

**NAMA : AGUS SALIM**  
**NIM : 0601113862**  
**JURUSAN: ILMU PEMERINTAHAN**

## **REFORMASI BIROKRASI DI INDONESIA PASCA ORDE BARU**

### **ABSTRAK**

Bureaucracy in Indonesia, both at the central and regional levels, during the New Order under the spotlight and often sharp criticism for his conduct that is incompatible with the duties entrusted as public servants. Therefore, when people talk about the bureaucracy is always a negative connotation. Bureaucracy is slow, convoluted, impede progress, tend to pay attention to the procedure than substance, and inefficient. Related delay implementation of bureaucratic reform in Indonesia, there are several factors that are still an obstacle and a challenge, the lack of commitment and political leadership, The politicization of the bureaucracy, Opposition (resistance) of the bureaucracy itself, The lack of competence in the bureaucracy reform.

The purpose of this study was to analyze the Implementation of Reforms in Post-New Order Indonesia and knowing Factors Affecting Reforms in Post-New Order Indonesia. Theory (approach) is used as a tool of analysis in this study is the bureaucratic reform and good governance (good governance). While the methods used in this research is descriptive qualitative research which is intended to provide a systematic overview of the observed phenomena..

Based on this research, Bureaucratic reform happens Barau fall of the regime was not able to produce a meaningful life for the majority of the people of Indonesia. The success of Indonesia to hold democratic elections and form a new government regime has not been able to bring this nation out of the crisis. Community expectations that the new government regime capable of combating KKN (corruption, collusion, nepotism) and form a clean government is still far from realitass. Corrupt practices in government and public services is still ongoing, and even scales and actors are increasingly widespread. People's desire to enjoy public services are efficient, responsive, and accountable is still very far from reality. Influx of new people in the government, both in the legislative or executive, are also not able to create a significant improvement in the performance of government. Many of those caught up in lumput corruption and bureaucracy have contributed to public.

Keywords: Services, Government, Autonomous, Region.

## **LATAR BELAKANG MASALAH**

Birokrasi di Indonesia, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah, sepanjang Orde Baru kerap mendapat sorotan dan kritik yang tajam karena perilakunya yang tidak sesuai dengan tugas yang diembannya sebagai pelayan masyarakat. Sehingga apabila orang berbicara tentang birokrasi selalu berkonotasi negatif. Birokrasi adalah lamban, berbelit-belit, menghalangi kemajuan, cenderung memperhatikan prosedur dibandingkan substansi, dan tidak efisien.

Di tengah era reformasi dewasa ini yang membuka peluang bagi berkembangnya pluralisasi dan polarisasi kepartaian, termasuk keterbukaan pola rekrutmen politik, mirip pengalaman era Demokrasi Parlementer tahun 1950-an di masa lalu, kiranya kita telah menyaksikan bersama suatu kontestasi seru persaingan partai dan politisi yang berlomba untuk dapat merebut kursi atau minimal berusaha mempengaruhi kinerja birokrasi pemerintahan. Khususnya di level daerah/lokal dari provinsi hingga kota/kabupaten, realitas ini bahkan seolah kian terlegitimasi penguatannya lewat UU Pemerintahan Daerah, baik UU No. 22/1999 yang telah ditinggalkan maupun UU No. 32/2004 yang baru, beserta peraturan pelaksanaannya yang bersemangatkan otonomi daerah. Seharusnya dengan semangat Reformasi dan Otonomi Daerah birokrasi ala Weber di mana birokrasi benar-benar menekankan pada aspek efisiensi, efektivitas, profesionalisme, merit system, dan pelayan masyarakat sudah tercapai karena zaman telah berubah (Webber, 1947:189).

Terkait kelambatan implementasi reformasi birokrasi di Indonesia, terdapat beberapa faktor yang masih menjadi kendala dan tantangan, diantaranya:

1. *Minimnya komitmen dan kepemimpinan politik*
2. *Terjadinya politisasi birokrasi*
3. *Penentangan (resistensi) dari dalam Birokrasi itu sendiri*
4. *Minimnya kompetensi dalam pelaksanaan reformasi birokrasi*

## **KONSEP TEORITIS**

### **1. Reformasi Birokrasi**

Reformasi memiliki interpretasi yang berbeda-beda tergantung pada konteks dari reformasi tersebut. Namun secara umum reformasi dapat diartikan sebagai pembaruan dengan melakukan perubahan menuju arah yang lebih baik karena terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam sistem yang ada.

Birokrasi adalah sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan. Fenomena birokrasi selalu ada bersama kita dalam kehidupan kita sehari-hari dan setiap orang seringkali mengeluhkan cara berfungsinya birokrasi sehingga pada akhirnya orang akan mengambil kesimpulan bahwa birokrasi tidak ada manfaatnya karena banyak disalahgunakan oleh pejabat pemerintah (*birokratisme*) yang merugikan masyarakat.

Reformasi adalah mengubah atau membuat sesuatu menjadi lebih baik daripada yang sudah ada. Reformasi ini diarahkan pada perubahan masyarakat yang termasuk didalamnya masyarakat birokrasi, dalam pengertian perubahan ke arah kemajuan. Dalam pengertian ini perubahan masyarakat diarahkan pada

development (Susanto, 180). Karl Mannheim sebagaimana disitir oleh Susanto menjelaskan bahwa perubahan masyarakat adalah berkaitan dengan norma-normanya. Development adalah perkembangan yang tertuju pada kemajuan keadaan dan hidup anggota masyarakat, dimana kemajuan kehidupan ini akhirnya juga dinikmati oleh masyarakat.

Dengan demikian maka perubahan masyarakat dijadikan sebagai peningkatan martabat manusia, sehingga hakekatnya perubahan masyarakat berkait erat dengan kemajuan masyarakat. Dilihat dari aspek perkembangan masyarakat tersebut maka terjadilah keseimbangan antara tuntutan ekonomi, politik, sosial dan hukum, keseimbangan antara hak dan kewajiban, serta konsensus antara prinsip-prinsip dalam masyarakat (Susanto: 185-186).

Khan (1981) memberi pengertian reformasi sebagai suatu usaha perubahan pokok dalam suatu sistem birokrasi yang bertujuan mengubah struktur, tingkah laku, dan keberadaan atau kebiasaan yang telah lama. Sedangkan Quah (1976) mendefinisikan reformasi sebagai suatu proses untuk mengubah proses, prosedur birokrasi publik dan sikap serta tingkah laku birokrat untuk mencapai efektivitas birokrasi dan tujuan pembangunan nasional. Aktivitas reformasi sebagai padanan lain dari change, improvement, atau modernization. Dari pengertian ini, maka reformasi ruang lingkupnya tidak hanya terbatas pada proses dan prosedur, tetapi juga mengaitkan perubahan pada tingkat struktur dan sikap tingkah laku (*the ethics being*). Arah yang akan dicapai reformasi antara lain adalah tercapainya pelayanan masyarakat secara efektif dan efisien. Reformasi bertujuan mengoreksi dan membarui terus-menerus arah pembangunan bangsa yang selama ini jauh menyimpang, kembali ke cita-cita proklamasi. Reformasi birokrasi penting dilakukan agar bangsa ini tidak termarginalisasi oleh arus globalisasi.

Reformasi dapat berupa perubahan total yang radikal atau bisa diidentikkan dengan revolusi ataupun dapat berupa perubahan yang secara bertahap. Hal ini tergantung dari objek yang akan direformasi. Apabila kerusakan dan penyimpangan yang terjadi sudah sangat kronis maka reformasi harus dilakukan secara radikal. Namun apabila penyimpangan yang terjadi dipandang masih ringan maka tidak diperlukan reformasi yang radikal (Denny, 1999:29).

## **Metode Penelitian**

Berdasarkan jenis penelitiannya, maka penelitian ini merupakan tipe penelitian deskriptif kualitatif, yakni studi literatur (Riset Kepustakaan) yang bertujuan untuk mengetahui perkembangan suatu aspek fenomena sosial tertentu, sekaligus pula mendeskripsikan secara terperinci fenomena sosial tertentu melalui uraian dengan argumen yang jelas, dimana sumbernya diperoleh dari kumpulan Buku, Artikel, dan Jurnal.

Penelitian deskriptif seperti biasanya dilakukan tanpa suatu hipotesa tertentu yang dirumuskan secara ketat, walaupun menggunakan hipotesa tetapi bukan dari hasil uji secara statistik. Oleh karena itu, penelitian deskriptif berupa menjabarkan atau menganalisis, maka sifat penelitian yang digunakan disini adalah penelitian deskriptif analisis yaitu penelitian yang bertujuan untuk

mendesripsikan dan menggambarkan suatu keadaan (obyek) dan di dalamnya terdapat upaya deskriptif, pencatatan dan analisis (Sofian, 1995:57).

Jenis Data penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh hasil studi kepustakaan dengan menganalisis dan melakukan perbandingan dari literatur yang tersedia (Daymon dan Holloway 2008:32). Yang mana dalam penelitian ini adalah literatur Reformasi Birokrasi berupa buku, makalah, jurnal, majalah, dan koran. Suatu teknik pengumpulan data dengan mengamati dan mempelajari data-data obyek penelitian dari buku-buku literatur, artikel-artikel, Jurnal serta dari sumber-sumber lain yang berkaitan dengan permasalahan penelitian ini.

Pengumpulan data pada penelitian ini adalah dengan mengedepankan studi literatur, yakni riset kepustakaan dengan melakukan kajian mendalam terhadap beberapa buku yang berkaitan dengan Reformasi Birokrasi Pasca jatuhnya rezim Orde Baru.

Data yang penulis peroleh baik data primer maupun sekunder selanjutnya dikelompokkan menurut jenis dan kegunaannya masing-masing, kemudian data tersebut diolah dan dianalisa menurut teori yang digunakan dan disajikan dalam bentuk uraian.

## **PEMBAHASAN**

### **A. Reformasi Birokrasi di Indonesia Pasca Orde Baru**

Gerakan reformasi yang digulirkan oleh berbagai kekuatan dalam masyarakat, yang di pelopori mahasiswa pada tahun 1998, bertujuan untuk memperbaiki kondisi bangsa yg terpuruk akibat krisis ekonomi yang berlarut-larut. Gerakan reformasi diharapkan dapat memberikan pengaruh bagi penyelesaian berbagai penyelesaian bangsa selama masa pemerintahan Orde Baru berkuasa, seperti kasus-kasus korupsi, nepotisme dan kolusi. Berbagai kasus yang mengenai penyalagunaan jabatan dan kekuasaan yang dilakukan oleh elite-elite oleh politikus dan birokrasi Orde Baru diyakini merupakan salah satu factor yang memperparah krisis ekonomi di Indonesia.

Jatuhnya pemerintahan Soeharto ternyata diikuti dengan semakin rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi public. Krisis kepercayaan terhadap birokrasi public di tandai dengan mengalirnya protes dan demokrasi yang dilakukan oleh berbagai komponen masyarakat terhadap birokrasi public baik di tingkat pusat maupun daerah.

Reformasi birokrasi yang terjadi jatuhnya rezim Orde baru ternyata tidak mampu menghasilkan kehidupan yang berarti bagi sebagian besar masyarakat Indonesia. Keberhasilan Indonesia untuk menyelenggarakan pemilihan umum yang demokratis dan membentuk rezim pemerintahan yang baru belum mampu membawa bangsa ini keluar dari krisis. Harapan masyarakat bahwa rezim pemerintahan yang baru mampu memerangi KKN dan membentuk pemerintahan yang bersih masih jauh dari realitas. Praktek KKN dalam pemerintahan dan pelayanan public masih terus berlangsung, dan bahkan skala dan pelaku yang semakin meluas. Keinginan masyarakat untuk menikmati pelayanan public yang efisien, responsive, dan akuntabel masih amat jauh dari realitas. Masuknya orang-

orang baru dalam pemerintahan, baik di legislative maupun eksekutif, juga tidak mampu menciptakan perbaikan yang berarti dalam kinerja pemerintahan. Banyak diantara mereka terperangkap dalam lumpur KKN dan ikut memperburuk birokrasi publik.

Reformasi telah menjadi suatu kata yang menggelinding dan menjadi semangat gerak langkah anak bangsa untuk membuka katub-katub kekuasaan yang selama ini tidak tersentuh. Ia telah menjadi bagian yang sangat penting dalam usaha bangsa untuk merumuskan kembali seluruh tatanan nilai dan aturan hidup bersama. Mungkin tidak ada lagi hari tanpa tuntutan reformasi yang dilakukan oleh seluruh kalangan, kelompok masyarakat, mahasiswa, pegawai kantor yang menggemakan beragam tuntutan reformasi total disegala bidang.

Reformasi yang terjadi menyusul jatuhnya Rezim Orde Baru ternyata tidak seperti yang diharapkan yaitu reformasi yang mampu mengadakan perubahan kehidupan yang berarti bagi sebagian besar masyarakat Indonesia. Selain itu reformasi juga diharapkan untuk mampu memerangi Korupsi, Kolusi dan Nepotisme ( KKN ) dan membentuk pemerintahan yang bersih ternyata masih jauh dari realita. Praktek KKN dalam birokrasi pemerintahan dan pelayanan public masih terus berlangsung malah semakin merajalela. Keinginan masyarakat untuk menikmati pelayanan public yang efisien, responsive dan akuntabel masih jauh dari harapan. Masuknya orang-orang baru dalam pemerintahan, baik di legislatif maupun eksekutif juga tidak mampu menciptakan perubahan yang berarti dalam kinerja pemerintahan. Bahkan banyak diantara mereka akhirnya terperangkap dalam lumpur KKN dan ikut memperburuk kinerja birokrasi dan pelayanan publik.

Kesulitan dalam memberantas KKN dalam pemerintahan dan birokrasi terjadi karena rendahnya komitmen pemerintah untuk membenahi sistem birokrasi publik. Banyak perhatian diberikan untuk mereformasi sistem dan lembaga politik, tetapi hal yang sama tidak dilakukan dalam birokrasi publik, sehingga tidak banyak menghasilkan perbaikan kinerja pelayanan publik. Dengan birokrasi yang syarat dengan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, bersikap dan bertindak sebagai penguasa dan tidak profesional maka perubahan apapun yang terjadi tidak akan memiliki dampak yang berarti bagi perbaikan kinerja pelayanan publik. Karenanya, adalah hal yang sangat lumrah ketika perbaikan dalam kehidupan politik yang semakin demokratis sekarang ini belum memiliki dampak yang berarti pada kinerja birokrasi dalam menyelenggarakan pelayanan publik.

Tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) merupakan suatu konsep yang akhir-akhir ini dipergunakan secara reguler dalam ilmu politik dan administrasi public. Konsep ini lahir sejalan dengan konsep-konsep dengan terminology demokrasi, masyarakat sipil, partisipasi rakyat, hak asasi manusia dan pembangunan masyarakat secara berkelanjutan. Pada akhir dasawarsa yang lalu konsep good governance ini lebih dekat dipergunakan dalam reformasi sector public. Dalam disiplin atau profesi manajemen public konsep ini dipandang sebagai suatu aspek dalam paradigma baru ilmu administrasi public.

Paradigma baru ini menekankan pada peranan menejer public agar memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat, mendorong meningkatkan ekonomi manajerial terutama sekali mengurangi campur tangan

control yang dilakukan oleh pemerintah pusat, transparansi, akuntabilitas public dan diciptakan pengelolaan manajerial yang bersih bebas dari korupsi.

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan demokratis mensyaratkan kinerja dan akuntabilitas aparatur yang makin meningkat. Oleh karenanya reformasi birokrasi merupakan kebutuhan dan harus sejalan dengan perubahan tatanan kehidupan politik, kemasyarakatan, dan dunia usaha. Dalam peta tantangan nasional, regional, dan internasional, aparatur negara dituntut untuk dapat mewujudkan profesionalisme, kompetensi dan akuntabilitas. Pada era globalisasi, aparatur negara harus siap dan mampu menghadapi perubahan yang sangat dinamis dan tantangan persaingan dalam berbagai bidang. Saat ini masyarakat Indonesia sedang memasuki era yang penuh tuntutan perubahan serta antusiasme akan pengubahan. Ini merupakan sesuatu yang di Indonesia tidak dapat dibendung lagi.

Namun banyak disadari oleh berbagai kalangan yang terlibat dalam proses reformasi atau demokratisasi tersebut, bahwa perubahan dan pengubahan tersebut tidak dengan sendirinya akan membawa perbaikan yang dikehendaki, yakni ditegakkannya demokrasi serta dihargai sepenuhnya HAM. Hingga hari ini kita masih berada di tengah-tengah krisis yang begitu dalam dan mengoyak seluruh lapisan masyarakat serta setiap segi kehidupannya. Orang-orang yang berada di lapis bawah ini lah yang paling membutuhkan demokrasi. Pemikiran dan tindakan demokratik seharusnya diarahkan pada kebutuhan rakyat dari lapis bawah tersebut.

Dalam kehidupan politik, perbaikan kinerja birokrasi pelayanan publik akan memiliki implikasi luas, terutama dalam memperbaiki tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Buruknya kinerja birokrasi selama ini menjadi salah satu faktor penting yang mendorong munculnya krisis kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Protes, demonstrasi dan bahkan pendudukan kantor-kantor pemerintahan oleh masyarakat yang sering terjadi diberbagai daerah menjadi indikator dari besarnya ketidakpuasan masyarakat terhadap kinerja pemerintahnya. Perbaikan kinerja birokrasi pelayanan publik diharapkan akan mampu mengembalikan image pemerintah dimata masyarakat karena dengan kualitas pelayanan publik yang semakin baik, kepuasan dan kepercayaan masyarakat bisa dibangun kembali. Kalau ini dilakukan maka pemerintah akan memperoleh kembali legitimasi dimata publik.

Indahnya lantunan reformasi dengan segudang syair-syairnya hanya menjadi sebuah nyanyian pengantar tidur, padahal semangat utamanya adalah ingin mengadakan perubahan besar-besaran dalam berbagai sendi – sendi kehidupan agar mampu mengangkat harkat dan martabat bangsa ini menjadi sebuah bangsa yang bersih dan berwibawa, bangsa yang mampu hidup bukan dengan mengandalkan utang-utang luar negeri yang semakin mencekik. Namun harapan ini menjadi sebuah mimpi ketika reformasi tidak mampu menciptakan iklim yang kondusif dengan memupuk aparatur-aparatur birokrasi baik eksekutif maupun legislatif yang bermental buruk, yang hanya mementingkan kepentingan pribadi dan golongan sehingga bukan perubahan menuju perbaikan justru perubahan yang menuju kehancuran.

Seharusnya mereka lebih mengarusutamakan dan memperhatikan dengan sungguh-sungguh pendekatan dan kepentingan yang berpihak kepada masyarakat demi terwujudnya masyarakat Indonesia yang sejahtera. Karena pembangunan kesejahteraan masyarakat adalah faktor pertama dan utama yang harus diwujudkan oleh sebuah bangsa yang beradab.

Strategi pembangunan nasional yang masih saja bertumpu pada pertumbuhan ekonomi, industri padat modal, sistim konglomerasi dan utang luar negeri adalah beberapa indikasi adanya hegemoni neoliberalisme pada tataran pemerintah pusat. Selain itu sejak jaman Orde Baru sampai sekarang komitmen pemerintah terhadap wawasan kesejahteraan masyarakat belum banyak mengalami kemajuan yang berarti. Pemerintah lebih senang menanam jagung yang memberi hasil dalam jangka pendek daripada menanam pohon jati yang memberi hasil jangka panjang. Pada tataran Otonomi Daerah, lebih sering diartikan hanya sebagai pengalihan wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam pembangunan ekonomi saja. Akibatnya desentralisasi seakan-akan hanyalah proses perlombaan peningkatan PAD ( Pendapatan Asli Daerah ) tanpa memperhatikan Permasalahan Asli Daerah, padahal pemerintah pusat mempunyai kewajiban untuk memperhatikan keadaan dan perkembangan daerah sebagai ujung tombak pelaksanaan kekuasaan pemerintahan.

Pada masa orde reformasi dan orde sesudahnya (hingga saat ini), reformasi birokrasi telah banyak diwacanakan dan diagendakan, bahkan mungkin telah betul betul secara serius dilaksanakan. Beberapa diantaranya adalah diberlakukannya PP No.8 tahun 2003 tentang restrukturisasi organisasi pemerintah daerah dengan konsep MSKF (Miskin Struktur Kaya fungsi).Tujuannya jelas jelas adalah untuk rasionalisasi birokrasi di lingkup pemerintahan daerah.

## **B. Aspek-Aspek Yang Mempengaruhi Birokrasi Di Indonesia**

### **1. Adanya Pengaruh Tekanan dari Luar**

Di sini nilai-nilai politis yang berlaku akan sangat mempengaruhi birokrat. Pengaruh tekanan dari luar itu bisa bermacam-macam bentuknya. Salah satunya adalah ketika Indonesia sedang mengalami krisis moneter periode 1998, Indonesia banyak mendapat tekanan dari dunia internasional, khususnya negara-negara kapitalis barat. Pada saat itulah *International Monetary Fund* (IMF) mulai mempengaruhi perekonomian Indonesia dengan memberikan berbagai cara bagaimana dapat keluar dari krisis. Namun, yang terjadi adalah Indonesia selalu didikte oleh IMF dan setelah sekian lama sampai lima tahun lebih, serta telah beberapa kali berganti presiden, Indonesia belum bisa keluar dari krisis. Salah satu produk hukum yang dibuat oleh pemerintah Indonesia atas saran IMF adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Undang-undang tersebut dibuat dengan mengadopsi langsung undang-undang di Amerika Serikat yang mengatur tentang hal yang sama. Kemudian, yang terjadi adalah, substansi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 banyak yang tidak jelas dan tidak cocok untuk dapat diterapkan di Indonesia. Pengaruh tekanan itu juga bisa datang dari dalam negeri sendiri. Dalam hal ini tergantung dari nilai politis apa yang dianut oleh birokrat yang bersangkutan.

## **2. Adanya Pengaruh Kebijakan Lama**

Dalam hal ini, kebijaksanaan lama yang diwariskan kepada para birokrat baru sangat berpengaruh (nilai-nilai organisasi). Suatu sistem atau tatanan yang berlaku dalam organisasi bisa mempengaruhi kinerja para birokrat. Sistem lama yang sudah mengendap akan sangat sulit diubah bila birokrat-birokrat lama dalam organisasi yang bersangkutan juga tidak diganti. Jadi, bila hanya satu atau dua birokrat saja yang diganti, justru birokrat-birokrat baru tersebut yang akan mengikuti arus dari sistem lama karena kinerja-kinerja para birokrat baru juga tak lepas dari pengaruh para birokrat lama yang jumlahnya lebih banyak. Contoh yang dapat diambil di Indonesiaini adalah pada masa reformasi, di mana belum banyak yang berubah dari sistem pada rezim Orde Baru.

Pada masa reformasi, para birokrat yang diganti hanyalah para elit atau pemimpin-pemimpinnya saja, sedangkan bawahan-bawahannya tetap. Hal ini membuat pelayanan-pelayanan yang diberikan, serta ketentuan hukum yang dibentuk untuk masyarakat pada masa reformasi ini menjadi sama saja seperti pada masa Orde Baru, walaupun ada perubahan, itu pun hanya sebagian kecil saja. Inilah yang menjadi permasalahan, di mana para birokrat bawahan tersebut masih menjadi bagian dari sistem lama. Oleh karena itu, seorang pemimpin dalam suatu organisasi yang masih terpengaruh oleh sistem lama haruslah bertekad untuk menciptakan suasana kerja yang baru dalam organisasinya, sehingga kebijakan-kebijaksanaan yang dibuat tidak terpengaruh oleh kebijaksanaan lama.

## **3. Adanya Pengaruh Sifat-sifat Pribadi**

Nilai pribadi yang ada dalam diri pembuat kebijakan sangat berpengaruh. Sifat dan watak pribadi dalam tiap diri birokrat dapat mempengaruhi suatu produk hukum yang akan dibuat oleh birokrat yang bersangkutan. Kebijakan tersebut akan baik dan dapat mengakomodasi kepentingan semua lapisan masyarakat, bila sifat dan watak dari para birokrat baik dan mempunyai kompetensi, serta integritas yang tinggi. Sebaliknya, kebijakan tersebut akan berakibat buruk, bila sifat dan watak dari para birokrat hanya mementingkan dirinya sendiri. Saat ini, masih banyak birokrat yang hanya mementingkan dirinya sendiri karena terpengaruh sifat-sifat pribadinya. Demikian juga pada masa Orde Baru. Ketika itu, mantan Presiden Soeharto pernah mengeluarkan suatu Instruksi Presiden (Inpres) yang berkaitan dengan penghapusan bea impor atas mobil Timor di Indonesia. Inpres tersebut menjadi kontroversial pada waktu itu karena pemilik perusahaan mobil Timor adalah putranya sendiri. Dalam hal ini, sebenarnya terjadi benturan kepentingan (*conflict of interest*) pada mantan Presiden Soeharto, di mana ia mengeluarkan kebijakan yang seharusnya bermanfaat bagi publik, tetapi yang justru terjadi adalah Inpres tersebut hanya mementingkan diri pribadi sang mantan presiden.

## **4. Adanya Pengaruh dari Kelompok Luar**

Di Indonesia, begitu banyak kelompok masyarakat yang dibentuk sendiri oleh mereka. Kelompok itu berbagai macam namanya, ada “aliansi”, “forum”, “front”, “himpunan”, “lembaga” dan masih banyak lagi yang pada intinya merupakan suatu kumpulan orang yang mempunyai tujuan yang sama, sehingga bisa disebut juga sebagai suatu organisasi. Organisasi-organisasi masyarakat tersebut akan selalu merespon tiap kebijakan pemerintah yang dianggap tidak



tepat dan salah arah, sehingga organisasi masyarakat itu dikatakan juga sebagai alat kontrol bagi pemerintah.

Beberapa bulan yang lalu ketika pemerintah berniat merevisi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, tiap organisasi buruh langsung merespon keinginan pemerintah tersebut karena para buruh menganggap revisi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 hanya untuk melindungi para pengusaha dan investor asing. Puncaknya pada 1 Mei 2006—Hari Buruh Sedunia, tiap organisasi buruh seluruh Indonesia serentak mengadakan aksi unjuk rasa untuk menentang revisi Undang-Undang Ketenagakerjaan tersebut, dan kemudian pada 3 Mei 2006, para buruh se-Indonesia kembali melakukan aksi unjuk rasa, bahkan terjadi kerusuhan pada unjuk rasa yang kedua ini. Aksi unjuk rasa para buruh tersebut dapat mempengaruhi pemerintah untuk tidak merevisi Undang-Undang Ketenagakerjaan tersebut, walaupun nantinya akan tetap direvisi, setidaknya pemerintah memilih untuk menunda pembahasan revisi Undang-Undang Ketenagakerjaan. Hal ini dilakukan pemerintah untuk meredakan amarah para buruh yang merasa termarginalkan posisinya dan juga agar kegiatan perekonomian tetap dapat berjalan seperti biasanya. Dengan demikian, menjadi terbukti bahwa kelompok-kelompok masyarakat dapat mempengaruhi pemerintah dalam hal membuat kebijakan.

#### **5. Adanya Pengaruh Keadaan Masa Lalu**

Pengaruh keadaan masa lalu dapat mempengaruhi kebijakan yang dibuat oleh para birokrat. Para birokrat dapat belajar dari pengalaman mengenai kebijakan yang telah diterapkan dalam masyarakat dengan melihat hasilnya pada saat ini, yaitu baik atau buruk. Pada masa Orde Baru, banyak kebijakan yang hanya mementingkan kelompok tertentu saja, sehingga rakyat selalu menjadi korban dari sebuah kebijakan. Makin lama, rakyat semakin pintar dan tidak ingin dibodohi terus-menerus. Alhasil pada 1998, kekesalan rakyat yang selama ini selalu dipendam, akhirnya memuncak. Rakyat dan mahasiswa tumpah ruah turun ke jalan dengan satu tujuan, yaitu melengserkan Soeharto dari tahta kepresidenan selama 32 tahun. Dengan mempelajari hal tersebut, maka pemerintah saat ini harus lebih hati-hati untuk membuat kebijakan, karena bila tidak, maka bukan tidak mungkin hal yang telah menimpa mantan Presiden Soeharto, dapat juga terjadi pada masa pemerintahan saat ini. Dengan demikian, faktor “keadaan masa lalu” dapat menjadi pertimbangan bagi pemerintah untuk membuat suatu kebijakan publik dan pemerintah juga harus memikirkan nasib rakyat kecil yang dari dulu jarang sekali merasakan efek dari sebuah kebijakan yang dibuat oleh para birokrat.

#### **C. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Reformasi Birokrasi di Indonesia Pasca Orde Baru**

Khusus di Indonesia, reformasi birokrasi masih menjadi angan-angan, walaupun dalam 10 tahun terakhir ini telah ada upaya-upaya perbaikan birokrasi pemerintahan. Kecepatan reformasi birokrasi di Indonesia tidak secepat yang dibayangkan masyarakat, walaupun memang pengalaman diberbagai negara (misal Cina, Jepang, dan Korea Selatan) menunjukkan bahwa tidak ada hasil instan

dalam reformasi birokrasi (Prasojo, 2008). Namun bukan berarti kita diam berpangku tangan, perlu komitmen kuat dan konsistensi dalam pelaksanaannya. Terkait ‘kelambatan’ implementasi reformasi birokrasi di Indonesia, terdapat beberapa faktor yang masih menjadi kendala dan tantangan, diantaranya:

1. *Minimnya komitmen dan kepemimpinan politik*

Unsur ini merupakan salah satu hal terpenting yang menjadi kendala dalam implementasi reformasi birokrasi. Kuatnya komitmen dan kepemimpinan politik untuk merubah paradigma birokrasi akan menentukan keberhasilan reformasi birokrasi ini. Sudah banyak contoh di beberapa negara seperti Cina, Jepang, maupun Korea Selatan yang begitu kuatnya komitmen dari pemimpin bangsa yang diwujudkan secara politik untuk melaksanakan reformasi birokrasi sehingga hasilnya dapat dirasakan sesuai tujuan yang ingin dicapai (Prasojo, 2008). Inti dari komitmen dan kepemimpinan politik dalam reformasi birokrasi seharusnya bukan sekadar wacana/jargon saja, namun harus benar-benar terwujud. Termasuk dalam hal ini adalah adanya *roadmap* yang jelas dalam *agenda setting* reformasi birokrasi. Singkatnya, semakin kuat komitmen dan kepemimpinan politik untuk mereformasi birokrasi, semakin besar peluang untuk berhasil.

2. *Terjadinya politisasi birokrasi*

Masih adanya politisasi birokrasi di Indonesia tidak hanya terjadi pada saat ini, namun telah terjadi sejak kita masih dibawah pemerintahan Hindia Belanda. Kooptasi partai politik ataupun kepentingan lain terhadap birokrasi sudah menjadi hal yang akut. Hal ini menjadikan birokrasi yang lemah dan tidak berpihak pada kepentingan publik secara keseluruhan. Hal seperti inilah yang masih terjadi dan menghambat reformasi birokrasi yang seharusnya sudah berubah menjadi lebih baik. Jika birokrasi sudah tidak terkooptasi kepentingan politik suatu kelompok tertentu, tentunya percepatan reformasi birokrasi menjadi lebih baik.

3. *Penentangan (resistensi) dari dalam Birokrasi itu sendiri*

Point ketiga ini merupakan salah satu kendala sekaligus tantangan dalam suksesnya pelaksanaan reformasi birokrasi. “Kenyamanan” yang dirasakan selama ini oleh jajaran birokrat (*status quo*) membuat mereka sulit untuk merubah pola pikir maupun sikap mental untuk mendukung kearah perubahan yang lebih baik. Intinya terjadi penentangan oleh pihak internal (birokrat itu sendiri) terhadap usaha perubahan yang menjadi inti dari reformasi birokrasi. Ketidakinginan untuk merubah pola pikir termasuk budaya kerja dari para birokrat yang ada tentunya menjadi kendala dalam perubahan itu sendiri. Faktor inilah yang merupakan hal krusial dalam implementasi reformasi birokrasi di Indonesia secara menyeluruh.

4. *Minimnya kompetensi dalam pelaksanaan reformasi birokrasi*

Reformasi birokrasi tidak akan berhasil jika tidak ada kompetensi sumberdaya manusianya dalam implementasinya. Semakin tepat dan kompeten pelaksananya semakin tinggi tingkat keberhasilan reformasi birokrasi. Seringkali unsur pertama tentang komitmen politik sudah ada, namun unsur pelaksana tidak tepat, maka tingkat keberhasilan reformasi birokrasi menjadi mengecil. Jargon, “*the right man, on the right place, in the right time*” adalah hal yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan reformasi birokrasi. Selain itu kompetensi disini juga berarti ketepatan tugas dan fungsi dari suatu lembaga negara yang dibentuk,

artinya semakin tepat organisasi kelembagaan yang dibentuk akan menentukan juga keberhasilan tugas yang diemban pemerintah. Jadi tidak ada lembaga yang tidak jelas dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dalam pelaksanaan birokrasi itu sendiri.

#### **D. Solusi Melalui Strategi Reformasi Birokrasi**

Reformasi birokrasi menjadi usaha mendesak mengingat implikasinya yang begitu luas bagi masyarakat dan negara. Perlu usaha-usaha serius agar pembaharuan birokrasi menjadi lancar dan berkelanjutan. Beberapa poin berikut ini adalah langkah-langkah yang perlu ditempuh untuk menuju reformasi birokrasi.

##### **1. Langkah internal**

1. Meluruskan orientasi  
Reformasi birokrasi harus berorientasi pada demokratisasi dan bukan pada kekuasaan. Perubahan birokrasi harus mengarah pada amanah rakyat karena reformasi birokrasi harus bermuara pada pelayanan masyarakat.
2. Memperkuat komitmen  
Tekad birokrat untuk berubah harus ditumbuhkan. Ini prasyarat penting, karena tanpa disertai tekad yang kuat dari birokrat untuk berubah maka reformasi birokrasi akan menghadapi banyak kendala. Untuk memperkuat tekad perubahan di kalangan birokrat perlu ada stimulus, seperti peningkatan kesejahteraan, tetapi pada saat yang sama tidak memberikan ampun bagi mereka yang membuat kesalahan atau bekerja tidak benar.
3. Membangun kultur baru  
Kultur birokrasi kita begitu buruk, konotasi negatif seperti mekanisme dan prosedur kerja berbelit-belit dan penyalahgunaan status perlu diubah. Sebagai gantinya, dilakukan pembenahan kultur dan etika birokrasi dengan konsep transparansi, melayani secara terbuka, serta jelas kode etiknya.
4. Rasionalisasi  
Struktur kelembagaan birokrasi cenderung gemuk dan tidak efisien. Rasionalisasi kelembagaan dan personalia menjadi penting dilakukan agar birokrasi menjadi ramping dan lincah dalam menyelesaikan permasalahan serta dalam menyesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi di masyarakat, termasuk kemajuan teknologi informasi.  
Memperkuat payung hukum
5. Upaya reformasi birokrasi perlu dilandasi dengan aturan hukum yang jelas. Aturan hukum yang jelas bisa menjadi koridor dalam menjalankan perubahan-perubahan.
6. Peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia  
Semua upaya reformasi birokrasi tidak akan memberikan hasil yang optimal tanpa disertai sumber daya manusia yang handal dan profesional. Oleh karena itu untuk mendapatkan sumber daya manusia (SDM) yang memadai diperlukan penataan dan sistem rekrutmen kepegawaian, sistem penggajian, pelaksanaan pelatihan, dan peningkatan kesejahteraan.

## 2. Langkah Eksternal

### 1. Komitmen dan keteladanan elit politik

Reformasi birokrasi merupakan pekerjaan besar karena menyangkut sistem besar negara yang mengalami tradisi buruk untuk kurun yang cukup lama. Untuk memutus tradisi lama dan menciptakan tatanan dan tradisi baru, perlu kepemimpinan yang kuat dan yang patut diteladani. Kepemimpinan yang kuat berarti hadirnya pemimpin-pemimpin yang berani dan tegas dalam membuat keputusan. Sedangkan keteladanan adalah keberanian memberikan contoh kepada bawahan dan masyarakat.

### 2. Pengawasan masyarakat

Reformasi birokrasi akan berdampak langsung pada masyarakat, karena peran birokrasi yang utama adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pada tataran ini masyarakat dapat dilibatkan untuk mengawasi kinerja birokrasi.

Pemilu 2014 merupakan momentum penting untuk melanjutkan proses reformasi birokrasi. Pergantian kepemimpinan sejak masa reformasi tidak berpengaruh pada kinerja birokrasi. Reformasi birokrasi sebenarnya sudah dilakukan secara internal. Perubahan struktur organisasi dan program kerja sudah dijalankan. Walaupun demikian, kinerjanya tetap tidak berubah bahkan cenderung semakin buruk. Kasus-kasus penyalahgunaan wewenang semakin meningkat tidak hanya terjadi di lembaga eksekutif melainkan meluas ke lembaga legislatif dan yudikatif. Kecenderungan meluasnya kasus-kasus tidak hanya terjadi di tingkat pusat, tetapi juga meluas ke daerah. Hal itu bisa dimaklumi karena perubahan-perubahan internal itu dilakukan semata-mata hanya berdasarkan keinginan sesaat ketika euforia reformasi berlangsung. Pergantian kepemimpinan pasca reformasi tidak mengubah perilaku ini, bahkan terjadi hal yang sebaliknya. Mengapa hal itu bisa terjadi? Jawabannya adalah tidak adanya komitmen dan keteladanan dari para pemimpin. Perencanaan dan program reformasi sebaik apapun tidak akan bisa dijalankan kalau tidak ada komitmen dan keteladanan dari para pemimpin.

Oleh karena itu, mau tidak mau pada Pemilu 2014 kita harus mendapatkan pemimpin-pemimpin yang mempunyai komitmen dan keteladanan tidak hanya pada proses reformasi birokrasi melainkan pemimpin yang mempunyai komitmen dan keteladanan untuk mengubah masa depan bangsa menuju keadaan yang lebih baik. Hanya para pemimpin berkomitmen dan mampu memberi teladan serta benar-benar meluhurkan nilai-nilai moral dan akhlak, yang mampu menegakkan supremasi hukum dalam era pembangunan nasional berkelanjutan, dalam kerangka dasar membangun kembali Indonesia.

Sebenarnya solusi atas kendala dan tantangan dalam upaya reformasi birokrasi bisa mengacu pada kendala dan tantangan yang diungkapkan sebelumnya. Caranya adalah mengeliminasi semua kendala tersebut dan mencegah kembali hal-hal tersebut dalam birokrasi kita. Komitmen politik dari pimpinan negara sebenarnya sudah ada dan ini harus tetap dijaga bahkan harus lebih kuat lagi karena ini menjadi prasyarat utama (Prasojo, 2009). Hal ini merupakan strategi utama dalam pelaksanaan reformasi birokrasi. Komitmen

politik ini perlu dirumuskan dalam formulasi kebijakan dan yang terpenting adalah implementasi dan evaluasi terhadap kebijakan tersebut.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan uraian, penjelasan, dan pembahasan dalam bab-bab terdahulu, dapat disimpulkan hal sebagai berikut:

Reformasi birokrasi yang terjadi jatuhnya rezim Orde baru ternyata tidak mampu menghasilkan kehidupan yang berarti bagi sebagian besar masyarakat Indonesia. Keberhasilan Indonesia untuk menyelenggarakan pemilihan umum yang demokratis dan membentuk rezim pemerintahan yang baru belum mampu membawa bangsa ini keluar dari krisis. Harapan masyarakat bahwa rezim pemerintahan yang baru mampu memerangi KKN dan membentuk pemerintahan yang bersih masih jauh dari realitas. Praktek KKN dalam pemerintahan dan pelayanan public masih terus berlangsung, dan bahkan skala dan pelaku yang semakin meluas. Keinginan masyarakat untuk menikmati pelayanan public yang efisien, responsive, dan akuntabel masih amat jauh dari realitas. Masuknya orang-orang baru dalam pemerintahan, baik di legislative maupun eksekutif, juga tidak mampu menciptakan perbaikan yang berarti dalam kinerja pemerintahan. Banyak diantara mereka terperangkap dalam lumpur KKN dan ikut memperburuk birokrasi publik.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku:**

- Agus Dwiyanto, 1996, *Reinventing Government: Pokok-Pokok Pikiran dan Relevansinya di Indonesia*, Makalah Pada Pelatihan Manajemen Strategik bagi Direktur RSUD oleh Magister Manajemen Rumah Sakit, Yogyakarta.
- Affan Gafar, (2000), *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Bintoro Tjokroamidjojo, 2001, *Good Governance (Paradigma Baru Manajemen Pembangunan)*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Carino, Ledivina V., 1994, *Bureaucracy for Democracy, the dynamics of executive bureaucracy interaction during governmental transitions*, College of Public Administration, University of the Philippines.
- Cristine Daymon dan Holloway. 2008. *Metode Riset Kualitatif*. Jakarta: Bentang.
- Denny Hariandja, 1999, *Birokrasi Nan Pongah, Belajar Dari Kegagalan Orde Baru*, Yogyakarta: Kanisius.
- Etzioni, Eva dan Halevy. 1983. *Bureaucracy and Democracy*. Jakarta: Kendi.
- Islamy, Irfan, M. 2003. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Lembaga Administrasi Negara, 2000, *Akuntabilitas dan Good Governance, Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP)*, Jakarta.

- Miftah Thoha. 2005. *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Miftah Thoha, 2007. *Birokrasi & Politik di Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Moeljarto Tjokrowinoto, 2006, *Budaya Birokrasi Dalam Konteks Transformasi Struktural : Antara Harapan Dan Kenyataan*, Yogyakarta: JKAP.
- Peter Osborne, Peter, 2000, *Memangkas Birokrasi : lima strategi menuju pemerintahan wirausaha* (terjemahan), Jakarta:PPM.
- Prasojo, Eko, 2008. *Reformasi Administrasi dan Good Governance di Indonesia*. Bandung: CV. Mandar Maju
- Rasad, Fauziah.2003. "Reformasi Birokrasi dalam Perspektif Pemberantasan Korupsi." *www.transparansi.or.id*, Januari 2006.
- Setyowati, Erni, 2007. *et.al. Bagaimana Undang-Undang Dibuat. Seri Panduan Legislasi PSHK*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia.
- Siagian, P, Sondang, 1994. *Patologi Birokrasi, Analisis, Identifikasi dan Terapinya*, Jakarta: Ghalia Indonesia
- Sofian Efendi, 1995, *Metode Penelitian Survei*, Jakarta: LP3ES.
- Weber, Max, 1947, *The Theory of Social and Economic Organization* (translated by Talcott Parsons), The Free Press, New York
- Yeremias T Keban, 2000, *Good Governance dan Capacity Building sebagai Indikator Utama dan Fokus Penilaian Kinerja Pemerintahan*, Jakarta: Jurnal Perencanaan Pembangunan.

**Internet:**

<http://yosefkoton.blogspot.com/2006/08/birokrasi-oleh-yosef-p.html>

<http://setabasri01.blogspot.com/2009/05/pengantar.html>

**Koran:**

- Brodjonegoro, Bambang P.S. (2008), "*Jalan Terjal Reformasi Birokrasi*". Seputar Indonesia, 9 Juni 2008.
- Thoha, Miftah, 1995, "Harminisasi Hubungan Pusat dan Daerah dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah" dalam buku *Birokrasi Indonesia dalam Era Globalisasi*, Batang Gadis, Pusdiklat Depdikbud, Jakarta
- Thoha, Miftah, 1999, "Membangun Kembali Birokrasi Pemerintah", dalam harian umum, *Republika*, 8 November 1999
- Thoha, Miftah, 2000, "Bulog dan Setneg", dalam *Harian Umum, Republika*, 24, April 2000.