

REFORMASI ADMINISTRASI MELALUI PERAMPINGAN ORGANISASI BIROKRASI

Riris Katharina*)



Abstrak

Reformasi Administrasi yang sering disebut dengan reformasi birokrasi telah dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia, salah satunya dengan melalui perampingan organisasi birokrasi di 16 Kementerian/Lembaga dalam enam bulan ke depan. Reformasi administrasi dipandang perlu dilakukan mengingat organisasi Kementerian/Lembaga di Indonesia dinilai sangat gemuk sehingga menjadi tidak efisien, baik dari sisi anggaran maupun kepegawaian. Dari sudut teori reformasi administrasi, tindakan pemerintah Indonesia sudah tepat, namun perlu mengingat akan adanya hambatan berupa penolakan. Oleh karena itu, peran pemimpin, dalam hal ini Presiden untuk dapat melaksanakan reformasi administrasi dengan sangat segera dibutuhkan.

A. Pendahuluan

Dalam pembukaan rapat Audit Evaluasi Organisasi pada 16 Kementerian/Lembaga Pemerintah di kantor Wakil Presiden pada tanggal 5 Maret 2013, Wapres Boediono melaporkan sebanyak tiga Kementerian/Lembaga sudah siap untuk dirampingkan. Total 16 Kementerian/Lembaga akan dirampingkan dalam waktu enam bulan mendatang. Ketiga Kementerian/Lembaga yang sudah siap dirampingkan tersebut yaitu (1) Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kementerian PAN & RB); (2) Lembaga Administrasi Negara; dan (3) Badan Kepegawaian Negara. Secara keseluruhan, ke-16 Kementerian/Lembaga yang akan dirampingkan, yaitu (1) Kementerian Keuangan;

(2) Kementerian Sosial; (3) Kementerian Dalam Negeri; (4) Kementerian PAN & RB; (5) Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional; (6) Kementerian Kelautan dan Perikanan; (7) Kementerian Hukum dan HAM; (8) Kementerian Kehutanan; (9) Kementerian Pekerjaan Umum; (10) Lembaga Administrasi Negara (LAN); (11) Kementerian Pertanian; (12) Badan Kepegawaian Negara (BKN); (13) Kementerian Kesehatan; (14) Arsip Nasional Republik Indonesia; (15) Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan; dan (16) Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP).

Perampingannya melalui upaya menggabungkan Kementerian/Lembaga berdasarkan evaluasi memiliki tugas dan fungsi

*) Peneliti Madya bidang Administrasi Negara pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, e-mail: riris.katharina@dpr.go.id



serupa. Audit atau evaluasi dilakukan oleh Tim yang berasal dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, kementerian terkait, Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4), serta para akademisi, pakar, dan juga konsultan independen.

Alasan 16 Kementerian/Lembaga yang akan dirampingkan, *pertama*, merupakan Kementerian/Lembaga yang membidangi urusan strategis pemerintah yang berhubungan dengan aspek umum, pelayanan dasar, kesejahteraan rakyat, dan pengelolaan sumber daya alam. *Kedua*, ke-16 Kementerian/Lembaga mempunyai daya ungkit (*leverage*) yang tinggi dalam mendorong reformasi birokrasi (reformasi administrasi).

Dalam kenyataannya, birokrasi pemerintahan Indonesia sangat gemuk. Menurut Kementerian PAN dan RB, hal ini tergambar dari situasi birokrasi di mana ada satu pekerjaan yang seharusnya cukup ditangani tiga orang malah ditangani 20 orang. Selain pemborosan karena membayar pegawai, hal ini juga mengakibatkan lambannya birokrasi bekerja. Bahkan, untuk mendanai perjalanan dinas Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada tahun 2013 hampir sebesar Rp21 triliun. Beberapa hal itulah yang menjadi indikasi adanya masalah pada struktur birokrasi di Kementerian/Lembaga.

B. Reformasi Administrasi di Indonesia dalam Perspektif Teori

Pemerintah Indonesia saat ini sedang gencar-gencarnya mendengungkan reformasi birokrasi. Dalam literatur yang ada, reformasi birokrasi sesungguhnya tidak dikenal. Reformasi birokrasi yang dimaksud dalam pemerintahan Indonesia lebih dikenal sebagai reformasi administrasi.

Hahn Been Lee dalam Leemans, mengatakan bahwa pada prinsipnya tujuan setiap reformasi administrasi ada tiga yaitu: (1) untuk peningkatan tata kelola; (2) untuk peningkatan metode; dan (3) untuk peningkatan kinerja.

Hahn Been Lee mengatakan bahwa bentuk administrasi sebuah negara akan menentukan model reformasi birokrasi yang akan dilakukannya. Hahn-Been Lee

mengklasifikasikan bentuk-bentuk birokrasi dari sudut reformasi administrasi di negara-negara berkembang yaitu: (a) *Closed Bureaucracy*; (b) *Mixed Bureaucracy*; dan (c) *Open Bureaucracy*. Dalam pemerintahan dengan *closed bureaucracy*, ciri utama dari model ini antara lain diperlihatkan oleh masih kentalnya aspek pengaruh elit dan hak istimewa di dalamnya. Selain itu, para pegawai memiliki budaya kerja yang bertanggung jawab atas pelayanan yang diberikan serta memiliki semangat yang tinggi. Meskipun demikian, para pegawai birokrasi model ini bekerja di bawah aturan yang bersifat senioritas. Ciri lainnya, birokrasi model ini cenderung tidak harmonis, seperti hubungannya dengan militer dengan kelompok bisnis atau dengan pers. Model birokrasi ini memiliki daya tahan terhadap gelombang perubahan sosial yang akan terjadi, meskipun gejolak tersebut datang dari kelompok baru yang lebih memiliki posisi di mata masyarakat. Hal ini dikarenakan besarnya kekuatan politik yang dapat digunakan oleh mesin birokrasi untuk membendung tuntutan kelompok baru tersebut.

Dalam model *mixed bureaucracy*, dapat dilihat ciri antara lain terdapat hubungan antara birokrasi dengan masyarakat, meskipun hubungan tersebut terbatas. Hubungan tersebut terjadi ketika seseorang atau individu ditugaskan untuk membantu pemerintahan yang lemah, seperti pemerintahan yang membutuhkan keahlian statistik, perencanaan ekonomi dan promosi. Individu dan tenaga ahli tersebut dapat berasal dari universitas, lembaga penelitian atau unit militer. Keterlibatan masyarakat tersebut selanjutnya membuat pemerintah semakin fleksibel dalam proses rekrutmen. Perubahan yang mendasar dalam struktur birokrasi model ini terjadi ketika ada pergolakan sosial dan politik seperti perang, revolusi atau kudeta. Pada titik tersebut, birokrasi akan menerima infusi yang besar dari kelompok sosial lainnya. Ketika model ini diterapkan, banyak standar dan prosedur rekrutmen serta promosi berubah guna mendukung kelompok baru.

Model selanjutnya yaitu *open bureaucracy*. Birokrasi terbuka memiliki pola rekrutmen yang relatif fleksibel. Setiap orang yang memenuhi syarat dapat masuk ke birokrasi. Selain itu, standar masuk dalam hal pendidikan dan pengalaman tidak terlalu kaku. Berbagai kontak dan pertukaran terjadi antara pemerintah dan

industri. Partai politik berkuasa dan pengaruh mereka terhadap birokrasi lebih bersifat langsung. Birokrasi menjadi dipolitisir dan legislatif atau partai sering mempengaruhi dan intervensi. Pintu birokrasi harus terbuka lebar yang diikuti juga oleh pintu di luar itu birokrasi. Hal lain yang harus diperhatikan dalam birokrasi terbuka yaitu prosedur baru dan organisasi yang sederhana.

C. Tantangan Reformasi Administrasi di Indonesia

Jika dilihat reformasi administrasi Indonesia dan model birokrasinya, maka birokrasi terbuka masih tetap relevan menunjukkan model birokrasi Indonesia. Hal ini ditandai dari sudah terbukanya pola rekrutmen yang relatif fleksibel, di mana birokrasi yang diisi oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS), dapat diisi oleh orang-orang dari luar PNS (walaupun selanjutnya kemudian diberikan status PNS), asalkan memenuhi syarat yang ditentukan. Hal ini memungkinkan masuknya orang-orang di sektor swasta ke dalam pemerintah. Sekalipun, pengaruh secara langsung partai politik dijaga ketat agar tidak terjadi dengan berbagai peraturan yang mengatur kenetralan birokrasi.

Dengan kenyataan tersebut, maka reformasi birokrasi yang tepat untuk dilakukan dengan menyederhanakan organisasi. Penyederhanaan organisasi terhadap ke-16 Kementerian/Lembaga dalam perspektif Hahn Been Lee sudah tepat. Penyederhaan tersebut akan dapat meningkatkan kinerja pemerintahan. Pekerjaan dilakukan secara efisien, dan akibatnya penghematan anggaran dapat digunakan untuk kegiatan pembangunan.

Akan tetapi, Caiden memberikan peringatan bahwa proses reformasi administrasi akan menimbulkan banyak hambatan, antara lain:

1. Tidak ada yang ingin mengoreksi sistem administrasi yang sudah berjalan, mungkin karena mereka menganggap sistem itu merupakan kenyataan yang sulit untuk dirubah, atau masyarakat tidak menyukai orang-orang yang tidak tunduk pada sistem yang berlaku.
2. Tidak adanya orang yang sanggup merumuskan rencana perubahan dengan baik dan efektif. Untuk merumuskan proposal reformasi diperlukan pengetahuan

yang cukup. Informasi yang dibutuhkan mungkin tidak tersedia, tidak akurat, tidak tepat atau terdistorsi, atau tidak berguna sama sekali.

3. Tidak adanya advokasi pembaharuan, tidak cukup dukungan, dan tidak ada pemimpin yang mau mengambil alih inisiatif reformasi. Akar masalahnya mungkin ekonomi dan kurangnya sumber daya. Reformasi dianggap hanya akan merugikan mereka yang mendapatkan dan menikmati keuntungan dari sistem seperti ini.
4. Tidak adanya kepentingan untuk memperbaiki kinerja administrasi yang sudah ada karena administrasi dianggap tidak memiliki nilai, sementara di lain sisi, kinerja rendah biasanya dapat diterima dan ditolerir. Hal ini disebabkan masalah sosial atau ekonomi. Orang tidak peduli pada sistem administrasi yang bobrok selagi dirinya tidak dirugikan.

Caiden juga menekankan bahwa salah satu yang mempengaruhi berjalannya reformasi administrasi adalah politik. Dalam sebuah negara demokrasi dengan sistem multi partai, administrasi biasanya berada di luar politik. Reformasi dapat berjalan tanpa campur tangan politik. Hubungan antara reformasi administrasi dan politik antara lain dinyatakan sebagai berikut: (1) Sistem pemerintah daerah yang kuat akan lebih gampang menerima reformasi di daerah, akan tetapi cenderung menjadi penghambat reformasi di tingkat nasional; (2) Bila eksekutif dan legislatif dikuasai oleh partai yang sama, reformasi akan lebih mudah diterima; (3) Bila legislatif dikuasai oleh partai yang berbeda, penolakan terhadap reformasi akan lebih terasa; (4) Pemerintah yang dikuasai oleh satu partai berkuasa akan lebih mudah menerima reformasi ketimbang pemerintah koalisi; (5) Sistem pemerintah yang berkuasa dengan jaminan waktu berkuasa yang jelas akan lebih mudah menerima reformasi; (6) Partai berideologi cenderung susah menerima reformasi yang tidak sejalan dengan ideologinya; (7) Sistem politik yang lemah cenderung menolak reformasi; (8) Demikian juga pimpinan politik yang kuat cenderung akan berhasil dalam gerakan reformasi ketimbang pimpinan politik yang lemah; dan (9) Sistem administrasi yang dipengaruhi politik cenderung lebih susah menerima reformasi ketimbang yang tidak dipengaruhi politik.

Terkait dengan peran pimpinan politik, ada sejarah negara yang berhasil melakukan reformasi administrasi karena pimpinan politiknya, antara lain Singapura yang mampu menjadi negara maju melalui reformasi administrasinya.

D. Rekomendasi

Sebagai sebuah negara yang model birokrasinya lebih terbuka, reformasi administrasi yang dilakukan dengan melakukan perampingan organisasi sudah tepat dilakukan. Reformasi administrasi ini sudah tentu akan mendapat berbagai macam hambatan, terutama dari segi politik, mengingat hadirnya koalisi dalam kabinet pemerintah.

Untuk mengatasi hambatan politik tersebut, sudah tentu peran pemimpin politik, baik di tingkat partai politik, terlebih lagi dari Presiden yang kuat, sangat dibutuhkan untuk dapat memperlancar berjalannya reformasi administrasi dalam menciptakan birokrasi yang dapat meningkatkan kinerjanya untuk memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat. Itu artinya, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono saat ini harus berani meneruskan rekomendasi dari hasil audit evaluasi organisasi yang dibentuk oleh Wakil Presiden secara cepat, tanpa kepentingan politik menghadapi Pemilu 2014.

DPR-RI sebagai lembaga politik, dapat memberikan dukungan kepada Presiden melalui Kementerian PAN dan RB dalam upaya merampingkan birokrasi di seluruh Kementerian/

Lembaga. Selain mempertanyakan pelaksanaan reformasi melalui perampingan organisasi dalam rapat kerja juga melalui komitmen penghematan anggaran Kementerian/Lembaga dalam pembahasan anggaran di Komisi dan Badan Anggaran.

Kerjasama dengan para akademisi dan pakar atau ahli independen sebagaimana dilakukan dalam reformasi pada birokrasi model campuran tetap dapat dilakukan dalam kasus Indonesia. Hal ini mengingat kontribusi mereka terhadap penguatan bagi pemimpin politik dalam mengambil keputusan di tengah banyaknya kepentingan dari pihak koalisi di kabinet.

Rujukan:

1. "Birokrasi Gemuk: Pekerjaan 3 Orang Ditangani 20 Orang," <http://www.analisadaily.com>, diakses 11 Maret 2013.
2. Caiden, Gerald. E. 1969. *Administrative Reform*. Chicago: Aldine Publishing Company.
3. "Enam Belas Kementerian dan Lembaga Dirampingkan," *Media Indonesia*, 6 Maret 2013.
4. "FITRA: Biaya Perjalanan Dinas PNS 21 Triliun Terlalu Serakah," <http://finance.detik.com>, diakses 11 Maret 2013.
5. Leemans, Arne. F. (editor). 1976. *The Management of Change in Government*. The Netherlands: Martinus Nijhoff.
6. Neo, Bon Siong & Chen, Geraldine. 2007. *Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore*. Singapore: WorldScientific Publishing.