

DINAMIKA REFORMASI BIROKRASI INDONESIA

Nur Aslamaturrahmah Dwi Putri., M.Si

Dosen Program Studi Ilmu Pemerintahan

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Maritim Raja Ali Haji

Tanjungpinang

na_dwiputri@yahoo.com/085272006090

ABSTRACT

Bureaucracy is an the important element to created a Good Governance. A Good or bad country is depend on the bureaucracy. To create a good governance is not an easy thing, in the future the bureaucracy will be faced some Challenge that come from in the country and from abroad. However, the condition of Indonesian bureaucracy previously is still far from expectations, like the services still bad, and the corruption still grow up. Therefore, we needed an effort to changes the condition that we call bureaucratic reform, but until now the bureaucratic reform running slowly, the dynamics of Bureaucracy reform keep walking from one step to the step and of course will be appeared some problem inside. Because to change indonesia bureaucracy which is still used the patrimonial bureaucracy is not the easy thing, bureaucracy reform must be running with involves all aspects which influence the bureaucracy reform such as economic, political and sosial culture and the stakeholders must be related bureaucracy reform to completed all the public problem.

Keywords: Bureaucracy, Bureaucracy Reform

ABSTRAK

Birokrasi merupakan elemen penting untuk menciptakan Good Governance. Sebuah negara yang baik atau buruk tergantung pada birokrasi. Untuk membuat pemerintahan yang baik bukanlah hal yang mudah, di masa depan birokrasi akan menghadapi beberapa tantangan yang berasal dari dalam negeri dan dari luar negeri. Namun, kondisi birokrasi Indonesia yang sebelumnya masih jauh dari harapan, seperti layanan masih buruk, dan korupsi masih tumbuh. Oleh karena itu, kita perlu upaya perubahan kondisi yang kita sebut reformasi birokrasi, namun hingga saat ini reformasi birokrasi berjalan lambat, dinamika Birokrasi reformasi keep berjalan dari satu langkah ke langkah dan tentu saja akan muncul beberapa masalah dalamnya. Untuk mengubah Indonesia, birokrasi yang masih digunakan birokrasi patrimonial bukanlah hal yang mudah, reformasi Birokrasi harus berjalan dengan

melibatkan semua aspek yang mempengaruhi reformasi birokrasi seperti budaya ekonomi, politik dan sosial dan pemangku kepentingan harus terkait reformasi birokrasi untuk menyelesaikan semua masalah publik.

Kata Kunci: Birokrasi, Reformasi birokrasi

PENDAHULUAN

Birokrasi adalah merupakan unsur yang paling penting dalam menciptakan pemerintahan yang baik, hal ini disebabkan karena birokrasi adalah merupakan unsur pelaksana administrasi sebuah negara. Negara tidak akan bisa berjalan tanpa adanya pemerintah dan pemerintahan tidak akan berjalan jika tidak ada birokrasi didalamnya. Oleh karena itu birokrasi harus menjadi focus pemerintah, terlebih lagi banyak sekali tantangan-tantangan yang harus birokrasi Indonesia akan hadapi seperti yang dikatakan oleh Mas'ud Said (2009 : 220).

Adapaun tantangan yang akan dihadapi birokrasi Indonesia terdiri dari dua jenis tantangan yaitu tantangan dari dalam negeri dan tantangan internasional. Untuk tantangan dari dalam negeri terdiri dari empat jenis tantangan, yaitu:

Pertama, tantangan demografis dimana birokrasi dihadapkan pada jumlah penduduk yang terus meningkat sehingga menyebabkan ketidakseimbangan rasio antara jumlah birokrasi dengan penduduk yang harus dilayani, dimana nantinya akan menyebabkan pelayanan menjadi lamban, tidak efektif dan tidak efisien. Ditambah lagi dengan adanya kebijakan moratorium yang dilaksanakan oleh pemerintah di beberapa daerah yang sebenarnya masih membutuhkan aparatur sipil negara.

Kedua, tantangan Ekonomi dimana birokrasi dihadapkan pada perdagangan bebas dan birokrasi dituntut untuk bisa memenuhi segala kebutuhan pokok masyarakat yang terus bertambah namun tidak ikuti dengan stok yang cukup atau meningkat, yang mau tidak mau pemerintah

harus melakukan impor guna memenuhi kebutuhan masyarakat yang terus meningkat seperti beras, kedelai bahkan garam.

Ketiga, tantangan Sosial Budaya, dimana birokrasi dihadapkan pada budaya westernisasi yang tanpa disaring terus masuk ke Indonesia dan perlahan akan menghapus budaya Indonesia itu sendiri. Birokrasi dituntut untuk bisa menahan arus westernisasi tersebut dengan terus menerus menanamkan rasa cinta terhadap tanah air.

Keempat, tantangan Politik, dimana birokrasi harus dihadapkan dengan dinamika politik yang rumit, pergantian pemimpin yang tidak kenal waktu dimana menyebabkan birokrasi harus cepat menyesuaikan dengan kebijakan-kebijakan dari pemimpin yang berganti bahkan birokrasi harus mematuhi kebijakan yang dibuat oleh pemimpin yang mana kebijakan tersebut sebenarnya bertentangan dengan yang dibutuhkan masyarakat. Selanjutnya juga ada tantangan internasional yaitu terdiri dari tantangan ekonomi dan tantangan sosial budaya.

Dengan tantangan-tantangan tersebut tentunya pemerintah harus menyiapkan birokrasi yang kompeten dan handal dibidangnya. Namun amat disayangkan potret birokrasi Indonesia dimata masyarakat Indonesia masih negatif hal ini ditandai dengan proses birokrasi yang berbelit-belit dan tidak transparan, pelayanan yang lamban, cenderung mengutamakan formalitas dan rutinitas dari pada hasil kerja bahkan cenderung tidak netral pada saat pemilihan umum. Dalam survey yang dilakukan Dwiyanto, dkk (2013) terlihat bahwa nilai capaian kinerja birokrasi dalam hal produktivitas, kualitas layanan, responsivitas, responsibilitas dan akuntabilitas birokrasi kita masih rendah. Oleh karena itu usaha untuk mereformasi birokrasi tak dapat dielakkan, Reformasi birokrasi merupakan satu-satunya cara untuk mengembalikan fungsi dari birokrasi itu sendiri.

METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian kepustakaan atau library research. Penulis memanfaatkan sumber-sumber perpustakaan untuk memperoleh data penelitian dengan rangkaian kegiatan mulai dari membaca, mencatat sampai dengan mengolah bahan bacaan sehingga menjadi bahan penelitian.

KERANGKA TEORITIS

1. Birokrasi Dan Reformasi Dalam Perspektif Filosofi Pemerintahan

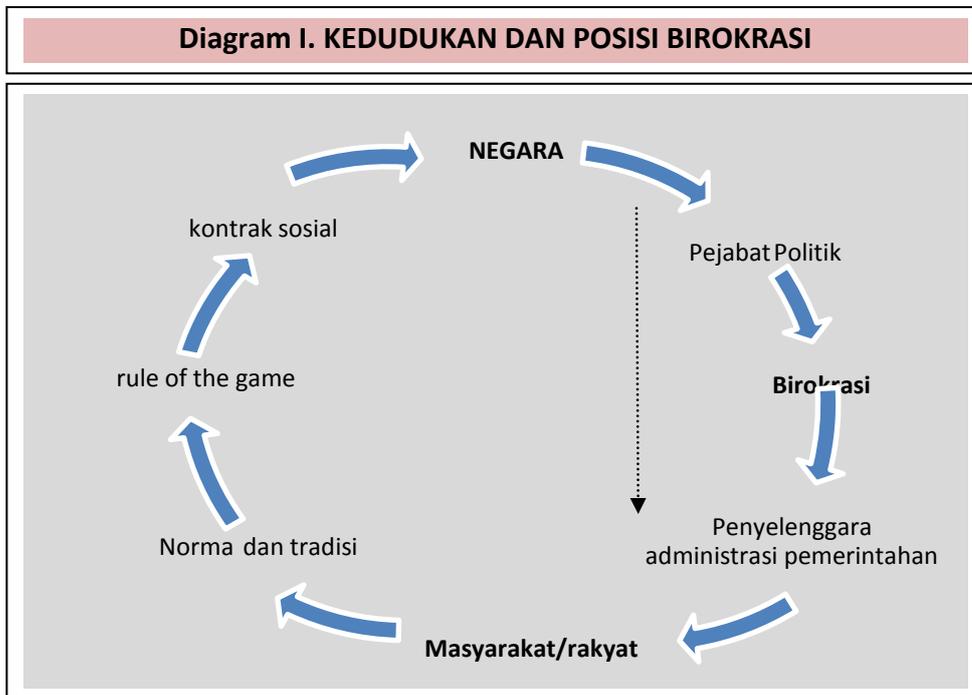
Dalam persepektif filosofi pemerintahan, tidak ada suatu manusia pun didunia ini yang dapat hidup sendirian. Siapa pun pasti membutuhkan orang lain untuk mencapai keinginan/kebutuhannya. Karena kesadaran inilah, maka manusia hidup dalam suatu komunitas social yang terdiri dari sejumlah manusia yang hidup dan saling bekerjasama satu sama lain. Komunitas social inilah yang kemudian menjelma menjadi apa yang kini kita sebut negara setelah para anggota komunitas itu sepakat mengadakan kontrak social untuk hidup bersama. Akan tetapi, karena masing-masing individu memiliki keinginan yang berbeda-beda, maka masyarakat dalam komunitas seringkali menemui berbagai macam problem dan konflik antarindividu dan kelompok yang ada dalam komunitas itu.

Untuk mengatur permasalahan yang muncul, ditetapkan berbabagi macam peraturan diantara mereka sendiri. Kemudian untuk menjamin berlakunya peraturan diantara mereka sendiri. Kemudian untuk menjamin berlakunya peraturan itu, diperlukan pemimpin dan juga aparatur yang membantunya. Sang pemimpin dan aparturnya memiliki mandate dan kewajiban untuk mengatur dan menyelesaikan segala macam permasalahan yang dialami oleh rakyat, menegakkan peraturan, serta berusaha untuk mencapai tujuan-tujuan

tertentu yang dikehendaki rakyatnya. Dari sinilah muncul konsep pemerintahan.

Menurut Ryass Rasyid dalam Budi Setiyono (2012 : 34) institusi pemerintahan memiliki tujuh fungsi atau tugas pokok, yakni menjamin keamanan, memelihara ketertiban, menjamin keadilan, melakukan pekerjaan umum, meningkatkan kesejahteraan dan pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup. Dalam rangka melaksanakan fungsi-fungsi tersebut, pemerintah negara memerlukan organ pelaksana yang mengoperasionalkan tugas-tugas pemerintahan secara riil dalam kehidupan masyarakat sehari-hari. Organ pelaksana pemerintahan inilah yang kita kenal dengan nama birokrasi. Oleh karena itu, dalam khasanah ilmu politik, birokrasi dikenal sebagai mesin negara yang bertugas untuk mewujudkan kehendak rakyat akan kehidupan yang ideal.

Dengan demikian, keberadaan birokrasi dalam suatu masyarakat tidak terlepas dari kerangka system pemerintahan yang muncul akibat adanya kontrak social. Birokrasi ada karena eksistensi negara, dan tanpa negara maka birokrasi tidak akan pernah ada. Sebaliknya fenomena eksistensi negara juga tidak akan lepas dari eksistensi birokrasi atau dengan kata lain, tidak mungkin ada suatu negara tanpa ditopang adanya birokrasi. Untuk dapat melihat bagaimana posisi, kedudukan dan fungsi birokrasi dalam hubungan antara masyarakat, norma dan tradisi, kontrak social, negara dan pemerintahan dapat kita lihat diagram berikut :



Sumber : Budi setiyono (2012,hlm.35)

Diagram tersebut dapat kita uraikan dalam penjelasan berikut :

Pertama, pada dasarnya suatu masyarakat eksis dan hidup dengan memiliki norma dan tradisi tersendiri yang secara spesifik berbeda dengan norma dan tradisi masyarakat lain. Norma dan tradisi ini mengatur tata kehidupan masyarakat sehari-hari tanpa tertulis, tetap dihormati, dilaksanakan dan dipatuhi oleh segenap anggota masyarakat, misalnya mengatur hubungan antara orang tua-muda, tata upacara ritual, dan perlakuan terhadap alam. Norma dan tradisi ini lahir dari hasil kesepakatan anggota komunitas atas dasar pengalaman mereka hidup bersama-sama.

Kemudian, norma dan tradisi yang telah melembaga akhirnya disepakati bersama menjadi tata aturan main dari masyarakat yang bersangkutan. Tata aturan main tersebut mendasari pranata social yang menjadi panduan dalam mengatasi permasalahan-permasalahan yang muncul ditengah masyarakat, misalnya mengatur pola pemilihan pimpinan,

mengatur sengketa antarwarga, dan mengatur perkawinan. Tata aturan ini ada dalam bentuk hukum tertulis dan ada yang belum/tidak tertulis.

Akhirnya atas dasar tata aturan main tersebut lahirlah kontrak social yang berisi kesepakatan bersama anggota masyarakat untuk hidup bersama dalam suatu negara. Kontrak social ini pada intinya merupakan pernyataan rakyat untuk mengikatkan diri pada suatu system, tata organisasi, hukum, dan tujuan yang biasanya tercetus dalam bentuk konstitusi. Atas dasar konstitusi inilah suatu negara lahir, beserta segala perangkat dan kelengkapan negara yang disesuaikan dengan amanat konstitusi itu.

Dalam negara yang masih primitif, negara diatur langsung oleh pemimpinnya. Sedangkan dalam negara besar dan kompleks, pemimpin mengatur negara melalui pejabat politik yang dipilih rakyat melalui pemilu. Para pejabat politik inilah yang membuat keputusan-keputusan dan kebijakan pokok dalam mengatur kehidupan negara. Selanjutnya untuk melaksanakan ketetapan dan kebijakan yang dibuat oleh pejabat politik, maka birokrasi dibentuk sebagai organ negara yang mengorganisasi pelaksanaan penyelenggaraan negara, bertugas mewujudkan cita-cita luhur masyarakat negara itu, serta menjaga kestabilan dan kelangsungan negara. Lembaran birokrasi terdiri dari para pejabat yang menjalankan tugas. Oleh karenanya birokrasi, oleh Weber disebut sebagai konsep yang berkaitan dengan kepejabatian yakni badan/tempat dimana para pejabat menjalankan tugas untuk mengimplementasikan fungsi-fungsi negara/pemerintahan.

Atas dasar uraian di atas, jelas bahwa eksistensi birokrasi merupakan organ utama dalam system dan kegiatan pemerintahan yang karenanya birokrasi dapat menjalankan peran-peran tertentu atas nama otoritas negara dimana

hal ini tidak dapat dilakukan oleh badan/institusi lain mana pun. Namun lain halnya apabila yang terjadi apabila birokrasi tersebut tidak menjalankan perannya dengan baik hingga masuk kategori birokrasi yang buruk atau pathology birokrasi seperti yang dialami oleh Indonesia, oleh karena itu untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap institusi birokrasi tersebut maka perlu adanya reformasi atau perubahan.

Menurut Agus Dwiyanto Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam mengenalkan perubahan di birokrasi pemerintah (2014 : 420-423) yaitu:

a. Perubahan selalu menghasilkan resistensi

Setiap perubahan selalu menciptakan ketidakpastian. Pada umumnya orang tidak suka apabila dihadapkan dengan ketidakpastian, sehingga wajar jika mereka cenderung menolak perubahan. Mereka ragu, apakah hak istimewa dan keuntungan yang diperoleh selama ini tetap dapat dinikmati setelah terjadi perubahan di masa mendatang. Keraguan ini kemudian membuat mereka cenderung menolak ide-ide pembaharuan. Untuk mengatasi resistensi semacam ini, agen pembaharu harus dapat meyakinkan stakeholders mengenai perlunya melakukan perubahan dan perubahan yang dimaksud menjadi sebuah keniscayaan. Agen pembaharu juga dapat meyakinkan stakeholders bahwa langkah inisiatif melakukan perubahan lebih menguntungkan daripada bertahan menolak atau menunggu inisiatif perubahan dilakukan oleh orang lain. Dengan mengambil inisiatif untuk melakukan perubahan maka stakeholders dapat berperan aktif mengarahkan proses perubahan agar sesuai dengan aspirasi mereka. Selain itu agen perubahan juga dapat menyusun program-program sosialisasi yang efektif dan membangun aliansi untuk melakukan perubahan dengan kelompok yang tepat pula.

b. Perubahan selalu menghasilkan pro dan kontra

Setiap perubahan selalu menghasilkan kelompok stakeholders yang merasa diuntungkan dan dirugikan. Ini merupakan sebuah keniscayaan. Apa yang menjadi keuntungan bagi satu kelompok sering merupakan kerugian bagi kelompok lain. Agen pembaharu harus dapat memetakan semua stakeholders baik yang pro dan kontra, kepentingan-kepentingan mereka terhadap perubahan, serta mengenali potensi ancaman dan dukungan dari masing-masing kelompok stakeholders.

c. Manajemen resiko

Proses perubahan dapat menjadi bola liar yang tak terkendali dan merugikan banyak pihak. Karena itu agen pembaharu harus menguasai manajemen resiko. Untuk memperkuat manajemen resiko yang dimilikinya, agen pembaharu harus dapat membangun trust dengan stakeholders yang penting. Ia harus dapat meyakinkan pemimpinnya bahwa perubahan yang dikenalkan akan tidak menurunkan legitimasinya tetapi justru memperkuat legitimasi dan dukungan politik terhadapnya.

d. Tahan banting dan bernapas panjang.

Proses perubahan jarang sekali berjalan mulus seperti ketika mengendarai kendaraan di jalan tol yang bebas hambatan, tetapi sebaliknya, akan menghadapi banyak tikungan takam, jalan yang terjal, dan jurang yang dalam. Proses perubahan dapat menjadi proses perjalanan yang panjang dan penuh rintangan. Agen pembaharu harus tahan banting dan tidak mudah menyerah dalam menghadapi berbagai cobaan dan rintangan. Mereka harus menyadari sepenuhnya bahwa bukanlah hal yang sederhana untuk mendorong proses perubahan

dalam birokrasi public yang memiliki tradisi sangat kuat dan tingkat kemapanan tinggi dalam banyak aspek kehidupan.

e. Memulai perubahan dari yang paling mungkin dilakukan

Agen pembaharu sebaiknya memulai perubahan dengan program-program yang cukup strategis dan memiliki tingkat keberhasilan yang tinggi. Program-program yang memiliki skala kecil sehingga dapat dikelola dengan sumber daya dan tingkat kepercayaan yang dimiliki agen pembaharu. Memulai perubahan dengan skala yang dapat dikelola dan memiliki tingkat keberhasilan tinggi, tentu sangat penting dalam rangka meningkatkan kepercayaan diri serta menumbuhkan optimism dan trust dari stakeholders yang lebih luas. Karena selama ini program-program reformasi birokrasi pemerintahan selalu mengalami kegagalan dan tidak pernah menunjukkan hasil yang jelas, maka agen pembaharu perlu meyakinkan public dan stakeholders bahwa perubahan di birokrasi pemerintahan dapat dilakukan apabila dikelola dengan baik.

f. Perubahan dapat dilakukan secara bertahap tapi konsisten.

Masalah yang dihadapi birokrasi public di Indonesia sangat kompleks dan bersifat multidimensional. Birokrasi pemerintah menghadapi masalah structural yang sangat berat, budaya paternalistic dan orientasi kekuasaan yang berlebihan, serta kualitas aparat yang buruk. Reformasi bias efektif kalau menyentuh semua dimensi masalah tersebut. Perubahan yang bersifat parsial atau tambal sulam tidak akan banyak artinya karena perbaikan pada satu aspek akan terkooptasi dengan masalah pada aspek yang lain. Karena itu perubahan harus bersifat holistic atau menyeluruh. Namun, perubahan yang menyeluruh tidak berarti harus radikal. Perubahan radikal memerlukan manajemen resiko yang tinggi, yang biasanya tidak dimiliki oleh agen pembaharu. Perubahan bias saja dilakukan secara bertahap, tetapi harus konsisten.

Artinya, skala perubahan dapat bertahap dan bersifat evolusioner tetapi harus dilakukan secara simultan pada semua dimensi masalah yang ada. Tekanan perubahan harus diarahkan pada semua titik masalah yang strategis secara simultan. Dengan cara ini perubahan dapat menciptakan dampak yang sinergis pada perilaku birokrasi dan para pejabatnya.

2. Mengapa Birokrasi Perlu Reformasi

Menurut Faisal (2004: 74) Reformasi birokrasi adalah adanya pembaharuan dan penyesuaian untuk membentuk kembali pada maksud semula diadakannya birokrasi pemerintah, didefinisikan berbagai kalangan melalui macam-macam angle, berkonotasi mencapai kebaikan birokrasi pemerintah di negara demokratis yang betul-betul bekerja sesempurna-sesempurnanya, berorientasi kepada kepentingan public dengan menerapkan manajemen yang semakin modern. Dalam konteks global, ada beberapa variable yang menjadi alasan perlunya reformasi birokrasi seperti yang pendapat budi (2012: 122) yaitu:

Pertama, Ketidakpuasan kepada pemerintah, Ketidakpuasan ini pada intinya berkisar pada tiga hal yaitu :

1. organisasi pemerintahan dipandang terlalu besar dan cenderung mengonsumsi semua sumberdaya. Karena itu public menuntut agar pemerintah dirampingkan, dan anggarannya dipangkas.
2. Pemerintah dipandang terlalu melakukan campur tangan dan melakukan kegiatan di sektor-sektor yang sebenarnya bisa dilakukan oleh swasta dan masyarakat itu sendiri.
3. pemerintah dipandang memiliki metodologi yang usang, dimana birokrasi dituduh memiliki pola kinerja yang tidak sesuai dengan prinsip-

prinsip manajemen, tidak mengindahkan tuntutan pasar, dan tidak memiliki pola konsultasi yang baik terhadap warga negara.

Kedua, Munculnya teori-teori ekonomi baru, Adapaun teori-teori ekonomi baru tersebut yaitu :

1. *Public Choice Theory*, teori ini pada intinya berpendapat bahwa manusia secara individual memiliki motivasi dan pilihan-pilihan sendiri, dan manusia itu bisa mencapai kemajuan karena motivasi dan kepentingannya sendiri itu. Motivasi orang untuk maju itu tidak perlu di dorong-dorong oleh aparatur pemerintah, melainkan cukup melalui insentif. Dorongan yang dilakukan melalui birokrasi justru tidak akan mungkin berhasil, karena para birokrat itu sendiri berkecenderungan untuk memanfaatkan utility dalam organisasinya.
2. *Principal/Agent Teory*, teori yang mengadopsi konsepsi yang terdapat dalam sektor swasta yang dicoba untuk diterapkan disektor public, dimana rakyat harus bisa melakukan control yang intensif terhadap pemerintah.
3. *Transaction Cost Teory*, teori ini memandang bahwa semua hal yang berkaitan dengan pekerjaan dan uang adalah sesuatu yang bisa dipandang sebagai sebuah transaksi, termasuk apa yang terjadi dalam pemerintahan. Transaksi yang ideal menurut teori ini adalah transaksi yang melalui proses kompetisi yang sifatnya terbuka, tidak boleh ada proses in-house trading karena akan menyebabkan KKN.

Ketiga, *Globalisasi dan perdagangan bebas*. Dengan terjadinya globalisasi, dinamika suatu negara akan ditentukan oleh seberapa baik negara itu dapat memenuhi keinginan dan melayani kebutuhan pasar. Apabila suatu negara memiliki kinerja dan sistem birokrasi yang baik, maka akan menjadi salah satu pendorong masuknya investasi, namun apabila kinerja birokrasinya buruk maka modal investasi akan lari kenegara lain.

Keempat, Perkembangan teknologi, Pada masa yang serba digital seperti sekarang, keterlibatan street level bureaucracy untuk melayani public telah amat sangat jauh berkurang relevansinya. Dengan berbagai teknologi yang ada, pelayanan public tidak harus dilakukan oleh tenaga manusia, melainkan cukup dengan mesin digital yang online.

kelima, Gerakan reformasi, Terjadinya gerakan reformasi menghendaki birokrasi memiliki netralitas politik, transparan, responsible, berakuntabilitas, bersih dan berwibawa. Dengan tuntutan ini, otomatis birokrasi harus membangun frame dan karakteristik baru dalam menjalankan tugasnya sesuai dengan amanat yang dikehendaki rakyat. ketujuh, Dilaksanakannya otonomi daerah, Dalam pelaksanaan otonomi daerah, sesuai dengan UU No.22 dan 25 tahun 1999 ataupun juga UU penggantinya kelak, struktur birokrasi sudah tidak lagi tersentralisasi pada pemerintah pusat melainkan ada pada daerah kabupaten/kota. Kondisi ini menuntut setiap penyelenggara pemerintahan di daerah untuk mengembangkan sistem birokrasi yang sesuai dengan warna dan aspirasi local.

Selain itu ada juga faktor lain yang mendorong perlunya birokrasi di reformasi seperti yang dikatakan muhodam labolo:

Pertama, Meningkatnya belanja aparatur disebabkan oleh bertambahnya rekrutmen pegawai tanpa pengendalian yang jelas, disamping membesarnya struktur birokrasi pemerintahan.

Kedua, Membengkaknya ongkos demokrasi (pemilukada) mengakibatkan beban kas pemerintah daerah khususnya mengalami Peningkatan signifikan. Lebih dari itu birokrasi mengalami dilemma loyalitas akibat terpecahnya konsentrasi pada setiap pesta pemilukada.

Ketiga, Tingginya gairah penggemukan organisasi birokrasi pemerintahan tanpa perencanaan dan analisis yang jelas memicu pembiayaan dan rekrutmen pegawai dalam jumlah tak sedikit.

Keempat, Meluasnya perilaku koruptif mendorong birokrasi kehilangan kepercayaan sebagai pelayan masyarakat. Kelima, Lemahnya pengawasan mengakibatkan pemerintah cenderung bertindak konsumtif, boros, sewenang-wenang dan tak transparan.

PEMBAHASAN

1. Pelaksanaan Reformasi Birokrasi di Indonesia

Pelaksanaan reformasi birokrasi dilaksanakan berdasarkan beberapa kebijakan yaitu :

1. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJM 2005-2025,
2. Perpres No.5 tahun 2010 tentang RPJMN 2010-2014,
3. presiden nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand design reformasi birokrasi 2010-2025,
4. Peraturan menteri PAN dan RB Nomor 20 Tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014.
5. Dan Beberapa Peraturan Menteri PAN dan RB Tentang Pedoman Pelaksanaan RB seperti :
 - a. peraturan menteri PAN dan RB Nomor 7-Nomor 15 Tahun 2010,
 - b. Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 1 Tahun 2012 tentang Pedoman penilaian mandiri pelaksanaan reformasi birokrasi,
 - c. Peraturan menteri PAN dan RB Nomor 30 tahun 2012 tentang pedoman pengusulan, penetapan, dan pembinaan reformasi birokrasi pada pemerintah daerah,

- d. Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 31 Tahun 2012 tentang petunjuk teknis penilaian Pelaksanaan reformasi birokrasi secara online.

Adapaun Visi dari reformasi birokrasi adalah terwujudnya pemerintahan kelas dunia. Visi tersebut menjadi acuan dalam mewujudkan 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 21 melalui tata pemerintahan yang baik pada tahun 2025.

Sedangkan misi dari reformasi birokrasi adalah membentuk / menyempurnakan peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, melakukan penataan dan pengaturan organisasi, tatalaksana, manajemen sumber daya manusia aparatur, pengawasan, akuntabilitas, kualitas pelayanan public, mindset dan culture set, mengembangkan mekanisme control yang efektif, dan mengelola sengketa administrative secara efektif dan efisien.

Reformasi birokrasi dalam skala besar (nasional) dimulai pada tahun 1998. Fokus reformasi ada pada tiga bidang, yaitu bidang ekonomi, bidang politik dan bidang hukum. Sedangkan secara khusus reformasi birokrasi dimulai pada tahun 2004 yaitu pada masa pemerintahan presiden Susilo Bambang Yudhoyono, beliau mencanangkan dua fase reformasi birokrasi yaitu reformasi gelombang I, dimana reformasi birokrasi gelombang pertama ini lebih bersifat instansional dengan sasaran mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, adapun pilot project untuk gelombang reformasi birokrasi yang pertama ini adalah kementerian / lembaga seperti MA, BPK dan Kementerian Keuangan. Pada gelombang pertama birokrasi ini lebih focus

pada upaya penyiapan pedoman umum reformasi birokrasi. Sedangkan untuk gelombang kedua reformasi birokrasi yang dilaksanakan dari tahun 2010-2014 lebih menekankan pada pelaksanaan reformasi birokrasi itu sendiri dan cakupannya tidak hanya kementerian dan lembaga tetapi juga sampai ke instansi di daerah.

Terdapat 4 isu pokok dalam road map reformasi birokrasi tahun 2010-2014 yaituseperti yang tertera pada table dibawah ini :

Tabel 1. ISU POKOK DAN ROAD MAP REFORMASI BIROKRASI 2010-2014

No	Tahun	Uraian
1.	2010	menyelesaikan kerangka hukum untuk pembangunan integritas aparatur negara, Peningkatan akses pelayanan public, dan reformasi manajemen SDM Aparatur negara. Pendirian komisi aparatur sipil negara. Penetapan PP tentang sistem penggajian berbasis kinerja. Penetapan sistem pensiun dan sistem jaminan sosial PN.
2.	2011-2013	implementasi e-procurement dan e-payment dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah, dan penyelenggaraan pelayanan public. Penerapan SPM pada seluruh pelayanan administrasi dan pelayanan pendidikan wajib, pelayanan kesehatan dasar dan rujukan dan pelayanan air bersih. Penerapan sistem pegawai negeri multi-kategori, dan sistem manajemen SDM berbasis jabatan. Penerapan sistem evaluasi kinerja PNS. Penerapan sistem penggajian berbasis kinerja dan reformasi sistem pensiun PNS. Penerapan sistem jaminan kesehatan untuk aparatur negara dan aparatur daerah. Monitoring pelaksanaan program 3 pilar.
No	Tahun	Uraian
3.	2014	evaluasi terhadap Peningkatan kinerja aparatur negara disampaikan dalam laporan ketua komisi aparatur negara kepada presiden dan DPR atau dalam laporan menteri aparatur negara kepada presiden.

Sumber :(Sofian, 2010 :76-79)

Mereformasi birokrasi tidak lah semudah membalikkan telapak tangan, karena ada beberapa tantangan pokok dalam melaksanakan reformasi birokrasi seperti yang dikemukakan anwar sanusi (2013) yaitu :pertama, masih rendahnya indeks persepsi korupsi (IPK) Pada tahun 2011 mempunyai

skor 3,0, yang masih jauh dari target 2014 dengan IPK = 5.00. Kedua, semakin menurunnya kepercayaan public terhadap pemerintah (survey Kompas dan LSI, Januari 2012). Ketiga, Tantangan dan hambatan dalam pencapaian tujuan tersebut masih besar. Integritas instansi public relatif tertinggal jauh dari negara tetangga. Keempat, praktek kkn terjadi pada semua cabang pemerintahan, sehingga pemberantasannya bertambah sukar. Kelima, reformasi kedepan harus bisa memberikan jaminan adanya Peningkatan kesejahteraan masyarakat dan daya saing. Keenam, kepemimpinan birokrasi masih belum menunjukkan karakter yang kuat dan bebas dari kepentingan politik.

Tantangan-tantangan diatas bukanlah hal yang mudah untuk dihadapi, seperti sekarang yang dapat kita lihat bahwa birokrasi yang sudah berjalan lima tahun ini tidak berjalan sesuai dengan harapan. Hingga kini belum tercipta birokrasi yang bersih, perbaikan integritas pelayanan public, dan efektivitas pemerintahan. Kenapa hal tersebut bisa terjadi? Ada beberapa hal yang menyebabkan reformasi birokrasi di Indonesia tidak berjalan mulus seperti yang disampaikan dari hasil evaluasi kebijakan reformasi birokrasi yang dilakukan oleh kementerian PPN/BAPPENAS.

Adapun permasalahan tersebut adalah pertama dilihat dari segi penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri dari 3 dimensi, yaitu:

Dimensi pertama adalah dimensi kelembagaan, adapun permasalahan yang terjadi dalam dimensi kelembagaan adalah:

1. Banyaknya daerah pemekaran yang mengalami degradasi dalam hal pelayanan public dan tidak memberikan dampak Peningkatan ekonomi yang signifikan bagi daerah tersebut.

2. Pemekaran masih menyisakan berbagai persoalan, seperti masalah perbatasan, pengalihan asset, personil, prasarana, dan dana
3. Lemahnya koordinasi kebijakan antar pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota
4. Belum ada pola penataan (Grand design) kelembagaan pemerintah di pusat dan daerah yang efektif dan efisien
5. Kecenderungan membesarnya organisasi pemerintah pusat yang ditandai dengan keinginan beberapa K/L untuk menambah struktur organisasi atau meningkatkan eseloneering pejabatnya
6. Menjamurnya lembaga non-struktural (LNS) sebagai konsekuensi perubahan sistem politik-administratif pasca reformasi yang berimplikasi pada inefisiensi anggaran, tumpangtindih, kecenderungan kontraproduktif maupun ketidakjelasan posisi LNS dalam struktur dan mekanisme hubungan kelembagaan negara
7. Munculnya “benturan” antara pemerintah dengan unsur masyarakat dan swasta yang bermitra karena adanya perbedaan cara dan budaya kerja pemerintah dengan budaya dan cara kerja swasta dan masyarakat.

Selanjutnya **dimensi kedua** yaitu berkaitan dengan SDM Aparatur, adapun permasalahan reformasi birokrasi yang terjadi dalam dimensi ini yaitu:

1. Belum adanya peraturan pelaksanaan kebijakan kepegawaian yang mewajibkan setiap instansi untuk menjalankan manajemen SDM sesuai dengan visi dan misi organisasi.
2. belum adanya pengaturan yang jelas tentang kebijakan kepegawaian dalam konteks otonomi daerah.
3. Perencanaan kebutuhan pegawai belum didasarkan pada perencanaan SDM secara rasional

4. Belum adanya rencana induk perencanaan PNS (Pola Karir) secara nasional yang dalam jangka panjang akan membawa konsekuensi tidak meratanya distribusi PNS Di Indonesia
5. Perpres tentang pola dasar karir PNS hingga kini belum diterbitkan
6. Sistem renumerasi dan kesejahteraan PNS belum memadai
7. Sistem Diklat tidak didasarkan pada kebutuhan pemenuhan standar kompetensi dan pola karir
8. Klasifikasi jabatan hanya dibuat berdasarkan golongan dan pangkat sehingga tidak mencerminkan nilai pekerjaan yang sesungguhnya
9. Instrument DP3 untuk penilaian kinerja sulit diterapkan secara objektif.

Dan yang terakhir adalah **dimensi ketatalaksanaan**. Adapun permasalahan yang terjadi dalam ketatalaksanaan yaitu:

1. Belum ada sinergi antara penganggaran sebagaimana dimaksud pada UU No.17/2003 tentang keuangan negara dengan perencanaan strategis sebagaimana diamanatkan dalam UU No.25/2004 tentang SPPN.
2. Sistem penganggaran berbasis kinerja belum didukung oleh sistem informasi kinerja.
3. Belum ada sistem pengukuran kinerja untuk mengukur efisiensi, efektifitas dan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.
4. Sistem akuntabilitas tidak didukung dengan mekanisme reward and punishment.
5. Konsep akuntabilitas masih terlalu rumit untuk diterapkan.
6. Sangat sedikit instansi pemerintah yang menggunakan data akurat hasil penelitian atau database dalam menetapkan nilai realisasi tersebut.
7. Ketiadaan sanksi administrative bagi instansi penyediaan layanan public yang meberikan layanan dibawah standar.
8. Instansi pemerintah penyedia layanan tidak mendapatkan insentif yang layak apabila mampu meningkatkan kualitas penyediaan layanannya.

9. Terkait dengan penyedia layanan, tidak ada peraturan kepegawaian yang secara jelas memberikan reward and punishment.
10. Dukungan anggaran yang tidak memadai bagi Peningkatan kualitas layanan.
11. Belum adanya payung hukum sebagai dasar mekanisme kerja antar instansi pemerintah.
12. Pendekatan ego sektoral yang masih dominan sehingga mengakibatkan ketidaksinkronan dalam pelaksanaan tugas.
13. Masih sedikitnya SOP dilingkungan instansi pemerintah yang dapat menjadi rujukan untuk memahami teknis pelaksanaan tupoksi instansi pemerintah.

Selain permasalahan diatas ada juga permasalahan yang menarik terkait reformasi birokrasi di era otonomi daerah seperti yang dikemukakan sujianto (2011) seperti birokrasi cenderung tidak netral karena ada kepentingan politik. Partai-partai politik yang menang dalam pilkada ada kecenderungan mempengaruhi kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada publik. Dimana kondisi pelayanan birokrasi pemerintahan mengalami penurunan karena terseret dengan arus politik yang ada. Hal ini senada dengan yang dikemukakan oleh agus (2009 : 104) bahwa reformasi birokrasi adalah bagian yang tak terpisahkan dengan reformasi dari aspek lainnya seperti politik, hukum, ekonomi, bahkan sosial budaya.

Selain itu menurut Agus Dwiyanto (2015 : 271) ada beberapa kelemahan mendasar dalam pelaksanaan kebijakan reformasi birokrasi selama ini yaitu:

1. Kebijakan reformasi birokrasi menerapkan prinsip one fits all dengan mengharuskan setiap kementerian, lembaga dan daerah melakukan perbaikan pada 8 area perubahan (penataan regulasi, penataan kelembagaan, tata laksana, sumber daya manusia, penguatan akuntabilitas, peningkatan kualitas pelayanan public, penguatan

pengawasan internal, perubahan mindset) sementara masalah dan tantangan yang dihadapinya berbeda-beda. Kebijakan ini menjadikan reformasi birokrasi kehilangan konteksnya. Pimpinan K/L/D tidak dapat secara langsung merancang perubahan untuk menjawab kebutuhan warga dan pemangku kepentingannya.

Dengan konstruksi program seperti ini, maka perubahan-perubahan yang dilakukan K/L/D akhirnya tidak pernah substansial. Apalagi berharap bahwa setiap K/L/D mampu melakukan perubahan mendasar seperti perubahan pola pikir, tradisi, dan budaya yang salah yang seringkali menjadi penyebab dari berkembangnya patologi birokrasi. Dengan sumber daya, waktu, dan otoritas terbatas, tidak mungkin seorang pemimpin K/L/D untuk melakukan perubahan secara substansial pada begitu banyak aspek kehidupan dari birokrasinya. Akibatnya, program-program dan kegiatan reformasi birokrasi yang dilakukan oleh K/L/D cenderung sangat banyak tapi tidak memiliki efek yang berarti terhadap perubahan sosial, pola pikir dan perilaku birokrasi.

Kerugian yang besar dari program reformasi birokrasi yang seragam, massif, dan cenderung superfisial adalah ketika program itu menjadi kehilangan konteks dan tujuannya. Kebijakan reformasi birokrasi sebenarnya sekedar instrumen untuk memastikan birokrasi pemerintahan bekerja untuk melayani warganya, membantu warganya memenuhi kebutuhannya, termasuk tentunya mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat. Penerapan program reformasi birokrasi yang bersifat one-fits-all tersebut membuat K/L/D kehilangan peluang menjadikan program reformasi birokrasi sebagai upaya mendekatkan birokrasi dengan warga dan pemangku kepentingannya. Karena sifatnya yang seragam mengikuti template yang

dibuat oleh kementerian PAN dan RB maka K/L/D dapat menyusun program reformasi birokrasi tanpa harus melibatkan warga dan pemangku kepentingannya. Bahkan, pendekatan tersebut cenderung mendorong K/L/D untuk mengabaikan pentingnya pelibatan pemangku kepentingan dalam perumusan program reformasi birokrasi. Keterlibatan public yang rendah membuat program reformasi birokrasi cenderung dilihat sebagai proyek K/L/D dan sulit ditransformasi menjadi gerakan sosial.

2. Kebijakan reformasi birokrasi menuntut K/L/D membuat dokumen yang begitu banyak dan tidak jelas peruntukannya sehingga energy mereka lebih banyak dan tidak jelas peruntukannya sehingga energy mereka lebih banyak habis untuk menyiapkan dokumen dari pada mengurus perubahan di instansi masing-masing. Perancang program reformasi birokrasi terperangkap pada formalisasi yang berlebihan, sehingga paper works menjadi keniscayaan. Pengambil keputusan di kementerian PAN dan RB, UPRBN (Unit Pengelola Reformasi Birokrasi Nasional), dan pimpinan K/L/D menjadikan kelengkapan dokumen sebagai hal yang lebih penting daripada substansi dan kualitas perubahan itu sendiri.

Disorientasi program reformasi birokrasi sebagai akibat dari formalisasi berlebihan ini memiliki implikasi negative yang sangat merugikan bagi implementasi program reformasi birokrasi di K/L/D. Pimpinan K/L/D beranggapan bahwa kualitas dari program reformasi di K/L/D. Pimpinan K/L/D beranggapan bahwa kualitas dari program reformasi birokrasi di K/L/D. Pimpinan K/L/D beranggapan bahwa kualitas dari program reformasi birokrasi ditentukan oleh kualitas dan kelengkapan dari dokumen yang disiapkannya. Keputusan go or no-go dari usulan K/L/D dan besaran dari tunjangan yang akan diterima ditentukan oleh kualitas dan kelengkapan dokumen. Persepsi seperti ini mendorong mereka

mebutuhkan jasa konsultan atau bimbingan teknis dari berbagai pihak untuk menyiapkan dokumen. Bahkan, banyak dari mereka yang kemudian menyerahkan kepada konsultan untuk mengerjakannya.

Akibatnya, keterlambatan emosional dan intelektual serta rasa kepemilikan dari internal K/L/D dalam perumusan program reformasi birokrasi menjadi terbatas, karena pengerjaan dokumen diserahkan kepada konsultan. Sedangkan penentuan area perubahan dan strategi implementasinya mestinya harus menjadi proses keterlibatan intelektual dan emosional dari para actor-aktor yang ada di dalam birokrasi. Pendekatan yang salah dalam pelaksanaan reformasi birokrasi ini cenderung menggeser problem intelektual, emosional, dan substansial menjadi problem teknis, yang dapat dialihkan kepada pihak luar.

Pada sisi lain, formalisasi program birokrasi ini memberi berkah terselubung pada aktor-aktor pelaksana program di Kementerian PAN dan RB karena permintaan akan bimbingan teknis menjadi semakin besar. Waktu mereka yang mestinya lebih banyak dipergunakan untuk mengkritisi dan menilai kualitas dari program-program perubahan yang diusulkan, akhirnya lebih banyak habis untuk melaksanakan kegiatan bimbingan teknis. Formalisme program reformasi birokrasi menimbulkan disorientasi ganda, yaitu : disorientasi dari para pelaksana program di Kementerian PAN dan RB yang lebih banyak menghabiskan waktunya untuk Bintek daripada mengkaji dan mengkritisi substansi dari perubahan yang diusulkan oleh masing-masing K/L/D.

3. Kebijakan untuk memberi remunerasi sebagai insentif untuk memasuki program reformasi birokrasi cenderung mendistorsi persepsi, orientasi, dan nilai dari kebijakan reformasi birokrasi.

Para pegawai ASN di K/L/D memahami program reformasi birokrasi lebih sebagai perbaikan penghasilan daripada perubahan sikap dan

perilakunya. Tidak mengherankan kalau K/L/D berlomba-lomba untuk masuk ke dalam program reformasi birokrasi. Fenomena ini bertentangan dengan yang terjadi di banyak negara yang pernah melakukan reformasi birokrasi. Pengalaman internasional menunjukkan bahwa pelaksanaan program reformasi birokrasi selalu dihadapkan pada resistensi internal dari actor-aktor yang ada di dalam birokrasi. Hal ini terjadi karena reformasi birokrasi menuntut mereka untuk melakukan banyak perubahan, yang pada tingkat tertentu merugikan kepentingannya dan mengganggu keamanan yang sudah mengakar dalam birokrasi pemerintah.

Mispersepsi tentang hakekat program reformasi birokrasi ini menimbulkan potensi resistensi yang besar ketika pada akhirnya pelaksanaan program reformasi birokrasi menuntut perubahan yang signifikan terhadap pola pikir, tradisi, dan perilaku mereka. Ketika perbaikan penghasilan tidak dikaitkan dengan perubahan, tetapi dengan keterlibatan K/L/D dalam program maka perbaikan penghasilan tersebut tidak dapat menjadi insentif untuk perubahan. Yang terjadi justru sebaliknya, resistensi untuk perubahan dapat menjadi semakin besar terutama ketika perubahan tersebut memberi resiko kepada mereka untuk kehilangan perbaikan penghasilan yang selama ini dapat mereka peroleh dari berbagai sumber. Resistensi juga akan menjadi semakin besar ketika program reformasi birokrasi kemudian mengganggu keamanan yang selama ini mereka nikmati.

4. Kebijakan reformasi birokrasi cenderung memperlakukan pimpinan K/L/D sebagai pro-reformasi. Dalam kenyataannya, banyak pimpinan K/L/D tidak mendukung atau tidak peduli dengan reformasi birokrasi yang substantive. Rendahnya komitmen pimpinan merupakan factor penting penghambat kebijakan reformasi birokrasi. Seperti adagium

manajemen perubahan bahwa “change always comes from the top” pimpinan seharusnya bertanggungjawab dalam membangun sense of urgency, menciptakan visi perubahan dan menggerakkan bawahan untuk mencapai visi tersebut. Disamping itu pimpinan juga harus berada pada lini terdepan untuk memecahkan berbagai kendala dalam proses perubahan. Banyak pimpinan justru melihat bahwa reformasi birokrasi merupakan ancaman terhadap kepentingan untuk mendapatkan sumber pendapatan tambahan, entah itu legal ataupun illegal. Ketika mereka menyadari bahwa reformasi birokrasi mengganggu kepentingannya maka mereka cenderung tidak menghendaki reformasi birokrasi di instansinya dilaksanakan dengan sungguh-sungguh. Karena itu, banyak pimpinan K/L/D yang menempatkan program RB sekedar sebagai aksesoris agar instansi dilihat oleh publik sebagai reformis.

Tidak adanya dukungan dari pimpinan K/L/D terhadap perubahan yang substantif cenderung membuat mereka membiarkan program RB diinstansinya terperangkap pada formalism. Bagi mereka yang penting instansinya masuk dalam program RB, agar mereka dinilai menjadi bagian yang reformis. Tidak mengherankan kalau banyak K/L/D yang terlibat dalam program RB nasional gagal menghasilkan perubahan yang otentik dan substansial. Yang mereka lakukan tidak lebih dari sekedar memenuhi ketentuan yang dibuat oleh kementerian PAN dan RB.

Untuk mengoreksi kesalahan dalam pelaksanaan reformasi birokrasi maka pemerintah perlu menata ulang kebijakan reformasi birokrasi. Ada beberapa tindakan yang perlu dilakukan oleh pemerintah. Pertama, pada tingkat K/L/D reformasi birokrasi harus kontekstual. Artinya, K/L/D sesuai dengan mandat dan misinya harus mengaitkan reformasi birokrasi dengan penyelesaian masalah-masalah public yang dihadapi oleh pemangku kepentingannya, seperti perbaikan pelayanan public,

pemberdayaan penduduk miskin, dan pemberantasan korupsi. Pendekatan reformasi birokrasi saat ini yang berorientasi kepada input berupa kepatuhan terhadap perubahan delapan area atau kelengkapan dokumen harus diubah menjadi lebih berorientasi kepada outcome. Setiap K/L/D diberikan keleluasaan dalam menentukan area perubahan dan strateginya sesuai dengan karakteristik tugas dan fungsi organisasi. Perubahan internal birokrasi seharusnya ditentukan oleh kebutuhan untuk membantu warga menyelesaikan masalah-masalah publik yang dihadapinya. Jika pendekatan ini dilakukan, maka pelaksanaan reformasi birokrasi memiliki dampak langsung terhadap perbaikan kesejahteraan masyarakatnya. Reformasi birokrasi tidak dapat dilakukan dengan pendekatan masif, seragam yang dilakukan sekadar menaati peraturan atau pedoman yang dibuat oleh Menpan dan RB. Reformasi juga bukan untuk kepentingan dan memenuhi kebutuhan actor-aktor yang ada di dalam birokrasi, tetapi untuk membuat birokrasi mampu memberi kontribusi pada percepatan terwujudnya kesejahteraan rakyat. Reformasi birokrasi seharusnya didasarkan kepada kebutuhan stakeholder karena itu kebutuhan dan kepentingan warga dan pemangku kepentingan juga berbeda-beda, menjadi mustahil program reformasi birokrasi dan area perubahannya diseragamkan secara nasional. Reformasi birokrasi kontekstual menjadi keniscayaan. Jika reformasi birokrasi bersifat kontekstual dan mampu menjawab kebutuhan dan kepentingan warganya, maka kepedulian warga terhadap reformasi birokrasi menjadi semakin tinggi. Mereka merasa memiliki kepentingan dengan reformasi birokrasi. Keterlibatan dan kepedulian mereka terhadap birokrasi dan program-programnya menjadi semakin intens. Jika hal ini dapat dilakukan maka keinginan

untuk mentransformasi program reformasi birokrasi dari proyek pemerintah menjadi gerakan social akan terjadi dengan sendirinya.

Program reformasi birokrasi kontekstual juga akan mendorong K/L/D menjadi lebih focus dan dapat mengelola perubahan yang substansial dan kultural. K/L/D perlu focus pada perbaikan kondisi birokrasi yang memiliki daya ungkit yang tinggi dan diperlukan untuk menjadikan birokrasi fungsional bagi masyarakatnya. Kedua, untuk mewujudkan program reformasi birokrasi yang kontekstual maka perencanaan dan penilaian keberhasilan reformasi birokrasi harus melibatkan representasi warga dan pemangku kepentingan. Ketiga, program reformasi birokrasi harus diinternalisasikan dalam struktur kelembagaan yang ada, utamanya di sekretariat jenderal atau sekretariat utama. Keharusan untuk membentuk berbagai tim dalam rangka pelaksanaan reformasi birokrasi di K/L/D harus dihentikan. Internalisasi program reformasi birokrasi dalam struktur kelembagaan yang ada memiliki efek ganda.

Pertama, internalisasi tersebut akan meningkatkan efektivitas program reformasi birokrasi karena dalam praktiknya berbagai tim tersebut tidak memiliki otoritas dan alokasi anggaran yang jelas. **Kedua**, internalisasi tersebut juga dapat mendorong setiap K/L/D terbiasa mengelola perubahan dan perbaikan sistemik dalam institusinya dan menjadikannya sebagai learning organization.

Ketiga, kementerian PAN dan RB sebagai motor penggerak reformasi birokrasi harus melakukan mindsetting dan pengarus-utamaan reformasi di K/L/D yang terlibat dalam program RB nasional. Mindsetting reform perlu dilakukan dikalangan pimpinan K/L/D untuk memastikan bahwa mereka menyadari penting reformasi birokrasi

dilakukan di instansinya, dan resiko yang dihadapi jika reformasi birokrasi gagal dilakukan.

Keempat, untuk merespons agenda reformasi birokrasi yang bersifat makro dan lintas K/L seperti pembaharuan peraturan perundangan yang bertentangan dan tidak sesuai dengan semangat reformasi birokrasi, Kementerian PAN dan reformasi birokrasi perlu segera memetakan kekosongan dan ketidakpastian hukum dalam percepatan reformasi birokrasi. Salah satu yang penting segera diatur adalah penyelenggaraan pemerintah pusat di daerah. Tidak adanya pengaturan tersebut sering menimbulkan benturan yang tidak perlu dan/atau duplikasi pengaturan yang membingungkan antara peraturan yang dibuat oleh Kementerian PAN dan RB dengan peraturan yang dikeluarkan oleh Kementerian Dalam Negeri. Dalam konstruksi hukum yang berlaku, tidak jelas siapa yang bertanggungjawab tentang pelaksanaan reformasi birokrasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Dalam perspektif yang lebih luas kekosongan hukum tersebut membuat konsolidasi dan sinergi antara birokrasi di pusat dan daerah sulit dilakukan. Disamping itu, pemerintah perlu segera mendorong terbentuknya UU tentang “ Etika Penyelenggara Negara” dan UU tentang “ Penggunaan TIK dalam Pemerintahan”. Kedua UU tersebut bersama-sama dengan UU no.5/2014 tentang ASN dapat menjadi basis legal yang solid dalam percepatan pelaksanaan reformasi birokrasi.

Kelima, reformasi birokrasi kontekstual harus menempatkan peran Pimpinan K/L/D sebagai motor penggerak perubahan. Keberhasilan reformasi birokrasi sangat ditentukan oleh kebijakan pemerintah dalam memastikan para pimpinan birokrasi menggerakkan proses perubahan sesuai dengan kewenangan yang mereka miliki. Pendekatan reformasi birokrasi yang saat ini menekankan kepada aspek procedural harus

diubah menjadi lebih bersifat kontraktual yang berorientasi kepada target capaian. Target tersebut dituangkan dalam bentuk kontrak yang dibuat secara berjenjang. Kontrak tersebut kemudian akan dijadikan dasar penyusunan sasaran kinerja pimpinan birokrasi secara berjenjang.

Sesuai dengan UU ASN, para pemimpin akan dievaluasi kinerjanya termasuk di dalamnya kesanggupan dalam menciptakan perubahan yang dijanjikan. Jika terbukti mereka tidak mampu memenuhi target perubahan dalam kontrak kinerja mereka akan diganti. Target perubahan tersebut juga bias dijadikan dasar penyusunan kontrak kinerja dalam rekrutmen terbuka pejabat pimpinan tinggi.

Terkait dengan peran kepemimpinan tersebut, RB harus didukung dengan program pengembangan kompetensi kepemimpinan dalam mengelola perubahan. Selama ini pengembangan kepemimpinan dilakukan terpisah dari program RB. Sehingga tidak heran jika banyak keluhan bahwa perubahan tidak bias jalan karena ketidaktahuan atau lemahnya komitmen pimpinan. Untuk itu kaderisasi kepemimpinan perubahan harus ditangani secara nasional. Beberapa program yang sudah dirintis oleh LAN, seperti reform leader academy, atau diklat kepemimpinan model baru (LAN telah mengenalkan diklat kepemimpinan pola baru yang bertujuan untuk membentuk pemimpin transformatif.

Dalam diklat ini pola pembelajaran berbasis pengalaman. Karena itu setiap peserta diklat harus memiliki proyek perubahan (Inovasi) pada jurisdiksinya masing-masing. Pimpinan K/L/D bertindak sebagai mentor dan widyaiswara berperan sebagai coach. Dalam melaksanakan inovasi, para peserta juga melibatkan kolega dan anak buahnya, sehingga proses pembelajaran pada diklat kepemimpinan transformatif ini sangat inklusif) adalah langkah positif untuk membentuk kepemimpinan perubahan. Program pendidikan dan

pelatihan kepemimpinan ini hanya akan berhasil jika didukung oleh pimpinan K/L/D karena tanpa dukungan dari pimpinannya amat sulit bagi peserta diklat untuk melakukan inovasi di instansinya.

KESIMPULAN

Birokrasi Indonesia yang dilaksanakan dengan menerapkan konsep birokrasi weber, dalam kenyataannya telah melahirkan penyakit-penyakit birokrasi atau pathology birokrasi yang ditandai dengan organisasi yang gemuk, tidak transparan, berbelit-belit, lamban dan korup. Oleh karena itu perlu dilakukannya reformasi birokrasi, namun dari pelaksanaannya sampai saat ini masih terkesan lamban. Hal ini disebabkan oleh banyak factor salah satunya adalah tidak adanya persamaan pemahaman akan makna dari reformasi birokrasi sehingga reformasi birokrasi hanya di maknai sebagai perbaikan penghasilan ASN yaitu dengan adanya renumerasi, reformasi birokrasi dilaksanakan langsung dalam skala yang luas namun tidak diimbangi oleh kemampuan dari para pembaharu, sampai dengan kebijakan reformasi birokrasi yang selalu menganggap bahwa pimpinan pasti pro dengan agenda reformasi birokrasi padahal tidak. Dengan masih banyaknya permasalahan yang masih menghambat berjalannya reformasi birokrasi maka pemerintah dalam hal ini K/L/D harus mengaitkan reformasi birokrasi dengan penyelesaian permasalahan-permasalahan public yang dihadapi oleh pemangku kepentingan di masing-masing K/L/D sehingga pemerintah bersih dan masyarakat sejahtera.

DAFTAR PUSTAKA

- Dwiyanto, Agus. 2015. Reformasi birokrasi kontekstual. LAN dan UGM Press. Yogyakarta.
- Dwiyanto, Agus. 2014. Mewujudkan good governance melalui pelayanan publik. UGM Press. Yogyakarta.

- Effendi, Sofian. 2010. Reformasi Tata pemerintahan (menyiapkan aparatur negara untuk mendukung demokratisasi politik dan ekonomi terbuka). Gadjah Mada University Press. Yogyakarta
- Setiyono, Budi. 2012. Birokrasi dalam perspektif politik dan administrasi. Nuansa. Bandung.
- Said, Mas'ud. 2010. Birokrasi di negara birokratis (makna, masalah dan dekonsentrasi birokrasi Indonesia). UMM Press. Malang
- Tamin, Faisal. 2004. Reformasi Birokrasi (Analisis pendayagunaan Aparatur negara). Belantika. Jakarta.
- Kajian tentang pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. 2009. Reformasi birokrasi, kepemimpinan dan pelayanan public. Gava media, JIAN UGM, MAP UGM. Yogyakarta.
- Jurnal dialog kebijakan publik " birokrasi dalam era keterbukaan informasi public". Edisi 3/September/2011.
- Evaluasi kebijakan reformasi birokrasi. 2013. Direktorat evaluasi kinerja pembangunan sektoral BAPPENAS.