

Studi Administrasi dalam Rangka Reformasi Birokrasi di Indonesia (Analisis Perbandingan Indonesia - Jepang)

Oleh:
Drs. Riyadi

Abstract

Comparing the recent condition of bureaucracy between Indonesia Japan reveals a normative similarity, concerning the independency of civil service. This has just started in Indonesia since the beginning the reformation era in 1999, while in Japan such condition has long happened since 1970-ies. However, in terms of the institutional existence and management patterns, the implementation of such neutrality is rather difficult to realize since the top management of bureaucracy in general relies on the political official, namely the State Minister of Apparatus Management (Menpan). Rather, there should be an evaluation and reform towards the implementation of bureaucracy. In the institutional system, a centralized management might be more effective if carried out by an independent institution than four institutions (Menpan, LAN, BKN, and BPKP). Besides easing coordination, it will also impact on the cost and resource efficiency. The independence of civil service should also be realized, not only in the form of normative regulations but also in its implementation by considering the existing authoritative and institutional condition.

A. Latar Belakang

Setelah bangsa Indonesia selesai melaksanakan tugas terbesarnya yaitu mengadakan dan mengikuti PEMILU dalam rangka memilih Wakilnya di DPR dan DPD serta untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, maka bangsa Indonesia melalui para wakilnya dan pimpinannya, tengah bersiap-siap untuk bersama-sama melaksanakan tugas-tugas pembangunannya.

Bangsa Indonesia di bawah Pemerintahan yang baru saat ini, memang tengah menghadapi berbagai persoalan bangsa dan negara yang masih belum pulih secara utuh dari keadaan krisis multidimensi. Namun demikian, tentunya harapan terhadap pemerintahan yang baru, yang secara formal telah mendapatkan legitimasi langsung dari Rakyat, perlu diupayakan dengan tetap memberikan masukan-masukkan dan dukungan agar pemerintah yang baru dapat melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik, tanpa harus menghilangkan fungsi kontrol yang kritis dari masyarakat.

Pemerintah saat ini memang menghadapi permasalahan yang cukup besar. Krisis multidimensi yang belum pulih, hutang luar negeri yang semakin menumpuk, pengangguran yang semakin meningkat, daya beli masyarakat yang menurun, serta permasalahan lainnya, hendaknya menjadi pendorong bagi pemerintah untuk berusaha keras memperbaiki keadaan menuju kondisi yang stabil dan normal kembali. Hal ini memang tidak mudah, namun demikian, dengan memberikan suatu telaahan dan analisis yang tepat diharapkan dapat melahirkan kebijaksanaan dan program yang tepat pula sebagai prioritas pembangunan Indonesia saat ini.

Prioritas pembangunan memang sangat kompleks untuk dikembangkan, tetapi satu hal yang tidak bisa tidak atau sudah menjadi suatu kebutuhan yang mutlak (*conditio sine qua non*) adalah menyangkut pembangunan Sumber Daya Manusia. Termasuk dalam hal ini adalah pembangunan SDM di lingkungan birokrasi pemerintah.

Pembangunan sumber daya manusia memang tidak dapat berdiri sendiri. Banyak faktor yang juga harus diperhatikan untuk pelaksanaannya. Dan dalam hubungannya dengan pembangunan birokrasi, tentunya hal ini juga harus dilihat dan ditelaah secara komprehensif,

sehingga menyangkut aspek-aspek pendukung dan penting lainnya. Oleh karena itu, berbicara birokrasi di Indonesia akan selalu terkait dengan permasalahan yang sangat kompleks. Hal ini dapat dilihat berdasarkan pada dua sumber permasalahan, yaitu **pertama**, dari faktor internal, dan **kedua**, permasalahan yang bersumber dari faktor eksternal.

Dari faktor internal misalnya, terkait dengan masalah yang meliputi hal-hal seperti kualitas SDM yang dianggap masih rendah, sistem dan prosedur bertele-tele (birokratis), budaya kerja yang feodalistik, kepemimpinan yang kaku dan cenderung tidak visioner, mental dan moral rendah, struktur organisasi yang gemuk tapi kurang jelas fungsinya, kesejahteraan pegawai yang rendah, dan sebagainya. Sedangkan dari faktor eksternal paling tidak, terkait dengan hal-hal seperti kepercayaan masyarakat yang rendah terhadap birokrasi, tuntutan masyarakat terhadap perlunya birokrasi yang profesional, bebas KKN, perilaku dan budaya yang dianut oleh masyarakat umum yang kurang kondusif bagi perbaikan birokrasi itu sendiri, tingkat kesadaran dan kedisiplinan masyarakat terhadap sistem kebijakan yang berlaku yang masih rendah, kesenjangan sosial, serta hal-hal lainnya yang terkait dengan pola, struktur, dan aktivitas publik yang berhubungan dan/atau dapat mempengaruhi tugas-tugas birokrasi.

Orientasi reformasi yang lebih mengarah pada adanya tuntutan perubahan dalam birokrasi ini, bukanlah hanya merupakan tuntutan yang tanpa alasan, melainkan justru karena adanya beberapa permasalahan yang selama ini membelenggu birokrasi pada umumnya. Merujuk pada beberapa pendapat dari para ahli, permasalahan-permasalahan dimaksud antara lain dapat diidentifikasi dalam hal-hal sebagai berikut:

1. Terjadinya mal-administrasi yang sering dilakukan oleh birokrasi publik dan meluasnya praktik KKN (Peters, 1984: 239; Zauhar, 1996:2; Widodo, 2001: 6; Dwiyanto, dkk, 2002:2),
2. Rendahnya profesionalisme aparat, kurang inovasi, tidak dinamis, mutu (kualitas) yang masih harus ditingkatkan (Schoorl, 1984: 169; Islamy, 1998: 14; Zauhar, 1996: 1-2; Awaloedin Djamin, 1999: 25; Widodo, 2001:6; Dwiyanto, dkk, 2002:3-5),
3. Lemahnya sistem kontrol dalam birokrasi sehingga mendorong terjadinya inefisiensi, "waste" (Awaloedin Djamin, 1999: 25; Widodo, 2001: 10-11),
4. Budaya (*culture*) yang dianut cenderung paternalistik, patron-client, hedonistik, patrimonialistik, feodalistik (Tjokrowinoto dkk, 2001:6; Dwiyanto, dkk, 2002:7),
5. Gemuknya lembaga-lembaga birokrasi tanpa adanya kejelasan dalam rincian tugas;
6. Rendahnya standar moral dan perilaku aparat dalam menjalankan fungsi-fungsi pelayanan;
7. Sistem insentif yang dianggap kurang berkeadilan (Awaloedin Djamin, 1999: 25; Dwiyanto, dkk, 2002:6), dan lain-lain.

Pada tataran tertentu, permasalahan-permasalahan di atas bisa terjadi secara parsial yang terfragmentasikan pada masing-masing kondisi, tetapi pada tataran atau kondisi lainnya bisa pula terjadi secara bersamaan, saling terkait dan saling mempengaruhi, sehingga terbentuk dalam suatu kondisi permasalahan yang *komprehensif* (menyeluruh).

Dari fenomena di atas, secara umum permasalahan yang muncul dalam sistem birokrasi di Indonesia, dapat disederhanakan ke dalam tiga macam substansi, yaitu (1) Masalah dalam sistem atau model *kelembagaan*; (2) Masalah dalam sistem *ketatalaksanaan*, dan (3) Masalah dalam Kondisi *Sumber Daya Manusiannya*. Ketiga substansi permasalahan ini akan saling terkait yang lebih luasnya lagi menimbulkan implikasi terhadap permasalahan-permasalahan lainnya, seperti fasilitas (sarana dan prasarana), kesejahteraan, jaminan sosial dan sebagainya. Namun untuk membatasi permasalahan dalam tulisan ini, penulis hanya akan menguraikan tentang permasalahan yang berkaitan dengan kelembagaan dan sumber daya manusianya. Ketatalaksanaan tidak dibahas karena penulis beranggapan bahwa masalah ketatalaksanaan ini merupakan masalah yang sebenarnya sangat erat dengan sistem kelembagaan, sehingga apabila kelembagaannya sudah bisa ditata dengan baik, maka akan berimplikasi langsung kepada ketatalaksanaan yang diterapkannya.

B. Tujuan dan Manfaat

Tujuan yang ingin dicapai melalui tulisan ini adalah untuk mengungkapkan secara umum mengenai pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia dan untuk membahas secara ilmiah mengenai pentingnya reformasi birokrasi berdasarkan pada hasil studi perbandingan dengan sistem yang berlaku di Jepang.

Sedangkan kegunaan atau manfaat yang diharapkan dapat diwujudkan melalui penelitian ini antara lain adalah:

1. Dapat dijadikan sebagai bahan rujukan untuk menentukan langkah-langkah reformasi birokrasi di Indonesia, sehingga diharapkan akan menjadi saran kebijakan (*policy advice*) bagi pemerintah dalam mengatasi masalah-masalah birokrasi;
2. Memberikan sumbang saran dan pemikiran secara obyektif berdasarkan kajian-kajian ilmiah dalam rangka perbaikan dan peningkatan kualitas, profesionalisme, dan mental aparatur;
3. Memperkaya khasanah pemikiran ilmiah mengenai birokrasi sehingga dapat membantu bagi terciptanya pengembangan konsep-konsep dalam ilmu sosial khususnya ilmu administrasi dan lebih spesifik lagi adalah dalam ilmu administrasi negara.

C. Kerangka Pemikiran dan Dasar-Dasar Teori/Konsep

Reformasi Birokrasi

Wacana mengenai reformasi birokrasi sesungguhnya bukanlah merupakan suatu hal yang baru, baik di Indonesia maupun belahan dunia lainnya. Reformasi birokrasi pada dasarnya mengarah pada upaya-upaya yang perlu dilakukan dalam bentuk perubahan-perubahan yang berarti dalam suatu sistem birokrasi pemerintah. Istilah perubahan itu sendiri cukup beragam dalam peristilahannya, ada yang menyebutnya dengan pembaharuan, reformasi, restrukturisasi, reorganisasi, rasionalisasi, dan sebagainya. Dalam istilah-istilah tersebut memang terkandung unsur kesamaan yaitu adanya *perubahan*, tetapi bila ditelaah lebih jauh substansi dari istilah-istilah tersebut memiliki perbedaan yang cukup penting, yang selanjutnya akan membawa perbedaan pula pada sisi implementasinya.

Untuk membahas batasan reformasi lebih lanjut, penulis mencoba berangkat dari pengertian reformasi dan birokrasi secara *divergensi* (terpisah) untuk kemudian diambil suatu kesimpulan secara umum dengan menggabungkan pengertian keduanya menjadi satu istilah tersendiri (*konvergensi*). Menurut Wojowasito dan Poerwadarminta (1980:62 dan 174) dalam *Kamus Lengkap Inggris – Indonesia*, istilah reformasi dibentuk dari dua kata yaitu “*re*” yang berarti kembali, dan “*form*” yang berarti bentuk atau membentuk, kemudian dalam kata bendanya menjadi “*formation*” yang berarti pembentukan. Selanjutnya reformasi sebagai satu istilah yang berasal dari kata “*reform*” yang berarti membentuk kembali, atau “*reformation*”, yang berarti pembentukan kembali. Dari pengertian yang bersifat harfiah tersebut, pemahaman terhadap reformasi menjadi berkembang, sehingga ada yang menyatakannya sebagai sesuatu yang identik dengan penataan kembali, perubahan, pembaharuan, transformasi, atau perbaikan. Namun secara umum makna reformasi dapat diartikan sebagai upaya yang dilakukan untuk melakukan suatu perubahan dalam suatu sistem tertentu guna mencapai perbaikan atau pembaharuan menuju sistem yang lebih baik.

Sedangkan mengenai birokrasi, secara etimologis berasal dari kata “*bureau*” yang berarti meja, dan “*cracy*” atau “*kratos*” yang berarti pemerintahan. Secara harfiah diartikan sebagai pemerintahan yang dilakukan dari atas meja. Dari pengertian harfiah ini menunjukkan bahwa birokrasi merupakan aktivitas-aktivitas yang dilakukan secara administratif di atas meja. Dalam perkembangannya birokrasi dipandang sebagai suatu organisasi di mana aktivitas-aktivitas administrasi dilaksanakan. Blau dan Meyer (2000: 4) menyatakan bahwa “tipe organisasi yang dirancang untuk menyelesaikan tugas-tugas administratif dalam skala besar dengan cara mengkoordinasikan pekerjaan banyak orang secara sistematis disebut birokrasi”.

Pengertian yang dikemukakan oleh Blau dan Meyer di atas memberikan pemahaman yang bersifat universal. Artinya bahwa birokrasi dipahami secara umum dan berlaku umum, sebagai *tempat* dilaksanakannya setiap kegiatan administratif dalam suatu organisasi tanpa melihat apakah organisasi privat maupun organisasi pemerintahan. Penegasan terhadap hal tersebut dapat dilihat dalam pernyataan selanjutnya yang mengemukakan bahwa "... birokrasi tidak dibatasi pada cabang-cabang pemerintahan militer dan sipil, namun juga ditemukan dalam organisasi bisnis, serikat kerja, gereja, iniversitas-universitas, dan bahkan dalam klub-klub basebal (hal 4). Selanjutnya masih menurut Blau dan Mayer, birokrasi dipandang sebagai "suatu lembaga yang sangat kuat dengan kemampuan untuk meningkatkan kapasitas-kapasitas potensial terhadap hal-hal yang baik maupun buruk karena birokrasi merupakan instrumen administrasi rasional yang netral pada skala besar" (hal 5).

Dalam perkembangannya dewasa ini, birokrasi akan selalu dikaitkan dengan institusi atau organisasi pemerintah. Pemahaman inilah yang cenderung berkembang hampir di setiap negara terutama di negara-negara berkembang. Sebenarnya pemahaman seperti itu tidak juga bisa disalahkan mengingat pada awal mulanya birokrasi muncul selalu terkait dengan urusan pemerintahan. Hal ini sejalan dengan apa yang oleh Schoorl (1984:166) sebagai berikut:

Karena sejarahnya yang berabad-abad birokrasi telah mendapat ciri-cirinya yang khas seperti sekarang terdapat di negara-negara maju. Tumbuhnya dari fungsi-fungsi yang terdapat di istana raja-raja. Tugas yang semula untuk mengabdikan sang raja makin lama sifatnya makin bergeser ke arah **pengabdian kepada kepentingan umum tanpa pandang bulu**. Jabatan-jabatan makin banyak diserahkan kepada *orang-orang yang ahli* tanpa melihat latar belakang keluarganya. Dan pejabat-pejabat sipil langsung mewakili raja di daerah-daerah, menggantikan penguasa militer.

Dari uraian di atas, ada dua hal yang menarik di mana hal itu turut memberikan kekhasan kepada makna dari birokrasi itu sendiri. Birokrasi dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada publik tanpa pandang bulu, dan karenanya diperlukan orang-orang yang memang memiliki keahlian (*ekspert*) sehingga pelayanan dapat diberikan secara profesional. Birokrasi pemerintah memegang peran utama, bahkan peran tunggal, dalam pembangunan suatu negara. Pandangan ini di dasarkan pada asumsi bahwa di dalam mengolah sumber daya yang dimiliki, organisasi ini mengerahkan para intelektual dari beragam latar belakang pendidikan, sehingga keberhasilannya lebih dapat terjamin (Zauhar, 1996:1). Pandangan ini merupakan pandangan yang positif terhadap birokrasi. Sementara itu Lembaga Administrasi Negara dalam buku **SANKRI** (2003:7) menyatakan pula bahwa:

Dalam perkembangan praktik dan pembangunan administrasi negara di Indonesia, dikenal pula secara populer istilah aparatur negara; bahwa peran administrasi negara dilakukan oleh aparatur negara. Dalam hubungan ini *aparatur negara* diartikan sebagai keseluruhan lembaga pemerintahan negara yang meliputi apartur kenegaraan dan aparatur pemerintahan, serta sumber daya manusia aparatur negara yang meliputi *pejabat negara dan pegawai negeri*.

Akan tetapi di pihak lain ada pula pandangan yang bersifat negatif, di mana birokrasi seringkali digunakan sebagai sinonim *inefisiensi* (Blau dan Meyer, 2000:4) atau diidentikan dengan berbagai tindakan-tindakan negatif seperti penyelewengan (KKN), penyebab munculnya ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*) dan sebagainya.

Namun bagaimanapun pandangan tentang birokrasi, dalam praktiknya di dunia empirik, *image* negatif terhadap birokrasi cenderung lebih berkembang, sehingga istilah birokratis menjadi suatu stigma terhadap perilaku administrasi pemerintahan yang berbelit-belit, biaya mahal, pemborosan, penyelewengan, dan sebagainya. Karena kondisi seperti inilah maka berkembang pula upaya-upaya konseptual untuk melakukan perbaikan dan perubahan dalam mengembalikan citra birokrasi melalui gerakan reformasi birokrasi atau dalam peristilahan lain ada pula yang menyebutnya dengan reformasi administrasi publik/pemerintahan.

Dalam tulisan ini, penulis tidak akan terlalu detail membahas mengenai persamaan atau perbedaan antara reformasi birokrasi dengan reformasi administrasi pemerintahan. Namun

dalam konteks keseluruhan, penulis memandangnya sebagai suatu gerakan yang tidak terlalu berbeda dalam pemaknaannya, yaitu adanya perubahan yang bersifat menyeluruh meliputi berbagai aspek di dalamnya.

Di Indonesia, reformasi birokrasi pemerintah merupakan bagian dari tuntutan reformasi secara total yang meliputi aspek politik, ekonomi, sosial, dan hukum. Makna dari reformasi itu sendiri, sebagaimana dikemukakan oleh Bintoro Tjokroamidjojo (2001:69) bahwa,

Reformasi dari suatu sistem dan budaya politik yang paternal, otokratik, monolitik, sentralistik dengan regimentasi kuat serta intervensi pemerintah (Kepala Pemerintahan sendiri) yang sering distorsif (Korupsi, Kolusi, Kroniisme, Nepotisme), ke arah suatu sistem dan budaya politik yang lebih terbuka, demokratis, egalitarian, toleran di mana pemeran utama ekonomi adalah masyarakat dalam sistem pasar yang lebih *fair*.

Pemaknaan reformasi yang diberikan Bintoro di atas bersifat luas, di mana hal itu mengarah pada permasalahan administrasi pembangunan secara menyeluruh dan bukan hanya terfokus pada birokrasi yang dijalankan oleh pemerintah saja. Namun demikian, dalam konteks reformasi birokrasi, apa yang dikemukakan di atas memiliki arti penting penting, karena dalam tataran praktik birokrasi selama ini, justru seperti itu pulalah kondisi yang ada, sehingga makna reformasi tersebut sangat relevan dan perlu terus diupayakan dan diwujudkan sesuai dengan harapan masyarakat secara umum.

Reformasi birokrasi pada dasarnya merupakan bagian dari reformasi administrasi negara. Hal ini bila dilihat dari pemahaman bahwa birokrasi merupakan salah satu unsur administrasi negara yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan yang berupa pelayanan publik. Sehubungan dengan hal itu, maka sebenarnya reformasi administrasi negara termasuk reformasi birokrasi pemerintahan bukanlah merupakan hal yang baru pertama kali terjadi di Indonesia, karena sudah terjadi ketika adanya peralihan kekuasaan dari era orde lama ke orde baru. Awaloedin Djamin (1999:35) menyatakan dalam bukunya "Reformasi Aparatur/ Administrrasi Negara RI Pasca Pemilu 1999", sebagai berikut:

Overall administrative reform (pen.: reformasi total) yang dimulai tahun 1966 dilanjutkan dalam Pelita I karena tidak mungkin dilaksanakan sekali jadi, tapi memerlukan perencanaan yang tepat dengan penentuan prioritas-prioritas yang jelas dan dilaksanakan secara berkesinambungan. Penyempurnaan dan perbaikan tidak dapat dilakukan secara tambal sulam, apalagi secara "hit and run". Penyempurnaan memerlukan penelitian yang seksama (diagnosa) agar terapinya juga tepat. Semuanya dilaksanakan "sambil berjalan" dan tidak boleh menimbulkan goncangan-goncangan yang tidak perlu.

Terlepas dari berbagai latar belakang atau alasan mengenai perlunya reformasi birokrasi di Indonesia, dalam konteks yang umum (administrasi negara), memang sudah seharusnya untuk ditelaah kembali, baik dari segi konsep dan penerapannya, penataan kembali unsur-unsur yang dikandungnya, sistem, mekanisme, prosedur, struktur kelembagaan, dan sumber daya manusianya, bahkan sarana dan prasarana serta sistem informasinya. Bila dikaji lebih jauh, tuntutan mengenai perlunya reformasi birokrasi ini sebenarnya lebih dipengaruhi oleh adanya dua pandangan atau perspektif mengenai administrasi negara atau birokrasi itu sendiri. Perspektif tersebut kiranya dapat dibagi ke dalam dua faktor, yaitu *faktor internal* dan *faktor eksternal*. Dari faktor internal, tuntutan itu berkembang berdasarkan pada keadaan atau kondisi yang terjadi atau mewarnai kondisi birokrasi saat ini, seperti tindakan-tindakan penyelewengan, tidak transparannya sistem birokrasi yang cenderung dipengaruhi oleh budaya feodalistik, patrimonial, hedonistik, inefisiensi/pemborosan dalam pemanfaatan sumber dayanya, rendahnya kualitas aparatur terutama dilihat dari segi mental dan moral, dan sebagainya. Sedangkan dari faktor eksternal, tuntutan itu lebih di dasarkan pada adanya perkembangan lingkungan yang begitu cepat dengan arus globalisasi yang melanda dunia, sehingga dituntut birokrasi yang kuat dari segala aspeknya. Dengan alasan dan kondisi seperti di atas, tidaklah mengherankan bila tuntutan itu semakin mendesak bahkan dapat dikatakan bahwa reformasi administrasi negara merupakan suatu keharusan yang tidak terelakkan lagi atau dalam istilah

latin disebut dengan *conditio sine quanon* (Zauhar, 1996:4). Suatu pandangan yang sangat optimistis ke masa depan dengan segala perubahannya, sekaligus pesimistis pada kondisi saat ini. Sebenarnya apa yang dimaksud dengan reformasi birokrasi? Bagaimana hubungannya dengan reformasi administrasi (negara)? Pertanyaan ini merupakan pertanyaan yang cukup mendasar bagi topik bahasan di sini. Untuk itu berangkat dari pertanyaan itu pulalah penulis mencoba untuk membahasnya, yang akan diuraikan terlebih dahulu mengenai istilah reformasi administrasi.

Reformasi administrasi merupakan istilah yang masih bermakna luas. Setiap orang kemungkinan masih akan menerjemahkannya dengan persepsi masing-masing sesuai dengan sudut pandang atau latar belakang tinjauannya. Sehingga tentunya hal itu akan membawa pula kepada perbedaan konsep yang dikemukakannya. Zauhar (1996:4) mengemukakan bahwa "istilah reformasi administrasi mengandung begitu banyak makna, mempunyai fungsi yang beragam, menimbulkan begitu banyak harapan, tetapi juga membawa 'pertengkar' yang tak kunjung usai di kalangan praktisi, pemerhati, masyarakat, dan kaum teoritis". Perbedaan pandangan mengenai istilah reformasi tersebut dalam koridor ilmu sosial memang selalu dianggap wajar, mengingat bahwa dalam ilmu sosial perbedaan seperti itu sudah menjadi suatu "kebiasaan" yang dipermauklumkan dengan alasan klasik bahwa yang menjadi obyek ilmu sosial merupakan obyek yang sangat dinamis, akan selalu bergerak dan berkembang seiring dengan perkembangan yang terjadi pada lingkungan masyarakat dengan segala pemikiran, perilaku, dan aktivitasnya.

Gerald E. Caiden (1969:43) sebagaimana dikutip oleh Zauhar, menyatakan bahwa: Studi tentang reformasi administrasi terhambat oleh tiadanya definisi yang dapat diterima secara universal. Perbedaan pemakaian terhadap istilah ini telah menyebabkan kebingungan dan kesulitan baik di dalam menentukan parameter dalam penelitian maupun di dalam pengembangan teori. --- Istilah ini dipakai untuk menunjuk berbagai macam kegiatan seperti: kegiatan penyempurnaan administrasi, ... pemeriksaan administratif, ... pengobatan terhadap segala macam ketidakberesan administrasi, ... sarana untuk menciptakan pemerintahan yang lebih bersih, dan gaya diri seorang pembaru administrasi (1996:5).

Tulisan ini memang tidak akan terlalu mempermasalahkan mengenai kesulitan dan perbedaan dalam hal pendefinisian atau penggunaan istilah yang berkaitan dengan reformasi administrasi (negara) karena penulis sendiri memandang tidak terlalu penting untuk memperdebatkan hal itu. Yang penting dalam hal ini adalah bagaimana ilmu sosial, khususnya ilmu administrasi bisa memberikan suatu gambaran dengan mendeskripsikan pola-pola perubahan yang terjadi atau mungkin terjadi dalam perkembangan administrasi. Aspek-aspek apa saja yang berubah atau perlu diubah. Hal ini tentunya sangat tergantung pada situasi dan kondisi yang mempengaruhi keadaan pada saat kajian atau penelitian ini dilakukan. Sehingga dalam hal ini penulis memandang perbedaan istilah bahkan perbedaan dalam pendefinisian, satu sama lain bisa saling melengkapi sehingga bisa turut mewarnai wacana tentang konsep-konsep administrasi yang tentunya diharapkan akan memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu administrasi selanjutnya.

Berikut ini adalah beberapa pengertian atau batasan yang diberikan oleh para sarjana mengenai reformasi administrasi seperti dikutip oleh Zauhar dalam bukunya "Reformasi Administrasi: Konsep, Dimensi, dan Strategi".

- Menurut Yehezkel Dror: Reformasi administrasi adalah *perubahan yang terencana terhadap aspek utama administrasi*.
- Menurut Caiden (1969:69) reformasi administrasi didefinisikan sebagai "*The Artificial Inducement of Administrative Transformation Against Resistance*" (1996:6). Definisi Caiden ini memberikan persepsi bahwa perubahan administratif merupakan sesuatu yang dibuat sebagai upaya untuk menghadapi resistensi (perlawanan) atas perubahan (itu sendiri).

Kedua pengertian tersebut memang belum secara jelas mengungkapkan tentang aspek-aspek yang ada dalam reformasi administrasi, dan apa saja yang dapat berubah atau perlu diubah dari aspek-aspek tersebut. Tetapi secara jelas keduanya menggambarkan bahwa dalam reformasi administrasi terkandung proses perubahan, yang dalam hal ini tentunya dapat dipersepsikan bahwa perubahan dimaksud bisa meliputi seluruh aspek yang ada dalam administrasi atau sebagian aspek saja. Suatu batasan yang lebih tegas dikemukakan oleh Mosher (1965:129) sebagaimana dikutip oleh Zauhar, yaitu bahwa "isi reformasi administrasi adalah reorganisasi administrasi" (hal. 7). Selanjutnya Zauhar mengemukakan bahwa:

... bahkan dia menyamakan keduanya. Apa yang hendak dikatakan oleh Mosher adalah bahwa reorganisasi administrasi merupakan instrumen utama dan merupakan simbol dari penyempurnaan administrasi. Sebenarnya reorganisasi administrasi itu hanya merupakan salah satu isi dari reformasi administrasi, yang oleh kebanyakan sarjana disebut sebagai aspek institusional kelembagaan reformasi administrasi. Aspek lain dari reformasi administrasi adalah perubahan sikap, perilaku, dan nilai orang-orang yang terlibat dalam proses reformasi administrasi. Aspek inilah yang sering disebut sebagai aspek perilaku. Dengan kata lain, maka isi reformasi administrasi meliputi aspek institusional atau kelembagaan dan aspek perilaku. (hal. 7).

Dalam konteks administrasi negara, Awaloedin Djamin memberikan pengertian bahwa reformasi administrasi itu merupakan upaya penyempurnaan dan perbaikan. Hal ini tercermin dari pernyataannya bahwa "*overall administrative reform*", yang berarti *penyempurnaan dan perbaikan yang menyeluruh, ...*" (1999:56). Kemudian secara lebih jelas lagi ia menyatakan bahwa "Istilah '*reform*' atau reformasi untuk administrasi negara 30 tahun yang lalu berarti penyempurnaan dan perbaikan" (hal. 58).

D. Gambaran Tentang Kondisi Birokrasi Indonesia

Aspek Kelembagaan

Untuk mennguraikan tentang gambaran kondisi Birokrasi Indonesia saat ini, penulis membatasi pada dua substansi permasalahan umum sebagaimana dikemukakan terdahulu, yaitu sistem kelembagaan, dan sumber daya manusianya. Dalam membahas sistem kelembagaan yang diterapkan dalam sistem birokrasi di Indonesia diarahkan pada model kelembagaan secara besarnya saja yang ada dalam sistem pemerintahan. Pada konteks ini, akan membahas kelembagaan dalam konteks organisasi pemerintahan secara umum, yang kemudian dikaitkan dengan kondisi sumber daya manusianya dengan melihat pada sistem pembinaan dan pendayagunaan aparatur yang dilaksanakan oleh tiga institusi berbeda, yaitu kantor Menpan, Lembaga Administrasi Negara, dan Badan Kepegawaian Negara.

Melihat kepada sistem pembinaan dan pendayagunaan aparatur di Indonesia, dapat dilihat berdasarkan pada aspek-aspek yang menjadi tugas pokok dan fungsi dari ketiga institusi Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN). Secara garis besar tugas pokok dan fungsi yang dijalankan oleh ketiga institusi tersebut meliputi aspek kebijakan umum yang mengatur masalah aparatur negara, pendidikan dan pelatihan aparatur, kajian bidang aparatur, administrasi kepegawaian, dan pengkoordinasian terhadap pengelolaan pembinaan aparatur. Perumusan kebijakan umum dan pengkoordinasian terhadap sistem pendayagunaan aparatur menjadi tugas dari Kantor Kementerian PAN, Bidang Diklat dan kajian aparatur, kebijakan publik, dan administrasi negara menjadi tugas LAN, dan administrasi kepegawaian dengan berbagai unsur di dalamnya menjadi kewenangan BKN.

Sepintas pembagian tugas kewenangan tersebut sepertinya akan dapat membantu terhadap efektivitas pembinaan dan pendayagunaan aparatur (birokrasi). Namun bila ditelaah secara lebih dalam justru dengan pembagian seperti itu dapat menimbulkan beberapa permasalahan yang secara langsung akan berpengaruh terhadap kinerja pembinaan aparatur itu sendiri. Sehingga secara umum akan mempengaruhi pula terhadap kinerja organisasi dan kinerja aparaturnya itu sendiri. Dilihat dari aspek kelembagaannya, birokrasi di Indonesia

terbagi ke dalam 18 Departemen, 5 Kementerian Negara, 3 Menteri koordinator, 27 Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND), 34 Pemerintahan Propinsi dan 365 Kabupaten/Kota. Sedangkan bila melihat keberadaan aparatur Birokrasi (PNS), maka di tambah dengan Institusi TNI/POLRI dan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara. Jadi di Indonesia ada 26 lembaga kementerian dan 27 LPND sehingga total lembaga pemerintahan ada 53 institusi.

Aspek Sumber Daya Manusia

Sumber Daya Manusia Aparatur (Birokrasi) di Indonesia, dilihat dari status keberadaannya, dapat dibagi menjadi Pegawai Pusat dan Pegawai Daerah. Pegawai Daerah dibagi lagi menjadi Pegawai Daerah Provinsi dan Pegawai Daerah Kabupaten/Kota. Berdasarkan data BKN tahun 2002, jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Indonesia secara keseluruhan sebesar 4.005.581 orang (Syamsul Mu'arif, 2003 : 2). Secara keseluruhan ini merupakan suatu penurunan dibandingkan dengan data tahun 1997 yang mencapai 4.094.342 orang. Penurunan ini salah satunya disebabkan karena adanya kebijakan zero growth bahkan minus growth sejak krisis multidimensi melanda Indonesia tahun 1998. Sebagai perbandingan data dari tahun 1993, 1997, dan 2002, data pegawai negeri di Indonesia dibandingkan dengan ratio penduduk pada tahun tersebut, adalah sebagai berikut:

Tabel 1
Ratio Jumlah Penduduk dengan PNS

NO.	TAHUN	JUML. PENDUDUK	PNS	RATIO
1.	1993	179.194.279	3.950.126	1 : 45 (2,19%)
2.	1997	200.000.000	4.094.342	1 : 49 (2,04%)
3.	2003	209.000.000	4.005.861	1 : 50 (1,96%)

Sumber: Suryanto Suryokusumo 1998, dan Syamsul Mu'arif 2003)

Sedangkan keadaan PNS berdasarkan pada tingkat pendidikan, dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

Tabel 2
Keadaan Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Tingkat Pendidikan

NO	PENDIDIKAN	T A H U N					
		1993	%	1997	%	2002	%
1.	S.D.	547.074	14	434.921	11	338.269	8,44
2.	SLTP	402.902	10	254.224	6	228.868	5,71
3.	SLTA	2.319.700	59	2.462.963	60	2.436.548	60,82
4.	DIPLOMA (D1 - D4)	390.993	10	416.644	10	562.430	14,04
5.	SARJANA (S1 - S3)	466.861	12	525.594	13	439.746	10,98
		3.950.126	100	4.094.342	100	4.005.896	100

Sumber: Suryanto Suryokusumo 1998, dan Syamsul Mu'arif 2003)

Data PNS di Indonesia berdasarkan status Pusat - Daerah tingkat perkembangan dan rasionya selama dua tahun dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 3
Data PNS Berdasarkan Status Pusat - Daerah
Tahun 1993 dan 1997

NO.	TAHUN	STATUS		RATIO
		PUSAT	DAERAH	
1.	1993	3.453.901	496.225	1 : 7
2.	1997	3.568.706	505.640	1 : 7

Sumber: Suryanto Suryokusumo, 1998.

Berdasarkan penempatan PNS pada setiap instansi pemerintah di Indonesia, jumlah terbesar adalah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (sekarang Diknas), yakni mencapai 50% jumlah PNS berada pada lingkungan instansinya. Berikut ini adalah data lengkap mengenai jumlah PNS di lima instansi terbesar dalam hal keberadaan pegawainya.

Tabel 4
Data PNS Berdasarkan Penempatan Di Lima Instansi Terbesar
Tahun 1993 dan 1997

NO.	DEPARTEMEN	TAHUN			
		1993	%	1997	%
1.	Depdagri	175.033	4	182.556	4
2.	Depdikbud	1.936.509	49	2.038.067	50
3.	Depag	212.221	5	208.856	5
4.	Depkes	266.137	7	297.066	7
5.	Dephankam	164.326	4	152.891	4

Sumber: Suryanto Suryokusumo, 1998.

E. Gambaran Tentang Kondisi Birokrasi Jepang

Aspek Kelembagaan

Dilihat berdasarkan aspek kelembagaan, kedaan organisasi birokrasi Jepang berada langsung di bawah kabinet dengan nama *National Personnel Authority* (NPA). Dengan keadaan struktur seperti itu, posisi NPA menjadi lebih Independen dari pengaruh politik, sehingga secara langsung maupun tidak, aktivitas birokrasi tidak terpengaruh oleh perkembangan politik yang terjadi. Hal lain yang memperkuat posisi NPA sebagai Institusi yang membina PNS di Jepang tanpa dipengaruhi oleh keadaan politik, maka kepemimpinan NPA dipgang oleh pejabat Karier yang dipilih oleh kabinet dengan persetujuan Kongres (DIET). Persetujuan Kongres hanya sebatas pemberitahuan tidak sampai pada pelegalisasian, sehingga setiap calon yang diberikan/diusulkan tidak bisa dipengaruhi atau ditekan oleh kepentingan politis. Kepemimpinan NPA sendiri, dipimpin oleh tiga orang komisaris, dimana satu orang komisaris bertindak sebagai Presiden Komisaris yang memiliki kedudukan setingkat Menteri Kabinet. Salah satu persyaratan untuk bisa menjadi seorang komisaris, disamping sebagai pejabat karier, juga yang bersangkutan harus bebas dari keterlibatan politik. Hal ini berarti bahwa yang bersangkutan tidak dalam status sebagai anggota partai politik atau organisasi politik. Dilihat dari sisi kepemimpinannya, yang memimpin NPA tersebut, memiliki kedudukan yang setingkat dengan Menteri Kabinet dengan kewenangan penuh terhadap proses pembinaan PNS di Jepang, mulai dari Rekrutmen sampai dengan Pensiun.

Setiap Instansi yang ada (Departemen maupun Non Departemen) tidak bisa menyelenggarakan rekrutmen sendiri, melainkan harus melalui NPA berdasarkan atas penilaian kebutuhan dari masing-masing Instansi tersebut. Setelah dilakukan rekrutmen, kemudian disalurkan Departemen atau Instansi terkait sesuai dengan kebutuhan yang diajukannya. Berkaitan dengan setatus kelembagaannya tersebut, kewenangan yang jadi tugas pokok dari NPA meliputi hal-hal yang berkaitan dengan masalah administrasi kepegawaian,

pengembangan pegawai termasuk Diklat-diklat Pegawai, di samping juga dalam bidang kesekretariatan itu sendiri. Sedangkan bila melihat sisi kelembagaan secara nasional dalam arti keberadaan pemerintahan Jepang, Pemerintahan Jepang terdiri dari 12 kementerian dan 12 Lembaga Non Departemen. Dari 12 LPND yang ada, delapan diantaranya dipimpin rangkap oleh menteri-menteri terkait dalam kabinet. Jadi secara keseluruhan kelembagaan pemerintahan Jepang hanya ada 24 lembaga/Instansi.

Aspek Sumber Daya Manusia

Berkaitan dengan keberadaan sumber daya manusia di lingkungan birokrasi Jepang berdasarkan data pada Maret tahun 1997 berjumlah 4.434.342 orang pegawai. Dari jumlah tersebut penyebarannya antara Pusat dan Daerah adalah 1.159.861 orang merupakan pegawai Pusat, dan 3.279.248 merupakan pegawai daerah. Dari jumlah pegawai Pusat tersebut, data tertinggi menunjukkan bahwa Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan memiliki 27,15% dari jumlah pegawai pusat, sedangkan yang terkecil adalah 0,05% yang pegawai di lingkungan sekretariat kabinet.

F. Perbandingan dengan Kondisi Indonesia

Bila melihat pada uraian singkat di atas, dapat digambarkan berdasarkan tabel mengenai kondisi birokrasi di Indonesia dengan Jepang dilihat dari aspek kelembagaan dan aspek sumber daya manusianya sebagai berikut:

Tabel 5
Data Substansi Perbedaan Sistem Birokrasi Indonesia - Jepang

Substansi Perbedaan	Indonesia	Jepang
Aspek Kelembagaan	<p>Jumlah Lembaga: 25 lembaga Kementerian 27 LPND</p> <p>Kewenangan Pembina Birokrasi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dilaksanakan oleh 3 Instansi berbeda, yaitu Kantor Menpan, LAN, dan BKN. • Netralitas PNS sulit terjamin karena masih ada jabatan politis yang membina (Menpan). • Kecenderungan terpengaruh oleh gejolak politik • Tidak jelasnya pembinaan pegawai karena disamping 3 lembaga di atas, instansi masing-masing merekrut pegawai sendiri 	<p>Jumlah Lembaga: 12 Kementerian 12 LPND</p> <p>Kewenangan Pembina Birokrasi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dilaksanakan oleh satu lembaga Independen, yaitu NPA. • Netralitas PNS Sangat terjamin karena murni jabatan Karier dan Non Partisan. • Tidak terpengaruh oleh gejolak politik • Sentralisasi rekrutmen oleh NPA sehingga pembinaan pegawai lebih jelas dan terarah.
Aspek Sumber Daya Manusia	<p>Status Pusat - Daerah:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sebagian besar merupakan PNS Pusat (7 x lebih besar di banding Daerah) 	<p>Status Pusat - Daerah:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lebih banyak tersebar di Daerah (3 x lebih besar dibanding Pusat)

Sumber: *Toyama, Yoshikazu, 1999 setelah diolah, 2003*

Sementara itu, selain perbedaan yang muncul beberapa kesamaanpun ada yang dapat teridentifikasi, misalnya mengenai besarnya perbedaan jumlah pegawai dilihat dari tingkat pendidikan. Di Jepang tingkat pendidikan relatif masih rendah, tapi dalam perkembangannya sejak tahun 1975 hingga 1996 perubahan ratio terus berjalan hingga tingkat pendidikan yang level S.D. dan SLTP hanya 0,8%, kemudian 53,2% SLTA, Diploma 12% dan Perguruan Tinggi (Sarjana) 34%. Tapi dilihat dari perkembangan ratio, Indonesia lebih lambat sehingga sampai tahun 2002 pengurangannya tidak terlalu signifikan dan tetap berkuat pada tingkat SLTA yang masih mendominasi. Yaitu di atas 60%. Jadi dalam konteks ini sebenarnya dari tingkat pendidikan secara kualitas sangat berbeda karena yang berpendidikan sebagai sarjana sudah lebih dari 30%, sementara di Indonesia baru sekitar 10%. Persamaan yang secara normatif ada adalah menyangkut independensi PNS. Itupun baru terjadi sekitar tahun 1999 di Indonesia, sementara di Jepang sudah berlangsung cukup lama sejak sekitar tahun 1970-an. Namun bila dilihat dari keberadaan lembaga dan pola pembinaan yang ada, implementasi netralitas tersebut relatif sulit sebagaimana diungkapkan dalam tabel di atas.

Melihat uraian di atas, sebaiknya dalam sistem birokrasi di Indonesia juga hendaknya dilakukan evaluasi dan perbaikan dalam pengelolaannya. Dalam sistem kelembagaan sentralisasi pengelolaan oleh satu lembaga independen akan jauh lebih efektif dibandingkan dengan tiga instansi. Di samping memudahkan koordinasi, juga akan membawa konsekuensi dalam efisiensi anggaran dan sumber daya. Independensi PNS harus ditegaskan tidak sekedar dalam bentuk normatif peraturan, melainkan harus ditegaskan dalam implementasi dengan diimbangi oleh kondisi kewenangan dan kelembagaan yang ada. Mungin tidak sepenuhnya meniru Jepang, tapi beberapa prinsip di atas kiranya dapat dijadikan referensi dalam rangka perbaikan sistem birokrasi kita.

G. Kesimpulan

Secara umum perbedaan yang terjadi dalam sistem pembinaan PNS antara Indonesia dan Jepang memang cukup jauh. Artinya dilihat dari aspek kelembagaan, birokrasi Jepang relatif lebih ramping dan efisien, sedangkan di Indonesia masih gemuk sehingga sangat memungkinkan terjadinya pemborosan (in-efisiensi). Selain itu, dalam sistem kelembagaan pembina aparatur, di Jepang dikelola oleh satu lembaga independen setingkat kementerian dengan kewenangan penuh dalam hal yang berkaitan dengan aparatur (mulai dari rekrutmen sampai dengan pensiun), sedangkan di Indonesia masalah pembinaan aparatur ditangani oleh tiga instansi berbeda yang salah satunya adalah lembaga politis, yaitu kementerian PAN. Jadi dari keberadaan seperti ini netralitas PNS relatif sulit dilaksanakan.

Dilihat dari aspek SDM, perbedaan terjadi dalam hal penyebaran dan status antara Pusat dan Daerah. Di Indonesia, pegawai pusat masih sekitar 7 kali lebih besar dibanding pegawai Daerah, sedangkan di Jepang sebaliknya, yaitu pegawai Daerah 3 kali lebih besar dibandingkan pegawai Pusat. Dilihat dari tingkat pendidikan, pada mulanya ada kemiripan dimana pegawai yang berpendidikan rendah relatif masih besar, namun dari sisi perbandingan dengan lulusan perguruan tingginya tetap masih kecil, dan terjadi jumlah yang agak besar pada tingkat menengah. Sementara di Indonesia memang terjadi penurunan namun tidak terlalu signifikan dan lulusan perguruan tinggi secara umum masih relatif sedikit, baru berkisar 10%. Masih lebih sedikit dibanding Jepang yang sudah mencapai 34%.*****

Daftar Bacaan

- Blau, Peter M. dan Marshall W. Meyer (2000), "Birokrasi Dalam Masyarakat Modern", Penerbit Prestasi Pustakaraya, Jakarta.
- Djamin, Awaloedin (1999), "Reformasi Aparatur/ Administrasi Negara RI", Yayasan tenaga Kerja Indonesia, Jakarta.
- Dwiyanto, Agus, dkk (2002), "Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia", Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, Yogyakarta.
- LAN-RI (2003), SANKRI Buku I - Prinsip-prinsip Penyelenggaraan Negara, Jakarta
- Mu'arif, Syamsul, M., (2003), *Strategi Peningkatan Kompetensi Aparatur Guna Mengantisipasi Kebutuhan Sektor Pelayanan Publik*, disampaikan dalam Orasi Ilmiah STIA LAN Bandung.
- Schoorl, J.W. (1984), "Modernisasi", PT. Gramedia Jakarta.
- Suryokusumo, Suryanto, (1998), *Reformasi Pegawai Negeri Sispil Di Indonesia*, Makalah disampaikan pada Seminar Telaah Reformasi Sumber Daya Manusia Sektor Publik, STIA LAN Jakarta.
- Tjokroamidjojo, H. Bintoro (2001), "Reformasi Administrasi Publik", Pendidikan Magister Ilmu Administrasi Program Pascasarjana Universitas Krisnadwipayana, Jakarta.
- Tjokrowinoto, Moeljarto (2001), "Birokrasi dalam Polemik", Pusat Studi Kewilayahan Universitas Muhammadiyah, Malang.
- Toyama, Yoshikazu (1999), *Structure And Law Related Implications Of Civil Service In Japan*, Seminar Indonesia - Jepang, LAN-RI dan JICA, Jakarta.
- Zauhar, Soesilo (1996), "Reformasi Administrasi: Konsep, Dimensi, dan Strategi", Bumi Aksara, Bandung.