

**REFORMASI BIROKRASI DAERAH DI BALI  
(SEKEDAR WACANA RETORIKA ATAUKAH REALITA)**

**YULYANA DEWI**

**ABSTRAK**

*Setelah lebih dari satu dekade usia reformasi birokrasi di Indonesia saat ini, ternyata masih dianggap kurang profesional. Masih banyak kasus yang semakin mencoreng kredibilitas birokrasi di Indonesia. Mulai dari kasus korupsi, mafia pajak, runtuhnya idealisme terhadap NKRI dan berbelit-belitnya birokrasi di Indonesia yang menuai kecaman. Tingginya keluhan masyarakat terhadap kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan publik di Indonesia saat ini. Reformasi birokrasi sesungguhnya adalah upaya perubahan birokrasi melalui penanaman nilai-nilai paradigma baru sehingga birokrasi menjadi lebih kompeten dan profesional. Reformasi birokrasi di Indonesia telah bergulir secara masif sejak tahun 1999. Reformasi birokrasi juga mencakup birokrasi di daerah seperti di Bali. Tetapi berbagai fenomena menunjukkan bahwa reformasi birokrasi di Bali masih terlihat sebagai retorika dibandingkan sebagai sebuah praktek yang berdampak luas bagi peningkatan profesionalitas birokrasi.*

*Kata Kunci : Reformasi Birokrasi*

**A. Latar Belakang**

Birokrasi pada awalnya menurut Weber adalah organisasi rasional di era modern yang dibentuk untuk memberikan kinerja yang lebih baik. Birokrasi dalam bayangan Weber tersebut selanjutnya dikenal sebagai birokrasi ideal. Birokrasi ideal Weber sebagaimana diuraikan Warham (Azizy, 2007:14) adalah “a clearly defined hierarchy where office holders have very specific functions and apply universalistic

*rules in a spirit of formalistic impersonality”* (sebuah hierarki yang ditetapkan dengan jelas dimana pemegang kantor memiliki fungsi yang spesifik dan menerapkan peraturan yang universal dalam semangat impersonalitas yang formalistis. Menurut Weber terdapat empat karakteristik utama dari birokrasi ideal yaitu : a) *Specification and division of labor*; b) *Position arranged in a hierarchy*; c) *A system of abstract rules*; d)

*Impersonal relationship.*

Rasionalitas organisasi yang ditawarkan birokrasi ideal Weber adalah bahwa orang-orang yang bekerja dalam organisasi itu menyusun aktivitasnya secara jelas, terencana, punya tujuan yang terukur dan berdasarkan aturan tertulis sehingga organisasi itu memungkinkan untuk terus menerus mengevaluasi dirinya, apakah dia telah mencapai tujuan (efektif) dan apakah tujuan itu telah tercapai dengan cara yang paling hemat (efisien).

Tetapi dalam sejarah penerapannya, sangatlah sulit ditemukan pelaksanaan birokrasi ideal sesuai gambaran Weber. Birokrasi bahkan sering dianggap menjadi sumber masalah, bahkan sudah terjadi sejak dulu. Contohnya, seorang kanselir jaman terkemuka pada jamannya, Otto Von Bismarck, pada tahun 1891 mengatakan bahwa “*the bureaucracy is what we all suffer from* (Utomo,2004)”. Kesan negatif ini terus meluas sampai saat ini, tertanam dalam benak masyarakat umum, sehingga sebagian besar menyebutkan birokrasi dengan konotasi negatif seperti kaku, berbelit-belit, korup, lamban dan

segala hal yang menyulitkan. Bahkan di Indonesia, Presiden Megawati pernah menyatakan bahwa birokrasi yang dipimpinnya adalah keranjang sampah ketika membuka Rakernas Pendayagunaan Aparatur Negara 11 Pebruari 2002 di Jakarta, karena banyak pejabat tidak mau turun ke lapangan, hanya mau melaporkan hal-hal yang baik dan selalu menutup-nutupi hal buruk.

Bentuk birokrasi ideal yaitu : Pertama, aturan-aturan yang disahkan, regulasi, dan prosedur yang distandarkan dan arah tindakan anggota organisasi dalam pencapaian tugas organisasi. Weber menggambarkan pengembangan rangkaian kaidah dan panduan spesifik untuk merencanakan tugas dan aktivitas organisasi. Kedua, spesialisasi peran anggota organisasi memberikan peluang kepada divisi pekerja untuk menyederhanakan aktivitas pekerja dalam menyelesaikan tugas yang rumit. Dengan memecah tugas-tugas yang rumit ke dalam aktivitas khusus tersebut, maka produktivitas pekerja dapat ditingkatkan. Ketiga, hierarki otoritas organisasi formal dan legitimasi peran kekuasaan

anggota organisasi didasarkan pada keahlian pemegang jabatan secara individu, membantu mengarahkan hubungan intra personal di antara anggota organisasi guna menyelesaikan tugas-tugas organisasi. Keempat, pekerjaan personil berkualitas didasarkan pada kemampuan teknik yang mereka miliki dan kemampuan untuk melaksanakan tugas yang dibebankan kepada mereka. Para manajer harus mengevaluasi persyaratan pelamar kerja secara logis, dan individu yang berkualitas dapat diberikan kesempatan untuk melakukan tugasnya demi perusahaan. Kelima, mampu tukar personil dalam peran organisasi yang bertanggung jawab memungkinkan aktivitas organisasi dapat diselesaikan oleh individu yang berbeda. Mampu tukar ini menekankan pentingnya tugas organisasi yang relatif untuk dibandingkan dengan anggota organisasi tertentu yang melaksanakan tugasnya-tugasnya. Keenam, *impersonality* dan profesionalisme dalam hubungan intra personal di antara anggota organisasi mengarahkan individu

ke dalam kinerja tugas organisasi. Menurut prinsipnya, anggota organisasi harus berkonsentrasi pada tujuan organisasi dan mengutamakan tujuan dan kebutuhan sendiri. Sekali lagi, ini menekankan prioritas yang tinggi dari tugas-tugas organisasi di dalam perbandingannya dengan prioritas yang rendah dari anggota organisasi individu. Ketujuh, uraian tugas yang terperinci harus diberikan kepada semua anggota organisasi sebagai garis besar tugas formal dan tanggung jawab kerjanya. Pekerja harus mempunyai pemahaman yang jelas tentang keinginan perusahaan dari kinerja yang mereka lakukan. Kedelapan, rasionalitas dan *predictability* dalam aktivitas organisasi dan pencapaian tujuan organisasi membantu meningkatkan stabilitas perusahaan. Menurut prinsip dasarnya, organisasi harus dijalankan dengan kaidah dan panduan pemangkas yang logis dan bisa diprediksikan.

Kondisi diatas meningkatkan tekanan pada birokrasi untuk segera berubah.

Peranan dan fungsi pemerintah dan birokrasi saat ini perlu mendapat penilaian kembali. Kebutuhan *reassessment* fungsi pemerintah dan birokrasi tersebut, menurut Rondinelli (2007:1) diakibatkan oleh dua faktor utama yaitu : “... *globalization and its impacts on what governments must do to adapt and respond to rapidly changing international economic, social, political and technological trends; the other is increasing dissatisfaction among citizens in many countries with the functions of government and the services that public administrations provide*”.

Tekanan perubahan dan *reassessment* fungsi birokrasi di atas juga meluas sampai di Indonesia. Puncaknya terjadi pada tahun 1998, ketika rakyat yang dimotori oleh mahasiswa di seluruh wilayah Indonesia bersepakat untuk melakukan gerakan reformasi. Gerakan ini mendorong jatuhnya rezim orde baru yang ditandai dengan mundurnya Presiden Soeharto. Reformasi tidak saja memberikan perubahan drastis pada kehidupan politik, tetapi juga memberikan dampak yang luas pada perubahan birokrasi dan

pemerintahan di Indonesia. Semenjak itu, bangsa dan Negara Indonesia terus melakukan upaya untuk mereformasi birokrasi dalam mewujudkan birokrasi yang profesional dan amanah. Permasalahan birokrasi Indonesia mulai diperbaiki melalui program reformasi birokrasi yang merupakan tuntutan reformasi pascakrisis ekonomi tahun 1997. Bappenas (2004) menegaskan bahwa reformasi bidang lainnya tidak akan berjalan dengan baik tanpa terlebih dahulu mereformasi birokrasi pemerintah. Reformasi birokrasi bertujuan agar birokrasi mampu melaksanakan tugas-tugasnya secara lebih efisien dan efektif sehingga bisa terwujud *clean government and good governance*.

## **B. Reformasi Birokrasi**

Menurut Dennis Wrong, (Santosa, 2008) pengertian birokrasi oleh Max Weber dipandang sebagai suatu manifestasi sosiologi dari proses rasionalisasi. Dennis Wrong mencatat bahwa birokrasi organisasi yang diangkat sepenuhnya untuk mencapai satu

tujuan tertentu dari berbagai macam tujuan, ia diorganisasi secara hierarki dengan jalinan komando yang tegas dari atas ke bawah, ia menciptakan pembagian pekerjaan jelas yang menugasi setiap orang dengan tugas yang spesifik, peraturan dan ketentuan umum yang menuntun semua sikap dan usaha untuk mencapai tujuan. Karyawannya dipilih terutama berdasarkan kompetensi dan keterlatihannya, sehingga kerja dalam birokrasi cenderung merupakan pekerjaan sepanjang hidup.

Pemikiran birokrasi dari Max Weber dijadikan sebagai patokan yang melahirkan berbagai pandangan mengenai birokrasi. Dalam pemikiran Max Weber, setiap aktivitas yang menuntut koordinasi yang ketat terhadap kegiatan-kegiatan dari sejumlah besar orang dan melibatkan keahlian-keahlian khusus, maka satu-satunya peluang yaitu dengan mengangkat atau menggunakan organisasi birokratik. Alasan penting untuk mengembangkan organisasi birokratik yaitu senantiasa didasarkan hanya pada

keunggulan teknis dibandingkan dengan bentuk organisasi lainnya.

Seiring dengan penambahan penduduk dan perkembangan pemerintahan yang bercorak sentralisasi, telah ikut menyemangati lahirnya birokrasi pemerintah, sebagaimana ditampilkan pada masa pemerintahan *monarki absolut* di Eropa. Selanjutnya, unit-unit produksi yang besar dituntut oleh teknologi mesin untuk mendorong lahirnya birokratisasi di kalangan ekonomi. Kebutuhan pada administrasi terpusat untuk menanggapi ledakan penduduk, telah merangsang penerapan bentuk-bentuk birokrasi dalam bidang keuangan, agama, kemasyarakatan, pendidikan, kesehatan dan hiburan. Birokrasi juga dioperasikan oleh serangkaian aturan serta prosedur yang bersifat tetap. Terdapat rantai komando berupa hierarki kewenangan di mana tanggung jawab setiap bagian-bagiannya 'mengalir' dari 'atas' ke 'bawah'.

Secara umum dipahami bahwa reformasi birokrasi minimal harus mencakup lima sasaran

utama (Rasyid, 2012) yaitu : a) Perampingan organisasi dengan tujuan efisiensi pembiayaan, efisiensi penggunaan tenaga, dan efisiensi penggunaan waktu dalam menapaki tahapan pengambilan keputusan; b) Penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengambilan keputusan; c) Penegakan disiplin dan pembangunan kultur birokrasi yang berbasis etika; d) Penerapan asas profesionalisme yang berbasis kompetensi dan integritas dalam rekrutmen dan promosi; e) Pemberian imbalan yang sesuai kinerja dan kontribusi masing-masing organisasi dan personil yang bekerja dilingkungan pemerintahan.

Karakteristik birokrasi yang umum yang diajukan oleh Max Weber. Menurut Weber, paling tidak terdapat 8 karakteristik birokrasi, yaitu : a) Organisasi yang disusun secara hierarki; b) Setiap bagian memiliki wilayah kerja khusus; c) Pelayanan publik (*civil servants*) terdiri atas orang-orang yang diangkat, bukan dipilih, di mana pengangkatan tersebut didasarkan kepada kualifikasi kemampuan, jenjang pendidikan, atau pengujian (*examination*); d)

Seorang pelayan publik menerima gaji pokok berdasarkan posisi; e) Pekerjaan sekaligus merupakan jenjang karir; f) Para pejabat/pekerja tidak memiliki sendiri kantor mereka; g) Setiap pekerja dikontrol dan harus disiplin; h) Promosi yang ada didasarkan atas penilaian atasan (*superior's judgments*).

### C. Peran Birokrasi Dalam Pemerintahan Modern

Michael G. Roskin, et al. menyebutkan bahwa sekurang-kurangnya ada 4 fungsi birokrasi di dalam suatu pemerintahan modern. Fungsi-fungsi tersebut adalah :

#### a. Administrasi

Fungsi administrasi pemerintahan modern meliputi administrasi, pelayanan, pengaturan, perizinan, dan pengumpul informasi. Dengan fungsi administrasi dimaksudkan bahwa fungsi sebuah birokrasi adalah mengimplementasikan undang-undang yang telah disusun oleh legislatif serta penafsiran atas UU tersebut oleh eksekutif. Dengan demikian, administrasi berarti pelaksanaan kebijaksanaan umum suatu

negara, di mana kebijakan umum itu sendiri telah dirancang sedemikian rupa guna mencapai tujuan negara secara keseluruhan.

**b. Pelayanan**

Birokrasi sesungguhnya diarahkan untuk melayani masyarakat atau kelompok-kelompok khusus. Badan meteorologi dan Geofisika (BMG) di Indonesia merupakan contoh yang bagus untuk hal ini, di mana badan tersebut ditujukan demi melayani kepentingan masyarakat yang akan melakukan perjalanan atau mengungsikan diri dari kemungkinan bencana alam. Untuk batas-batas tertentu, beberapa korporasi negara seperti PJKA atau Jawatan POS dan Telekomunikasi juga menjalankan fungsi public service ini.

**c. Pengaturan (*Regulation*)**

Fungsi pengaturan dari suatu pemerintahan biasanya dirancang demi mengamankan kesejahteraan masyarakat. Dalam menjalankan fungsi ini, badan birokrasi biasanya

dihadapkan pada dua pilihan: Kepentingan individu versus kepentingan masyarakat banyak. Badan birokrasi negara biasanya dihadapkan pada dua pilihan ini.

**d. Pengumpul Informasi (*Information Gathering*)**

Informasi dibutuhkan berdasarkan dua tujuan pokok: Apakah suatu kebijaksanaan mengalami sejumlah pelanggaran atau keperluan membuat kebijakan-kebijakan baru yang akan disusun oleh pemerintah berdasarkan situasi faktual. Badan birokrasi, oleh sebab itu menjadi ujung tombak pelaksanaan kebijaksanaan negara tentu menyediakan data-data sehubungan dengan dua hal tersebut. Misalnya, pemungutan uang yang tidak semestinya (pungli) ketika masyarakat membuat SIM atau STNK tentunya mengalami pembengkakan. Pungli tersebut merupakan pelanggaran atas idealisme administrasi negara, oleh sebab itu harus ditindak. Dengan ditemukannya bukti

pungli, pemerintah akan membuat prosedur baru untuk pembuatan SIM dan STNK agar tidak memberi ruang bagi kesempatan melakukan pungli.

#### **D. Reformasi Birokrasi Daerah di Bali, Retorika atau Realita?**

Setelah lebih dari satu dekade usia reformasi birokrasi di Indonesia saat ini, ternyata masih dianggap kurang profesional. Banyaknya kasus yang semakin mencoreng kredibilitas birokrasi di Indonesia. Mulai dari kasus korupsi, mafia pajak, runtuhnya idealisme terhadap NKRI dan berbelit-belitnya birokrasi di Indonesia yang menuai kecaman. Disamping masih tingginya keluhan masyarakat terhadap kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan publik di Indonesia.

Upaya meningkatkan kinerja birokrasi di Indonesia telah dilakukan dengan banyak kebijakan. Contohnya pemberian remunerasi dan peningkatan gaji yang bertahap setiap tahun ternyata tidak menyurutkan tingkat korupsi yang terjadi di Indonesia. Bahkan pemerintah telah membentuk tim yang bertugas untuk merancang,

melaksanakan dan mengevaluasi pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia yang langsung di bawah pimpinan wakil presiden.

Banyak perbaikan yang dilakukan diantaranya seperti pemberlakuan anggaran berbasis kinerja, penataan struktur organisasi birokrasi termasuk di daerah dan juga peningkatan penghasilan pegawai negeri melalui kenaikan gaji bertahap 5-10% setiap tahunnya. Tetapi upaya tersebut ternyata tidak mampu meningkatkan persepsi positif masyarakat terhadap birokrasi. Di Indonesia secara umum masih dianggap tidak profesional dan masih mengabaikan kepentingan masyarakat. Birokrasi bahkan dianggap sebagai penyebab utama kegagalan perkembangan daerah di era desentralisasi seperti saat ini. Hal ini terbukti dari hasil survei *Governance Assessment* (2006) yang dilaksanakan di 12 provinsi dan 20 kabupaten yang menunjukkan bahwa 41,6% responden mengatakan bahwa birokrasi yang korup adalah faktor penyebab utama kegagalan usaha di daerah.

Di Bali restrukturisasi kelembagaan pemerintah daerah

yang dilandasi PP Nomor 41 Tahun 2007 cenderung dimanfaatkan untuk memaksimalkan struktur yang ada. Penetapan struktur yang ada tidak di dasarkan pada kajian berdasarkan beban kerja yang ada tetapi lebih melihat pada beberapa struktur maksimal yang diperbolehkan menurut peraturan. Dampaknya terlihat dari tata laksana organisasi, terdapat struktur yang hanya memiliki pekerjaan yang sangat minim atau bahkan terjadi kebingungan karena terdapat dua struktur yang menangani bidang yang sama. Mekarnya struktur berakibat pada tingginya biaya rutin operasional kantor yang harus dihabiskan daerah. Ditengah keterbatasan keuangan daerah (kecuali Kabupaten Badung, kabupaten lain sangat tergantung pada DAU), pengalokasian alokasi lebih dari 60% diperuntukkan untuk belanja birokrasi (belanja pegawai dan operasional kantor) sehingga berdampak terhadap rendahnya kemampuan daerah untuk membiayai kegiatan yang menyentuh kepentingan

masyarakat. Birokrasi terlihat menjadi sangat mementingkan dirinya sendiri sehingga peran dan fungsinya untuk mensejahterakan masyarakatnya menjadi terabaikan. Kondisi ini terlihat dari semakin banyaknya infrastruktur publik yang rusak karena kurang mendapatkan pemeliharaan, contohnya jalan, gedung sekolah dan saluran irigasi.

Upaya memperbesar birokrasi terlihat juga dengan gencarnya daerah berupaya untuk terus setiap tahunnya melaksanakan *recruitment* CPNS (kecuali setelah adanya moratorium CPNS tahun 2011) tanpa didasari analisis beban kerja dan analisis jabatan yang sah. Formasi yang diajukan hanya berdasarkan pelaporan kekurangan formasi dalam satu unit tanpa melihat komposisi distribusi pegawai yang ada. Salah satu contohnya seperti di Kabupaten Kelungkung, distribusi guru dan tenaga medis yang tidak merata sehingga di Kecamatan Nusa Penida terjadi kekurangan guru dan tenaga medis tetapi di tiga Kecamatan lainnya (Dawan, Kelungkung,

Banjarangkan) terjadi kelebihan tenaga. Kondisi ini diatasi dengan setiap tahunnya mangajukan formasi guru dan tenaga medis untuk mengisi formasi di Nusa Penida dari pada mengadakan perbaikan distribusi pegawai), (Kompas, Rabu 11 April 2012).

Proses *recruitment* CPNS juga tidak menunjukkan suatu upaya penyaringan calon pegawai yang memiliki kompetensi terbaik sesuai bidangnya. Kompetensi disini hanya diukur dari ijazah/pendidikan terakhir pelamar, sedangkan tes seleksinya masih berlaku umum. Ujian calon paramedik diperlakukan sama dengan tenaga administrasi umum, padahal paramedis membutuhkan sikap penuh kasih, sabar dan telaten yang kurang dituntut pada formasi lainnya. Hal ini berakibat pada tingginya keluhan pelayanan yang diberikan di rumah sakit milik pemerintah.

Belum berjalannya reformasi birokrasi di daerah juga di perparah dengan tidak meningkatnya koorporasi politik dalam birokrasi daerah. Zauhar menjelaskan bahwa sebagaimana digagas oleh Weber, birokrasi yang profesional dan rasional merupakan

piranti politik dan bukan kekuatan politik. Birokrasi merupakan agen, bukan master. Karena kedudukan sebagai piranti dan agen itu, birokrasi menjadi strategis, peka dan labil terhadap kepentingan politik kelompok dominan. Kelabilan birokrasi dimanfaatkan oleh politik di daerah untuk meningkatkan koorporasi untuk memenuhi kepentingannya. Kondisi ini terlihat jelas pada masa pemilihan kepala daerah. Birokrasi daerah di Bali sering terkotak-kotak sesuai dengan dukungan yang diberikan kepada salah satu pasangan calon kepala daerah. Para pegawai berusaha menjadi tim sukses dengan harapan nantinya jika calonnya menang, maka mereka dapat imbalan berupa penempatan dalam jabatan yang lebih tinggi. Sedangkan politik berusaha mencengkram birokrasi melalui penempatan orang-orangnya dalam posisi penting birokrasi daerah untuk mengamankan kepentingannya.

Fenomena ini terlihat dari penempatan pegawai dalam jabatan pada pelaksanaan mutasi pejabat di birokrasi daerah di Bali. Para kepala daerah menempatkan kroni-kroninya dalam jabatan penting

dengan kurang mempertimbangkan kompetensi dan profesionalitas pegawai tersebut. Contohnya penempatan camat di Kabupaten Buleleng yang berasal dari guru. Hal ini jelas tidak mempertimbangkan kompetensi dan profesionalitas. Guru sebagai tenaga fungsional yang secara kompetensi berada pada tenaga pendidik kemudian ditempatkan sebagai pejabat struktural yang mengelola pemerintahan, hanya karena guru tersebut berjasa sebagai “*vote getter*” dan “*tim sukses*” dalam pelaksanaan pilkada. Perilaku pegawai yang berusaha meningkatkan karirnya melalui upaya pendekatan politis tersebut menunjukkan bahwa rendahnya kompetensi dan profesionalitas pegawai. Rendahnya kompetensi PNS di Indonesia secara tegas dinyatakan oleh Menpan dan Reformasi Birokrasi. Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Azwar Abubakar menyatakan bahwa sekitar 95% dari total 4,7 juta Pegawai Negeri Sipil di Indonesia tidak memiliki kompetensi di bidangnya.

Melihat kondisi diatas, pusat juga memberikan andil dengan kebijakan yang cenderung tidak sesuai dengan arah reformasi birokrasi. Ketika ada kebijakan untuk meningkatkan kompetensi dan profesionalitas pegawai. Contohnya adalah kebijakan pengangkatan tenaga harian daerah sebagai PNS tanpa melalui seleksi kompetensi (hanya seleksi administrasi). Pusat mengambil kebijakan ini sebagai bentuk penghargaan atas lamanya pengabdian yang diberikan oleh tenaga harian tersebut. Tetapi pusat lupa bahwa pengangkatan tenaga harian tersebut adalah salah satu praktik kolusi dan nepotisme di daerah. Pengangkatan tenaga harian ini menjadi CPNS menjadi paradoksal dari arah reformasi birokrasi untuk menghilangkan praktek KKN dan untuk meningkatkan kompetensi dan profesionalitas pegawai.

Kondisi tersebut diperparah karena pemerintah daerah kurang memberikan perhatian dalam rangka meningkatkan kompetensi pegawai. Anggaran yang dialokasikan untuk peningkatan

kompetensi melalui diklat hanya yang bersifat umum seperti diklat prajabatan bagi CPNS yang baru diangkat karena prasyarat untuk ditetapkan sebagai PNS. Sedangkan diklat untuk peningkatan kompetensi sangat jarang dilakukan oleh daerah. Akibatnya, paradigma lama administrasi publik yang cenderung *rule-oriented*, kaku, lamban, *hirarkhikal* yang tinggi masih kuat melekat pada birokrasi daerah di Bali. Padahal menurut Rozy (2011), paradigma birokrasi saat ini adalah memiliki ciri-ciri sebagaimana dalam tabel dibawah ini.

**Perbandingan Paradigma Lama dan Paradigma Baru Birokrasi untuk Indonesia**

N o	Dimensi	Paradigma Lama Birokrasi	Paradigma Baru Birokrasi
1	Kultur dan struktur kerja	Irasional - hierarkhis	Rasional -egaliter
2	Hubungan kerja	Komando-intervensionis	Partisipan-autonomus
3	Tujuan kerja	Penguasaan,	Pemberdayaan

		pengendalian publik	publik, demokratisasi
4	Sikap terhadap publik	<i>Rent-Seeking</i> (ekonomi biaya tinggi)	Profesional, pelayanan publik, transparansi biaya, <i>public accountability</i>
5	Pola rekrutmen, pengawasan dan penghargaan	<i>Spoil Sistem</i> (nepotisme, diskriminasi berdasarkan ikatan primordial-suku, ras agama)	<i>Merit Sistem</i> (pengangkatan karena keahlian. Pengawasan kolektif obyektif)
6	Model Pelayanan	Tidak ada kompetensi dalam pelayanan	Ada kompetensi dalam memberikan pelayanan
7	Keterkaitan dengan politik	Birokrasi berpolitik	Netralitas politik birokrasi

**Diolah oleh : Sofyan Rozy dari berbagai sumber, tahun 2011**

Tidak berjalannya reformasi birokrasi di Bali

sebagaimana diindikasikan fenomena di atas, karena reformasi birokrasi yang dilakukan masih menyentuh pada perubahan struktur dan sistem birokrasi itu sendiri. Sedangkan aspek budaya organisasi sebagai bagian inti (yang membenahi mental dan paradigma birokrat) belum menjadi prioritas dalam melaksanakan reformasi birokrasi. Padahal yang terpenting dalam birokrasi adalah tidak hanya memasukkan sistem struktur atau teknik baru ke dalam birokrasi tetapi yang terpenting adalah penanaman tata nilai dari paradigma yang akan ditetapkan. Penanaman tata nilai dari paradigma baru tidak terlihat dari pelaksanaan reformasi birokrasi di Bali. Akibatnya perubahan struktur dan sistem yang telah dilakukan, tidak diikuti oleh perubahan sikap mental dan *mindset* birokrat daerah. Hal ini terlihat dari beberapa perilaku birokrat yang belum berubah dari nilai-nilai paradigma lama sebagaimana digambarkan dalam tabel di atas. Reformasi birokrasi daerah di Bali akhirnya terlihat sebagai retorika

yang hanya manis dalam wacana tetapi pahit dalam pelaksanaannya.

## E. Kesimpulan

Reformasi birokrasi sesungguhnya merupakan upaya perubahan birokrasi melalui penanaman nilai-nilai paradigma baru sehingga birokrasi menjadi lebih kompeten dan profesional. Reformasi birokrasi di Indonesia telah bergulir secara masif sejak tahun 1999. Reformasi birokrasi juga mencakup birokrasi di daerah seperti di Bali. Tetapi berbagai fenomena menunjukkan bahwa reformasi birokrasi di Bali masih terlihat sebagai retorika dibandingkan sebagai sebuah praktek yang berdampak luas bagi peningkatan profesionalitas birokrasi.

Birokrasi daerah di Bali secara umum telah melaksanakan berbagai kebijakan reformasi birokrasi yang diarahkan pusat. Tetapi pelaksanaan reformasi birokrasi tersebut hanya mengadopsi perubahan teknik-teknik, sistem dan struktur sesuai perkembangan paradigma administrasi publik terkini. Tetapi

yang terlewatkan dari pelaksanaan reformasi birokrasi tersebut adalah tidak diikuti penanaman nilai-nilai dari penerapan paradigma baru tersebut. Akibatnya perubahan sistem dan cara kerja tidak menghasilkan profesionalitas birokrasi karena perilaku birokrat masih menunjukkan *mindset* yang dipengaruhi oleh nilai-nilai paradigma lama. Reformasi birokrasi menghendaki pemerintah bisa lebih adaptif terhadap perubahan dan dinamika masyarakat. Dengan begitu birokrasi akan lebih berkeadilan dan berpihak pada kedaulatan rakyat sehingga lebih mengutamakan kepentingan masyarakat secara profesional, proporsional dan efisien.

#### DAFTAR PUSTAKA

Azizy, A. Qodry, 2007, *Change Management* dalam Reformasi Birokrasi, PT. Gramedia, Jakarta

B. Guy Peters and Vincent Wright, "Public Policy and Administration, Old and New, dalam Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann, A New Handbook of Political Science, Part VII, Bab 27

Keban, Yeremias Rasyid, 2012, Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik : Konsep, Teori dan Isu, Edisi 2, Gava Media, Yogyakarta

Michael G. Roskin, et al., *Political Science: An Introduction*, Bab 16

Pandji Santosa, 2008. *Administrasi Publik : Teori dan Aplikasi Good Governance*. Penerbit PT Refika Aditama, Bandung.

Rondinelli, Dennis A, 2007, *Governments Serving People : The Changing Role of Public Administration in Democratic Governance, dalam Public Administration and Democratic Governance : Government Serving Citizens*, Departement of Economic and Social Affairs of United Nations, New York

Soebhan, Sofyan Rozy, 2011, Model Reformasi Birokrasi Indonesia, download di <http://elib.pdll.lipi.go.id/katalog/index.php/searchkatalog/downloaddataById/7055.pdf>

---

Penulis adalah:

1. Dosen FISIP UNDIKNAS Program Studi Ilmu Administrasi Negara