

REFORMASI ADMINISTRASI NEGARA

Oleh :
Budiman
FIS UNY

Abstrak

Sistem administrasi negara yang diterapkan di Indonesia merupakan adaptasi dari sistem administrasi peninggalan kolonial. Sistem administrasi yang ada menghasilkan sebuah organisasi birokrasi yang kurang terorganisir, cenderung korup aparatnya tidak bertindak inovatif dan kurang dinamis.

Seiring dengan perubahan yang terjadi dalam masyarakat, masyarakat semakin kritis terhadap pemerintah, mengharuskan birokrasi pemerintah harus melakukan perombakan terhadap sistem administrasi yang ada. Kebutuhan akan perubahan dan adaptasi aparatur pemerintah melalui reformasi administrasi negara merupakan kebutuhan yang mendesak dan harus menjadi perhatian utama pemerintah negara yang sedang berkembang. Reformasi Administrasi Negara semakin penting artinya bagi terlaksananya kebijaksanaan dan rencana pembangunan.

Dengan adanya reformasi administrasi akan menghasilkan sebuah pemerintahan wirausaha yang landasan kerjanya adalah visi dan misi dan memberikan ruang gerak yang lebih luas bagi inovasi aparat birokrasi dan partisipasi warga negara dalam setiap proses pengambilan keputusan/ kebijakan.

Kata Kunci: reformasi, administrasi

Pendahuluan

Dewasa ini, dimana masyarakat semakin kritis terhadap pemerintah sebagai penyelenggara negara, reformasi administrasi negara kembali menjadi isu utama di Indonesia. Gejala ini memaksa semua pihak, terutama birokrasi pemerintah, untuk melakukan perbaikan serta mencari alternatif baru tentang sistem administrasi negara yang lebih cocok dengan perkembangan

masyarakat dan perkembangan zaman.

Ada dua pandangan yang berkembang terhadap sosok dan cara kerja aparatur pemerintah di sebagian besar negara berkembang. Pandangan pertama menganggap bahwa birokrasi pemerintah, sebagai sebuah organisasi, dalam mengolah sumber daya yang dimilikinya, mengerahkan para intelektual dari beragam latar belakang pendidikan se-

hingga keberhasilan organisasi lebih terjamin. Birokrasi pemerintah dianggap sebagai pemegang peran utama dan peran tunggal dalam pembangunan suatu negara. Sedangkan pandangan kedua menganggap birokrasi pemerintah sebagai organisasi yang kurang terorganisir dan sering bertindak korup. Aparat birokrasi dianggap kurang bisa beradaptasi dengan modernisasi pembangunan dan bertindak kurang inovatif dan tidak dinamis.

Sistem administrasi negara Indonesia mulai terbentuk sesaat setelah perang kemerdekaan usai sebagai pengganti sistem administrasi kolonial Belanda. Semua pegawai administrasi kolonial digantikan oleh pegawai baru melalui perekrutan besar-besaran untuk mengisi kekosongan pos-pos yang ditinggalkan oleh pegawai pemerintah kolonial. Rekrutmen tersebut tidak didasarkan oleh keahlian dan hanya mengandalkan sumber daya yang belum memadai. *Patronage*, nepotisme dan feodalisme masih cukup melekat dalam sistem administrasi negara Indonesia waktu itu. Birokrasi mengalami jumlah perkembangan aparat yang sangat besar dengan nilai-nilai tradisional yang mewarnai kehidupan birokrasi. Bahkan hingga sekarang, pengaruh budaya politik, yang diwarnai budaya paternalistik dan feodalisme, amat kental dalam budaya birokrasi Indonesia. Sistem perencanaan yang sentralistis sama-

kin mempersempit ruang gerak bagi pegawai untuk berinisiatif dan melakukan inovasi kerja. Pengawasan yang dilakukan hanya bersifat formalitas dan didasarkan atas kriteria ketaatan terhadap sistem dan prosedur menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, sedangkan pertanggungjawaban bersifat terbatas dan penekanannya masih pada audit terhadap pertanggung jawaban keuangan.

Kasim dalam Pidato Pengukuhan Guru Besar di FISIP-UI dengan judul *Reformasi Administrasi Negara sebagai Prasyarat Upaya Peningkatan Daya Saing Nasional* menyatakan bahwa paling tidak ada lima masalah utama yang dihadapi oleh Sistem Administrasi Negara Indonesia yaitu:

1. Derajat sentralisasi yang sangat tinggi.
2. Sistem anggaran yang memisahkan anggaran rutin dengan anggaran pembangunan.
3. Sulit mencari titik temu dalam sistem perencanaan pembangunan nasional yang memakai pendekatan dua arah, yaitu kombinasi pendekatan dari atas ke bawah (*top down*) dan dari bawah ke atas (*bottom up*).
4. Administrasi negara Indonesia sangat dipengaruhi oleh pendekatan birokratis yang menekankan pada pengaturan semua kegiatan berdasarkan prosedur dan

peraturan perundangan-undangan (*rules driven*).

5. Gabungan dari keempat masalah utama telah menghasilkan pelayanan administrasi yang kurang memuaskan masyarakat karena prosedur yang berbelit-belit, biaya mahal, pemberian pelayanan lambat dan ketidakpastian waktu dan biaya, sehingga *transaction cost* menjadi tinggi.

Berpijak pada uraian di atas, maka kebutuhan akan perubahan dan adaptasi aparatur pemerintah melalui reformasi administrasi negara merupakan kebutuhan yang mendesak dan harus menjadi perhatian utama pemerintah negara yang sedang berkembang. Reformasi Administrasi Negara semakin penting artinya bagi terlaksananya kebijaksanaan dan rencana pembangunan. Penyempurnaan kemampuan administratif negara meliputi antara lain: usaha-usaha untuk mengatasi masalah lingkungan kerja, perubahan struktural dalam organisasi, perubahan bentuk institusi (tradisional dan modern) serta perubahan tingkah laku dalam organisasi (individu atau kelompok).

Reformasi Administrasi

Istilah reformasi dapat diartikan sebagai perubahan radikal untuk perbaikan (bidang sosial-budaya, politik, agama) di suatu masyarakat atau negara (Kamus Besar Bahasa

Indonesia, 1990). Sedangkan Yehezkel Dror (dalam Soesilo Zauhar, 1996) mendefinisikan reformasi administrasi sebagai sebuah perubahan yang terencana terhadap aspek utama administrasi atau reformasi administrasi sebagai *The Artificial Inducement of Administrative Transformation Against Resistance*. Definisi tersebut mengandung beberapa implikasi sebagai berikut: a. Reformasi administrasi merupakan kegiatan yang dibuat manusia, tidak bersifat eksidental, otomatis maupun alamiah; b. reformasi administrasi merupakan suatu proses; c. Resistensi beriringan dengan proses reformasi administrasi (Caiden, dikutip oleh Soesilo Zauhar, 1996). Pengertian lainnya menurut Irving Swerdlow sebagaimana dikutip Bintoro Tjokroamidjojo (1992) reformasi administrasi negara adalah perubahan yang terencana terhadap pelaksanaan peran elit penguasa (militer, birokrasi, parpol, dan lain-lain) dalam pencapaian tujuan negara. Soesilo Zauhar menambahkan bahwa reformasi yang seharusnya dilakukan di negara sedang berkembang adalah yang bersifat programatik. Jadi apabila pemerintah melansir suatu program substantif seperti program pertanian, eknomomi, politik, pendidikan, pembangunan masyarakat desa dan lain-lain, memobilisasikan sebagian sumber daya insani dan keuangan serta melenturkan struktur dan prosedur organisasi untuk melak-

sanakan program tersebut, maka kegiatan ini disebut reformasi administrasi negara.

Reformasi akan dapat berjalan dengan efektif jika didesain dengan mempertimbangkan dan melibatkan lingkungan dimana reformasi itu dilaksanakan. Reformasi administrasi negara sering dipandang sebagai bagian dari reformasi masyarakat karena birokrasi dan organisasi pemerintah merupakan bagian dari sistem yang lain seperti sistem politik, sosial-budaya, ekonomi dan sebagainya. Perubahan yang terjadi dalam birokrasi dan cara kerjanya, merupakan akibat dari perubahan yang terjadi pada sistem yang lain. Hahn Been dan Samonte dalam Soesilo Zauhar (1996) mengemukakan 5 alat pengukur reformasi administrasi negara yang meliputi :

- a. Penekanan baru terhadap program,
- b. Perubahan sikap dan perilaku masyarakat dan anggota birokrasi,
- c. Perubahan gaya kepemimpinan yang mengarah kepada komunikasi terbuka dan manajemen partisipatif,
- d. Penggunaan sumber daya yang lebih efisien,
- e. Pengurangan penggunaan pendekatan legalistik

Dror dalam Soesilo Zauhar (1996) berpendapat bahwa tujuan reformasi administrasi negara adalah:

- a. Efisiensi administrasi, dalam arti penghematan uang yang dapat dicapai melalui penyederhanaan formulir, perubahan prosedur, penghilangan duplikasi dan kegiatan organisasi metode lain;
- b. Penghapusan kelemahan atau penyakit administrasi negara seperti korupsi, pilih kasih dan sistem teman dalam sistem politik dan lain-lain;
- c. Pengenalan dan penggalakan sistem merit, pemakaian PPBS, pemrosesan data melalui sistem informasi yang otomatis, peningkatan penggunaan pengetahuan ilmiah dan lain-lain.
- d. Menyesuaikan sistem administrasi negara terhadap meningkatnya keluhan masyarakat;
- e. Mengubah pembagian kerja antara sistem administrasi negara dan sistem politik, seperti meningkatkan otonomi profesional dari sistem administrasi negara dan meningkatkan pengaruhnya pada suatu kebijaksanaan;
- f. Mengubah hubungan antara sistem administrasi dan penduduk, misalnya melalui relokasi pusat-pusat kekuasaan (sentralisasi versus desentralisasi, demokratisasi dan lain-lain).

Fred W. Riggs dalam paper-nya yang berjudul *Administrative Reform as a Problem of Dynamic Balancing* menyatakan ada 2 hal penting dalam reformasi administrasi negara. *Pertama*, bahwa efektivitas

organisasi sangat tergantung pada kemampuannya dalam pemecahan masalah. Lebih lanjut Riggs mengemukakan bahwa ada 2 cara untuk menyempurnakan kerja administrasi negara yaitu:

- a. Meningkatkan kemampuan organisasi, dengan jalan meningkatkan kemampuan organisasi pemerintah untuk memecahkan masalah administratif.
- b. Mengurangi beban masalah yang harus dipecahkan dengan cara mengurangi jumlah masalah administratif.

Kedua, bahwa reformasi administrasi negara yang dilaksanakan harus dibuat dan dirancang oleh pembaharu dan para pemimpin yang berada di dalam negeri, bukan oleh pembaharu dan pemimpin yang berasal dan berada di luar.

Soesilo Zauhar (1996) mengemukakan ada 3 pendekatan yang dipakai sebagai pegangan untuk menentukan kapan reformasi administrasi negara dilaksanakan yaitu:

1. Luasnya tujuan yang hendak dicapai dalam program reformasi administrasi negara.
2. Program reformasi administrasi negara dievaluasi dalam bentuk seberapa besar perubahan organisasi dapat mencapainya.
3. Untuk mengukur kualitas kebijaksanaan negara yaitu didasarkan pada aspek-aspek proses kebijaksanaan seperti polanya,

strukturnya, masukannya dan sebagainya.

Arah Reformasi Administrasi Negara

a. Reformasi Dalam Proses Penyusunan Kebijakan

Groves sebagaimana dikutip dan diterjemahkan oleh Soesilo Zauhar (1996) menyatakan bahwa reformasi administrasi negara mempunyai 2 arti. Pertama, reformasi administrasi negara merupakan proses politik yang dirancang untuk menyetarakan hubungan timbal balik antara birokrasi dengan beragam unsur dalam masyarakat. Kedua, reformasi administrasi negara dipandang sebagai pencangkakan teknologi administrasi yang berasal dari Barat ke negara sedang berkembang. Sebagai sebuah proses politik, maka reformasi administrasi negara selalu terkait dengan sistem politik suatu negara yang menyangkut pada kekuasaan, kepentingan, kebijaksanaan serta kebijakan negara terhadap masyarakat.

Reformasi administrasi negara dapat dimulai pada tingkat pembuatan dan penetapan sebuah kebijakan publik. Dalam arti, proses politik untuk merumuskan dan menghasilkan sebuah kebijakan baik dalam bentuk Undang-undang, Keppres, Kepmen dan lain perlu dikaji ulang dan dirumuskan secara tepat dan akurat dengan menggunakan konsep yang

berlaku umum dengan tidak mengesampingkan hak-hak warga negara.

b. Reformasi Struktural

Administrasi negara sebagai sebuah sistem terbuka, dalam menjaga keberadaannya, harus mau dan mampu mengadakan menyesuaikan-penyesuaian terhadap perubahan lingkungannya. Menurut Agus Joko Purwanto (2001) ada 3 faktor dalam melaksanakan reformasi struktural, yaitu:

1) Struktur Pengambilan keputusan.

Proses pengambilan keputusan yang sentralistik telah menutup pintu bagi partisipasi warga negara dan aparat birokrasi untuk bertindak inovatif. Sistem sentralistik tersebut menghasilkan sebuah regulasi dalam wujud manual kerja yang sangat detail. Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi di era otonomi daerah, pejabat level menengah ke bawah berhak dan perlu mendapatkan kewenangan yang lebih besar dalam proses pengambilan keputusan dan mengalokasikan sumber dana bagi daerah se-

bagai pelaksanaan sistem administrasi yang desentralistik. Misalnya: keputusan tentang investasi pada jumlah modal tertentu cukup diputuskan oleh pejabat daerah.

2) Reformasi Organisasi

Pasca era kapitalis sekarang ini, akan muncul bentuk masyarakat baru yang disebut dengan masyarakat pasca kapitalis (*The Post-Capitalist Society*). Dalam bentuk masyarakat ini unsur utama dalam produksi tidak lagi modal, sumber daya alam dan sumber daya manusia namun telah bergeser menjadi pengetahuan (*knowledge*) dan konfigurasi kelompok utama masyarakat turut berubah menjadi *knowledge (based) workers*, yang terdiri dari *knowledge executives, knowledge professionals, dan knowledge employees* baik yang berada dalam sektor privat maupun sektor publik.

Pergeseran yang terjadi tidak hanya dalam unsur utama produksi namun juga perubahan lingkungan kerja.

Tabel 1. Perubahan-Perubahan Lingkungan Kerja

SEMULA	SEKARANG
Unskilled work Meaningless repetitive tasks Individual work Functional-based work Single skilled Power of bosses Coordination from above	Knowledge work Innovation and caring Team work Project-based work Multiskilled Power of customers Coordination among peers

Sumber: Gifford and Pinchot, Elizabeth. (dalam Agus Joko Purwanto,2001)

Dengan adanya perubahan tersebut, memaksa pemerintah sebagai penyelenggara negara harus merombak ulang sistem birokrasi yang ada. Administrasi negara diharapkan dapat menyediakan ruang gerak yang lebih bebas bagi inovasi aparat birokrasi dan partisipasi war-

ga negara dalam proses pengambilan keputusan. Perombakan ulang sistem birokrasi akan membentuk organisasi yang ramping, fleksibel, responsif dan mampu bekerja sama dengan semua pihak yang berkepentingan atau sebuah pemerintahan Wirausaha

Tabel 2. Perbedaan antara Sistem Birokrasi dengan Pemerintahan Wirausaha

Pemerintahan Wirausaha	Birokrasi
Steering	Rowing
Empowering	Service
Competition	Monopoly
Mission driven	Rule-driven
Funding outcomes	Budgeting inputs
Customer-driven	Bureaucracy driven
Earning	Spending
Preventing	Curing
Teamwork/participation	Hierarchy
Market	Organization

Sumber: Frederickson, George H. (dalam Agus Joko Purwanto, 2001)

Berdasarkan tabel tersebut di atas, administrasi negara diharapkan:

1. Lebih mengarahkan ketimbang ikut berperan serta didalamnya;
2. Memberikan wewenang kepada masyarakat ketimbang sekedar melayani;
3. Lebih sebagai pendorong untuk terjadinya kompetisi dalam pemberian pelayanan, dengan mendorong munculnya sebanyak mungkin pemberi jasa pelayanan;
4. Lebih digerakkan oleh misi ketimbang oleh peraturan;
5. Lebih berorientasi kepada hasil (*outcomes*)
6. Lebih berorientasi kepada kepentingan publik (*customers oriented*);

7. Lebih mampu menghasilkan dana ketimbang hanya membelanjakan;
8. Lebih antisipatif;
9. Tidak sentralistis; dan
10. Berorientasi pada pasar; dengan cara perubahan dilakukan melalui mekanisme pasar

Osborne dan Gaebler sebagaimana dikutip dan diterjemahkan oleh Agus Joko Purwanto menyebutkan bahwa peraturan sebagai landasan kerja birokrasi selama ini telah mampu mengurangi penyelewengan tetapi juga telah menghalangi kreativitas pegawai. Lebih lanjut Osborne dan Gaebler menyarankan agar peraturan-peraturan yang ada dikajikembali dan dikurangi jumlahnya birokrasi bekerja berdasar landasan visi dan misi ketimbang oleh peraturan. Birokrasi yang bekerja berlandaskan yang visi dan misi akan lebih efektif, efisien, inovatif, fleksibel, dan lebih memiliki semangat yang tinggi.

c. Reformasi Budaya Organisasi

Perubahan kebijakan dalam bentuk perundangan-undangan juga perlu dibarengi dengan perubahan pada tingkat tata nilai dan budaya. Produk perundangan sebagai produk formal birokrasi harus dapat diinternalisasikan menjadi budaya organisasi. Setiap kebijakan yang dibuat seharusnya berdasarkan pengalaman, pengetahuan, kebutuhan dan keinginan seluruh warga negara dan

administrasi negara untuk kemudian diinternalisasikan lagi hingga menjadi budaya politik bangsa. Setiap warga negara dan aparat birokrasi perlu selalu menempatkan dirinya pada posisi siap belajar bersama-sama dan mengembangkan pengetahuan bersama-sama. Warga negara dan administrasi negara yang memiliki pengetahuan dan budaya politik yang baik akan lebih cepat didalam merespons perubahan-perubahan lingkungan dengan demikian akan mempermudah pencapaian visi dan misi sebagai landasan kerja birokrasi.

Penutup

Reformasi administrasi negara adalah perubahan yang terencana terhadap pelaksanaan berupa kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dibuat oleh pemerintah dengan melakukan revisi, perbaikan birokrasi pemerintah serta mencari alternatif baru tentang sistem administrasi negara yang lebih cocok dengan perkembangan masyarakat dan perkembangan zaman di negara-negara sedang berkembang. Reformasi yang dilaksanakan meliputi 3 hal, yaitu (a) reformasi pengambilan kebijakan, (b) reformasi struktural reformasi dan (c) reformasi budaya organisasi. Dengan adanya reformasi administrasi negara akan tercipta sebuah pemerintahan wirausaha dengan landaskan kerja visi dan misi dan memberikan ruang gerak yang lebih

luas bagi inovasi aparat birokrasi dan partisipasi warga negara dalam setiap proses pengambilan keputusan/ kebijakan.

Daftar Pustaka

- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. (1990). *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Joko Purwanto, Agus, *Reformasi Administrasi Negara Indonesia*
- Kasim, A. (1998). *Reformasi Administrasi Negara sebagai Prasyarat Upaya Peningkatan daya saing Nasional*. Pidato Pengukuhan Guru Besar tetap pada FISIP-UI.

Nur Budiyanto, M. *Reformasi Administrasi Negara dalam Era Globalisasi*

Zauhar, S. (1996). *Reformasi Administrasi (Konsep, Dimensi dan Strategi)*. Bumi Aksara.

Biodata Penulis

Budiman, S.Pd adalah staf pengajar muda pada Program Studi Pendidikan Administrasi Perkantoran Fakultas Ilmu Sosial. Menyelesaikan S1 pada Program Studi yang sama.