

REFORMASI BIROKRASI PEMERINTAH

*Abdul Kadir*¹

ABSTRAK

Birokrasi merupakan mesin utama dari sektor pemerintah. Birokrasi memfasilitasi pelaksanaan fungsi negara dan strategi-strategi pemerintah untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan. Peran birokrasi pemerintah di Indonesia dalam mempromosikan barang-barang publik, melindungi bangsa, dan melanjutkan kekuatan ekonomi masih jauh dari harapan. Sayangnya, desain reformasi birokrasi yang diadopsi dan telah diimplementasikan oleh pemerintah tidak diarahkan oleh suatu teori yang konvergen. Desain reformasi birokrasi selain bersifat parsial juga belum menjangkau prinsip-prinsip tipe ideal birokrasi yang telah teruji daya tahannya secara universal. Makalah ini berasumsi bahwa birokrasi pemerintah Indonesia masih memerlukan proses rasionalisasi, belum pada taraf reformasi birokrasi. Pemerintah Indonesia masih harus berkonsentrasi pada usaha untuk merasionalkan birokrasi menuju birokrasi Weberian. Birokrasi masih memerlukan pembenahan dalam hal standardisasi dan formalisasi; pembagian kerja dan spesialisasi; hirarki otoritas; profesionalisasi; dan dokumentasi tertulis.

Kata kunci: birokrasi, reformasi, pemerintah

ABSTRACT

Bureaucracy is the main engine of the government sector. Bureaucracy facilitates the implementation of the government's functions and strategies to achieve development goals. The role of government bureaucracy in Indonesia in promoting public goods, protecting the nation, and continuing economic strength is still far from expectations. Unfortunately, the design of bureaucratic reform that has been adopted and implemented by the government is not directed by a convergent theory. The design of bureaucratic reform is not only partial program, but it has not reached the principles of an ideal type of bureaucracy that has proven its durability as universal. This paper assumes that the Indonesian government bureaucracy still requires rationalization process, not on the level of bureaucratic reform. The Indonesian government should concentrate on efforts to rationalize the bureaucracy towards Weberian bureaucracy. Bureaucracy still needs improvement in terms of standardization and formalization; division of labor and specialization; hierarchical authority; professionalization, and written documentation.

Keywords: *bureaucracy, reform, government*

A. PENDAHULUAN

Birokrasi merupakan mesin utama dari sektor pemerintah. Birokrasi memfasilitasi pelaksanaan fungsi negara dan strategi-strategi pemerintah untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan. Semakin aktif fungsi negara, dan semakin tinggi tujuan-tujuan pembangunan, semakin penting pe-

ran birokrasi. Birokrasi instrumental mulai dari masyarakat feodal sampai demokratik, rezim legalistik maupun otoriter.

Birokrasi hidup, tumbuh, berkembang, dan menguat bersama peradaban masyarakat. Sampai saat ini, tidak ada sistem administratif lembaga yang dapat menggantikan birokrasi pemerintah. Tidak ada pemerintah yang tidak diorganisasikan

¹Staf Pengajar pada Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Halu Oleo, Kendari

secara birokratik (Farazmand, 2009). Makin kompleks urusan pemerintah, makin dibutuhkan birokrasi. Pasar dan swasta dapat beroperasi secara efisien hanya pada tingkat kompleksitas tugas yang rendah (Dixit, 2012).

Meskipun demikian, birokrasi pemerintah tidak pernah sepi dari kritikan. Di semua negara ada kegalauan universal berkenaan dengan peran birokrasi. Di negara-negara berkembang, birokrasi disfungsi dan gagal beradaptasi dan merespons dinamika perubahan lingkungan yang berlangsung dengan cepat. Survei terbaru dari Bank Dunia menemukan bahwa warga negara menginginkan birokrasi yang demokratis, efisien dalam penggunaan sumberdaya publik, efektif dalam penyediaan barang-barang publik, kuat dan mampu menghadapi kekuatan-kekuatan global yang dahsyat. Masyarakat menginginkan negara dan birokrasinya bertindak sebagai suatu promotor sosial dan ekonomi, mampu menjamin ekuitabilitas distribusi kesempatan, manajemen sumber daya secara berkelanjutan, dan kesamaan akses terhadap politik, ekonomi, social, dan kultural (UNDP, 2012).

Reformasi birokrasi sudah seringkali diagendakan dan diimplementasikan. Reformasi birokrasi adalah usaha memperbaiki cara pengelolaan birokrasi. Reformasi adalah usaha yang bertujuan. Diharapkan bahwa setelah direformasi, birokrasi menjadi lebih fungsional dan lebih mampu beradaptasi dan merespons dinamika perubahan lingkungan yang berlangsung dengan cepat. Reformasi birokrasi diharapkan dapat meningkatkan kapasitas sektor publik secara umum.

Di Indonesia, peran birokrasi pemerintah dalam mempromosikan barang-barang publik, melindungi bangsa, dan melanjutkan kekuatan ekonomi masih jauh dari harapan. Persoalan-persoalan besar bangsa yang tercakup dalam agenda pem-

angunan nasional masih banyak yang belum tertangani dengan baik. Pengentasan kemiskinan, pengurangan ketimpangan, pembangunan manusia, dan penanganan korupsi berjalan sangat lambat. Dalam berbagai aspek tersebut, posisi Indonesia secara global maupun regional belum menggemirakan. Kapasitas birokrasi pemerintah Indonesia masih perlu lebih diperkuat agar dapat memainkan peran yang lebih signifikan dalam mengimplementasikan strategi-strategi pembangunan nasional yang telah ditetapkan.

Reformasi birokrasi pemerintah di Indonesia telah tercantum dalam agenda nasional setidaknya sejak tahun 2004. Sayangnya, desain reformasi birokrasi yang diadopsi dan telah diimplementasikan oleh pemerintah tidak diarahkan oleh suatu teori yang konvergen. Desain reformasi birokrasi selain bersifat parsial juga belum menjangkau prinsip-prinsip tipe ideal birokrasi yang telah teruji daya tahannya secara universal. Akibatnya, reformasi belum memberikan dampak yang signifikan pada berfungsi baiknya mesin sektor pemerintah tersebut.

Makalah ini berasumsi bahwa birokrasi pemerintah Indonesia masih memerlukan proses rasionalisasi, belum pada taraf reformasi birokrasi. Pemerintah Indonesia masih harus berkonsentrasi pada usaha untuk merasionalkan birokrasi menuju birokrasi Weberian. Birokrasi masih memerlukan pembenahan dalam hal standardisasi dan formalisasi; pembagian kerja dan spesialisasi; hirarki otoritas; profesionalisasi; dan dokumentasi tertulis. Tanpa mempunyai etos Weberian yang kuat, agenda reformasi birokrasi akan sulit dilaksanakan dan akan sampai pada hasil-hasil yang mengecewakan.

B. MAKNA DAN PERSPEKTIF TEORITIS BIROKRASI

Birokrasi adalah salah satu istilah pokok dalam administrasi publik yang tidak pernah didefinisikan secara tuntas. Sampai sekarang tidak ada seorangpun yang telah

mencoba untuk menegaskan dalam suatu bahasa yang jelas dan tidak mendua arti tentang apa sebenarnya pengertian dari birokrasi. Sebagian besar orang kebingungan jika seseorang meminta kepada mereka sebuah definisi dan penjelasan yang tepat tentang birokrasi (Mises, 2007). Secara etimologi, kata *bureaucracy* muncul dari kata Latin *burrus*, yang berarti suatu warna yang suram dan gelap, dan dari kata *Old French la bure* yang berarti sejenis kain taplak meja, khususnya yang digunakan untuk meja para pejabat publik. Kata *bureaucratie* merupakan kombinasi kata *bureau* dengan suatu akhiran Greek, dan digunakan untuk menunjukkan tipe kekuasaan yang dijalankan oleh kerajaan pejabat (Heady, 1992).

Kata birokrasi pada awalnya adalah istilah untuk menunjukkan metode atau cara memerintah (Mises, 2007). Birokrasi adalah *rule by desks or offices*, cara memerintah yang dijalankan melalui belakang meja atau kantor. Dewasa ini istilah birokrasi lebih cenderung diartikan sebagai organisasi skala luas di mana pejabat melaksanakan otoritas rasional-legal dengan menggunakan staf administratif. Birokrasi adalah *the ideal type of officialdom* (Weber, 1947). Dengan pengertian ini, birokrasi dapat ditemukan di sektor pemerintah maupun sektor swasta (Thoha, 2008; Said, 2007; Albrow, 2005; Down, 1964).

Terdapat tiga perspektif teoritis untuk menganalisis birokrasi (Farazmand, 2009). Pertama, memandang birokrasi dalam pengertian positif: birokrasi adalah mesin pemerintah. Birokrasi adalah suatu sistem yang esensial untuk mengorganisasikan dan menjalankan urusan-urusan pemerintahan. Birokrasi adalah bentuk struktural organisasi yang tidak dapat dihindari dalam sistem *governance*. Kedua, memandang birokrasi dalam istilah negatif: kaku, lamban, patologis, disfungsi, menghambat, tidak memanusiakan, tidak demokratis dan tidak akuntabel kepada warganegara. Ke-

tiga memandang birokrasi secara lebih realistis dan seimbang. Birokrasi ibarat satu koin yang mempunyai dua sisi, sisi yang satu menggambarkan kebaikan dan sisi lainnya menggambarkan keburukan. Waldo (1992) dan Peters (2001) menyatakan bahwa birokrasi menjadi baik ketika berfungsi secara seimbang dalam melayani kepentingan publik yang luas, bebas dari korupsi dan represi serta tidak kaku. Birokrasi buruk ketika ia hanya melayani kepentingan tertentu, termasuk dirinya sendiri, dan menentang kepentingan yang lebih luas dalam masyarakat.

Makalah ini berangkat dari perspektif yang pertama, yakni perspektif positif tentang birokrasi. Birokrasi adalah mesin pemerintah dan *public governance*. Kita dapat meminjam metafora mesin bahwa birokrasi adalah menyerupai mesin. Mesin adalah perangkat mekanik yang ditemukan dan dikembangkan untuk membantu di dalam menampilkan sejumlah aktivitas yang berorientasi tujuan. Setiap mesin didesain untuk mentransformasi input spesifik ke dalam satu output spesifik. Suatu mesin dapat digunakan untuk tujuan yang lain hanya jika ia dimodifikasi atau didesain kembali.

Max Weber (1946, 1947) mendesain birokrasi dengan satu tujuan tertentu, mencapai efisiensi atau efektivitas yang tertinggi. Sama halnya dengan mesin, birokrasi yang didesain untuk tujuan efisiensi tentu tidak akan dapat digunakan untuk tujuan-tujuan yang lain, kecuali kalau birokrasi dimodifikasi atau didesain ulang. Dilihat dari pendekatan mekanistik, birokrasi dapat bekerja dengan baik hanya dalam kondisi-kondisi sebagaimana halnya mesin bekerja dengan baik, yaitu jika ketepatan merupakan sesuatu yang dihargai, dan jika bagian manusia dari “mesin” itu patuh dan berperilaku sebagaimana mereka didesain.

Tipe ideal birokrasi Max Weber (1946, 1947) mencakup tujuh karakteristik struktural sebagai berikut:

1. Suatu pengorganisasian yang kontinyu dari fungsi-fungsi pejabat yang dibatasi oleh peraturan.
2. Suatu bidang kompetensi khusus, yang terdiri dari:
 - a. suatu bidang kewajiban untuk menjalankan berbagai fungsi yang merupakan bagian dari pembagian kerja yang sistematis,
 - b. melengkapi para pemegang jabatan dengan otoritas yang diperlukan untuk melaksanakan fungsi-fungsi tersebut,
 - c. bahwa sarana-sarana pemaksaan yang diperlukan telah ditentukan dengan jelas dan penggunaannya tunduk pada kondisi tertentu.
3. Susunan jabatan mengikuti prinsip hirarki; yakni, setiap jabatan yang lebih rendah tingkatannya adalah berada di bawah pengendalian dan supervisi dari suatu jabatan yang lebih tinggi.
4. Peraturan yang mengatur tentang tingkah laku suatu jabatan dapat berbentuk peraturan teknis atau norma teknis. Hanya orang yang memiliki pelatihan teknis yang memadai saja yang dapat dipandang cakap untuk menduduki jabatan staf administratif, dan hanya orang seperti itulah juga yang memenuhi syarat untuk diangkat dalam jabatan.
5. Dalam tipe rasional, terdapat suatu prinsip bahwa anggota staf administratif harus terpisah secara mutlak dari pemilikan sarana produksi atau administrasi.
6. Dalam hal tipe rasional, juga sama sekali tidak ada posisi resmi yang berupa hadiah kepada pemegang jabatan.
7. Tindakan-tindakan, keputusan-keputusan, dan peraturan administratif dirumuskan dan dicatat dalam tulisan. Hal ini diterapkan setidaknya untuk diskusi-diskusi dan proposal pendahuluan, keputusan-keputusan final, dan terhadap segala macam perintah dan peraturan.

Tipe ideal birokrasi legal-rasional Weber dikonstruksi untuk masyarakat yang

rasional. Birokrasi lebih unggul dibandingkan dengan sistem administrasi patrimonial dalam masyarakat tradisional karena prinsip-prinsipnya sangat rasional. Weber (1947) menegaskan bahwa tipe organisasi birokratik dapat diterapkan di semua jenis situasi dan konteks. Akan tetapi, pelaksanaan secara efektif dari prinsip-prinsip otoritas legal-rasional, menurut Weber sangat tergantung pada empat hal berikut:

1. Penerimaan masyarakat terhadap validitas gagasan-gagasan rasional;
2. Adanya norma-norma hukum yang bersandar pada nilai-nilai kepatutan dan rasionalitas;
3. Norma-norma hukum dipatuhi sekarang-kurangnya oleh sebagian dari anggota organisasi;
4. Person dalam sistem otoritas menunjukkan kepatuhan hanya dalam kapasitasnya sebagai anggota dari kelompok dan apa yang dipatuhinya semata-mata adalah hukum, kepatuhan tidak ditujukan kepada pemegang otoritas sebagai seorang individu tetapi ditujukan kepada tatanan impersonal (Weber, 1947).

Birokrasi adalah mesin pemerintah yang rasional dalam pengertian diorientasikan kepada seperangkat nilai yang diformulasi secara jelas dan konsisten secara logis, sedangkan sarana yang dipilih untuk realisasi tujuan adalah berdasarkan pengetahuan terbaik yang tersedia (Weber, 1947). Evans & Rauch (1999; 2000) menegaskan bahwa *bureaucratic governance* merupakan determinan krusial dari derajat sejauh mana suatu bangsa membuat kemajuan sosial dan ekonomi. Ada bukti yang semakin kuat, dari studi kasus dan analisis empirik *cross-country*, bahwa kinerja birokrasi adalah penting bagi kinerja pembangunan. Literatur di bidang peran birokrasi selama periode pertumbuhan cepat Asia Timur mendukung pandangan bahwa birokrasi adalah komponen kunci dari keajaiban tersebut. Pada saat yang sama, literatur mengemukakan bahwa kelemahan birokrasi di Afrika

merupakan faktor penjas bagi kinerja pembangunan yang buruk di banyak negara di benua tersebut.

Apakah birokrasi harus diganti dengan tipe organisasi lain ketika sektor pemerintah tidak mencapai tujuan-tujuannya secara memuaskan? Penulis berasumsi secara teoritis bahwa tidak ada cara pengorganisasian lain yang dapat menggantikan birokrasi untuk menangani tugas-tugas yang kompleks sebagaimana dihadapi pemerintah. Pasar dan swasta tidak dapat melaksanakan secara efisien tugas-tugas yang kompleks. Pasar lebih efisien memfasilitasi transaksi dengan kompleksitas tugas yang paling rendah, badan usaha swasta lebih efisien untuk tugas-tugas dengan kompleksitas yang sedikit lebih besar, dan birokrasi pemerintah lebih efisien untuk tugas-tugas yang paling kompleks (Dixit, 2012).

C. KAPASITAS BIROKRASI PEMERINTAH DI INDONESIA

Karakteristik birokrasi di Indonesia, yang disarikan dari literatur empirik, adalah sebagai berikut:

1. Prinsip standardisasi dan formalisasi dan prinsip hirarki otoritas relatif sesuai dengan tipe ideal Max Weber, tetapi prinsip pembagian kerja dan spesialisasi, profesionalisasi, dan dokumentasi tertulis kurang sesuai. Birokrasi di organisasi pemerintah daerah lebih menyerupai administrasi substansif dalam masyarakat prismatic yang ditandai dengan heterogenitas dan formalisme (Abdul Kadir, 2012).
2. Kolusi dan nepotisme menjadi marak; kelebihan pegawai; jumlah instansi dan organisasi membesar dan tidak terkontrol untuk memberikan tempat dan pekerjaan bagi pegawai yang dilimpahkan ke pemerintah daerah menyusul otonomi daerah (Thoha, 2010).
3. Birokrasi pemerintah daerah mempunyai kesinambungan dengan birokrasi pada zaman kerajaan, penjajahan dan

Orde Baru; pelayanan birokrasi korup (Dwiyanto dkk., 2008).

4. Nilai budaya lokal yang berfokus pada kekuasaan menjadi preferensi umum yang mendasari etos kerja birokrasi. Sumber nilai-nilai kekuasaan itu berupa kekuasaan ideologis yang menciptakan kepatuhan, kekuasaan remunerasif yang menciptakan ketergantungan, dan kekuasaan punitif yang menciptakan rasa ketakutan (Suryono, 2007).
5. Sangat sedikit ada deskripsi tugas para PNS, deskripsi tugas dibuat secara kabur, alat penilaian kinerja (DP3) menggunakan indikator yang terlalu umum, kenaikan karir tidak berkaitan dengan kinerja; jarang sekali ada tindakan disiplin; sistem penggajian rumit, pelatihan diberikan karena dipicu oleh suplai dan bukan oleh kebutuhan, para PNS mencari pendapatan sampingan selama masa kerjanya (USAID-DRSP, 2006).
6. Birokrasi cenderung berbentuk keluarga karena kebanyakan pegawai adalah anak atau kerabat PNS Pemda; birokrasi cenderung eksploitatif, bukan regulatif dan fasilitatif (Ratnawati, 2006).

Karakteristik birokrasi di Indonesia yang terekam dari dokumen pemerintah adalah sebagai berikut (Prasojo, 2012):

1. Ukuran struktur organisasi kementerian dan lembaga serta pemerintah daerah berlebihan.
2. Kompetensi pegawai yang lebih rendah daripada kebutuhan, pegawai lebih menyerupai administrator umum karena mempunyai kompetensi jenderal; pegawai tidak memiliki integritas dan mentalitas yang memadai.
3. Sub-sistem administrasi pemerintah tidak match, yakni antara sistem perencanaan, penganggaran, pengadaan barang dan jasa, penyediaan layanan publik dan akuntabilitas kinerja.
4. Kualitas pelayanan publik buruk.
5. Tumpang-tindih peraturan baik secara vertikal maupun horizontal.

Outline studi empirik dan dokumenter di atas menunjukkan bahwa birokrasi pemerintah di Indonesia, terutama pada level pemerintah daerah, belum dicirikan oleh standardisasi dan formalisasi yang rasional, pembagian kerja dan spesialisasi, hirarki otoritas yang konsisten, profesionalisasi, dan dokumentasi. Apa yang kita sebut sebagai birokrasi pemerintah daerah masih lebih menyerupai administrasi substansif yang ditandai dengan heterogenitas dan *formalism*. Sementara itu, masih berpengaruh kuatnya nepotisme, kebangsawanan dan perkoncoan, kenaikan karir yang tidak berkaitan dengan kinerja, dan kecenderungan untuk mencari pendapatan sampingan dari jabatannya, menggambarkan bahwa birokrasi kita masih lebih menyerupai administrasi patrimonial dalam sistem tradisional

D. TANTANGAN UTAMA SEKTOR PUBLIK DI INDONESIA

Kapasitas birokrasi pemerintah di Indonesia saat ini, secara teoritis, tidak memadai untuk melaksanakan fungsi-fungsi negara dan strategi-strategi pembangunan nasional. Sektor publik di Indonesia saat ini masih menghadapi tantangan yang amat berat dalam rangka menuntaskan permasalahan strategis nasional dan meningkatkan tujuan-tujuan pembangunan ke orde yang lebih tinggi. Beberapa fakta berikut menggambarkan betapa beratnya tantangan tersebut.

1. Korupsi yang sudah berurat-berakar di banyak instansi publik dan swasta. Menurut indeks persepsi korupsi (IPK) dari *Transparency International*, tahun 2011 Indonesia menempati urutan keseratus dengan IPK sebesar tiga koma nol. Tahun sebelumnya (2010), IPK Indonesia sebesar dua koma delapan dan juga pada posisi 100 (Sumber: cpi.transparency.org).
2. Posisi global Indonesia dalam hal Indeks Pembangunan Manusia (IPM) adalah urutan 124 dari 187 negara yang di-

laporkan, dengan nilai IPM sebesar 0,617. Indonesia lebih buruk dari Afrika Selatan, Namibia, Philippina, Thailand dan Malaysia. Di kawasan Asia-Pasifik, Indonesia berada di urutan ke-12 (Sumber: *Human Development Report 2011, United Nations Development Programme*).

3. Pendapatan per Kapita Kasar (Gross National Income), dalam Kekuatan Daya Beli US\$ di beberapa negara berpendapatan menengah di Asia Pasifik, tahun 2011, adalah di urutan ke-9 di antara 21 negara Asia Pasifik, sedangkan posisi global Indonesia adalah urutan 122.
4. Persentase penduduk miskin Indonesia tahun 2009 adalah 14,15%. Angka ini lebih tinggi dari Vietnam (12%), Sri Lanka (8,9%), Thailand (8,1%), dan Malaysia (3,8%).
5. Indeks Gini Indonesia periode 2000-2008 adalah sekitar 0,40 dan tidak mengalami perbaikan dibandingkan dengan periode 1999-1996. Indeks Gini Indonesia pada periode 2000-2008 lebih buruk dari Vietnam, Malaysia, India, Mongolia, Pakistan dan Bangladesh (sumber data: www.unescap.org/stat/-data/syb2011).
6. Tahun 2009, *World Values Surveys* mengumumkan ranking tingkat kebahagiaan nasional untuk 97 negara di dunia. Negara-negara yang disurvei diurut dari yang paling bahagia sampai yang paling kurang bahagia atau tidak puas dengan kehidupan di negara tersebut. Berdasarkan survei tersebut, *mean* dari kebahagiaan subyektif di Indonesia adalah 2,37 dan berada di urutan 40. Angka ini lebih rendah, misalnya, daripada Philippina (2,47), Vietnam (2,52), Malaysia (2,61), dan Nigeria (2,82). Artinya, menurut mayoritas penduduk, hidup di Philippina, Vietnam, Malaysia, dan Nigeria lebih baik daripada hidup di Indonesia.

Statistik di atas merupakan gambaran makro dari tantangan bangsa. Kalau kita

ingin maju dan bahagia, kita masih harus bekerja lebih keras dari yang sekarang. Birokrasi pemerintah harus berperan lebih signifikan lagi, dan untuk itu harus diperkuat kapasitasnya.

E. REFORMASI BIROKRASI DI INDONESIA

Reformasi birokrasi telah menjadi fokus perhatian pemerintah Indonesia, paling tidak selama delapan tahun terakhir. Pasca jatuhnya Presiden Soeharto pada akhir Mei 1998, Indonesia terlibat dalam suatu proses demokratisasi dan desentralisasi untuk mempercepat tercapainya tatakelola pemerintahan yang baik. Demokratisasi dan desentralisasi ini menandai reformasi sektor publik gelombang pertama. Reformasi sektor publik gelombang pertama menempatkan reformasi birokrasi sebagai pendukung dari reformasi manajemen keuangan publik. Reformasi birokrasi tersebut berfokus pada reformasi struktur organisasi dan prosedur serta kebijakan dan praktek sumber daya manusia modern. Namun demikian, hingga akhir tahun 2009 Indonesia masih menghadapi tantangan yang besar dalam memperbaiki efisiensi, efektivitas dan integritas pengeluaran publik, meningkatkan kualitas pelayanan, mengentaskan kemiskinan, dan mengurangi kesenjangan geografis dalam akses dan outcomes.

Menghadapi tantangan tersebut, reformasi birokrasi menjadi issue krusial dan mendorong kebutuhan akan suatu proses reformasi yang digerakkan secara nasional dan dikoordinasikan secara terpusat. Masa pemerintahan kedua Susilo Bambang Yudhoyono (2009-2014), reformasi birokrasi menjadi prioritas utama dari RPJP 2010-2025. Pada Desember 2010, pemerintah menggulirkan *grand-design* reformasi birokrasi untuk kerangka waktu 15 tahun (2010-2025). Selanjutnya, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi menyusun suatu *road-*

map untuk mengintegrasikan spirit dari reformasi birokrasi tersebut. Reformasi birokrasi gelombang kedua diarahkan untuk meningkatkan profesionalisme aparatur negara dan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, baik di pusat maupun di daerah agar mampu mendukung keberhasilan pembangunan di bidang lainnya. Visi reformasi birokrasi gelombang kedua adalah “Terwujudnya Pemerintahan Kelas Dunia”, yaitu pemerintahan yang profesional dan berintegritas tinggi yang mampu menyelenggarakan pelayanan prima kepada masyarakat dan manajemen pemerintahan yang demokratis agar mampu menghadapi tantangan pada abad ke-21 melalui tata pemerintahan yang baik pada tahun 2025.

Area strategis reformasi birokrasi yang dicanangkan pemerintah Indonesia terkesan ambisius namun tidak berfokus pada prinsip-prinsip dasar birokrasi. Meskipun *Grand Design* Reformasi Birokrasi sudah menetapkan profesionalisasi sebagai fokus reformasi, namun dalam penjabarannya tumpang-tindih dengan prinsip-prinsip struktural lain. Area strategis reformasi birokrasi juga tidak secara jelas memisahkan tujuan dan sarana yang dianggap paling rasional untuk mencapai tujuan tersebut.

F. BIROKRATISASI, BUKAN REFORMASI BIROKRASI

Gambaran karakteristik birokrasi pemerintah Indonesia belum mempunyai birokrasi dalam pengertian yang sebenarnya. Pemerintah Indonesia sampai saat ini baru mempunyai sistem administrasi patrimonial dalam terminologi Max Weber atau sistem administrasi substansif dalam terminologi Fred W. Riggs.

Berdasarkan argumen tersebut, pemerintah Indonesia membutuhkan birokratisasi, bukan reformasi birokrasi. Birokrasi pemerintah di Indonesia masih harus ditingkatkan atau dirasionalisasi menuju birokrasi Weberian dengan karakteristik sebagaimana telah digambarkan di muka.

Tanpa terlebih dahulu mencapai birokrasi Weberian, seluruh agenda reformasi birokrasi dan reformasi sektor publik yang berwawasan neoliberal seperti NPM tidak akan terlaksana. NPM hanya dapat berjalan ketika sudah ada etos Weberian yang kuat (Læg Reid, 2008).

Etos Weberian belum terbangun dengan cukup kuat dalam sektor pemerintah di Indonesia. Di sektor pemerintah, penerimaan terhadap validitas gagasan-gagasan rasional belum meluas; regulasi belum sepenuhnya bersandar pada nilai-nilai kepatuhan dan rasionalitas; kepatuhan terhadap regulasi belum kuat; perintah dan kepatuhan dalam sistem otoritas belum ditujukan kepada tatanan impersonal. Birokratisasi akan mampu menciptakan birokrasi yang fungsional. Birokratisasi yang penulis maksudkan adalah usaha menumbuhkan etos birokrasi Weberian dengan mencakup prinsip-prinsip standardisasi dan formalisasi, pembagian kerja dan spesialisasi, hirarki otoritas, profesionalisasi, dan dokumentasi tertulis.

Proses birokratisasi pemerintah selain harus dipercepat juga harus didukung dengan rasionalisasi masyarakat dan institusi politik. Birokrasi tidak beroperasi dalam kevakuman, operasi birokrasi berlangsung dalam kontrol politik dan tuntutan masyarakat. Rasionalisasi hukum, kepatuhan hukum, dan impersonalitas harus ditegakkan agar proses birokratisasi berjalan secara efektif.

G. PENUTUP

Birokrasi merupakan mesin institusional utama dari sektor pemerintah. Birokrasi menunjuk pada organisasi skala luas di mana pejabat melaksanakan otoritas rasional-legal dengan menggunakan staf administratif. Tidak ada mesin institusional lain yang dapat menggantikan birokrasi untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintah yang kompleks. Pasar dan perusahaan hanya dapat beroperasi secara efisien untuk

tugas-tugas yang tingkat kompleksitasnya rendah.

Pemerintah Indonesia sampai saat ini belum mempunyai birokrasi yang sesungguhnya. Pemerintah Indonesia baru mempunyai sistem administrasi patrimonial. Birokrasi yang sesungguhnya dicirikan oleh standardisasi dan formalisasi; pembagian kerja dan spesialisasi; hirarki otoritas; profesionalisasi; dan dokumentasi tertulis. Untuk memfungsikan birokrasi dan sektor pemerintah, Indonesia masih harus berkonsentrasi pada proses birokratisasi, yakni rasionalisasi birokrasi dengan mencakup prinsip-prinsip tersebut. Tanpa rasionalisasi birokrasi yang ditandai dengan etos Weberian yang kuat, birokrasi tidak akan mampu melaksanakan tugas-tugas pemerintah yang kompleks dalam lingkungan yang berubah secara cepat.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Kadir. 2012. *Karakteristik Birokrasi Max Weber pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Kendari Provinsi Sulawesi Tenggara*. Disertasi. Makassar: Universitas Hasanuddin.
- Albrow, M. 2005. *Birokrasi*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Brinkerhoff, Derick W., and Goldsmith, Arthur A. 2002. *Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming*. Prepared for U.S. Agency for International Development Office of Democracy and Governance under Strategic Policy and Institutional Reform, Montgomery Lane, Bethesda, USA.
- Dixit, A. 2012. *Bureaucracy, Its Reform, and Development*. A Revised text for the inaugural A. N. Varma lecture, organized by the India Deve-

- lopment Foundation on 1 February 2012.
- Downs, A., 1965. A Theory of Bureaucracy. *American Economic Review*, Volume: 55, Issue: 1/2, Pages: 439-446
- Dwiyanto, A., (dkk.). 2008. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Evans, Peter B., and Rauch, James E. 1995. *Bureaucratic Structures and Economic Performance in Less Developed Countries*. Center For Institutional Reform and The Informal Sector, University of Maryland at College Park.
- Farazmand, A. 2009 (Editor). *Bureaucracy and Administration*. New York: CRC Press.
- Heady, F. 1992. *Public Administration: A Comparative Perspective*. New York: Marcell Dekker Inc.
- Lægreid P. 2008. 'The New Public Management and Beyond: Towards a Whole-of-Government or a Neo-Weberian Model?', International Conference "Challenges of governance in South Asia", Nepal, December 15-16, 2008.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025
- Peters, G. 2001. *The Future of Governing*. 2nd eds. Lawrence, KS: University of Kansas Press.
- Prasojo, E. 2012. Accelerating Bureaucratic Reform. Opini. <http://www.thejakartapost.com/news/2012/06/05/accelerating-bureaucratic-reform.html>
- Ratnawati, T. 2006. *Potret Pemerintahan Lokal di Indonesia di Masa Perubahan: otonomi Daerah Tahun 2000-2005*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Said, M. 2007. *Birokrasi di Negara Birokratis: Makna, Masalah dan Dekonstruksi Birokrasi Indonesia*. Malang: UMM Press.
- Suryono, A. 2007. *Pentingnya Manajemen Birokrasi Profesional Untuk Mengatasi Kemunduran Birokrasi Dalam Pelayanan Publik*. Diperoleh dari Situs World Wide <http://www.publik.brawijaya.ac.id/>
- Thoha, M. 2008. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. Jakarta: Kencana.
- USAID-DRSP (The United States Agency for International Development, Democratic Reform Support Program). 2006. *Desentralisasi 2006: Membedah Reformasi Desentralisasi di Indonesia*. Jakarta: Democratic Reform Support Program (DRSP).
- Von Mises, L. 2007. *Bureaucracy*. Edited and with a Foreword by Bettina Bien Greaves. New Haven: Yale University Press.
- Waldo, D. 1992. *The Enterprise of Public Administration*. Novato, CA: Chandler & Sharp.
- Weber, Max. 1947. *From Max Weber: Essays in Sociology*. Edited by H.H. Gerth and C. Wright Mills. New York: Oxford University Press.

Weber, Max. 1946. *Max Weber: The Theory of Social and Economic Organization*. Edited by A.M. Henderson and Talcott Parsons. New York: The Free Press.