

## MEMPERBAIKI CITRA NEGATIF BIROKRASI INDONESIA

**Rahmawati**

Email : maniz\_ee@yahoo.com

Program Studi Ilmu Administrasi Negara  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Sultan Ageng Tirtayasa  
Jl. Raya Jakarta KM 4 Serang

**Abstract :** In public service, a very strong orientation of power during the New Order has made the bureaucracy become increasingly distant from its mission to provide public services. Bureaucracy and its officials more authority than the position itself as a public servant. Negative image of public bureaucracy today is inseparable from the history of the formation factor bureaucracy itself. In addition to that, the culture of the people of Indonesia are more patterned paternalistic make public bureaucracy as a "collection of" family who protect each other. Corruption, collusion, and nepotism is firmly attached to the cirri of the bureaucracy. It makes public bureaucracy into an organization that is difficult to be touched by the people, especially who have no kinship. Negative image of bureaucracy can be eliminated if the government is serious to fix the personnel management of public bureaucracy, empowering communities to supervise the administration and enforcement of strict laws. It is expected to be generated employees of public organizations qualified, competent, clean and free from corruption, collusion and nepotism.

**Kata Kunci :** Birokrasi, pegawai negeri sipil, *punishment and reward*, Korupsi Kolusi Nepotisme

Hingga saat ini, potret birokrasi kita masih belum baik. Citra dan kinerja birokrasi masih harus lebih ditingkatkan. Masyarakat secara umum enggan untuk berurusan dengan birokrasi. Birokrasi lebih banyak berkonotasi dengan citra negatif seperti rendahnya kualitas pelayanan publik; berperilaku korup, kolusif, dan nepotis (KKN); memiliki kecenderungan untuk memusatkan kewenangan; masih rendahnya profesionalisme; dan tidak terdapatnya budaya dan etika yang baik. Bahkan banyak pihak menilai bahwa kondisi birokrasi pemerintah telah menjadi semakin mengkuatirkan.

Jatuhnya pemerintahan Soeharto ternyata diikuti dengan semakin rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi publik. Krisis kepercayaan ini ditandai dengan mengalirnya protes dan demonstrasi yang dilakukan oleh berbagai komponen masyarakat terhadap birokrasi publik, baik di tingkat pusat ataupun daerah.

Krisis kepercayaan terhadap birokrasi publik ini amat mudah

dipahami mengingat birokrasi publik selama ini menjadi instrument yang efektif bagi penguasa Orde Baru untuk mempertahankan kekuasaannya. Birokrasi publik, baik sipil maupun militer, dalam rezim Orde Baru telah menempatkan dirinya sebagai alat penguasa daripada pelayan masyarakat. Kepentingan penguasa cenderung menjadi sentral dari kehidupan dan perilaku birokrasi publik.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, orientasi kekuasaan yang amat kuat selama Orde Baru telah membuat birokrasi menjadi semakin jauh dari misinya untuk memberikan pelayanan publik. Birokrasi dan para pejabatnya lebih menempatkan dirinya sebagai penguasa daripada pelayan masyarakat. Akibatnya, sikap dan perilaku birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik cenderung mengabaikan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Berkembangnya budaya paternalistik ikut memperburuk sistem pelayanan publik melalui penempatan kepentingan elit politik dan birokrasi sebagai variabel yang dominan

dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Elit politik dan atau birokrasi, dan atau yang dekat dengan mereka, sering kali memperoleh perlakuan istimewa dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Akses terhadap pelayanan dan kualitas pelayanan publik sering berbeda tergantung pada kedekatannya dengan elit birokrasi dan politik.

Meluasnya praktek-praktek KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) dalam kehidupan birokrasi publik semakin mencoreng *image* masyarakat terhadap birokrasi publik. KKN tidak hanya telah membuat pelayanan birokrasi menjadi amat sulit dinikmati secara wajar oleh masyarakatnya, tetapi juga membuat masyarakat harus membayar lebih mahal pelayanan yang diselenggarakan oleh swasta.

Berbagai fenomena di atas menunjukkan betapa rapuhnya kepercayaan dan legitimasi pemerintah dan birokrasi di mata publik. Ini semua terjadi karena pemerintah dan birokrasi telah gagal menempatkan dirinya menjadi institusi yang bisa melindungi dan memperjuangkan kebutuhan dan

kepentingan publik. Praktek-praktek KKN yang terjadi dalam kehidupan birokrasi telah membuat birokrasi menjadi semakin jauh dari masyarakatnya. Orientasi pada kekuasaan membuat birokrasi menjadi semakin tidak responsive dan tidak sensitive terhadap kepentingan masyarakatnya.

Buruknya wajah birokrasi Indonesia juga dapat kita ketahui dari hasil jajak pendapat yang sering diselenggarakan oleh berbagai lembaga untuk menilai kinerja birokrasi publik. Hasil jajak Pendapat Kompas tentang “Potret Buram Profesionalitas Birokrasi” oleh Sultani pada tanggal 5 Maret 2007, Birokrasi di Indonesia sangat buruk dan sangat koruptif. Demikian juga hasil penelitian dari PERC bahwa Indonesia menempati urutan kedua akan kualitas birokrasi yang buruk dengan angka 8, 20 (angka 10 merupakan angka yang terburuk). Birokrasi Indonesia memiliki kinerja yang buruk, berbelit-belit, pegawai yang tidak melayani atau pelayanan yang buruk, terlalu gemuk, maraknya praktek KKN dan birokrasi yang tidak sensitif dan tidak kondusif

Birokrasi Indonesia memiliki kinerja yang buruk, berbelit-belit, pegawai yang tidak melayani atau pelayanan yang buruk, terlalu gemuk, maraknya praktek KKN dan birokrasi yang tidak sensitif dan tidak kondusif.

Birokrasi di Indonesia yang seharusnya melayani malah menjadi dilayani. Hal ini menjadikan masyarakat sangat kecewa akan kerja birokrasi di Indonesia. Hasil jajak pendapat Kompas ini menunjukkan bahwa masyarakat yang disurvei sebagian besar tidak puas dengan kerja birokrasi di Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari hasil bahwa 62,9% responden merasa memerlukan waktu yang lama dalam berurusan dengan birokrasi, 58% responden menyatakan bahwa aparat birokrasi gampang disuap, 65,3% responden menyatakan ketidakpuasan akan efektivitas kerja birokrasi, dan sebagian masyarakat masih kecewa dengan kedisiplinan, dan kesigapan kerja birokrasi.

Berbagai hasil penelitian tersebut hanya merupakan contoh kecil dari potret buram kualitas pelayanan publik kita. Banyak anekdot bermunculan untuk

menggambarkan rendahnya kualitas pelayanan publik. Moda angkutan kereta api telah lekat dengan citra datang tepat waktu, tetapi selalu terlambat sampai tujuan. PLN bukan lagi singkatan dari Perusahaan Listrik Negara, tetapi Perusahaan Lilin Negara, karena pelayanan yang byar-pet. Layanan air minum yang lebih sering mati daripada mengalirnya membuahkan anekdot PDAM = Perusahaan Daerah Air Menguap.

## **KONTEK SEJARAH BIROKRASI PUBLIK DI INDONESIA**

Birokrasi di Indonesia pada umumnya banyak dipengaruhi birokrasi sistem kerajaan dan kolonial merupakan suatu kendala dalam melakukan perubahan. Panjangnya perjalanan birokrasi tidak terlepas dari pengaruh kekuasaan para birokrat pada masa lalu (*past situation*), seperti birokrasi prapenjajahan (kerajaan), dan pemerintahan kolonial. Dalam perkembangannya, birokrasi masa lalu bergerak dan menjadi landasan atau dasar birokrasi saat ini (*current*

*situation*), yaitu birokrasi yang masih banyak dipengaruhi oleh birokrasi kolonial. Namun, kebiasaan baik di masa birokrasi kolonial seperti pemerintahan yang relatif bersih tidak diterapkan dalam birokrasi saat ini yang cenderung korup.

Kajian akar historis sejarah pertumbuhan birokrasi sangat penting untuk menjelaskan *the state of the art* dari birokrasi pelayanan publik di Indonesia. Keterkaitan sejarah menjadi penting untuk melihat kemunculan berbagai fenomena dan persoalan-persoalan yang terjadi dalam tubuh birokrasi, seperti masalah korupsi, kolusi dan nepotisme serta tidak tumbuhnya budaya pelayanan dalam birokrasi di Indonesia (Agus Dwiyanto:2006: 10).

### **Birokrasi Masa Kerajaan**

Sebelum kedatangan bangsa asing pada abad ke 16, sebagian besar wilayah Indonesia menganut sistem kekuasaan dan pengaturan masyarakat yang berbentuk sistem kerajaan. Dalam sistem kerajaan, pucuk pimpinan ada di tangan raja sebagai pemegang kekuasaan tunggal

dan absolute. Segala keputusan ada di tangan raja dan semua masyarakat harus tunduk dan patuh pada kehendak sang raja. Birokrasi pemerintahan yang terbentuk pada saat itu adalah birokrasi kerajaan yang memiliki ciri-ciri : 1) Penguasa menganggap dan menggunakan administrasi publik sebagai urusan pribadi; 2) Administrasi adalah perluasan rumah tangga istananya; 3) Tugas pelayanan ditujukan kepada pribadi sang raja; 4) Gaji dari raja kepada pegawai kerajaan pada hakikatnya adalah anugrah yang juga dapat ditarik sewaktu-waktu sekehendak raja dan; 5) Para pejabat kerajaan dapat bertindak sekehendak hatinya terhadap rakyat, seperti halnya yang dilakukan oleh raja. (Suwarsono, 1994 dalam Agus Dwiyanto:2006: 10).

Pada masa prapenajahan (era kerajaan), pada dasarnya tidak terdapat perbedaan sistem pemerintahan yang diterapkan, baik di Sumatera Barat, daerah istimewa Yogyakarta, dan Sulawesi Selatan. Aparat kerajaan dikembangkan sesuai dengan perkembangan kebutuhan raja. Di dalam

pemerintahan pusat, urusan pemerintahan diserahkan kepada empat pejabat setingkat menteri coordinator. Pejabat-pejabat kerajaan tersebut masing-masing membawahi pegawai yang jumlahnya cukup banyak.

### **Birokrasi Masa Kolonial**

Pelayanan publik pada masa pemerintahan kolonial Belanda tidak terlepas dari sistem administrasi pemerintahan yang berlangsung pada saat itu. Kedatangan penguasa kolonial tidak banyak mengubah sistem birokrasi dan administrasi pemerintahan yang berlaku di Indonesia. Sistem birokrasi pemerintahan yang dikembangkan pemerintahan kolonial justru sepenuhnya ditujukan untuk mendukung semakin berkembangnya pola paternalistik yang telah menjawai sistem birokrasi era kerajaan.

Selama pemerintahan kolonial berkuasa di Indonesia terjadi dualism sistem birokrasi pemerintahan. Di satu sisi telah mulai diperkenalkan dan

diberlakukan sistem administrasi kolonial yang mengenalkan sistem birokrasi dan administrasi modern, sedangkan pada sisi lain, sistem administrasi tradisional masih tetap dipertahankan oleh pemerintah kolonial. Birokrasi pemerintahan kolonial disusun secara hirarki yang puncaknya pada raja Belanda. Dalam mengimplementasikan kebijakan pemerintahan di Negara-negara jajahan, termasuk di Indonesia, Ratu Belanda menyerahkan kepada wakilnya, yakni seorang gubernur jenderal. Kekuasaan dan kewenangan gubernur jenderal meliputi seluruh keputusan politik di wilayah Negara jajahan yang dikuasainya.

Pada masa pemerintahan kolonial, sentralisasi kekuasaan dalam birokrasi masih tetapi sangat dominan dalam praktek penyelenggaraan kegiatan pemerintahan. Pembuatan berbagai keputusan dan kebijakan publik oleh birokrasi pemerintah tidak pernah bergeser dari penggunaan pola *top down*. Kecenderungan semakin tingginya peran pemerintah pusat dalam proses formulasi kebijakan pemerintah masih sangat mewarnai

sistem pemerintahan yang terbentuk. Inisiatif dan peran dari birokrasi pemerintah local tidak banyak berfungsi, semua inisiatif kebijakan, dan otoritas formal berasal dari pemerintah pusat. Hirarki kekuasaan sangat kentara pada semua tingkat komunikasi kebijakan dalam birokrasi yang berlaku. Unit-unit yang ada dalam birokrasi di daerah secara hirarkis formal bertanggung jawab kepada pimpinan puncak birokrasi, yaitu Gubernur Jenderal Belanda. Secara politik, birokrasi di Indonesia tidak pernah diperkenalkan pada konsep dan komitmen politik untuk bertanggung jawab kepada publik, sebagai cerminan akuntabilitas publik dari birokrasi pemerintah.

Penggunaan istilah atau sebutan *pangreh praja* bagi birokrasi pada masa pemerintahan kolonial sebenarnya memberikan makna pada kedudukan birokrasi yang hanya berperan sebagai alat pemerintahan kolonial. Pengertian *pangreh praja* dalam pemerintahan kolonial memberikan batasan terhadap peran dan fungsi lembaga birokrasi. Birokrasi lebih dominan ditempatkan

hanya sebagai pemberi perintah kepada rakyat (fungsi regulasi dan kontrol) daripada sebagai lembaga yang memiliki fungsi pelayanan publik. Tugas utama birokrasi pada waktu itu adalah mematuhi tugas-tugas yang diinstruksikan oleh birokrasi pusat, terutama dalam tugas-tugas yang erat kaitannya dengan pemungutan pajak kepada rakyat.

Berkembangnya sikap feodalisme di dalam tubuh birokrasi kolonial membawa berbagai konsekuensi terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. Akuntabilitas birokrasi hanya ditujukan kepada pejabat di atasnya, bukannya kepada publik. Demikian pula loyalitas dan pertanggungjawaban aparat di tingkat bawah semata-mata hanya ditujukan kepada pejabat di atasnya. Prestasi kerja seorang aparat birokrasi di mata pimpinan hanya dilihat dari kriteria seberapa besar loyalitasnya kepada pimpinan. Aparat birokrasi di tingkat bawah hanya berupaya untuk selalu menjaga kepuasan pimpinan sehingga memunculkan budaya kerja yang

selalu menyenangkan pimpinan, seperti membuat laporan kerja yang cenderung hanya menyenangkan pimpinan tanpa dasar fakta, berlomba-lomba menghormati pimpinan secara berlebihan guna mengambil hati pimpinan dan sebagainya.

Pembentukan etos kerja juga mengalami feodalisasi, seperti dalam penyelesaian tugas hanya berorientasi pada petunjuk pimpinan, tumbuhnya *image* bahwa pimpinan selalu bertindak benar, pimpinan tidak dapat disalahkan, tetapi sebaliknya seorang bawahan yang dianggap tidak mampu menerjemahkan kehendak pimpinan, dan berbagai sikap yang memperlihatkan adanya kultur marginalisme di kalangan aparat birokrasi bawah.

Perilaku feodalistik dalam birokrasi yang dilestarikan oleh pemerintah kolonial ikut memberikan kontribusi besar terhadap penyebab munculnya patologi birokrasi, terutama tindak korupsi di dalam birokrasi. Suburnya budaya pemberian uang pelican, uang semir, uang suap, uang damai,

atau praktik budaya pelayanan tahu sama tahu, pada dasarnya merupakan bentuk korupsi yang terus dikembangkan oleh birokrasi dan masyarakat.

Mas'od (1994) menyatakan bahwa faktor kultural dalam masyarakat Indonesia pada umumnya cenderung kondusif untuk mendorong terjadinya korupsi, seperti adanya nilai atau tradisi pemberian hadiah kepada pejabat pemerintah. Korupsi secara structural juga dapat diakibatkan oleh adanya faktor dominannya posisi birokrasi pemerintah sebagai sumber utama penyedia barang, jasa, lapangan kerja, dan sebagai pengatur kegiatan ekonomi. Dominasi Negara yang mengerdikan kekuatan lain dalam masyarakat menjadikan birokrasi menguasai sebagian besar informasi kebijakan untuk mempengaruhi opini publik. Mas'od (1994) lebih jauh menyatakan bahwa ketimpangan antara birokrasi dan rakyat dalam hal status, pendidikan dan kepemilikan informasi menimbulkan dua konsekuensi. Pertama, pejabat birokrasi dapat membuat keputusan sewenang-wenang tanpa dapat



dihukum dan dapat meminta uang semir atau suap dari warga masyarakat. Kedua, warga masyarakat yang berada pada posisi lemah secara politik akan lebih sering menawarkan uang suap kepada pejabat birokrasi. Pemberian uang suap dimaksudkan untuk mempengaruhi perilaku pejabat birokrasi, yang senantiasa menjaga jarak dengan masyarakat agar lebih mendekatkan hubungan personal dengan pejabat. Motif lain pemberian uang suap kepada pejabat birokrasi adalah agar dapat menjadi patron yang menguntungkan dalam mengakses kemudahan pelayanan birokrasi atau untuk memperoleh berbagai hak istimewa lainnya dalam berurusan dengan birokrasi pemerintah. (Agus Dwiyanto:2006: 31)

### **Birokrasi Masa Orde Baru**

Berakhirnya masa pemerintahan kolonialisme di Indonesia membawa perubahan sosial politik yang sangat berarti bagi kelangsungan sistem birokrasi pemerintahan. Perubahan bentuk Negara dari Negara kesatuan

berdasarkan UUD 1945 menjadi Negara federal atau Negara serikat berdasarkan konstitusi RIS pada tahun 1950 melahirkan kondisi dilematis dalam cara pengaturan aparatur pemerintah. Terdapat dua persoalan dilematis menyangkut aparat birokrasi pada waktu itu. Pertama, bagaimana cara menempatkan pegawai Republik Indonesia yang telah berjasa mempertahankan Republik Indonesia, tetapi relative kurang memiliki keahlian dan pengalaman kerja yang memadai. Kedua, bagaimana menempatkan pegawai yang telah bekerja pada pemerintah Belanda yang memiliki keahlian, tetapi dianggap berkhianat atau tidak loyal terhadap Negara republik Indonesia (Menpan, 1995 dalam Agus Dwiyanto, 2006: 32).

Demikian pula penerapan bentuk pemerintahan parlementer dan sistem politik yang mengiringinya pada tahun 1950-1959 telah membawa konsekuensi pada seringnya terjadi pergantian kabinet hanya dalam tempo beberapa bulan. Seringnya pergantian cabinet menyebabkan birokrasi sangat

terfragmentasi secara politik. Di dalam birokrasi terjadi tarik menarik antarberbagai kepentingan dari partai politik yang kuat pada masa itu. Banyak kebijakan atau program birokrasi pemerintah yang lebih kental nuansa kepentingan politik dari partai yang sedang berkuasa atau berpengaruh di dalam suatu departemen. Program-program departemen yang tidak sesuai dengan garis kebijakan partai yang berkuasa dengan mudah dihapuskan oleh menteri baru yang menduduki suatu departemen. Penempatan atau perekrutan pejabat dalam struktur birokrasi harus diisi oleh orang dari anggota partai yang berkuasa. Birokrasi pada masa itu benar-benar mengalami politisasi, yaitu birokrasi pemerintah semata-mata ditempatkan sebagai instrument politik bagi partai politik yang berkuasa atau berpengaruh.

Karakteristik utama birokrasi masa Orde Baru adalah kuatnya penetrasi birokrasi pemerintah, sebagai representasi kehadiran Negara, ke dalam kehidupan masyarakat. Birokrasi sipil dalam menjalankan tugasnya sepenuhnya

mendapat dukungan dari jajaran birokrasi militer, baik pada tingkat pusat melalui Kopkmtib (Komando Pemulihan Keamanan dan Keterlibatan) sampai pada tingkat desa melalui Koramil (Komando Rayon Militer) dan Babinsa (Bintara Pembina Desa).

Birokrasi pada masa Orde Baru menciptakan strategi politik korporatisme Negara yang bertujuan untuk mendukung penetrasinya ke dalam masyarakat, sekaligus dalam rangka mengontrol publik secara penuh. Korporatisme Negara merupakan sistem perwakilan kepentingan yang biasanya banyak diterapkan oleh rezim pemerintahan otoritarian. Dalam sistem ini, unit konstituensinya berjumlah terbatas, tunggal, mewajibkan anggotanya tidak saling bersaing, diatur secara hirarki, merekrut anggota berdasarkan fungsi atau profesi, memperoleh monopoli dalam mewakili kepentingan dalam bidang tertentu, mendapat pengakuan, izin dari pemerintah, pemilihan pimpinannya dan artikulasi kepentingannya dikendalikan oleh pemerintah.

Strategi politik birokrasi tersebut membawa implikasi pada hilangnya kemajemukan atau pluralitas sosial, politik, maupun budaya yang terdapat dalam masyarakat Indonesia. Kehidupan sosial dan politik masyarakat diorganisasikan dalam wadah kepentingan yang sifatnya serba tunggal untuk memudahkan mobilisasi oleh birokrasi pemerintah, seperti dengan pembentukan Korpri, HKTI, PKK, Karang Taruna, KNPI, KUD dan Kadin.

Pemerintahan Orde Baru mulai menggunakan birokrasi sebagai *premium mobile* bagi program pembangunan nasional. Reformasi birokrasi yang dilakukan pada saat itu diarahkan pada : 1) memindahkan wewenang administrative kepada eselon atas dalam hirarki birokrasi, 2) untuk membuat agar birokrasi responsive terhadap kehendak kepemimpinan di pusat, serta 3) untuk memperluas wewenang pemerintah baru dalam rangka mengonsolidasikan pengendalian atas daerah-daerah.

Secara umum berdasarkan tinjauan kesejarahan dapat terlihat

bahwa perilaku dan masalah birokrasi pelayanan publik di Indonesia banyak dipengaruhi oleh faktor sejarah pembentukan birokrasi dari masa ke masa. Birokrasi semenjak zaman kerajaan sampai masa kolonial tidak pernah dirancang untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Birokrat sepenuhnya mengabdikan pada kepentingan kekuasaan. Demikian pula pada masa pemerintahan kolonial, birokrasi dipergunakan sebagai instrument bagi kepentingan kekuasaan. Bahkan, praktik tersebut terus berlanjut sampai pada masa pemerintah Orde Baru. Berbagai kebijakan politik dari pemerintah selalu menempatkan birokrasi sebagai sentral bagi pengaturan kehidupan masyarakat.

Efek dari kebijakan yang menjadikan birokrasi sebagai instrument kekuasaan adalah tumbuh suburnya budaya birokrasi yang sangat sentralistik dan berorientasi pada kekuasaan. Birokrasi semenjak awal telah ditempatkan sebagai lembaga yang berada di atas masyarakat.

## **UPAYA MENGURANGI CITRA NEGATIF BIROKRASI**

Birokrasi Indonesia yang dinilai mengecewakan ini menurut pendapat saya karena adanya politisasi birokrasi Indonesia. Kepentingan partai politik telah menjadi kepentingan utama daripada kepentingan pemberian pelayanan publik yang baik terhadap masyarakat. Hal ini ternyata tidak terjadi di masa pasca kemerdekaan. Para birokrat pada masa itu masih semangat dalam memperjuangkan nasib rakyat Indonesia yang sedang merdeka. Mereka mengesampingkan kepentingan golongan mereka. Akan tetapi, setelah masa demokrasi parlementer, birokrasi Indonesia mulai mengalami pencemaran yaitu dengan memasukkan unsur kepentingan politik di dalamnya. Orang-orang mementingkan kepentingan golongan terutama partai politik dalam pencapaian kekuasaan birokrasi. Hal ini masih berlanjut pada masa Orde Baru dan reformasi. Para birokrat mencampuradukkan kepentingan politik ke dalam birokrasi. Pada Orde Baru birokrasi didominasi akan

kekuatan Golkar. Pelayanan terhadap publik pun menjadi terkesampingkan yang pada akhirnya membuat kualitas pelayanan menjadi buruk dan sangat lambat. Kecuali jika ada 'amplop' atau biaya ekstra dalam pembuatan suatu dokumen maka para birokrat akan memperlancarnya. Atau bahkan memang dalam pembuatan suatu dokumen harus menggunakan biaya tambahan dan waktu yang lama pula.

Oleh karena itu, harus ada perbaikan-perbaikan untuk mengembalikan citra birokrasi. Selain tujuan memperbaiki citra, perbaikan birokrasi lebih penting agar keefektifan dan keefisienan dalam melakukan pelayanan publik dan dalam menjalankan pemerintahan dapat tercapai semaksimal mungkin. Beberapa upaya yang dapat dilakukan untuk mengurangi citra buruk birokrasi sebagai berikut :

**Pergantian para pejabat birokrasi terutama pimpinan yang dirasa tidak baik dalam menjalankan tugasnya.**

Banyak orang berpendapat bahwa korupsi sudah menjadi budaya bagi masyarakat Indonesia. Sulit untuk merubah budaya yang sudah berakar lama dan menjalar ke hampir seluruh sendi kehidupan masyarakat. Tetapi bukan berarti budaya tidak bisa diubah. Demikian pula halnya dengan budaya di organisasi publik. Pergantian pimpinan dapat menyebabkan terjadinya perubahan budaya organisasi. Karena manajemen puncak merupakan factor yang penting dalam penyebarluasan budaya baru, maka perubahan kepemimpinan yang penting membantu penerapan nilai-nilai baru. Tetapi kepemimpinan yang baru ini bukan merupakan jaminan bahwa para pegawai akan menerima nilai-nilai baru. Pemimpin yang baru harus mempunyai visi alternative yang jelas mengenai organisasi itu apa, harus ada rasa hormat terhadap kemampuan dari kepemimpinan tersebut, dan pemimpin yang baru harus mempunyai kekuasaan untuk memberlakukan visi alternative mereka. Hasil dari kepemimpinan yang baru tanpa sejumlah nilai

alternative kemungkinan merupakan tanggapan yang sama sekali tidak berbeda dari apa yang terbukti telah berhasil di masa lalu.

Pergantian pimpinan harus mencakup eksekutif tertinggi (*chief executive*) organisasi. Tetapi itu tidak terbatas hanya pada posisi tersebut. Kemungkinan keberhasilan perubahan budaya biasanya akan bertambah jika dilakukan pembersihan semua posisi manajemen utama. Ketimbang membuat para eksekutif terdahulu menerima nilai dari pemimpin baru, biasanya akan lebih efektif jika mengganti mereka dengan individu yang tidak mempunyai kepentingan pribadi pada budaya lama. (Stephen Robbin: 1994: 501)

### **Pembenahan manajemen kepegawaian**

Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan bagian dari SDM yang mempunyai fungsi katalisator dan penggerak partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Mengingat kontribusinya dalam keberhasilan pemerintahan dan pembangunan begitu penting, maka sangatlah

dibutuhkan PNS yang mempunyai kemampuan dan integritas yang tinggi terhadap bidang tugasnya masing-masing.

Di pundak PNS terdapat tiga fungsi utama pemerintahan, yaitu pelayanan publik, pelaksanaan pembangunan dan perlindungan masyarakat ditumpukan. Profesionalisme PNS bermuara dari proses perekrutan. Proses yang transparan, terbebas KKN, menjunjung tinggi asas keadilan dan kesetaraan, akan menghasilkan PNS yang kompeten di bidangnya. Proses uji kelayakan dan kepatutan yang terbuka dan jujur berdasarkan kompetensi, keahlian, serta profesionalitas, merupakan faktor penentu utama terpilihnya PNS yang berkualitas dan memiliki integritas tinggi.

Dari paradigma kemampuan/profesionalisme PNS menurut Bintoro Tjokromidjojo (2001:96) dalam Eddy Kusponco (2001: 222) saat ini diperlukan pegawai negeri yang berkemampuan melaksanakan tugas secara professional dan bertanggungjawab dalam menyelenggarakan tugas

pemerintahan dan pembangunan, serta bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Prinsip profesionalisme diutamakan. Profesionalisme diartikan sebagai kemampuan tinggi bahkan expertise dalam menjalankan tugas selaku aparatur publik, dalam menjalankan roda manajemen pemerintahan dan dalam perumusan kebijakan publik.

Untuk mendapatkan PNS yang berkualitas seperti itu sebenarnya tidaklah sulit. Semuanya sangat tergantung pada komitmen moral dan kemauan politik para pengambil keputusan dan penentu kebijakan. Animo masyarakat untuk menekuni profesi PNS sangat tinggi. Hal itu antara lain terlihat dari membludaknya pendaftar setiap kali dibuka lowongan pendaftaran CPNS.

Jika kita melihat pada manajemen kepegawaian organisasi publik, masih banyak hal yang perlu diperbaiki untuk mendapatkan dan memiliki pegawai negeri sipil yang berkualitas. *Pertama*, Perbaikan system rekrutmen pegawai negeri sipil. Yang pertama harus dilakukan oleh Badan Kepegawaian Daerah atau bagian kepegawaian organisasi

adalah membuat analisis kebutuhan pegawai disertai dengan kualifikasinya. Kemudian melakukan seleksi pegawai secara transparan, bebas KKN dan penyaringan yang ketat. Proses uji kelayakan dan kepatutan (*fit and proper test*) yang terbuka dan jujur berdasarkan kompetensi, keahlian, serta profesionalitas, merupakan faktor penentu utama terpilihnya PNS yang berkualitas dan memiliki integritas tinggi.

Tujuan eksplisit dari proses seleksi adalah untuk menemukan dan mempekerjakan individu yang mempunyai pengetahuan, kemampuan, dan kemampuan untuk berprestasi dalam pekerjaan-pekerjaan di organisasi dengan berhasil. Dengan system rekrutmen yang transparan, jujur berdasarkan kompetensi, keahlian dan profesionalitas, maka akan lebih mudah untuk dilakukan pengembangan dan pembinaan pegawai selanjutnya.

Selama ini kita masih menemukan adanya pegawai yang tidak mengerti apa yang menjadi tugas dan tanggung jawabnya. Hal

ini tentunya disebabkan karena kesalahan pada saat proses rekrutmen dan penempatan pegawai tersebut. Ketidaksiharian antara kemampuan/ketrampilan SDM dengan tugas yang diemban sangat mempengaruhi kualitas kinerja aparatur dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat. Untuk mengatasi permasalahan ini maka pemerintah perlu meninjau kembali persyaratan setiap pekerjaan dan jabatan negeri, menetapkan standar kompetensi pekerjaan dan jabatan pegawai negeri, menetapkan standar pendidikan dan pelatihan aparatur untuk setiap jenis pekerjaan dan jenjang jabatan, membuat persyaratan dan mekanisme pengangkatan dalam jabatan secara transparan dan akuntabel, menyusun sistem relokasi pegawai ke instansi dan tempat lain secara jelas dan dilakukan secara konsisten.

Oleh karena itu ke depan agar kita memperoleh SDM aparatur yang memiliki integritas dan kompetensi yang diharapkan, harus menetapkan standar kualifikasi dan mekanisme seleksi penerimaan dan pembinaan pegawai yang komprehensif, jelas

dan mantap, melakukan pengawasan terhadap pelaksanaannya secara rasional, sistemik dan lugas.

*Kedua*, Merubah system penilaian kinerja pegawai negeri sebagai upaya untuk meningkatkan kinerja pegawai. Pada umumnya orang-orang yang berkecimpung dalam manajemen sumber daya manusia sependapat bahwa penilaian prestasi kerja para pegawai merupakan bagian penting dari seluruh proses kekarayaan pegawai yang bersangkutan. Pentingnya penilaian prestasi kerja yang rasional dan ditetapkan secara obyektif terlihat dari sedikitnya dua kepentingan, yaitu kepentingan pegawai yang bersangkutan dan kepentingan organisasi.

Bagi para pegawai, penilaian tersebut sebagai umpan balik tentang bagaimana kemampuan, keletihan, kekurangan, dan potensi yang ada/dimiliki yang pada gilirannya bermanfaat untuk menentukan tujuan, jalur, rencana dan pengembangan karirnya. Bagi organisasi, hasil penilaian prestasi kerja para pegawai sangat penting arti dan peranannya dalam

pengambilan keputusan tentang berbagai hal, seperti identifikasi kebutuhan program pendidikan dan latihan, rekrutmen, seleksi dan program pengenalan, penempatan, promosi serta imbalan dan berbagai aspek lain dari keseluruhan proses manajemen sumber daya manusia. (Hani Handoko: 1985: 127)

Keberadaan Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3) sebagai sebuah prosedur penilaian di lingkungan pegawai negeri sipil. DP3 dimaksudkan agar dapat memberikan jaminan akan terlaksananya segala kegiatan dan program kerja yang telah ditentukan dalam segala kegiatan masing-masing kegiatan organisasi pemerintahan.

DP3 yang digunakan saat ini memiliki berbagai keterbatasan dan kekurangan dalam menentukan atau mengukur kinerja PNS. Hal ini disebabkan karena sifat subyektivitasnya sangat tinggi. Indikator yang digunakan dalam penilaian masih abstrak sehingga sulit untuk diterapkan atau direalisasikan secara tegas untuk memberi nilai atau pointnya. Range



penilaian yang termuat dalam DP3 yang disertai dengan uraiannya masih sulit untuk diterjemahkan dalam pelaksanaannya. Dan pengisian DP3 hanya dilakukan sekail dalam setahun yaitu pada setiap akhir tahun. Sepanjang tahun cenderung tidak ada penilaian formal yang dilakukan kepada seorang PNS. Terakhir, tidak terdapat umpan balik /feed back terhadap hasil penilaian pelaksanaan pekerjaan. Hal ini jelas tidak mendukung upaya perbaikan kinerja PNS secara menyeluruh karena tidak adanya *reward and punishment*. Keadaan ini memunculkan pameo di pegawai publik, bahwa *pinter goblok podo wae. Rajin males pangkat naek bae*.

Metode yang dapat digunakan untuk menilai kinerja pegawai negeri sipil seperti yang dikembangkan oleh Wayne Mondy dan Robert M Neo yang menggunakan pendekatan *Management by Objectives (MBO)*. Metode MBO melihat perilaku pegawai dalam melaksanakan pekerjaannya. Indikator yang digunakan adalah *quantity of work, quality of work, dependability*

*initiative, adaptability* dan *cooperation*. Selain itu untuk melihat pandangan atau pendapat dari pegawai sendiri juga diberikan kebebasan kepada pegawai untuk memberikan pendapatnya mengenai kinerjanya selama ini, juga pendapatnya terhadap kinerjanya di masa depan. Di samping itu pula, pembuatan kerangka penilaian kinerja pegawai haruslah memenuhi prinsip SMART yaitu *systematic, measurable, achievable, rational, time bond*. (Agustinus:327).

Beberapa kegunaan penilaian kinerja antara lain : a) Sebagai alat untuk memperbaiki kinerja para karyawan; b) Sebagai instrument dalam melakukan penyesuaian imbalan yang diberikan oleh organisasi kepada para karyawannya; c) Membantu manajemen sumber daya manusia untuk mengambil keputusan dalam mutasi pegawai; d) Sebagai bahan untuk membantu para karyawan melakukan perencanaan dan pengembangan karir.

Feed back dari penilaian kinerja pegawai dijadikan sebagai bahan masukan bagi pegawai sendiri, bagi organisasi, khususnya bagian

kepegawaian untuk mengidentifikasi kebutuhan akan pendidikan dan latihan, promosi, imbalan dan kenaikan pangkat pegawai.

Kenaikan pangkat sebenarnya merupakan sebuah penghargaan pemerintah kepada seorang PNS. Namun pada kenyataannya kenaikan pangkat dianggap sebagai hak dan merupakan sesuatu yang *given*. Tanpa prestasi yang memadai, seorang PNS dapat naik pangkat pada jenjang setingkat lebih tinggi dalam periode empat tahun. Mekanisme ini membuat motivasi PNS untuk berprestasi relatif rendah. Untuk itu sistem ini perlu pembenahan mengarah pada *carier service and merit sistem*.

Dengan melakukan perubahan pada penilaian kinerja pegawai negeri sipil yang lebih obyektif, mudah terukur dan rational, dapat dijadikan sebagai input bagi organisasi untuk memberikan kenaikan pangkat kepada pegawai yang memiliki prestasi kerja yang baik.

**Ketiga**, merubah system penggajian pegawai negeri sipil. Andi Hamzah dalam disertasinya

menginventarisasikan beberapa penyebab korupsi, yakni 1) kurangnya gaji pegawai negeri dibandingkan dengan kebutuhan yang makin meningkat; 2) latar belakang kebudayaan atau kultur Indonesia yang merupakan sumber atau sebab meluasnya korupsi; 3) manajemen yang kurang baik dan control yang kurang efektif dan efisien, yang memberikan peluang orang untuk korupsi, dan 4) modernisasi pengembiakan korupsi.

Dari beberapa alasan di atas, alasan pertama adalah selama ini gaji pegawai negeri dinilai masih relative kurang atau tidak mencukupi jika dibandingkan dengan harga-harga kebutuhan pokok yang makin meningkat. Karena alasan ekonomi, dan adanya kesempatan untuk melakukan korupsi, maka banyak korupsi terjadi di birokrasi publik. Oleh karena itu, gaji pegawai negeri harus ditingkatkan lagi. Hal ini bertujuan untuk mengurangi tindakan mereka untuk melakukan korupsi.

**Keempat**, Penerapan *system reward and punishment* diperjelas. Tidak jelasnya system reward and punishment di organisasi

publik (PNS) menyebabkan rendahnya kualitas kinerja aparatur dan menggambarkan rendahnya kompetensi SDM. Untuk mendorong penerapan sistem *reward and punishment* perlu upaya peninjauan kembali peraturan perundang-undangan yang mengatur sistem *reward and punishment*, menata kembali sistem diklat, menyusun atau menyempurnakan sistem *reward and punishment*, menyusun kriteria mengenai sistem *merit* and sistem karir, menetapkan standar akreditasi sistem Diklat jabatan dan diikuti kegiatan sosialisasi peraturan dan perundang-undangan melalui berbagai Diklat dan seminar.

Memang saat ini sudah ada mekanisme *reward and punishment* pada pegawai negeri sipil. System *reward* masih lebih didasarkan pada masa kerja, sementara system *punishment* masih lemah. Jika ada pegawai negeri sipil yang dinilai melakukan kesalahan, maka ada beberapa tahapan untuk memberikan hukuman pada pegawai tersebut. *Pertama* adalah teguran lisan; *kedua*, teguran tertulis yang bisa dilakukan sampai tiga kali; *ketiga*, penundaan

kenaikan pangkat; *keempat*, menurunkan pangkat pegawai; *kelima*, pemberhentian pegawai negeri sipil. Pemberhentian pegawai negeri sipil itu pun jika sudah dikenai putusan pengadilan secara syah.

Masih lemahnya mekanisme *reward and punishment* menyebabkan disiplin aparatur juga masih rendah. Ini merupakan cerminan masih buruknya birokrasi pemerintahan. Masalah rendahnya disiplin kerja PNS hampir mewarnai di setiap instansi pemerintah. Bahkan terdapat akronim PNS merupakan kependekan dari *P = Pagi hari isi daftar hadir, N = tengah hari Nol, S = Sore hari isi daftar hadir kembali*. (Eddy Kusponco: 2001: 223).

Untuk mengatasi permasalahan ini diperlukan adanya perubahan perilaku yang mendasar, melalui revitalisasi pembinaan kepegawaian dan proses pembelajaran yang membangun komitmen dan kompetensi yang kuat dalam mengemban tugas sebagai Pegawai Republik, disertai pengembangan sistem *rewards and punishment* yang tepat dan efektif agar terbangun semangat,

kemampuan, dan kemauan untuk melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya secara sebaik-baiknya.

### **Peningkatan partisipasi masyarakat.**

Untuk mengurangi citra negative birokrasi bukan hanya menjadi tugas pemerintah sendiri, dibutuhkan peran banyak pihak, terutama masyarakat. Masyarakat merupakan konsumen utama dari pelayanan yang diberikan oleh birokrasi.

Partisipasi masyarakat merupakan elemen utama bagi penyelenggaraan pemerintahan yang baik, namun demikian tidak mudah untuk dapat diwujudkan secara ideal. Partisipasi masyarakat dalam pemerintahan diperlukan karena sejumlah alasan diantaranya, untuk memastikan bahwa keinginan dan preferensi masyarakat dirujuk dalam sebuah proses pembuatan kebijakan publik yang pada akhirnya dapat meningkatkan kualitas dari kebijakan publik itu sendiri.

Untuk mewujudkan partisipasi masyarakat dalam

pemerintahan khususnya dalam rangka pencegahan dan pemberantasan korupsi juga memerlukan penguatan kapasitas terhadap masyarakatnya sendiri sehingga pada akhirnya masyarakat dapat terbedaya serta mampu dan mau untuk berpartisipasi secara aktif dan efektif. Terkait dengan penguatan kapasitas masyarakat ini, Gerry Stoker (2004) menawarkan model yang disebut “**CLEAR Approach**” dalam upaya membuat masyarakat dapat berpartisipasi secara aktif, yakni : *Can do* (dapat melakukan); *like to* (ingin melakukan); *enable to* (mungkin melakukan); *Asked to* (diminta untuk melakukan) serta *Responded to* (ketanggapan pemerintah untuk merespon partisipasi masyarakat). Di pihak lainnya, dengan merujuk kepada pendapat Narayan (2002:18-22) maka pemberdayaan masyarakat yang efektif memerlukan dukungan dari 4 (empat) elemen utama yaitu akses terhadap informasi, inklusi/keterlibatan dan partisipasi, akuntabilitas serta kapasitas pengorganisasian dari masyarakat. (Teguh K : 2007)

## **Penegakan hukum atau Law of Enforcement**

Banyak masyarakat berpendapat bahwa sulit untuk memberantas korupsi di Indonesia, karena korupsi sudah membudaya dalam masyarakat Indonesia. Contoh kasus korupsi yang dilakukan oleh banyak pejabat pada masa Orde Baru yang tidak pernah berhasil ditangkap pelakunya atau bahkan diajukan ke meja pengadilan. Hal ini membuat masyarakat banyak yang pesimis ketika setelah dilantik Presiden SBY mencanangkan program 100 hari kerjanya adalah pemberantasan korupsi. Sangat sulit untuk memberantas korupsi, karena saat ini korupsi tidak dilakukan oleh satu orang saja, tetapi biasanya dilakukan secara berkelompok.

Kekecewaan dan rasa pesimis masyarakat terhadap upaya pemberantasan korupsi dikarenakan selama ini mereka yang sampai diajukan ke pengadilan dan dijatuhi hukuman hanya oknum-oknum yang melakukan korupsi dalam “skala kecil”, sementara banyak pejabat pemerintah yang melakukan korupsi

“skala besar” tetapi tidak tersentuh oleh hukum.

Penegakan dan pelaksanaan hukum dan perundang-undangan yang masih lemah akan mempengaruhi kewibawaan dan ketaatan aparat terhadap hukum dan perundang-undangan yang menjadi aturan dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya. Saat ini pemerintah sudah banyak mengeluarkan berbagai kebijakan untuk memerangi korupsi di Indonesia. Beberapa kebijakan tersebut antara lain : 1) UU No. 28 Tahun 1999 Penyelenggaraan Pemerintahan yang bersih dan bebas KKN; 2) Undang-undang No. 31 Tahun 1999 jo No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pemerintah juga telah membentuk Komisi Pemberantasan Korupsi, dan sampai saat ini dinilai cukup berhasil menangkap dan membawa koruptor ke persidangan dan dijatuhi sanksi hukum.

## **KESIMPULAN**

Citra negative birokrasi publik saat ini memang tidak bisa

dilepaskan dari factor sejarah pembentukan birokrasi itu sendiri. Di samping itu pula, kultur masyarakat Indonesia yang lebih bercorak paternalistic membuat birokrasi publik seperti sebuah “kumpulan” keluarga yang saling melindungi. Korupsi, kolusi, dan nepotisme merupakan cirri yang melekat erat pada birokrasi. Hal ini menjadikan birokrasi publik menjadi sebuah organisasi yang sulit disentuh oleh masyarakat, terlebih yang tidak memiliki kekerabatan.

Citra negative birokrasi dapat dihilangkan jika pemerintah bersungguh-sungguh membenahi manajemen kepegawaian birokrasi publik, pemberdayaan masyarakat untuk ikut mengawasi jalannya pemerintahan dan penegakan hukum yang ketat. Dengan demikian diharapkan akan dihasilkan pegawai organisasi publik yang berkualitas, berkompetensi, bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

Dwiyanto, Agus, dkk. 2006. Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia. Cetakan kedua. Yogyakarta, UGM Press

Handoko, Hani. 1985. Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia. Jakarta, Liberty

Kusponco, eddy. 2001. Meningkatkan Disiplin dan Profesionalisme PNS dalam Rangka Memperbaiki Kinerja PNS, dalam Menguak Peluang dan Tantangan Administrasi Publik. Jakarta, LAN Press

Robbin, Stephen. 1994. Teori Organisasi. Struktur, Desain, Aplikasi. Jakarta.

Sulistyo, Agustinus. 2001. Suatu Pemikiran Ulang terhadap DP3, dalam Menguak Peluang dan Tantangan Administrasi Publik. Jakarta, LAN Press.

Ania. 2008. Birokrasi di Indonesia. Diunduh dari [www.blogania.com](http://www.blogania.com).

Kurniawan, Teguh. 2007. Membangun Mekanisme Akuntabilitas Publik dan Partisipasi Masyarakat dalam upaya Pemberantasan Korupsi di Indonesia. Diunduh dari [www.google.com](http://www.google.com)

Subandrio, Toto. Profesionalisme PNS. Diunduh dari Suara Merdeka.com senin, 19 Nopember 2004

Kajian Rencana Tindak Reformasi Birokrasi. Diunduh dari [www.swadayamandiri.com](http://www.swadayamandiri.com)

Hasil Jajak Pendapat Kompas tentang Protret Buram Profesionalitas Birokrasi. Kompas, 5 Maret 2007.

Indeks Korupsi dan Indeks Suap di Indonesia tahun 2008. Hasil survey Transparansi Internasional Indonesia.

Memerangi Korupsi di Indonesia yang Terdesentralisasi. Hasil

laporan Justice for the Poor Project World Bank. Mei 2007.

Undang-undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN.

Undang-undang No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.