

## Reformasi Birokrasi Lokal Berbasis Kepulauan di Kecamatan Tanimbar Selatan Ditinjau dari Dimensi Manajemen Tata Kelola Pemerintahan

Telly Muriany<sup>1\*</sup>, Victor S. Ruhunlela<sup>2</sup>

<sup>1</sup>STISIP Kebangsaan, Masohi; [tellymuriany@yahoo.co.id](mailto:tellymuriany@yahoo.co.id)

<sup>2</sup>Universitas Pattimura; [vruhunlela69@gmail.com](mailto:vruhunlela69@gmail.com)

\*Correspondence: [tellymuriany@yahoo.co.id](mailto:tellymuriany@yahoo.co.id)

Received: 01 Maret 2021; Accepted: 30 April 2021; Published: 30 April 2021

### Abstract:

Bureaucratic reform is a major and fundamental change in the paradigm and governance of Indonesia. Various bureaucratic reform movements experienced by developed countries have been inspired by public pressure on the need to improve the quality of public services provided by the government. The issue of bureaucracy is interesting to debate in the context of public administration in South Tanimbar District because the bureaucracy is ineffective. The research method used is descriptive qualitative research. The results show that the accountability aspect of the apparatus in public services has been implemented, but it needs guidance, capacity and mental improvement. Monitoring and evaluation are not optimal because of the mentality, culture and elitist nature of the bureaucracy. Law enforcement has been implemented, but not optimally. The transparency aspect of public services has been implemented but has not been maximized. The conclusion is that the dimensions of management and good governance are not optimal, especially the bureaucratic behavior tends to be pathological in the mentality of the bureaucratic apparatus. Procedures and systems are still considered a formality only exists on paper. The meaning of bureaucracy in the clarity of procedures, the whole context of governance. Supervision and control are carried out if there are evaluation indicators, unclear SOPs and workload make it very difficult to measure the evaluation process. The mentality, culture and elitist nature of the bureaucracy have an impact on law enforcement both in terms of policy substance and procedure.

**Keyword:** *bureaucracy, Tanimbar Islands, local management reform*

### Abstrak:

Reformasi birokrasi adalah perubahan besar dan mendasar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan Indonesia. Berbagai gerakan reformasi birokrasi yang dialami negara-negara maju banyak diilhami oleh tekanan masyarakat akan perlunya peningkatan kualitas pelayanan publik yang diberikan pemerintah. Permasalahan birokrasi menarik untuk diperdebatkan dalam konteks administrasi publik di Kecamatan Tanimbar Selatan mengingat *outcome* birokrasi kurang efektif tercapai di Kecamatan tersebut. Metode Penelitian yang digunakan yaitu penelitian deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan aspek akuntabilitas aparatur dalam pelayanan publik telah diterapkan, namun masih memerlukan pembinaan, peningkatan kemampuan dan mental aparatur. Aspek monitoring dan evaluasi kurang optimal dilakukan terkait dengan mentalitas, budaya dan sifat elitis birokrasi. Penegakan hukum sudah dijalankan, namun tidak optimal membawa dampak pada penegakkan hukum baik berupa substansi kebijakan maupun prosedur. Aspek transparansi pelayanan publik sudah berjalan namun belum maksimal masih perlu ditingkatkan. Kesimpulannya dimensi manajemen dan tata kelola pemerintahan

yang baik belum optimal diterapkan khusus perilaku birokrasi yang cenderung patologis yang sudah melembaga dalam mental aparat birokrasi. Sifat prosedur dan sistem masih dianggap sebagai formalitas yang hanya eksis diatas kertas. Pemaknaan birokrasi masih berada pada kejelasan prosedur, bukan pada keseluruhan konteks governance. Pengawasan dan pengendalian hanya akan dapat terlaksana jika ada kejelasan terhadap indikator evaluasi, padahal ketidakjelasan SOP dan beban kerja sangat tidak memungkinkan menyulitkan proses evaluasi yang terukur. Mentalitas, budaya permakluman dan sifat elitis birokrasi, setidaknya membawa dampak pada penegakkan hukum baik berupa substansi kebijakan maupun prosedur.

**Kata kunci:** birokrasi; Kepulauan Tanimbar; reformasi manajemen lokal

---

## 1. Pendahuluan

Reformasi birokrasi adalah perubahan besar dan mendasar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan yang mengarah pada organisasi (kelembagaan), tata laksana, Sumber Daya Manusia (SDM), pelayanan, akuntabilitas dan perundang-undangan serta pola pikir yang termuat dalam Grand Desain Reformasi Birokrasi Indonesia 2010-2025 (GDEB, 2010). Perbaikan proses birokrasi dari tingkat Pemerintah Pusat sampai Pemerintah Daerah adalah wujud dari kehendak untuk melakukan reformasi birokrasi. Tuntutan itu disebabkan karena masyarakat umumnya menginginkan ada perbaikan pelayanan dan tata kelola birokrasi sebagai cara membentuk pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan pemerintahan yang baik (*good governance*). Berbagai gerakan reformasi birokrasi yang dialami negara-negara maju banyak diilhami oleh tekanan masyarakat akan perlunya peningkatan kualitas pelayanan publik oleh pemerintah.

Reformasi birokrasi seharusnya menjadi solusi bagi pemerintah Indonesia dalam menyelesaikan persoalan-persoalan pelayanan publik. Namun dalam kenyataannya, belum mampu menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang ada. Hal itu disebabkan karena merajalelanya kasus korupsi, struktur birokrasi yang kaku, kompleks, dan terfragmentasi, budaya kekuasaan yang berlebihan, politisasi birokrasi yang semakin meluas, kualitas aparatur yang buruk, serta kualitas pelayanan yang buruk. Idealnya, birokrasi dalam melakukan penataan administrasi kebijakan publik terlepas dari semua kepentingan politik. Dalam kenyataannya, birokrat saat ini memiliki keterkaitan yang erat dengan kepentingan politik (Haning, 2015).

Salah satu hal yang sangat mendesak untuk segera dilakukan dalam reformasi birokrasi publik di Indonesia adalah mengkaji kembali struktur birokrasi yang sekarang ini sangat hierarkis, panjang, dan kompleks. Struktur yang panjang membuat proses kerja bukan hanya lamban tetapi sering menjadi sumber distorsi informasi yang mengakibatkan birokrasi gagal merespons masalah publik secara tepat dan cepat. Situasinya menjadi semakin buruk karena struktur yang hierarkis berinteraksi dengan budaya paternalisme yang kuat sehingga memunculkan banyak penyakit birokrasi. Dengan struktur kekuasaan yang berlaku sekarang ini membuat interaksi antara warga dan birokrasinya menjadi rumit dan tidak optimal (Dahyar Daraba H, 2019). Birokrasi memiliki kecenderungan mengutamakan kepentingan sendiri (*self serving*), mempertahankan status quo dan resisten terhadap perubahan, dan memusatkan kekuasaan. Hal inilah yang kemudian memunculkan kesan bahwa birokrasi cenderung lebih mementingkan prosedur dari pada substansi, lamban, dan menghambat kemajuan.

Reformasi birokrasi di Kecamatan Tanimbar Selatan nampaknya sangat urgen dilakukan saat ini. Fakta menunjukkan bahwa Kecamatan Tanimbar Selatan masih dihadapkan dengan berbagai kendala dalam urusan publik terutama yang berkaitan erat dengan pelayanan akan kebutuhan publik. Fenomena kesenjangan kualitas birokrasi yang belum mampu diselesaikan Pemerintah Kecamatan Tanimbar Selatan adalah pelayanan publik pada tingkat kecamatan yang disebabkan oleh rendahnya reformasi tata kelola pemerintahan (*governance*), kedudukan, kewenangan, dan kapasitas struktur Organisasi Perangkat

Daerah (OPD), dan Pemerintah Kecamatan. Permasalahan utama kondisi birokrasi saat ini pada Kecamatan Tanimbar Selatan adalah karakteristik geografis yang terisolasi. Transportasi yang kurang memadai, berdampak pada rendahnya mobilitas orang, barang, dan jasa. Keterbatasan lainnya adalah aspek komunikasi. Hal-hal itu secara langsung mempengaruhi perwujudan pelayanan publik yang berkualitas.

Laporan untuk *Arafura Timor Seas Ecosystem Action Programme* (Hermien L. Soselisa, H.L., Sihasale, W.R., Soselisa, T.S., 2011) menunjukkan di bidang pendidikan, angka putus sekolah tinggi, sebaliknya angka partisipasi sekolah rendah. Di bidang kesehatan, derajat kesehatan masyarakat walaupun cenderung meningkat, tetapi belum mencapai standar pelayanan minimal. Misalnya, tingkat kematian bayi (IMR) di kabupaten Kepulauan Tanimbar untuk tahun 2009 masih cukup tinggi (17,6), di atas IMR rata-rata Provinsi Maluku (8,4) (BPS, 2016; BPS, 2017).

Penelitian tentang reformasi birokrasi dari aspek administrasi publik telah dilakukan dan menghasilkan analisis tentang model reformasi administrasi di era reformasi tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) untuk peningkatan pelayanan publik (Esmark, 2017). Dalam teori tersebut, Esmark menyebut model "teknokrasi modern terakhir (*late modern technocracy*). Model ini menggunakan tiga aspek penting dalam reformasi birokrasi yaitu (1) pemerintahan yang terkoneksi (*connective governance*) yang meliputi teknologi, jaringan informasi, dan komunikasi; (2) Manajemen resiko (*risk management*) yang terdiri dari perubahan organisasional dan adaptasi; dan (3) manajemen kinerja, yang mencakup inovasi dan pembelajaran.

Dalam buku putih Lembaga Administrasi Negara (LAN) Republik Indonesia menyebutkan bahwa ada empat dimensi utama yang perlu dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam menjalankan reformasi birokrasi. Salah satunya adalah dimensi *Tata kelola* yang terdiri dari: akuntabilitas, transparansi, penegakan hukum, dan transparansi.

Melihat perkembangan birokrasi saat ini, paling tidak ada sasaran utama yang ingin dilakukan Pemerintah Kecamatan Tanimbar Selatan yaitu sasaran memperbaiki atau meningkatkan penyelenggaraan pelayanan publik melalui penguatan birokrasi yang belum tercapai sesuai target tahun 2020. Permasalahan birokrasi masih menarik untuk diperdebatkan dalam konteks administrasi publik di Kabupaten Kepulauan Tanimbar mengingat *outcome* birokrasi kurang efektif tercapai di kabupaten tersebut.

Penelitian ini difokuskan pada reformasi birokrasi lokal berbasis kepulauan di Kecamatan Tanimbar Selatan ditinjau dari aspek manajemen tata kelola pemerintahan sebagai salah satu aspek penting dalam melaksanakan pelayanan publik di kecamatan yang berkarakter kepulauan tersebut. Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menjelaskan reformasi birokrasi lokal berbasis kepulauan di Kecamatan Tanimbar Selatan ditinjau dari dimensi manajemen tata kelola pemerintahan.

Penelitian menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penggunaan pendekatan penelitian kualitatif dipandang tepat untuk memperoleh gambaran yang mendalam dan menyeluruh terkait fokus penelitian.

Pengkajian ini difokuskan pada reformasi birokrasi terhadap manajemen tata kelola, melalui: (a) akuntabilitas; (b) monitoring dan evaluasi; (c) penegakan hukum; dan (d) transparansi. Data dikumpulkan dengan metode wawancara, observasi, dan studi dokumen kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif. Sumber informasi penelitian adalah Camat, Kepala Dinas terkait, Kepala Desa, dan Anggota DPRD Kabupaten.

## **2. Hasil Penelitian**

### *2.1. Manajemen Tata Kelola Pemerintahan*

Tata kelola pemerintahan berhubungan dengan upaya pembangunan yang pada hakikatnya mengubah keseimbangan baru. Upaya itu dianggap lebih baik untuk kehidupan manusia dan merupakan

proses multi dimensi dengan melibatkan segala sumber daya yang ada. Tujuannya adalah untuk meningkatkan kualitas hidup manusia dan masyarakat. Untuk mencapai tujuan tersebut, pembangunan dilakukan secara berkelanjutan serta berlandaskan kemampuan yang mengacu pada ilmu pengetahuan dan teknologi. Hal itu berarti pembangunan mesti tetap memperhatikan permasalahan yang ada serta lingkungan hidup termasuk sumber daya alam yang menjadi sarana untuk mencapai keberhasilan pembangunan dan jaminan bagi kesejahteraan hidup di masa depan (Salam, Hawing, & Akbar, 2020).

Untuk meningkatkan pelayanan publik yang efektif dan efisien, maka sudah merupakan keniscayaan bahwa struktur organisasi akan sangat mempengaruhi kinerja birokrasi itu sendiri. Hasil penelitian tentang reformasi manajemen atau tata kelola pada Kecamatan Tanimbar Selatan, Kabupaten Kepulauan Tanimbar dilihat dari aspek: (a) akuntabilitas; (b) monitoring dan evaluasi; (c) penegakan hukum; dan (d) transparansi.

### 2.1.1. Akuntabilitas

Akuntabilitas adalah suatu prinsip yang menjadi dasar pelaksanaan fungsi pemerintahan baik nasional maupun lokal. Pelaksanaan prinsip akuntabilitas ini sebenarnya tidak berjalan sendiri, namun dihubungkan juga dengan prinsip yang lain seperti prinsip pengawasan, transparansi, efektifitas dan efisiensi, partisipasi masyarakat, persamaan, responsivitas, pelaksanaan aturan hukum, konsensus bersama dan visi strategis (UNDP, 1997).

Aspek akuntabilitas telah menjadi perhatian pemerintah kecamatan, namun masih kurang optimal jika tidak melibatkan pemerintah daerah dalam melakukan pembinaan mental aparatur dan pengawasan yang dilakukan secara intensif dan berkelanjutan. Hasil pengamatan yang dilakukan oleh penulis terdapat gejala umum yang membedakan antara aparat OPD dan Kecamatan yaitu masalah mentalitas. Ada pandangan bahwa meskipun mekanisme akuntabilitas telah ada dalam birokrasi namun wilayah kerja mereka tidak akan bisa dipantau oleh pemerintah Kabupaten karena aspek geografis kecamatan yang berupa daerah kepulauan.

Dalam urusan penyelenggaraan kinerja tidak ditemukan dokumen analisis jabatan, analisis beban kerja atau evaluasi jabatan. Padahal dokumen-dokumen inilah yang memuat standar kinerja dan evaluasi kinerja aparatur. Ketiadaan dokumen-dokumen ini membuat aparatur kecamatan dianggap tidak akuntabel.

Di sisi lain, akuntabilitas semestinya bisa didongkrak melalui pengawasan publik terhadap kinerja pemerintah kecamatan. Ada asumsi yang menyatakan bahwa perbaikan akuntabilitas bukan bergantung pada niat dari institusi melakukan perubahan, melainkan juga hasil dari pengawasan masyarakat. Pengawasan ini akan mendorong aparatur untuk bekerja maksimal sesuai dengan kewenangan. Masalah utama yang timbul adalah lemahnya tuntutan publik. Masyarakat masih cenderung melihat birokrat sebagai "raja" yang keberadaan ataupun hasil kerjanya tabu untuk dipertanyakan. Persoalan tradisi inilah yang menjadi penyebab rendahnya tuntutan publik terhadap akuntabilitas.

Salah satu sasaran yang dicanangkan di dalam Grand Design Birokrasi adalah meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi. Sasaran tersebut dilakukan dengan melaksanakan penguatan akuntabilitas kinerja yang dilaksanakan oleh Tim RB K/L/Pemda. Ditemukan bahwa tantangan yang dihadapi dalam mewujudkan birokrasi yang bersih dan akuntabel antara lain: (1) Rendahnya komitmen pimpinan di tingkat pusat dan daerah dalam upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi. Meskipun Indeks Persepsi Korupsi membaik, tetapi upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi belum memberikan hasil yang signifikan; (2) Penyelenggaraan pemerintahan belum mencerminkan penyelenggaraan yang bersih dan bebas KKN; (3) Peran Aparat Pengawas Internal masih belum sepenuhnya mendorong penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN; (4) Manajemen kinerja masih belum sepenuhnya diterapkan; (5) Kualitas akuntabilitas kinerja instansi pemerintah masih rendah. Hal ini ditandai dengan lemahnya keterkaitan antara input anggaran dengan kinerja organisasi, dan orientasi kegiatan masih belum sepenuhnya berfokus pada hasil yang diharapkan

dan dampak kemanfaatan yang ditimbulkan terhadap masyarakat/publik baik secara langsung maupun tidak langsung; (6) Manajemen pembangunan nasional belum berjalan secara optimal; (7) Penetapan indikator kinerja nasional dan kementerian/lembaga (K/L) belum didukung oleh sistem dan kelembagaan yang mantap. Antara sistem perencanaan, penganggaran, pengadaan, pelaporan, monitoring dan evaluasi, dan pengawasan belum sinergis dan terintegrasi. Manajemen pembangunan nasional belum menerapkan sistem *reward* dan *punishment* yang efektif; (8) Dalam RPJMD 2015-2019, untuk agenda “Membangun transparansi dan akuntabilitas kinerja pemerintahan” telah ditetapkan arah kebijakan dan strategi pembangunan.

Berdasarkan *grand desain* dan *roadmap* birokrasi dan beberapa hasil wawancara menyangkut aspek akuntabilitas aparatur Pemerintah Kecamatan Tanimbar Selatan dalam pelayanan publik, maka dapat dikatakan bahwa akuntabilitas aparatur telah diterapkan, namun masih memerlukan pembinaan dan peningkatan terutama dari sisi kemampuan dan mental aparatur, sehingga perilaku birokrasi yang cenderung patologis yang sudah melembaga dalam mental aparat birokrasi dapat dikurangi ataupun dihilangkan.

### 2.1.2. *Monitoring dan Evaluasi*

Monitoring adalah kegiatan yang dilakukan baik secara internal maupun eksternal. Tujuannya untuk memantau proses kegiatan atau jam kerja dalam rangka memastikan semua tugas pokok dan fungsi setiap seksi atau sub bagian berjalan sesuai dengan standar operasional prosedur yang ditetapkan. Monitoring dalam konteks birokrasi mirip dengan pelaksanaan pengawasan oleh pihak-pihak tertentu untuk mengetahui sejauhmana perencanaan yang ditetapkan sesuai dengan implementasinya. Dalam hal ini monitoring yang dimaksud adalah kegiatan pemantauan pelaksanaan pelayanan publik kepada warga masyarakat di wilayah pemerintahan Kecamatan Tanimbar Selatan.

Selanjutnya evaluasi dimaksudkan untuk menilai kualitas hasil pelaksanaan pelayanan publik yang dilakukan secara reguler dan sistematis berdasarkan kondisi dan karakteristik wilayah dan konteks pelayanan publik yang diselenggarakan oleh aparatur berdasarkan strategi atau pendekatan yang tepat. Selain itu, evaluasi yang dilakukan dalam rangka pelayanan publik pemerintah kecamatan dimaksudkan untuk mengenali dan menggali informasi yang berkaitan dengan kepuasan atau ketidakpuasan masyarakat terhadap proses dan hasil atau kualitas pelayanan yang diberikan dengan Ukuran pada kaidah dan standar serta norma-norma yang berlaku dan disepakati bersama.

Berdasarkan pendapat tersebut, maka monitoring dan evaluasi merupakan hal yang fundamental dan menentukan keberhasilan pelaksanaan birokrasi. Penelitian menemukan bahwa monitoring dan evaluasi dalam konteks birokrasi Pemerintah Kecamatan memang dilakukan, namun seringkali kegiatan monitoring dan evaluasi tidak optimal karena tidak ditindaklanjuti sehingga dianggap sebagai rutinitas belaka tanpa tindak lanjut. Tindak lanjut monitoring dan evaluasi itulah yang tidak dilakukan dengan baik oleh lembaga terkait atau atasan langsung. Kendala selain faktor tindak lanjut adalah tidak adanya standar kriteria penilaian yang ditetapkan seperti Standar Operasional Prosedur (SOP) sehingga sulit mengukur keberhasilan pelayanan publik. Mentalitas aparatur, budaya pemakluman, dan sifat elitis birokrat menjadi faktor penghambat lain dari kurang optimalnya monitoring dan evaluasi. Model tebang pilih dan pengebirian hak-hak juga dipengaruhi oleh strata sosial.

Pengawasan dan pengendalian hanya akan dapat terlaksana jika ada kejelasan indikator evaluasi. Ketidakjelasan SOP dan beban kerja sangat tidak memungkinkan dan menyulitkan proses evaluasi secara terukur. Akibatnya, kondisi saling memaklumi keterbatasan menjadikan hasil dari monitoring dan evaluasi seringkali tidak ditindaklanjuti.

### 2.1.3. *Penegakan Hukum*

Birokrasi tidak terlepas dari aspek penegakan hukum khususnya dalam penyelenggaraan pelayanan umum dan pembangunan. Dalam penelitian ini yang dimaksudkan dengan penegakan hukum dalam

birokrasi adalah aparaturnya penyelenggaraan pelayanan publik lebih mengutamakan konsistensi dan komitmen dalam memberikan pelayanan publik dengan tidak membedakan latar belakang dan status sosial masyarakat yang memerlukan pelayanan aparaturnya pemerintah kecamatan.

Penegakan hukum dalam arti keadilan dan kesamaan hak dalam pelayanan publik kurang optimal karena masih ada masyarakat yang mengeluh mengenai waktu pelayanan yang diberikan oleh pegawai. Pernyataan tersebut dapat diinterpretasikan bahwa pelayanan publik kurang konsisten dengan harapan masyarakat karena masih ada perbedaan cara pelayanan publik dilihat dari sisi waktu, kesederhanaan, dan kemudahan dalam mengurus berbagai masalah yang dibutuhkan masyarakat.

Dengan kata lain, penegakan hukum sudah dijalankan namun kurang optimal karena masih ada aparaturnya yang memberikan pelayanan publik yang lebih cepat kepada warga masyarakat yang memiliki status sosial yang lebih tinggi ketimbang dengan warga masyarakat biasa. Hal itu tidak lepas dari budaya lokal seperti Duan Lolat, Urayana, dan Kidabela yang masih kuat dalam masyarakat bahkan dalam lingkungan birokrasi. Sebagai contoh, hasil pengamatan menunjukkan ada pelayanan pilih-pilih orang didasarkan pada budaya ketika paman ataupun keluarga pamannya dari garis keturunan ibu, yang dianggap sebagai Duan atau tuan atau pelindungnya yang membutuhkan pelayanan publik, maka akan diprioritaskan dengan melanggar kesepakatan mengantri. Begitu juga bila di tengah masyarakat itu ada orang yang merupakan *Urayanannya* atau kumpulan dari keluarga ibu atau ayah, mereka yang akan diprioritaskan.

Fakta itu menjelaskan bahwa penegakan hukum atau pemberian sanksi kepada aparaturnya yang tidak taat azas tidak terjadi. Aparaturnya perlu dibimbing agar dalam memberikan pelayanan publik tidak pilih-pilih. Penulis menemukan beberapa hal krusial terkait aspek penegakan hukum, yaitu: Pertama, penegakan hukum dikontekskan pada pemenuhan hak pelayanan masyarakat; kedua, masih ada pelapisan sosial yang bekerja pada konteks penegakan aturan; ketiga, tingginya tingkat kompromi terhadap aturan di luar diskresi ataupun melebihi nilai toleransi prosedur hukum; dan keempat, pemberian *reward* dan *punishment* tidak tegas dan berimbang.

#### 2.1.4. *Transparansi*

Transparansi dan akuntabilitas adalah dua hal yang menjadi nyawa dalam konsep *good governance*. Transparansi secara umum mencakup batasan-batasan operasional tentang kejelasan dan keterbukaan organisasi dalam perincian pengelolaan barang publik dalam rangka pemenuhan hak publik atas keterbukaan informasi. Masalah yang muncul adalah urusan birokrasi masih dianggap urusan eksklusif, bagi masyarakat karena masyarakat dianggap tidak paham alur kerja birokrasi. Oleh karena itu, bingkai birokrasi diarahkan untuk menghilangkan hal-hal tersebut guna meningkatkan kualitas dari birokrasi itu sendiri. Transparansi dalam konteks penyelenggaraan pelayanan publik adalah terbuka, mudah, dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan serta disediakan secara memadai dan mudah dimengerti (Ratminto & Atik Septi Winarsih, 2013).

Dalam pelayanan publik, transparansi aparaturnya sangat diperlukan karena masyarakat yang cerdas memerlukan kepastian pelayanan publik sesuai hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di lain pihak, transparansi ini dianggap sangat menentukan kredibilitas pemerintah dalam melakukan pelayanan publik. Aparaturnya sudah memiliki komitmen untuk memberikan pelayanan publik secara transparan, terutama dalam menjelaskan alur dan prosedur pelayanan. Namun dalam proses pelayanan masih terkendala dengan keterbatasan sarana dan prasarana pendukung. Misalnya, di Kantor Kecamatan hanya tersedia 2 (dua) unit komputer yang digunakan bukan saja oleh aparaturnya kecamatan akan tetapi oleh semua UPT yang ada. Selain keterbatasan sarana, sumber daya yang mampu menggunakan sarana pun terbatas sehingga terkadang pelayanan publik mengalami keterlambatan karena operator komputer tidak berada di tempat.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemaknaan birokrasi terhadap aspek transparansi masih tentang kejelasan prosedur pelayanan publik, belum sampai pada keseluruhan proses pelayanan dalam

konteks *good governance*. Sifat elitis yang ada dalam pengelolaan organisasi berbanding terbalik dengan lemahnya akses publik terhadap dapur birokrasi padahal minat masyarakat untuk mengetahui proses penyelenggaraan birokrasi terbilang cukup besar.

## 2.2. Manajemen Perubahan dalam Birokrasi di Kecamatan Tanimbar Selatan

Interpretasi peneliti terhadap temuan di lapangan menghasilkan ulasan tentang manajemen perubahan pada birokrasi di Kecamatan Tanimbar Selatan sebagai berikut: 1) Jenis perubahan; 2) Tipe perubahan (Nolan, 2001); 3) Hal-hal yang terkait dengan perubahan, 4) Kunci utama perangsang perubahan; 5) Komponen perubahan, 6). Konteks penolakan perubahan (Stephen P. Robbin, 1991).

### 2.2.1. Jenis Perubahan

Menurut sudut pandang jenis perubahan, setidaknya terdapat 5 jenis perubahan yang diketahui dalam manajemen perubahan yaitu: 1) perubahan visi dan misi; 2) perubahan strategi; 3) perubahan operasional/struktural; 4) perubahan teknologi; 5) perubahan sikap dan perilaku aparatur. Temuan penelitian dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

**Tabel 1.** Interpretasi Terhadap Jenis Perubahan dalam Birokrasi di Kecamatan Tanimbar Selatan

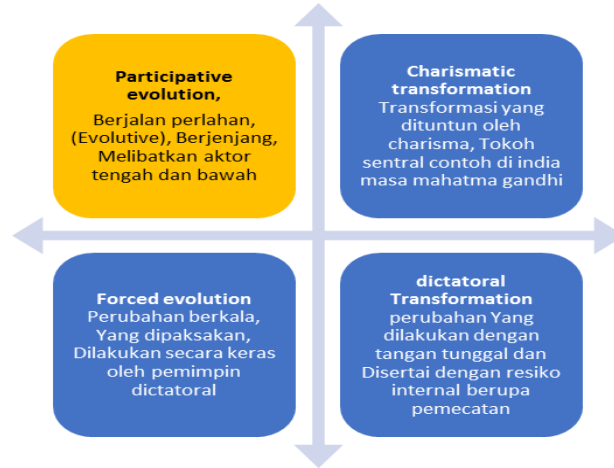
<b>Jenis Perubahan</b>	<b>Interpretasi terhadap hasil penelitian</b>
<b>Perubahan visi dan misi</b>	Tidak ditemukannya perubahan yang dituntun oleh visi dalam mengelola organisasi.
<b>Perubahan strategi</b>	Secara garis besar tidak ada perubahan strategis.
<b>Perubahan operasional/strategi</b>	Tidak terdapatnya peningkatan utilitas birokrasi melalui perubahan struktur dan operasi dari birokrasi karena tidak merit.
<b>Perubahan teknologi</b>	Perubahan teknologi tidak diimbangi dengan penguatan infrastruktur.
<b>Perubahan sikap dan perilaku aparatur</b>	Tidak ada perubahan perilaku dan mental aparatur.

*Sumber: Hasil Penelitian setelah diolah (2019)*

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa tidak ada visi yang menuntun pengelolaan organisasi. Dari sisi perubahan strategi, secara garis besar tidak ada perubahan strategi yang dimunculkan mengingat tidak ditemukannya rencana induk daerah mengenai birokrasi sebagai turunan operasional dari Grand Design Birokrasi keluaran dari Kementerian PAN-RB (Kemenpan-RB, 2010). Dari perubahan struktur dan operasi, tidak ada peningkatan utilitas birokrasi melalui perubahan struktur dan operasi birokrasi. Terkait perubahan teknologi, keberadaan teknologi baru tidak diimbangi dengan penguatan infrastruktur yang ada mengingat banyak daerah atau wilayah kecamatan dengan tingkat kesulitan geografis yang cukup tinggi. Dari sisi perubahan perilaku dan mental, aparatur masih cenderung mempertahankan *status quo* karena kesulitan untuk mengubah sikap dan mental di tengah rutinitas birokratis yang berlangsung. Perubahan birokrasi dianggap sebagai sesuatu yang mengganggu keamanan.

2.2.2. Tipe Perubahan

Dalam konteks tipe perubahan yang terjadi di bidang birokrasi, pendekatan yang digunakan adalah tipe perubahan yang diperkenalkan oleh Nolan (Nolan, 2001). Ia membagi tipe perubahan itu dalam 4 kuadran yaitu:



Gambar 1. Tipe Perubahan Nolan

Dari matriks yang dikemukakan oleh Nolan dan dihubungkan dengan hasil penelitian, peneliti menarik kesimpulan bahwa tipe perubahan pada birokrasi di Kecamatan Tanimbar Selatan berada pada kuadran perubahan *Participative-evolution*, dengan mempertimbangkan beberapa kondisi yang ditemukan di lapangan. Kondisi-kondisi itu adalah situasi di mana perubahan yang dilakukan berjalan sangat lambat karena kondisi geografis, ketersediaan sarana-prasarana, dan kemampuan sumber daya manusia.

2.2.3. Hal-hal yang terkait dengan perubahan

Bila dikaitkan dengan lingkungan organisasi, tentu saja tidak terlepas dari determinasi lingkungan baik yang bersifat internal maupun eksternal. Setidaknya terdapat 6 fitur yang terkait dengan perubahan, yaitu: 1) Penyesuaian atau adaptasi dengan keadaan baru di lingkungan sekitar; 2) Perbaikan proses untuk mengejar kemajuan; 3) Upaya untuk mempertahankan diri dari kepunahan; 4) Menghindari kekalahan dari persaingan; 5) Persiapan untuk menyongsong kemenangan yang lebih besar; dan 6) Meletakkan capaian positif sebagai ukuran keberhasilan

2.2.4. Kunci Utama Perangsang Perubahan

Dalam manajemen perubahan, setidaknya terdapat 7 (tujuh) kunci utama untuk areal yang menjadi salah satu faktor penentu keberhasilan (Kouzes, J. M., & Posner, 1995). Interpretasi terhadap data berdasarkan 7 kunci utama itu dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2. Kunci utama keberhasilan birokrasi

Domain	Hasil penelitian
Standar yang jelas	Terdapat standar yang jelas tertuang dalam <i>grand design</i> birokrasi, hanya saja pelaksanaannya masih belum maksimal dan bersifat umum saja.
Upaya untuk memenuhi standar yang sempurna	Ditandai dengan aksi yang masif, birokrasi yang terjadi masih sangat jauh untuk dikatakan sempurna.



<b>Perhatian</b>	Perhatian yang kurang, ditandai dengan lemahnya proses monitoring dan evaluasi terhadap capaian birokrasi.
<b>Personalisasi penghargaan/pengakuan</b>	Tidak ada mekanisme dalam memberikan <i>punishment</i> dan <i>reward</i> , keberhasilan tidak mendapat apresiasi dan terdapat pembiaran dan pemakluman dalam kekeliruan yang dibuat.
<b>Merayakan keberhasilan bersama-sama</b>	Tidak teridentifikasi dalam proses birokrasi.
<b>Memberikan testimoni</b>	Hal ini terkait dengan apresiasi pemimpin terhadap kinerja bawahan namun dalam penelitian keberadaan hal ini sangat minim dalam mendorong motivasi dan komitmen untuk melakukan pelayanan publik.
<b>Memberikan contoh</b>	Terkait dengan aspek kepemimpinan, pemimpin kurang memberikan contoh dalam merespon perubahan yang timbul sebagai akibat dari birokrasi, mentalitas sebagai "raja lokal" masih mewarnai gaya kepemimpinan dari pejabat organisasi.

Sumber: Hasil penelitian setelah diolah, 2019

#### 2.2.5. Komponen perubahan

Komponen-komponen perubahan yang teramati dalam penelitian ini menyangkut tiga hal, yaitu: 1) Institusi sosial berupa hubungan-hubungan yang berkaitan dengan pasar, tuntutan luar dan konsumen, yang memungkinkan terjadinya perubahan. Komponen institusi sosial adalah hubungan (*relationship*) dan struktur organisasi (*Structure Organization*); 2) Ideologi sebagai faktor pendorong maupun penghambat perubahan yang terdiri dari nilai (*values*) dan kepercayaan (*believe*), dan pengetahuan (*knowledge*); 3) Teknologi termasuk di dalamnya teknologi informasi, sumber daya manusia, modal dan anggaran, input-input energi yang masuk dalam organisasi memungkinkan terjadinya perubahan yang meliputi teknik, energi, dan material.

#### 2.2.6. Penolakan perubahan

Dari hasil penelitian dapat diidentifikasi alasan-alasan penolakan perubahan yang bersifat individual dan sangat mempengaruhi penolakan yang sifatnya organisasi. Hal itu dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 3.** Kondisi yang membuat ditolaknya perubahan

<b>Kondisi</b>	<b>Hasil Penelitian</b>
<b>Kebiasaan</b>	Organisasi dan individu memiliki kecenderungan untuk mempertahankan kebiasaan dalam melaksanakan pekerjaan.
<b>Rasa aman</b>	Status sebagai organisasi pemerintah dan ASN menjadikan aspek sekuritas pekerjaan senantiasa terjaga.
<b>Faktor ekonomi</b>	Ada kecenderungan untuk menolak segala perubahan tanpa insentif yang sesuai.
<b>Ketidakpastian</b>	Tidak memiliki pengetahuan yang cukup mengenai arah dan design birokrasi.
<b>Persepsi</b>	Perubahan dipersepsikan sebagai beban dan kendala.

Sumber: Hasil penelitian setelah diolah, 2019

### 3. Kesimpulan

Penelitian menemukan beberapa hal terkait reformasi birokrasi di Kecamatan Tanimbar Selatan sebagai berikut: 1) Manajemen dan tata kelola pemerintahan yang belum optimal diterapkan khusus perilaku birokrasi yang cenderung patologis dan sudah melembaga dalam mental aparat birokrasi; 2) Sifat prosedural birokratis dalam sistem masih dianggap sebagai formalitas yang hanya eksis di atas kertas tetapi tidak dalam tindakan yang terukur sesuai standar; 3) Pemaknaan birokrasi masih berada pada kejelasan prosedur, bukan pada keseluruhan konteks governance; 4) Pengawasan dan pengendalian hanya akan dapat terlaksana jika ada kejelasan terhadap indikator evaluasi, padahal ketidakjelasan SOP dan beban kerja sangat tidak memungkinkan dan menyulitkan proses evaluasi secara terukur; 5) Mentalitas, budaya pemakluman, dan sifat elitis birokrasi, turut berdampak pada penegakan hukum baik berupa substansi kebijakan maupun prosedur.

### Penghargaan

Terima kasih disampaikan kepada Bupati dan perangkat Pemerintah Kabupaten Kepulauan Tanimbar (KKT), Camat dan staf Pemerintah Kecamatan Tanimbar Selatan dan seluruh UPT, Kepala LLDIKTI Wilayah 12 Ambon, Ketua STISIP Kebangsaan Masohi, dan Dekan FISIP Unpatti.

### Konflik Kepentingan

Penulis menyatakan bahwa hasil penelitian ini bebas dari konflik kepentingan dengan siapapun.

### Referensi

BPS. (2016). *BPS Kabupaten Maluku Tenggara Barat*.

BPS. (2017). *BPS Kabupaten Maluku Tenggara Barat*.

Dahyar Daraba H. (2019). *Reformasi Birokrasi & Pelayanan Publik*. Eisyah.

Esmark, A. (2017). Maybe it is Time to Rediscover Technocracy? An Old Framework for a New Analysis of Administrative Reforms in the Governance Era. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(3), 501–516. <https://doi.org/10.1093/jopart/muw059>

Haning, M. T. (2015). *Reformasi Birokrasi: Desain Organisasi yang Mendukung Pelayanan Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Ilmu Giri.

Hermien L. Sospelisa, H.L., Sihasale, W.R., Sospelisa, T.S., & L. (2011). *Masyarakat Pesisir di Kabupaten Maluku Tenggara Barat - Laporan untuk Arafura Timor Seas Ecosystem Action Programme*. Retrieved from <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUK Ewj1l6Xf1qrwAhVXbysKHa0YC5oQFjAAegQIAhAD&url=http%3A%2F%2Fdiktas.iwlearn.org%2Fpublication-1%2Fmasyarakat-pesisir-di-kabupaten-maluku-tenggara-barat&usg=AOvVaw1KrpwVM0jQPP3zKBCUZhPY>

Kemenpan-RB. Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025. , Pub. L. No. Nomor 81 Tahun 2010, Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 1 (2010).

Kouzes, J. M., & Posner, B. Z. (1995). *The Leadership Challenge* ((2nd ed.)). San Fransisco: Jossey-Bass.

Nolan, B. C. (2001). *Public Sector Reform (An International Perspective)*. Palgrave: Macmillan.

Ratminto & Atik Septi Winarsih. (2013). *Manajemen Pelayanan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Salam, P. R., Hawing, H., & Akbar, M. R. (2020). Tata Kelola Pemerintahan Dalam Pengelolaan Kawasan Tanjung Bunga Kota Makassar. *Journal of Government and Politics (JGOP)*, 2(2), 95–103. <https://doi.org/10.31764/jgop.v2i2.2299>

Stephen P. Robbin. (1991). *Teori Organisasi; Struktur, Desain dan Aplikasi* (3rd ed.). Jakarta: Arcan.



© 2020 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY SA) license (<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/>).