

**REFORMASI DI BIDANG BIROKRASI UNTUK
MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE* DALAM HUKUM
KEBIJAKAN PUBLIK**

***REFORM IN THE FIELD OF BUREAUCRACY FOR
REALIZING GOOD GOVERNANCE IN PUBLIC POLICY LAW***

Rabu, Emy Hajar Abra

Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Riau Kepulauan
rabu.barelang@gmail.com

ABSTRAK

Negara merupakan organisasi tertinggi dalam kehidupan masyarakat dalam suatu wilayah. Sebagai sebuah organisasi, negara, memiliki tujuan yang dimuat dalam konstitusi negara. Guna merealisasikan apa yang menjadi tujuan negara maka perlu dibentuk sebuah susunan pemerintahan. Dalam konteks kekinian negara tidak hanya sekedar bertindak sebagai penjaga malam yakni hanya sekedar menjaga ketertiban dan melaksanakan hukum tetapi lebih dari itu negara memiliki tugas untuk mensejahterakan rakyatnya. Reformasi birokrasi telah dikenal luas di Indonesia baik dalam tataran konsep maupun praktis. Istilah reformasi birokrasi dikenal dengan sebutan reformasi administrasi negara yaitu sebuah terminologi yang mencakup domain politik, ekonomi, hukum, sosial, budayahingga pertahanan dan keamanan; legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Kata Kunci: reformasi, birokrasi, pemerintah *good governance*, kebijakan publik

ABSTRACT

The state is the highest organization in the life of the people in a region. As an organization, the state has goals that are contained in the state constitution. In order to realize the goals of the state, it is necessary to form a government structure. In the present context, the state does not only act as a night watchman, which is only to maintain order and carry out the law, but more than that, the state has a duty to prosper its people. Bureaucratic reform has been widely recognized in Indonesia both at the conceptual and practical levels. The term bureaucratic reform is known as state administration reform, which is a terminology that covers the political, economic, legal, social, cultural to defense and security domains; legislative, executive, and judicial.

Keywords: *reform, bureaucracy, good governance, public policy*

PENDAHULUAN

Negara merupakan organisasi tertinggi dalam kehidupan masyarakat dalam suatu wilayah. Sebagai sebuah organisasi, negara, memiliki tujuan yang

dimuat dalam konstitusi negara. Guna merealisasikan apa yang menjadi tujuan negara maka perlu dibentuk sebuah susunan pemerintahan. Dalam konteks kekinian negara tidak hanya sekedar bertindak sebagai penjaga malam yakni hanya sekedar menjaga ketertiban dan melaksanakan hukum tetapi lebih dari itu negara memiliki tugas untuk mensejahterakan rakyatnya. Mahfud MD, menyebutkan bahwa untuk mencapai cita-cita atau tujuan nasional tersebut perlu disepakati dasar-dasar organisasi dan penyelenggaraan negara¹.

Kesepakatan tersebutlah yang menjadi pilar dari konstitusi sebagaimana dinyatakan oleh William G. Andrew bahwa terdapat tiga elemen kesepakatan dalam konstitusi, yaitu: (1) tentang tujuan dan nilai bersama dalam kehidupan berbangsa (2) tentang aturan dasar sebagai landasan penyelenggaraan negara dan pemerintahan dan (3) tentang institusi dan prosedur penyelenggaraan negara.²

Di dalam Pasal 4 UUD 1945 disebutkan bahwa presiden merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan dan dalam menjalankan kewajibannya selaku kepala pemerintahan, Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden. Selain dibantu oleh Wakil Presiden, Presiden juga dibantu oleh menteri- menteri negara.

Para menteri tersebut diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan (Pasal 17 ayat (1), (2), dan (3). Selain unsur tersebut, dalam penyelenggaraan pemerintahan juga melibatkan pegawai negeri yang merupakan bagian dari aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan (Pasal 3 ayat (1) UU No. 43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian). Birokrasi adalah abdi raja, bukan abdi rakyat dan karena itu, orientasinya bukan bagaimana melayani dan mensejahterakan rakyat, tetapi melayani dan mensejahterakan raja dan keluarganya, yang adalah para penguasa.³ Birokrasi sering diistilahkan sebagai sebuah organisasi yang kualitas kerjanya rendah, biaya mahal dan boros, miskin informasi, dan lebih mementingkan diri

¹ Moh. Mahfud MD., 2010. *Penataan Hukum Dalam Rangka Menuju Good Governance*. Makalah disampaikan pada orasi ilmiah Dies Natalis Universitas Udayana, di akses 2 Maret 2021.

² *Ibid*, Hal. 2

³ Agus Dwiyanto, dkk., 2008. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Cet. III, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, Hal. 254.

sendiri.

Keadaan tersebut diperburuk dengan banyaknya pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, tindakan sewenang-wenang, sikap arogansi penguasa, pemborosan sumber-sumber keuangan, sumber daya alam, penyalahgunaan kekuasaan, wewenang dan fasilitas negara, serta praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme⁴ Ironisnya lagi, birokrasi menjadi mesin politik bagi penguasa dalam mempertahankan kekuasaannya, kasus ini sering terjadi disetiap perhelatan pemilihan umum.

Permenpan dan Reformasi Birokrasi ini bertujuan untuk memberikan arah pelaksanaan reformasi birokrasi dikementerian/lembaga dan pemerintah daerah agar berjalan secara efektif, efisien, terukur, konsisten, terintegrasi, melembaga, dan berkelanjutan demi terwujudnya penguatan birokrasi pemerintah dalam rangka tercapainya pemerintahan yang bersih dan bebas KKN, meningkatnya kualitas pelayanan publik kepada masyarakat, dan meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi.

Apa yang menjadi tujuan dari terbitnya Permenpan tersebut dapat tercapai apabila dalam pelaksanaannya mengimplementasikan prinsip-prinsip *good governance*. Hal ini diperlukan agar birokrasi dapat mengetahui sampai sejauh mana kewenangan yang dimilikinya dan juga dapat memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat, karena dalam mewujudkan *good governance* tersebut, birokrasi harus memperhatikan apa yang telah menjadi prinsip umum dari *good governance*. Rumusan dari asas-asas tersebut tertuang dalam Pasal 3 UU 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih, menyebutkan asas-asas umum dalam penyelenggaraan negara meliputi: asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proposionalitas, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas.

A. Perumusan Masalah

Sebagai upaya untuk memfokuskan pembahasan dari apa yang menjadi

⁴Tavip Agus Rayanto., 2009. *Menggagas Strategi Reformasi Birokrasi Untuk Mewujudkan Pemerintahan Efektif dan Akuntabel* dalam Agus Pramusinto dan Erwan Agus Purwanto (edt)., 2009. *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik: Kajian tentang pelaksanaan pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia*. Gava Media, JIAN-UGM, MAP-UGM, Yogyakarta, Hal. 81

inti Jurnal ini, penulis merumuskan pokok-pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi ukuran keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi dalam mewujudkan *Good Governane* dalam kebijakan publik?
2. Bagaimana implementasi prinsip/asas *good governance* (asaskepastian hukum, asas kepentingan umum, dan asas akuntabilitas) terhadap pelaksanaan reformasi birokrasi kebijakan publik?

PEMBAHASAN

A. Implementasi ukuran keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi dalam mewujudkan *Good Governane* kebijakan publik

Reformasi birokrasi telah dikenal luas di Indonesia baik dalam tataran konsep maupun praktis. Istilah reformasi birokrasi dikenal dengan sebutan reformasi administrasi negara yaitu sebuah terminologi yang mencakup domain politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya hingga pertahanan dan keamanan; legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Bahkan menurut Awaloeddin Djamin (1999), reformasi sektor publik di Indonesia sudah dilakukan sejak awal perjalanan Republik Indonesia. Reformasi sektor publik di Indonesia menurut Awaloedin Djamin (1999) dapat dibagi dalam dua tahap, yaitu pada tahun 1966 yang disebut sebagai *overall administrative reform* tahap pertama dan kemudian tahun 1999 disebutnya sebagai *overall administrative reform* tahap kedua. Oleh karena itu sesungguhnya di Indonesia, reformasi birokrasi bukanlah fenomena baru. Namun demikian hingga tahun 2006 ini “reformasi birokrasi” masih tetap menjadi permasalahan yang belum dapat diselesaikan secara tuntas.⁵

Di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) disebutkan bahwa masih terdapat permasalahan yang harus dihadapi dari sisi internal birokrasi. Permasalahan dimaksud antara lain yaitu pelanggaran disiplin, penyalahgunaan wewenang dan penyimpangan yang tinggi; rendahnya kinerja sumber daya aparatur; sistem kelembagaan (organisasi) dan ketatalaksanaan (manajemen) pemerintahan yang belum memadai; rendahnya efisiensi dan efektivitas kerja; rendahnya kualitas pelayanan umum; rendahnya kesejahteraan

⁵ Admosudirdjo, P., 1990. *Dasar-Dasar Administrasi Negara*. GhaliaIndonesia, Jakarta.hal. 23

PNS; dan banyaknya peraturan perundang-undangan yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan dan tuntutan pembangunan.

a. Makna Reformasi Birokrasi

Reformasi birokrasi dapat dimaknai sebagai suatu proses perubahan kondisi birokrasi yang mendasar menuju suatu tatanan baru yang lebih baik.

Ada 4 (empat) kata kunci dalam definisi tersebut, yaitu:⁶

1. Bahwa reformasi merupakan suatu proses (bukan output ataupun hasil). Karena reformasi merupakan suatu proses maka reformasi harus dilakukan secara bertahap dan sistematis. Oleh karena itu, maka penetapan agenda yang jelas serta prioritas dalam melakukannya merupakan hal penting yang harus dibuat sebelum reformasi itu dilaksanakan. Demikian juga, walaupun reformasi itu dilakukan secara bertahap, namun tetap berada dalam peta yang terintegrasi dan pada garis kebijakan yang telah ditetapkan.
2. Bahwa reformasi birokrasi harus ditandai oleh adanya suatu perubahan yang dinamis, tidak status quo. Perubahan adalah kunci dari reformasi, tidak ada reformasi tanpa adanya perubahan. Sehubungan dengan hal tersebut, sikap-sikap "anti perubahan" akan menjadi penghambat dalam melakukan reformasi. Namun demikian, perubahan bukan sekedar perubahan tanpa ada tujuan yang jelas. Oleh karena itu, arah perubahan serta kondisi yang akan dituju harus jelas, sehingga proses perubahan tersebut dapat dikawal agar tetap konsisten menuju kepada tujuan mulia yang telah ditetapkan.
3. Bahwa perubahan dalam reformasi birokrasi harus bersifat mendasar, bukan hanya mengobati gejala-gejala yang muncul, melainkan menyentuh akar permasalahannya. Saat ini sering kali mengobati permasalahan bangsa termasuk birokrasi hanya didasarkan kepada gejala yang muncul, bukan penyebab gejala yang paling mendasar, sehingga tidak jarang terjadi kebijakan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan birokrasi malah memunculkan permasalahan baru yang lebih parah.
4. Bahwa ujung dari proses reformasi tersebut adalah suatu tatanan birokrasi

⁶ Albrow, M., 2007. *Birokrasi*. Cet. IV, Tiara Wacana, Yogyakarta. Hal.15

baru yang lebih baik dari kondisi sebelumnya. Kondisi birokrasi yang lebih baik adalah kondisi birokrasi yang mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat dan mampu mensinergiskan serta mengoptimalkan berbagai potensi bangsa yang dimiliki untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

b. Tujuan Dan Sasaran Reformasi Birokrasi

Tujuan reformasi birokrasi adalah mewujudkan *good governance* yang didukung oleh penyelenggara negara yang profesional dan bebas KKN serta meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sehingga tercapai pelayanan prima. Sementara itu, sasaran dari reformasi birokrasi meliputi 3 (tiga) hal yaitu:⁷

1. Terwujudnya birokrasi yang profesional, netral dan sejahtera, yang mampu menempatkan dirinya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat guna mewujudkan pelayanan masyarakat yang lebih baik;
2. Terwujudnya kelembagaan pemerintah yang profesional, fleksibel, efisien dan efektif baik di lingkungan pemerintah pusat maupun daerah;
3. Terwujudnya ketatalaksanaan (pelayanan publik) yang lebih cepat, tidak berbelit-belit, mudah dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang dilayani.

Good governance atau tata pemerintahan yang baik sebagai tujuan dari sasaran reformasi birokrasi adalah suatu sistem yang memungkinkan terjadinya mekanisme penyelenggaraan pemerintahan negara yang efisien dan efektif dengan menjaga sinergi yang konstruktif antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat. Dalam hal ini ada beberapa elemen yang menjadi ciri dari *good governance* yaitu:⁸

1. *Competency*, artinya bahwa dalam suatu sistem penyelenggaraan pemerintahan yang baik, maka profesionalisme dan kompetensi menjadi hal yang sangat penting, bukan nepotisme atau koncoisme;
2. *Transparency*, bahwasanya proses kebijakan publik dan pelaksanaan seluruh fungsi pemerintahan dilaksanakan berdasarkan pada prinsip keterbukaan, kemudahan akses terhadap informasi dan tidak

⁷ Dwiyanto, A., Partini, Ratminto, dkk, 2008. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Cet. III, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta. hal. 34

⁸ Ibid, hal. 35-36

diskriminatif;

3. *Accountability*, artinya bahwa tugas dan tanggung jawab harus diselenggarakan dengan memanfaatkan sumber daya secara efisien demi keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu, setiap kebijakan dan tindakan yang diambil harus dapat dipertanggung jawabkan kepada publik;
4. *Participation*, artinya bahwa pemerintah harus mampu mendorong prakarsa, kreativitas, dan peran serta masyarakat;
5. *Rule of law*, artinya bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus disandarkan pada hukum dan peraturan perundangan yang jelas, untuk menjamin adanya kepastian hukum;
6. *Social justice*, bahwasanya pemerintah harus menjamin penerapan prinsip kesetaraan dan keadilan bagi setiap anggota masyarakat.

Untuk mewujudkan *good governance* dengan ciri-cirinya sebagaimana disebutkan, maka unsur dalam kehidupan berbangsa dan bernegara harus mampu menunjukkan suatu kolaborasi positif sehingga menghasilkan suatu sinergitas yang akan memacu terciptanya *good governance* tersebut. Apabila unsur-unsur tersebut mampu berkolaborasi dengan baik, dengan perannya masing-masing, maka permasalahan publik (*public issue*) yang muncul akan dapat diselesaikan dengan baik.

B. Implementasi prinsip asas *good governance* (asas kepastian hukum, asas kepentingan umum, dan asas akuntabilitas) terhadap pelaksanaan reformasi birokrasi kebijakn publik.

1. Konsep Negara Hukum

Ide negara hukum pertama kali diperkenalkan oleh Plato dalam karyanya yang berjudul *Nomoi (the law)*⁹. Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang baik diatur oleh hukum. Gagasan yang dibangun Plato tersebut, dilanjutkan oleh Aristoteles dalam bukunya *Politica*. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.

⁹ Dwiyanto, A (edt)., 2006. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Cet. II, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta. 42.

Menurutnya ada tiga unsur pemerintahan yang berkonstitusi, yaitu: Pertama, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; Kedua, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyimpangkan konvensi dan konstitusi; Ketiga, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan paksaan-tekanan yang dilaksanakan pemerintahan despotik.¹⁰ Pemikiran tentang konsep negara hukum tersebut, dirumuskan kembali oleh para ahli hukum pada abad ke-19 dan permulaan abad ke-20.

Konsepsi tentang negara hukum tersebut memposisikan negara sebagai penjaga malam (*nachtwakerstaat* atau *nachtwachtersstaat*) artinya pemerintah hanya berfungsi untuk menjalankan tugas sebagaimana yang telah diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan.¹¹

2. Pengertian Birokrasi, Reformasi Birokrasi dan *Good Governance*

Secara etimologi, birokrasi terdiri dari dua kata yakni *bureau* yang diambil dari bahasa Perancis yang berarti meja tulis atau tempat bekerjanya para pejabat dan *cracy* yang diturunkan dari kata *kratein* (bahasa Yunani) yang berarti mengatur. Kamus bahasa Indonesia juga memberikan definisi dari birokrasi yaitu sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan¹²

Birokrasi yang dicirikan oleh Weber tersebut, merupakan rumusan terhadap organisasi birokrasi pada umumnya. Dimana organisasi birokrasi tersebut hadir dalam organisasi birokrasi swasta maupun organisasi birokrasi pemerintahan. Namun yang menjadi fokus penulisan dalam penelitian ini adalah organisasi birokrasi pemerintahan. Hal ini perlu dilakukan agar tidak terjadi pemaknaan ganda terhadap birokrasi itu sendiri.

Sedarmayanti menyebutkan bahwa birokrasi adalah struktur organisasi

¹⁰ Ibid, hal.43

¹¹ Ismail, HM., 2009. *Etika Birokrasi Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*. Ash-Shiddiqy Press, Malang.hal.11

¹² Pulukadang, 2011. *Dinamika Kepemrintahan dan Kecenderungannya di Era Orde Baru dan Reformasi*. Yayasan Dinaset BHSM Nusantara. Hal. 4

digambarkan dengan hierarki yang pejabatnya diangkat atau ditunjuk, garis tanggung jawab dan kewenangannya diatur oleh peraturan yang diketahui (termasuk sebelumnya), dan justifikasi setiap keputusan membutuhkan referensi untuk mengetahui kebijakan yang pengesahannya ditentukan oleh pemberi mandat. Birokrasi adalah organisasi yang memiliki jenjang, setiap jenjang diduduki oleh pejabat yang ditunjuk/diangkat, disertai aturan kewenangan dan tanggung jawabnya, dan setiap kebijakan yang dibuat harus diketahui oleh pemberi mandat.¹³

Adanya landasan hukum dalam pembentukan organisasi dimaksudkan agar birokrasi memiliki kewenangan dalam menjalankan misi organisasi berdasarkan koridor hukum yang telah ditetapkan. Kewenangan ini diperlukan sebagai upaya untuk mengimplementasikan kebijakan yang telah dibuat demi tercapainya tujuan negara. Landasan hukum ini juga memberikan peluang kepada masyarakat untuk mengetahui sejauh mana kewenangan yang dimiliki oleh birokrasi dalam menjalankan pemerintahan dan memenuhi kepentingan publik. Dengan demikian birokrasi dalam menjalankan fungsinya tanggung jawabnya benar-benar profesional dan akuntabel.¹⁴

Demikian pula dalam peraturan perundang-undangan, kata birokrasi sendiri tak dikenal dalam peraturan perundang-undangan yang digunakan oleh undang-undang dalam mengartikan organisasi birokrasi secara luas ini adalah mereka yang menyelenggarakan urusan negara dalam Pasal 1 butir 1 UU No. 28 tahun 1999 disebut sebagai penyelenggara negara. Penyelenggara negara menurut peraturan ini adalah pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sedangkan birokrasi dalam arti kecil yang merujuk pada fungsi pemberian pelayanan secara langsung kepada masyarakat adalah mereka yang termasuk dalam korps pegawai negeri sipil yang berkerja berdasarkan jenjang karir dan profesionalisme.¹⁵

¹³ Ridwan HR., 2011. *Hukum Administrasi Negara*. Cet. VI, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta. 17

¹⁴ Ibid, hal. 19

¹⁵ Fahmal, M., 2008. *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan*

Atas dasar inilah untuk mencapai konsep reformasi birokrasi, maka disusun Sembilan karakteristik *Good Governance*, yaitu;¹⁶

1. *Participation*. Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui inter- mediasi institusi legitimasi yang mewakilkan kepentingannya.
2. *Rule of law*. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk azazi manusia
3. *Transparency*. Tranparansi di bangun atas dasar kebebasan arus informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh masyarakat yang membutuhkan.
4. *Responciveness*. Lembaga-lembaga dan propses-proses harus mencoba untuk melayani setiap stakeholders
5. *Concensus Orientation*. *Good Governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan maupun prosedur-prosedur.
6. *Equity*. Semua warga Negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. *Effectiveness and efficiency*. Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
8. *Accountability*. Para pembuatan keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada public dan lembaga-lembaga stakeholders.
9. *Strategic Vision*. Para pemimpin dan public harus mempunyai perpektif *good govenrnance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Pemerintahan Yang Bersih. Cet. II. Kreasi Total Media, Yogyakarta.hal.45

¹⁶ Arifin-Thahir, *Kebijakan Publik dan Good Governancy*, Gorontalo, 2018, hal 140-142.

Menurut Muhamad, bawah Untuk menuju pada terwujudnya birokrasi yang berwawasan atau berorientasi pada pelayanan public, beberapa kriteria harus dipenuhi seperti berikut:¹⁷

1. Lebih memfokuskan diri pada fungsi pengaturan melalui berbagai kebijakan yang memfasilitasi berkembangnya kondisi kondusif bagi kegiatan pelayanan kepada masyarakat.
2. Lebih memfokuskan diri pada pemberdayaan masyarakat sehingga masyarakat mempunyai rasa memiliki yang tinggi terhadap fasilitas-fasilitas pelayanan yang telah dibangun bersama.
3. Menerapkan system kompetisi dalam hal penyediaan pelayanan public tertentu sehingga masyarakat memperoleh pelayanan yang berkualitas.
4. Terfokus pada pencapaian visi, misi, tujuan dan sasaran yang berorientasi pada hasil (outcome) sesuai dengan masukan yang digunakan.
5. Lebih mengutamakan apa yang diinginkan oleh masyarakat.
6. Pada hal tertentu pemerintah juga berperan untuk memperoleh pendapat dari masyarakat dari pelayanan yang dilaksanakan.
7. Lebih mengutamakan antisipasi terhadap permasalahan pelayanan
8. Lebih mengutamakan desentralisasi dalam pelaksanaan pelayanan.
9. Menerapkan system pasar dalam memberikan pelayanan.

3. Birokrasi dan Pelayanan Publik

Rendahnya kualitas pelayanan public merupakan salah satu sorotan yang diarahkan kepada birokrasi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Perbaikan pelayanan public di era-reformasi merupakan harapan seluruh masyarakat, namun dalam perjalanannya, ternyata tidak mengalami perubahan yang signifikan. Berbagai tanggapan masyarakat justru cenderung menunjukkan bahwa berbagai jenis pelayanan public mengalami kemunduran yang sebagian di tandai dengan banyaknya penyimpangan dalam layanan public tersebut.

Sistem dan prosedur pelayanan yang berbelit-belit dan sumber daya manusia yang lamban dalam memberikana pelayanan juga merupakan aspek layanan public yang banyak disoroti. Dalam bidang pelayanan public, upaya-

¹⁷ Thoha, M., 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.35

upaya telah dilakukan dengan menetapkan standar pelayanan public untuk mewujudkan pelayanan yang cepat, tepat, murah dan transparan. Namun upaya tersebut belum banyak dinikmati masyarakat. Hal tersebut terkait dengan pelaksanaan system dan prosedur pelayanan yang kurang efektif, berbelit-belit, lamban, tidak merespon kepentingan pelanggan, dan lain-lain adalah sederetan atribut negative yang ditimpakan kepada biroktasi.

Bahkan untuk meningkatkan pengawasan terhadap pelayanan public, pemerintah telah menetapkan terbentuknya Komisi Pelayana Publik (KPP) yang independen dan berada di tingkat pusat dan daerah. Akan tetapi, kenyataannya komisi ini tidak digunakan masyarakat dan malah terpuruk dengan masalahnya sendiri, terutama para komisionernya yang sibuk mengurus tidak turunnya gaji mereka.

Pelayanan publik seringkali menjadi ukuran paling mudah dipahami sejauh mana kinerja pemerintah dalam melaksanakan fungsi-fungsinya. Pelayanan public adalah salah satu fungsi penting pemerintah selain regulasi, proteksi dan distribusi. Pelayanan public merupakan proses sekaligus output yang menunjukkan bagaimana fungsi pemerintah dijalankan. Ketidakuasaan terhadap kinerja pelayanan public dapat dilihat dari keengganan masyarakat berhubungan dengan birokrasi pemerintah atau dengan kata lain adanya kesan keinginan sejauh mungkin untuk menghindari dan bersentuhan dengan birokrasi pemerintah apabila menghadapi urusan. Pemahaman terhadap fakta lemahnya birokrasi dilihat sejauhmana kemampuan mengaktualisasikan fungsi-fungsi pemerintah, yang berujung pada sejauh mana pelayanan public dapat dijalankan. Artinya, sejauhmana pemerintah mampu dan dapat berperilaku transparan, akuntabel, dan demokratis akan berdampak pada sejauh mana pelayanan public yang akan dan sudah dilakukan.

4. Menuju Birokrasi Berwawasan

Hal yang membuat birokrasi lemah kinerja adalah mekanismenya yang sangat hirarkis. Ini terlihat dari budaya kerja bahwa setiap pekerjaan/urusan harus menunggu petunjuk, perintah, dan persetujuan dari atasan. Akibat dari kreativitas, inisiatif dan sikap kemandirian para birokrat kurang berkembang.

Perubahan struktur politik di era reformasi mengakibatkan lemahnya dukungan politik terhadap birokrasi. Perubahan struktur kepemimpinannya ternyata tidak serta merta menjadikan kinerja birokrasi menjadi baik dan bahkan cenderung sebaliknya. Sebagai contoh, aparat birokrasi yang sejak semula tidak memiliki netralitas politik kemudian menjadi semacam penghambat dari dalam terhadap kinerja birokrasi di bawah pimpinan yang baru.

Peran-peran dominan dan bersifat monopoli oleh pemerintah di bidang pelayanan public, ternyata belum banyak mengalami perubahan dalam kaitannya dengan peningkatan kemampuan yang optimal dalam melakukan pelayanan. Hal ini dibuktikan dengan masih dirasakan tidak fleksibel dan kurang responsive dari organisasi pemerintah dalam menawarkan dan memberikan pelayanan kepada pelanggan. Hal tersebut terkait dengan belum banyaknya kelembagaan pemerintah yang didesain sedemikian rupa sehingga mampu merespons dinamika masyarakat informasi yang terus berkembang. Artinya, perspektif tata aturan suatu pemerintah yang kaku harus mulai dipikirkan dan dipertimbangkan perubahan ke arah organisasi yang tidak berkota-kotak.

Peran birokrasi memberikan pelayanan kepada masyarakat masih belum sesuai dengan harapan dan keinginan masyarakat. Akan tetapi, menguatnya iklim demokratisasi di Indonesia saat ini berimplikasi pada semakin menguatnya tuntutan untuk memperoleh pelayanan public yang lebih baik dari birokrasi. Keadaan ini banyak dilatarbelakangi oleh kesadaran terhadap hak-hak sebagai konsumen yang telah melakukan kewajibannya dalam hal ini membayar pajak. Kesadaran terhadap hak diartikulasikan dalam bentuk tuntutan perbaikan pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah, yang diharapkan terdapat pelayanan public yang lebih cepat, murah dan lebih baik atau faster, cheaper and better.

Oleh karena itu, orientasi pelayanan birokrasi harus berubah. Dari orientasi pelayanan kepada penguasa, menjadi orientasi pelayanan kepada public. Aktivitas pelayanan yang berorientasi kepada pelanggan, yang sesungguhnya adalah pelanggan eksternal dalam hal ini masyarakat luas. Kemampuan memberikan pelayanan yang lebih baik akan dapat dilakukan apabila pemerintah

mampu untuk menilai secara saksama, apakah sebenarnya kebutuhan para pelanggannya.

Dengan demikian, sesungguhnya birokrasi Indonesia saat ini harus direformulasi, yakni kembali pada paradigma pengelolaan pelayanan kepada public. Reorientasi kepada daerah sebagai ujung tombak pelayanan public dimaksudkan untuk menghadapi tuntutan pelayanan secara menyeluruh yang tidak lagi dilakukan secara terpusat, tetapi telah dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

KESIMPULAN

Pelaksanaan reformasi birokrasi sebagaimana yang ditetapkan melalui Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 20 Tahun 2010 secara umum belum mencapai hasil yang sangat memuaskan. Asas/prinsip *good governance* belum diterapkan dengan baik pada indikator ukuran keberhasilan reformasi birokrasi.

Perlunya dilakukan penataan sistem, struktur, dan kultur birokrasi agar aparat birokrasi dapat bekerja sesuai dengan standar-standar yang telah ditetapkan tanpa harus masuk pada wilayah politik pemimpin organisasi birokrasi sebagaimana yang dipraktekkan pada masa orde baru dan bahkan sampai sekarang pun upaya tersebut masih dilakukan pada tingkat pemerintahan pusat hingga daerah. Dilakukan kontrol/pengawasan terhadap aparat birokrasi oleh suatu lembaga yang independen di luar dari struktur birokrasi sehingga aparat birokrasi dalam menjalankan tugasnya dapat mengimplementasikan prinsip/asas *good governance* dengan baik.

REFERENSI

Agus Dwiyanto, dkk., 2008. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Cet. III, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Admosudirdjo, P. 1990. *Dasar-Dasar Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia, Jakarta.

Arifin-Thahir, 2018. *Kebijakan Publik dan Good Governancy*, Gorontalo.

Albrow, M., 2007. *Birokrasi*. Cet. IV, Tiara Wacana, Yogyakarta.

- Asshiddiqie, J., 2011. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Negara Demokrasi*. Edisi Kedua. Sinar Grafika, Jakarta.
- Dwiyanto, A., Partini, Ratminto, dkk, 2008. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Cet. III, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- (edt)., 2006. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Cet. II, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Fahmal, M., 2008. *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*. Cet. II. Kreasi Total Media, Yogyakarta.
- Hamidi, J., 1999. *Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak (AAUPB) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Ismail, HM., 2009. *Etika Birokrasi Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*. Ash-Shiddiqy Press, Malang.
- Pulukadang, 2011. *Dinamika Kepemrintahan dan Kecenderungannya di Era Orde Baru dan Reformasi*. Yayasan Dinaset BHSM Nusantara.
- Ridwan HR., 2011. *Hukum Administrasi Negara*. Cet. VI, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Sinambela, L. P., S. Rochadi, R. Ghazali, A. Muksin, D. Setiabudi, D. Bima, Syaifudin., 2006. *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan dan Implementasi*. Bumi Aksara, Jakarta.
- Suryo, D., 1993. *Transformasi, Budaya Birokrasi dari Tradisionalitas ke Modernitas*. Makalah disampaikan pada seminar Reformasi Administrasi Negara, FISIP UGM, Yogyakarta.
- Thoha, M., 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
-, 2008. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. Kencana, Jakarta.