nampaknya cukup sejalan dengan agenda serta tuntutan reformasi kala itu. Perubahan mendasar kedua dari undang- undang tersebut adalah adanya penekanan terhadap netralitas pegawai negeri atau aparat birokrasi dalam berpolitik praktis. Perubahan kedua ini yang menegaskan adanya sebuah itikad baik pemerintah kala itu untuk memisahkan urusan birokrasi dengan politik demi terciptanya sebuah kultur organisasi birokrasi yang

baik. Perubahan-perubahan terhadap wajah birokrasi yang dilakukan oleh Habibie tersebut nampaknya sedikit merubah persepsi masyarakat terhadap kultur birokrasi yang selama 32 tahun dicitrakan masyarakat sebagai alat politik Soeharto.

Kemudian di era presiden Abdurrahman Wahid, komitmen pemerintah dalam menciptakan sebuah kultur birokrasi yang semakin baik terlihat dari berbagai kebijakan yang dikeluarkan pemerintah dalam mengatur aparat birokrasi. Seperti dikeluarkannya undang-undang nomor 96 sampai dengan UU nomor 101 tahun 2003 yang masing-masing mengatur tentang mekanisme pengangkatan pegawai negeri, *upgrading* kemampuan pegawai negeri dan sebagainya. Hal ini semakin menegaskan bahwa komitmen pemerintah kala itu adalah memperbaiki wajah dan kultur birokrasi Indonesia dimulai dengan membenahan struktur sumber daya manusianya serta peningkatan kapasitas aparat birokrasi.

Di era selanjutnya sampai saat ini, istilah reformasi birokrasi nampaknya bukan menjadi sesuatu yang asing lagi. Komitmen pemerintah dalam reformasi birokrasi telah dibuktikan melalui adanya *grand design* dan *road map* yang tertuang dalam undang-undang nomor 81 tahun 2010. Reformasi birokrasi dipandang menjadi agenda penting dan mendesak untuk saat ini mengingat persepsi masyarakat yang negatif terhadap birokrasi saat ini.

Dari beberapa perkembangan reformasi birokrasi yang telah dijelaskan, muncul pertanyaan apakah melalui kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pemerintah tentang aparat birokrasi, mekanisme kerja serta struktur organisasi birokrasi telah dirasakan perubahannya dan berhasil dikatakan reformasi birokrasi? Mungkin bisa dikatakan belum karena semakin tahun tingkat kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan semakin menurun. Itu artinya tidak ada perubahan pola serta mekanisme kerja aparat birokrasi seperti yang diharapkan masyarakat. Kembali lagi bahwa kunci reformasi birokrasi ada pada kepemimpinan dan komitmennya. Kebijakan boleh saja dikeluarkan dengan ekspektasi yang sangat baik. Tetapi jika sang pemimpin tidak memiliki kontrol yang bagus terhadap proses implementasi serta komitmen yang kuat untuk melakukan perubahan, maka apa yang menjadi ekspektasi besar terhadap reformasi birokrasi akan sia-sia.

Masa Depan Reformasi Birokrasi di Indonesia.

Banyak pengalaman dari berbagai negara yang telah berhasil mengimplementasikan proses reformasi birokrasi dalam tata penyelenggaraan pemerintahan di negaranya menunjukkan bahwa reformasi birokrasi merupakan langkah utama yang menentukan pencapaian

kemajuan negara. Belajar dari berbagai pengalaman negara-negara internasional, menunjukkan bahwa keberhasilan transformasi dan perubahan pada tata birokrasi di negaranya sangat tergantung pada komitmen dan *leadership character* atau karakter kepemimpinan. Penjabaran dari maksud tersebut adalah, pertama yang terpenting adalah adanya komitmen untuk melakukan modernisasi, transformasi serta perubahan terhadap nilai-nilai serta struktur dalam mekanisme kerja birokrasi. Artinya, dilakukan perubahan mendasar dalam penciptaan kultur birokrasi yang lebih menekankan pada nilai-nilai serta budaya baru/modern terutama pada nilai yang berfokus pada pelayanan kepada masyarakat. Menurut Gifford dan Pinchot mekanisme perubahan struktur nilai dan budaya lama ke baru dalam birokrasi adalah sebagai berikut:

Tabel 2.
Perubahan Struktur Nilai dan Budaya Birokrasi

Budaya Lama/ Klasik	Budaya Baru/ Modern
Bekerja tanpa keahlian	Bekerja sesuai keahlian yang dimiliki
Bekerja tidak bermakna	Bekerja dengan inovasi dan kepedulian yang tinggi terhadap user
Bekerja secara individu untuk merebut simpati pimpinan	Bekerja secara teamwork
Bekerja dengan basis fungsional	Bekerja dengan basis proyek
Satu bidang keahlian yang dimiliki	Mengadopsi beragam skill
Atasan atau pimpinan sangat berkuasa	Masyarakat sebagai user memiliki kuasa yang besar pula
Koordinasi dari atas (top-down coordinations)	Koordinasi diantara rekan kerja

Sumber: Gifford and Pinchot, 1993

Kedua, komitmen yang dibutuhkan dalam keberhasilan proses reformasi birokrasi adalah komitmen untuk melakukan penegakkan hukum (*supreme of law*). Penegakkan hukum memang menjadi sebuah isu sentral saat ini. Penegakkan hukum diperlukan dalam berbagai tindakan menyimpang terhadap penyelenggaraan birokrasi seperti mal-administrasi, korupsi, kolusi, nepotisme dan tindakan indisipliner lainnya. Kedua komitmen itu nampaknya menjadi komitmen dasar bagi pelaksanaan reformasi birokrasi di negeri ini.

Namun, komitmen tersebut nampaknya tidak akan berhasil tanpa apa yang dinamakan dengan *leadership character*. *Leadership character* penting dibutuhkan dalam menciptakan maupun menjalankan berbagai macam kebijakan. *Leadership Character* yang dibutuhkan dalam hal ini adalah model kepemimpinan yang tegas, responsive terhadap aspirasi masyarakat, konsisten serta yang tidak dikekang oleh kepentingan-kepentingan lain. Hubungan *leadership character* yang baik dengan

komitmen sebagai rumus dasar pelaksanaan reformasi birokrasi dapat dilihat dalam misalnya kepemimpinan yang tegas dan berani dalam menegakkan hukum dan melaksanakan perubahan. Hal ini yang kemudian menjadi isu sentral saat ini terkait penegakkan hukum di negeri ini. Di sisi lain, *leadership character* yang konsisten menjadi bagian terpenting dalam menjalankan proses reformasi birokrasi kaitannya dengan komitmen untuk melakukan transformasi serta perubahan nilai dan budaya dalam kultur birokrasi itu sendiri.

Oleh karena itu, berbicara masa depan reformasi birokrasi di Indonesia intinya berada pada komitmen seluruh aparatur birokrasi dari tingkat atas sampai bawah serta karakter kepemimpinan yang memang tegas, berani dan konsisten dalam menjalankan apa yang dinamakan reformasi birokrasi tersebut. Tanpa adanya komitmen dan *leadership character* yang kuat dan baik sebagai rumus dasar dalam pelaksanaan reformasi birokrasi maka harapan ataupun cita- cita untuk mewujudkan sebuah tata penyelenggaraan pemerintahan/ organisasi birokrasi yang baik dan tata pemerintahan yang baik akan sia- sia atau sebatas *blue print* yang berada dalam ruang vakum.

Tabel 3
Pergeseran Paradigma Birokrasi

Dimensi	Paradigma Lama Birokrasi	Paradigma Baru Birokrasi
Kultur dan Struktur Kerja	Irasional-hirarkis	Rasional- Egaliter
Hubungan Kerja	Komando- Intervensionis	Partisipan-Outonomus
Tujuan Kerja	Penguasaan, Pengendalian Publik	Pemberdayaan Publik, Demokratisasi
Sikap terhadap public	Rent-seeking (ekonomi biaya tinggi)	Profesional, Pelayanan Publik transparansi biaya, public Accountability
Pola Rekrutmen, pengawasan & Penghargaan	Spoil System (Nepotisme, dikriminasi berdasarkan ikatan primordial, suku, Ras dan Agama)	Merit System (Pangkat karena skill/ keahlian, pengawasan kolektif, obyektif)
Model Pelayanan	Tidak Ada kompetisi dalam pelayanan	Ada Kompetisi dalam Memberikan Pelayanan
Keterkaitan dengan Politik	Birokrasi Berpolitik	Netralitas Politik

Diolah Oleh: Syafuan Rozi dari berbagai sumber, th.2000

IV. SIMPULAN

Birokrasi merupakan bagian penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Posisi birokrasi yang bersinggungan langsung dengan masyarakat menempatkan birokrasi sebagai pilar utama dalam penyelenggaraan pelayanan

publik kepada masyarakat. Namun, posisi birokrasi yang sangat penting tersebut tidak dibarengi dengan kinerja yang bagus oleh para abdi negara. Bukan rahasia lagi jika buruknya kinerja para abdi negara ini terkait dengan masa lalu kelam bangsa ini akibat penjajahan dan sistem feodalisme yang berlaku. Sistem birokrasi semacam ini dapat terlihat dengan jelas ketika para pemegang birokrasi cenderung bekerja untuk penguasa, bukan untuk masyarakat. Budaya birokrasi yang semacam ini juga dapat menyebabkan sebuah ciri pemerintahan yang patron klien. Yaitu, dimana seorang penguasa bertindak sebagai patron yang bertugas memberikan jabatan serta perlindungan terhadap kliennya (bawahan), dengan imbal jasa berupa loyalitas dan dedikasi untuk patron. Dengan keadaan birokrasi yang demikian rupa ditambah lagi tindakan- tindakan melanggar aturan, indispliner atau yang dikatakan dengan patologi birokrasi maka akan sangat mustahil untuk menciptakan sebuah pelayanan yang baik untuk masyarakat. Pantas ketika masyarakat selalu mempersepsikan buruk ketika mendengar kata birokrasi. Melihat peliknya permasalahan tersebut, akhirnya muncul sebuah konsep perbaikan untuk penyelenggaraan pemerintah/ birokrasi yang baik yakni reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi ini juga menjadi harapan awal untuk mengarah pada tata pemerintahan yang baik atau *good governance*.

Itikad baik pemerintah untuk menyelenggarakan sebuah kultur penyelenggaraan pemerintahan dalam sebuah organisasi birokrasi yang baik nampaknya sudah berlangsung sejak lama. Hal tersebut terbukti dengan banyaknya regulasi- regulasi yang mengatur tentang disiplin kepegawaian, *upgrading* kapasitas pegawai, mekanisme serta struktur kepegawaian dan lain sebagainya. Hal ini menjadi penting karena proses pembenahan kultur birokrasi harus dimulai pada aparat- aparat birokrasi.

Namun dalam melaksanakan proses reformasi birokrasi, para ahli menyatakan bahwa ada dua rumus dasar untuk pelaksanaan reformasi birokrasi ini yakni komitmen dan *leadership character*. Komitmen menjadi penting untuk melaksanakan apa yang menjadi keinginan besar dari proses reformasi birokrasi tersebut. Di sisi lain, karakter seorang pemimpin juga yang kuat dan tegas menjadi penunjang keberhasilan reformasi birokrasi tersebut. Tetapi dalam realitanya, memang tidak mudah untuk melaksanakan reformasi birokrasi di negeri ini, karena masih kuatnya pengaruh budaya lama yang sudah melekat erat.

Oleh karena itu, berbicara masa depan reformasi birokrasi di Indonesia intinya berada pada komitmen seluruh aparatur birokrasi dari tingkat atas sampai bawah serta karakter kepemimpinan yang memang tegas, berani dan konsisten dalam menjalankan apa yang dinamakan

reformasi birokrasi tersebut. Tanpa adanya komitmen dan *leadership character* yang kuat dan baik sebagai rumus dasar dalam pelaksanaan reformasi birokrasi maka harapan ataupun cita-cita untuk mewujudkan sebuah tata penyelenggaraan pemerintahan/organisasi birokrasi yang baik dan tata pemerintahan yang baik akan sia-sia.

V. UCAPAN TERIMA KASIH

Pada kesempatan ini, penulis mengucapkan terima kasih kepada Redaksi Jurnal Dimensi Sosiologi Universitas Trunojoyo yang telah berkenan menerbitkan artikel ini. Dan terima kasih pula kepada seluruh pihak yang telah menjadi bagian dari penelitian dan kesuksesan penulisan artikel ini. Semoga bermanfaat bagi masa depan reformasi birokrasi di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Caiden, Gerald. 1969. *Administrative Reform*. Sagepub Press: California
- Caiden, G.E..1991. "What Really is Public Administration?" dalam *Public Administration Review*, Vol.51, No. 6.
- Dwiyanto Agus, dkk. 2003. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gajah Mada.
- , 2006. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Seri Kajian Birokrasi: Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- , 2008. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Gifford and Pinchot, Elizabeth.1993 *The End of Bureaucracy and The Rise of The Intelligent Organization*, Barret-Koehler Publishers: San Fransisco
- Manshur, Ali. 2011. *Pelaksanaan Reformasi Birokrasi*. Kemenag Press: Jakarta
- Monsod, T.C., 2008. *The Philippine Bureaucracy: Incentive Structures and implications for Performance*. Human Development Network (HDN) Discussion Paper Series, No.4.
- Morgan, G, 1986. *Images Of Organization*. Beverly Hills, Ca: Sage Puvlications.
- Osborne, D. and Gaebler, T. 1993. *Reinventing Government: How the Enterpreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York : Plume.
- Osborne, D. and Plastrik, P., 1997. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reiventing Government*. Addison-Wesley, reading, MA.
- Rahmasari, Anggraini. 2008. *Penerapan Good Governance dan perubahan budaya organisasi di Pemkot Blitar*. Jurnal Vol. 2 LIPI: Jakarta
- Rozi, Syafuan. 2000. *Model Reformasi Birokrasi Indonesia*. Jurnal Vol. 1 Widyariset: Jakarta
- Sobhan, Syafuan Rozi, 2000, *Masalah Birokrasi di Indonesia*. Jurnal Transparansi, Edisi 18 Maret 2000.
- Saiful H. Djarot, *Manajemen Pelayanan Publik dalam pelaksanaan Otoda dan Penataan kelembagaan di Pemerintah Kota Blitar*. Disampaikan dalam ceramah umum di Universitas Bhayangkara Surabaya tahun 2004
- Seri Penerbitan Studi Ilmu Politik. 1998. *Mengubur sistem politik Orde Baru*. Laboratorium Ilmu Politik FISIP UI & Mizan: Jakarta
- Shafritz, Jay M. dan Ott, J. Steven, 1987. *Classics of Organization Theory*, Second Edition, Brooks/ Cole Publishing Company Pasific Grove, California.
- Shafritz, Jay M. ed., 2000. *Defining Public Administration Selections from the International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Westview, A Mamber of the Perseus Books Group.
- Siagian, Sondang P. 1994. *Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi, dan Terapinya*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- , 2000. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Thoha, Miftah. 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Raja Grafindo Persada: Jakarta
- , 2002. *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta: PT, RajaGrafindo Persada.