

---

**PENGEMBANGAN KAPASITAS ORGANISASIONAL DALAM UPAYA  
MENINGKATKAN KINERJA BIROKRASI PEMERINTAH**

**Mohammad Said, S.Sos., M.AP**  
**Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Publik, FIA**  
**Universitas Brawijaya**  
**e-mail : [mohsaid\\_fia@ub.ac.id](mailto:mohsaid_fia@ub.ac.id)**

**Pendahuluan**

Era reformasi, membawa birokrasi Indonesia mengalami berbagai perubahan. Perubahan yang terjadi sejak reformasi bergulir dipandang sebagai langkah baru menuju terciptanya Indonesia Baru dimasa depan dengan dasar-dasar efesiensi dan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Walaupun perubahan-perubahan tersebut belum mencapai cita-cita ideal terwujudnya birokrasi yang berkinerja tinggi dan bersih.

Hingga saat ini, berbagai patologi birokrasi yang dialami pada orde sebelumnya masih sering mewarnai aktivitas birokrasi dalam mewujudkan pelayanan yang berkualitas. Perbedaan yang nampak adalah tensi dari setiap patologi yang ada. Bahkan sekilas menunjukkan bahwa semakin banyak kasus yang terungkap terkait penyimpangan-penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Namun, bukan berarti bahwa tidak ada indikasi perubahan yang baik dalam hal penyelenggaraan pemerintahan di era reformasi. Perlu dipahami secara bijaksana bahwa perjuangan untuk perbaikan, apalagi terkait perbaikan sistem dan perilaku birokrasi tidaklah mudah. Diperlukan komitmen, usaha keras dan sinergi semua elemen negara.

Kenyataan tersebut memotivasi para reformer untuk terus memperjuangkan perubahan-perubahan sebagaimana yang dicanangkan saat reformasi digulirkan. Dalam masa yang sudah menginjak dasawarsa kedua, tepatnya 14 tahun berjalan, reformasi menunjukkan wajah yang begitu beragam, pada semua sektor kehidupan bernegara. Perubahan besar yang diharapkan tidak hanya perubahan pada internal pemerintah, tetapi tata hidup dan perilaku kehidupan masyarakat juga butuh perubahan. Kondisi tersebut dibutuhkan sebagai pendukung keberlanjutan perubahan perilaku bernegara yang semakin dewasa dan bijaksana.

Berbagai permasalahan yang masih dihadapi birokrasi Indonesia secara sederhana dapat dipahami pada tiga hal utama, yaitu *the quality of the resources of the government apparatus, organizational capacity, and the regulation system*. Permasalahan yang melingkupi sumberdaya aparatur bukan hanya permasalahan kualitas *soft skill*, namun lebih dari itu juga mengenai moralitas para aparatur yang cenderung goyah, sehingga memungkinkan untuk tergoda melakukan penyimpangan-penyimpangan, seperti korupsi, nepotisme dan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kemudian, permasalahan selanjutnya adalah kapasitas organisasional yang juga menunjukkan perubahan yang lamban beradaptasi guna memberikan responsivitas birokrasi dalam memberikan penyikapan terhadap perubahan kebutuhan-kebutuhan pelayanan kepada masyarakat. Permasalahan organisasional ini bisa dilihat dari wajah organisasi pemerintahan yang cenderung menunjukkan inefisiensi, dan sering inkonsistensi dalam bertindak. Lemahnya dukungan struktur organisasi yang efektif, *span of control* serta hierarki kewenangan yang cenderung *top down* dalam pengambilan keputusan.

Ketiga, Wajah birokrasi bisa dilihat dari sistem yang dijalankan. Proses pembuatan kebijakan yang dilakukan dengan pendekatan yang masih semu. Maksudnya, sebenarnya sistem yang dijalankan berbasis pada terbukanya partisipasi aktor diluar pemerintah, yaitu masyarakat dan sektor swasta. Namun dalam kenyataannya, proses-proses pembuatan kebijakan masih diwarnai pendekatan *top down*, dimana arahan dari atas masih kuat dan kebebasan yang diberikan masih dalam batasan-batasan yang kuat, belum sepenuhnya deliberatif.

Reformasi birokrasi menjadi langkah penting untuk membentuk sistem kelembagaan yang baik dan dapat mengakomodasi semua kebutuhan masyarakat. Reformasi kelembagaan merupakan jawaban dari konsekuensi perubahan yang dibawa oleh arus reformasi. Kreativitas dan kemauan baik untuk mewujudkan pemerintahan yang mampu memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat. Sejalan dengan perkembangan masyarakat semakin meningkat pengetahuan dan wawasannya, sehingga lebih kritis dalam menyikapi fenomena pelayanan publik. Rantai hirarki dalam organisasi pemerintah yang cenderung panjang dan kadang menyulitkan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang lebih cepat, lebih baik, dan lebih murah. Inilah salah satu tugas besar reformasi birokrasi untuk mewujudkan lembaga pemerintahan yang mampu mendukung penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, efisien, dan ekonomis.

Untuk mewujudkan lembaga pemerintahan yang baik, maka agenda-agenda reformasi harus difokuskan pada 3 (tiga) hal utama sebagaimana yang dikemukakan Grindle (1997), bahwa untuk membangun kapasitas kelembagaan sektor publik bisa dilakukan dengan membenahi 3 (tiga) hal, yaitu penguatan sumber daya manusianya, organisasinya, dan sistem yang menjadi landasan operasional organisasi. Selanjutnya, tulisan ini memfokuskan pembahasan pada tiga prinsip utama tersebut.

## **Tinjauan Teoritis**

### **Pembangunan Kapasitas Kelembagaan**

Konsep pembangunan kapasitas bisa dimaknai sebagai *capacity development* atau *capacity strengthening*, yang mengisyaratkan suatu prakarsa pada pengembangan kemampuan yang sudah ada (*existing capacity*). Pemahaman lain lebih merujuk pada *constructing capacity* sebagai proses kreatif membangun kapasitas yang belum nampak (*not yet exist*). Keduanya memiliki fokus yang sama, yaitu analisa kapasitas sebagai inisiatif untuk meningkatkan kinerja pemerintah.

Sejalan dengan pemahaman di atas, Grindle (1997:6-22); *Capacity building is intended to encompass a variety of strategies that have to do with increasing the efficiency, effectiveness, and responsiveness of government performance*. Jadi, pembangunan kapasitas merupakan upaya yang dimaksudkan untuk mengembangkan suatu ragam strategi meningkatkan efisensi, efektivitas, dan responsivitas pemerintah. Efisensi dilihat dalam hal waktu dan sumber daya yang dibutuhkan guna mencapai suatu keluaran/ hasil; efektivitas adalah kepantasan usaha yang dilakukan demi hasil yang diinginkan; sedangkan responsivitas berupa tindakan menyinkronkan antara kebutuhan dan kemampuan untuk maksud tersebut.

Ada tiga tingkatan dalam pengembangan kapasitas yang harus dilakukan secara efektif dan berkesinambungan, yaitu:

1. tingkatan sistem, seperti kerangka kerja yang berhubungan dengan pengaturan, kebijakan-kebijakan dan kondisi dasar yang mendukung pencapaian obyektivitas kebijakan tertentu;

2. tingkatan institusional atau keseluruhan satuan, contoh struktur organisasi-organisasi, proses pengambilan keputusan di dalam organisasi-organisasi, prosedur dan mekanisme-mekanisme pekerjaan, pengaturan sarana dan prasarana, hubungan-hubungan dan jaringan-jaringan organisasi;
3. tingkatan individu, contohnya keterampilan-keterampilan individu dan persyaratan-persyaratan, pengetahuan, tingkah laku, pengelompokan pekerjaan dan motivasi-motivasi dari pekerjaan orang-orang di dalam organisasi.

Pengembangan kapasitas dipengaruhi oleh beberapa faktor pokok, yaitu a) komitmen bersama seluruh aktor yang terlibat dalam sebuah organisasi, b) kepemimpinan yang kondusif, merupakan salah satu hal yang mendasar dalam mempengaruhi inisiasi dan kesuksesan pembangunan kapasitas, baik personal maupun kelembagaan sebuah organisasi, c) reformasi peraturan, untuk tersedianya perundangan yang baik dan faktual guna mengurangi hambatan-hambatan legal formal pembangunan kapasitas, d) reformasi kelembagaan yang intinya menunjuk pada pengembangan iklim dan budaya yang kondusif bagi penyelenggaraan urusan organisasi menuju realisasi tujuan, e) dan pengakuan kekuatan dan kelemahan yang dimiliki, yaitu identifikasi kapasitas yang dimiliki guna menentukan titik tolak pengembangan yang diproyeksikan.

Lebih lanjut Yuwono (2003) mengemukakan syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam upaya pengembangan kapasitas sektor publik, yaitu partisipasi, inovasi, akses informasi, akuntabilitas dan kepemimpinan. Partisipasi dimaksud adalah keterlibatan semua aktor terkait dalam program yang dijalankan. Inovasi diperlukan untuk menemukan alternatif dan metode yang tepat dalam proses pengembangan kapasitas. Partisipasi yang baik, dan kreativitas berinovasi dipengaruhi oleh kemudahan dalam mengakses informasi baik secara internal maupun eksternal organisasi. Akuntabilitas sebagai media pengendali pelaksanaan program sehingga mampu mewujudkan tujuan yang diinginkan. Kepemimpinan sebagai syarat terakhir berperan sebagai penggerak, pengarah dan pengendali setiap tahapan proses pelaksanaan program. Kepemimpinan yang ideal harus mengedepankan keterbukaan, penerimaan terhadap ide-ide baru, kejujuran, perhatian, penghormatan terhadap harkat dan martabat, serta penghormatan kepada orang lain.

Penguatan kelembagaan harus dimulai dari proses awal, yaitu menentukan kebijakan strategis yang kemudian mengarahkan rencana strategis bagi setiap elemen organisasi. Ada 3 (tiga) tipe perencanaan strategis; *strategic plans*, *medium-range programs* dan *short-range budgets and operating plans*. Hal lain yang penting dipahami adalah jumlah serta kualitas institusi pemerintahan yang diperlukan, jenis dan tingkat *managerial skills* yang dibutuhkan termasuk tipe kepemimpinannya, dan sistem akuntabilitas publik serta budaya organisasi pemerintahan. Withtaker (1995:11) mengemukakan bahwa "*strategic planning is concerned with both the definition of goals and objectives for an organization and the design of functional policies, plans and organization structure and systems to achieve those objectives*".

Pembenahan kelembagaan harus didasarkan kepada kebutuhan pengembangan bidang-bidang strategis sesuai sasaran dan tujuan yang telah dirumuskan dalam rencana strategis. Dimensi-dimensi penguatan kelembagaan sektor publik, meliputi: (1) pengembangan kebijakan, (2) pengembangan jaringan organisasi, (3) pengembangan manajemen, (4) pengembangan sistem akuntabilitas publik, dan (5) pengembangan budaya organisasi.

### **Pengembangan Aparatur Pemerintahan**

Banyak model pengembangan SDM yang bisa dimanfaatkan. Namun, adanya kerangka kerja (*framework*) pengembangan merupakan pilihan mutlak, sehingga relevan bagi setiap aktifitas yang ada. Misalnya, bidang-bidang strategis dalam rencana strategis juga seharusnya menentukan jenis, jumlah dan kualitas SDM yang dibutuhkan. Pengalaman menunjukkan bahwa seringkali pengembangan SDM tidak dikaitkan dengan kebutuhan strategis, bahkan terkesan kurang memberikan kontribusi bagi organisasi itu sendiri. Dalam konteks SDM ini hendaknya difokuskan pada pengembangan (1) ketrampilan dan keahlian, (2) wawasan dan pengetahuan, (3) bakat dan potensi, (4) kepribadian dan motivasi kerja, serta (5) moral dan etos kerjanya.

Agar pengembangan SDM lebih mengenai sasaran, maka dalam pembangunan kapasitas perlu diperhatikan 4 (empat) fase dasar (Trostle, dalam Grindle, 1997); *pertama*, fase desain, meliputi keterlibatan aktor strategis yang bisa menghasilkan masukan bagi strategi pengembangan SDM, bisa dari dalam maupun luar lembaga pemerintah. Misalnya, para administrator, komisaris, anggota dewan, yayasan swasta. *Kedua*, fase implementasi proyek, dimana menyeleksi kontraktor pelaksana atau unit-unit administratif tertentu untuk memulai dan mengimplementasikan suatu program. *Ketiga*, fase akuisisi kemampuan, dari berbagai kegiatan dan pelatihan yang terjadi serta pengalaman informal yang dapat membentuk keahlian-keahlian baru termasuk mengasah wawasan, bakat, potensi dan etos kerja. *Keempat*, fase pencapaian/kinerja, dimana kemampuan individu termanifestasikan dalam peraih tugas dan hasil evaluasi akhir. Hal lain yang perlu diperhitungkan dari setiap fase-fase tersebut adalah adanya pengaruh lain berupa kejadian-kejadian yang mungkin tidak bertalian dengan program, misalnya rotasi jabatan, perubahan politik, peristiwa *force majeure* seperti bencana alam, konflik sosial dan sebagainya. Hal tersebut seringkali menyebabkan program pengembangan SDM terkesan tambal sulam serba *instant* dan mengalami stagnasi.

### **Pengembangan Jaringan**

Pengembangan network disini mungkin memiliki kedekatan makna dengan membangun kemitraan (*partnership*), aliansi strategis. Intinya, suatu strategi oleh dua pihak atau lebih dalam jangka waktu tertentu untuk meraih keuntungan bersama dengan prinsip saling membutuhkan dan saling menguntungkan. Meskipun rencana strategis telah memberikan arah pengembangan SDM dan kelembagaan yang ada, untuk melakukan berbagai pengembangan tersebut pasti memiliki berbagai keterbatasan. Karena itu harus dimungkinkan proses belajar sendiri dan kolaborasi dengan pihak lain (misalnya, *public-private partnership*). Seperti diuraikan Blakely (1994); “...*No matter what organizational structure is selected, public agencies and private firms have to enter into new relationship to make the development process work...*” Selain itu, ada kebebasan untuk belajar atau saling belajar dan membagi pengalaman dengan; (1) organisasi publik lain, baik dari dalam maupun dari luar negeri. (2) organisasi-organisasi profesional atau bisnis yang ada, dan (3) pusat-pusat studi dan pengembangan seperti perguruan tinggi, lembaga riset swasta, dan LSM yang sesuai dengan kebutuhan, melalui suatu “jaringan kerja” yang terencana. Kolaborasi sangat membantu proses belajar cepat, menciptakan keterkaitan kepentingan yang lebih luas, namun dengan tetap memperhatikan prinsip “kesamaan hak dan kewajiban”.

## Penataan Organisasi

Penataan organisasi harus dilakukan dengan baik, karena apa yang didesain sejak awal akan mempengaruhi penyelenggaraan organisasi ke depannya. Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam menata organisasi, yaitu:

- a. Peran operasional; dalam perubahan lingkungan yang semakin cepat, diperlukan rancangan organisasi yang mampu mewartakan jenis kegiatan yang heterogen dan dinamis, berkoordinasi dengan berbagai jaringan lokasi penyerahan produk/jasa. Setiap organisasi harus mengembangkan kompetensi inti (*core competence*) untuk mempertahankan keunggulan strategis.
- b. Aliran aktivitas dan proses; organisasi dipandang sebagai proses pengolahan sumber daya yang diberikan oleh pemasok untuk ditransformasikan dalam *outputs* dan diserahkan kepada *customers*. Cakupan proses organisasi setidaknya mencakup berbagai proses fungsional, seperti SDM, operasi, keuangan dan lainnya yang proses kegiatannya dibatasi dalam unit organisasi. Kedua, harus mencakup beberapa lintas proses fungsional yang sering ditunjukkan dalam wujud SOP yang berlaku di seluruh organisasi, seperti sistem pengadaan barang dan jasa, sistem keuangan dan akuntansi, yang prosesnya diperluas dan berinteraksi melampaui unit organisasi serta melintasi berbagai proses fungsional.
- c. Sumber daya manusia (SDM); pengorganisasian SDM dikelompokkan kedalam rumpun jenis pekerjaan manajerial, profesional dan pelaksana. Melalui perilaku manusia dapat diraih keunggulan sejati, bermasadapan harmonis dan seimbang. Perilaku manusia memegang peran sentral, kritical dan berdampak luas dalam menentukan pilihan perubahan demi kesuksesan dan mengatasi persoalan yang dihadapi.

Merancang organisasi yang efektif diperlukan parameter yang dapat dijadikan rujukan. Menurut Chatab (2009: 13) parameter yang dapat digunakan dalam merumuskan rancangan organisasi yang efektif, adalah:

### 1. Dimensi Struktural

Untuk melihat rancangan organisasi dapat melalui dimensi strukturalnya. Dimensi struktural organisasi mencakup indikator-indikator berikut: kompleksitas/spesialisasi, formalisasi dan pengambilan keputusan. Masing-masing indikator tersebut memiliki karakteristik tersendiri bagi organisasi.

- a. Kompleksitas/spesialisasi; merupakan tingkat diferensiasi yang ada dalam organisasi dan dapat berupa diferensiasi vertikal, horizontal dan spasial. Diferensiasi ini ditujukan untuk pembangunan dan pengembangan ketrampilan dan kompetensi yang dibutuhkan.
- b. Formalisasi; merupakan tingkat sejauh mana pekerjaan di dalam organisasi distandarisasi. Pengaturan proses kerja yang dapat berupa standar kerja untuk pekerjaan dan standar kerja untuk perilaku pekerja yang sering disebut sebagai *code of conduct*. Dimensi ini berfungsi sebagai kontrol yang efektif dalam rangka efisiensi sehingga memudahkan bagi para pengambil keputusan.
- c. Pengambilan keputusan; merupakan tingkat sejauh mana pengambilan keputusan terkonsentrasi pada satu titik (sentralisasi) dalam organisasi atau tersebar (desentralisasi). Fungsi utama dimensi ini sebagai

### 2. Dimensi Kontekstual

Dimensi kontekstual ini memiliki elemen yang masing-masingnya tidak ada yang dominan dalam penerapannya, karena bersifat situasional. Adapun elemen-elemen dimensi kontekstual ini adalah:

- a) Strategi; berpengaruh pada kompleksitas, formalisasi dan pengambilan keputusan.
  - b) Ukuran; berpengaruh pada kompleksitas alur rantai komando dalam koordinasi. Kemudian untuk formalisasi dapat berupa SOP, supervisi langsung dan sistem pelaporan yang baku.
  - c) Teknologi; berupa formalisasi dari kegiatan rutin dan non rutin, sistem informasi proses *input* dan *output*.
  - d) Lingkungan; untuk keberlangsungan organisasi, sehingga harus adaptif terhadap lingkungan.
  - e) Kekuasaan dan budaya; mencakup faktor manusia, seperti non rasionalitas, kepentingan yang beragam, koalisi dominan, kekuasaan dan otoritas serta keyakinan, tata nilai, dan persepsi umum yang tertanam.
3. Penggerak Kesesuaian Rancangan Organisasi
- Faktor penggerak kesesuaian rancangan organisasi dapat dilihat berikut:
- a. Strategi korporat; yaitu bagaimana organisasi berencana memperoleh keunggulan dari berkompetisi dalam banyak area pasar produk/jasa.
  - b. Strategi pasar produk/jasa; yaitu bagaimana organisasi berencana untuk menang bersaing dalam setiap area pasar.
  - c. SDM; yaitu mencerminkan motivasi, kekuatan dan kelemahan serta keterampilan dan sikap individu yang mungkin tersedia di dalam organisasi.
  - d. Kendala; yaitu faktor legal, institusional, environmental, cultural dan faktor internal lain yang membatasi pilihan rancangan pengembangan organisasi.
4. Prinsip Rancangan Organisasi
- Faktor yang perlu diperhatikan dalam menerapkan prinsip rancangan organisasi adalah:
- a. Spesialisasi dan koordinasi; yaitu terutama menyangkut faktor kompleksitas pekerjaan/kegiatan mengenai bagaimana mengelompokkan tanggung jawab kedalam unit-unit dan hubungan/keterkaitan apa yang terbentuk diantara unit kerja.
  - b. Kompetensi dan pengetahuan; terutama berkenaan dengan pengambilan keputusan, yaitu tanggung jawab yang mana yang desentralisasi dan level hirarki apa untuk pengaturannya.
  - c. Kontrol dan komitmen; terutama menyangkut formalisasi (standarisasi) dan proses untuk memastikan bahwa manajer secara efektif menunaikan tanggung jawab yang disentralisasikan.
  - d. Inovasi dan adaptasi; terutama menyangkut fleksibilitas dan keleluasaan, yaitu pemastian organisasi dapat berubah dan berkembang di masa depan.

### **Peningkatan Kinerja Birokrasi**

Landasan utama membangun kinerja penyelenggaraan pemerintahan tidak bisa lepas dari kualitas kelembagaan sektor publik. Walaupun hal itu bukan satu-satunya faktor yang menentukan kualitas kinerja. Struktur organisasi yang baik tentunya akan mendukung penyelenggaraan kegiatan organisasi. Secara teoritis struktur organisasi dibangun berdasarkan hasil analisa terhadap lingkungan internal dan eksternal organisasi. Pertimbangan ini bertujuan untuk mengkondisikan organisasi supaya mampu beradaptasi dengan tuntutan dan perubahan lingkungan. Merancang struktur organisasi harus memperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhinya, yaitu: lingkungan, ukuran organisasi, teknologi, sasaran dan tujuan organisasi.

### Reformasi Kelembagaan Birokrasi

Salah satu faktor dan aktor utama yang turut berperan dalam perwujudan pemerintah yang bersih (*clean government*) dan pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah birokrasi. Dalam posisi dan perannya yang penting dalam pengelolaan pelayanan publik, birokrasi sangat menentukan kualitas pelayanan kepada masyarakat dan peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Kebijakan yang telah dibuat harus dikelola secara efektif oleh pemerintah. Untuk itulah diperlukan “birokrasi yang sehat dan kuat”, yaitu ‘birokrasi yang solid, sederhana, profesional, netral, terbuka, demokratis, serta memiliki integritas dan kompetensi dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya.

Birokrasi memegang peranan penting dalam perumusan, melaksanakan, dan pengawasan dan evaluasi berbagai kebijakan publik. Dalam posisi yang strategis, logis apabila pada setiap perkembangan politik, selalu terdapat kemungkinan dan upaya menarik birokrasi pada partai tertentu; birokrasi dimanfaatkan untuk mencapai ataupun mempertahankan kekuasaan oleh partai tertentu atau pihak penguasa. Kalau perilaku birokrasi berkembang dalam pengaruh politik dan menjadi tidak netral, maka kinerja birokrasi bukan lagi berorientasi pada terwujudnya pelayanan yang berkualitas. Dalam kondisi seperti itu, patologi birokrasi seperti KKN akan berkembang dan birokrasi kehilangan jati dirinya sebagai pelayan masyarakat.

Sejarah Indonesia menunjukkan, bahwa birokrasi yang tidak netral telah membawa Indonesia pada krisis ekonomi dan politik. Fenomena tersebut mewarnai pada setiap rezim pemerintahan, bahkan di era reformasi saat ini. Akibatnya, berupa lemahnya kelembagaan hukum, dan krisis ekonomi, politik, dan sosial.

Pengalaman reformasi birokrasi di Indonesia pada dasarnya dirancang sebagai birokrasi yang rasional dengan pendekatan struktural-hirarkikal (*tradisi weberian*). Pendekatan *Weberian* dalam penataan kelembagaan yang berlangsung dalam pendayagunaan aparatur negara hingga dewasa ini, secara klasikal menegaskan pentingnya rasionalisasi birokrasi yang menciptakan efisiensi, efektivitas, dan produktivitas melalui pembagian kerja hirarkikal dan horisontal yang seimbang, diukur dengan rasio antara volume atau beban tugas dengan jumlah sumber daya, disertai tata kerja yang legal formal, dan pengawasan yang ketat dalam pelaksanaannya. Sebab itu, birokrasi Indonesia berkembang secara *vertikal linear*, dalam arti “arah kebijakan dan perintah dari atas ke bawah, dan pertanggungjawaban berjalan dari bawah ke atas”; dan koordinasi yang umumnya dilakukan secara formal sulit dilakukan.

Selain itu, birokrasi Indonesia juga diwarnai dengan pendekatan struktural-kultutral dengan pengaruh budaya feodalistis yang besar, yang ditandai pula dengan arogansi kekuasaan, sehingga merupakan lahan subur bagi tumbuhnya KKN. Dalam kondisi seperti itu akan sulit bagi Indonesia untuk menghadirkan *good governance*, birokrasinya masih ditandai dengan budaya politik “feodalistik”. Belum berwajah profesionalisme untuk kepentingan masyarakat sebagaimana agenda reformasi birokrasi yang terarah pada perwujudan *good governance* dan *clean government*.

Struktur dan perilaku birokrasi yang interdependen dengan faktor-faktor internal (“struktur dan saling hubungan organisasional yang kompleks”) dan eksternal (“berbagai organisasi yang berkembang dalam masyarakat”), membutuhkan pendekatan administrasi negara yang menempatkan lembaga-lembaga pemerintahan negara termasuk birokrasi didalamnya dalam kedudukan yang setara dengan unsur lainnya dalam bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Reformasi yang dilakukan harus mencakup keseluruhan unsur sistem dan struktur dan perilaku birokrasi, dan langkah-langkah yang dilakukan harus sejalan dengan tantangan lingkungan strategik dan cepatnya perubahan zaman yang dihadapi. Tuntutan akan reformasi birokrasi yang berfokus pada peningkatan “daya guna, hasil guna, bersih, dan bertanggung jawab, serta bebas KKN” mengandung makna perlunya langkah-langkah pendayagunaan bukan saja (a) terhadap sistem birokrasi dan birokrat, tetapi juga (b) langkah-langkah serupa pada berbagai institusi dan individu di luar birokrasi, baik publik maupun privat, termasuk lembaga-lembaga negara dan berbagai lembaga yang berkembang dalam masyarakat, beserta segenap personennya; dan (c) semuanya itu dilakukan secara sinergis dengan semangat “mengemban perjuangan yang diamanatkan konstitusi”, dan mengindahkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.

### Transformasi nilai

Tata nilai dalam suatu sistem berperan melandasi, memberikan acuan, menjadi pedoman perilaku, dan menghikmati eksistensi dan dinamika unsur-unsur lainnya dalam sistem administrasi negara termasuk birokrasi. Dasar legitimasi eksistensi setiap individu dan institusi dalam mengaktualisasikan dan mewujudkan berbagai dimensi nilai yang terkandung dalam konstitusi kita.

Konstitusi Indonesia mengandung dimensi-dimensi nilai yang merupakan pesan peradaban dan kemanusiaan yang sangat luhur dan mendasar, hakiki dan universal; yang seharusnya menghikmati, melandasi, memberi acuan, dan menggariskan tujuan besar Indonesia. Dimensi-dimensi nilai tersebut terdiri dari *dimensi spiritual*, berupa pengakuan terhadap kemahakekuasaan Allah SWT dalam perjuangan bangsa (pada alinea tiga); *dimensi kultural*, berupa landasan falsafah negara yaitu Pancasila; dan *dimensi institusional*, berupa cita-cita (alinea dua) dan tujuan bernegara, serta nilai-nilai yang terkandung dalam bentuk negara dan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara (alinea empat).

Konstitusi negara kita menegaskan bahwa Republik Indonesia adalah negara hukum yang demokratis, berbentuk negara kesatuan dengan sistem dan proses kebijakan yang mengakomodasikan peran masyarakat yang luas (terbuka, partisipatif, dan akuntabel). Pengambilan keputusan politik yang strategis dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, itu dilakukan bersama secara musyawarah dan mufakat. Dari sini kita bisa memahami bahwa dimensi penting lainnya yang terkandung dalam dimensi nilai yaitu: kepastian hukum, demokrasi, kebersamaan, partisipasi, keterbukaan, desentralisasi kewenangan serta pengawasan dan pertanggungjawaban.

Semua itu menunjukkan komitmen kuat dari konstitusi negara kita terhadap nilai dan prinsip pemerintahan atau manajemen pemerintahan yang baik (*good governance*), suatu pemerintahan yang amanah, yang harus diwujudkan dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa, di pusat dan daerah. Sebagaimana kita ketahui, nilai dan prinsip dasar yang menandai *good governance* secara universal antara lain adalah kepastian hukum, transparansi, partisipasi, profesionalitas, dan pertanggungjawaban (akuntabilitas); yang dalam konteks nasional perlu ditambahkan dengan nilai dan prinsip daya guna, hasil guna, bersih (*clean government*), desentralisasi, kebijakan yang serasi dan tepat, serta daya saing.

Untuk transformasi nilai-nilai luhur itu diperlukan suatu “*grand strategy*” dalam penataan birokrasi secara sistemik, yang mempertimbangkan bukan saja keseluruhan kondisi internal birokrasi tetapi juga permasalahan dan tantangan strategik yang



dihadapkan lingkungannya. Dalam konteks perubahan internal tersebut, reformasi birokrasi perlu diarahkan pada (1) penyesuaian visi, misi, dan strategi, (2) perampingan organisasi dan penyederhanaan tata kerja, (3) pemantapan sistem manajemen, dan (4) peningkatan kompetensi sumber daya manusia; secara keseluruhan semua itu disesuaikan dengan dimensi-dimensi nilai negara kesatuan, dan tantangan lingkungan strategik yang dihadapi.

### **Penataan Organisasi dan Tata Kerja**

Penataan organisasi pemerintah baik pusat maupun daerah didasarkan pada visi, misi, sasaran, strategi, agenda kebijakan, program, dan kinerja kegiatan yang terencana; dan diarahkan pada terbangunnya sosok birokrasi yang ramping, desentralistik, efisien, efektif, bertanggung jawaban, terbuka, dan aksesif; serta terjalin dengan jelas satu sama lain sebagai satu kesatuan birokrasi nasional. Seiring dengan itu, penyederhanaan tata kerja dalam hubungan intra dan antar aparatur, serta antara aparatur dengan masyarakat dikembangkan terarah pada penerapan pelayanan prima, dan mendorong peningkatan produktivitas kegiatan pelayanan aparatur dan masyarakat.

### **Peningkatan Kapasitas Sumber Daya Aparatur**

Menciptakan aparatur yang profesional, taat hukum, netral, rasional, demokratis, inovatif, mandiri, memiliki integritas yang tinggi serta menjunjung tinggi etika administrasi publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Peningkatan profesionalisme aparatur harus ditunjang dengan integritas yang tinggi, dengan mengupayakan terlembagakannya karakteristik sebagai berikut: (a) mempunyai komitmen yang tinggi terhadap perjuangan mencapai cita-cita dan tujuan bernegara, (b) memiliki kompetensi yang dipersyaratkan dalam mengemban tugas pengelolaan pelayanan dan kebijakan publik, (c) berkemampuan melaksanakan tugas dengan terampil, kreatif, dan inovatif, (d) disiplin dalam bekerja berdasarkan sifat dan etika profesional, (e) memiliki daya tanggap dan sikap bertanggung gugat (akuntabilitas), (f) memiliki derajat otonomi yang penuh rasa tanggung jawab dalam membuat dan melaksanakan berbagai keputusan sesuai kewenangan, dan (g) memaksimalkan efisiensi, kualitas, dan produktivitas. Selain itu perlu pula diperhatikan reward system yang kondusif, baik dalam bentuk gaji maupun perkembangan karier yang didasarkan atas sistem merit. Mengantisipasi tantangan global, pembinaan sumber daya manusia aparatur negara juga perlu mengacu pada standar kompetensi internasional (*world class*).

### **Optimalisasi Jaringan Kerja**

Pengembangan *network* disini memiliki kedekatan makna dengan membangun kemitraan (*partnership*). Jaringan kerja membuka ruang solusi bagi keterbatasan potensi dan sumber daya yang dimiliki. Meskipun rencana strategis telah memberikan arah pengembangan SDM dan kelembagaan yang ada, untuk melakukan berbagai pengembangan tersebut pasti memiliki berbagai keterbatasan, maka harus kolaborasi dengan pihak lain. Selain itu, ada kebebasan untuk belajar atau saling belajar dan membagi pengalaman dengan; (1) organisasi publik lain; baik itu organisasi-organisasi profesional maupun organisasi bisnis. Kemitraan juga bisa dikembangkan dengan pusat-pusat studi dan pengembangan seperti perguruan tinggi, lembaga riset, dan LSM, melalui suatu jaringan kerja yang terencana. Kolaborasi dengan prinsip kesamaan hak

---

dan kewajiban sangat membantu proses belajar, dan menciptakan keterkaitan kepentingan yang lebih luas.

### Penutup

Peningkatan kinerja birokrasi bisa dikendalikan dengan penguatan kelembagaan institusi pemerintahan. Penguatan kelembagaan tidak hanya tergantung pada baiknya kualitas internal organisasi, tetapi sangat penting untuk memperhatikan faktor eksternalnya. Kemampuan menyesuaikan diri suatu organisasi atas perubahan-perubahan yang terjadi terutama perubahan eksternal akan memberikan kemampuan untuk beradaptasi, sehingga bisa tetap bertahan atau eksis.

Secara internal, birokrasi perlu dibenahi mulai dari transformasi nilai-nilai luhur, kerangka kerja, sistem kerja dan regulasi yang melingkupi aktivitas organisasi tersebut. Sedangkan secara eksternal, diperlukan optimalisasi jaringan kerja dan kemitraan sehingga mampu meminimalkan resiko keterbatasan yang dihadapi. Pengembangan jaringan dan kemitraan harus dilakukan dengan spirit *good governance*, mulai dari transparansi, akuntabilitas, demokrasi, partisipasi, dan pemberdayaan masyarakat.

### Daftar Pustaka

- Blakely, Edward.J. 1994. *Planning Local Economic Development, Theory and Practice*, 2nd edition. Sage Publication.
- Chatab, Nevizond. 2009. *Mengawal Pilihan Rancangan Organisasi*. Alfabeta. Bandung.
- Grindle, M.S., (editor). 1997. *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*. Harvard Institute for International Development. Boston.
- Hasibuan, Malayu, S.P. 2003. *Organisasi dan Motivasi*. Bumi Aksara. Jakarta.
- Mintzberg, Henry. 1989. *Structure in Fives*. Prentice Hall.Inc. New Jersey.
- Stoker, Gerry and VASudha, Chhotray. 2009. *Governance Theory and Practice: A Corss-Disciplinery Approach*. Palgrave Macmillan. New York.
- Van Rooyen, E.J. 1999. Capacity Building in Developing Countries: Human and Environmental Dimensions, dalam *Agrica Today*, Vol. 46 No. 2: 32-36
- Whittaker James B, 1995, *the Government Performance and Result Act of 1993: A Mandate for Strategic Planning and Performance Measurement*, Educational Services Institute. Arlington, Virginia.
- Widodo, Joko. 2001. *Good Governance, Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Surabaya.
- Yuwono, Teguh. 2003. "Capacity Building in the Local Government: Concept and Analysis", Makalah pada *Seminar Internasional Democracy and Local Politics* diselenggarakan oleh PSSAT UGM, STPMD "APMD, UAJY, Yogyakarta, 7-8 Januari.