

STRATEGI REFORMASI BIROKRASI

Oleh:

Haniah Hanafie *)

ABSTRAK

Reformasi Birokrasi di Indonesia telah dicanangkan sejak Era Reformasi, tetapi mengalami kelambatan, sehingga dicanangkan kembali pada tahun 2004 sebagai reformasi gelombang II. Namun Grand Desain Reformasi Birokrasi (GDRB) baru dibuat pada tahun 2010 dan diharapkan berhasil sampai tahun 2025, sehingga GDRBnya dibuat tahun 2010-2025. Sedangkan *road map*-nya telah dibuat untuk setiap lima tahun sekali. Untuk periode pertama, dicanangkan tahun 2010-2014.

Tahun 2014 telah berada di depan, setahun lagi, tetapi perubahan perilaku birokrasi (reformasi birokrasi) belum tampak berubah ke arah yang lebih baik. Semakin banyak ditemukan birokrasi (para pejabat) yang tersangka korupsi, pelayanan kepada masyarakat, baik di pusat maupun daerah masih belum menunjukkan kinerja yang optimal, meskipun pemekaran wilayah (desentralisasi) telah direalisasikan; GDRB, Road Map dan program-program pencapaian reformasi birokrasi telah disediakan, tetapi masih banyak pemerintah daerah sebagai ujung tombak pelayanan kepada masyarakat belum mampu mewujudkannya dengan baik. Masih terdapat beberapa daerah yang belum mencapai kinerja yang telah ditetapkan pemerintah, meskipun indikator-indikator kinerja telah tersedia.

Tulisan ini ingin mengungkapkan mengapa reformasi birokrasi diperlukan, faktor-faktor apa yang menjadi penghambat reformasi birokrasi dan strategi apa yang tepat untuk melaksanakan reformasi birokrasi.

Kata Kunci: Reformasi Birokrasi

Mengapa Reformasi Birokrasi Diperlukan?

Reformasi Birokrasi dimaknai sebagai sebuah perubahan besar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan, yang mengarah pada organisasi (kelembagaan), tatalaksana, SDM, pelayanan, akuntabilitas dan perundang-undangan serta pola pikir (Grand Desain Reformasi Birokrasi Indonesia 2010-2025, 2010: 2, yang selanjutnya disingkat GDRB). Perubahan besar yang dimaksud,

terkait dengan perubahan radikal dalam tata cara pelaksanaan urusan masyarakat sebagai tuntutan pada saat reformasi administrasi ditiupkan tahun 1980 an (Caiden, 1991: 1). Perubahan memang harus selalu terjadi, karena dinamika suatu perjalanan kehidupan harus berbeda dari satu masa ke masa berikutnya. Perkembangan global, sains dan teknologi, turut memengaruhi perubahan dan perubahan yang diharapkan di sini bukan sekadar berubah, tetapi harus

*) Dosen FISIP UIN Jakarta

terencana (Yehezkel Dror dalam Zauhar, 1996: 6).

Perubahan sistem administrasi di Indonesia telah terjadi pada saat reformasi politik tahun 1998 yang berimbas terhadap reformasi di bidang administrasi publik. Tuntutan masyarakat terhadap pemerintah untuk segera diadakan reformasi penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara, menjadi tonggak dimulainya era reformasi di bidang politik, hukum, ekonomi, dan birokrasi, yang dikenal sebagai reformasi *gelombang pertama* (GDRB, 2010: 1). Reformasi gelombang pertama ini belum membawa hasil terutama terhadap perubahan di bidang birokrasi, karena penyakit birokrasi yang dikenal dengan istilah *bureaupathology* masih menjangkiti birokrasi di Indonesia seperti bersifat kaku, hierarkis, berbelit-belit, korupsi kolusi nepotisme (yang selanjutnya disingkat KKN), tidak efisien & efektif dan biaya mahal (*high cost*). (Istianto, 2011: 143).

Hal ini terbukti selama 67 tahun Indonesia merdeka, tetapi pencapaian kinerja aparat birokrasi pemerintahan yang produktif, efisien, efektif dan bersih dari KKN belum juga tampak. Pada tahun 2010, sebuah perusahaan konsultan “Political & Economic Risk Consultancy”

(PERC) yang berbasis di Hong Kong (<http://nusantaranews.wordpress.com>)

menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara paling korup dari 16 negara Asia Pasifik. Demikian pula pada tahun 2011, data *Political and Economic Risk Consultancy* (PERC) masih menempatkan Indonesia di peringkat pertama sebagai negara terkoriup dari 16 negara Asia Pasifik dengan skor korupsi Indonesia 9,27. Sedangkan berdasarkan pada tahun 2010 laporan Lembaga Transparansi International (*Kompas.Com*, 28 Juni 2012), menyatakan *Corruption Perception Index (CPI)* Indonesia masih rendah, yaitu (3.0). Dengan demikian, Indonesia masih berada di peringkat ke-100 bersama 11 negara lainnya, yakni Argentina, Benin, Burkina Faso, Djibouti, Gabon, Madagaskar, Malawi, Meksiko, Sao Tome & Principe, Suriname, dan Tanzania. Sementara untuk kawasan Asia Tenggara, skor Indonesia berada di bawah Singapura (9,2), Brunei (5,2), Malaysia (4,3), dan Thailand (3,4). Ternyata pada tahun 2011, IPK Indonesia masih tetap di peringkat ke 100 (*Kompas, Com*, 10 Desember 2012). Selain itu, jumlah korupsi di Indonesia pada tahun 2011 sebanyak 1.018 kasus (*Republika.co.id*). Tiga provinsi yang terjerat korupsi dan telah memasuki

tahap penyidikan, yaitu provinsi Jawa Timur (119 kasus), Papua (114 kasus) dan Jawa Tengah (79 kasus). Dengan demikian, Budaya korupsi belum dapat dihilangkan, karena politik di Indonesia telah terjadi *politik kartel* (Ulumul Qur'an, Vol. 1, April, 2012), sebagaimana yang terlihat pada kasus Nazarudin (*kompas.com* 13 September 2011), salah satu mantan bendahara partai politik besar yang melibatkan kantor Kemenpora, Kemenkeu, anggota legislator serta elit partai politik.

Kondisi sistem administrasi pemerintahan Indonesia saat ini belum dapat dikatakan baik, meskipun lembaga-lembaga politik seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah dibentuk, Komisi Pemilihan Umum (KPU) diberdayakan, Mahkamah Konstitusi (MK) mulai beraksi dan BPK Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mengoptimalkan fungsinya serta lembaga-lembaga politik lainnya telah dibentuk untuk menciptakan sistem administrasi pemerintahan Indonesia². menjadi *clean government* dan *good governance*. Akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, kualitasnya masih perlu banyak pembenahan termasuk dalam penyajian laporan keuangan yang sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah

(SAP). Opini Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas laporan keuangan K/L dan Pemda masih banyak yang perlu ditingkatkan menuju ke opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) (GDRB 2010-2025, 2010).

Melihat kondisi sistem administrasi Indonesia yang masih belum membaik, hal ini merupakan andil yang diberikan oleh birokrasi pemerintahan yang ada. Pada awalnya, Birokrasi dipandang sebagai suatu organisasi yang berskala besar dan memiliki cakupan yang luas, sangat dibutuhkan negara untuk menjalankan tugas-tugas yang begitu kompleks, sebagaimana dikatakan Dwiyanto (2011: 22) bahwa Birokrasi publik dikembangkan untuk menanggapi perluasan dan kompleksitas tugas-tugas administratif. Kemampuan Birokrasi untuk menangani tugas-tugas tersebut dikarenakan birokrasi memiliki karakter sebagaimana yang dikemukakan Weber dalam Harmon dan Mayer (1986) (drtomocconnor.com), antara lain:

Division of labor -- the principle of fixed delegation of authority and responsibility inside the organization.

Structure based on hierarchy -- a pyramid of control like in the military where higher-level officials supervise lower-level officials inside the organization.

3. *Administration based upon information -- about employees, processes, records, reports, data, etc.*
4. *Employment which presupposes expert training -- all employees hired by the organization must demonstrate their Qualifications for the job through education, training, or experience.*
5. *Employees are full-time career workers -- this fosters increased organizational control over employees.*
6. *Operation of the organization is based upon rigid and impersonal rules of behavior.*

Birokrasi sangat diperlukan dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan negara. Hal ini untuk memperlancar pelayanan di sektor publik, meskipun di satu sisi birokrasi dianggap sebagai penghambat, karena hierarkis, tidak efisien, tidak fleksibel dan tidak efektif serta tidak otonom. Untuk itulah pada abad 19 birokratisasi dalam pelayanan publik menjadi tujuan reformasi administrasi (Kyarimpa, 2009: 39). Di dalam paradigma administrasi baru, birokrasi ala Weber ini dianggap sebagai birokrasi klasik yang harus dirubah, karena tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman (Miftah Thoha, 1991: 102).

Selain itu, penyakit yang ditimbulkan oleh Birokrasi (*bureaupathology*) seperti tidak efisien, tidak fleksibel, KKN dan boros (*high cost*) serta birokrasi paternalistis, pembengkakan anggaran, prosedur berlebihan, pembengkakan birokrasi dan fragmentasi birokrasi (S.Merton R dalam Kyarimpa, 2009: 33; Istianto: 2011: 143 dan Dwiyanto, 2011: 59-107), apabila dibiarkan dan terus berkembang di tengah masyarakat, maka akan menurunkan tingkat kepercayaan kepada pelayanan birokrasi dan mengganggu kinerja birokrasi. Sedangkan masyarakat yang saat ini semakin terbuka, menuntut perubahan *mindset* dan *cultureset* birokrasi pemerintahan di daerah guna mendukung terlaksananya tata pemerintahan yang baik.

Sejarah sistem administrasi Indonesia masa lalu, juga memiliki andil terhadap pembentukan wajah birokrasi saat ini. Pada Pemerintahan Demokrasi Parlementer (1950-1959) terdapat mosi tidak percaya saling berganti, sehingga pergantian kabinet tidak dapat dielakkan dan membuat tatanan birokrasi pemerintahan menjadi tidak stabil. Meskipun demikian, bukan berarti pemerintahan tidak berfungsi, karena pada tahun 1952 dibentuk Organisasi

Kementerian yang melahirkan Peraturan Pemerintah (PP) dan Susunan tiap-tiap Kementerian serta tahun 1957 dibentuk Lembaga Administrasi Negara (LAN) (Sedarmayanti, 2009: 49).

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 memaksa sistem pemerintahan berganti dari Demokrasi Parlementer menuju Demokrasi Terpimpin (1959-1965). Kekuasaan yang terpusat pada satu tangan, yaitu Soekarno membuat “kewenangan mutlak” untuk mengangkat pejabat negara (birokrasi pemerintahan), baik di lembaga eksekutif, legislatif maupun yudikatif, yang jumlahnya banyak, sehingga menjadikan lembaga pemerintahan menjelma menjadi mesin birokrasi politik yang tidak efisien dan tidak demokratis (Sedarmayanti, 2009: 42).

Masa Demokrasi Pancasila di bawah rezim Orba yang sentralistik dan otoriter, menjadikan birokrasi pemerintahan sangat berperan, sehingga dikenal dengan jalur ABG (ABRI, Birokrasi dan Golkar), tidak netral dan terkooptasi oleh penguasa serta menjadi *alat politik*. Kuatnya kekuasaan Orba di bawah militer, didukung sistem satu partai dominan (Golkar) dan birokrasi sentralistik, melahirkan istilah yang dikenal dengan jalur ABG (ABRI-Golkar-

Birokrasi) artinya semua keputusan politik ditentukan oleh para perwira militer, Golkar dan birokrasi. Jadi birokrasi pada masa ini ikut menentukan dalam pengambilan keputusan politik sebagaimana birokrasi di negara Jepang, karena birokrasi di Jepang mendominasi (> 90 %) pembuatan keputusan daripada legislator (Nakamura, 1996: 5 dalam *Jurnal Asian Review of Public Administration*, Vol. VIII, No. 2). Meskipun demikian, Pemerintah Orba pernah membuat kebijakan debirokratisasi yang dikeluarkan atas instruksi presiden (Inpres No. 4 Tahun 1985), namun terbatas dalam bidang ekspor-impor (Moeljarto, 1995: 61).

Dalam menghadapi Era Globalisasi, sistem administrasi Indonesia dituntut untuk mempersiapkan diri, membenahi sistem administrasi pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah, karena saat ini kualitas pelayanan publik Indonesia baru mencapai skor 6,64 dari skala 10 untuk instansi pusat dan di daerah masih sebesar 6,69 pada tahun 2008. Sedangkan skor integritas menunjukkan karakteristik kualitas dalam pelayanan publik, seperti ada tidaknya suap, ada tidaknya *Standard Operating Procedures* (SOP), kesesuaian proses pelayanan dengan SOP yang ada,

keterbukaan informasi, keadilan dan kecepatan dalam pemberian pelayanan, dan kemudahan masyarakat melakukan pengaduan (GDRB, 2010: 6).

Pada tahun 1999 telah terjadi reformasi *gelombang pertama*. Berbagai perubahan telah dilakukan di semua bidang, termasuk birokrasi. Ternyata reformasi di bidang birokrasi mengalami ketertinggalan dibanding dengan bidang lainnya. Oleh karena itu, pada tahun 2004, pemerintah menegaskan kembali pentingnya penerapan prinsip-prinsip *clean government* dan *good governance* dalam rangka pemberian pelayanan prima kepada masyarakat. Untuk itu, program utama yang dilakukan pemerintah adalah membangun aparatur negara melalui penerapan reformasi birokrasi (GDRB, 2010: 1). Dengan demikian, reformasi birokrasi secara bertahap telah dimulai pada tahun 2004.

Seiring dengan reformasi politik tahun 1999, lahirlah UU no 22 tahun 1999 yang direvisi menjadi UU No.32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*, yang telah mewujudkan otonomi daerah sebanyak 497 daerah yang terdiri dari Kota sebanyak 98 dan Kabupaten 399 (Data tahun 2009 dari www.mendagri.go.id). Desentralisasi telah menjadi pilihan di kebanyakan

negara berkembang dan dijadikan pilihan hampir semua pimpinan negara, karena birokrasi publik tidak mampu menunjukkan kinerja yang efektif, sebagaimana dikatakan Turner dan Hulme (1997: 151): *“In reality, all national leaders have no choice but to decentralize some decision-making and authority. Total centralization (all authority being vested in a single individual who takes all decisions) is infesible even for the most efficient autocrat in a micro-state.*

Selanjutnya dikatakan Turner dan Hulme (1997: 156), bahwa meskipun banyak disebarkan argumen dari teori yang hebat bahwa desentralisasi dapat membantu negara-negara miskin untuk berkembang lebih cepat (*A formidable battery of theoretical arguments can be deployed to make the case that greater decentralization within the state will assist poorer countries to develop more rapidly*), tetapi justru dalam kesimpulan, Turner dan Hulme (1997: 174) justru menyatakan bahwa kebijakan-kebijakan desentralisasi di Dunia Ketiga tidak terbukti menjadi obat mujarab untuk membuat negara lebih efektif dalam melaksanakan pembangunan (*The decentralization policies that Third World nations have pursued have not proven to*

be a panacea for making state sponsored interventions more effective in promoting development).

Penguatan otonomi daerah tidak hanya terjadi di Indonesia, karena contoh negara lain seperti Rumania telah melakukan berbagai hal dalam rangka reformasi administrasi publik. Salah satu tujuannya adalah memperkuat pengalihan kekuasaan dari pusat ke tingkat daerah, agar otonomi daerah yang diinginkan tercapai (Cepiku dan Mititelu, 2010: 69 dalam Jurnal *Transylvanian Review of Administrative Sciences* No. 3E). Adanya otonomi daerah diharapkan menjadi pendorong terciptanya birokrasi aparatur pemerintahan yang lebih berorientasi *pelayanan* daripada *kekuasaan* (Sarundajang, 2012: 180). Namun di Jepang, justru sebaliknya, desentralisasi dianggap sebagai ancaman dan tantangan nyata bagi kekuasaan birokrasi dan kepentingan-kepentingannya.

Desentralisasi dianggap sebagai perambahan kekuasaan dan kontrol, mengingat kuatnya peran birokrasi dalam pemerintahan, karena birokrasi di Jepang mendominasi (> 90 %) pembuatan keputusan daripada legislator (Nakamura, 1996: 5 dalam Jurnal *Asian Review of Public Administration*, Vol. VIII, No. 2).

Otonomi daerah sebagai wujud desentralisasi untuk mendekatkan pelayanan pemerintah daerah ke dalam masyarakat telah berjalan di Indonesia selama 7-12 tahun, tetapi pelayanan dan kinerja pemerintah daerah belum menunjukkan hasil optimal. Penyimpangan-penyimpangan di daerah masih terlihat, sehingga terdapat 138 Bupati/Walikota dan 17 Gubernur terjerat korupsi dan menjadi tersangka (Kompas.com, 2011).

Dengan penjelasan di atas, diharapkan reformasi administrasi publik, khususnya yang terkait dengan reformasi birokrasi dapat berdampak khususnya di tingkat daerah dan membawa perubahan berskala besar (Boyd, 2009: 235 dalam Jurnal *Public Administration Quarterly* 33.2.). Selain itu reformasi administrasi yang dilakukan akan dapat memberi kebebasan kepada birokrasi garis depan (*street level bureaucracy*), sehingga memunculkan kepekaan pemerintah daerah terhadap kebutuhan masyarakat, respon terhadap masalah-masalah yang dihadapi masyarakat dan bersedia melibatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan-keputusan.

Untuk itu, seluruh kementerian dan lembaga (K/L) serta pemerintah daerah (Pemda) ditargetkan pada tahun

2011-2014 telah memiliki komitmen dan kekuatan untuk memulai proses pelaksanaan reformasi birokrasi, sehingga pada tahun 2025, birokrasi pemerintahan yang profesional dan berintegritas tinggi dapat diwujudkan (GDRB, 2010). Hal ini diperkuat oleh pidato kenegaraan Presiden RI pada, tertanggal 14 Agustus 2009, yang menegaskan kembali tekad pemerintah untuk melaksanakan reformasi gelombang kedua, termasuk reformasi birokrasi (GDRB, 2010: 2).

Sedangkan area perubahan yang dijadikan tujuan reformasi birokrasi telah dicanangkan dalam GDRB. yaitu meliputi: organisasi, tatalaksana, perundang-undangan, sumber daya manusia aparatur, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik dan pola pikir (*mind set*) dan budaya kerja (*culture set*) aparatur.

Faktor Penghambat Reformasi Birokrasi

Dalam melaksanakan reformasi birokrasi memang tidak mudah, berbagai hambatan pasti ditemui, baik dari lingkungan eksternal maupun internal. Berikut ini beberapa yang ditemui di Afrika, yaitu pelayanan publik yang buruk, yang diakibatkan **korupsi merajalela, moral dan motivasi pekerja rendah dan sumber daya serta**

peralatan kurang (Kyarimpa, 2009:26). Dengan kata lain, yang menjadi penghambat kegagalan reformasi birokrasi secara tidak langsung karena **rendahnya moralitas dan motivasi SDM.**

Menyinggung masalah Sumber Daya Manusia (SDM) yang dikemukakan di atas, EE Mangindaan (Mantan KemenPAN dan RB) juga mengatakan bahwa kenyataan yang tidak dapat dipungkiri adalah hambatan untuk melakukan reformasi birokrasi seringkali justru datang dari dalam birokrasi itu sendiri (internal), baik karena lemahnya kemampuan atau rendahnya kemauan. (Majalah Layanan Publik, Edisi XXXVII, 2011: 9). Sebagai analog (perbandingan), persoalan desentralisasi yang pernah dijalankan di Jepang, juga mendapat tantangan dari para birokrat Jepang, karena merasa kepentingan-kepentingannya akan terancam dengan adanya desentralisasi tersebut (Nakamura, 1996: 5).

Sebenarnya persoalan SDM juga terkait dengan: (1) **sistem rekrutmen**, (2) **penempatan (*the right man in the right place*)**, dan (3) **sistem insentif serta gaji**. Sistem rekrutmen yang masih bernuansa KKN, maka tidak akan menghasilkan SDM yang sesuai dengan kompetensinya

dan profesional. Kolusi dan Nepotisme menyebabkan para pengambil kebijakan menjadi dilema dalam memutuskan SDM yang ideal, karena analisis jabatan tidak akan menjadi dasar pertimbangan. Keputusan yang diambil, biasanya bersifat politis. Misalnya rekrutment pegawai dijadikan jatah bagi para pendukung kepala daerah terpilih atau hasil pengaruh para politisi di daerah (anggota DPRD).

Demikian pula penempatan seseorang dalam jabatan tertentu. Dasar pertimbangan yang diambil bukan berdasarkan kompetensi. Analisis jabatan atau kinerja, tetapi seringkali bersifat politis untuk menjaga kepentingan-kepentingan kekuasaan pimpinan.

Sistem insentif dan gaji yang tidak memadai ikut berkontribusi terhadap jalannya reformasi birokrasi, karena insentif dan gaji dapat memotivasi birokrasi dalam menjalankan tugasnya, sehingga dapat mewujudkan kinerja dengan baik. Dengan insentif dan gaji yang tinggi akan memberikan stimulus birokrasi bekerja dengan baik dan diharapkan tidak terjadi korupsi. Meskipun hal ini tidak menjamin 100 % birokrasi akan bekerja dengan jujur, karena masih banyak ditemui pelanggaran-pelanggaran. Sebagai contoh,

dapat dikemukakan kasus Gayus Tambunan yang memanipulasi pajak dan merugikan negara, Proyek Hambalang yang melibatkan para pejabat birokrasi, dan kasus PON di Riau yang melibatkan kepala daerah serta masih banyak contoh kasus yang ditemui KPK.

Selain faktor-faktor penghambat yang dikemukakan di atas, **ketiadaan komitmen politik dari pimpinan eksekutif maupun legislatif**, terutama kepala daerah di daerah masing-masing, maka sangat sulit dicapai perubahan bagi pelayanan birokrasi. Hal ini sebagaimana dikatakan Prasojo, Maksun dan Kurniawan (2006: 175-176) dalam penelitian mereka di beberapa daerah bahwa salah satu faktor pendukung keberhasilan reformasi birokrasi adalah komitmen dan *political will* kepala daerah.

Strategi Reformasi Birokrasi

Pelaksanaan reformasi administrasi, khususnya reformasi birokrasi tidak selalu berjalan mulus, penuh tantangan yang dihadapi, sebagaimana dikatakan Cepiku dan Mititelu (2010: 63) dalam *Jurnal Transylvanian Review of Administrative Sciences* No. 3E, bahwa reformasi administrasi publik di Negara-negara Transisi (seperti Albania dan Rumania)

memerlukan agenda yang sangat matang, karena sebelumnya tidak diprioritaskan dan tidak didefinisikan secara jelas dalam hal pelaksanaan yang efektif, meskipun mengacu pada keinginan yang kuat.

Untuk itu, perlu dipilih dan dikembangkan strategi yang tepat dalam upaya mensukseskan reformasi birokrasi untuk mewujudkan *effective governance* di Pemerintahan Daerah, sebagaimana yang dikatakan Hanh Been Lee (1970: 13) bahwa strategi adalah variabel yang digunakan untuk mengubah reformasi administrasi yang mencakup jenis, cakupan dan kecepatan reformasi (*Strategy is the manipulative variable of administrative reform. The main object of manipulation is the type, scope and speed of reform, although strategy is also involved in the choice of the reform agents and reform agency as well as the timing of reform*).

Strategi diperlukan, karena lemahnya agen perubahan, struktur internal lembaga tidak ditujukan untuk perubahan besar serta ruang lingkup dan laju reformasi harus dikompromikan, sebagaimana dikemukakan Lee (1970: 14), "*Strategy is conditioned by the change agents on one side and the environment on the other. When the change agents are weak and the internal*

structure of the agency is not geared to a major change, the scope and pace of reform would have to be compromised".

Untuk melangkah ke pelaksanaan reformasi administrasi, ditawarkan dua strategi, yaitu *Comprehensive Strategy* dan *Incremental Strategy* (Lee, 1970: 14-16). *Comprehensive Strategy* adalah suatu cara atau pola yang digunakan oleh suatu lembaga manajerial pusat dalam mengendalikan beberapa bidang cakupan seperti personil, anggaran dan organisasi. Dalam penerapan strategi ini, diperlukan dukungan politik dari penguasa, sedangkan Legislatif dan partai Politik jarang memberikan dukungan yang memadai (Samonte dan Khosla dalam Lee, 1970: 14). Komitmen politik penguasa diperlukan, mengingat seluruh perencanaan reformasi administrasi yang akan dilakukan dibuat dan harus diketahui penguasa, sehingga *goal* yang diinginkan akan tercapai. Sebagaimana hasil penelitian di beberapa daerah, ditemukan bahwa salah satu faktor pendukung keberhasilan reformasi birokrasi di daerah adalah komitmen dan *political will* kepala daerah (Prasojo, Maksum dan Kurniawan, 2006: 175-176).

Incremental Strategy adalah suatu pendekatan yang melihat reformasi administrasi secara bertahap dan sebagai

rantai yang berurutan, karena reformasi 2. Tergantung pada kekuatan pemerintah, dianggap sebagai suatu proses. dalam **mencari dukungan politik**, Pendekatan ini mengutamakan pelatihan terutama dari birokrasi. yang tidak hanya melibatkan staf dari 3. Pelaksanaan **skema reformasi harus** badan reformasi, tetapi juga orang-orang **dikomunikasikan** ke dalam maupun dari instansi terkait lainnya. keluar organisasi. mengharuskan anggota

Setiap strategi memiliki kelebihan dan keterbatasan. Kelebihan *Incremental Strategy* dapat membangun kepercayaan 4. **Perubahan Lingkungan** sangat di antara agen reformasi. Sedangkan menentukan reformasi dapat menjadi keterbatasannya pendekatannya bersifat efektif.

gradual (bertahap), sehingga akan 5. Pelaksanaan skema reformasi **lebih moderat**.

Kelebihan *Comprehensive Strategy*, perubahannya akan menyeluruh dan membutuhkan waktu yang relatif lebih singkat daripada *incremental*. Keterbatasannya membutuhkan perhatian lebih banyak dari baik dari pemerintah maupun lembaga/instansi yang terkait .

Strategi yang dikembangkan Lee lebih bersifat makro yang difokuskan pada reformasi administrasi. Berbicara masalah strategi, Arne F. Leemans (tt: 14-15) mengatakan bahwa kecepatan reformasi administrasi dapat dicapai, tetapi dikondisikan oleh berbagai faktor. Oleh karena itu, waktu, isu utama strategi dipengaruhi oleh kondisi berikut:

1. **Memiliki rancangan** skema reformasi administrasi yang jelas, termasuk solusi alternatifnya.
- Dror (Leemans, 1976: 129-130) mengemukakan enam kluster strategi reformasi administrasi yang lebih menitik (konkret) pada persoalan reformasi administrasi. Secara garis besar, sumbangan pemikiran Dror dalam strategi reformasi administrasi menyangkut kebutuhan SDM yang berkualitas, pemisahan pengaruh kekuasaan politik terhadap birokrasi dan perubahan sistem yang mendasar, yaitu dengan melakukan desentralisasi. Di bawah ini enam pemikiran Dror yang menyangkut strategi reformasi administrasi, yaitu:

Pertama, menghasilkan efisiensi administrasi, dapat diukur dari aspek penghematan nilai uang, misalnya melalui penyederhanaan prosedur, perubahan prosedur, pengurangan duplikasi proses

dan pendekatan yang sama dalam organisasi dan metodenya. **Kedua**, mengurangi praktik yang memperlemah reformasi administrasi (seperti : korupsi, kolusi, *favouritism* dan lain-lain). **Ketiga**, mengubah komponen utama sistem administrasi untuk menghasilkan kondisi ideal, misalnya menerapkan *merit system* dalam kepegawaian, menerapkan system anggaran berbasis program, membangun bank data dan sebagainya. **Keempat**, menyesuaikan sistem administrasi untuk mengantisipasi efek perubahan sosial akibat modernisasi atau peperangan. **Kelima**, membagi secara jelas antara pegawai pada sistem administrasi dengan sistem politik, misalnya mengurai kekuasaan birokrat atau aparat pemerintah pada level senior, sehingga lebih patuh pada proses politik. **Keenam**, merubah hubungan antara sistem administrasi dengan seluruh atau sebagian dari komponen masyarakat, misalnya melalui strategi desentralisasi, demokratisasi dan partisipasi.

Pilihan strategi reformasi administrasi di atas membutuhkan sebuah

Salah satu konsep yang ditawarkan Dror tentang perubahan sistem yang mendasar, yaitu Desentralisasi, sangat tepat , karena Indonesiatelah menerapkan desentralisasi dengan

sistem pembuatan kebijakan yang berkualitas tinggi (Dror dalam Leemans: 1976: 128). Argumentasi yang dikemukakan Dror adalah: **Pertama**, reformasi administrasi membutuhkan pegawai berkualitas tinggi, sehingga potensi melakukan kesalahan dapat dikurangi. **Kedua**, reformasi administrasi memerlukan kemampuan untuk memilih strategi yang tepat di antara banyaknya alternative strategi yang ada yang masing-masing dilandasi dengan perbedaan nilai (*value*), kepentingan (*interest*) organisasi dan kepribadian (*personalities*). Pilihan tersebut erat kaitannya dengan perhitungan biaya politik, mencakup bagaimana mempertahankan koalisi, bagaimana mendapatkan dukungan proses rekrutmen, partisipasi dan sebagainya. **Ketiga**, reformasi administrasi cenderung mendorong terjadinya kekakuan sistem yang lebih besar (*over rigidity*) kecuali jika strategi yang dipilih tersebut benar-benar *flexible*, antara lain dengan kemampuan membangun rencana kontigensi secara jelas.

pemekaran wilayah sejak tahun 1999 di Era Reformasi.

Dari perspektif pelayanan dan peningkatan kinerja birokrasi pemerintahan, strategi reformasi diartikan

sebagai upaya-upaya peningkatan kualitas pelayanan publik, percepatan pemberantasan korupsi, peningkatan kinerja SDM aparatur, manajemen kepegawaian berbasis kinerja, remunerasi dan meritokrasi, diklat berbasis kompetensi, penyelesaian status tenaga honorer, pegawai harian lepas dan pegawai tidak tetap serta deregulasi dan debirokratisasi (Sarundajang, 2012: 181).

Ternyata dalam GDRB di Indonesia, tampaknya pelaksanaan

reformasi birokrasi yang dicanangkan tidak bersifat *comprehensif*, melainkan *incremental*, karena melalui tahapan-tahapan, yang meliputi empat tahap, yaitu (1) **pelaksanaan**, (2) **pelaksana**, (3) **program**, dan (4) **metode pelaksanaan**. Pada tahap, pelaksanaan reformasi dilakukan melalui tiga tingkat pelaksanaan sebagaimana dalam tabel 1 berikut ini (GDRB, 2010: 21):

Tabel: 1. Tingkat Pelaksanaan Reformasi Birokrasi

Tingkat Pelaksanaan		Keterangan
Nasional	Makro	Menyangkut penyempurnaan regulasi nasional yang terkait
	Meso	dengan upaya pelaksanaan RB. Menjalankan fungsi manajerial, yakni menerjemahkan kebijakan makro dan mengkoordinir (mendorong

		dan mengawal) pelaksanaan RB di tingkat K/L dan pemda.
Kementrian/ Lembaga/ Pemda	Mikro	Menyangkut implementasi kebijakan/program RB sebagaimana digariskan secara nasional yang menjadi bagian dari upaya percepatan RB pada masing-masing K/L dan pemda.

Sumber: GDRB, 2010: 21.

Pada tahap pelaksana, di tingkat Nasional dibentuk semacam Komite Pengarah RB Nasional yang bertanggungjawab kepada presiden, di

dalamnya terdapat Tim Reformasi Birokrasi Nasional, Tim Independen dan Tim Jaminan Mutu (*quality assurance*) yang membawahi Tim RB K/L dan Tim

RB Pemda. Peran Komite ini menetapkan kebijakan, strategi, dan standar bagi pelaksanaan RB dan kinerja operasi birokrasi. Sedangkan peran Tim RB Nasional adalah merumuskan kebijakan dan strategi operasional RB serta memantau dan mengevaluasi pelaksanaan RB. Tim RB Nasional bertanggungjawab kepada Ketua Komite dan Tim RB Nasional dibantu Unit Pengelola RB Nasional.

Sedangkan Tim Independen dan Jaminan Mutu berperan melakukan

monitoring dan evaluasi serta memastikan pelaksanaan RB. Tim RB K/L dan Pemda berperan sebagai penggerak, pelaksana dan pengawal pelaksanaan RB di masing-masing K/L dan Pemda.

Untuk tahap program, pelaksanaan RB dilakukan melalui program-program yang berorientasi pada hasil (*outcomes oriented program*). Berikut pada tabel 2.5. akan terlihat pelaksanaan program sesuai dengan tingkat pelaksanaannya:

Tabel: 2. Perbandingan Program Antartingkat Pelaksanaan

Program Untuk Tingkat Makro	Program Untuk Tingkat Meso	Program Untuk Tingkat Mikro
1. P enataan Organisasi	1. M anajemen Perubahan.	1. Manajemen Perubahan.
2. P enataan tatalaksana	2. K onsultasi dan Asistensi	2. Penataan pertauran Perundang – undangan.
3. P enataan Sistem Manajemen SDM Aparatur	3. M onitoring, Evaluasi dan Pelaporan.	3. Penataan dan Penguatan Organisasi.
4. P enguatan	4. K	

n Pengawasan	<i>nowledge Management</i>	4. Penataan tatalaksana
5. P enguatan Akuntabilitas Kinerja		5. Penataan Sistem Manajemen SDM aparatur
6. P eningkatan Kualitas Pelayanan Publik		6. Penguatan Pengawasan
		7. Penguatan Akuntabilitas Kinerja.
		8. Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik.
		9. Monitoring,

		Evaluasi dan pelapor
--	--	----------------------

		an.
--	--	-----

Sumber: GDRB, 2010: 23.

Selain strategi reformasi birokrasi yang dikemukakan dalam GDRB, berikut ini metode pelaksanaan reformasi birokrasi yang dilakukan dengan empat cara (GDRB, 2010:23), yaitu:

1. *Preemptif*, yaitu memprediksi kemungkinan terjadinya praktek birokrasi yang dipandang inefisien, inefektif, menimbulkan proses panjang, membuka peluang KKN dan lainnya serta melakukan langkah-langkah antisipatif.
2. *Persuasif*, yaitu melakukan berbagai upaya reformasi birokrasi seperti melalui sosialisasi, *public campaign*, internalisasi membangun keasdasan dan komitmen individual.
3. *Preventif*, yaitu mencegah kemungkinan terjadinya praktek birokrasi yang dipandang inefisien, inefektif, menimbulkan proses panjang, membuka peluang KKN, dan lainnya. Melalui perubahan *mind set, culture set*.
4. *Tindakan/sanksi*, yaitu menerapkan sanksi atau *punishment* bagi mereka yang tidak perform dalam pelaksanaan reformasi birokrasi.

Di dalam GDRB, strategi yang ditawarkan sudah sampai ke tingkat

/tahap program, sehingga sasarannya jelas, sehingga dapat dijadikan pedoman bagi organisasi pemerintahan K/L dan Pemda. Selain itu juga terdapat Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2010 yang mengatur tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014. Hal ini wajar mengingat akan dijadikan pedoman bagi aparatur birokrasi pemerintahan.

Simpulan

Meskipun pemerintah telah mencanangkan strategi reformasi birokrasi, bukan berarti K/L dan Pemda tidak bisa berkreasi dalam menentukan strategi reformasi birokrasi di daerahnya, karena situasi dan kondisi setiap daerah berbeda-beda. Untuk itu penerapan strategi reformasi dapat disesuaikan dengan kondisi daerah masing-masing dan yang tak kalah pentingnya adalah reformasi birokrasi harus didukung oleh seluruh komponen masyarakat, baik pemerintah, swasta dan masyarakat, sehingga *effective governance* akan tercapai.

DAFTAR PUSTAKA

Undang-Undang/Peraturan-Peraturan:

- UU No. 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*
- Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 2003 tentang *Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian PNS.*
- Peraturan Presiden No. 5 tahun 2010 tentang RPJMN 2010-2014
- Lampiran PP No. 81 Tahun 2010. *Grand Desain Reformasi Birokrasi Indonesia 2010-2025.* 2010. KemenPAN dan RB Republik Indonesia.
- Peraturan KemenPAN dan RB No. 11 Tahun 2009 tentang *Penetapan Standard Operating Procedures (SOP) di Lingkungan Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara.*
- Buku:
- Caiden, Gerald E. 1991. *Administrative Reform Comes of Age.* Berlin, New York: Walter de Gruyter.
- Dror, Yehezkel. 1976. "Strategies for Administrative Reform" dalam *The Management of Change in Government.* Edited: Arne F Leemans. *Martinus NIJHOFF/The Hague* .
- Dwiyanto, Agus. 2011. *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi.* Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Istianto, Bambang. 2010. *Demokratisasi Birokrasi.* Jakarta: Mitra Wacana Media.
- Kyarimpa, Genevieve Enid. 2009. "Comparative Administrative Reform: the Rhetoric and Reality of the Civil Service Reform Programs in Uganda and Tanzania" dalam *Dissertation.* Miami: Florida International University.
- Lee, Hanh Been. 1970. "The Concept, Structure and Strategy of Administrative Reform: An Introduction" dalam *Administrative Reform in Asia.* Edited: Hanh Been Lee dan Abelardo. Philippines, Manila: *Eastern Regional. Organization for public Administration.*
- Prasojo, Irfan R Maksum dan Teguh Kurniawan. 2008. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural.* Departemen Ilmu Administrasi FISIP-UI.
- Sarundajang, SH. 2012. *Birokrasi dalam Otonomi Daerah Upaya Mengatasi Kegagalan.* Cetakan ketiga. Edisi Revisi. Jakarta: Kata.
- Sedarmayanti. 2009. *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi dan Kepemimpinan Masa Depan.* Bandung: Refika Aditama.
- Thoha, Miftah. 1991. *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi.* Yogyakarta: Media Widya Mandala.
- Turner, Mark dan David Hulme. 1997. *Governance, Administration & Development: Making the State Work.* USA: Kumarian Press Inc.
- Zauhar, Susilo. 1996. *Reformasi Administrasi Konsep, Dimensi dan Strategi.* Jakarta: Bumi Aksara.
- Boyd, Neil. 2009. Implementing Large-Scale Organization Development and Change in the States dalam *Jurnal Public Administration Quarterly* 33.2.
- Depiku, Denita dan Cristina Mitelu. 2010. "Public Administration Reforms in Transition Countries: Albania and Romania Between The Weberian Model and The New Public Management" dalam *Transylvanian Review of Administrative Sciences* No. 3E.

Sumber dari Jurnal dan atau Makalah:

Lee, Hanh Been. tt. Bureaucratic Model and Administrative Reform. Jurnal *Development and Change*. Vol. II. No. 3.

Leemans. Arne F. tt. "Administratif Reform: An overview. Jurnal *Development and Change*. Vol. II. No. 3.

Nakamura, Akira. 1996. "Administrative Reform and Decentralization of Central Power: A Cross-National Comparison with Japan" dalam *Asian Review of Public Administration*, Vol. VIII, No. 2 (July-December).

Majalah dan Makalah:

Jurnal *Ulumul Qur'an*, Vol 1, April 2012.

Majalah Layanan Publik, Edisi : XXXVII, 2011.

Internet:

Website Ditjen Otonomi Daerah
Kemendagri: www.depdagri.go.id.

Website www.kompas.com, 13/9 2011,
diunduh 3 Juli 2012.

Website www.kompas.com, 28 Juni 2012

Website www.kompas.com, 2011.

Website nusantaranew.wordpress.com

Website www.drtoconnor.com
diunduh 3 Oktober 2012.