

Jurnal Ilmu Pemerintahan

Pencerahan Untuk Memajukan Pemerintahan

REFORMASI BIROKRASI

**KEBIJAKAN DAN TANTANGAN REFORMASI
BIROKRASI PEMERINTAH**
Miftah Thoha

**UNDANG-UNDANG APARATUR SIPIL NEGARA:
MERUBAH DNA BIROKRASI**
Eko Prasajo & Laode Rudita

**KABINET DAN REFORMASI BIROKRASI
TUGAS PRESIDEN BARU**
Agus Dwiyanto

REFORMASI BIROKRASI MASALAH DAN ARAH PERUBAHAN
Andy Ramses M.

**STRATEGI REFORMASI DALAM PEMERINTAHAN
REPUBLIK INDONESIA**
Irfan Ridwan Maksum



DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi	i-ii
Daftar Isi	iii
Kebijakan dan Tantangan Reformasi Birokrasi Pemerintah Oleh: Miftah Thoha	1-12
Undang-Undang Aparatur Sipil Negara: Merubah DNA Birokrasi Oleh: Eko Prasajo dan Laode Rudita	13-33
Kabinet dan Reformasi Birokrasi: Tugas Presiden Baru Oleh: Agus Dwiyanto	34-45
Reformasi Birokrasi Masalah dan Arah Perubahan Oleh: Andy Ramses.M.	46-58
Strategi Reformasi dalam Pemerintahan Republik Indonesia Oleh: Irfan Ridwan Maksum	59-69
Reformasi Birokrasi: Menuju Peningkatan Pelayanan Publik Oleh: Muchlis Hamdi dan Halilul Khairi	70-85
Birokrasi, Demokrasi dan Politik di Indonesia Oleh: R. Siti Zuhro	86-105
Politisi, Birokrat dan Reformasi Birokrasi Oleh: Mada Sukmajati	106-125
Reformasi Birokrasi Perizinan Usaha di Daerah: Kebermasalahan Politik dan Teknokratik dalam Pembentukan PTSP Oleh: Robert Endi Jaweng	126-143

Reformasi Birokrasi: Menuju Peningkatan Pelayanan Publik

Oleh: Muchlis Hamdi¹ dan Halilul Khairi²

Abstract, reform of the bureaucracy emerged in response to the lack of involvement of the public sector bureaucracy as an institution that put the public interest above personal or group interests. Through the reform of the bureaucracy institutions of government expected actually have the ability to realize the people's lives prosperous, fair, and dignified. But in practice the reform of the bureaucracy still leave some problems, although there has been a grand design and road map of the implementation on bureaucratic reform in Indonesia. It means, a change in governance was not so much felt. This paper attempts to explore some of the constraints in bureaucratic reform in Indonesia, especially with regard to the poor performance of public services. Furthermore, the arrangement of public services in Indonesia is done by looking at best practices in other countries, such as Malaysia and Singapore.

Keywords: Best Practices, Public Service, Reform of The Bureaucracy.

1. Muchlis Hamdi, Guru Besar pada IPDN, Anggota Dewan Pakar MIPI.

2. Halilul Khairi, dosen IPDN.

Pendahuluan

Proklamasi kemerdekaan yang dikumandangkan sekitar 69 tahun yang lalu telah menjadi tonggak baru bagi perjalanan bangsa Indonesia menuju hidup sejahtera. Pernyataan kedaulatan yang sering disebut sebagai gerbang emas menuju kehidupan yang adil dan makmur tersebut menjadi daya dorong bersama bangsa Indonesia dalam menyatakan eksistensi dirinya dan mewujudkan kemanfaatannya. Dengan kemerdekaan, bangsa Indonesia memiliki pemerintahan sendiri; pemerintahan yang dicita-citakan dapat mewujudkan harapan setiap warganegara Indonesia untuk kehidupan yang lebih baik, hidup yang dihiasi dengan keberhasilan dan kebahagiaan.

Dalam perjalanannya, bangsa Indonesia telah mengalami suka dan duka kehidupan berpemerintahan. Secara fundamental, bangsa dan negara Indonesia telah menorehkan perubahan pada konstitusi negara; perubahan yang diharapkan dapat semakin menjamin kejelasan nilai dan bangunan kehidupan bahagia yang akan dicapai. Secara operasional, bangsa Indonesia juga telah mengalami rejim-rejim pemerintahan yang berbeda; masing-masing dengan catatan kekurangan dan klaim keberhasilan dalam memberikan sumbangan bagi pencapaian tujuan negara. Beriringan dengan perubahan dan perbedaan tersebut, rakyat Indonesia juga mengalami perubahan, yang pemaknaannya dapat dilakukan dari banyak dimensi. Pada satu sisi, perubahan tersebut dimaknai positif karena menyumbang pada semakin terbentuknya masyarakat yang demokratis dan mandiri. Pada sisi lain, perubahan yang sama dimaknai negatif karena dipandang semakin menjauh dari nilai-nilai utama bangsa dan masyarakat Indonesia. Pengungkapan perjalanan bangsa Indonesia ini dapat berlangsung dalam waktu yang panjang. Namun, dalam rangkaian pengungkapan perjalanan tersebut ada satu yang hampir pasti ditemui dalam setiap penggal perjalanan, yakni realita eksistensi birokrasi dan realisasi peranannya dalam menjadikan pemerintahan bermakna dan bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan hidup rakyat. Kesadaran dan sekaligus kebutuhan akan birokrasi yang demikian itu menjadi landasan yang tak terbantahkan bagi perlunya untuk terus menerus melakukan reformasi birokrasi.

Memaknai Birokrasi

Birokrasi dalam kehidupan negara modern adalah institusi pelaksana untuk mencapai tujuan pemerintahan. Birokrasi sebagaimana diyakini oleh Max Weber (dalam Harmon 1986: 69-71) adalah organisasi yang paling cocok bagi masyarakat modern untuk menciptakan efisiensi dalam kehidupan mereka. Kecocokan ini bermula dari landasan pembangunan birokrasi di atas nilai dan sumber kekuasaan yang bersifat "legal-rational," dan oleh karena itu diharapkan tidak mengenal terjadinya

diskriminasi bagi setiap warganegara.³

Birokrasi sebagai suatu institusi yang tak terhindarkan kehadirannya dalam pemerintahan modern dipahami dan diartikan secara berbeda-beda oleh setiap orang. Keanekaragaman pemahaman dan pengertian tersebut sangat dimungkinkan terjadi karena birokrasi memiliki perspektif yang beragam pula. Setidak-tidaknya terdapat lima perspektif yang dimiliki oleh birokrasi, yakni: management, politik, hukum, sosiologis, dan ekonomi.

Perspektif management adalah perspektif yang paling sering digunakan dalam memaknai dan memahami birokrasi. Dengan perspektif management ini, birokrasi dipahami sebagai suatu institusi penyedia pelayanan publik. Secara umum dipahami bahwa pelayanan publik bertalian dengan kebutuhan publik, yang jumlah dan kualitasnya bervariasi dan tak terbatas. Di sisi lain juga dipahami bahwa birokrasi menghadapi kondisi yang sebaliknya, yakni sumberdaya yang terbatas. Oleh karena itu, dalam perspektif management, tema sentral dari birokrasi adalah bagaimana menyediakan pelayanan publik yang efisien, efektif, dan berkesinambungan. Tema selanjutnya adalah bagaimana secara terus menerus meningkatkan kapasitas dan kompetensi birokrasi.

Perspektif politik memaknai birokrasi sebagai suatu institusi pengakomodasi kepentingan (*interest*). Dengan perspektif ini, birokrasi dipandang sebagai suatu wadah dari berbagai kekuatan terorganisir untuk mempengaruhi kebijakan pemerintahan. Implikasinya adalah terbangunnya pemahaman bahwa birokrasi adalah ajang perebutan pengaruh dan kekuasaan, yang di dalam alam demokrasi dilakukan melalui pemilihan umum yang adil dan kompetitif. Oleh karena itu, tema sentral dari birokrasi dalam perspektif politik adalah bagaimana mewedahi kepentingan dari kekuatan terorganisir yang memenangkan pemilihan umum agar tetap dalam koridor eksistensi pemerintahan untuk kesejahteraan rakyat.

Perspektif hukum memaknai birokrasi sebagai suatu institusi yang berdiri di atas fondasi kesepakatan sosial untuk hidup bersama dalam suatu keteraturan. Perspektif ini memandang hukum sebagai suatu pengaturan tentang perilaku bersama yang ditetapkan melalui mekanisme kesepakatan bersama. Setiap negara memiliki mekanisme kesepakatan bersama-sama masing-masing. Namun secara umum, mekanisme itu menunjukkan konfigurasi pembagian kekuasaan pemerintahan dan keterkaitan penyelenggaraannya melalui proses *checks and balances* dari para penyelenggara kekuasaan pemerintahan tersebut. Oleh karena itu, tema sentral dari birokrasi dalam perspektif hukum adalah bagaimana membangun birokrasi yang bersih dan berorientasi hukum.

Dalam perspektif sosiologis, birokrasi dimaknai sebagai suatu institusi yang

3. Dalam praktek, sebagai suatu organisasi berskala besar, birokrasi dikesani lamban, bertele-tele, dan tidak manusiawi (*red tapes*) (Knott dan Miller 1987: 108). Selain itu, birokrasi juga cenderung rentan dari godaan untuk melakukan penyimpangan yang oleh Wilson (1989: 323) disebut sebagai "*fraud, waste and abuse*."

seharusnya menjadi cermin dari keberadaan masyarakatnya. Pemaknaan tersebut pertama-tama menegaskan bahwa sebagai suatu institusi, birokrasi dipahami secara terus menerus melakukan interaksi dengan masyarakat. Kedua, kontinuitas interaksi dengan masyarakat tersebut berlangsung intensif. Implikasinya adalah ketika kontinuitas tersebut terhenti, maka birokrasi akan mengalami ancaman keberlangsungan eksistensinya. Ringkasnya, perspektif sosiologis menganalogikan interaksi antara birokrasi dengan masyarakat adalah seperti ikan dengan air, atau seperti belalang dengan padang rumput. Dalam khasanah kearifan bangsa Indonesia, perspektif sosiologis mensyaratkan birokrasi untuk dipahami dalam logika “dimana bumi dipijak, disitu langit dijunjung” dan dengan suatu kesadaran bahwa “lain lubuk lain ikannya, lain padang lain belalangnya.” Oleh karena itu, tema sentral dari birokrasi dalam perspektif sosiologis adalah bagaimana birokrasi terbangun sesuai dengan karakteristik dan nilai-nilai masyarakat.

Perspektif ekonomi memaknai birokrasi sebagai suatu institusi sekaligus aktor dalam fungsi-fungsi produksi dan distribusi kemanfaatan kepada masyarakat. Dalam fungsi produksi, birokrasi secara umum merupakan institusi yang mendorong berkembangnya mekanisme pasar, selain juga ikut berperan sebagai produsen bagi penyediaan barang-barang publik (*public good*). Dalam fungsi distribusi, birokrasi dapat berperan sebagai salah satu pelaku pasar, terutama pada saat melakukan operasi langsung (*direct operation*) dalam upaya mengatasi pasar yang tidak bekerja dengan baik. Oleh karena itu, tema sentral dari birokrasi dalam perspektif ekonomi adalah bagaimana membangun birokrasi yang akrab dengan pasar.⁴

Secara lebih spesifik, Vincent de Gournay, sebagai penulis yang pertama kali mengungkapkan istilah birokrasi pada tahun 1745 (dalam Halevy 2011:13) menyatakan istilah birokrasi untuk menggambarkan kekuasaan yang besar yang dipegang oleh pejabat pemerintah. Birokrasi digambarkan negatif karena pada awal abad ke 18 birokrasi di Eropa memperlihatkan dirinya sebagai sekelompok pejabat yang memerintah dengan kekuasaan yang memaksa rakyat, sementara para pejabat tersebut bersenang-senang, sewenang-wenang dan tidak efisien. Makna birokrasi juga dikemukakan oleh Gaetano Mosca dalam bukunya yang berjudul *the ruling class* yang terbit pada tahun 1895 (dalam Halevy 2011:21). Ide dasar dari pemikiran Mosca adalah bahwa dalam setiap masyarakat selalu terdapat dua kelompok masyarakat yaitu kelompok yang memerintah dan kelompok yang diperintah. Meskipun kelompok yang memerintah jumlahnya selalu lebih kecil dari kelompok yang diperintah, namun kelompok yang memerintah selalu mengorganisasikan dirinya untuk memberikan layanan kepada kelompok yang diperintah agar tetap bisa mempertahankan kekuasaannya. Birokrasi dalam pandangan Mosca, selain sebagai

4. Birokrasi yang akrab dengan pasar pertama-tama berarti bahwa birokrasi jangan sampai menjadikan dirinya sebagai pengganti dari pasar. Kedua, birokrasi dan pasar bekerja sebagai dua institusi yang saling melengkapi sesuai dengan peran utama masing-masing. Ketika pasar cenderung ke arah mengalami kegagalan (*market failure*), birokrasi tampil untuk mendorong berkembangnya kondisi bagi penanggulangan kegagalan pasar tersebut.

alat untuk menjalankan kekuasaan kelompok yang memerintah, juga sebagai upaya untuk mengakomodasi kelompok-kelompok yang tidak berkuasa namun berbakat dan ambisius (dalam Halevy 2011:22).

Pandangan lain tentang birokrasi juga dikemukakan oleh Robert Michels dalam bukunya *politic parties* yang terbit tahun 1911 (dalam Halevy 2011:27). Michels melihat bahwa birokrasi adalah suatu kebutuhan dalam negara modern. Birokrasi merupakan alat bagi negara untuk mengelola berbagai kepentingan yang berkembang ditengah masyarakat. Dalam negara modern akan selalu ada kelompok yang memimpin dan kelompok yang menjalankan perintah dari kelompok yang memimpin tersebut. Birokrasi diambil dari kelompok menengah terdidik (intelektual proletar) yang bertugas untuk menjalankan keputusan kelompok pemimpin. Kelompok birokrasi ini akan menjalankan semua perintah dari kelompok pemimpin ini karena mereka mendapatkan keuntungan ekonomi berupa penghasilan yang dibayar oleh negara. Kelompok pemimpin dan kelompok birokrasi ini pada akhirnya menyatu untuk mempertahankan eksistensi kekuasaan mereka yang melahirkan oligarki. Inti dari pemikiran Michels adalah bahwa baik dalam negara demokrasi maupun dalam organisasi lainnya akan muncul hukum besi (iron law) yaitu berbicara mengenai organisasi adalah sama dengan berbicara mengenai oligarki termasuk organisasi birokrasi.

Pemikiran tentang birokrasi yang berkembang dan masih dijadikan acuan sampai saat ini adalah pemikiran birokrasi yang dikemukakan oleh Weber (dalam Halevy 2011:42-43). Dia memaknai birokrasi sebagai organisasi yang berisi kekuasaan, dominasi dan kewenangan dengan ciri-ciri sebagai berikut:

1. Setiap jabatan dalam organisasi mempunyai tugas-tugas yang berbeda yang memerlukan kompetensi tersendiri.
2. Kewenangan hanya untuk menjalankan tugas-tugas resmi yang diberikan oleh atasan dalam organisasi tersebut. Tindakan pejabat atau karyawan di luar tugas resmi tersebut bukan bagian dari birokrasi tapi merupakan tindakan individu yang terpisah dari tugas resmi birokrasi.
3. Jabatan disusun secara hierarki, jabatan yang lebih rendah bertanggung jawab kepada jabatan yang lebih tinggi serta berada dibawah pengawasan dari jabatan yang lebih tinggi tersebut. Di sisi lain, jabatan yang lebih tinggi ikut bertanggung jawab atas apa yang dilakukan oleh jabatan yang lebih tinggi.
4. Para pejabat diangkat dan mereka mempunyai hubungan kerja dengan organisasi dan bukan mewakili organisasi tempatnya bekerja.
5. Pengangkatan pejabat dilakukan berdasarkan kualifikasi dan keahlian yang sesuai dengan jabatan yang akan diduduki.
6. Para pejabat mempunyai jenjang karir yang jelas, sehingga ada stabilitas jabatan (*stability of tenure*).

7. Pejabat birokrasi terpisah dari jabatan yang membuat aturan tentang jabatan tersebut, sehingga pejabat birokrasi tidak bisa membuat aturan buat diri mereka sendiri atau menjadi pemilik dari birokrasi tersebut.
8. Kegiatan dalam birokrasi diikat oleh aturan-aturan yang bersifat konsisten dan abstrak.
9. Tugas birokrasi dilakukan secara impersonal, dimana tidak ada kebencian dari pejabat dalam menjalankan tugasnya serta tidak ada pula simpati pribadi dalam menjalankan jabatannya.
10. Birokrasi tidak selalu dipimpin oleh orang yang merupakan bagian dari birokrasi. Birokrasi dapat dipimpin oleh orang yang datang dari luar birokrasi seperti pejabat politik yang diangkat melalui pemilihan umum atau yang diangkat melalui mekanisme politik.

Weber menganggap birokrasi merupakan bentuk organisasi yang paling rasional dan paling mampu mencapai tujuan. Namun Weber tidak membahas sama sekali keterkaitan dan konsekuensi birokrasi dengan demokrasi serta keterkaitan dan konsekuensi birokrasi terhadap masyarakat seperti yang banyak dibahas oleh Mosca dan Michels.

Pemikiran Weber tentang birokrasi melahirkan kritikan yang menganggap birokrasi bersifat kaku, berbelit-belit dan cenderung tidak manusiawi. Meskipun banyak kritik yang dialamatkan kepada pemikiran Weber tentang birokrasi, namun sampai saat ini belum ada konsep yang mapan dan matang yang mampu menggantikan konsep birokrasi Weber baik bagi organisasi pemerintah, swasta maupun masyarakat sipil. Meskipun belum ada konsep yang mampu menggantikan pemikiran Weber tentang birokrasi, namun berbagai upaya untuk membuat birokrasi menjadi lebih fleksibel, mudah, murah dan efisien terus dikembangkan oleh berbagai ahli terutama dalam bidang administrasi publik.

Apa pun perspektif dan definisi yang digunakan dalam memahami dan memaknai birokrasi, satu hal yang selalu menampail adalah harapan agar birokrasi benar-benar berperan sebagai suatu institusi sektor publik yang bersifat altruistik⁵ dengan kapasitas⁶ dan kompetensi yang tinggi. Dalam konteks ini, birokrasi selalu berhadapan dengan kebutuhan untuk melakukan reformasi.

5. Sifat altruistik adalah sifat untuk selalu mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi atau golongan. Sifat ini seringkali juga disebut dengan istilah lain, yakni sifat filantropik (*philanthropic*).

6. Hilderbrand & Grindle (dalam Grindle 1997: 34) mengartikan kapasitas sebagai "*the ability to perform appropriate tasks effectively, efficiently, and sustainably.*" Catatan penting dari pengertian tersebut adalah bahwa tugas yang dilakukan adalah tugas yang tepat, yakni "*are those defined by necessity, history, or the situation in a specific contexts.*" Dengan pengertian kapasitas tersebut, maka kapasitas birokrasi dapat dipahami sebagai kemampuan birokrasi untuk melaksanakan tugasnya sebagai alat (*means*) dalam mewujudkan tujuan pemerintahan negara secara efektif, efisien, dan berkesinambungan.

Reformasi Birokrasi

Sebagai suatu istilah, reformasi birokrasi dinyatakan dalam banyak istilah yang pada dasarnya berkaitan dengan upaya membangun pemerintahan agar benar-benar memiliki kemampuan untuk memenuhi tujuannya, yakni mewujudkan kehidupan rakyat yang sejahtera, adil, dan bermartabat. Pelbagai istilah tersebut antara lain adalah reformasi administratif, reformasi administrasi publik, dan reformasi sektor publik. Dengan istilah yang beragam tersebut, kebutuhan akan reformasi birokrasi secara umum bertujuan untuk mengatasi kelemahan yang dimiliki oleh birokrasi seperti birokrasi yang dipandang lamban, kaku, tidak efisien, berbelit-belit, korup, tidak responsif terhadap tuntutan masyarakat serta berbagai patologi birokrasi lainnya.⁷

Pemikiran yang sangat mempengaruhi gerakan reformasi muncul pada tahun 1990an dengan adanya gagasan yang dikemukakan oleh Gaebler dan Osborne (1992) berkaitan dengan fenomena birokrasi pemerintahan di Amerika Serikat yang dianggap sangat gemuk dan memberatkan anggaran negara. Pemikiran Gaebler dan Osborne tersebut telah mengilhami reformasi birokrasi di berbagai negara di dunia. Ide utama dari reformasi Gaebler dan Osborne ini adalah mengurangi peran negara terhadap hal-hal yang seharusnya dapat dilakukan oleh swasta serta memaksimalkan peluang yang ada untuk memperoleh penerimaan selain pajak. Untuk menguatkan pemikiran ini, Gaebler dan Osborne mengajukan 10 dasar yang perlu dimiliki oleh pemerintahan entrepreneur. Konsekuensi dari pemikiran tersebut melahirkan perampingan birokrasi sebagaimana dikemukakan oleh Osborne dan Plastrik (2004). Rangkaian pemikiran tersebut menginspirasi timbulnya reformasi birokrasi baik melalui privatisasi, seperti yang dicanangkan Inggris semasa kepemimpinan Perdana Menteri Margaret Thatcher, maupun melalui penerapan praktik birokrasi pemerintah bergaya bisnis seperti di Amerika Serikat. Secara umum, prinsip-prinsip pelayanan publik dalam *New Public Management* (NPM) di era Margaret Thatcher meliputi restrukturisasi organisasi, reformasi penganggaran, manajemen yang berorientasi pada penerima pelayanan, aparatur pemerintahan yang profesional, demokratisasi, dan pelibatan partisipasi masyarakat (Denhardt & Denhardt 2007).

Reformasi birokrasi harus dilakukan secara sistematis dan bertahap karena melibatkan banyak orang dan meliputi berbagai aspek yang sangat kompleks. Gustafsson dan Svensson (1999:96) mengajukan empat fase untuk melakukan reformasi. *Fase pertama*, mengidentifikasi seluruh aspek kelemahan birokrasi seperti inefisiensi, kegiatan yang tidak perlu, pengaturan yang terlalu kompleks, duplikasi dan tumpang tindih tugas atau fungsi, ketidakjelasan garis tanggung jawab, prosedur

7. Caiden (1991:1) menggunakan istilah *administrative reform*, dan mendefinisikannya sebagai "*the induced systemic improvement of public sector operational performance*" yang dilakukan dalam upaya menanggulangi realita berupa "*incompetence, waste, corruption, fraud, arrogant misuse of power and unprofessional conduct*" dalam penyelenggaraan pemerintahan.

yang berbelit-belit, pembagian wewenang, ketidakjelasan standar kinerja, terbatasnya informasi tentang input, proses maupun output kerja birokrasi serta berbagai kelemahan lainnya. *Fase kedua*, memfokuskan upaya pada modernisasi manajemen. Sasaran birokrasi diubah dari administrasi berbasis prosedur menuju administrasi berbasis hasil. Pengukuran kerja dikembangkan untuk menjamin setiap orang dan unit dalam birokrasi mencapai sasaran atau target yang telah ditentukan. Pada fase ini diperlukan informasi dan data yang memadai untuk mengukur seluruh penggunaan sumber daya dan informasi tentang hasil yang sudah dicapai, manajemen dengan tujuan (*management by objectives*) mulai diterapkan. *Fase ketiga*, reformasi mulai diarahkan kepada perubahan budaya, sikap dan perilaku birokrasi yang dilakukan secara terus menerus. Perubahan budaya, sikap, dan perilaku melibatkan semua elemen birokrasi untuk menghasilkan perubahan yang massif serta menghasilkan pelayanan yang lebih baik. *Fase keempat*, pada fase ini bertujuan untuk melakukan perubahan struktural organisasi dalam skala yang besar termasuk sistem pelayanan publik. Perubahan proses manajemen secara makro juga diperlukan untuk mengarahkan perubahan struktural sampai dipahami oleh individu dalam birokrasi. Dalam fase ini berbagai metode baru mulai diperkenalkan termasuk perubahan proses pengambilan keputusan, etos kerja, akuntabilitas pengelolaan sumber daya keuangan dan sumber daya lainnya serta melayani masyarakat sebagai konsumen ketimbang sebagai klien.

Seperti halnya di berbagai negara lain, birokrasi di Indonesia juga tidak lepas dari kritik baik dari para ahli yang memfokuskan diri pada kajian birokrasi pemerintahan maupun dari kalangan masyarakat yang memerlukan pelayanan dari birokrasi pemerintah.

Reformasi birokrasi di Indonesia mulai mendapat perhatian yang semakin besar dengan dibentuknya kementerian yang khusus menangani reformasi birokrasi pada kabinet Indonesia Bersatu Tahap II tahun 2009-2014 yaitu Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Wujud konkrit dari upaya reformasi birokrasi di Indonesia adalah ditetapkannya *grand design* reformasi Indonesia tahun 2010-2025 melalui Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025. Tindak lanjut dari peraturan presiden tersebut telah dibentuk Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional dan Tim Reformasi Birokrasi Nasional melalui Keputusan Presiden Nomor 14 tahun 2010 yang telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 23 tahun 2010.

Dalam rangka mengoperasionalkan *grand design* reformasi birokrasi yang sudah ditetapkan dalam Peraturan Presiden Nomor 81 tahun 2010, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi telah menetapkan *road map* reformasi birokrasi 2010-2014. Dalam *road map* tersebut sudah ditetapkan 6 program reformasi birokrasi yaitu:

1. Penataan organisasi, yang terdiri dari beberapa target yaitu:

- a. menurunnya tumpang tindih tugas pokok dan fungsi antar-K/L dan Pemda;
 - b. meningkatnya kapasitas kelembagaan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi K/L dan Pemda.
2. Penataan tata laksana, yang terdiri dari beberapa target yang meliputi:
 - a. meningkatnya penggunaan teknologi informasi dalam proses penyelenggaraan manajemen pemerintahan;
 - b. meningkatnya efisiensi dan efektivitas proses manajemen pemerintahan
 3. Penataan sistem manajemen aparatur, yang terdiri dari beberapa target yang meliputi:
 - a. meningkatnya ketaatan terhadap pengelolaan SDM Aparatur;
 - b. meningkatnya transparansi dan akuntabilitas pengelolaan SDM Aparatur;
 - c. meningkatnya disiplin SDM Aparatur;
 - d. meningkatnya efektivitas manajemen SDM Aparatur;
 - e. meningkatnya profesionalisme SDM Aparatur.
 4. Penguatan pengawasan, yang terdiri dari beberapa target yaitu :
 - a. meningkatnya kepatuhan terhadap pengelolaan keuangan negara;
 - b. meningkatnya efektivitas pengelolaan keuangan negara;
 - c. meningkatnya status opini BPK;
 - d. menurunnya tingkat penyalahgunaan wewenang.
 5. Penguatan akuntabilitas kinerja, terdiri dari beberapa target atau sasaran yang meliputi:
 - a. meningkatnya kinerja instansi pemerintah;
 - b. meningkatnya akuntabilitas instansi pemerintah.
 6. Peningkatan kualitas pelayanan publik, dengan beberapa target yang harus dicapai yaitu:
 - a. meningkatnya kualitas pelayanan publik kepada masyarakat (transparan, cepat, tepat, sederhana, aman, terjangkau dan memiliki kepastian);
 - b. meningkatnya jumlah unit pelayanan yang memperoleh standarisasi pelayanan internasional;
 - c. meningkatnya indeks kepuasan masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan publik.

Setiap program dirinci kedalam kegiatan-kegiatan yang harus dilaksanakan setiap tahun untuk mewujudkan target atau sasaran setiap program. Meskipun program, target dan kegiatan sudah ditentukan dalam *road map* reformasi birokrasi 2010-2014, namun perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan belum begitu banyak dirasakan. Beberapa kendala dalam reformasi birokrasi di Indonesia adalah: *Pertama*, masih banyak sikap resisten baik dari pejabat politik maupun dari pejabat birokrasi sendiri. Reformasi birokrasi akan mengubah zona nyaman yang

memberikan keuntungan baik bagi pejabat politik maupun pejabat birokrasi yang sudah berlangsung dalam jangka waktu yang sangat panjang terutama selama era orde baru. *Kedua*, tidak ada program yang secara langsung mengubah desain struktur, kultur, tata laksana dan sistem manajemen pemerintahan yang terukur serta terdefinisikan dengan jelas dan konkrit. Meskipun sudah ada agenda program dan kegiatan yang bertujuan untuk melakukan reformasi struktur birokrasi, namun tidak ada ukuran yang jelas dan tidak ada kriteria suatu struktur birokrasi dianggap sudah memenuhi target reformasi atau belum, begitu juga dengan kultur, tata laksana, dan aspek manajemen pemerintahan lainnya. Agenda reformasi terkesan tanpa arah yang pasti dan tidak tahu kapan sasaran atau target akan tercapai. *Ketiga*, tidak ada *leadership* yang kuat untuk memaksa setiap instansi pemerintah baik pusat maupun daerah untuk melakukan perubahan radikal dalam penyelenggaraan pemerintahan. *Keempat*, masih terbatasnya penerapan teknologi informasi yang mendukung implementasi modernisasi reformasi birokrasi. Peranan teknologi informasi merupakan kunci utama dalam reformasi birokrasi yang banyak diterapkan oleh negara-negara lain yang sukses dalam melakukan reformasi. Dukungan teknologi informasi akan mempercepat perubahan yang dirasakan oleh masyarakat. Teknologi informasi akan mempermudah masyarakat untuk mengetahui dan ikut mendorong percepatan reformasi birokrasi. *Kelima*, gerakan masyarakat sipil (*civil society*) masih belum terkonsolidasi dengan baik serta tidak mempunyai agenda yang fokus tentang langkah dan strategi reformasi birokrasi. Dukungan dan dorongan dari masyarakat sipil merupakan amunisi yang paling ampuh ketika agenda reformasi birokrasi mandek ditangan para pejabat politik dan pejabat birokrasi. Masyarakat sipil menjadi pendobrak gerakan reformasi birokrasi yang tersendat oleh para pejabat. Sampai saat ini hampir belum ada konsolidasi dari masyarakat sipil untuk mendorong agenda reformasi birokrasi yang konkrit di Indonesia.

Reformasi Birokrasi dan Pelayanan Publik

Sejak era otonomi daerah yang ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009, sebagian besar penyelenggaraan pelayanan publik telah menjadi kewenangan pemerintah daerah, dan hanya beberapa pelayanan strategis yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat. Beberapa upaya pembenahan pelayanan publik telah dilakukan oleh pemerintah termasuk dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Indonesia. Namun kehadiran kedua undang-undang dimaksud belum mampu memberikan efek perbaikan yang signifikan, salah satu contoh masih buruknya kinerja penyelenggaraan pelayanan publik terlihat dari masih adanya hambatan dalam perizinan usaha minyak dan gas yang mencapai 47 % seperti yang diungkapkan oleh SKK Migas (Rakyat Merdeka, 30 Oktober 2013).

Masih lemahnya kinerja penyelenggaraan pelayanan publik juga terlihat dari index kemudahan berusaha (*doing bussiness index*) Indonesia yang masih sangat rendah yaitu pada tahun 2013 berada pada peringkat 120 dari 189 negara yang jauh di bawah Singapura pada peringkat 1 dan Malaysia pada peringkat 6.

Di negara-negara maju, sejalan dengan meningkatnya tuntutan penyediaan pelayanan publik yang andal, pelayanan publik sudah diarahkan pada pelayanan yang berkualitas tinggi, bersifat pribadi, dan terintegrasi. Praktik-praktik baik di bawah ini diambil dari laporan penelitian sektor publik yang diterbitkan Pricewaterhouse Coopers (2007).

Penyusunan standar pelayanan oleh semua instansi pemerintah di Amerika Serikat diamanatkan dalam sebuah perintah eksekutif (*executive order*) yang dikeluarkan Presiden Bill Clinton pada 1993. Secara rinci, perintah eksekutif tersebut mengharuskan semua instansi pemerintah untuk mengidentifikasi dan menyurvei penerima pelayanan untuk mengetahui jenis dan kualitas pelayanan yang diharapkan serta tingkat kepuasan penerima pelayanan terhadap pelayanan saat itu. Melalui survei, instansi-instansi pemerintah tersebut juga dapat membandingkan pelayanan saat itu dengan pelayanan terbaik yang dapat diberikan. Selanjutnya berbagai pilihan sistem pengaduan dan sarana untuk menampung dan menyelesaikan pengaduan harus disediakan. Jadi, semua instansi pemerintah wajib memahami kebutuhan penerima pelayanannya dan petugas di lini terdepan diatur sedemikian rupa sehingga pelayanan yang diberikan berorientasi pada penerima pelayanan.

Beberapa masalah yang menyebabkan belum baiknya kinerja penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia antara lain:

a. Belum adanya standar pelayanan

Meskipun dalam pasal 20 dan pasal 22 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 telah mewajibkan semua penyelenggara pelayanan publik menyusun standar pelayanan dan menyusun maklumat pelayanan, namun pada kenyataannya sampai saat ini sebagian besar penyelenggara pelayanan belum mempublikasikan standar pelayanan pada kementerian/lembaga/daerah masing-masing serta belum ada penyelenggara pelayanan yang membuat maklumat pelayanan yang dipublikasikan ke publik. Standar pelayanan dan maklumat pelayanan ini merupakan prasyarat utama untuk melakukan reformasi pelayanan (Dwiyanto, 2010), dimana dengan adanya standar pelayanan publik dan maklumat pelayanan publik masyarakat dapat mengukur dan mengawasi adanya penyimpangan yang dilakukan oleh penyelenggara atau pelaksana pelayanan publik sehingga masyarakat dapat melakukan complain atas pelayanan yang diterimanya. Tidak adanya standar dan maklumat pelayanan akan mempersulit masyarakat untuk melakukan complain serta menjadi alat bagi penyelenggara dan pelaksana pelayanan untuk menyalahgunakan kewenangannya. Sistem pelayanan publik yang tidak terstandarisasi berarti segala sesuatu terkait

pelayanan tersebut sangat ditentukan oleh pelaksana pelayanan, sehingga memberikan ruang kepada pelaksana untuk menggunakan pelayanan publik untuk kepentingan pribadi. Penerapan kebijakan standar pelayanan dan maklumat pelayanan sudah dimulai di Malaysia sejak tahun 1993, sehingga seluruh pelayanan di Malaysia sudah mempunyai standar pelayanan dan setiap pejabat yang menyelenggarakan pelayanan sudah membuat maklumat pelayanan (Abdullah 1994). Dengan demikian semua proses penyelenggaraan pelayanan dapat diawasi oleh masyarakat luas dan penyimpangan mudah diungkap.

Sanksi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 bagi penyelenggara pelayanan publik yang tidak membuat standar pelayanan dan maklumat pelayanan adalah pembebasan dari jabatan. Padahal yang bertanggung jawab menyusun standar pelayanan adalah menteri/kepala LPNK/kepala daerah yang tidak mungkin bisa dijatuhi sanksi pembebasan dari jabatan. Pengaturan ini berarti bahwa sesungguhnya tidak ada sanksi bagi penyelenggara yang tidak menetapkan standar pelayanan dan maklumat pelayanan. Akibatnya, sampai saat ini sebagian besar pelayanan publik di Indonesia belum memiliki standar pelayanan yang jelas.

b. Banyaknya Jenis Pelayanan Administrasi

Banyak jenis perizinan dan dokumen yang harus dipenuhi oleh warga negara menunjukkan bahwa negara semakin banyak terlibat dalam menguasai hidup warga negara dan merupakan salah satu bentuk otoritarianisme negara. Meskipun bermacam perizinan yang diwajibkan kepada warga negara merupakan upaya negara untuk mewujudkan ketertiban sosial, namun cara pengaturannya harus tidak memberatkan warga negara dan sedapat mungkin harus dilakukan secara mudah. Banyaknya jenis perizinan dan dokumen di Indonesia disebabkan oleh adanya kehendak dari setiap sektor (kementerian) untuk berperan dalam mengatur kehidupan warga negara dan tidak pula dipungkiri bahwa saat ini perizinan merupakan salah satu ladang bagi penyelenggara negara untuk memperoleh keuntungan pribadi. Bagi para penyelenggara negara, semakin banyak jenis perizinan atau dokumen lainnya yang dibutuhkan oleh warga negara berarti semakin banyak pula peluang untuk memperoleh keuntungan pribadi. Ruang memperoleh keuntungan pribadi tersebut semakin terbuka dengan tidak adanya standar pelayanan dan maklumat pelayanan pada setiap perizinan atau dokumen yang dikeluarkan pemerintah.

Penataan kinerja pelayanan publik harus menuju pada penyederhanaan jenis pelayanan. Penyederhanaan jenis perizinan atau dokumen harus berangkat dari pemikiran bahwa semua kementerian/lembaga pemerintah non kementerian adalah representasi pemerintah nasional, oleh karena itu jenis perizinan cukup beberapa jenis saja dimana beberapa izin yang berkaitan digabung menjadi satu izin berupa *composite license* (Rais 1995), semua informasi yang dibutuhkan harus terpenuhi, namun tidak berulang-ulang untuk setiap kali memperoleh perizinan atau dokumen.

Pemerintah dapat meminta informasi tersebut melalui beberapa formulir isian yang terpadu. Melalui *Singapore's e-Government Action Plans*, Singapura melakukan pembaharuan dan penataan pelayanan publik menuju *first public service quality in the world* (<http://app.psd.gov.sg/data/Corporatebook/internationalstanding.html>). Meskipun dalam beberapa tahun terakhir Singapura selalu menempati peringkat pertama dalam *doing bussiness index*, namun reformasi pelayanan publik terus dilakukan secara sistematis untuk memenuhi tuntutan masyarakat dan dunia bisnis.

c. Sistem Pelayanan

Pada umumnya sistem pelayanan publik di Indonesia saat ini masih dilakukan secara manual, bahkan masih banyak kementerian/LPNK dan daerah yang belum menayangkan informasi pelayanan di kementerian/LPNK dan daerah masing-masing secara online. Pelayanan publik yang dilakukan secara manual akan mengakibatkan pelayanan biaya tinggi baik di sisi masyarakat maupun dari sisi pemerintah. Selain mengakibatkan biaya tinggi, sistem manual juga akan mempertemukan masyarakat yang membutuhkan pelayanan dengan pemberi pelayanan secara intensif. Pertemuan antara klien dengan pemberi pelayanan ini dapat melahirkan penyimpangan dalam pelayanan, misalnya, pemberi pelayanan dapat mengabaikan beberapa syarat yang seharusnya dipenuhi oleh pemohon dengan imbalan tertentu, mempersulit pelayanan agar pemohon meminta kemudahan. atau berbagai bentuk penyimpangan lainnya.

Fokus reformasi pelayanan publik saat ini baru pada upaya mengurangi banyaknya tempat pelayanan melalui kebijakan pelayanan terpadu satu pintu. Upaya pelayanan terpadu satu pintu belum mampu memberikan kemudahan yang berarti dalam proses pelayanan publik secara keseluruhan. Praktek pelayanan terpadu satu pintu hanya mampu mengurangi waktu mobilitas bagi masyarakat dari satu tempat ke tempat lain seperti yang terjadi sebelum diterapkannya kebijakan pelayanan satu pintu. Masalah lain yang jauh lebih mendasar seperti banyaknya jenis perizinan beserta persyaratan yang saling tumpang tindih dan cenderung berulang-ulang serta belum diterapkannya standar pelayanan tidak menjadi fokus dan belum disentuh dalam kebijakan reformasi pelayanan publik saat ini.

Dalam melakukan reformasi pelayanan publik di Indonesia tidak salahnya jika belajar dari negara lain yang berhasil mereformasi pelayanan publiknya seperti Malaysia dan Singapura. Praktek baik (*best practice*) reformasi pelayanan publik di Malaysia diungkapkan oleh Muhammad Rais dalam tulisannya yang disampaikan dalam pertemuan ke 11 para ahli administrasi publik dan keuangan UNDP pada tanggal 31 Juli-11 Agustus 1995. Reformasi pelayanan publik di Malaysia dilakukan melalui proses yang panjang dan melalui tahapan yang sistematis. Reformasi pelayanan dilakukan dengan penyediaan pusat pelayanan pada lantai dasar setiap gedung pemerintah yang memberikan pelayanan, dan dilanjutkan dengan pembenahan seluruh aspek fisik yang memudahkan masyarakat untuk memperoleh pelayanan

termasuk menyediakan layanan telepon bagi masyarakat yang membutuhkan informasi tentang layanan pemerintah tanpa harus datang ke kantor pemerintah tersebut. Pembinaan dilanjutkan dengan penggunaan teknologi informasi serta *paperless bureaucracy* dalam pelayanan publik. Seluruh layanan yang diberikan termasuk layanan telepon diikuti dengan penyusunan panduan bagi seluruh pegawai dalam memberikan pelayanan. Langkah selanjutnya pada tahun 1993 adalah dengan mewajibkan seluruh pejabat pemerintah untuk membuat *client's charter* (maklumat pelayanan) yang berisi komitmen tentang mutu dan standar pelayanan yang menjadi kewajiban setiap aparat pelayanan. Maklumat pelayanan diikuti dengan kewajiban melakukan *review* dan melaporkan pelaksanaannya. Untuk semakin meningkatkan mutu pelayanan, pemerintah melakukan simplifikasi pelayanan dan memotong birokrasi pelayanan. Dalam melakukan simplifikasi pelayanan, seluruh syarat yang tidak perlu dan syarat yang sama diiadakan, sedangkan untuk memotong birokrasi pelayanan, maka dibentuk pusat pelayanan yang melayani seluruh perizinan yang dibutuhkan. Dengan adanya pusat pelayanan tersebut, maka setiap pengusaha yang akan melakukan investasi di Malaysia cukup datang ke satu tempat dan memperoleh seluruh perizinan disana.

Intensitas reformasi birokrasi juga ditunjukkan oleh Singapura. Walaupun sudah mendapat peringkat terbaik dalam *doing bussiness index* tahun 2009, Singapura terus melakukan reformasi pelayanan publiknya. Melalui program the *iGov2010 Plan*, Singapura juga memodernisasikan semua pelayanan publiknya, bukan hanya penyederhanaan standar, jenis pelayanan, tetapi juga membangun sistem pelayanan yang terpadu melalui satu portal online untuk semua badan pemerintah. Beberapa prinsip pelayanan terpadu yang dikembangkan di Singapura antara lain:

a. *e-Government in action*

Melalui program ini pemerintah memadukan seluruh pelayanan melalui satu pintu portal (*one public service mechanism*) dimana klien bisa mengajukan aplikasi pelayanan pada semua kementerian/lembaga termasuk untuk melakukan pelaporan dan konsultasi.

b. *No Wrong Door*

Sesungguhnya program ini sudah diperkenalkan sejak tahun 2004, dimana setiap badan pemerintah menempatkan perwakilan untuk mengelola pelayanannya masing-masing. Sejak 2010, juga kembali dikembangkan dimana prinsipnya pemerintah itu satu, sehingga kemana rakyat meminta pelayanan akan mendapat penjelasan dan pelayanan sesuai dengan yang diinginkan.

c. *Form-filling made easy*

Untuk memberikan kemudahan dan kenyamanan baik kepada badan pemerintah

maupun kepada masyarakat, maka semua format-format dan syarat yang diperlukan disederhanakan sehingga bisa diprediksi baik waktu maupun biayanya.

d. *Delighting our customers*

Adanya pelayanan yang konsisten yang didasarkan pada panduan pemberian pelayanan dan adanya standar pelayanan yang wajib dipatuhi oleh seluruh badan badan pemerintah.

e. *Engaging citizens*

Adanya komunikasi yang reguler dilakukan antara badan pemerintah dengan masyarakat (temu pelanggan) untuk mengetahui secara langsung apa yang diinginkan masyarakat dan menjelaskan apa yang sedang dan akan dilakukan oleh badan pemerintah.

Penataan pelayanan publik di Indonesia belum menunjukkan upaya konkret untuk menuju pelayanan publik kelas dunia, seperti yang dipraktikkan oleh beberapa negara tetangga yang sudah jauh lebih maju. Meskipun Indonesia sudah membuat beberapa kebijakan strategis terkait pelayanan publik serta adanya agenda reformasi dalam pelayanan publik, namun langkah-langkah yang dilakukan dan hasil yang dirasakan belum menunjukkan perubahan yang signifikan.

Penutup

Peran penting birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara secara langsung berimplikasi pada kebutuhan akan tersedianya birokrasi yang memiliki kapasitas dan kompetensi tinggi. Dalam praktek seringkali kali terjadi kondisi yang cenderung sebaliknya, yakni birokrasi yang lemah disebabkan oleh kerentanan terhadap penyakit birokrasi seperti korupsi, pemborosan, dan penyalahgunaan wewenang.

Reformasi birokrasi menjadi jawaban utama untuk upaya penyembuhan penyakit birokrasi tersebut. Salah satu tujuan utamanya adalah untuk meningkatkan pelayanan publik. Dalam konteks ini, keberhasilan, atau sebaliknya kegagalan reformasi birokrasi menjadi penentu bagi terwujudnya tidaknya pelayanan publik yang tidak hanya sesuai dengan aspirasi rakyat tetapi juga paling efisien dalam proses implementasinya.

Daftar Pustaka

Abdullah bin Abdul Rahman. 1994. *Administrative Improvement in the Malaysian Civil Service: Implementation of the Client's Charter*. Makalah dipresentasikan pada

- Seminar EROPA tentang Comparative Public Sector Reform, Canberra, 1994, tidak dipublikasikan.
- Denhardt, J.V. & Denhardt, R.B. 2007. *The New Public Service: Serving, Not Steering (expanded edition)*. Armonk, New York: M.E. Sharpe. Inc
- Dwiyanto, Agus. 2010. *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Government of Malaysia. 1994. *The Civil Service of Malaysia: Towards Vision 2020*. Kuala Lumpur: Government of Malaysia.
- Grindle, Merilee S. (ed). 1997. *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Boston, MA: Harvard University Press.
- Gustafsson, L. & Svensson, A. 1999. *Public Sector Reform in Sweden*. Sweden. Liber Ekonomi.
- Halevy, Eva E. 2011. *Demokrasi dan Birokrasi : Sebuah Dilema Politik*. (terjemahan). Jakarta. Total Media.
- Harmon, Michael M. & Richard T. Mayer. 1986. *Organization Theory for Public Administration*. Boston: Little, Brown and Company.
- Knott Jack H. & Gary J. Miller. 1987. *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Pricewaterhouse Coopers. 2007. *The Road ahead for Public Service Delivery: Delivering on the Customer Promise* [online] <http://www.iccs-isac.org/en/pubs/the_road_ahead_for_public_service_delivery.pdf> [11 Februari 2014].
- Rais, Muhammad. 1995. *Improving The Efficiency Of The Public Sector: A Case-Study Of Malaysia. Paper Presented on Twelfth Meeting of Experts on the United Nations Programme in Public Administration and Finance New York, 31 July-11 August 1995*.
- Osborne, D. & Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government : How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company.
- Osborne, D. & Plastrik, P. 2004. *Memangkas Birokrasi : Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*. (terjemahan). Jakarta. PPM.
- Wilson, James Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.