

# REFORMASI BIROKRASI PEMERINTAHAN DITINJAU DARI PERSPEKTIF PERILAKU

Cicuk Kusmarianto

## Abstract

*Essentially, bureaucracy reformation is an attempt to make renewal and radical change toward government administrator system. Many changes occurred after reformation, particularly in terms of institutional, government structures as well as legislation. The changes in terms of institutional and legislation is expected to be able to improve governance system and bureaucracy in Indonesia. However, there is no improvements occurred. Therefore, the changes of institutional and legislation is not enough if not followed by the changes of behavior of government officials in Indonesia. There are several ways to changes the behavior of government officials in Indonesia, such as improvement of education system, recruitment pattern, prosperity, work-performance assesment system as well as increase public participation in monitoring government system,*

*Keywords* : Reformation, Bureaucratic behavior

## Pendahuluan

Berbagai permasalahan atau hambatan yang mengakibatkan sistem penyelenggaraan pemerintahan tidak berjalan atau diperkirakan tidak akan berjalan dengan baik harus ditata ulang atau diperbaharui. Reformasi birokrasi dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Dengan kata lain, reformasi birokrasi adalah langkah strategis untuk membangun aparatur negara, agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional. Selain itu dengan pesatnya kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi informasi dan komunikasi serta perubahan lingkungan, menuntut birokrasi pemerintahan untuk direformasi dan disesuaikan dengan dinamika tuntutan masyarakat.

Birokrasi di Indonesia memiliki posisi dan peran yang sangat strategis. Birokrasi menguasai banyak aspek dari hajat hidup masyarakat.

Setiap warga negara, sejak masih berada di dalam kandungan sampai dengan meninggal dunia, harus berurusan dengan birokrasi pemerintah (Kumorotomo, 2008 : 95). Hal ini dapat dilihat dari berbagai peran yang dimainkan oleh birokrasi pemerintah, mulai dari peran mengatur kehidupan masyarakat, melindungi masyarakat, mendistribusikan sumberdaya yang terbatas dari kelompok yang mampu ke kelompok yang kurang mampu, memberikan subsidi kepada masyarakat, sampai pemberian pelayanan publik (Purwanto, 2008 : 173). Ketergantungan masyarakat sendiri terhadap birokrasi juga masih sangat besar. Ditinjau dari aspek kebudayaan, aparatur birokrasi memiliki status sosial yang tinggi di tengah masyarakat. Status sosial tersebut merupakan aset kekuasaan, karena orang cenderung mau tunduk pada orang lain yang memiliki status sosial lebih tinggi.

Dalam kaitan penyelenggaraan pemerintahan, dengan sifat dan lingkup pekerjaannya, birokrasi menguasai aspek-aspek yang sangat luas dan strategis. Birokrasi menguasai akses-akses sumber daya alam, anggaran, pegawai, proyek-proyek, serta menguasai akses pengetahuan dan informasi yang tidak dimiliki pihak lain. Dengan posisi dan kemampuan besar yang dimilikinya tersebut, birokrasi bukan saja mempunyai akses yang kuat untuk membuat kebijakan yang tepat secara teknis, tetapi juga mendapat dukungan yang kuat dari masyarakat dan dunia usaha. Birokrasi di Indonesia juga memegang peranan penting dalam perumusan, pelaksanaan, dan pengawasan berbagai kebijakan publik, serta dalam evaluasi kinerjanya. Dari gambaran di atas nyatalah, bahwa birokrasi di Indonesia memiliki peran yang cukup besar. Besarnya peran birokrasi tersebut, akan turut menentukan keberhasilan pemerintah dalam menjalankan program dan kebijakan pembangunan. Jika birokrasi buruk, upaya pembangunan akan dipastikan mengalami banyak hambatan. Sebaliknya, jika birokrasi bekerja secara baik, maka program-program pembangunan akan berjalan lebih lancar.

Namun dalam praktiknya, peranan dan fungsi birokrasi pemerintahan Indonesia semakin dipertanyakan, mengingat masih banyaknya kecaman dan keluhan masyarakat terhadap rendahnya kualitas pelayanan publik di berbagai sektor kehidupan. Masih sering kita dengar berbagai kritik

dan pandangan sinis masyarakat terhadap birokrasi pemerintahan Indonesia yang dinilai kualitas kerjanya rendah, biaya mahal dan boros, miskin informasi, dan lebih mementingkan diri sendiri. Keadaan tersebut diperburuk dengan banyaknya pelanggaran terhadap peraturan perundangan yang berlaku, tindakan sewenang wenang, sikap arogansi penguasa, pemborosan sumber keuangan, sumber daya alam, penyalahgunaan kekuasaan, wewenang dan fasilitas negara, serta praktek korupsi, kolusi dan nepotisme. (Rayanto,2007 :2)

Rendahnya kualitas pelayanan publik, mengakibatkan masyarakat sebagai pengguna jasa harus membayar biaya yang mahal (*high cost economy*) untuk pelayanan publik. Ketidak pastian (*uncertainty*) waktu dan ketidak pastian biaya membuat masyarakat malas dan jengkel berhubungan dengan birokrasi. Di mata para investor , Indonesia selama ini dikenal sangat buruk karena mempunyai jalur birokrasi yang berbelit-belit dalam memberikan ijin membuka usaha. Penelitian yang dilakukan Bank Dunia menunjukkan bahwa untuk memulai investasi di Indonesia harus melalui jumlah prosedur yang paling banyak, jangka waktu paling lama, dan biaya paling mahal apabila dibandingkan dengan negara-negara lain di Asia, apalagi jika dibandingkan dengan negara-negara maju. Investor baru harus melalui 12 prosedur dan membutuhkan waktu 151 hari untuk memperoleh ijin investasi di Indonesia, sementara di Amerika Serikat cukup melalui satu prosedur dan hanya memerlukan waktu 7 hari ( Subarsono, 2008 : 158)

Buruknya kinerja birokrasi pemerintahan di Indonesia menjadi penentu rendahnya minat masyarakat maupun perusahaan untuk melakukan investasi. Investasi yang rendah akan berdampak pada rendahnya lapangan kerja, banyaknya pengangguran , dan tidak menutup kemungkinan berdampak pula pada tingkat kriminalitas yang tinggi. Perubahan yang terjadi pasca reformasi sampai saat ini, memang sudah banyak yang dilakukan terutama pada segi kelembagaan dan struktur pemerintahan. Banyak lembaga-lembaga baru yang dibentuk seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Yudisial (KY), Mahkamah Konstitusi (MK), Dewan Pertimbangan Presiden (DPP), serta berbagai Peraturan dan Perundang-undangan yang dihasilkan dalam rangka reformasi birokrasi pemerintahan. Perubahan

pada segi kelembagaan tersebut, diharapkan mampu membawa perbaikan pada sistem pemerintahan dan birokrasi di Indonesia, ternyata birokrasi pemerintahan Indonesia tidak banyak mengalami perubahan. Perilaku birokrasi pemerintahan masih inefisien, berbelit-belit, diskriminatif dan tidak profesional. Oleh karena itu, perbaikan pada segi kelembagaan saja tidak cukup apabila tidak diikuti oleh perubahan perilaku aparatur pemerintah Indonesia.

### **Birokrasi Indonesia**

Sistem birokrasi yang berlaku di Indonesia sekarang tidak dapat dilepaskan dari sejarah masa lalu. Dalam zaman kerajaan dimana feodalisme menjadi landasan birokrasi maka dituntut kesetiaan dan kepatuhan sepenuhnya terhadap raja dan para punggawa kerajaan, sebagai kelompok elit pemerintahan. Kepatuhan harus diwujudkan dengan melaksanakan segala peraturan dan perintah kerajaan dan tidak untuk mempertimbangkan untung rugi dan dampaknya. Sikap atau perilaku yang demikian, dibarengi dengan timbulnya perasaan dan kepercayaan rakyat bahwa pihak kerajaan akan melindungi para kawula dari segala macam gangguan dan ancaman. Timbullah hubungan ketergantungan pelindung dan yang dilindungi. Hubungan demikian dikategorikan sebagai "*patronclient relationship*" (James C. Scott dalam Ismani :2001 :35).

Pada jaman kolonial keadaan birokrasi kerajaan yang demikian itu tidak mengalami perubahan yang berarti, tetapi justru dimanfaatkan dan dimodifikasi sedemikian rupa sehingga lebih efisien demi kepentingan penjajah. Setelah Indonesia merdeka sampai dengan runtuhnya orde lama, birokrasi patrimonial masih tetap melekat erat pada pemerintahan dan pembangunan. Pengaruh feodalisme dan kolonialisme masih terus berlanjut dan pola hubungan *patronclient* menjadi referensi utama dalam birokrasi. Benih-benih tirani hidup subur dan puncak penyelewengannya menimbulkan korupsi, kolusi dan nepotisme ( KKN ) yang mendorong lahirnya reformasi pada tahun 1998.

Reformasi tahun 1998 menjadi tonggak sejarah bagi Indonesia yang berhasil mendorong perubahan tata pemerintahan di negeri ini. Gerakan

reformasi berhasil melakukan perubahan dengan jalan menumbangkan rezim Soeharto yang berkuasa selama 32 tahun lebih. Reformasi menuntut perubahan di berbagai lini kehidupan, baik sosial, ekonomi, politik, hukum termasuk dalam konteks pemerintahan. Perubahan ini sebagai konsekuensi dari harapan akan cita-cita untuk membawa Indonesia keluar dari masalah. Reformasi 1998 juga membawa konsekuensi untuk melakukan reformasi pada birokrasi pemerintahan. Ini tidak bisa dilepaskan dari kondisi birokrasi pemerintahan yang mengalami penyakit *bureaumania* yang ditandai dengan kecenderungan inefisiensi, penyalahgunaan wewenang, korupsi, kolusi dan nepotisme serta dijadikan alat oleh pemerintahan orde baru untuk mempertahankan kekuasaan yang ada.

Di era reformasi, kondisi birokrasi pemerintahan Indonesia masih belum menunjukkan perubahan yang menggembirakan seperti disampaikan oleh Utomo (2007 : 2). Di era Habibie, birokrasi dan birokrat kita masih bersifat *to be given* meskipun berada pada era transisi. Di era Abdurrahman Wahid dengan demokrasi kebebasannya, birokrasi dan birokrat kita menjadi bulan-bulanan kesalahan dengan telah terjadinya KKN, birokratisme dan pelayanan publik yang jelek. Demikian pula di era Megawati, birokrasi kita bahkan dikatakan sebagai birokrasi keranjang sampah. Maka tidak mengherankan apabila terjadi tuntutan perubahan mulai dari perlunya pemangkasan birokrasi sampai pada penemuan kembali atau peninjauan kembali fungsi-fungsi pemerintahan dan pengembangan *entrepreneurial spirit*. Di era SBY terlalu terperangkap dalam nuansa yang serba politis dari program K2-nya (konsolidasi, konsiliasi dan aksi). Memang harus kita akui tidak terlalu mudah dan cepat untuk merubah dan menyempurnakan kerja birokrasi dan birokrat, kesemuanya memerlukan proses.

Birokrasi pemerintahan Indonesia, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah, kerap mendapat sorotan dan kritik yang tajam karena perilakunya yang tidak sesuai dengan tugas yang diembannya sebagai pelayan masyarakat. Sehingga apabila orang berbicara tentang birokrasi selalu berkonotasi negatif. Birokrasi adalah lamban, berbelit-belit, menghalangi kemajuan, cenderung memperhatikan prosedur dibandingkan substansi, dan tidak efisien. Gambaran tersebut tidak sejalan dengan birokrasi Max Weber yang memiliki tipe ideal rasional dan efisien.

Dari tipe ideal birokrasi Weber tersebut, yang di negaranya berhasil diimplementasikan dengan baik tetapi di Indonesia ada beberapa yang gagal di implementasikan, bahkan konsep dan ide tersebut berimplikasi negatif. Misalnya hierarki. Sebenarnya hierarki ini bertujuan untuk mengefektifkan organisasi dengan kejelasan komando, control kepada bawahan dan pembagian kerja secara jelas. Menurut Indiahono (2006 : 28) dari hierarki ini ada beberapa masalah yang dapat mempengaruhi kinerja pelayanan dan birokrasi kita:

1. Relasi hubungan antara bawahan dan atasan secara berlebihan. Ini bisa bermakna:
  - a. Bahwa bawahan sebagai seseorang yang berposisi di bawah akan sangat tergantung pada atasannya, karena fungsi pengawasan (*control*), penghargaan (*reward*) dan sanksi (*punishment*) akan sangat tergantung pada *the big boss*. Masa depan bawahan ada ditangan atasan, sehingga munculah istilah asal bapak senang, yang intinya berorientasi kepada atasan bukan pada pelayanan publik.
  - b. Bahwa ternyata seorang atasan menjadi pemimpin tidak hanya pada sektor formal, lebih dari itu ternyata bawahan benar-benar tunduk sampai sektor informal ketika bermasyarakat. Hubungan seperti ini menjadikan para bawahan kehilangan rasionalitasnya dalam berperan sebagai pelayan masyarakat.
2. Hierarki berimplikasi pada berkurangnya responsifitas birokrasi untuk memberikan pelayanan prima kepada masyarakat dikarenakan:
  - a. Para pegawai tingkat bawah sebagai ujung tombak pelayanan terkadang tidak memiliki kewenangan yang luas untuk menentukan kebijakan yang dibutuhkan segera.
  - b. Para pegawai bawahan terkadang tidak memiliki kreatifitas untuk menentukan kebijakan yang mendesak karena terbiasa dengan juklak dan juknis.

Di Indonesia, hierarki kekuasaan ini dibalut dengan sistem bapak atau patrimonial sehingga menjadi lebih kental lagi praktika kekuasaan birokrasi ini. Pejabat hierarki bawah tidak berani bertindak jika tidak memperoleh restu dan petunjuk dari hierarki atas. Semua surat dinas yang berasal dari

pejabat hierarki bawah selalu diakiri dengan kata-kata manis mohon arahan dan petunjuk dari pejabat hierarki atas. Perilaku birokrasi Indonesia selalu diwarnai dengan sikap nyuwun sewu (minta seribu), seperti orang Jawa yang mau lewat melangkahi posisi orang tua. Ini merupakan sikap sopan (proper behavior) yang harus dilakukan orang Jawa yang kekuasaannya lebih rendah dari orang yang dimintai seribu tersebut. Dengan demikian minta petunjuk itu sikap sopan yang harus diperlihatkan agar tidak melampaui kekuasaan yang berada diluar kekuasaannya. Tidak ada rasa salah (*guilty*) atau saru (*inappropriate*) jika minta petunjuk tersebut (Thoha, 2003: 7).

Kebanyakan model birokrasi yang terdapat di negara-negara Asia adalah birokrasi patrimonial (Kumoro, 2008 : 112). Munculnya birokrasi patrimonial di Indonesia, merupakan kelanjutan dan warisan dari sistem nilai tradisional yang tumbuh di masa kerajaan-kerajaan masa lampau dan bercampur dengan birokrasi gaya kolonial. Jadi, selain tumbuh birokrasi modern tetapi warisan birokrasi tradisional juga mewarnai dalam perkembangan birokrasi di Indonesia. Sama seperti halnya abdi dalem dan priyayi yang juga berlapis-lapis, pegawai negeri pun terdiri dari berbagai pangkat, golongan dan eselon. Semboyan pegawai negeri adalah abdi negara mengandung makna berorientasi ke atas, sehingga mirip dengan birokrasi kerajaan. Birokrasi lebih menekankan pada mengabdikan ke atas dari pada ke bawah sebagai pelayanan kepada masyarakat. Itulah sebagian kecil alasan mengapa birokrasi Indonesia tidak berkembang menjadi lebih efisien, tetapi justru sebaliknya inefisiensi, berbelit-belit diskriminatif dan tidak profesional.

### **Reformasi Perilaku Birokrasi Pemerintahan**

Perilaku birokrasi pemerintahan selama ini lebih sebagai agen kekuasaan dari pada agen pelayanan. Mendorong perubahan sosok dari agen kekuasaan menjadi agen pelayanan tentu bukan hal yang mudah. Perubahan itu menuntut perubahan banyak hal, termasuk perubahan mindset. Untuk merubah *mindset* maka rekayasa budaya mesti harus dilakukan. Budaya baru perlu diciptakan untuk mengganti tradisi, nilai,

praktek lama yang selama ini membuat birokrasi gagal untuk menjalankan perannya (Dwiyanto, 2007 : 10). Bagaimana cara melakukan reformasi birokrasi pemerintahan dari segi perilaku, itulah yang menjadi tantangan bagi pemerintahan Indonesia saat ini . Ada beberapa langkah yang bisa dilakukan dalam melakukan perubahan perilaku aparatur pemerintah Indonesia antara lain :

### **1. Perubahan Pola Pikir Melalui Pendidikan.**

Dalam melakukan perubahan perilaku berarti harus ada perubahan pola pikir atau nilai-nilai yang mendasari dalam melakukan sebuah tindakan. Artinya penanaman kesadaran baru bagi aparatur pemerintah terhadap nilai-nilai moral yang baik. Perlu kita sadari, bahwa perubahan pola pikir itu memerlukan waktu yang lama dan proses yang terus menerus tanpa henti, karena pola pikir lama yang buruk pun tidak terbentuk begitu saja akan tetapi melalui proses yang panjang. Oleh karena itu, perubahan pola pikir tersebut dapat dilakukan melalui pendidikan dan latihan yang terprogram dengan baik. Karena pendidikan adalah merupakan sarana untuk mengembangkan sumber daya manusia dalam proses meningkatkan perilaku dan ketrampilan teknis dan moral karyawan (Yudiati, 2005 : 146). Perubahan pola pikir tidak bisa berhenti sampai pembentukan perubahan kesadaran saja. Akan tetapi harus di praktekkan dalam bentuk tindakan yang nyata, sehingga benar-benar mengakar kuat dalam setiap aparatur pemerintah. Karena pikiran dan tindakan sudah seirama, maka diharapkan bisa tercipta budaya baru yang lebih baik, yaitu budaya disiplin, budaya malu, budaya kerja keras, budaya jujur, budaya Tanggung jawab dan lain sebagainya. Pemerintah harus mempunyai komitmen yang tinggi untuk meningkatkan kualitas pendidikan dan pelatihan (diklat). Diklat birokrasi adalah human investment yang memerlukan proses dan hasilnya akan tampak dan dapat dirasakan setelah beberapa saat kemudian. Diklat yang dilakukan tidak hanya bersifat penjenjangan, akan tetapi diklat non penjenjangan perlu diintensifkan. Diklat non penjenjangan sangat membantu birokrasi dalam membekali pengetahuan dan keterampilan

aparaturnya dalam menghadapi berbagai tantangan dan masalah serta perubahan (dinamika) yang begitu pesat terjadi dalam masyarakat, baik pada saat ini maupun di masa yang akan datang. Diklat birokrasi yang dilakukan haruslah berbasis kompetensi (*competence based education and training*), baik dalam tahapan perencanaan, implementasi maupun evaluasi pelatihan. Dalam kenyataannya, diklat birokrasi yang dilakukan selama ini belum berbasis kompetensi. Untuk mendapatkan hasil yang maksimal, Diklat yang dilakukan haruslah dikelola secara profesional dengan manajemen Diklat yang handal. Sebelum melakukan diklat, maka *Education and Training Need Assessment (ETNA)* menjadi syarat utama. Dengan ETNA, dapat diketahui jenis pendidikan dan pelatihan apa yang sesungguhnya sangat dibutuhkan, yang sesuai dengan kebutuhan dan merupakan tuntutan tugas pokok dan fungsi tanggung jawab birokrasi pemerintahan.

## 2. Pola Rekrutmen.

Untuk menghasilkan perubahan dalam perilaku aparatur harus di mulai dari pola rekrutmen yang baik. Menurut Sunarno ( 2008 : 4) ada beberapa hal penting yang harus diperhatikan dalam sistem rekrutmen :

- a. Sistem rekrutmen harus mampu menghasilkan tenaga profesional sesuai dengan kebutuhan organisasi dan kopetensi yang dipersyaratkan.
- b. Penempatan dalam jabatan secara terbuka bagi pejabat karir eselon II dan I melalui seleksi ketat, *fit and proper test*. Terbuka disini dimaksudkan di dalam departemen maupun inter departemen, sepanjang masih pegawai negeri.
- c. Tidak lagi dimungkinkan jabatan rangkap baik di dalam maupun di luar organisasi, sehingga pegawai bisa fokus dalam melaksanakan tugasnya.

Birokrasi modern mensyaratkan adanya prinsip kerja dan rekrutmen yang rasional, sehingga tercapai kondisi *the right man on the right place*

(Kumoro,2008 : 113). Rekrutmen dan seleksi merupakan tahap awal yang sangat menentukan untuk mendapatkan aparatur pemerintah yang handal. Kesalahan dalam merekrut birokrat, berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja dan kualitas pelayanan yang diharapkan. Semakin baik sistem rekrutmen dan seleksi, maka akan semakin baik pula birokrat yang didapatkan. *Job analysis* merupakan syarat utama rekrutmen birokrat. Ketiadaan *job analysis* menyebabkan birokrat tidak akan mengetahui tugas dan pekerjaannya. Dengan *job analysis*, akan dihindarkan terjadinya struktur organisasi yang gemuk. *Job analysis* merupakan dasar dan indikator *job requirement* yang harus dipenuhi oleh calon-calon birokrat. Dalam kenyataannya saat ini, rekrutmen dan seleksi yang terjadi belum benar-benar transparan. Ketidaktransparanan ini menjadikan dasar bagi masyarakat untuk menilai bahwa rekrutmen/seleksi sangat sarat dengan KKN . Rekrutmen dan seleksi birokrat haruslah dilakukan secara profesional dengan lembaga yang independen, bukan dilakukan oleh pemerintah (pusat maupun daerah) seperti yang dilakukan selama ini. Komisi kepegawaian (*civil service commission*) sebagai amanah Undang-Undang Kepegawaian Nomor 43/1999 harus segera dibentuk. Komisi kepegawaian dapat melakukan rekrutmen dan seleksi birokrat secara profesional dan independen. Anggota komisi kepegawaian dapat direkrut dari kalangan perguruan tinggi dan kalangan profesional swasta lainnya, yang benar-benar profesional di bidang Manajemen Sumber Daya Manusia Aparatur (MSDMA). Pemerintah dalam hal ini hanyalah berperan sebagai regulator dan pengawasan.

### 3. Perbaiki Kesejahteraan.

Tidak mungkin terwujud sosok birokrasi yang handal dengan pegawai yang profesional, kalau kebutuhan hidup yang wajar dari para pegawai negeri tidak dapat dipenuhi oleh sistem penggajian yang berlaku (Dwiyanto, 2011 : 192). Perbaiki sistem penggajian harus dilakukan disemua birokrasi pemerintah, tidak hanya di instansi pemerintah tertentu saja. Sesungguhnya tidak ada alasan tidak cukup uang atau anggaran negara,

karena sesungguhnya yang terjadi saat ini adalah mis manajemen dalam pengelolaan anggaran dan kelembagaan instansi pemerintah. Untuk itu perlu dilakukan upaya-upaya

- a. Perampingan birokrasi. Saat ini terlalu besar ukuran birokrasi pemerintah, baik pusat maupun daerah. Sementara tumpang tindih kewenangan dan ketidak jelasan kinerja yang dihasilkan merupakan kenyataan yang menyebabkan birokrasi tampil lamban, boros dan miskin *performance*. Sudah saatnya dilakukan pemangkasan birokrasi, tidak hanya jumlah instansinya saja, tetapi juga ukuran organisasi dalam setiap instansi pemerintah. Dengan demikian diharapkan akan tampil sosok birokrasi dengan struktur, fungsi dan kinerja yang efisien, rasional dan profesional.
- b. Penyempurnaan sistem pengelolaan anggaran. Saat ini sistem pengelolaan anggaran untuk kegiatan masih mencerminkan struktur pengelolaan yang rigid, sentralis, indexing yang ketat dan tidak sesuai dengan realitas harga pasar, serta administrasi yang rumit. Ini semua menghambat pencapaian kinerja dan berujung pada pemborosan. Untuk pencapaian kinerja organisasi secara optimal, sistem anggaran harus mampu memberikan ruang untuk diskusi tanpa mengurangi prinsip akuntabilitas (Sunarno, 2008 : 5).

Gaji/penghasilan birokrat di pusat maupun daerah diupayakan agar lebih kompetitif serta tidak terlalu jauh berbeda (*gap*) dengan gaji pegawai swasta. Sesungguhnya, dalam Undang-Undang nomor 43 Tahun 1999 disebutkan dalam pasal 7 ayat (1) setiap pegawai negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggung jawabnya; (2) gaji yang diterima oleh pegawai negeri harus mampu memacu produktivitas dan jaminan kesejahteraan. Kemudian dalam penjelasan UU tersebut diterangkan bahwa; (1) yang dimaksud gaji yang adil dan layak adalah gaji PNS harus mampu memenuhi kebutuhan hidup keluarganya, sehingga PNS dapat memusatkan perhatian, pikiran, dan tenaganya hanya untuk melaksanakan tugas yang dipercayakan kepadanya; (2) pengaturan gaji PNS yang adil dimaksudkan untuk mencegah kesenjangan kesejahteraan

baik antar PNS maupun antara PNS dengan swasta. Walaupun UU 43 tahun 1999 tentang Kepegawaian Negara menganut sistem merit, tetapi dalam praktik penggajian PNS di pusat maupun di daerah belum mencerminkan meritokrasi. Hal ini dapat dilihat antara lain dari berbagai masalah yang menyangkut sistem penggajian di Indonesia. Gaji pokok masih belum berdasarkan standar kompetensi yang dimiliki seorang PNS. Sistem penggajian birokrasi di Indonesia tidak mengkorelasikan dengan kemampuan dan kinerjanya. Sistem *Equal Pay for Equal Work* belum diterapkan dalam birokrasi. Prinsip *Reward and punishment* yang berbasis kinerja juga belum terlaksana seutuhnya baik di pusat maupun di daerah. Birokrat yang pintar, kreatif dan inovatif mendapatkan gaji yang sama dengan birokrat yang malas dan tidak mau meningkatkan kualitas dirinya. Birokrat yang berpendidikan SLTA, S1, S2 maupun S3 dalam praktiknya mendapatkan gaji yang sama, sepanjang masa kerja dan golongannya sama. Bahkan ada beberapa birokrat yang tidak memiliki tugas yang pasti, juga mendapatkan gaji yang sama besarnya dengan birokrat yang melaksanakan tugasnya dengan baik. Ini tentu tidak memacu birokrat untuk memperbaiki kinerjanya. Sudah seharusnya sistem penggajian birokrasi ditata ulang berdasarkan *Equal Pay for Equal Work* yang berbasis *rewards and punishment*.

#### 4. Sistem Penilaian Kinerja

Masalah birokrasi lainnya saat ini adalah belum diterapkannya promosi berdasarkan sistem merit, dan prestasi kerja berdasarkan penilaian kinerja yang akurat. Faktor lobby, loyalitas terhadap pimpinan/atasan menjadi dasar pertimbangan utama. Akibatnya birokrat tidak terpacu meningkatkan inovasi, kreativitas, prestasinya dalam bekerja dan memberikan pelayanan publik yang berkualitas. Hingga saat ini, sistem penilaian kinerja birokrasi yang dilakukan baik di pusat maupun di daerah adalah menggunakan Daftar Penilaian Pekerjaan Pegawai (DP3), yang telah diakui tidak banyak memberikan manfaat karena kurang *valid dan reliable* instrumennya (Keban, 2007 : 7). Penilaian kinerja melalui DP3 dirasakan masih sangat umum,

abstrak dan sangat memungkinkan menerapkan unsur like and dislike. Ketidak jelasan pengukuran kinerja melalui DP3 mempunyai dampak terhadap ketidak jelasan standar promosi jabatan. Seseorang dipromosikan dalam jabatan tidak berdasarkan kinerjanya, tetapi lebih berdasarkan kesetiiaannya ataupun kedekatannya dengan seorang atasan/pimpinan. Sistem penilaian kinerja birokrasi hingga saat ini belum memiliki *stock* nama pejabat dengan kompetensi dan kinerja yang dapat dijadikan dasar untuk melakukan promosi jabatan. Penilaian kinerja birokrasi perlu ditata ulang dengan menggunakan suatu sistem yang transparan, objektif, serta rasional dan dapat diterima oleh semua orang. Sehingga hasil yang dicapai dari sistem penilaian tersebut dapat bermanfaat bagi birokrat untuk lebih memotivasi kinerjanya, maupun untuk peningkatan kualitas pemerintah. Sistem penilaian kinerja birokrasi yang ideal, seharusnya dapat menampung berbagai tantangan/masalah eksternal maupun internal yang dihadapi oleh para birokrat , terutama yang mempunyai dampak kuat dan signifikan terhadap pelaksanaan tugasnya. Berbagai situasi yang mungkin dihadapi oleh birokrat di luar pekerjaannya, seperti masalah keluarga, keuangan, dan berbagai masalah pribadi lainnya secara signifikan berpengaruh terhadap kinerja birokrat. Hal ini berarti bahwa sistem penilaian kinerja harus memberikan peluang kepada para birokrat untuk menyampaikan berbagai masalah yang mungkin timbul maupun yang sedang dihadapinya. Pemerintah seyogianya dapat memberikan bantuan (konsultasi) terhadap masalah-masalah yang dihadapi para birokratnya.

## **5. Penguatan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan.**

Rendahnya sistem pengawasan terhadap birokrasi mengakibatkan kinerja birokrat tidak maksimal, dan KKN pun semakin marak. Sistem pengawasan melekat (Pengawasan Atasan Langsung dan Sistem Pengendalian Intern) dalam praktiknya tidak berjalan dengan baik. Hal ini dapat disebabkan faktor ewuh pakewuh antara atasan dengan bawahan. Untuk itu perlu dibangun suatu sistem pengawasan yang efektif terhadap birokrasi, agar penyimpangan dapat dicegah sedini mungkin. Karena aparatur

negara banyak berhubungan dengan masyarakat dalam bentuk misalnya pelayanan publik, sehingga yang merasakan betul bagaimana aparatur negara melayani mereka adalah masyarakat. Pentingnya pengawasan masyarakat seperti dikemukakan oleh Gunarto ( 2009 ) adalah sebagai berikut : Dalam negara demokratis, rakyat adalah pemberi mandat kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan termasuk didalamnya memberikan pelayanan kepada rakyat. Oleh karena itu, masyarakat memiliki hak sekaligus kewajiban untuk melakukan pengawasan kepada penyelenggara negara. Pengawasan oleh masyarakat ini semakin relevan ketika rakyat memilih Presiden, Gubernur dan Bupati. Dalam konteks politik, konsumen diasumsikan sebagai konstituen yang menentukan terpilih tidaknya pejabat publik, baik di legislatif maupun eksekutif, dalam pemilihan umum. Selain memangku kewajiban sebagai pembayar pajak, rakyat juga berhak melakukan pengawasan agar penyelenggaraan negara dapat mempertemukan harapan dan kenyataan pemenuhan pelayanan publik. Agar pengawasan masyarakat dapat efektif maka diperlukan :

- c. Ketersediaan akses pengawasan bagi masyarakat.
- d. Kemudahan mendapatkan data dan informasi
- e. Kesadaran dan kemampuan masyarakat untuk melakukan pengawasan
- f. Kesiapan penyelenggara pemerintahan untuk diawasi.
- g. Adanya perlindungan hukum bagi seseorang yang akan menyampaikan hasil pengawasan.

Masih banyak lagi yang bisa dilakukan oleh pemerintah untuk melakukan reformasi birokrasi pemerintahan dari segi perilaku. Hanya saja kembali lagi kepada rezim yang berkuasa, apakah punya keinginan yang sungguh-sungguh untuk melakukan perubahan disemua sektor pemerintahan atau hanya sekedar mempertahankan kekuasaan saja. Apapun yang dilakukan pemerintah, bukan berarti kita diam saja, tapi kita pun mulai harus bisa berbuat sesuai dengan kapasitas dan kemampuan kita masing-masing.

## Penutup

Reformasi birokrasi pada hakikatnya merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan. Tujuan reformasi birokrasi adalah membangun aparatur negara yang efektif dan efisien, serta membebaskan aparatur negara dari praktik (KKN) dan perbuatan tercela lainnya, agar birokrasi pemerintah mampu menghasilkan dan memberikan pelayanan publik yang prima. Tujuan ini diwujudkan dalam perubahan secara signifikan melalui tindakan atau rangkaian kegiatan pembaharuan secara konseptual, sistematis, dan berkelanjutan, dengan melakukan penataan, peninjauan, penertiban, perbaikan, penyempurnaan dan pembaharuan sistem kebijakan dan peraturan perundangan bidang aparatur negara, termasuk moral aparatur negara serta memantapkan komitmen melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perubahan yang terjadi pasca reformasi sampai saat ini, memang sudah banyak yang dilakukan terutama pada segi kelembagaan dan struktur pemerintahan. Banyak lembaga-lembaga baru yang dibentuk, serta berbagai peraturan dan Perundang-undangan yang dihasilkan dalam rangka reformasi birokrasi pemerintahan. Perubahan pada segi kelembagaan tersebut, diharapkan mampu membawa perbaikan pada sistem pemerintahan dan birokrasi di Indonesia. Ternyata birokrasi pemerintahan Indonesia tidak banyak mengalami perubahan. Perilaku birokrasi pemerintahan masih inefisien, berbelit-belit, diskriminatif dan tidak profesional. Oleh karena itu, perbaikan pada segi kelembagaan saja tidak cukup apabila tidak diikuti oleh perubahan perilaku aparatur pemerintah Indonesia.

Ada beberapa langkah yang bisa dilakukan dalam melakukan perubahan perilaku aparatur pemerintah Indonesia antara lain, dimulai dari pola pendidikan, pola rekrutmen, perbaikan kesejahteraan, sistem penilaian kinerja dan penguatan partisipasi masyarakat dalam pengawasan. Kelima unsur ini merupakan suatu kesatuan yang saling berkaitan. Dalam implementasinya, ini semuanya tentu sangat tergantung

pada komitmen dan kemauan (*political strong will*) dari pimpinan dan para birokrat serta dukungan legislatif untuk mewujudkannya. Kepedulian dan keterlibatan masyarakat dapat mendorong percepatan pembangunan birokrasi pemerintahan di tanah air. Masyarakat harus disadarkan bahwa pembangunan birokrasi pemerintahan adalah agenda yang sangat menentukan nasib mereka. Karenanya, mereka harus berperan aktif dan secara terus menerus, tidak bosan-bosan, mendorong dan mendesak rezim yang berkuasa untuk membenahi birokrasi pemerintahan, sejauh tidak bertindak anarkis.

## Daftar Pustaka

- Dwiyanto. Agus, 2007. Reformasi Birokrasi : Mencari Jati Diri Birokrasi Publik Indonesi. dalam Makalah Seminar Sehari, Meluruskan Kembali Arah Reformasi Birokrasi Di Indonesia : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gajah Mada. 19 Desember
- , 2011. Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi, Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama
- Gunarto. 2009. Pengawasan Masyarakat Dalam Mendorong Terciptanya *Good Governance*. Pokok Pikiran disampaikan dalam Seminar Sehari Penataan Sistem Pengawasan dan Pemeriksaan Untuk Mewujudkan *Good Governance*. Bapenas 2 Desember 2009 dalam <http://regionalworkshop.star-sdp.org> di akses 25 April 2012
- Indiahono, Dwiyanto. 2006. Reformasi "Birokrasi Amplop" mungkinkah?. Jogjakarta : Gava Media.
- Ismani. 2001. Etika Birokrasi. *Jurnal Administrasi Negara*. Vol II No 1
- Yudiati. Ayu Thoyyibah Kundewi. 2005. Restrukturisasi Menuju Birokrasi Publik Yang Efektif , Bandung : Aslimandiri.
- Keban, Y.T. 2007. Pembangunan Birokrasi Di Indonesia Agenda Kenegaraan Yang Terabaikan. dalam Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gajah Mada. 19 Juni
- Kumorotomo, Wahyudi. 2008. Pelayanan yang Akuntabel dan Bebas dar KKN, dalam Mewujudkan *Good Governance* Melalui Pelayanan Publik. Yogyakarta : Gajah Mada University Press.
- Purwanto. Ervan Agus. 2008. Pelayanan Yang Partisipatif, Dalam Mewujudkan *Good Governance* Melalui Pelayanan Publik. Yogyakarta : Gajah Mada University Press.
- Rayanto. Tavip Agus. 2007. Menggagas Arah Strategi Reformasi Birokrasi Untuk Mewujudkan Pemerintahan Profesional Transparan Efektif dan akuntabel. dalam Makalah Seminar Sehari, Meluruskan Kembali Arah Reformasi Birokrasi Di Indonesia. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gajah Mada. 19 Desember
- Subarsono. AG. 2008. Pelayanan Publik yang Efisien Eiektif dan Non Parsial. dalam Mewujudkan *Good Governance* Melalui Pelayanan Publik. Yogyakarta : Gajah Mada University Press.

- Sunarno. 2008. Penataan Birokrasi dan Pembangunan Aparatur Negara, dalam Seminar Pembangunan Aparatur Negara. Memantapkan Inisiatif Nasional Reformasi Birokrasi Tantangan dan Strategi Pembangunan Aparatur Negara 2010-2014 di Jakarta tanggal 4 Agustus.
- Thoha. Miftah. 2003. Birokrasi dan Politik di Indonesia. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- Utomo. Warsito. 2007. Pelurusan Reformasi Birokrasi Pada Level Lokal. dalam Makalah Seminar Sehari. Meluruskan Kembali Arah Reformasi Birokrasi Di Indonesia. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gajah Mada. 19 Desember