

# REFORMASI BIROKRASI DI ERA OTONOMI DAERAH

Oleh : SRI SUTJIATMI

## ABSTRAK

Otonomi Daerah yang dijalankan pemerintah, mau tidak mau membawa konsekuensi perlunya pembaharuan dalam memberikan pelayanan public dalam wujud reformasi birokrasi. Reformasi kultur dan struktur dalam tubuh birokrasi merupakan strategi mendasar untuk memberikan keyakinan dan kepercayaan public terhadap kredibilitas pemerintah. Reformasi birokrasi mencakup aktivitas perubahan nilai dengan pendekatan yang komprehensif , yakni : Retrospeksi, Reorientasi, Reposisi dan Reorganisasi. Untuk menjalankan reformasi birokrasi tersebut, factor penentu keberhasilannya adalah adanya komitmen bersama, kesepahaman, kemauan diri sendiri dan konsistensi.

**Kata Kunci :** *Reformasi birokrasi, Retrospeksi, Reorientasi, Reposisi, Reorganisasi*

## A. PENDAHULUAN

Otonomi Daerah yang dicanangkan pemerintah, dengan dikeluarkannya UU. No 32 Tahun 2004, membawa konsekuensi adanya perubahan di segala bidang, khususnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Otonomi Daerah ini dilaksanakan dengan melihat adanya keragaman yang terjadi di masyarakat dan didorong oleh adanya tuntutan partisipasi dan keterbukaan yang diakibatkan globalisasi dunia. Di era global sebuah organisasi pemerintah dituntut untuk dapat mengakomodir semua kebutuhan dan menyesuaikan dengan kondisi internasional.

Birokrasi pemerintah sebagai mesin resmi yang mempunyai fungsi pelayanan, pada saat ini menjadi pusat perhatian semua kalangan, tidak terkecuali di daerah. Sebagaimana kita ketahui bersama, pemerintah daerah merupakan ujung tombak bagi berhasilnya otonomi daerah ini. Kedudukan pemerintah daerah yang sangat strategis ini membutuhkan birokrasi yang berkualitas. Berbagai keluhan yang dilontarkan masyarakat berkaitan dengan pelayanan birokrasi antara lain, berbelit-belit, lamban, mahal, tidak transparan sering kita dengar di masyarakat. Keluhan yang demikian dapat kita maklumi,

karena di era sekarang ini masyarakat mempunyai tuntutan yang besar terhadap mutu pelayanan dari birokrasi pemerintah.

Apabila birokrasi itu baik, maka semua urusan yang berkaitan dengan masyarakat langsung, pasti akan berjalan dengan baik pula. Namun kenyataan masih banyak ditemui adanya hambatan dan kekurangan dalam memberikan pelayanan, sehingga menimbulkan kekecewaan. Sesungguhnya hambatan dan kekecewaan itu terjadi bukan karena disebabkan karena birokrasi, namun lebih banyak disebabkan karena birokrasi yang tidak baik. Hambatan dan kemacetan dalam birokrasi inilah yang kemudian memberikan kesan negative terhadap birokrasi.

Melihat betapa strategis dan pentingnya peranan birokrasi dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat, sudah saatnyalah birokrasi pemerintah untuk mereformasi diri, kembali ke fungsi asalnya yakni pelayanan dan bahkan sudah mulai bergeser hanya sebagai fasilitator dari semua kepentingan masyarakat.

## **B. PERMASALAHAN**

Berdasarkan uraian di atas, satu permasalahan yang akan dibahas adalah : bagaimana upaya untuk mereformasi birokrasi di era otonomi daerah ?

## **C. BIROKRASI DALAM PENGEMBANGAN OTONOMI DAERAH**

Otonomi daerah menuntut pergeseran paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan. Otonomi daerah sebagaimana diamanatkan dalam UU. No. 32 Tahun 2004 menuntut peran yang maksimal dari birokrasi pemerintahan.

Berbicara birokrasi, ada beberapa persepsi atau pengertian dari birokrasi itu sendiri, tergantung dari sudut pandangnya, antara lain :

1. Dari segi asal kata ( Etymology ), istilah birokrasi berasal dari bahasa Yunani, yaitu dari kata “ Bureau “ dan “ Kratia “. Bureau berarti meja atau kantor, sedang Kratia berarti pemerintahan. Jadi menurut asal katanya, birokrasi berarti pemerintahan melalui kantor.
2. Ditinjau dari sudut administrasi dan manajemen, birokrasi berarti suatu badan administrasi atau badan manajemen. Dinamakan badan administrative atau badan manajemen karena setiap kegiatan atau setiap penyelenggaraan kerja dalam bidang apapun diperlukan suatu badan atau organ sebagai tempat di mana penyelenggaraan

kegiatan itu diadakan. Jadi birokrasi atau badan administrasi adalah suatu badan yang menyelenggarakan suatu kegiatan atau pekerjaan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan baik dalam bidang pemerintahan atau swasta.

3. Birokrasi sebagai suatu system, berarti system kerja yang berlandaskan kepada suatu jaringan atau hubungan kerja sama sesuai dengan tata aturan dan prosedur yang ditentukan.
4. Birokrasi sebagai tipe organisasi, berarti merupakan tipe organisasi tertentu. Hal ini berarti di dalamnya terdapat prinsip-prinsip organisasi seperti lazimnya organisasi pada umumnya.

Dari berbagai sudut pandang yang berbeda tersebut, ternyata menimbulkan persepsi yang berbeda pula dalam mengartikan birokrasi. Dalam sebuah organisasi formal, pada umumnya terdapat pembagian tugas dan jenjang kewenangan yang jelas. Menurut Hosio ( 2007 : 90 ), ada beberapa ciri dari birokrasi, yaitu :

1. Mempunyai struktur organisasi yang jelas,
2. Batas-batas wewenang dari setiap pejabat sudah jelas,
3. Saluran hubungan kerja berlangsung menurut saluran seperti yang tercermin dalam bagan,
4. Adanya uraian tugas yang jelas dari setiap anggota organisasi.

Sementara itu menurut Weber dalam Thoha ( 2003, 17 ) ada beberapa ciri ideal dari birokrasi, yaitu :

1. Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya,
2. Jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarkhi dari atas ke bawah dan ke samping,
3. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarkhi itu secara spesifik berbeda satu sama lain,
4. Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan,
5. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya,
6. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hierarkhi jabatan yang disandangnya,
7. Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai dengan pertimbangan yang obyektif,

8. Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan resources instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya,
9. Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu system yang dijalankan secara disiplin.

Sebagaimana dijelaskan di muka, birokrasi selama ini masih dipandang negatif oleh masyarakat, padahal birokrasi mempunyai peranan yang sangat strategis dalam memberikan pelayanan. Penilaian yang negatif tersebut disebabkan beberapa factor, antara lain :

1. Ada sementara pejabat atau pegawai yang terlalu berpegang teguh pada peraturan yang berlaku, tidak dapat menyesuaikan diri dengan situasi yang sedang berlangsung,
2. Tidak adanya human relations yang harmonis dalam instansi, sehingga antara pejabat yang satu dengan yang lain tidak saling kenal meskipun dalam satu lingkungan,
3. Ada sementara pegawai yang dengan sengaja memperlambat urusan dengan maksud tertentu,
4. Ada sementara pejabat yang ingin menunjukkan kekuasaannya,
5. Ada pejabat atau pegawai yang menentang kebijaksanaan pimpinan,
6. Kebijakan yang ditetapkan pimpinan tidak dimengerti oleh bawahannya sehingga kebijakan tersebut tidak dapat dilaksanakan,
7. Ada pejabat atau pegawai yang tidak mau menerima perubahan dalam system, metode dan prosedur kerja.

#### **D. REFORMASI BIROKRASI**

Era otonomi daerah merupakan era dimana pelayanan prima menjadi sentral. Fungsi pelayanan ini terkait dengan peran pemerintah sebagai katalisator dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat. Persoalan yang muncul kemudian adalah bahwa pelayanan yang diberikan belum sesuai harapan masyarakat. Untuk menjawab persoalan tersebut, langkah yang sangat penting dilakukan adalah reformasi birokrasi. Reformasi merupakan proses yang sistematis, terpadu dan komprehensif, ditujukan untuk merealisasikan tata pemerintahan yang baik ( Good Governance ). Wujud birokrasi yang berupa organisasi

formal yang besar merupakan ciri nyata masyarakat modern dan bertujuan menjalankan tugas pemerintahan serta mencapai ketrampilan dalam berbagai bidang kehidupan. Birokrasi public mempunyai peran yang sangat strategis dalam pengelolaan kebijakan public. Birokrat public adalah para birokrat karier profesional yang memiliki pengalaman dalam pengelolaan kebijakan public, yang sangat sulit ditandingi oleh politikus dan pejabat politik.

Karena adanya tuntutan terwujudnya GOOD Governance, maka mau tidak mau birokrasi harus melakukan reformasi diri. Reformasi birokrasi adalah upaya pemerintah untuk meningkatkan kinerja melalui berbagai cara dengan tujuan untuk menciptakan efektifitas, efisiensi dan akuntabilitas. Reformasi birokrasi mengandung arti :

1. Perubahan cara berpikir ( pola pikir, pola sikap dan pola tindak ),
2. Perubahan penguasa menjadi pelayan,
3. Mendahulukan peranan dari wewenang,
4. Tidak berpikir hasil produksi tetapi hasil akhir,
5. Perubahan manajemen kinerja.

Reformasi birokrasi secara umum bertujuan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, didukung oleh penyelenggara Negara yang profesional, bebas korupsi, Kolusi dan Nepotisme dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sehingga terwujud pelayanan prima.

Selain tujuan yang ingin dicapai seperti di atas, reformasi birokrasi mempunyai beberapa sasaran, yaitu :

1. Terwujudnya birokrasi profesional, netral dan sejahtera, mampu menempatkan diri sebagai abdi Negara dan abdi masyarakat guna mewujudkan pelayanan masyarakat yang lebih baik,
2. Terwujudnya kelembagaab pemerintah yang profesional, fleksibel, efektif, efisien di lingkungan pemerintah pusat dan daerah,
3. Terwujudnya ketatalaksanaan ( pelayanan public ) yang lebih cepat, tidak berbelait dan sesuai kebutuhan masyarakat.

Dalam melakukan reformasi birokrasi, ada beberapa prinsip yang harus diperhatikan, yaitu :

1. Peningkatan kinerja yang ditunjang dengan profesionalisme sumber daya manusia,

2. Penghematan sumber daya organisasi, yakni manusia, uang, material, metode, mesin, waktu, dan lain-lain,
3. Bukan sekedar menaikkan gaji,
4. Remunerasi yang bersifat nasional akan mengalami perbaikan secara menyeluruh,
5. Tunjangan kinerja diberikan kepada yang berprestasi

Ada beberapa hal yang perlu dilakukan dalam reformasi birokrasi, yaitu :

#### 1. Retrospeksi

Retrospeksi adalah menilik ulang dan mengevaluasi semua kebijakan masa lalu secara jujur dan obyektif, sehingga faktor penyebab kegagalan dapat ditemukan kembali, kemudian menciptakan system baru yang lebih baik. Dalam sejarah pemerintahan Indonesia, ternyata pemerintah tidak mampu menjalankan fungsi pelayanan public dalam tataran yang sederhana sekalipun, misalnya hak masyarakat untuk memperoleh informasi, pembayaran pajak dan sebagainya. Oleh karena itu birokrasi harus dapat mengkaji kembali kinerja masa lalu dan berani melakukan reformasi.

Belajar dari pengalaman masa lalu, ternyata kondisi sistem politik yang tidak stabil menyebabkan birokrasi tidak mampu memberikan pelayanan public yang memuaskan. Realitas menunjukkan bahwa untuk saat sekarang, pemerintah bukanlah satu-satunya lembaga pelayan public. Sektor swasta dan organisasi nirlaba sudah banyak mengambil alih peran pemerintah, yang lambat laun peran pemerintah akan berkurang dalam memfasilitasi pelayanan public. Oleh karena itu, dengan otonomi daerah dibutuhkan model dan kerja organisasi public yang responsive, adaptif, peka dan produktif dalam memberikan pelayanan yang berkualitas. Visi dan misi pelayanan public harus dirumuskan dengan tepat, sehingga mampu menjawab persoalan masa kini dan mendatang serta mengembangkan profesionalisme yang dapat menciptakan sistem pelayanan prima, cepat, tepat, akurat dan terjangkau daya beli masyarakat, sehingga dapat meminimalisir complain public. Dalam mendukung upaya pelayanan prima, perlu dilakukan perencanaan taktis strategis dalam kurun waktu tertentu tentang kapan dan bagaimana sistem informasi pelayanan public dapat direalisasikan.

#### 2. Reorientasi

Dalam era seperti sekarang ini, di mana perubahan terjadi sangat cepat sebagai akibat globalisasi dan tuntutan yang semakin tinggi dari masyarakat, maka inti reorientasi adalah upaya merubah paradigma, visi, misi dan strategi kebijakan masa lalu ke dalam suasana baru yang lebih aspiratif di mata public. Dengan diberlakukannya otonomi daerah, secara filosofis dan politik telah merubah paradigma baru penyelenggaraan sistem pemerintahan dari model konvergensi ke divergensi. Meskipun masih perlu penyempurnaan dalam pelaksanaan otonomi. Konvergensi adalah sistem pemerintahan sentralistik atau dominasi pemerintahan pusat, sedangkan divergensi adalah desentralisasi atau pemeberian otonomi kepada daerah. Dalam reformasi birokrasi ini, bukan berarti dengan otonomi mengakibatkan intervensi pemerintah tingkat atasnya diabaikan, karena bagaimanapun juga pemerintah daerah merupakan sub sistem dari pemerintahan nasional. Demikian pula dalam konteks ekonomi dan lingkungan, konsep satu kesatuan sistem pengelolaannya harus tetap bersifat integra, sehingga tidak akan timbul konflik kewilayahan. Untuk itu, filosofi dan sosialisasi otonomi daerah harus dipahami secara sistemik, yaitu bahwa organisasi pemerintahan daerah adalah konfigurasi dari sub sistem organisasi yang saling bergantung, berhubungan dan saling mempengaruhi dalam mempertahankan sistem yang utuh. Ada lima dimensi yang penting dalam mengadakan perubahan birokrasi pemerintah daerah menuju pemerintahan daerah yang visioner, mandiri, responsif dan produktif dalam semangat integrasi nasional, yaitu dimensi kultural, dimensi struktural, dimensi etika pemerintahan dan dimensi globalisasi.

### 3. Reposisi

Penerapan system manajemen pemerintahan dengan pendekatan status quo yang memposisikan birokrasi dalam peran ganda, yakni peran politik dan kebijakan, menyebabkan masyarakat dan kelompok kepentingan tidak memiliki ruang dan peran dalam proses kebijakan public secara proporsional. Dalam perspektif politik kebijakan, peran birokrasi atau pemerintah yang sangat dominant ketimbang jasa pelayanan public sector swasta, di masa depan harus dirubah dalam prinsip *The best government is the least government*. Peran pemerintah yang baik adalah sedikit dalam campur tangan. Hal ini disebabkan karena kapitalisme internasional yang memposisikan sector swasta sebagai “core” pelayanan public. Namun di Indonesia, kultur patrimonialisme yang masih kokoh, menyebabkan kedudukan pemerintah masih kuat. Untuk mewujudkan reposisi ini,

diperlukan reorganisasi sistem manajemen pemerintahan yang dapat mendorong proses pemberdayaan dan pelembagaan. Kedua aspek ini penting bagi pemerintah daerah untuk mengantisipasi perubahan. Pelembagaan adalah proses penyesuaian dan penataan struktur organisasi kekinian, sedangkan pemberdayaan adalah optimalisasi sumber daya manusia yang terkait dengan posisi jabatan tertentu. Kebijakan penataan organisasi dan seleksi personil untuk menduduki jabatan tertentu pasti akan menimbulkan dampak psikologis maupun sosial, baik positif maupun negatif, untuk itu perlu dilakukan analisis jabatan yang dapat mengakomodir semua kebutuhan dengan mengacu pada aturan yang berlaku. Reposisi adalah kembali kepada peran asli. Karena birokrasi telah menguasai semua lini kehidupan, maka reposisi merupakan kata kunci untuk reformasi birokrasi. Reposisi merupakan kesadaran total atas multi fungsi pemerintah yang hegemonik untuk secara bijak menjalankan fungsi alokasi dan distribusi dalam konteks pelayanan publik. Untuk melakukan reposisi ini, harus ada kemampuan dan kemauan untuk bagaimana merumuskan, menterjemahkan dan melaksanakan visi kolektif antara pemerintah provinsi, kabupaten menjadi visi individu semua warganegara ke dalam posisi atau peran masing-masing. Dari kondisi yang demikian jelas peran stakeholder dalam otonomi daerah sangat penting. Pelibatan stakeholder bukan saja kebutuhan, melainkan sebuah kewajiban. Konsep stakeholder pada intinya mengajak para pihak yang berkepentingan untuk bersama-sama memadukan segenap sumber daya dan energi demi tujuan atau pencapaian hasil bersama.

#### 4. Reorganisasi

Model organisasi birokrasi di masa depan, harus memandang filosofi “Miskin struktur kaya fungsi”. Merupakan sikap yang bijak dari pemerintah untuk menerapkan profesionalisme dalam menyusun organisasi, sehingga budaya KKN dapat dihilangkan. Struktur organisasi dan tata kerja di susun atas dasar pertimbangan untuk memperpendek rentang kendali, mengkonsolidasi mekanisme kerja yang meningkatkan disiplin dan gairah kerja, menciptakan harapan baru, meningkatkan fungsi pelayanan dan mencapai hasil yang lebih prestatif. Karena esensi organisasi adalah sumber daya manusia, maka pemerintah daerah harus merubah visi, misi, strategi dan aksi tindakan yang selaras dengan paradigma profesionalisme. Untuk itu sistem rekrutmen harus sesuai prosedur, penempatan jabatan harus sesuai aturan dan adanya remunerasi yang memadai. Dalam



upaya membentuk pemerintahan yang efektif dan efisien, David Osborne mengatakan paradigma yang mengacu konsep good governance pada dasarnya adalah memenejemeni perubahan yang berorientasi pada nilai baru “ Mewirauahakan Birokrasi “. Konsep ini pada prinsipnya menjadikan organisasi pemerintah yang bercirikan organisasi profesional. Formula ini akan memberikan jaminan tentang kepastian arah, peningkatan fungsi manajerial, optimalisasi potensi sumber daya manusia dan akomodatif terhadap perubahan. Di samping itu akan memberikan kesempatan berkompetisi dan dan komitmen personil yang mampu menciptakan situasi yang kondusif bagi organisasi baik secara internal maupun eksternal.

Menurut Sofyan Effendi ( dalam Sedarmayanti, 2009 : 72 ), ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam melakukan reformasi birokrasi, yaitu :

1. Reformasi sector public harus lebih diarahkan kepada peningkatan kemampuan, profesionalitas dan netralitas birokrasi public guna mengurangi kekaburan peranan politik antara birokrat dan politisi. Proses politisasi birokrasi dan birokratisasi politik yang terjadi sebagai akibat dominasi dan hegemoni birokrasi dalam politik perlu dikurangi agar birokrasi public yang profesioanl dapat tumbuh lebih subur.
2. Intervensi pemerintah yang terlalu besar dalam kegiatan ekonomi terbukti mengakibatkan inefisiensi. Sektor public harus, terutama birokrasi public harus merubah nilai dari otoritarianisme birokratis ke otonomi demokratis, atau perubahan dari Negara pejabat menjadi Negara pelayan.

Reformasi birokrasi sebagaimana diinginkan banyak kalangan akan berhasil dengan baik, manakala diterapkan strategi yang tepat, yakni antara lain :

1. Pembaharuan mind-set ( pola piker ) dan cultur-set ( budaya kerja ), yakni peningkatan penghasilan dengan prinsip pekerjaan seimbang dengan imbalan dan pengembangan budaya kerja atau penerapan nilai budaya pada tiap unit pelaksana pelayanan public.
2. Sistem manajemen pemerintahan, berupa :
  - Penciptaan pola dasar organisasi pemerintah ( unit pelaksana pelayanan public ),
  - Perubahan dari manajemen ketatausahaan ke manajemen sumber daya manusia aparatur,

- Perbaiki sistem pengelolaan asset/barang milik negara,
- Pembaharuan sistem manajemen keuangan unit pelayanan public,
- Perbaiki sistem pengawasan dan akuntabilitas aparatur.

Dari semua persoalan yang berkaitan dengan reformasi birokrasi, sebenarnya ada beberapa kunci pokok bagi suksesnya reformasi birokrasi, yakni :

1. Adanya komitmen pimpinan, hal sangat penting mengingat masih kentalnya budaya paternalistic dalam penyelenggaraan pemerintahan.
2. Kemauan diri sendiri. Kemauan aparatur untuk mereformasi diri merupakan kunci pokok yang tidak kalah pentingnya, tanpa ini reformasi hanya sebuah impian belaka
3. Perlunya kesepahaman atau persamaan persepsi terhadap pelaksanaan reformasi birokrasi, terutama dari birokrat sendiri, sehingga tidak terjadi kesalahpahaman yang menghambat reformasi birokrasi.
4. Perlunya konsistensi. Reformasi birokrasi perlu dilakukan berkesinambungan dan konsisten, sehingga memerlukan ketaatan dalam perencanaan dan pelaksanaan.

## **E. PENUTUP**

Otomasi daerah sebagai salah satu mekanisme dalam penyelenggaraan pemerintahan, didasarkan atas beberapa pertimbangan, antara lain pentingnya keterbukaan, pemberdayaan, membawa konsekuensi logis bagi birokrasi untuk mereformasi diri. Hal ini cukup beralasan mengingat birokrasi yang ada semenjak orde baru telah melenceng dari filosofi dasarnya yakni sebagai pelayan public. Satu hal penting yang dapat mendukung dalam upaya reformasi birokrasi adalah kemauan politik dari seluruh jajaran birokrasi dari tingkat pusat sampai daerah. Komitmen untuk berubah menyesuaikan tuntutan dan kondisi masyarakat perlu terus menerus dikembangkan, sehingga birokrasi tidak lagi menjadi momok yang menyebalkan, membosankan dan julukan lain yang bernada negative tidak perlu lagi terdengar di masa mendatang.

---

## PUSTAKA

1. Yuwono, Teguh, *Manajemen Otonomi Daerah, Membangun daerah Berdasar Paradigma Baru*, Clo GAPPS, Diponegoro University, 2001,
2. Tjokrowinoto, Moeljarto, *Birokrasi dalam Polemik*, Pustaka pelajar, Yogyakarta, 2001
3. Albrow, Martin, *Birokrasi*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1996
4. Hosio, *Kebijakan Publik Desentralisasi*, Laksbang, Yogyakarta, 2007
5. Sedarmayanti, *Reformasi Administarsi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan ( Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan yang baik )*, Refika Aditama, Bandung, 2009
6. Syafiie, Inu Kencana, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Rineka Cipta, Bandung, 2004
7. Abe, Alexader, *Organisasi Publik masa Depan, Redenfinisi Peran Pemerintah*, PerPod, Jakarta, 2000
8. Osborne, D dan Gaebler, T, *Mewirauahakan Birokrasi*, Pustaka Binaman Pressindom Jakarta, 1996
9. Thoha, Miftah, *Dimensi Prima Administrasi Negara*, Pustaka Jaya, Jakarta, 2001