

REFORMASI BIROKRASI MELALUI PENGEMBANGAN KAPASITAS ORGANISASI PEMERINTAH KABUPATEN BUTON UTARA

BUREAUCRATIC REFORM THROUGH GOVERNMENT ORGANIZATIONAL CAPACITY BUILDING IN NORTH BUTON DISTRICT

Abdul Salam Sahadia¹, Sundi Komba², Muhammad Basri³

¹Mahasiswa Program Studi Administrasi Publik UHO; e-mail:
satuhatiuntuksalam@gmail.com

²Dosen Tetap Jurusan Ilmu Administrasi Publik UHO; e-mail: sundikomba@gmail.com

³Dosen Tetap Jurusan Ilmu Administrasi Publik UHO; e-mail:
muhammadbasri275@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pelaksanaan reformasi birokrasi melalui pengembangan kapasitas proses operasional dan sumber daya manusia pada Pemerintah Kabupaten Buton Utara. Penelitian ini menggunakan desain kualitatif. Pengumpulan data dilakukan dengan teknik observasi dan wawancara. Informan penelitian berjumlah 4 orang yang ditentukan secara purposif, terdiri dari Sekretaris Daerah, Kepala Bappeda, Kepala Dispenda, dan Kepala BKD. Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis deskriptif model interaktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan reformasi birokrasi pada Pemerintah Kabupaten Buton Utara masih bersifat parsial, di satu sisi pengembangan kapasitas proses operasional belum terlaksana secara sistematis, tetapi di sisi lain pengembangan kapasitas sumber daya manusia sudah terlaksana melalui peningkatan kualifikasi pendidikan dan pelatihan aparatur, pembinaan perilaku dan etika serta komitmen organisasional.

Kata kunci: Reformasi birokrasi, kapasitas organisasi, proses operasional, sumber daya manusia

ABSTRACT

This study aims to analyze the implementation of bureaucratic reform through developing the capacity of operational processes and human resources in the North Buton District Government. This study uses qualitative design. Data collection is done by observation and interview techniques. The research informants were 4 people who were purposively determined, consisting of the Regional Secretary, the Head of Bappeda, the Head of the Dispenda, and the Head of the BKD. The data analysis technique used is an interactive analysis of descriptive models. The results showed that the implementation of bureaucratic reform in the North Buton Regency Government was still partial, the development of operational process capacity, on the one side, had not been carried out systematically, but the development of human resource capacity, on the other side, had been carried out through increasing education qualifications and training of apparatus, behavior development and ethics and organizational commitment.

Keywords: Bureaucratic reform, organizational capacity, operational processes, human resources

PENDAHULUAN

Salah satu fenomena umum administrasi publik adalah reformasi birokrasi. Di negara berkembang, dorongan untuk melakukan reformasi muncul terutama dari keinginan untuk lebih mengefektifkan pemberian pelayanan publik yang berkualitas. Sebagaimana dikatakan oleh Dwiyanto (2006) bahwa dalam tubuh birokrasi tidak ada material kemanusiaan yang dapat mengoptimalkan kapasitas dan perilakunya, yakni misi, akuntabilitas, konsekuensi, kekuasaan, dan budaya. Thoha (2006) mengemukakan bahwa masalah yang dihadapi oleh birokrasi pemerintah antara lain adalah ukuran aparatur yang kurang profesional, mekanisme kerja yang masih sentralistik, kontrol birokrasi masih dilakukan oleh pemerintah, jabatan birokrasi hanya menampung jabatan struktural sedangkan pengisiannya tidak berdasarkan kompetensi, dan penataan sumber daya manusia aparatur tidak sesuai dengan kebutuhan birokrasi.

Masalah-masalah tersebut di atas sangat kompleks karena saling terkait satu dengan lainnya dan menjadikan birokrasi tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Untuk memecahkannya diperlukan reformasi yang sistematis dan terprogram, setidaknya melalui pengembangan kapasitas proses operasional dan kapasitas sumber daya manusia di organisasi pemerintah pada semua level. Namun, upaya pembangunan aparatur negara yang dilaksanakan melalui program reformasi birokrasi ternyata masih bersifat parsial dan tidak menyentuh isu pokok pembangunan kapasitas organisasional atau kapasitas birokrasi. Visi dan misi reformasi, serta program-program yang dilaksanakan untuk mencapainya, belum terdesain secara baik dan terlaksana secara berkelanjutan. Kondisi seperti ini sangat dirasakan pada level pemerintah daerah kabupaten di mana birokrasi masih sangat tergantung pada petunjuk, kurang mampu berinovasi untuk menggali sumber sendiri yang dapat mendorong proses pembangunan bagi semua.

Fenomena yang juga terjadi di birokrasi pemerintah Kabupaten Buton Utara adalah lemahnya kompetensi sumber daya manusia (SDM) aparat, penggunaan anggaran yang belum berorientasi hasil, budaya dan etos kerja, belum adanya standar pelayanan publik. Masih banyak pegawai yang belum profesional melaksanakan tugas dan fungsinya, pelayanan bersifat kaku dan lamban. Evaluasi jabatan belum dilakukan secara maksimal sehingga tidak ada gambaran tentang bobot pekerjaan/jabatan. Pemberian insentif finansial tidak didasarkan atas prestasi dari pegawai bersangkutan. Padahal, pemerintah daerah ini mengakui telah melaksanakan reformasi birokrasi secara terprogram sejak awal terbentuknya menjadi suatu daerah otonom pada tahun 2007. Terjadinya fenomena tersebut menimbulkan pertanyaan tentang pelaksanaan reformasi

birokrasi. Salah satu pertanyaan yang sering diajukan oleh masyarakat adalah, jika reformasi birokrasi telah dilaksanakan, mengapa dalam kenyataannya birokrasi belum mampu menjalankan tugas dan fungsinya secara efektif? Belum tersedia analisis empiris yang komprehensif untuk menjawab pertanyaan tersebut. Penelitian ini berusaha untuk menyediakan penjelasan empiris yang komprehensif sebagaimana dimaksud.

Reformasi merupakan konsep pokok dalam administrasi publik. Bahkan, kelahiran ilmu administrasi publik di tahun 1887 sendiri adalah suatu reformasi. Wilson menantang para administrator untuk aktif dan proaktif dengan penuh tanggung jawab atas pekerjaannya tanpa menunggu perintah dari politisi atau manajer level atasnya, tidak dan seharusnya tidak menjadi instrumen pasif belaka. Wimmer (2007) mengemukakan bahwa reformasi sudah diakui sebagai asas administrasi publik. Reformasi memfasilitasi mobilitas kelembagaan, dan hanya dengan mobilitas kelembagaan inilah administrasi publik dapat menjawab tantangan perubahan kebutuhan masyarakat.

Definisi umum reformasi adalah perubahan sistematis dan terencana yang diarahkan untuk melakukan transformasi secara mendasar guna mencapai outcomes yang lebih baik (Cooper et al., 1996). Dalam literatur sektor publik istilah reformasi menunjuk pada penguatan cara pengelolaan sektor publik (Schacter, 2000). Definisi reformasi dalam administrasi publik adalah perubahan yang disengaja terhadap struktur dan proses organisasi sektor publik dengan tujuan membuatnya berjalan lebih baik (Pollitt & Bouckaert, 2011). Reformasi birokrasi di negara-negara berkembang mengambil bentuk modernisasi struktur atau prosedur agar tercipta organisasi yang modern, organisasi yang sesuai dengan harapan dari lingkungan sosial dan politiknya, lebih efisien dan responsif terhadap warganegara (Farazmand, 2002).

Thoha (2006) mengatakan reformasi adalah suatu proses yang tidak bisa diabaikan, sehingga reformasi secara naluri harus dilakukan karena tatanan pemerintahan yang baik pada suatu masa, dapat menjadi tidak sesuai lagi karena perkembangan jaman. Reformasi birokrasi merupakan perubahan (transformasi) yang terencana, yang berfokus pada perubahan kelembagaan yang berdampak pada perubahan ketatalaksanaan dan kultur birokrasi (Suaedi, 2010). Secara umum tujuan reformasi birokrasi adalah membangun aparatur negara yang efektif dan efisien serta membebaskan aparatur negara dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dan perbuatan tercela lainnya agar birokrasi pemerintah mampu menghasilkan dan memberikan pelayanan publik yang prima (Sedarmayanti, 2010).

Kapasitas adalah kemampuan individu, organisasi atau sistem untuk menjalankan fungsi sebagaimana mestinya secara efektif, efisien dan terus-menerus (Milen, 2006). Pengembangan kapasitas adalah proses dimana individu, kelompok, organisasi, institusi, dan masyarakat meningkatkan kemampuan mereka yakni: (a) menghasilkan kinerja pelaksanaan tugas pokok dan fungsi (*corefunctions*), memecahkan permasalahan, merumuskan dan mewujudkan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan; (b) memahami dan memenuhi kebutuhan pembangunan dalam konteks yang lebih luas dalam cara yang berkelanjutan. Dimensi-dimensi pengembangan kapasitas dalam organisasi birokrasi mencakup kapasitas struktur organisasi, kapasitas proses operasional (ketatalaksanaan), dan kapasitas sumber daya manusia (Morgan dalam Milen, 2006). Sering pula dimensi-dimensi ini dibedakan menjadi tiga level analitik yakni individu, organisasi, dan system (Morison, 2001).

Salah satu fokus dan lokus dari reformasi birokrasi adalah penguatan ketatalaksanaan pemerintah, karena penyelenggaraan pemerintahan yang baik tercermin dalam penerapan sistem dan penataan ketatalaksanaan pemerintahan yang efisien, efektif, dan akuntabel. Ketatalaksanaan menurut Keban (2011) adalah serangkaian proses yang diberlakukan dalam organisasi agar mencapai tujuan organisasi secara efektif dan efisien. Ketatalaksanaan dapat diartikan sebagai manajemen yang didasarkan pada prinsip-prinsip perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengawasan. Reformasi birokrasi juga berfokus pada pengembangan kapasitas sumber daya manusia. Sebagaimana dikatakan oleh Strauss dan Sayles (1980), bahwa untuk menunjang suatu organisasi agar bertahan hidup diperlukan SDM/tenaga kerja/ karyawan yang cakap dan memiliki motivasi. Pengembangan kapasitas SDM merupakan pendekatan strategis untuk melakukan investasi dalam sumber daya manusia melalui penyediaan kerangka kerja untuk pengembangan diri, program pelatihan dan kemajuan karir (Price, 2011). Dengan demikian, pengembangan SDM dapat dipahami sebagai penyiapan individu pegawai untuk memikul tanggung jawab yang berbeda atau lebih tinggi di dalam organisasi.

METODE

Penelitian ini dilakukan pada organisasi perangkat daerah Kabupaten Buton Utara yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) dan Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM). Pendekatan yang digunakan dalam

penelitian ini adalah pendekatan kualitatif yakni suatu bentuk penelitian yang ditujukan untuk mendeskripsikan fenomena-fenomena yang ada, baik fenomena alamiah maupun fenomena buatan manusia. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara dan studi dokumen. Informan penelitian 4 orang yang ditentukan secara purposif, terdiri dari Sekretaris Daerah, Kepala Bappeda, Kepala Dispenda, dan Kepala BKD. Teknik analisis data yang digunakan adalah teknik analisis deskriptif kualitatif model interaktif yang meliputi proses reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penelitian ini berfokus pada dua aspek pengembangan kapasitas organisasi, yakni pengembangan kapasitas proses operasional (ketatalaksanaan) dan pengembangan kapasitas sumber daya manusia pada Pemerintah Kabupaten Buton Utara. Berikut data dan analisis empiris penulis terhadap kedua aspek pengembangan kapasitas dimaksud.

1. Pengembangan Kapasitas Proses Operasional (Ketatalaksanaan)

Penguatan ketatalaksanaan pemerintah penting karena penyelenggaraan pemerintahan yang baik tercermin dalam penerapan sistem dan penataan ketatalaksanaan pemerintahan yang efisien, efektif, dan akuntabel. Kondisi ketatalaksanaan pemerintahan di Buton Utara dewasa ini dalam proses penyelenggaraannya masih sering terjadi praktik tumpang tindih kewenangan, atau fungsi pemerintahan, benturan atau belum harmonisnya tata hubungan kerja antar satuan kerja/instansi, penggunaan sumber daya organisasi yang masih kurang efisien, berlebihan, dan menimbulkan pemborosan anggaran, sehingga mencerminkan indikasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan belum menunjukkan kondisi yang efektif, efisien dan akuntabel.

Pengembangan kapasitas ketatalaksanaan di Pemerintah Kabupaten Buton Utara belum secara sistematis mencakup dimensi-dimensi standard operating procedures (SOP), budaya kerja, dan kepemimpinan operasional. SOP mengatur bagaimana proses pekerjaan dilakukan, siapa yang harus mengerjakan, siapa yang bertanggung jawab, siapa yang memberi persetujuan, kapan dilakukan, dokumen apa yang harus disiapkan dan keterangan pendukung lainnya. Pada dasarnya, SOP merupakan sebuah alat manajemen untuk membuat keseragaman pola kegiatan, keseragaman pola kerja dan keseragaman kualitas dari sebuah proses atau produk yang akan dibuat atau dilaksanakan. Informan penelitian (Sekretaris Daerah Kab. Buton Utara) mengatakan bahwa:

“SOP baru dimiliki oleh beberapa organisasi perangkat daerah dan baru untuk bidang-bidang fungsi yang sangat kritis seperti penganggaran, perencanaan dan pengadaan barang dan jasa. Untuk bidang-bidang lainnya secara umum belum tersedia SOP yang rinci dan terpantau dengan baik” (wawancara, 5 November 2018).

Pelaksanaan penerapan SOP harus secara terus menerus dipantau sehingga proses penerapannya dapat berjalan dengan baik. Masukan-masukan dalam setiap upaya monitoring akan menjadi bahan yang berharga dalam evaluasi sehingga penyempurnaan-penyempurnaan terhadap SOP dapat dilakukan secara cepat sesuai kebutuhan. Proses ini harus diarahkan untuk membandingkan dan memastikan kinerja pelaksana sesuai dengan maksud dan tujuan yang tercantum dalam SOP, mengidentifikasi permasalahan yang mungkin timbul, dan menentukan cara untuk meningkatkan hasil penerapan atau menyediakan dukungan tambahan untuk semua pelaksana.

Organisasi pemerintah Kabupaten Buton Utara secara umum sudah menetapkan budaya kerja yang perlu dilembagakan atau disosialisasikan kepada seluruh pegawai. Budaya kerja dimaksud mencakup nilai-nilai luhur dan instrumental dalam pelayanan publik dan tata kelola pemerintahan. Namun, proses ini belum terlaksana secara sistematis, sebagaimana dikemukakan oleh informan penelitian (Kepala BKPSDM Kab. Buton Utara) yang mengatakan bahwa:

“Organisasi pemerintah daerah secara umum sudah menetapkan budaya organisasi sebagaimana tercermin dalam pernyataan visi, misi dan system nilai yang dituangkan dalam RPJMD dan Renstra. Namun demikian pengembangan instrumen pelaksanaan dan pemantauannya belum terlaksana dengan terprogram di semua organisasi sehingga pelaksanaan tugas dan fungsi masih banyak tergantung pada kesadaran dan komitmen individu dari para pegawai” (wawancara, 7 November 2018).

Kepemimpinan adalah faktor kunci dalam suksesnya suatu organisasi serta manajemen. Di organisasi pemerintah Kabupaten Buton Utara, pengembangan kapasitas kepemimpinan operasional diupayakan melalui Diklat Kepemimpinan pada berbagai level. Namun, upaya ini masih sangat terbatas dikarenakan kebijakannya tergantung pada anggaran dari pemerintah pusat. Masih sedikit pejabat struktural yang mengikuti Diklatpim yang sesuai dengan level jabatannya. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh informan penelitian (Kepala BKPSDM Kab. Buton Utara) berikut:

“Lebih separuh dari pejabat struktural di berbagai level belum mengikuti Diklatpim yang sesuai dengan jenjang jabatannya. Para pejabat eselon III dan II umumnya hanya memiliki Diklatpim setingkat di bawah yang disyaratkan, sedangkan pada jabatan eselon IV kebanyakan belum memiliki Diklatpim sama

sekali padahal mereka adalah para pejabat baru yang minim pengalaman” (wawancara, 7 November 2018).

Data di atas menunjukkan bahwa pengembangan kapasitas kepemimpinan belum terlaksana sesuai dengan yang diharapkan. Padahal, kepemimpinan yang baik diyakini mampu mengikat, mengharmonisasi, serta mendorong potensi sumber daya organisasi agar dapat bersaing secara baik. Pengambilan keputusan dapat dianggap sebagai suatu hasil atau keluaran dari proses mental atau kognitif yang dilakukan oleh yang membawa pada pemilihan suatu jalur tindakan di antara beberapa alternatif yang tersedia.

2. Pengembangan Kapasitas Sumber Daya Manusia

Pengembangan kapasitas sumber daya manusia (SDM) di organisasi pemerintah Kabupaten Buton Utara mencakup pengembangan pengetahuan, keterampilan, dan etika kerja. Kapasitas pengetahuan pegawai dalam melaksanakan tugas dan fungsi ditinjau dari segi tingkat pendidikan PNS pada BKPSDM per 31 Mei 2017 sejumlah 10.005 orang dan dianggap sudah cukup memadai. Namun, perencanaan pengembangan SDM dimulai dari analisis jabatan (Anjab) secara umum belum terlaksana dengan baik. Penempatan personil belum sepenuhnya berdasarkan Anjab sehingga diperlukan peningkatan kemampuan melalui Diklat teknis. Informan penelitian (Kepala Bappeda Kab. Buton Utara) mengatakan:

“Upaya organisasional untuk meningkatkan kompetensi dan profesionalisme pegawai dilakukan pelaksanaan diklat teknis fungsional, termasuk bimtek maupun workshop. Selain itu dengan menstimulasi dan memfasilitasi PNS melalui pemberian ijin belajar maupun proses belajar yang lain. Namun, upaya ini masih relatif terbatas cakupannya dikarenakan keterbatasan anggaran” (wawancara, 10 Oktober 2018).

Upaya organisasi untuk meningkatkan keterampilan pegawai dalam pelaksanaan tugas selain melalui diklat teknis adalah memberikan bimbingan teknis serta pemberian pengalaman melalui mutasi jabatan. Dasar pertimbangan dalam mutasi pegawai adalah masa kerja pegawai di satu tempat SKPD melebihi 8 tahun, wawasan agar berkembang/meminimalkan kejenuhan, dan promosi jabatan (pekerjaan). Informan penelitian (Kepala Dispenda Kab. Buton Utara) mengatakan bahwa:

“Pegawai yang mengelola keuangan secara keseluruhan diberikan bimbingan teknis. Selain itu, ada diklat fungsional bagi bendahara dan pengelola anggaran. Namun upaya ini masih terbatas dan sebagian dari aparat yang sebelumnya sudah diberikan diklat kini dimutasi ke tempat kerja lain yang tidak terkait dengan basis keterampilannya” (wawancara, 10 Oktober 2018).

Pengembangan kapasitas SDM pegawai di Kabupaten Buton Utara juga mencakup perilaku etis dalam bekerja. Perilaku etis ini mencakup kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, dan negara Kesatuan Republik Indonesia, profesional, berbudi luhur, berdaya guna berhasil guna, sadar akan tanggung jawabnya sebagai unsur aparatur negara, abdi masyarakat dan abdi negara di negara hukum yang demokratis. Informan penelitian (Sekretaris Daerah Kab. Buton Utara) mengatakan bahwa:

“pengembangan perilaku etis bagi seluruh pegawai di Pemerintah Kabupaten Buton Utara sudah telaksana cukup baik dan berkelanjutan melalui pendisiplinan dan himbauan dari pimpinan serta pengawasan yang sistematis” (wawancara, 5 September 2018).

Pengembangan perilaku birokrasi tadi akan mempengaruhi bukan hanya dirinya sendiri, tetapi juga masyarakat yang dilayani. Masyarakat berharap adanya jaminan bahwa para birokrat dalam menjalankan kebijakan politik dan memberikan pelayanan publik yang dibiayai oleh dana publik senantiasa mendasarkan diri pada nilai etika yang selaras dengan kedudukannya. Dengan demikian maka etika birokrasi mempunyai dua fungsi, yaitu sebagai pedoman, acuan, referensi bagi birokrasi publik dalam menjalankan tugas dan kewenangannya agar tindakannya dalam organisasi tadi dinilai baik, terpuji dan tidak tercela; dan etika birokrasi sebagai standar penilaian apakah sifat, perilaku dan tindakan birokrasi publik dinilai baik, tidak tercela dan terpuji.

SIMPULAN

Pelaksanaan reformasi birokrasi melalui pengembangan kapasitas organisasi pada Pemerintah Kabupaten Buton Utara masih bersifat parsial. Di satu sisi, pengembangan kapasitas proses operasional belum terlaksana secara sistematis, tidak semua unit kerja atau organisasi perangkat daerah memiliki standar operasional prosedur dan instrumen budaya kerja. Di sisi lain, pengembangan kapasitas sumber daya manusia sudah terlaksana melalui peningkatan kualifikasi pendidikan dan pelatihan aparatur, pembinaan perilaku dan etika serta komitmen organisasional, termasuk di dalamnya nilai-nilai agama dan nilai-nilai moral lainnya.

REFERENSI

- Cooper, David J., Hinings, Bob, Greenwood, Royston, & Brown, John L. (1996). Sedimentation and Transformation in Organizational Change: The Case of Canadian Law Firms. *Organization Studies*, 17 (4), 623.
- Dwiyanto, Agus, 2006. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Farazmand, Ali (Editor), 2002. *Administrative Reform in Developing Nations*. Westport, USA: Greenwood Publishing Group, Inc., Praeger Publishers.
- Keban, Yeremias T., 2011. *Menuju Sistem Ketatalaksanaan Pemerintahan yang Lebih Baik*. Disampaikan pada Diklatpim I, Angkatan XXII, LAN-RI, 30 September 2011, Jakarta: Pusdiklat Spimnas LAN-RI.
- Milen, Anni, 2006. *What Do We Know About Capacity Building? An Overview of Existing Knowledge and Good Practice*. Geneva: World Health Organization (Departement of Health Service Provision).
- Morrison, Terrence, 2001. *Actoinable Learning: A Handbook for Capacity Building Through Case Based Learning*. Tokyo: ADB Institute.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Price, Alan, 2011. *Human Resource Management*. California, USA: Cengage Learning EMEA.
- Schacter, Mark, 2000. *Public Sector Reform in Developing Countries Issues, Lessons and Future Directions*. Policy Branch, Canadian International Development Agency.
- Sedarmayanti, P., 2010. *Reformasi Birokrasi*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Strauss, G. and Sayles, Leonard R., 1980. *Behavioral Strategies for Managers*. London: Prentice Hall, Highlighting edition.
- Suaedi. 2010. *Budaya Birokrasi*. Yogyakarta: Setara Press.
- Thoha, Miftah. 2006. *Birokrasi dan Politik di Indoensia*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Wimmer, Norbert, 2007. "Reform of Public Administration in Austria". *HRVATSKA JAVNA UPRAVA*, God. 7, Br. 3, pp. 635–657.