

PARADIGMA BARU BIROKRASI PEMERINTAHAN DALAM MEWUJUDKAN TATA KELOLA PEMERINTAHAN YANG BAIK

Afrizal., M.Si

Dosen Program Studi Ilmu Pemerintahan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Maritim Raja Ali Haji
Tanjungpinang
afrizal.umrah@gmail.com

ABSTRACT

Substitution of the new order regime reform era to bring home big enough task for holders of development policy in this country . Government bureaucracy into one part left by the new order of special concern by the government , especially pemerintahan area. The inability of the government to manage the bureaucracy caused by many things one of which is the lack of quality of personnel in providing service to the community . Apparatus still positioning itself not as a public servant but someone who must be served . Therefore, in this paper the author tries to analyze the problems with the approach of a paradigm shift regarding the bureaucratic apparatus of government as part of efforts to resolve the issue of government bureaucracy in order to realize good governance .

Keywords: Government Bureaucracy, Paradigm, Governance

ABSTRAK

Pergantian rezim orde baru ke era reformasi membawa tugas rumah yang cukup besar bagi pemangku kebijakan dinegeri ini. Birokrasi pemerintahan menjadi salah satu bagian yang ditinggalkan oleh orde baru yang menjadi perhatian khusus oleh pemerintah terutama pemerintahan daerah. Ketidak mampuan pemerintah dalam mengelola birokrasi disebabkan oleh banyak hal salah satunya adalah lemahnya kualitas aparatur dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Aparatur masih memposisikan diri bukan sebagai pelayan publik tetapi seseorang yang harus dilayani. Oleh karena itu dalam tulisan ini penulis mencoba menganalisis persoalan dengan pendekatan perubahan paradigma aparatur mengenai birokrasi pemerintahan sebagai salah satu upaya untuk menyelesaikan persoalan birokrasi pemerintahan demi terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik.

Kata Kunci: Birokrasi Pemerintahan, Paradigma, Tata Kelola Pemerintahan

PENDAHULUAN

Indonesia sedang berada di tengah masa transformasi dalam hubungan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota yang menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 hanya merupakan kepanjangan tangan pemerintah pusat di daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah telah dibuka saluran baru bagi pemerintah provinsi dan kabupaten/ kota yang ada di Indonesia untuk mengambil tanggung jawab yang lebih besar dalam pelayanan umum kepada masyarakat untuk mengatur dan melayani rumah tangga dan urusannya sendiri.

Dengan berubahnya aturan dan kebijakan tersebut maka tanggung jawab dan beban yang harus dipikul oleh pemerintah daerah menjadi lebih besar. Oleh karena itu dibutuhkan kesiapan yang matang dari pemerintah daerah itu sendiri. Undang-undang telah dikeluarkan, secara tidak langsung, siap atau tidak siap, pemerintah daerah harus menerima keputusan tersebut dan siap menerima segala konsekuensi dari keputusan tersebut.

Semenjak digulirkannya Undang-undang Otonomi Daerah No. 22 Tahun 1999 yang kemudian berubah menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 atau ditetapkan Indonesia sebagai suatu negara kesatuan yang berdesentralisasi, bangsa Indonesia terutama sistem pemerintahannya mengalami perubahan yang sangat signifikan. Hal ini bisa dilihat dari pengelolaan tata pemerintahan yang *kacau balau*. Pengelolaan tata pemerintahan yang tidak baik tersebut dimulai dari level pemerintahan tingkat pusat sampai kepada level pemerintahan tingkat daerah. Ditambah lagi dengan kualitas sumber daya aparatur di daerah yang minim sehingga tidak terpenuhinya kebutuhan pelayanan terhadap masyarakat.

Birokrasi dan pelayanan publik pemerintah daerah merupakan salah satu

kebutuhan yang penting bagi masyarakat. Oleh karena itu sangat terasa bagi masyarakat dalam masalah pelayanan sebagai dampak dari digulirkannya otonomi daerah. Masyarakat sulit sekali untuk melihat kebaikan dan manfaat positif dari pelayanan birokrasi di pemerintah daerah. Hal ini bisa dilihat dari akuntabilitas publik, sejauh mana masyarakat bisa menerima manfaat dari pelayanan dan birokrasi pemerintah. Apakah sama antara sebelum otonomi daerah dengan sesudahnya dalam masalah pelayanan kepada masyarakat.

Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, birokrasi dan pelayanan publik berkembang menjadi wahana penyelenggaraan berbagai bidang kehidupan bangsa dan hubungan antar negara. Selain diperlukan dalam pengelolaan pelayanan masyarakat, birokrasi juga harus mampu menerjemahkan seluruh keputusan politik dalam *public policy* untuk dapat dioperasionalisasikan. Birokrasi sebagai penentu keberhasilan pemerintahan menjadikan birokrasi memiliki peran strategis disamping peran *privat sector* dan *stakeholder*.

Reformasi yang terjadi di Indonesia dan mulai dikumandangkan pada tahun 1998 merupakan kebutuhan mendasar bangsa setelah lama berada dalam kehidupan yang *salah kaprah*. Reformasi tersebut harus dilakukan termasuk reformasi dalam birokrasi. Birokrasi pemerintah daerah merupakan salah satu acuan untuk melihat keberhasilan pengelolaan penataan pemerintahan yang efisien sehingga akan mendongkrak kepercayaan publik kepada pemerintah. Oleh karena perlu adanya suatu tindakan yang cepat dan kongkrit untuk mengatasi masalah ini.

Belum berjalan secara baik dan kontinue birokrasi pemerintahan di Indonesia hari ini menjadi tugas besar bagi para pengampu kebijakan. Reformasi yang telah bergulir cukup lama tidak berbanding lurus dengan reformasi di bidang birokrasi. Birokrasi masih jalan ditempat dan belum mampu menemukan format yang tepat untuk melayani masyarakat. Masih banyak faktor yang

harus digali dan dicari solusinya agar perjalanan reformasi di Indonesia beriringan dengan perbaikan birokrasi.

Dalam tulisan ini penulis mencoba untuk menganalisis suatu format pelayanan birokrasi yang baik sehingga mampu memberikan solusi terhadap permasalahan birokrasi terutama birokrasi pemerintahan di era otonomi daerah.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kepustakaan atau *library research* dengan memanfaatkan sumber-sumber kepustakaan untuk memperoleh data penelitian dengan rangkaian kegiatan yang dimulai dari membaca, mengumpulkan bahan kepustakaan yang berhubungan dengan penelitian sampai dengan mengolah bahan tersebut sehingga menjadi sebuah tulisan.

KERANGKA TEORITIS

1. Birokrasi Pemerintah

Sebagai sebuah negara yang mengikuti perkembangan demokrasi, kehadiran birokrasi pemerintah tidak bisa dihindari. Menurut teori liberal, birokrasi pemerintah itu menjalankan kebijakan-kebijakan pemerintah yang mempunyai akses langsung dengan rakyat melalui mandat yang diperoleh dalam pemilihan (Miftah Thoha, 2002). Hasil pemilihan merupakan legitimasi dari rakyat terhadap penguasa yang berwenang dalam menjalankan kekuasaannya untuk kepentingan rakyat. Oleh karena itu birokrasi pemerintah tidak hanya didominasi oleh pejabat-pejabat birokrasi saja yang meniti karir di dalamnya, namun ada pula bagian-bagian lain yang ditempati oleh pejabat-pejabat politik. Demikian juga sebaliknya di dalam birokrasi pemerintah itu

bukan hanya dimiliki oleh pimpinan politik dari partai politik melainkan ada juga pimpinan birokrasi karir yang professional.

Di dalam birokrasi dikenal istilah pejabat, yakni orang yang menduduki jabatan tertentu dalam birokrasi pemerintah. Kekuasaan pejabat ini sangat menentukan, karena segala urusan yang berhubungan dengan jabatan itu maka dialah yang menentukan. Jabatan dalam birokrasi pemerintah memiliki hirarki yang mana hirarki paling atas mempunyai kekuasaan yang lebih besar dari pada jabatan yang berada di bawahnya. Semua jabatan itu lengkap dengan fasilitas yang mencerminkan kekuasaan tersebut. Menurut Weber, birokrasi yang dianut oleh pemerintah pada saat ini merupakan *officialdom* yakni kerajaan pejabat (Miftah Thoha, 2002). Hal ini bisa dilihat dari orang-orang yang menduduki jabatan-jabatan tersebut memiliki hubungan kekerabatan dengan yang lainnya. Mereka mengutamakan kepentingan keluarganya, bagi orang lain sangat sulit untuk masuk dalam wilayah tersebut kecuali mereka memiliki hubungan khusus dengan penguasa pemerintah, urusan masyarakat menjadi urusan yang kedua. Padahal, menurut Weber pejabat birokrasi pemerintah merupakan sentral dari penyelesaian urusan masyarakat karena rakyat sangat tergantung dengan pelayanan dari pejabat tersebut.

Birokrasi yang ideal menurut Weber adalah suatu konstruksi yang bisa menjawab suatu masalah tertentu pada kondisi waktu dan tempat tertentu. Suatu birokrasi atau administrasi itu memiliki bentuk yang pasti dimana semua fungsi bisa dijalankan dalam cara-cara yang rasional. Istilah rasional dengan segala aspek pemahamannya merupakan kunci dari konsep birokrasi yang ideal.

Menurut Weber, tipe ideal birokrasi pemerintah yang rasional itu dilakukan dengan cara-cara sebagai berikut :

1. Individu pejabat secara rasional bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.
2. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hiraki dari atas kebawah dan ke samping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan bawahan dan ada pula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil.
3. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hiraki tersebut secara spesifik berbeda satu sama lainnya.
4. Setiap pejabat mempunyai kontrak yang harus dijalankan. Serta *job description* masing-masing pejabat harus dijalankan sesuai kontrak.
5. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya. Idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif.
6. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hirarki jabatan yang disandangnya.
7. Terdapat struktur pengembangan karir yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sistem yang sesuai dengan pertimbangan yang objektif
8. Setiap pejabat tidak dibenarkan sama sekali menjalankan jabatannya dan *resources* instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
9. Setiap pejabat berada dibawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin. (Miftah Thoha, 2002)

Menurut Warren Bennis (Miftah Thoha, 2002), bahwa setiap zaman tertentu akan mengembangkan suatu bentuk tatanan sistem organisasi yang sesuai dengan zamannya. Artinya sistem birokrasi itu bisa berubah sesuai dengan kebutuhan dan kondisi zamannya. Birokrasi bisa menyesuaikan dengan

kebutuhan masyarakatnya.

2. Tata Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)

Good Governance atau tata pemerintahan yang baik merupakan suatu konsep yang baru dan sangat sering dibicarakan dalam ilmu politik dan administrasi publik. Konsep ini lahir sejalan dengan konsep-konsep dan terminologi demokrasi, masyarakat sipil, partisipasi masyarakat, hak azasi manusia dan pembangunan masyarakat secara berkelanjutan. Konsep tata pemerintahan yang baik ini sering digunakan dalam wilayah pelayanan publik atau birokrasi pemerintah karena dipandang perlunya suatu reformasi birokrasi guna meningkatkan pelayanan yang baik dari pemerintah kepada masyarakatnya. Konsep ini juga dipandang sebagai suatu paradigma baru dalam pelayanan publik sebab paradigma baru ini menekankan kepada peranan manajer publik agar memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat, mendorong meningkatnya otonomi manajerial, terutama sekali mengurangi campur tangan kontrol yang dilakukan oleh pemerintah pusat, transparansi, akuntabilitas publik dan menciptakan pengelolaan manajerial yang bersih bebas dari korupsi (Miftah Thoha 2002).

United Nations Development Programme (UNDP), merumuskan istilah *governance* sebagai suatu *exercise* dari kewenangan politik, ekonomi dan administrasi untuk menata, mengatur dan mengelola masalah-masalah sosialnya. Istilah ini menunjukkan bahwa dalam urusan pelayanan publik dimana masyarakat bisa mengatur urusan yang berkenaan dengan ekonomi, institusi dan sumber-sumber politik lainnya, yang hanya digunakan untuk pembangunan manusia dalam rangka mencapai kesejahteraan.

Untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik menurut UNDP (Miftah Thoha, 2002) bahwa setidaknya ada tiga unsur yang mendukung terciptanya

tata pemerintahan yang baik agar terciptanya kondisi yang menjamin adanya proses kesejajaran, kesamaan, kohesi dan keseimbangan peran serta saling mengontrol. Adapun tiga hal tersebut adalah pemerintah (*goverment*), rakyat (*citizen*) dan usahawan (*businessment*). Ketiga komponen tersebut memiliki hubungan yang sangat erat dan saling mengisi dan juga saling mempengaruhi untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik. Ketiga variabel ini memiliki hubungan yang sama dan saling terkait yang sangat berpengaruh terhadap upaya dalam menciptakan tata pemerintahan yang baik. Jika ketiga variabel tersebut tidak terjalin dengan baik maka berpengaruh pula terhadap tata pemerintahan yang baik.

Oleh karena itu masing-masing komponen atau variabel tersebut harus bisa memainkan perannya masing-masing, pemerintah sebagai pembuat regulasi dan yang memberikan pelayanan harus bisa memaksimalkan kekuatannya dan fungsinya. Jangan sampai hanya sebagai simbol yang tidak memiliki *ruh* dan kekuatan sebagai mana fungsinya sebuah pemerintahan. Begitu juga dengan rakyat atau civil society harus bisa mendorong pemerintahan untuk berperan sesuai fungsinya karena pemahaman mengenai konsep demokrasi kekuasaan tidak hanya terpusat kepada atasan atau pemerintahan tetapi rakyat juga memiliki kekuasaan yang dijawantahkan melalui pemerintah sebagai perwakilan masyarakat untuk mengurus rakyatnya. Begitu juga dengan sektor swasta (*business*) harus memiliki dukungan terciptanya proses keseimbangan kekuasaan yang berlangsung dalam tata pemerintahan yang baik. Jika suatu birokrasi pemerintah bisa menyeimbangkan ketiga unsur ini yaitu antara *government*, *civil society* dan *business* maka akan terjadi kesenjangan dan berdampak rusaknya tata pemerintahan. Sebagai contoh jika sektor *business* yang mendominasi maka mereka bisa mempengaruhi kebijakan peluang-peluang kolusi akan terbuka lebar karena pejabat publik yang duduk di

birokrasi pemerintah yang selalu berorientasi uang dalam menjalankan tugasnya.

PEMBAHASAN

1. Kondisi Birokrasi Indonesia Hari ini

Kerja keras para pembuat kebijakan dinegeri ini baik itu di level nasional maupun lokal harus menyentuh pada arah reformasi birokrasi. Kita melihat kondisi birokrasi kita pada hari ini yang sangat *carut-marut*, dimana-mana kita mendengar keluhan dan laporan masyarakat yang menyayangkan sikap para aparatur pemerintah yang tidak memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat sehingga sosok birokrat menjadi *momok* yang menakutkan bagi masyarakat. Wajar pada hari ini muncul ketidakpercayaan yang tinggi dari masyarakat terhadap birokrasi pemerintah. Pemerintah yang seharusnya menjadi pengayom masyarakat justru menjadi beban masyarakat yang notabene sangat membutuhkan birokrasi karena kepentingan dan kebutuhan masyarakat sangat tergantung sekali dengan birokrasi pemerintah.

Oleh karena itu perlu ada yang namanya upaya untuk mengembalikan fungsi birokrasi kepada tujuan semula yakni tujuan mengapa birokrasi itu harus ada. Selain itu ditambah lagi perilaku para birokrat yang tidak mencerminkan perilaku seorang abdi negara, seperti kedisiplinan yang rendah, tanggung jawab terhadap pekerjaan yang kurang dan ketidakpekaan terhadap persoalan masyarakat. Setidaknya ada beberapa kecenderungan dan perilaku kurang positif dari birokrasi Indonesia pada hari ini terutama birokrasi pemerintah daerah.

Pertama, aparat birokrasi telah terkooptasi sikap dan perilakunya oleh kepentingan-kepentingan pribadi dan politik sang patron yang cenderung *vested interest*. Profil aparat birokrasi telah dibentuk sedemikian rupa

sehingga tidak lagi menjadi alat rakyat, tetapi telah menjadi alat penguasa dan bahkan mereka seringkali menampakkan dirinya sebagai penguasa itu sendiri. Mereka menjadi sangat arogan, ingin menang sendiri, merasa benar sendiri dan menafikan kepentingan rakyat. Orientasi mereka bukan lagi bagaimana masyarakat merasa nyaman dengan dan terlayani dengan pelayanan yang mereka berikan tapi justru yang penting bagi mereka bagaimana pekerjaan mereka cepat selesai dan tidak melanggar perintah atasan, walaupun pada saat yang sama masyarakat merasa dirugikan.

Kedua, lemahnya proses rekrutmen, seleksi serta pengembangan sumberdaya manusia (SDM) yang tidak terprogram dengan baik. Kita lihat banyak birokrasi publik yang diisi oleh tenaga-tenaga yang tidak profesional (*the wrong man in the right place*). Tidak diterapkannya merit sistem, tetapi atas dasar rasa *like and dislike*. Adanya tenaga profesional, tetapi seringkali karena berbeda ideologi politik dengan pimpinannya ditempatkan pada tempat atau posisi yang tidak semestinya (*the right man in the wrong place*). Dalam hal tertentu, tenaga profesional ini juga seringkali tidak dapat didayagunakan secara optimal karena alasan kepangkatan posisi dan sebagainya. Politik balas budi juga menjadikan pos-pos di birokrasi sebagai ladang yang empuk bagi para penguasa untuk menjadikan para pendukung dan tim suksesnya untuk duduk di birokrasi. Ditambah lagi dengan sifat primordial, kesukuan, satu wilayah dan sebagainya sebagai alasan untuk mendudukkan seseorang diposisi tertentu. Semua ini makin menambah luka dan perihnya wajah birokrasi di daerah.

Ketiga, evaluasi program kepegawaian sangat jarang dilakukan dan walaupun ada hasilnya, biasanya sangat diragukan obyektivitasnya, karena selain bernuansa '*asal bapak senang*' juga dilakukan hanya untuk memenuhi formalitas belaka. Hal ini bisa dilihat dari kinerja dan kedisiplinan yang sangat

kurang, dimulai dari waktu kedatangan dan waktu pulang pegawai yang tidak tepat. Selain itu banyaknya para pegawai yang tidak bisa bekerja sehingga waktu kerja mereka habiskan untuk keperluan lain, yang jelas bukan urusan yang berhubungan dengan pekerjaan mereka. Ini merupakan bentuk kurangnya pengawasan dari pihak yang berwenang.

Keempat, masih kaburnya kode etik bagi aparat birokrasi publik (*code of conduct*), sehingga tidak mampu menciptakan adanya budaya birokrasi yang sehat, seperti kerja keras, keinginan untuk berprestasi kejujuran, rasa tanggung jawab, bersih dan bebas dari KKN, dan sebagainya. Ditambah lagi sebagian para birokrat yang memiliki sikap tidak terpuji seperti melayani masyarakat dengan kasar serta tidak acuh dengan masyarakat.

Kelima, lemahnya responsivitas, representativitas, dan responsibilitas aparatur pemerintah, dimana mereka hanya mampu menempatkan dirinya sebagai mesin birokrasi yang tidak mampu mengadaptasikan sikap dan perilakunya pada kondisi dan tuntutan masyarakat yang terus berubah.

Keenam, manajemen pelayanan publik (*public service management*) yang terlalu didominasi paradigma dikotomi kebijakan-administrasi, manajemen ilmiah, matematis dan mengabaikan paradigma diskursif, perilaku sosial, sistemik, pilihan publik dan pilihan sosial. Karena birokrasi merupakan organisasi manusia yang peka dengan masalah-masalah yang tidak formal seperti emosional, kedekatan personal dan sebagainya. Salah satu faktor penunjang keberhasilan dalam birokrasi itu adalah masalah-masalah non teknis yang sering tidak diperhatikan oleh pemerintah itu sendiri.

Ketujuh, politik penggajian dan kesejahteraan pegawai yang kurang adil menyebabkan pegawai kurang mempunyai motivasi kerja sehingga memicu timbulnya perilaku kolusif dan koruptif (Islamy, 1998). Sehingga ada istilah yang cukup menyinggung dalam dunia birokrasi yakni "*pintar goblok gaji*

sama". Para pegawai tidak punya motivasi untuk maju karena tidak ada jaminan mereka akan mendapatkan kesejahteraan dan kompensasi yang lebih. Mereka lebih baik bekerja dan berkarya apa adanya. Apalagi masalah jabatan dan posisi, karena semua itu hanya bisa didapatkan melalui kedekatan dengan atasan. Maka muncul persaingan tidak sehat antara sesama pegawai sehingga berdampak kepada pelayanan masyarakat yang terabaikan.

Melihat kenyataan di atas maka tidak ada cara lain untuk mengatasi masalah tersebut. Kita harus memiliki *sense of crisis*, *sense of urgency*, *sense of purpose* sehingga mampu mencari jalan keluar bagi krisis yang ada pada tubuh birokrasi publik kita. Perlu adanya gerakan baru yang berani, yang tidak hanya mengubah sistem saja tetapi bisa mengubah *mindset* dan paradigma masyarakat dan pemerintah terhadap birokrasi. Karena kesalahan dalam melihat birokrasi akan berdampak kepada pelayan yang akan diberikan.

Perilaku dan cara klasik yang tidak pernah berubah hingga saat ini dalam memberikan pelayanan kepada warga dan masyarakat adalah arogansi petugas dan pejabat pemerintah. Pelayanan yang selalu berorientasi pada keinginan pejabat, penguasa dan dari sudut kepentingan pemerintah. Bukan berdasarkan dari keinginan dan kebutuhan masyarakat yang dilayaninya. Bukti orientasi kepentingan penguasa tersebut adalah pelayanan publik selalu dilakukan di kantor-kantor pemerintah, belum ada pemerintah yang menjemput bola untuk mendekati masyarakat yang harus dilayani.

Selain itu menurut Prof. DR. Siagian, MPA, karakter birokrasi Indonesia pada hari ini adalah: apatis, menolak berurusan, dingin, memandang rendah, bekerja mekanis seperti robot, ketat pada prosedural, *pingpong* (saling melempar tanggung jawab). Karena tidak ada akuntabilitas kepada publik, bekerja hanya sebagai suatu aktifitas formal sesuai dengan prosedur dan tidak menyalahi aturan. Permasalahan masyarakat dengan pelayanan bukan

menjadi urusan bagi para birokrat karena pertanggungjawaban mereka hanya kepada atasan.

2. Paradigma Baru Birokrasi Pemerintah Daerah Dalam Menuju *Good Governance*

Sejarah mencatat, birokrasi di Indonesia setelah merdeka menunjukkan birokrasi yang tidak netral. Perkembangannya menunjukkan pola birokrasi yang *vertikal – linear*, yakni kebijakan bermuara di atas (level kepemimpinan tinggi) dan sebaliknya arah pertanggungjawaban dari bawah ke atas. Apabila birokrasi tersebut kuat dari sisi kemampuan profesional akan tetapi tidak disertai etika dan integritas pengabdian yang baik akan memiliki kecenderungan arogan dan tidak konsisten.

Maka harus ada dan perlunya suatu upaya yang dilakukan untuk memulai merubah pola kerja birokrasi dan citra birokrasi dimasyarakat. Menurut Miftah Thoha (2002) perlu ada yang namanya bangun rancang atau *grand design* dari birokrasi tersebut. Birokrat harus melihat birokrasi dari kacamata pelayanan untuk masyarakat bukan sebaliknya pelayanan dari masyarakat untuk birokrat. Cara pandang seperti itu akan merubah cara kerja serta motivasi kerjanya. Begitu juga dengan masyarakat harus melihat pemerintah sebagai mitra pelayanan, sehingga bisa bekerjasama dalam hal pengawasan dan kelancaran dalam pelayanan kepada masyarakat.

Permasalahan penting berikutnya jika kita ingin merubah wajah birokrasi Indonesia adalah kita mencoba untuk mengubah cara pandang atau paradigma mereka melihat birokrasi. Para birokrat sebagai ujung tombak dalam pelayanan tersebut harus melihat pekerjaan yang mereka tekuni merupakan pekerjaan yang harus bisa dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Standar keberhasilan mereka sejauhmana masyarakat merasa

terlayani dan merasakan manfaat dari pelayanan yang mereka berikan. Karena selama ini standar keberhasilan bagi seorang birokrat adalah bagaimana mereka bekerja sesuai dengan apa yang diinginkan oleh atasan dan tidak sedikit dari mereka melakukan penyimpangan dalam pekerjaan demi melaksanakan perintah atasan. Mereka lebih khawatir jika tidak bisa melayani atasannya dari pada tidak bisa melayani masyarakatnya. Oleh karena itu paradigma mereka tentang standar keberhasilan dalam birokrasi tersebut harus diubah.

Salah satu tanda dan bukti bahwa birokrasi pemerintah mengabdikan kepada rakyatnya adalah ia dapat dilihat dari seberapa jauh pelayanan yang diberikan kepada masyarakat itu baik. Demikian pula salah satu wujud suatu tatanan birokrasi pemerintah yang baik dan amanah bisa diamati dari tata cara pemerintah memberikan pelayanan kepada publik terutama kepada masyarakat biasa.

Selain dari beberapa masalah diatas yang harus diperbaharui adalah masalah moral atau perilaku pejabat dan pelayan masyarakat yakni birokrat. Selama ini masalah moral sering dilupakan dan dikesampingkan dalam birokrasi pemerintah, hanya sebagai permainan dan sumpah jabatan saja tatkala mereka dilantik. Ketika birokrasi melakukan sumpah jabatan bagi pejabatnya, maka disusun rangkaian kalimat sumpah jabatan yang memuat nilai moral dan pertanggungjawaban yang tidak hanya kepada manusia tetapi pertanggungjawabkan kepada Allah SWT. Namun ketika mereka telah menjalankan tugasnya tidak sedikit dari mereka melupakan sumpah itu. Moral merupakan nilai plus sekaligus pendukung bagi terciptanya pelayanan yang maksimal, moral merupakan operasionalisasi dari sikap pribadi seseorang yang memiliki keyakinan dan nilai yang melekat pada diri seseorang. Maka masalah moral menjadi pertimbangan utama dalam meletakkan atau

memposisikan seseorang dalam jabatannya, bahkan dalam seleksi dan promosi.

Menurut Miftah Thoha (2009) ada empat *leverage point* yang dijadikan pertimbangan untuk menyusun strategi pembaharuan aparatur negara dan pemerintahan, yakni:

1. Kelembagaan Birokrasi Pemerintah

Kelembagaan merupakan hal pertama yang harus diperbaharui karena dalam kelembagaan terdapat dua unsur yakni kultur dan struktur. Kultur merupakan perpaduan tata nilai, kepercayaan dan kebiasaan yang diyakini kebenarannya untuk diperjuangkan. Ketika para aparatur atau birokrat melihat birokrasi merupakan suatu *ladang* dan wilayah dimana mereka harus melakukan yang terbaik untuk masyarakat maka itu akan mempengaruhi kinerja mereka. Secara teknis setiap pekerjaan yang mereka lakukan akan senantiasa berorientasi kepuasan dan kebaikan masyarakat. Sedangkan struktur merupakan kerangka yang digunakan sebagai tata aliran proses bagaimana bagaimana kultur itu bisa diterapkan dan diwujudkan dalam suatu pemerintahan tersebut.

2. Sistem Penataan Birokrasi Pemerintahan

Sistem sangat tergantung dan menentukan visi dan keinginan politik yang ada. Tegaknya suatu hukum, profesional, akuntabel dan kompeten sangat tergantung dengan sistem penataan yang dibuat. Sistem penataan yang baik perlu dilakukan, karena sistem yang baik akan mempengaruhi perilaku aparturnya. Aparatur yang baik akan susah untuk berbuat jika sistemnya tidak baik, justru sebaliknya sistem yang baik akan memaksa aparatur untuk melakukan kebaikan. Memang jika kita berbicara ideal semuanya harus serentak dan bersama-sama diperbaiki.

3. Sumber Daya Aparatur

SDM aparatur pemerintah pada hari ini dikenal sebagai aparatur yang tidak profesional dan kesejahteraannya sangat kurang. Pendidikan dan pelatihan berkala yang buat oleh pemerintah untuk meningkatkan kualitas aparturnya sangat penting. Masalah kesejahteraan juga perlu diperhatikan karena hal tersebut sangat berpengaruh terhadap profesionalisme. Pada akhirnya mereka akan mencoba mencari penghasilan sampingan yang masalah tersebut banyak yang merusak sistem birokrasi pemerintah seperti korupsi, penipuan, manipulasi dan sebagainya.

Menurut Budi Suprianto dalam Manajemen Pemerintahan (2009), untuk mewujudkan birokrasi pemerintah yang baik ada beberapa hal yang perlu direformasi, yakni :

1. Reformasi Elit

Kepentingan penguasa atau elit politik lebih dominan dari pada kepentingan rakyat. Karena itu kebijakan yang dibuat selalu berorientasi dan merupakan alat untuk meningkatkan kepentingan elit politik dari pada kepentingan rakyat. Hingga saat ini visi dan misi para elit politik dan birokrat adalah bagaimana menjadikan kekuasaan sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaan dan diri, dimana birokrasi merupakan alat yang sangat mudah untuk mempertahankan kekuasaan. Oleh karena itu perlu ditumbuhkembangkan kemauan pimpinan kekuasaan dan elit politik untuk merubah perilakunya dan memiliki komitmen untuk merubah wajah birokrasi Indonesia. Kemudian perlu adanya mengubah dan membuat peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Negara yang saat ini tidak lagi sesuai dengan perkembangan zaman serta adanya

remunasi atau penggajian pegawai negeri karena gaji terlalu kecil berdampak terjadinya korupsi.

2. Reformasi Pola Pikir

Merubah cara pandang dan paradigma aparatur dan pemerintah terhadap birokrasi. Memberikan kewenangan dan pendelegasian tugas kepada bawahan, misalnya jika atasan tidak berada ditempat, urusan-urusan teknis bisa diserahkan kepada bawahannya agar masyarakat berurusan dengan instansi tertentu tidak perlu menunggu atasannya ada.

3. Reformasi pengawasan

Agar reformasi birokrasi berjalan dengan baik diperlukan fungsi pengawasan yang lebih ketat. Dalam konteks ini diperlukan penyesuaian dan perubahan baru untuk menghadapi tantangan tugas masa depan. Hal ini terkait dengan perilaku birokrasi yang terkesan kaku dalam menjalankan fungsi pengawasan dan sangat terpaku kepada peraturan. Hal ini bisa dilihat dari beberapa hal, yakni: sikap dan prosedur pelayanan yang kaku, kualitas intelektual rata-rata pengawas tidak jauh dengan kualitas masyarakat umum, sikap dan metoda kerja yang kurang memenuhi kebutuhan khas masyarakat lokal, orientasi kerja yang hanya berdasarkan perintah atasan bukan karena kebutuhan masyarakat, serta lembaga yang kurang mandiri akibat adanya intervensi lembaga eksternal.

4. Reformasi Organisasi

Reformasi birokrasi harus segera dilakukan tanpa harus berdasarkan sistematis karena kemungkinan akan menimbulkan fenomena organisasi yang gemuk karena terlalu banyak jabatan struktural dan terjadi tumpang tindih program kegiatan yang ditangani. Setidaknya dalam mereformasi birokrasi kita harus melihat beberapa hal yakni tingkat

kepentingan organisasi, maksudnya struktur organisasi itu dibuat berdasarkan kepentingan dan kebutuhan pekerjaan bukan kepentingan pihak tertentu, desain organisasi yang akan selalu menciptakan efektifitas dan efisiensi.

Perubahan lingkungan kerja yang patut diperhitungkan adalah antara lain pekerjaan yang dahulu tidak berdasarkan keahlian dan merupakan pekerjaan yang berulang-ulang tanpa arti berubah menjadi pekerjaan dengan keahlian dan dilakukan dengan menemukan cara baru serta penuh kepedulian. Pekerjaan yang dalam paradigma lama dilakukan perorangan dengan basis fungsional dan hanya satu bidang keahlian berubah menjadi pekerjaan kelompok yang berbasis proyek dengan beragam keahlian. Selain itu apabila dahulu atasanlah yang berkuasa dengan arah koordinasi dari atas ke bawah maka dalam paradigma baru yang berkuasa adalah publik dengan koordinasi antar rekan kerja.

3. Strategi Pelayanan Publik

Dengan berbagai macam persoalan mengenai birokrasi pemerintah yang diakibatkan oleh dari segi pelayanannya maupun dari aparturnya sendiri. Disini penulis mencoba memberikan beberapa strategi untuk mewujudkan pelayanan dan tata pemerintahan yang baik yakni *pertama*, perubahan paradigma birokrasi publik dari yang semula terlalu condong pada paradigma birokrasi tipe ideal Weberian, manajemen ilmiah Taylorian dan Fayolian, menuju ke paradigma birokrasi yang lebih mengedepankan *the art of governance dan the craft of management* (Jabbara dan Dwivedi, 1989; Hughes, 1994). Aktivitas birokrasi publik tidak hanya ditujukan untuk mencapai tujuan secara efisien, efektif dan ekonomis, tetapi juga bernuansa responsif, representatif dan bertanggung jawab.

Kedua, pemberdayaan birokrasi melalui redefinisi peran dan tanggung jawabnya, peningkatan profesionalitas dengan mengoptimalkan sarana-sarana diklat dan litbang di bidang kepegawaian, pengembangan institusi (*institutional building*) yang bisa dipakai untuk memacu aparat birokrasi untuk mengejar keunggulan komparatif dan kompetitif sekaligus juga untuk memperkuat moral mereka, dan pelatihan kepekaan (*sensitivty training*) agar mereka responsif terhadap kepentingan publik.

Ketiga, dalam hal penyakit birokrasi yang sangat kronis itu, maka perlu dilakukan *brain wash* (cuci otak) untuk mengindoktrinasikan cara berpikir yang jernih dan positif untuk membela kebenaran dan kepentingan rakyat; *blood wash* (cuci darah) untuk membersihkan penyakit korup dan sikap serta perilaku yang tidak jujur dan tidak bertanggung jawab; dan *heart wash* (cuci hati) untuk mengobati penyakit arogan sok kuasa menangnya sendiri, pamarah dan antiperbedaan.

Dari penjelasan-penjelasan di atas, kiranya dapat ditarik benang merah bahwa masalah akuntabilitas pejabat publik adalah masalah yang sangat konfiguratif. Jadi tidak bisa persoalan ini hanya disorot dari satu dimensi saja. Di samping itu, apabila kita melihat kasus Indonesia, maka kesimpulannya adalah bahwa mekanisme untuk melakukan jaminan akuntabilitas terhadap para pejabat publik itu sudah diatur dengan rinci dan baik, tapi dalam implementasinya ternyata sampai hari ini pun persoalan non-teknis (seperti moralitas) kerap menghambat mekanisme pertanggung jawaban yang sudah tersusun rapi itu.

Untuk penyimpulan yang bersifat rekomendatif, dapat dikatakan di sini bahwa akuntabilitas publik merupakan landasan bagi proses penyelenggaraan pemerintahan. Ia diperlukan karena pemerintah harus mempertanggungjawabkan tindakan dan pekerjaannya kepada publik dan kepada organisasi tempat ia bekerja. Dengan demikian, konsep *good*

governance pada dasarnya menginginkan adanya pelibatan banyak pihak dalam tiap proses jalannya pemerintahan. Sehingga dengan demikian perbincangan tentang otonomi daerah tidak sekedar berbicara tentang adanya desentralisasi vertikal saja (yaitu pengalihan wewenang dari pusat ke daerah) tetapi juga desentralisasi horisontal (yaitu pengalihan wewenang dari pemerintah ke pihak di luar pemerintah).

Dengan adanya kesadaran bahwa dalam penataan dan penyelenggaraan pemerintahan kita harus mengacu pada konsep *good governance* itu maka keterlibatan banyak pihak dalam proses pemerintahan menjadi suatu keharusan. Dalam hal ini masyarakat adalah sebagai salah satu pihak, namun yang paling penting, harus diberikan ruang yang luas dalam era desentralisasi ini. Sebab desentralisasi horisontal, artinya adalah pemerintah (*government*) sekarang tidak lagi merupakan satu-satunya institusi yang menangani semua aspek penyelenggaraan pemerintahan.

Perubahan *mindset* juga merupakan sebuah keharusan jika ingin mewujudkan perilaku baru dalam birokrasi publik. Perubahan prosedur pelayanan dari pelayanan yang cenderung kompleks dan menghambat akses warga secara wajar menjadi pelayanan yang cepat, pasti, transparan, dan responsif, hanya akan berhasil jika diikuti dengan perubahan misi dan budaya birokrasi. Selama misi utama birokrasi masih pada upaya untuk mengendalikan perilaku, akan sulit untuk mengembangkan praktik pelayanan publik yang baik.

Beberapa strategi pokok yang perlu dilakukan untuk mengubah paradigma pelayan yang dapat dilakukan dalam rangka pembenahan pelayanan publik pada pemerintah daerah adalah:

pertama, mengubah budaya paternalistik dalam pelayanan menjadi budaya egaliter sehingga posisi antara pejabat, pegawai pemerintahan, dan

pengguna jasa layanan publik adalah sama. Masyarakat sebagai pengguna jasa layanan publik bukanlah pihak yang meminta-minta pelayanan secara cuma-cuma karena pada dasarnya mereka sudah membayar pelayanan itu melalui pajak dan retribusi yang dibayarkan.

Kedua, menegakkan kriteria efektivitas dan efisiensi pelayanan. Tidak semata-mata bahwa pelayanan kepada publik sudah dilakukan, namun harus memerhatikan apakah pelayanan tersebut sudah cukup cepat, mudah, dan jelas bagi masyarakat, juga tidak menghabiskan banyak biaya, terutama biaya yang seharusnya tidak perlu (tidak resmi).

Ketiga, mengembangkan remunerasi berdasarkan kinerja (merit system), sehingga mendorong aparatur lebih kreatif dan inovatif dalam memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat.

Keempat, mail dan terbuka menerima kritik yang disampaikan publik (media, LSM, dan masyarakat). Pada saat yang sama, dikembangkan juga mekanisme evaluasi secara berkala atas pelayanan yang sudah dilakukan dengan melibatkan pihak eksternal.

Kelima, membudayakan delegasi kewenangan dan diskresi yang bertanggung jawab. Tidak boleh lagi ada pelayanan kepada masyarakat yang terhambat karena tidak adanya pimpinan.

Keenam, orientasi kepada pelayanan pengguna jasa. Tidak seperti pelayanan yang dikembangkan sektor swasta, pelayanan yang dikembangkan oleh birokrasi selama ini cenderung kurang berorientasi kepada pengguna jasa.

KESIMPULAN

Semua permasalahan mengenai kondisi pelayanan publik dan birokrasi pemerintah hari ini merupakan permasalahan harus segera diselesaikan. Kalau tidak ia akan membusuk dan merusak sistem yang lain. Walaupun perubahan itu harus memakan waktu dan biaya yang banyak namun itu harus tetap dilakukan. Sudah banyak konsep-konsep dan strategi-strategi para ilmunan untuk mencari formula yang tepat untuk mereformasi birokrasi pemerintah, tetap saja semua itu harus didukung oleh semua pihak. Dibutuhkan komitmen yang tinggi dari semua komponen agar perubahan itu bias segera dilakukan walaupun tidak tahu kapan masalah ini akan berakhir. Harapan dengan otonomi daerah bias menyelesaikan masalah justru sebaliknya makin membuat rumit system pelayanan kepada masyarakat. Namun kita tidak perlu pesimis bahwa perubahan itu akan terus digaungkan dan dilakukan yakni memulai dari hal yang paling sederhana atau yang paling dekat dengan lingkungan kita seperti merubah cara pandang kita secara pribadi terhadap birokrasi dan kita tularkan kepada masyarakat yang lain seiring dengan perubahan secara organisasi dan sistem.

DAFTAR PUSTAKA

- Kumorotomo, Wahyudi. 2008. *Akuntabilitas Publik, Sketsa pada masa transisi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Samego, Indria. *"Pilkada Langsung dan Reformasi Birokrasi Pemerintahan Daerah: Pembangunan Politik Lokal Pasca Orde Baru"*. Jurnal Demokrasi dan Otonomi Daerah, Volume 5/Nomor 1/2007
- Supriyanto, Budi. 2009. *Manajemen Pemerintahan*. Tangerang: Media Brilian.
- Toha, Miftah. *"Reposisi Daerah Otonom dan Dampaknya Pada Pelayanan Publik"*. Jurnal Ilmu Pemerintahan MIPI Edisi 33 Tahun 2010.
- Toha, Miftah. 2002. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Toha, Miftah. 2009. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. Jakarta: Kencana.

Widjaja, HAW. 2009. Otonomi Daerah dan Daerah Otonom. Jakarta: Rajawali press.

Arif, Saiful. www.saifularif.com

Supriyanto.Paradigma Baru Birokrasi. <http://www.docstoc.com/docs/29797095/REFORMASI-BIROKRASI>

Triwisaksana, opini republika. http://triwisaksana.blogspot.com/2010_04_01_archive.html