

REFORMASI BIROKRASI DALAM PERSPEKTIF PERILAKU ADMINISTRASI

Riyadi

Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I LAN Bandung,
Jl. Kiara Payung Km. 4,7 Jatinangor - Sumedang,
Telepon: 022-7790044, 022-7790048, 022-7790055, Faksimil: 022-7782155, 022-7782178

Bureaucratic Reform from Organizational Behaviour Perspective

Bureaucratic reform has become a part of the entire national reform which covers the aspects of politic, social, economy, and law. Bureaucracy is formed to provide non-discriminatory services to citizens; thus, for this, it needs competent and professional human resource. Demand for bureaucratic reform emerges due to two different perspectives on public administration or bureaucracy. The two perspectives comprise internal and external factors. Internal factors constitute the defective existing conditions of bureaucracy, such as feudalism, patrimonialism, hedonism, inefficiency, low competency and so forth.

External factors comprising rapid changes and globalization all over the world call for bureaucracy to strengthen its self on all aspects. Bureaucratic reform can be conducted through the restructuring and reorganization of personnel-related government institutions (Ministry of Apparatus Empowerment, National Agency for Public Administration, and National Civil Service Agency). For this purpose, efforts should be made to formulate another concept or model for reorganizing and restructuring bureaucracy as well as for restoring the image of bureaucracy. The newly formed model is expected to be a centralistic system, in which the authority of civil service management is centralized on an independent body. This system differs from centralized government. It is only centralistic within the organization.

Key words: *bureaucratic reform, restrukturisation, reorganization.*

A. PENDAHULUAN

Masalah birokrasi di Indonesia akan selalu terkait dengan dua sumber permasalahan yang sangat kompleks. Pertama, permasalahan yang muncul 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, serta kesejahteraan pegawai yang rendah. Faktor tersebut menyangkut masalah perilaku administrasi maupun perilaku organisasi. 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, budaya yang dianut oleh masyarakat umum kurang kondusif bagi perbaikan birokrasi, tingkat kesadaran dan kedisiplinan masyarakat terhadap sistem kebijakan yang berlaku masih rendah, kesenjangan sosial, serta hal-hal lain yang terkait dengan pola, struktur, dan aktivitas publik yang dapat mempengaruhi tugas-tugas birokrasi.

Berkembangnya perilaku administrasi sebagaimana dikemukakan sebelumnya, disertai pula dengan perilaku masyarakat secara umum (dalam hal ini meliputi pula perilaku yang tumbuh dalam lingkungan organisasi), yang secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi tuntutan perubahan terhadap organisasi birokrasi.

Namun demikian, bila ditelaah secara lebih jeli, yang menjadi tuntutan dalam reformasi birokrasi di Indonesia pada dasarnya meliputi dua hal pokok, yaitu (1) perlunya perubahan dalam kinerja birokrasi, berupa peningkatan profesionalisme dan kualitas pelayanan publik; (2) Dihapuskannya praktik-praktik penyelewengan birokrasi yang berupa korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), yang dipandang sebagai sesuatu yang sudah terlalu parah terjadi di lingkungan birokrasi. Hal tersebut bahkan dianggap telah menjadi budaya dalam lingkungan birokrasi.

Tuntutan perubahan yang terjadi di Indonesia ini pada dasarnya merupakan sesuatu yang umum terjadi di kalangan birokrasi negara-negara berkembang. Hal ini disebabkan antara lain karena adanya *gap* (kesenjangan) antara harapan (*das sollen*) masyarakat dengan kenyataan (*das sein*) yang dialaminya. Sebagaimana dikemukakan oleh Zauhar (1996: 1) bahwa pandangan (pen.: publik) terhadap birokrasi dewasa ini terbagi dalam dua pandangan yang berbeda, yaitu: Pertama, yang menganggap bahwa birokrasi pemerintah ibarat sebuah perahu besar yang dapat menyelamatkan seluruh warga masyarakat dari 'bencana' banjir ekonomi maupun politik. Kedua, yang menganggap bahwa birokrasi pemerintah sering menunjukkan gejala yang kurang menyenangkan - canggung, kurang terorganisir dan buruk koordinasinya, menyeleweng, otokratik, bahkan sering bertindak korup.

Bila dikaitkan dengan realitas di Indonesia, paradoks mengenai pandangan terhadap birokrasi ini barangkali dapat dikatakan bahwa yang pertama merupakan harapan (*das sollen*), sedangkan yang kedua merupakan kenyataan (*das sein*) yang dirasakan dan dilihat oleh masyarakat. Dari adanya kesenjangan tersebut, maka tuntutan reformasi di Indonesia lebih mengarah pada kedua hal sebagaimana dikemukakan sebelumnya.

B. PERILAKU BIROKRASI DAN PERMASALAHANNYA

Orientasi reformasi yang lebih mengarah pada perubahan dalam birokrasi ini, bukanlah hanya merupakan tuntutan yang tanpa alasan, melainkan justru karena adanya beberapa permasalahan yang selama ini membelenggu birokrasi pada umumnya. Permasalahan yang terjadi dalam perilaku birokrasi, sering kali menjadi dasar permasalahan yang muncul di kalangan birokrasi. Merujuk pada beberapa pendapat dari para ahli, permasalahan-permasalahan yang dimaksud antara lain dapat diidentifikasi 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; 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; dan (7) Sistem insentif yang dianggap kurang berkeadilan (Djamin, 1999: 25; Dwiyanto, dkk, 2002:6, Blau dan Meyer, 2000:129), dan lain-lain.

Pada tataran tertentu, permasalahan-permasalahan tersebut 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). Permasalahan-permasalahan tersebut pada akhirnya menjurus pada turunnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap kinerja birokrasi. Di Indonesia hal tersebut dapat

dikatakan sudah mencapai titik kulminasi yang tidak dapat ditahan lagi sehingga terjadilah gerakan reformasi yang berujung pada jatuhnya rejim orde baru.

C. BIROKRASI DALAM PERAN DAN FUNGSINYA

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. Pengertian harfiah tersebut 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: "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 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 atau organisasi pemerintah. Penegasan terhadap hal tersebut dapat dilihat dalam pernyataan selanjutnya sebagai berikut: "... 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.

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". Kekuatan yang dimiliki oleh birokrasi lebih terletak pada otoritas yang dimilikinya. Selaku instrumen administrasi pemerintahan, birokrasi memiliki kapasitas untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintah, seperti regulasi, perijinan, dan pengawasan terhadap pemanfaatan sumber daya yang ada. Peran dan fungsi inilah yang menjadikan birokrasi sebagai organisasi yang sangat strategis.

Dalam perkembangannya birokrasi akan selalu dikaitkan dengan institusi atau organisasi pemerintah. Pemahaman ini cenderung berkembang hampir di setiap negara, terutama di negara-negara berkembang. Sebenarnya pemahaman seperti itu tidak dapat disalahkan, mengingat pada awal mulanya birokrasi muncul selalu terkait dengan urusan pemerintahan. Sebagaimana dikemukakan oleh Schoorl (1984: 166): "Karena sejarahnya yang berabad-abad birokrasi telah memiliki ciri-ciri yang khas seperti yang terdapat di negara-negara maju pada saat ini. Tumbuhnya diawali 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".

Dalam pembangunan suatu negara, birokrasi pemerintah memegang peran utama, bahkan peran tunggal. Pandangan tersebut didasarkan pada asumsi bahwa dalam mengolah sumber daya yang dimiliki, organisasi 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 (2003: 7) menyatakan: "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 aparatur kenegaraan dan aparatur pemerintahan, serta sumber daya manusia **aparatur negara** yang meliputi **pejabat negara dan pegawai negeri**". Tapi di pihak lain ada pula pandangan yang bersifat negatif, birokrasi seringkali digunakan sebagai sinonim *inefisiensi* (Blau dan Meyer, 2000: 4) atau diidentikkan 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.

D. REFORMASI BIROKRASI DI INDONESIA SEBAGAI TUNTUTAN

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**. Akan tetapi bila ditelaah lebih jauh, substansi dari istilah-istilah tersebut memiliki perbedaan yang cukup penting yang selanjutnya akan membawa perbedaan pula pada sisi implementasinya. Namun demikian, yang lebih penting adalah memberikan suatu batasan yang jelas mengenai perubahan itu sendiri sehingga bisa memberikan suatu gambaran yang nyata mengenai makna atau substansi yang dimaksud. Tetapi, 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 reformasi menurut Tjokroamidjojo (2001: 69) adalah sebagai berikut: "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*".

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 berupa pelayanan publik. Sehubungan dengan hal tersebut, maka sebenarnya reformasi administrasi negara, termasuk di dalamnya 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.

Djamin (1999: 35) menyatakan: "*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 guncangan-guncangan 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.

E. IMPLEMENTASI REFORMASI BIROKRASI

Dalam upaya merespons tuntutan masyarakat terhadap perlunya reformasi birokrasi di Indonesia, beberapa upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah dalam sistem birokrasi di Indonesia tidak bisa diabaikan. Upaya yang telah dilakukan antara lain adalah (1) Dihapuskannya monoloyalitas birokrasi pada salah satu partai tertentu (dulu ke Golkar); (2) Dikembangkannya netralitas birokrasi yang harus bersih dari pengaruh partai politik. Bahkan birokrasi hanya diperbolehkan memilih tetapi tidak untuk dipilih (kecuali berhenti dari jabatan negeri) yang berarti bahwa birokrasi tidak partisipatif sebagaimana tertuang dalam Peraturan Pemerintah No. 5 tahun 1999 dan diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil Menjadi Partai Politik. (3) Sebagai konsekuensi dari kedua hal tersebut, maka setiap anggota birokrasi dibebaskan tanpa tekanan untuk memilih pada saat pemilu, dan dapat menentukan pilihannya sesuai dengan yang dikehendaki.

Tetapi pada kenyataannya, perubahan yang dilakukan melalui upaya-upaya tersebut, dapat dikatakan kurang atau bahkan tidak berpengaruh terhadap sistem birokrasi secara prinsip; Terutama bila dikaitkan dengan masalah dalam mengubah pola dan budaya kerja birokrasi yang cenderung korup (KKN). Artinya, bahwa tuntutan terhadap perlunya reformasi birokrasi yang bersifat menyeluruh pada dasarnya belum terakomodasikan.

F. UPAYA MENGATASI PERMASALAHAN

Pada umumnya disepakati bahwa birokrasi harus direformasi, tapi bagaimana cara mereformasinya, itulah yang belum ada kesepakatan. Akan tetapi, dengan adanya kemauan tersebut sebenarnya sudah merupakan suatu modal utama yang perlu didukung oleh konsep yang jelas dan konkrit. Aspek-aspek yang perlu diubah dalam sistem birokrasi di Indonesia memang cukup kompleks, yang untuk pemecahannya memerlukan kajian dan penelitian secara lebih mendalam. Namun dalam tulisan ini penulis mencoba melihat dari satu sisi yang dipandang strategis dan terkait dengan masalah kelembagaan birokrasi dengan tugas pokoknya di bidang pengelolaan sumber daya aparatur pada lingkungan "**Paguyuban Pendayagunaan Aparatur Negara**", yang meliputi Kementerian PAN, Lembaga Administrasi Negara (LAN), Badan Kepegawaian Nasional (BKN), Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dan Arsip Nasional (Arnas).

Pembinaan terhadap aparatur negara khususnya Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai unsur utama birokrasi, secara umum berada pada kebijakan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (MenPAN). Sebagai pelaksana operasional di bidang kajian aparatur dan Pengembangan Pendidikan dan Pelatihan (Diklat) Aparatur, berada pada kewenangan LAN-RI, sedangkan pembinaan dan pengelolaan administrasi (manajemen) kepegawaiannya berada pada BKN. Sementara itu, pemeriksaan atau audit keuangan dan pelaksanaan kegiatan pembangunan di lingkungan pemerintahan yang dilaksanakan oleh

aparatur negara dilakukan oleh BPKP. Dengan adanya pemisahan/pembagian kewenangan masing-masing institusi otonom tersebut, dilihat dari prinsip organisasi dengan azas desentralisasinya, nampak sudah cukup jelas. Namun justru dari hal tersebutlah penulis memandang letak kelemahan dari sistem birokrasi di Indonesia.

Alasan yang dapat dikemukakan dalam menilai titik lemah tersebut antara lain: pertama, bahwa antara Kementerian PAN, LAN-RI, BPKP, dan BKN pada dasarnya dikelola **satu obyek yang sama** yaitu **aparatur negara (PNS)** dengan **substansi urusan yang berbeda** (sesuai dengan tugas pokoknya masing-masing). Ada dua kelemahan dalam konteks ini, yaitu: (1) Adanya **inkonsistensi** pemerintah terhadap upaya **netralitas PNS**. Manakala PNS dituntut untuk tetap netral dan tidak terpengaruh oleh perilaku dan perubahan politik, tapi di lapangan justru pembina kebijakan umum PNS dipegang oleh pejabat politik yaitu Menteri PAN. Sangat ironis, karena sedikit banyak kepentingan politik MenPAN akan berpengaruh terhadap sikap dan perilaku birokrasi itu sendiri. (2) Pemisahan berdasarkan substansi urusan pada institusi yang berbeda dan otonom (sisi pengelolaannya), memerlukan intensifitas koordinasi dan Sistem Informasi yang kuat dengan sistem dokumentasi (*filig*) yang profesional. Di Indonesia keadaan ini masih sangat menyulitkan karena jangankan untuk membangun jaringan Sistem Informasi Manajemen (SIM) yang baik dan *online* dengan Instansi lain, untuk SIM yang *online* di lingkungan Instansi sendiri saja masih sulit dikembangkan. Belum lagi sistem *filig* yang umumnya terjadi di lingkungan birokrasi relatif masih buruk, atau bahkan mungkin tidak jelas/tidak memiliki sistem.

Kedua, **lemahnya kontrol terhadap pembinaan PNS** yang dilakukan oleh ketiga institusi tersebut. Hal tersebut terkait dengan adanya kewenangan penuh dari masing-masing pimpinan Instansi PNS untuk melaksanakan operasional pembinaan dan pengembangan pegawainya. Badan Kepegawaian Nasional hanya memberikan pengesahan saja, sementara LAN dan MenPAN cenderung kurang terlibat dalam operasional pengembangan aparatur, khususnya yang terkait dengan pangkat dan jabatan PNS.

Sebagai contoh kasus, misalnya bahwa tugas pokok LAN diantaranya adalah membina dan mengkoordinasikan diklat aparatur. Salah satu konsekuensi logis yang harus dilakukan LAN berkaitan dengan tugasnya tersebut, seyogyanya LAN memiliki *database* tentang alumni-alumni diklat sesuai dengan yang ada di lingkungan wilayah binaannya. Kemudian, LAN juga hendaknya memiliki alat pantau mengenai bagaimana pemanfaatan dari para alumni diklat aparatur tersebut, bagaimana *civil effect* dari suatu program diklat, apa yang menjadi dasar perencanaan diklat, apa tujuan dan sasarannya, serta bagaimana arus-alirnya terhadap pengembangan karier seorang PNS. Pada kenyataannya LAN tidak memiliki alat pantau sehingga menimbulkan kesan bahwa diklat aparatur, khususnya Diklat Teknis dan Fungsional hanyalah merupakan tindakan formalitas yang tidak memiliki dampak terhadap peningkatan kemampuan dan karier PNS. Dalam praktiknya seseorang yang mengikuti diklat, baik Diklat Teknis maupun Diklat Kepemimpinan (struktural), tidak ada jaminan akan diangkat dalam suatu jabatan sesuai dengan jenjang diklatnya.

Di pihak lain, BKN yang secara administratif memiliki data-data kepegawaian yang relatif lebih lengkap dari LAN, pada praktiknya juga tidak mampu secara optimal melakukan pemantauan terhadap karier PNS. Pada saat BKN memberikan pengesahan kepada seseorang PNS yang akan diangkat dalam suatu jabatan tertentu, pertimbangannya lebih didasarkan pada hal-hal yang bersifat formal administratif saja, sedangkan aspek-aspek lainnya cenderung kurang diperhatikan. Hal tersebut, dikarenakan BKN lebih mempercayai pimpinan masing-masing instansi. Hasilnya, tidak aneh bila seringkali terjadi seorang PNS yang diangkat dalam jabatan sementara belum

pernah mengikuti Diklat Kepemimpinan, padahal di instansi tersebut ada pegawai lain yang sudah mengikuti Diklat Kepemimpinan tapi tidak diangkat dalam jabatan sesuai dengan jenjang diklat yang diikutinya.

Kondisi tersebut, secara empirik menggambarkan lemahnya koordinasi antara LAN dan BKN, lemahnya atau bahkan tidak layakannya instrumen yang ada seperti DP-3 misalnya, tidak konsistennya dalam pelaksanaan kebijakan, atau juga karena memang kebijakannya yang lemah. Belum lagi termasuk kasus-kasus lain yang secara umum sebenarnya ikut memberikan peran dalam membentuk citra negatif/rendah terhadap birokrasi.

Dampak dari kondisi tersebut secara kualitatif memang relatif besar, yang akhirnya berimplikasi pula terhadap pola kerja, budaya kerja, dan perilaku birokrasi yang cenderung kurang terkoordinasikan secara baik. Akibatnya terjadi ketidakadilan, penyelewengan, penyalahgunaan wewenang, dan inefisiensi (pemborosan) keuangan negara.

Sehubungan dengan keadaan tersebut, setelah dilakukan kajian terlebih dahulu, kiranya perlu dipertimbangkan adanya perubahan reformasi birokrasi yang dimulai dari perubahan terhadap ketiga institusi tersebut. Untuk itu perlu diperhatikan pula langkah-langkah yang berkaitan dengan **sistem pembinaan dan pengelolaan birokrasi yang lebih efektif dan model/tipe institusi ideal yang perlu dibentuk sebagai pengelola pembinaan PNS (birokrasi).**

Dalam kaitannya dengan kedua hal tersebut hendaknya ditempuh langkah obyektif dan teliti. Masalah dan solusi tersebut bukan satu-satunya, tapi bila dilihat berdasarkan fakta yang terjadi di lapangan, mungkin alternatif ini akan sesuai dengan yang diharapkan.

Reformasi birokrasi dapat dilakukan melalui restrukturisasi dan reorganisasi Institusi Paguyuban PAN (Kementerian PAN, LAN, dan BKN). Restrukturisasi yang dimaksud dalam konteks ini adalah suatu tindakan yang dilakukan dengan cara melakukan penataan institusi Paguyuban PAN dilihat dari sisi kelembagaannya. Penataan lembaga melalui penstrukturan kembali model institusi PAN ini bisa dilakukan dengan cara pembentukan organisasi baru yang mengakomodasikan ketiga institusi sebelumnya (Kantor PAN, LAN, dan BKN). Dengan kata lain dilakukan *merger* terhadap ketiga institusi tersebut. Dengan adanya penggabungan itu, maka secara otomatis perlu disusun kembali struktur organisasi yang relevan dan mengakomodasikan tugas-tugas masing-masing instansi sebelumnya. Namun secara struktur dipastikan akan lebih ramping dan sederhana. Di samping itu, perubahan dalam struktur dan organisasi diharapkan akan berimplikasi kepada perubahan perilaku administrasi birokrasi.

Institusi baru tersebut, diharapkan akan memiliki kewenangan yang luas dan independen dalam mengelola dan membina PNS di Indonesia secara obyektif dan profesional. Sedangkan bentuk kelembagaannya perlu dipertimbangkan sebagai lembaga yang non-departemen dan juga non-kementerian, yang memiliki kedudukan setingkat menteri dan merupakan jalur karir PNS. Artinya, bahwa pejabat yang duduk di lembaga tersebut merupakan jabatan karir yang bebas dari pengaruh politik apapun.

Kemudian setelah terbentuk lembaga yang baru, langkah selanjutnya adalah melakukan penataan ulang organisasi. Dalam konteks ini, reorganisasi dimaksudkan sebagai langkah yang dilakukan dalam upaya menyusun kembali tata kerja organisasi, sistem, prosedur, dan kewenangan yang menjadi tugas pokok organisasi. Jadi dari batasan tersebut, restrukturisasi lebih mengarah pada upaya penataan struktur organisasi, sedangkan reorganisasi lebih mengarah pada penataan kembali kewenangan organisasi.

Dalam model lembaga yang baru ini, kewenangan yang berkaitan dengan manajemen kepegawaian (pengembangan birokrasi) menjadi kewenangan penuh organisasi

dimaksud. Pembinaan PNS dilakukan dengan kendali sentral mulai dari rekrutmen hingga pensiun. Kekuasaan dan kewenangannya memang sangat luas, tapi di sisi lain efektivitas dan efisiensi akan lebih terjamin. Dengan demikian akan ada makna bahwa pembinaan dan pengelolaan PNS sebaiknya dilakukan secara terpusat (*centralized*) pada satu institusi yang khusus dan independen. Dengan 'sistem unit' yang terpusat diharapkan segala aspek yang berkaitan dengan manajemen kepegawaian di Indonesia dapat lebih terkoordinasikan secara baik, efektif, efisien, profesional, dan proporsional. Lebih jauh lagi, dengan model tersebut diharapkan akan mendorong terwujudnya *good governance* dan mengangkat citra birokrasi pada tingkatan yang terhormat.

G. PENUTUP

Memburuknya citra birokrasi di Indonesia memang sudah berlangsung lama. Meskipun fenomena ini tidak hanya terjadi di Indonesia, melainkan juga di negara-negara lainnya, tetapi secara global birokrasi di Indonesia dipandang sebagai yang terburuk dan terkorup. Untuk memperbaiki citra yang sudah terpuruk tersebut, menjelang akhir abad 20 telah berkembang tuntutan yang semakin gencar akan perlunya reformasi (perubahan) dalam sistem birokrasi.

Berkenaan dengan tuntutan perubahan tersebut, pada umumnya telah disepakati bahwa perubahan dalam sistem birokrasi di Indonesia sangat penting dan cenderung mutlak diperlukan atau disebut pula dengan istilah *conditio sine qua non*. Pada tahap implementasi, ternyata sampai saat ini perubahan tersebut tidak berjalan mulus, karena disamping tidak jelasnya konsep reformasi birokrasi yang diusung oleh para kelompok yang menuntut perubahan sistem, juga karena tidak adanya tokoh sentral yang bisa menyatukan pandangan dalam melakukan perubahan. Di pihak lain, hambatan yang juga sangat penting diperhatikan adalah keberadaan kelompok-kelompok *status quo* yang berkepentingan untuk menahan laju perubahan. Keadaan tersebut diperparah manakala kelompok-kelompok *status quo* diindikasikan justru memegang peranan-peranan penting dan strategis di lingkungan birokrasi.

Berdasarkan hal-hal tersebut, maka diperlukan adanya format lain sebagai konsep atau model yang diharapkan akan dapat membangun kembali citra birokrasi sekaligus juga dalam rangka menata kembali stuktur dan organisasi birokrasi. Salah satu alternatif yang diberikan adalah dengan menggabungkan Institusi Paguyuban PAN menjadi satu institusi yang independen dengan kedudukan setingkat kementerian tapi bukan kementerian. Jabatan di dalamnya murni merupakan jabatan karier PNS dan memiliki tanggung jawab serta kewenangan dalam melaksanakan manajemen kepegawaian secara utuh. Sistem ini merupakan sistem unit terpusat, artinya bahwa kewenangan manajemen kepegawaian dipusatkan pada satu lembaga khusus secara independen. Sistem sentralisasi ini berbeda dengan sistem sentralisasi pemerintahan, melainkan merupakan sentralisasi dalam lingkungan organisasi.

REFERENSI

- Blau PM dan Marshall WM. 2000. *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*. Jakarta: Prestasi Pustakaraya.
- Djamin A. 1999. *Reformasi Aparatur/Administrasi Negara RI*. Jakarta: Yayasan Tenaga Kerja Indonesia.
- Dwiyanto A dkk. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.
- LAN-RI. 2003. *SANKRI Buku I – Prinsip-prinsip Penyelenggaraan Negara*. Jakarta.
- Schoorl JW. 1984. *Modernisasi*. Jakarta: PT. Gramedia.

- Tjokroamidjojo B. 2001. *Reformasi Administrasi Publik*. Jakarta: Pendidikan Magister Ilmu Administrasi Program Pascasarjana Universitas Krisnadwipayana.
- Tjokrowinoto M. 2001. *Birokrasi dalam Polemik*. Malang: Pusat Studi Kewilayahan Universitas Muhammadiyah.
- Zauhar S. 1996. *Reformasi Administrasi: Konsep, Dimensi, dan Strategi*. Bandung: Bumi Aksara.