

# Reformasi Birokrasi Indonesia

## Harapan dan Kenyataan

Oleh : Retno Sunu Astuti

### Abstract :

*When President Yudhoyono started his presidential term, there was a great public expectation that there would be betterment in the Indonesian bureaucracy. However, the 2006's PERC survey ranked Indonesian bureaucracy as the second worst in Asia. Among the causes are the incapability of the government to reform its structure, norms, values and regulation that are still colonial oriented. Among the weaknesses are "fat" organization, overlapping institutional authority, unprofessional bureaucracy, mass corruption and nepotism, un-coordinated and un-integrated programs, as well as low discipline and working ethos among the bureaucrats. These all resulted in unsatisfactory public service. Reform should be done by all stakeholders. The President should make a sound grand design, other stakeholders give their support, while the public realize a check and balance system. Efforts in the President's last two-year end of term should be focused on the reform on the aspects of institutions, government apparatuses, culture, environment and leadership.*

**Key Words :** Administrative Reform, Change, Colonial Legacy, Leadership.

### PENDAHULUAN

Lebih dari satu abad yang lalu, birokrasi di seluruh belahan dunia telah memiliki stigma yang negatif. Hal ini dapat disimak dari pernyataan Kanselir Jerman periode 1870-1890, Otto von Bismarck yang mengatakan bahwa "birokrasi adalah apa yang mendatangkan kesengsaraan bagi kita". Tidak aneh jika kemudian berbagai negara di belahan bumi melakukan program reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi sendiri memang sebuah proses dan tuntutan yang tidak bisa ditunda lagi, sebab birokrasi pada hakekatnya adalah mesin negara yang berfungsi menjalankan seluruh tugas pemerintahan dan pembangunan dalam rangka merealisasikan tujuan negara sebagaimana termaktub dalam konstitusi negara. Demikian juga dengan gerakan reformasi birokrasi di Indonesia, pada hakekatnya adalah untuk mencapai kesejahteraan masyarakat seperti yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Sesungguhnya, perjalanan reformasi birokrasi di Indonesia telah dimulai sejak tahun 1980-an. Terminologi "reformasi birokrasi" kala itu dikenal dengan istilah reformasi administrasi negara yaitu sebuah istilah dengan cakupan domain yang sangat luas, mulai dari domain politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya hingga pertahanan dan keamanan, selain mulai dari badan legislatif, eksekutif, hingga yudikatif. Oleh karena itu sesungguhnya reformasi birokrasi di Indonesia

bukanlah suatu fenomena yang baru. Namun persoalan yang muncul adalah gerakan reformasi yang selama ini dilakukan belum juga membawa hasil yang memadai. Selama masa pemerintahan Orde Baru para birokrat memiliki posisi penting tetapi berada dalam sebuah sistem yang relatif tertutup. Birokrasi sangat dominan dalam memformulasikan, menjalankan, dan mengevaluasi kebijakan publik. Akibatnya aparat birokrasi yang diharapkan dapat memecahkan masalah justru menjadi penyebab masalah baru. Dalam sistem yang relatif otoriter tersebut pada gilirannya rakyat gagal melakukan proses check and balance terhadap hak prerogatif dan kebijakan yang dijalankan oleh penguasa.

Minimnya partisipasi rakyat dalam proses perumusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan publik menyebabkan kegagalan membangun akuntabilitas pemerintahan. Hal ini diperparah oleh minimnya transparansi dan tidak adanya sistem yang dapat mengkaji kinerja pemerintahan secara efektif. Dengan demikian rakyat tidak mendapat ruang gerak yang cukup untuk melakukan kontrol secara konstruktif. Penyebaran informasi secara terbuka dibatasi. Pengelolaan media massa diatur dan diawasi secara ketat. Masyarakat dibiarkan hidup dalam kegelapan. Pengawasan ketat dilakukan penguasa melalui alat keamanan negara ataupun aparat birokrasi.

Tahun 1998 yang ditandai dengan mundurnya Presiden Soeharto, kata-kata reformasi kembali

diperbincangkan dengan harapan terjadi perubahan dalam kehidupan masyarakat, namun yang terjadi adalah sebaliknya. Dalam Workshop Gerakan Pemberantasan Korupsi yang diselenggarakan di Jakarta tanggal 5 Agustus 2003, Kwik Kian Gie dikutip oleh Hidayat (2007) telah menyatakan bahwa:

“hingga memasuki tahun kelima sejak reformasi digulirkan, birokrasi pemerintah belum memperlihatkan tanda-tanda kemajuan yang berarti. Hal ini tercermin dari masih tingginya penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), tidak efisiennya organisasi pemerintah di pusat dan daerah, rendahnya kualitas pelayanan publik, dan lemahnya fungsi lembaga pengawasan”

Pada intinya Kwik menyatakan bahwa banyak kelemahan birokrasi yang belum menampakkan tanda-tanda dilakukannya perbaikan. Pernyataan senada muncul dari Feisal Tamin yang dimuat dalam Harian Sinar Harapan tanggal 15 Januari 2004, komitmen mewujudkan birokrasi yang bersih dan profesional harus ditindaklanjuti, karena

“secara umum birokrasi pemerintahan belum efektif dalam menjalankan tugas dan fungsinya, kegemukan, berjalan lambat, belum proporsional dan profesional. Hampir 50% PNS belum produktif, efisien, dan efektif ditinjau dari aspek kelembagaan, kepegawaian, ketatalaksanaan, dan pengawasan. Dari sisi kelembagaan, masih terjadi duplikasi, bentuk organisasi belum berbentuk piramidal, akan tetapi masih berbentuk piramida terbalik. Dilihat dari ketatalaksanaan dan pelayanan publik, terjadi sistem prosedur pelayanan yang belum transparan, berbelit-belit dan terjadi praktik KKN.”

Memasuki tahun ke-3 pemerintahan SBY-Kalla, harapan mewujudkan tujuan reformasi belum juga padam seiring dengan tujuan mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang belum tercapai. Bahkan kualitas birokrasi dari laporan PERC pada tahun 2006 terhadap 1.000 ekspatriat di Asia menempatkan birokrasi Indonesia sebagai birokrasi terburuk ke-2 di Asia! Laporan UNDP tentang peringkat Human Development Index Indonesia juga mengecewakan, karena negeri ini berada pada peringkat 108. Berarti di bawah Filipina yang berada di peringkat 84, Malaysia di peringkat 61, dan jauh di bawah Singapura yang berada di peringkat 25. Sebuah cerminan kegagalan reformasi yang telah berjalan hampir sembilan tahun.

Menyadari bahwa reformasi birokrasi merupakan pekerjaan besar yang membutuhkan sumberdaya besar, upaya sungguh-sungguh dan

komitmen sangat kuat dari seluruh level manajemen pemerintahan, perumusan strategi yang tepat dan efisien, maka sangatlah menarik untuk mengkaji pelaksanaan reformasi birokrasi di masa pemerintahan presiden Susilo Bambang Yudoyono bersama Kabinet Indonesia Bersatu yang tinggal dua tahun lagi masa jabatannya.

## PEMBAHASAN

### Konsep Reformasi Birokrasi

Dewasa ini istilah “reformasi administrasi” digunakan untuk mendeskripsikan aktivitas yang sebenarnya jauh melampaui makna yang terkandung di dalamnya. Akibatnya, setiap reformasi terhadap aparatur administrasi, baik di tingkat lokal maupun nasional, dipandang sebagai perubahan yang mengarah pada pembaharuan. Secara ringkas Cooper (1998:11) menyebut reformasi sebagai perubahan ke arah yang lebih baik. Ini berarti bahwa tidak semua perubahan dapat dikategorikan reformasi apabila pada akhirnya tidak mengarah pada kebaikan.

Pendapat yang senada dengan pendapat di atas dikemukakan oleh Dror sebagaimana dikutip Zauhar (1997) yang menyebut reformasi sebagai perubahan terencana terhadap sistem administrasi. Secara tegas Zauhar memaknai reformasi sebagai usaha sadar dan terencana untuk mengubah struktur birokrasi dan perilaku birokrat.

Dalam hal ini, Warsito (2003 : 60) berpendapat bahwa reformasi administrasi hendaknya menyangkut 4 aspek penting, yaitu :

Reformasi mengandung pertalian adanya inovasi dan transformasi

Kesuksesan reformasi membutuhkan perubahan yang sistematis dan dalam kerangka yang luas, dan perubahan tersebut harus dengan cara hati-hati dan direncanakan

Tujuan reformasi adalah untuk mencapai efisiensi dan efektivitas

Reformasi haruslah dapat menanggulangi perubahan-perubahan lingkungan.

Dengan demikian ruang lingkup reformasi tidak terbatas pada proses dan prosedur, tetapi juga mengaitkan perubahan pada tingkat struktur dan sikap serta tingkah laku. Ini berarti menyangkut permasalahan yang bersinggungan dengan authority dan formal power. Pernyataan ini sejalan dengan hasil seminar EROPA (Eastern Regional Organization for Public Administration) pada tahun 1992 yang telah menyepakati bahwa reformasi administrasi terdiri dari dua aspek utama,

sebagaimana diuraikan di bawah ini.

Pertama, reformasi dipandang sebagai perubahan struktural yang menuntut dilakukannya penyesuaian-penyesuaian dalam hubungan kewenangan organisasi birokrasi baik dengan cara penghapusan, penyatuan, penggabungan atau pembentukan unit-unit administrasi, pengalihan atau penambahan fungsi-fungsi dan tanggungjawab dinas, begitu juga pengenalan prosedur baru dan pengaturan-pengaturan di dalam urusan pemerintahan.

Kedua, reformasi dipandang sebagai perubahan perilaku aparatur yang harus didorong untuk meningkatkan nilai produktivitas terhadap sistem klien yang ada. Reformasi sebagai perubahan perilaku aparatur birokrasi setidaknya harus menuju kepada aparatur yang : (a) membangun partisipasi masyarakat, (b) netral, artinya lebih berorientasi pada yang lemah atau tidak berdaya, (c) perannya untuk memberdayakan masyarakat, serta (d) mengembangkan transparansi dan akuntabilitas.

Dalam pandangan Sumartono (2007:4-5) reformasi administrasi merupakan suatu usaha yang dilakukan secara sadar dan terencana untuk mengubah struktur dan prosedur birokrasi (aspek kelembagaan), serta sikap dan perilaku birokrat guna meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi sehingga tercipta administrasi negara/publik yang sehat. Reformasi administrasi dirumuskan dan diselenggarakan oleh pemerintah untuk membentuk jajaran aparatur publik yang mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan semakin baik. Lebih lanjut dikatakan bahwa reformasi administrasi juga dipahami sebagai upaya yang dilakukan secara sadar untuk menerapkan gagasan baru atau yang diperbaharui mengenai sistem administrasi untuk mencapai tujuan pembangunan nasional.

Mengacu pada pemahaman tersebut, pertanyaan yang perlu dikemukakan adalah apakah bentuk tindakan konkrit mengenai reformasi administrasi yang dapat diaplikasikan untuk mencapai tujuan pembangunan nasional, baik menyangkut pembangunan sosial ekonomi maupun pembangunan bangsa. Sehubungan dengan hal tersebut, konteks reformasi administrasi mencakup:

- Penekanan pada program-program baru
- Berkaitan dengan sikap dan perilaku klien dan birokrat
- Menyangkut tindakan internal administrasi melalui komunikasi dan manajemen partisipasi

- Penekanan pada efisiensi penggunaan sumberdaya
- Mengurangi berperannya pekerjaan rutin yang terlalu berorientasi pada pendekatan legal.

Riggs (dalam Ginanjar; 1997:78) melihat reformasi administrasi dari dua sisi, yaitu melalui perubahan struktural dan kinerja (performance). Secara struktural Riggs menggunakan diferensiasi struktural sebagai salah satu ukuran. Pandangan ini didasarkan atas kecenderungan peran-peran yang makin terspesialisasikan (role specialization) dan pembagian kerja yang semakin tajam dan intens dalam masyarakat modern. Secara khusus Riggs menganalisis diferensiasi politik dan administrasi dalam pengambilan keputusan, yang dipandanginya sebagai indikator perkembangan ke arah modernisasi. Dalam konteks ini, ia melihat berkembangnya kelompok-kelompok kepentingan, partai-partai politik dan organisasi masyarakat, lembaga-lembaga perwakilan, serta lembaga-lembaga peradilan khusus dalam masyarakat modern sebagai ciri penting dalam proses reformasi administrasi.

Berkaitan dengan kinerja, Riggs menekankan bahwa yang menjadi ukuran reformasi bukan hanya kinerja seseorang atau suatu unit, tetapi bagaimana peran dan pengaruhnya kepada kinerja yang lain atau kepada organisasi secara keseluruhan. Ia menekankan pentingnya kerjasama dan teamwork, serta membedakan antara kinerja perseorangan (personal performance) dengan kinerja bersama (social performance). Selanjutnya ia juga membedakan antara hasil dengan upaya yang dilakukan. Dalam reformasi administrasi perhatian sebaiknya lebih dicurahkan pada upaya, bukan semata-mata hasil. Adapun dua ukuran yang dipergunakan untuk mengukur hasil / kinerja adalah efektivitas dan efisiensi. Efektivitas berkaitan dengan seberapa jauh sasaran telah tercapai. Efisiensi menunjukkan bagaimana mencapainya, yakni dengan membandingkan antara biaya, usaha dan pengorbanan yang diberikan dengan hasil yang dicapai.

Dengan melihat berbagai sudut pandang para ahli dalam menyikapi reformasi administrasi, maka dapat disimpulkan bahwa reformasi administrasi adalah suatu usaha sadar dan terencana untuk mengubah :

- Struktur dan prosedur birokrasi, apabila dilihat dari aspek reorganisasi atau institusi
- Sikap dan perilaku birokrat, guna meningkatkan efektivitas organisasi atau terciptanya administrasi yang sehat dan

menjamin tercapainya tujuan pembangunan nasional.

Dalam mencapai tujuan reformasi baik untuk mengubah struktur, prosedur birokrasi maupun sikap dan perilaku birokrat tidaklah mudah, sebab banyak hambatan yang mungkin saja menghalangi jalannya reformasi. Menurut Caiden (1991:47) secara umum terdapat beberapa hambatan dalam mencapai tujuan reformasi, antara lain tingginya konflik sosial yang terjadi dalam masyarakat, keterbatasan sumber daya, rendahnya teknologi maupun inovasi, serta tingginya toleransi terhadap berbagai penyakit birokrasi (KKN).

Secara khusus, Caiden berpendapat bahwa hambatan-hambatan yang dialami oleh suatu negara dalam mencapai tujuan reformasi adalah sebagai berikut :

- Geografis: isolasi (keterasingan lokasi), hambatan-hambatan fisik, luas suatu negara, permukiman yang tersebar, komunikasi yang buruk, iklim yang tidak menguntungkan, serta mobilitas yang rendah.
- Sejarah : warisan kolonial, keragaman budaya, tradisionalisme, kebekuan (inertia), kegagalan-kegagalan reformasi di masa lalu
- Budaya : keanekaragaman, bahasa, hambatan-hambatan budaya, ketidak disiplin, tribalisme, agama, fundamentalisme, korupsi, tidak adanya mobilisasi (atau kelumpuhan kehendak publik)
- Ekonomi : kelangkaan, monopoli, tabungan dan investasi yang rendah, kurangnya insentif, hubungan buruh-manajemen yang buruk, keahlian manajerial yang buruk, birokratisme
- Politik : kurangnya konsensus, pengaturan perundang-undangan yang kaku, pemerintah dengan kekuasaan yang lemah dan terbagi-bagi, para pejabat yang merasa tidak aman (insecure), birokrasi yang mengakar, tingkat pergantian pegawai yang tinggi, serta perseteruan pribadi.

Di beberapa negara maju seperti Amerika, Inggris, dan Australia hambatan-hambatan tersebut dapat diatasi dalam pencapaian tujuan reformasi. Sebaliknya, di Brazil dan di sejumlah negara lain di Amerika Selatan dan negara berkembang, program-program reformasi mengalami kegagalan. Di Afrika misalnya, inisiatif reformasi mengalami kegagalan akibat korupsi politik, kebekuan (iner-

tia) birokrasi dan disharmoni sosial. Di Asia, yaitu di India, resistensi birokrasi menghalangi kampanye reformasi birokrasi. Sementara itu, praktik korupsi politik marak terjadi di Filipina, Indonesia, Korea Selatan, dan Taiwan. Pertentangan politik menghentikan program reformasi di kawasan Indo-Cina dan Cina, sementara di Thailand reformasi harus berhadapan dengan sikap birokrasi yang tidak kondusif.

Belajar dari kegagalan reformasi administrasi di negara-negara berkembang lainnya, maka perlu dirancang sebuah gerakan reformasi yang realistik. Akan tetapi, reformasi administrasi yang realistik membutuhkan pendekatan eksperimental yang pragmatis, yang mungkin melibatkan satu kegiatan publik yang spesifik, sejumlah organisasi publik, atau satu kelas pekerja publik. Sementara itu, keberadaan para ahli, permintaan publik, hukum dan peraturan baru, organisasi baru, orang-orang baru dan mekanisme koordinasi yang baru juga akan sangat bermanfaat.

Misbah Hidayat (2007:14) mengatakan bahwa kesuksesan reformasi tergantung pada kemampuan operasi organisasi pemerintah setiap hari. Ini berarti tergantung pada ratusan atau bahkan ribuan staf tetap yang setiap hari harus menghadapi urusan publik untuk meningkatkan pelayanan menjadi lebih baik. Dengan sistem yang tepat, reformasi dapat menjamin dan mendukung sistem, menghasilkan sumberdaya yang cukup, dan waktu yang tepat. Namun strategi ini bisa berhasil hanya jika sistem yang ada telah membuktikan kinerja yang baik dan mereka yang menjalankannya memiliki sensitivitas politik, cukup profesional dan mampu mengidentifikasi bagian-bagian mana sejahak yang harus direformasi. Meskipun demikian, pada umumnya di banyak negara sistem itu sendiri yang justru menjadi persoalan dan tidak ada upaya yang berarti untuk memperbaiki kesalahan sistem tersebut.

### **Reformasi Birokrasi di Indonesia**

Dekade orde baru sesungguhnya telah melakukan reformasi birokrasi di Indonesia melalui penataan lembaga tertinggi negara dan lembaga-lembaga tinggi negara. Reformasi dipusatkan pada aparatatur pemerintahan negara di kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan. Akan tetapi karena tidak diciptakan mekanisme kontrol dari masyarakat, adanya sentralisasi dalam tubuh birokrasi dan berkembangnya kepemimpinan otokratis, maka gerakan reformasi birokrasi tersebut

tidak membawa perubahan berarti. Bahkan ada kecenderungan melahirkan birokrasi yang lebih tertutup.

Kini, sembilan tahun reformasi telah berjalan setelah lengsernya rezim orde baru. Pergantian kepemimpinan nasional bergulir silih berganti. Harus diakui telah terjadi banyak perubahan menuju masyarakat yang lebih demokratis dan tidak lagi otoriter, namun masyarakat tetap skeptis sebab tidak ada perubahan yang berarti dalam tubuh birokrasi Indonesia. Reformasi birokrasi ternyata tidak memberikan dampak yang signifikan terhadap bermacam kebaikan. Tekanan yang datang dari luar dan dalam negeri justru menimbulkan perubahan ke arah yang lebih buruk. Hal ini ditandai dengan menurunnya performa ekonomi, luluh lantaknya perikatan sosial masyarakat akibat berbagai konflik yang muncul, penegakan hukum yang tak berwujud, meningkatnya jumlah masyarakat miskin, menjalarnya korupsi di pemerintah pusat sampai ke daerah, serta penurunan performa kinerja dan pelayanan birokrasi.

Eko Prasoj (2007:6) mengatakan bahwa salah satu penyebab kegagalan reformasi birokrasi Indonesia adalah ketidakmampuan pemerintah untuk melakukan perubahan struktur, norma, nilai dan regulasi yang masih berorientasi kolonial. Hal ini berakibat gagalnya upaya untuk memenuhi aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Kualitas dan kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan publik masih jauh dari harapan, dan masih belum tercipta budaya pelayanan publik yang berorientasi pada kebutuhan pelanggan (*service delivery culture*). Sebaliknya yang terbentuk adalah obsesi para birokrat dan politisi untuk menjadikan birokrasi sebagai lahan pemenuhan hasrat dan kekuasaan (*power culture*). Dalam kultur yang demikian, korupsi, kolusi dan nepotisme menjadi hal yang umum sehingga kualitas pelayanan dan pemerintahan seringkali terabaikan.

Faktor lain adalah ketiadaan komitmen dan paradigma tentang peran, kedudukan dan fungsi administrasi negara dalam pembangunan negara sehingga tidak memiliki visi, kehilangan ruh dan berjalan sangat sporadis. Sampai sekarang tidak terdapat bentuk atau *grand design* yang diinginkan dalam rangka reformasi birokrasi, selain tidak adanya kemauan politik dari pemerintah. Ada kecenderungan semua bentuk reformasi yang dijalankan di negara lain diadopsi tanpa satu tujuan yang terkait dan terintegrasi. Ketidappahaman ini selain menyebabkan gagalnya program pembangunan, juga marjinalisasi peningkatan

kapasitas administrasi sebagai agen pembangunan.

Berbagai penyebab lain gagalnya reformasi birokrasi dikemukakan oleh Trimo Santosa (2004:175-176), yang meninjaunya dari berbagai aspek, yaitu :

Aspek kelembagaan. Dambaan untuk menciptakan perampingan kelembagaan negara, baik kelembagaan di pemerintah pusat maupun daerah masih dirasakan belum efektif dan inefisien. Misalnya urusan yang seharusnya bisa diserahkan kepada pihak swasta dan masyarakat masih enggan dilepas dengan berbagai alasan. Berbagai kelemahan aspek kelembagaan antara lain : (a) peraturan dan perundangan mengenai kelembagaan masih tumpang tindih baik di pusat maupun antara pusat dan daerah; (b) keberadaan kelembagaan masih belum sesuai kebutuhan; (c) koordinasi dan kelembagaan pemerintah belum berjalan secara baik.

Aspek Sumber Daya Manusia. Upaya untuk menciptakan birokrat yang profesional dengan kinerja yang baik masih belum bisa diwujudkan. Dengan kelemahan di antaranya gaji yang diterima aparat birokrasi tidak mencukupi kebutuhan hidupnya, sehingga menjadi alasan kinerjanya yang rendah. Kelemahan-kelemahan lain yang masih ada pada aspek SDM birokrasi antara lain : (a) berbagai peraturan dan perundangan mengenai SDM Aparatur masih tumpang tindih antara pemerintah daerah dan pusat; (b) distribusi dan alokasi SDM Aparatur pusat dan daerah masih belum seimbang; (c) profesionalisme SDM Aparatur masih rendah, (d) kinerja dan moralitas SDM Aparatur masih rendah.

Aspek Ketatalaksanaan. Sistem dan prosedur pelayanan yang diberikan aparat birokrasi masih berbelit-belit dan lamban sehingga menimbulkan ketidakpuasan masyarakat. Kelemahan yang masih ada pada aspek ketatalaksanaan antara lain ; (a) berbagai peraturan dan perundangan mengenai pelayanan masih tumpang tindih antara pemerintah daerah dan pusat, (b) sistem dan prosedur pelayanan masih belum transparan, (c) pelayanan birokrasi masih belum memuaskan masyarakat.

Aspek Budaya. Budaya yang berkembang dalam birokrasi di Indonesia masih bersifat *patron-client*. Aparat birokrasi dalam melaksanakan tugas masih berdasarkan selera atasan (*patron*) untuk menyediakan dan melayani atasan, bukan berdasar atas tugas dan tanggungjawabnya, sehingga pekerjaan bawahan (*client*) dilaksanakan apabila ada atasan. Jika tidak ada maka mereka bekerja di bawah standar. Hal ini sering diartikan sebagai

aparatus yang loyal pada atasan, bukan pada tugas pokok dan fungsinya. Kelemahan yang masih ada pada aspek budaya antara lain : (a) peraturan dan norma-norma yang ada belum mendukung terciptanya birokrasi yang lebih baik, (b) budaya aparatur masih cenderung meminta untuk dilayani, bukan melayani, (c) budaya kerja aparatur birokrasi masih rendah, (d) budaya ewuh pekuwuh masih menghambat reformasi birokrasi dan persoalan budaya negatif lainnya.

**Aspek Lingkungan.** Lingkungan birokrasi harus didukung oleh suasana yang kondusif di internal birokrasi maupun eksternal birokrasi. Ini penting dalam rangka menciptakan check and balance untuk terwujudnya birokrasi yang baik dan profesional. Kelemahan yang masih ada pada aspek lingkungan antara lain : (a) peraturan yang masih menimbulkan konflik kepentingan; (b) kurang ada sinergi antara pemerintah (birokrasi), swasta dan masyarakat; (c) masih dominannya wilayah politik daripada wilayah birokrasi; dan (e) permasalahan lainnya yang menciptakan lingkungan birokrasi kurang kondusif

**Aspek kepemimpinan.** Kepemimpinan menjadi faktor kunci keberhasilan jalannya reformasi birokrasi. Kepemimpinan yang kuat mempunyai integritas, kompetensi dan atribut-atribut lainnya yang diperlukan untuk menciptakan keberhasilan dan perubahan kondisi birokrasi ke arah yang lebih baik. Kelemahan yang ada pada aspek kepemimpinan antara lain : (a) masih kurang adanya pemimpin yang visioner, (b) kurangnya pemimpin yang mampu memberikan keteladanan, (c) masih rendahnya moralitas dan kepekaan kepemimpinan baik di tingkat lokal maupun nasional.

Ada dua komitmen penting yang diperlukan dalam menciptakan pemerintahan yang kuat dan berwibawa yang harus diwujudkan tidak saja oleh pemerintah, terutama presiden, tetapi oleh juga lembaga-lembaga negara yang lain, yaitu DPR dan MA. Kedua komitmen ini adalah: Pertama, komitmen untuk mereformasi dan mereposisi peran administrasi negara (birokrasi) dalam pembangunan. Kedua, komitmen untuk menegakkan hukum bagi setiap pelanggaran birokrasi, mulai dari mal administrasi, hingga korupsi, kolusi dan nepotisme.

Daniel S. Lev (Kompas.11 Oktober 2000) sepakat bahwa perubahan yang terjadi selama era reformasi memang tidak didasari oleh visi, ideologi dan terlalu dipengaruhi oleh kepentingan yang lebih sempit. Kendati demikian kita tidak boleh terlalu

pesimis, karena masih ada sejumlah harapan. Kondisi tersebut tidak dapat dilepaskan dari kondisi para pemimpin yang sebenarnya belum siap menjadi elite nasional karena kebanyakan belum berpengalaman dalam politik.

Sejalan dengan pandangan tersebut Sayidiman Hadiprodjo (Republika, 12 Oktober 2002) mengatakan bahwa kepemimpinan telah menyebabkan tujuan reformasi sulit dicapai. Salah satunya adalah tidak adanya kepemimpinan yang kuat dalam gerakan reformasi yang dapat mengharmonisasi berbagai kelompok yang mempunyai kepentingan sendiri-sendiri. Untuk itu perlu ada perubahan sistem politik yang disertai dengan perilaku dan etika politik yang mampu mendorong proses yang lebih demokratis, profesional, transparan dan kredibel.

Krisis kepemimpinan inilah yang menjadi salah satu sebab penting mengapa usaha mengatasi krisis yang telah dialami oleh Indonesia sejak 1998 belum juga menunjukkan kemajuan yang berarti dalam tubuh birokrasi bahkan ada kecenderungan reformasi birokrasi mengalami kemandegan. Oleh karena itu pula mengapa proses reformasi politik sebagai sarana untuk menyelesaikan krisis dalam segala bidang terhambat. Para pemimpin kurang memiliki course of direction untuk menyelesaikan krisis. Tidak memiliki visi, kompetensi, dan kemampuan manajerial yang cukup, sehingga gagal memberikan inspirasi dan motivasi.

## PENUTUP

Berbagai kelemahan birokrasi yang masih melekat dan belum teratasi selama masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono adalah organisasi yang gemuk dan kewenangan lembaga yang tumpang tindih, sistem, metode dan prosedur kerja yang belum tertib, SDM aparatur belum bekerja secara profesional, belum netral dan sejahtera, praktik KKN masih terjadi dimana-mana, koordinasi, integrasi program belum terarah, serta disiplin dan etos kerja aparatur negara masih rendah. Permasalahan-permasalahan tersebut berujung pada pemberian pelayanan kepada publik yang tidak memuaskan.

Kelemahan tersebut harus diperbaiki oleh semua pihak. Presiden menyampaikan grand design, berbagai pihak sebagai pendukung, dan masyarakat melakukan check and balance. Upaya perubahan dan perbaikan aspek-aspek birokrasi yang perlu direformasi dalam sisa jabatan yang tinggal dua tahun ini adalah aspek kelembagaan,

aspek SDM Aparatur, aspek ketatalaksanaan, aspek budaya, aspek lingkungan dan aspek kepemimpinan. Hal ini dianggap penting dalam mewujudkan terjadinya demokratisasi dan clean and good governance, yaitu tumbuhnya pemerintahan yang rasional, transparan, efisien dan akuntabel.

#### Daftar Pustaka

- Caiden, Gerald E., 1991, *Administrative Reform Comes of Age*, Berlin, New York : Walter de Gruyter
- Cooper, Philip J (ed), 1998, *Public Administration for The Twenty First Century*, USA : Hartcourt Brace College Publishers
- Hidayat, Misbah L, 2007, *Reformasi Administrasi: Kajian Komparatif Pemerintahan Tiga Presiden*, Gramedia, Jakarta
- Kartasasmita, Ginanjar, 1997, *Administrasi Pembangunan: Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia*, Jakarta, LP3ES
- Prasojo, Eko, *Isu-isu Administrasi Publik dalam Teori dan Praktek*, 2007, Makalah disampaikan dalam Lokakarya Kurikulum Berbasis Kompetensi, Jurusan Administrasi Publik FISIP UNDIP, 5 Mei 2007.
- Santosa, Trimio, 2005, "Reformasi Birokrasi Konsep Masih Menunggu Bukti", dalam *Bunga Rampai Administrasi Publik: Reformasi Birokrasi di Indonesia, Harapan yang Tak Kunjung Padam*, Jakarta: LAN.
- Sumartono, 2007, *Reformasi Adminsitrasi dalam Pelayanan Publik*, Pidato Pengukuhan Sebagai Guru Besar dalam Ilmu Reformasi Administrasi Negara pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang, 3 Maret 2007.
- Utomo, Warsito, 2003, *Dinamika Administrasi Publik: Analisis Empiris Seputar Isu-isu Kontemporer dalam Administrasi Publik*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Zauhar, Susilo, 1998, *Reformasi Administrasi: Konsep, Dimensi, Strategi*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Kompas, 11 Oktober 2000
- Republika, 12 Oktober 2002
- Sinar Harapan, 15 Januari 2004