

REFORMASI BIROKRASI DAN TANTANGAN IMPLEMENTASI *GOOD GOVERNANCE* DI INDONESIA

Endang Try Setyasih

Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Sumedang

Email: endang_try@ipdn.ac.id

Abstrak

Untuk dapat mencapai kesejahteraan di dalam masyarakat, maka perlu adanya suatu tata Kelola pemerintahan yang baik. Salah satu Langkah yang dapat dicapai untuk mencapai hal ini adalah melalui reformasi birokrasi. Penelitian ini akan dilaksanakan dengan tujuan untuk melihat mengenai bagaimana reformasi birokrasi dan tantangan di dalam pelaksanaan implementasi birokrasi di negara Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif deskriptif. Data yang digunakan di dalam penelitian ini berasal dari berbagai hasil penelitian atau studi terdahulu yang masih memiliki relevansi dengan isi dari penelitian ini. Hasil dari penelitian ini kemudian menemukan bahwa terdapat adanya tiga masalah utama di dalam birokrasi di Indonesia. Permasalahan tersebut antara lain adalah factor internal mengenai ketidakmampuan untuk mengubah dirinya, factor ekterneal berupa intervensi politik, serta keraguan di dalam diri masyarakat mengenai efektivitas kebijakan yang dibuat. Oleh karena itu perlu adanay desain birokrasi yang dapat mengatasi berbagai permasalahan di atas. Setidaknya dalam jangka pendek, desain birokrasi yang baru perlu mengalami peningkatan yang intensif agar dapat mendorong semangat dan kinerja birokrasi.

Kata Kunci: Reformasi Birokrasi, *Good Governance*, Pemerintahan, Regulasi.

Abstract

To be able to achieve prosperity in society, it is necessary to have good governance. One of the steps that can be achieved to achieve this is through bureaucratic reform. This research will be carried out with the aim of looking at how bureaucratic reform is and the challenges in the implementation of bureaucracy in Indonesia. This research is a descriptive qualitative research. The data used in this study comes from various research results or previous studies that still have relevance to the content of this research. The results of this study then found that there were three main problems in the bureaucracy in Indonesia. These problems include internal factors regarding the inability to change themselves, external factors in the form of political intervention, as well as doubts within the community regarding the effectiveness of the policies made. Therefore, it is necessary to have a bureaucratic design that can overcome the various problems above. At least in the short term, the new bureaucratic design needs to experience intensive improvements in order to encourage bureaucratic enthusiasm and performance.

Keywords: *Bureaucracy Reform, Good Governance, Government, Regulation.*

A. PENDAHULUAN

Reformasi birokrasi adalah sebuah usaha manajemen dasar yang diharapkan mampu menghasilkan perubahan yang positif pada sistem dan struktur (Kristian, 2022). Sistem berkaitan dengan interaksi antara elemen-elemen yang saling mempengaruhi dan membentuk tujuan bersama. Perubahan pada satu elemen dapat berdampak pada elemen lainnya. Sedangkan, struktur berkaitan dengan mekanisme sistematis. Perubahan struktur mencakup

mekanisme, prosedur, sumber daya manusia, sarana dan prasarana, organisasi, dan iklim kerja yang bertujuan untuk mencapai tujuan birokrasi pemerintahan. Hal ini memengaruhi seluruh aspek yang membuat birokrasi mampu menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik. Kegagalan birokrasi dalam memberikan pelayanan publik yang memadai saat ini mencerminkan kebutuhan akan reformasi administrasi publik baik di pusat maupun di daerah (Abrori, 2018).

Reformasi birokrasi di Indonesia menjadi sangat penting karena beberapa alasan, yang salah satunya adalah meningkatnya belanja pegawai. Hal ini disebabkan oleh penerimaan pegawai yang terus bertambah tanpa adanya pengendalian yang efektif, serta membesarnya struktur organisasi birokrasi pemerintahan. Oleh karena itu, reformasi birokrasi perlu dilakukan untuk memperbaiki manajemen pegawai dan struktur organisasi agar lebih efisien dan efektif dalam menjalankan tugas dan fungsi pemerintah. Hal itu terlihat dari hasil evaluasi Forum Indonesia Transparansi Anggaran, di mana 124 pemerintah daerah cenderung menggunakan anggaran secara tidak efisien. Lumajang merupakan salah satu kabupaten yang belanja aparaturnya membengkak hingga 83% dari total APBD. Artinya, kurang lebih 2% pegawai dapat mengambil belanja pegawai, sisanya 17% dialokasikan untuk 98% masyarakat dalam bentuk belanja modal dan pembangunan (Prasetya, 2017). Rekrutmen pegawai yang tidak kompeten serta kecenderungan untuk mengembangkan struktur organisasi pemerintah pusat dan daerah membuat anggaran defisit. Kedua, mahalnya biaya pilkada menyita pundi-pundi pemerintah daerah secara signifikan. Ironisnya, proses pemilu tidak pernah menghasilkan kepemimpinan yang baik untuk pencapaian tujuan desentralisasi. Besarnya anggaran pemilu dan dampaknya terhadap birokrasi pemerintahan mengakibatkan sedikit kewalahan dalam mengendalikan defisit anggaran. Di tingkat lokal, birokrasi menderita akibat fragmentasi konsentrasi dilema loyalitas dalam pemilu (Sitohang & Kariono, 2015).

Ketiga, tingginya gejolak organisasi birokrasi negara yang menggemukkan tanpa meninjau kebutuhan organisasi sehingga memicu pembiayaan dan rekrutmen pegawai dalam jumlah yang melebihi perencanaan awal (Kristian, 2022). Akibatnya, birokrasi daerah mengalami overload, sedangkan di daerah lain mengalami sebaliknya, terutama di daerah luar Jawa. Namun, di sisi lain, rendahnya pendapatan asli daerah menyebabkan pemerintah daerah sangat bergantung pada pemerintah pusat. Selain itu, pengeluaran pemerintah daerah seringkali tidak efisien dan tidak terkendali karena struktur organisasi yang terlalu besar. Perilaku koruptif yang merajalela juga telah membuat birokrasi kehilangan kepercayaan sebagai pelayan publik. Pengawasan yang lemah telah mengakibatkan banyak pemerintah daerah bertindak konsumtif, boros, sewenang-wenang, dan kurang transparan. Keseluruhan indikasi negatif ini diperparah oleh perilaku buruk birokrasi dalam melayani masyarakat, seperti sikap lamban dan reaktif, arogansi, nepotisme, kikuk, boros, bekerja secara insting, enggan berubah, dan kurang mengutamakan pelayanan kepada masyarakat (Kristian, 2020). Oleh karena itu, reformasi birokrasi perlu dilakukan untuk memperbaiki kinerja dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi pemerintahan (Wardyaningrum, 2016).

Penelitian ini kemudian bertujuan untuk melihat mengenai bagaimana reformasi birokrasi dapat dilaksanakan di Indonesia untuk dapat mencapai keberhasilan di dalam *good governance*.

B. KAJIAN PUSTAKA

1. Birokrasi dan *Good Governance*

Birokrasi merujuk pada gagasan Maximilliam Weber, namun konsep tersebut juga dikembangkan oleh Albrow dari sudut pandang yang berbeda. Secara etimologis, kata birokrasi berasal dari bahasa Inggris red tape bureaucracy, bahasa Jerman burocratie, bahasa Italia burocrazia, dan bahasa Prancis bureaucatie, yang semuanya merujuk pada meja atau kantor. Istilah tersebut muncul lagi melalui catatan Vincent de Gournay yang dituliskan oleh filsuf

Perancis, Baron de Grimm. Cracy atau kratos dalam bahasa Yunani berarti aturan atau regulasi, dan dalam istilah lain, birokrasi sering dikaitkan dengan tata kelola atau proses karena pemerintah memiliki kekuasaan untuk membuat aturan dan proses dalam hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah (Usman, 2015). Pernyataan tersebut sejalan dengan pandangan Gornay dan Laski yang mendefinisikan birokrasi sebagai sebuah sistem pemerintahan dimana pejabat memiliki kendali penuh dan dapat membatasi kebebasan warga negara. Kata birokrasi juga dapat dikaitkan dengan konsep demokrasi dan oligarki, dimana sumber kekuasaan berasal dari rakyat atau sekelompok orang pintar. Meskipun, Michel menyatakan dengan kalimat provokatif bahwa setiap pembicaraan tentang organisasi selalu terkait dengan oligarki. Dalam praktiknya, isu-isu kementerian yang lebih detail terkait dengan konsep birokrasi (Simanjuntak, 2015).

Kata "biro" memiliki makna yang identik dengan realitas dalam birokrasi, di mana struktur pekerjaan biasanya diatur di atas meja. Pejabat di dalam birokrasi biasanya duduk di belakang meja untuk menyelesaikan masalah praktis. Namun, istilah "buro" dalam bahasa Prancis pada awal munculnya birokrasi tradisional di Perancis pada abad ke-18, dianggap terkesan boros, eksploitatif, represif, oportunistis, kolusif, korup dan nepotisme, yang melahirkan istilah bureaumania. Dalam keseharian kita, istilah "biro" sering ditemukan dalam struktur organisasi, seperti pada firma hukum, organisasi biro, lembaga pemerintah, lembaga publik dan lainnya. Biro biasanya membawahi sejumlah bagian dan subbagian di tingkat paling bawah, dan bahkan untuk membedakan secara teknis, seorang pejabat fasilitas terkadang diberi tabel dengan istilah ukuran biro atau setengah biro. Namun, penggunaan istilah "biro" pada struktur birokrasi modern lebih fokus pada fungsi pelayanan yang lebih efisien dan efektif, daripada hanya sekadar melalui konter birokrasi yang berbelit-belit dan menguras tenaga (Pranata, 2015). Kedua, pengertian biro dalam artian kantor merujuk pada hampir semua bentuk organisasi, baik itu sipil maupun militer. Kita dapat mengamati kantor dalam bentuk gedung yang megah, serta sistem dan peralatannya. Dalam konteks Indonesia, dinas pemerintahan daerah menggunakan istilah satuan untuk membedakan antara dinas dan instansi pemerintahan. Kantor menjadi unit terkecil sebelum naik ke level Badan atau Departemen. Di tingkat provinsi di Indonesia, kantor-kantor pemerintah pusat di daerah diwakili oleh kantor daerah dan departemen. Pada tingkat kabupaten dan kota, kantor merupakan bagian dari satuan pemerintahan daerah di bawah dinas. Dalam pemerintahan terpusat, perangkat pemerintah pusat dapat menjangkau hingga tingkat pemerintahan yang paling rendah (dekonsentratif). Namun, dalam pemerintahan yang lebih demokratis, kontrol biasanya ditempatkan pada tingkat pemerintahan tertentu untuk melakukan pengawasan fungsional (desentralisasi). (Said, 2015).

Weber menganggap bahwa birokrasi sebagai bentuk organisasi yang paling rasional dan efektif untuk mencapai tujuan bersama. Namun, di sisi lain, birokrasi juga dapat memiliki kelemahan seperti adanya birokrasi yang berlebihan, yang dapat menimbulkan birokrasi yang berbelit-belit, lambat dan tidak efisien. Birokrasi juga dapat menjadi terlalu formalistik dan memprioritaskan aturan-aturan dan prosedur-prosedur daripada hasil yang diinginkan. Selain itu, Weber juga menganggap bahwa birokrasi dapat menjadi cenderung otoriter dan cenderung mengekang kebebasan individu, karena adanya aturan dan hierarki yang ketat dalam birokrasi. Oleh karena itu, dia menekankan pentingnya peran hukum dan demokrasi dalam mengontrol kekuasaan birokrasi. Namun, secara umum, Weber menganggap bahwa birokrasi sebagai bentuk organisasi yang diperlukan untuk mencapai tujuan bersama, baik dalam konteks organisasi sipil maupun militer. Dengan adanya karakteristik seperti jabatan, tugas, kewenangan, hirarki, sistem, formalitas, disiplin, kompetensi profesional, dan senioritas, birokrasi dapat berfungsi secara efektif dan efisien. (Iskandar, 2016). Dalam birokrasi, kekuasaan mengalir dari atas ke bawah melalui struktur hierarkis yang terperinci. Birokrasi dipandang sebagai refleksi dari pelembagaan kekuasaan dan merupakan alat yang digunakan oleh pemimpin untuk mencapai tujuan bersama. Sebagai contoh, di Indonesia, presiden

memiliki kekuasaan yang luas dan kekuasaan tersebut dialirkan melalui Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota, Lurah, hingga Kepala Desa. Kekuasaan tersebut diformalkan secara rinci dan dapat dipertanggungjawabkan melalui otoritas. Birokrasi bertujuan untuk memastikan pemerintah menjalankan dan membuat keputusan berdasarkan peraturan hukum formal. Tujuan dari hal ini adalah untuk menciptakan pemerintahan yang baik dengan berbagai karakteristik yang terkandung di dalamnya (Anam, 2018).

Pemerintahan saat ini tidak hanya terbatas pada sektor pemerintahan, namun juga merambah ke sektor non-pemerintahan seperti perusahaan. Ini terlihat dari upaya-upaya untuk menjaga akuntabilitas, legitimasi, dan transparansi melalui mekanisme-mekanisme tertentu dalam berbagai sektor, yang menunjukkan bahwa pemerintahan semakin penting. Masyarakat juga membentuk struktur otoritas untuk mengelola sumber daya dan menjaga tatanan sosial. Upaya restrukturisasi pemerintah untuk meningkatkan kinerjanya mendorong donor internasional untuk mengembangkan konsep tata kelola yang baik (Sukmayeti & Utami, 2018). Konsep tata pemerintahan yang baik dikembangkan sebagai respons terhadap meningkatnya hambatan dan administrasi politik di negara-negara berkembang. Hambatan ini termasuk korupsi, kolusi, nepotisme, individualisme, dan hilangnya legitimasi politik, terutama di negara-negara yang kurang mampu dan tidak memiliki sistem demokrasi yang memadai. Meskipun demikian, pemerintahan yang buruk tetap menjadi alasan bagi organisasi internasional untuk mengembangkan pendekatan yang lebih efektif dalam menghadapi dampak manajemen ekonomi dan politik global, meskipun konsep tata pemerintahan yang baik tetap menjadi tujuan yang ingin dicapai (Basuki, 2018).

Dalam perspektif negara maju, terdapat dua alasan utama yang mendorong munculnya konsep *good governance*. Pertama, adanya kegagalan pemerintah dalam menjalankan fungsinya, terutama terlihat dari kurangnya aturan yang mengatur jalannya hukum, yang mengakibatkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Hal ini berkaitan dengan tanggung jawab pemerintah terhadap rakyatnya dan hubungan yang mengikat antara pemerintah dan rakyat. Kedua, tekanan dari kelompok neo-liberal yang mendukung pengurangan peran negara dan pemberian kekuasaan kepada pembeli dan regulator dalam penyediaan jasa. Dengan kata lain, tujuan mereka adalah membatasi peran pemerintah dengan mendorong pengaturan hubungan antara penjual dan pembeli melalui mekanisme pasar (Golap, 2017).

Meskipun ada upaya untuk meningkatkan kualitas pemerintahan melalui berbagai cara, seperti mendesentralisasi kekuasaan, mereformasi tata pemerintahan, mengubah orientasi birokrasi, dan meningkatkan partisipasi publik untuk meningkatkan akuntabilitas, legitimasi, dan transparansi, namun dampak dari tata kelola yang semakin meningkat tidak bisa diabaikan. Di negara-negara berkembang, kebijakan-kebijakan seperti itu sebenarnya semakin memperkuat demokrasi liberal, tetapi pada akhirnya juga bisa memicu peningkatan kontrol pemerintah yang represif. Namun, sebagian besar masyarakat masih meyakini bahwa pemerintahan yang kuat sangat penting bagi stabilitas politik dan keberhasilan pembangunan. Akhirnya birokrasi terkadang kembali menjadi masalah klasik tanpa jalan keluar yang jelas (Suyatno, 2016).

2. Karakteristik Tata Kelola yang Baik

UNDP menyatakan bahwa pemerintahan yang baik memiliki beberapa ciri penting, seperti akuntabilitas, transparansi, partisipasi, supremasi hukum, tanggap, konsensus, pemerataan, efisiensi dan efektivitas, serta memiliki visi strategis. Selain itu, *good governance* tidak hanya terbatas pada pemerintah sebagai pelaksana, tetapi juga mencakup kelompok swasta dan masyarakat sipil sebagai pemangku kepentingan. Ketiga komponen ini harus bekerja sama dan saling mendukung dengan diatur oleh karakteristik yang memungkinkan tata kelola yang baik. *Good governance* lebih menekankan pada aspek proses dalam mencapai

tujuan yang diinginkan. Salah satu ciri utama good governance adalah akuntabilitas, yang mengacu pada tanggung jawab setiap aktor dalam mengatur interaksi (Gunarso, 2015). Mempertimbangkan tanggung jawab tunggal sektor publik bukanlah pilihan terbaik dalam upaya menciptakan *good governance*. Tanggung jawab menjadi nilai kunci yang perlu diterapkan pada semua elemen yang terlibat dalam proses tata kelola. Sebagai pemerintah, tanggung jawab tersebut harus diterapkan sebagai konsekuensi dari semua jenis kontrak, mulai dari tingkat terendah hingga pemerintah pusat. Tanggung jawab ini berfungsi sebagai jembatan antara pemerintah dan masyarakat dalam memastikan kelangsungan pemerintahan. Pemerintah bertanggung jawab kepada seluruh pemangku kepentingan sebagai penerima manfaat, sehingga kepercayaan dapat tumbuh dan menjadi modal bagi kelangsungan pemerintahan. Tanggung jawab juga diperlukan pada elemen masyarakat untuk memastikan bahwa setiap pelayanan yang diberikan merupakan hasil maksimal yang dapat dicapai oleh pemerintah. Akhirnya, tanggung jawab masyarakat yang efektif tidak hanya melibatkan penggunaan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah, tetapi juga memelihara seluruh produk dan layanan yang diberikan, termasuk dalam hal kegagalan pemerintah yang telah dipilih sendiri (Wardiyanto & Hendrati, 2015). Demikian pula dengan unsur lainnya, para pemegang modal (swasta) harus berpegang pada prinsip tanggung jawab dalam berinteraksi dengan masyarakat dan pemerintah. Dalam semua tindakan yang praktis dan yang membebani masyarakat dan pemerintah, konsistensi dalam pertanggungjawaban harus dijaga. Lumpur Lapindo di Indonesia menjadi contoh kasus dimana semua elemen, termasuk pemerintah, swasta, dan masyarakat, harus bertanggung jawab. Tidak mungkin bagi pihak swasta untuk menghindari tanggung jawab, karena ketiga unsur tersebut memiliki batasan tanggung jawab masing-masing. Transparansi menjadi kunci penting dalam membangun kepercayaan publik terhadap apa yang diungkapkan oleh pemerintah sehubungan dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Kurangnya transparansi dalam perencanaan dan pelaksanaan kebijakan pemerintah menunjukkan ketidakbaikan niat dalam mencapai tujuan dan harapan masyarakat (Wulan, 2015).

Saat ini, pemerintah harus efektif dalam memperjuangkan kepentingan masyarakat dengan anggaran yang ada. Untuk meyakinkan publik, perencanaan harus transparan dan dapat mendokumentasikan kepentingan masyarakat dengan jujur. Selain itu, penting juga untuk melihat seberapa kuat komitmen pemerintah dalam mewujudkan rencana yang disepakati. Namun, kurangnya transparansi seringkali menyebabkan rencana tidak terealisasi atau diubah demi kepentingan individu atau kelompok tertentu, sehingga pemerintah kehilangan konektivitas dengan kepentingan publik. Selain itu, perilaku koruptif di lingkungan pemerintahan juga menunjukkan kurangnya transparansi dalam fungsi pelayanan, yang tidak hanya terjadi di pemerintah tetapi juga di sektor swasta dan masyarakat (Widyatama, 2019). Pada kasus proyek Wisma Atlet Pembinaan di Kementerian Pemuda dan Olahraga, terlihat adanya kurangnya partisipasi masyarakat dalam penyusunan dokumen perencanaan pembangunan. Partisipasi masyarakat dianggap penting karena dapat menggambarkan sejauh mana kepentingan mereka telah diperhatikan dan memperluas tanggung jawab mereka. Namun, rendahnya partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan disebabkan oleh kurangnya kesadaran akan pentingnya partisipasi dalam pembangunan. Oleh karena itu, pendidikan dianggap sebagai faktor penting dalam meningkatkan kesadaran masyarakat. Selain itu, kurangnya transparansi pemerintah dalam partisipasi publik juga mempengaruhi partisipasi masyarakat. Pemerintah yang tidak transparan sulit untuk melibatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, karena masyarakat cenderung merasa curiga ketika dilibatkan dalam proses perencanaan pembangunan. Oleh karena itu, rendahnya partisipasi masyarakat dapat menyebabkan rendahnya realisasi pembangunan karena masyarakat menjadi apatis akibat rendahnya tingkat pendidikan (Dirwan, 2018).

Jika sebaliknya, pemerintah tidak ingin melibatkan partisipasi masyarakat, maka kemungkinan kesadaran pemerintah juga rendah dan hal ini mendorong prasangka buruk terhadap setiap keterlibatan masyarakat. Masyarakat yang taat hukum merupakan ciri dari tatanan yang baik. Supremasi hukum memberikan dasar bagi pemerintah dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya, dan menunjukkan tingkat aksesibilitas masyarakat terhadap pemerintah. Semakin rendah tingkat kepatuhan hukum masyarakat menunjukkan semakin rendah tingkat dukungan masyarakat terhadap pemerintah. Negara hukum bertujuan untuk menciptakan tatanan sosial yang tertib dan sadar akan aturan-aturan yang bertujuan untuk melayani kepentingan masyarakat itu sendiri (Muhamad et al., 2017). Dalam konteks tersebut, diperlukan seorang pemimpin yang dapat memberikan contoh teladan sehingga mendorong terciptanya supremasi hukum. Keberadaan pemerintah dalam setiap pelayanan masyarakat menunjukkan keberadaan perlindungan bagi masyarakat dan juga menunjukkan keberadaan hukum itu sendiri. Oleh karena itu, pemerintah sering dianggap sebagai simbol hukum. Kemampuan pemerintah untuk merespons setiap masalah yang dihadapi masyarakat dengan cepat adalah tanda dari responsivitas pemerintah (Nainggolan, 2019).

Untuk mewujudkan supremasi hukum, diperlukan seorang pemimpin yang dapat memberikan contoh teladan untuk memotivasi orang lain. Kehadiran pemerintah dalam memberikan layanan kepada masyarakat menunjukkan adanya perlindungan dan juga keberadaan hukum itu sendiri. Oleh karena itu, pemerintah sering disebut sebagai penjaga hukum. Kemampuan pemerintah dalam memberikan solusi atas setiap masalah masyarakat menunjukkan kemampuan mereka dalam memahami kebutuhan masyarakat. Kegagalan dalam memberikan respon terhadap masalah yang dihadapi masyarakat menunjukkan sikap acuh tak acuh dan kehilangan rasa keterikatan terhadap masalah yang dihadapi oleh masyarakat (Alifah et al., 2019). Meskipun pemerintah dapat memberikan pernyataan positif sebagai respon terhadap masalah yang dihadapi, hal itu belum tentu memenuhi perspektif masyarakat. Konsensus merupakan kemampuan pemerintah untuk membangun kesepakatan antara permintaan dari bawah dan kebijakan dari atas. Konsensus juga mengacu pada bagaimana pemerintah membangun kesepakatan yang memungkinkan untuk memenuhi semua kepentingan melalui jalur yang tersedia. Konsensus menjadi landasan untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama. Komitmen bersama adalah tentang kepentingan pemangku kepentingan dalam mencapai tujuan yang telah diamanatkan oleh pemerintah. Kegagalan dalam membangun konsensus dapat merusak kepercayaan publik bahwa pemerintah dapat diandalkan untuk memenuhi mandat yang diberikan (Tuwu et al., 2021).

Kemampuan pemerintah untuk menjaga konsensus yang sudah terbentuk dapat dianggap sebagai kemampuan pemerintah dalam mempertahankan kepercayaan publik. Keadilan adalah suatu ciri yang dapat meningkatkan penerimaan masyarakat terhadap pemerintah. Setiap pemerintahan memiliki tujuan untuk mencapai keadilan, yang biasanya diasosiasikan dengan tindakan para pemimpin pemerintah. Tujuan keadilan adalah untuk mencapai keseimbangan dan memberikan hak dan kewajiban yang seimbang (Siti Maryam, 2017). Efisiensi dan efektivitas adalah ciri tata pemerintahan yang baik, yang mencerminkan kemampuan pemerintah dalam mencapai tujuan secara efisien dan efektif. Mencapai tujuan dengan mempertimbangkan efisiensi dan efektivitas dapat mendorong peningkatan kualitas produktivitas tanpa membuang banyak sumber daya. Kegagalan dalam mempertimbangkan efisiensi dan efektivitas dapat menyebabkan pemborosan sumber daya dan membuat pemerintah tidak dapat membuat kebijakan strategis, dan juga mengalami beban anggaran yang besar (Maranjaya, 2022).

Visi strategis merupakan ciri penting yang menunjukkan kemampuan pemerintah dalam mewujudkan tujuan yang realistis berdasarkan kebutuhan masyarakat. Tanpa visi yang jelas, pemerintah hanya akan berfungsi secara naluriah tanpa perencanaan yang matang. Visi tersebut harus dapat dikonkretisasi melalui misi, program, dan kegiatan teknis yang

mendukung. Visi strategis pemerintahan harus konsisten dan berkelanjutan dalam mengawal agenda yang telah ditetapkan dan mencerminkan cita-cita masyarakat. Menurut UNDP, *good governance* memiliki beberapa karakteristik penting yang tidak hanya berlaku bagi pemerintah, tetapi juga swasta dan masyarakat luas. Terwujudnya *good governance* tidak hanya bergantung pada kebijakan pemerintah, tetapi juga nilai dan sikap yang dianut oleh pihak swasta dan masyarakat (Fadhli, 2016). Gerry Stoker mengemukakan bahwa konsep tata kelola mencakup lima topik. Pertama, tata kelola berkaitan dengan sekelompok institusi dan pelaku yang berada di dalam maupun di luar pemerintahan. Kedua, tata kelola mengidentifikasi batas ketidakjelasan dan tanggung jawab untuk menyelesaikan masalah sosial-ekonomi. Ketiga, tata kelola mengenali adanya ketergantungan kekuasaan dalam hubungan antar institusi yang melakukan aksi kolektif. Keempat, tata kelola mencakup aktor yang membentuk jaringan dan mengorganisir diri mereka sendiri. Kelima, tata kelola mengakui kemampuan untuk mencapai sesuatu yang tidak tergantung pada kekuasaan pemerintah untuk memerintah atau menggunakan kewenangannya. Konsep tata kelola memandang bahwa pemerintah memiliki kemampuan untuk menggunakan alat dan teknik baru dalam membimbing dan mengarahkan. Selain itu, Hayden menjabarkan empat variabel dalam konsep *governance*, yaitu otoritas yang merujuk pada kekuasaan yang sah, resiprositas yang menunjukkan bahwa penggunaan kekuasaan tidak selalu bersifat zero-sum game tetapi dapat bersifat positive-sum game, trust yang mengacu pada kepercayaan dan keterikatan dalam mengejar tujuan bersama secara kompetitif atau kooperatif, dan akuntabilitas yang pada dasarnya memperkuat kepercayaan publik dan sebaliknya. (Widyanisa et al., 2018).

C. METODE

Penelitian ini akan dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif. Metode kualitatif deskriptif dalam penelitian adalah metode yang digunakan untuk mengumpulkan dan menganalisis data dengan cara menggambarkan fenomena yang diamati secara detail. Data yang digunakan di dalam penelitian ini berasal dari hasil penelitian atau studi terdahulu yang masih memiliki relevansi dengan isi dari penelitian ini. Data penelitian diperoleh melalui studi pustaka. Adapun data-data penelitian yang kemudian berhasil dikumpulkan oleh peneliti akan segera diolah, agar hasil dari penelitian ini kemudian dapat ditemukan (Hamzah, 2021).

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Tantangan Reformasi Birokrasi dan *Good Governance*

Reformasi birokrasi di Indonesia dihadapkan pada tiga tantangan utama. Yang pertama adalah faktor internal, yaitu ketidakmampuan birokrasi untuk melakukan perubahan yang lebih baik pada dirinya sendiri. Faktor kedua berkaitan dengan faktor eksternal, seperti adanya intervensi politik yang tinggi yang menyebabkan birokrasi kehilangan fokus dalam memberikan pelayanan. Yang ketiga adalah keraguan masyarakat terhadap keefektifan kebijakan yang direncanakan dan dilaksanakan oleh birokrasi. Tantangan pertama ini disebabkan oleh lemahnya birokrasi dalam memperbarui lingkungan kerjanya.

Ketika masyarakat menuntut pelayanan yang lebih baik, birokrasi seringkali tidak mampu mengembangkan kecerdasan, kecakapan, dan keterampilan dalam pengelolaan pemerintahan secara seimbang. Birokrasi pelayanan cenderung menerapkan pola pendekatan dan pelayanan yang bersifat tradisional, dimana hubungan dengan masyarakat bersifat kekeluargaan dan emosional, yang bertentangan dengan karakter ideal birokrasi yang seharusnya impersonal. Kendati perbedaan budaya antara Barat dan Timur harus diakui dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, pendekatan yang terlalu kaku dengan prinsip impersonality seperti yang diusulkan Weber, tidak selalu menghasilkan rasa keadilan yang memadai. Karena masyarakat yang dilayani terdiri dari kelompok yang mampu dan tidak

mampu secara fisik dan non-fisik, maka pelayanan yang baik harus mengakomodasi kebutuhan keduanya. Kelompok yang tidak mampu secara fisik dapat dilayani dengan pendekatan khusus seperti shuttle-ball, sementara kelompok yang tidak mampu secara non-fisik harus diberikan insentif yang setara agar mereka dapat menerima pelayanan yang sama. Pendekatan lean service yang mengedepankan hubungan personal dapat menciptakan diskriminasi terhadap kelompok masyarakat yang tidak memiliki akses langsung ke pemerintah, karena hanya mereka yang dikenal secara pribadi yang akan dilayani. Ketidakmampuan birokrasi dalam memahami pluralitas masyarakat seringkali menghasilkan ketidakseimbangan dalam pelayanan. Oleh karena itu, dibutuhkan birokrasi yang dapat beradaptasi dengan perkembangan masyarakat dan dapat menyelesaikan setiap masalah tidak hanya secara struktural, tetapi juga fungsional (Munandar, 2019).

Pola pelayanan struktural yang mengedepankan aturan dan norma kerap tidak mampu menyelesaikan masalah secara menyeluruh, dan seringkali menghasilkan hasil yang kurang optimal. Birokrasi yang hanya mematuhi aturan yang berlaku, terkadang mengalami kesulitan dalam menangani kasus-kasus yang tidak dapat dipenuhi oleh aturan yang ada. Hal ini menyebabkan masyarakat merasa frustrasi dan kecewa dengan pelayanan yang diberikan. Masalah ini semakin kompleks ketika terdapat tuntutan masyarakat yang tidak dapat dipenuhi oleh aturan, dan aturan yang berlaku kadang-kadang terlambat atau bahkan tidak ada sama sekali. Dalam situasi seperti ini, pemerintah tidak seharusnya menolak pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan fungsional yang dapat menyelesaikan masalah sampai ke akar permasalahannya. Namun, seringkali birokrasi hanya berusaha untuk menunda atau memindahkan masalah untuk kepentingan tertentu, tanpa mencoba menyelesaikan masalah secara tuntas.

Pendekatan fungsional dalam pelayanan dianggap sebagai alternatif yang lebih efektif daripada pendekatan struktural yang cenderung membingungkan dan memakan waktu. Namun, penting untuk diingat bahwa fungsionalitas dalam pelayanan juga membutuhkan institusionalisasi yang formal untuk memastikan pengawasan dan pengendalian yang tepat. Meskipun demikian, pendekatan fungsional telah mengalami kemajuan pesat, terutama di level pemerintah pusat. Terdapat badan, komisi, dan lembaga struktural lainnya yang dibentuk untuk memadukan pendekatan fungsional dan struktural dalam menyelesaikan masalah. Namun, perlu diperhatikan bahwa lembaga-lembaga tersebut dapat menjadi beban anggaran dan menyebabkan tumpang tindih yang kurang produktif (Sos & Ilyas, 2023).

Salah satu tantangan reformasi birokrasi yang kedua adalah campur tangan politik yang tinggi di dalamnya. Intervensi politik dalam birokrasi sering terjadi saat sekelompok elit partai politik memanfaatkan momen pemilihan umum untuk memobilisasi birokrasi dan menjadikannya sebagai mesin politik para aktivis politik. Hal ini mengakibatkan birokrasi kehilangan fokus dan gagal dalam memenuhi tugasnya dalam melayani masyarakat. Gangguan konsentrasi birokrasi juga menyebabkan terjadinya rotasi kepala daerah setiap lima tahun. Para pemimpin yang bergantung pada kandidat petahana yang dominan seringkali merasa kesulitan dalam bersaing jika kalah dalam pemilihan berikutnya. Selain itu, politisasi birokrasi untuk membangun hubungan antara eksekutif dan legislatif juga mengalami ketegangan dinamis yang serius jika tidak dijaga dengan konsisten.

Akibatnya, sebagian besar birokrasi yang menempuh jalan kompromi pada akhirnya turut memperkaya tingkat kebocoran akibat melakukan konspirasi kolektif. Indikasinya dapat dilihat melalui meningkatnya kebocoran perencanaan anggaran saat ini dan anggaran pada saat pembentukannya. Jarak birokrasi secara eksplisit dengan kelompok politik mengalami ketegangan karena rentan kehilangan posisi. Dalam reformasi birokrasi, faktor kedua yang menjadi tantangan adalah intervensi politik yang tinggi di dalam birokrasi. Beberapa kelompok elit politik memanfaatkan momentum pemilu untuk memanipulasi birokrasi sebagai mesin politik mereka. Hal ini menyebabkan gangguan konsentrasi birokrasi, dan mereka gagal

memenuhi misi mereka untuk melayani masyarakat. Konsentrasi birokrasi pecah dan kepala daerah seringkali berganti setiap lima tahun. Selain itu, banyak birokrat yang bersikap apatis terhadap dinamika pergantian pemerintahan. Intervensi politik merangsang keinginan untuk membangun komitmen rahasia dengan elit selama sirkulasi kekuasaan. Komitmen tersebut berupa kesepakatan politik yang berujung pada pertanyaan siapa dapat menjadi apa, berapa banyak dan kapan. Dalam situasi ini, koalisi antara eksekutif dan legislatif terbentuk, yang akhirnya menyebabkan pembobolan anggaran. Birokrasi daerah menjadi sulit menentukan netralitasnya sebagai pelayan masyarakat karena polarisasi tersebut. Kepala daerah memobilisasi sumber daya melalui anggota tim sukses yang berasal dari jajaran birokrasi, yang merekrut anggota berdasarkan ikatan primordial dan patronase, bukan merit system yang mengedepankan kompetensi. Situasi ini memperkuat perilaku koruptif di kalangan birokrasi karena relasi yang bersifat transaksional. Sebagai akibatnya, birokrasi terkesan bukan milik masyarakat, tetapi milik elit penguasa yang cenderung melihat ke atas daripada ke bawah (Risal et al., 2022).

Tantangan reformasi birokrasi yang ketiga adalah keraguan masyarakat terhadap setiap kebijakan yang dihasilkan oleh birokrasi. Salah satu faktornya adalah kurangnya pendidikan dan analisis yang memadai dalam merancang kebijakan, sehingga kebijakan tersebut tidak efektif dalam menyelesaikan masalah yang ada. Tingginya resistensi yang ditunjukkan oleh masyarakat dan sektor swasta yang merasa dirugikan oleh kebijakan birokrasi juga memperkuat keraguan tersebut. Selain itu, rendahnya kredibilitas birokrasi dalam merancang kebijakan juga menjadi faktor penyebab keraguan tersebut. Hal ini tampak dari minimnya keterlibatan para ahli, minimnya naskah akademik tentang rancangan peraturan, dan kurangnya konsultasi publik mengenai rancangan peraturan yang dibuat. Semua ini menyebabkan kualitas rancangan kebijakan menjadi buruk, dan akhirnya ditolak oleh pemangku kepentingan. Walaupun demikian, birokrasi cenderung menutupi kelemahan kebijakan tersebut, dan bersikap arogan dalam menanggapi tuntutan masyarakat, karena merasa eksklusif dan mengetahui segala hal.

Terdapat faktor lain yang menambah keraguan masyarakat terhadap efektivitas kebijakan birokrasi yaitu banyaknya program yang dijanjikan namun tidak terimplementasi dengan baik. Program-program ini terkadang hanya sebatas layanan pengiriman surat dan jauh dari harapan masyarakat. Kelambanan dan keserakahan birokrasi juga memicu kebencian masyarakat, seperti yang disampaikan oleh Barzelay dalam karya '*Breaking Through bureaucracy*'. Akibatnya, kepercayaan masyarakat terhadap sistem dan sumber daya manusia dalam reformasi birokrasi menurun secara signifikan. Sistem yang buruk dalam memberikan pelayanan masyarakat membuat birokrasi sulit dalam menyelesaikan masalah dan perilaku buruk birokrasi dalam memberikan layanan membuat masyarakat tidak mempercayai pemerintah. Osborne dan Gaebler juga menegaskan dalam '*Reinventing Government*' bahwa masalah pemerintah bukan pada apa yang mereka lakukan tetapi pada bagaimana layanan tersebut dapat diimplementasikan dengan baik (Indriyani et al., 2022).

2. Reformasi Birokrasi dan Implementasi *Good Governance*

Reformasi birokrasi merupakan usaha untuk merapikan kapasitas lembaga yang meliputi sistem dan struktur birokrasi dalam menjalankan perannya sebagai pelayan publik. Jika politik birokrasi digunakan sebagai alat kekuasaan untuk memenuhi visi dan misi pemerintah sesuai dengan kebijakan resmi, maka reformasi birokrasi harus bertujuan untuk menciptakan lingkungan yang mendukung birokrasi yang netral dari pengaruh kekuasaan yang berlebihan. Dalam perspektif sosiologis, birokrasi dianggap sebagai organisasi yang paling rasional dengan sejumlah karakteristik dalam menjalankan interaksi antara pemerintah dan masyarakat, oleh karena itu reformasi birokrasi harus fokus pada penguatan karakteristik tersebut, meskipun ada beberapa catatan dalam tahap implementasi. Jika birokrasi administratif

dipandang sebagai sarana pelayanan, dengan menekankan efektivitas dan efisiensi serta memiliki mekanisme dan standar yang jelas dalam interaksinya, maka reformasi birokrasi harus mempertimbangkan beberapa alternatif kebijakan seperti reformasi struktural, kapasitas dan instrumen. Bagian ini akan membahas desain kebijakan reformasi birokrasi yang perlu diambil untuk memenuhi peran birokrasi sekaligus mempromosikan *good governance*.

Pertama, langkah pertama reformasi adalah restrukturisasi organisasi. Organisasi dapat diartikan secara statis, yaitu sebagai tempat kerjasama, dan dinamis, yaitu sebagai suatu sistem interaksi antara anggota yang bekerja sama secara formal maupun informal. Fokus akan diberikan pada pengertian dinamis karena dipengaruhi oleh faktor eksternal dan internal. Organisasi pemerintahan menjadi lebih dinamis karena dipengaruhi oleh tekanan internal yang tinggi dan perubahan lingkungan yang lebih luas. Reformasi struktural dapat dilakukan dengan menekankan bahwa organisasi adalah alat untuk mencapai tujuan, bukan tujuan itu sendiri. Terkadang, pemahaman yang berbeda tentang pengelolaan birokrasi pemerintahan membuat tugas dan fungsinya tidak efektif. Kepala daerah mungkin dianggap sebagai alat yang ideal untuk mencapai visi dan misi selama lima tahun, namun bagi aparatur birokrasi, kepala daerah dianggap sebagai tujuan akhir dalam rangka mencapai kekuasaan. Masalah semakin kompleks ketika sebagian besar kepala daerah hanya memikirkan bagaimana birokrasi dapat dimanfaatkan sebagai sarana untuk mengakses sumber daya yang ada.

Reformasi organisasi bukan hanya sekedar slogan yang kaya akan retorika tentang struktur dan fungsi, tetapi jauh lebih dari itu, organisasi harus dirancang berdasarkan kebutuhan nyata, dan tidak dipengaruhi oleh kepentingan politik atau golongan tertentu. Dalam tingkat hirarki, dibutuhkan pemangkasan untuk membuat struktur organisasi menjadi lebih pendek. Pendelegasian tugas diperlukan dalam jarak yang wajar untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan. Pada tingkat horizontal, dibutuhkan keberadaan unit fungsional yang lebih fleksibel dalam menanggapi akar permasalahan yang dihadapi secara menyeluruh. Keterlaluannya pada aspek struktural telah mengakibatkan kekakuan serta membuang waktu dan biaya yang tidak sedikit. Garis hirarki yang terlalu panjang membuat masalah terkesan kadaluarsa ketika kembali ke masyarakat karena sulitnya bersentuhan langsung dengan pengambil keputusan. Penyusunan organisasi harus didasarkan pada analisis pekerjaan dan beban kerja, bukan karena alasan politik. Di daerah, penyusunan organisasi sering mengikuti pola yang sama dengan yang terjadi di pusat, dan sistem pemilihan telah memaksa kepala daerah untuk melakukan reshuffle yang menghasilkan penempatan aparatur pemerintah dalam struktur yang mungkin tidak sesuai dengan kebutuhan. Kadang-kadang, keputusan untuk melakukan mutasi dan pencopotan jabatan juga dibuat secara cepat tanpa mempertimbangkan dampak jangka panjang pada organisasi. Akibatnya, organisasi pemerintahan daerah cenderung terlalu besar dan sulit bergerak efektif karena banyak kepentingan politik yang terlibat. Hal ini juga terjadi di tingkat pusat, di mana organisasi pemerintahan diperluas tanpa mempertimbangkan apakah itu akan efektif untuk menjawab masalah masyarakat atau tidak.

Gambaran ini tidak hanya terlihat pada penambahan departemen di kementerian, tetapi juga pada organisasi puluhan lembaga dan komisi. Seharusnya, upaya untuk merampingkan organisasi dan meningkatkan fungsinya harus dilakukan di tingkat pemerintah daerah melalui regulasi pemerintah. Namun, hal ini belum berhasil meningkatkan efisiensi organisasi di tingkat pemerintah pusat. Penambahan ukuran organisasi tanpa mempertimbangkan kebutuhan jabatan dan beban kerja menyebabkan kinerja organisasi pemerintahan menjadi gemuk dan stagnan. Hal ini mungkin disebabkan oleh rekrutmen yang meningkat setiap tahun tanpa mempertimbangkan kompetensi. Rekrutmen yang tidak mempertimbangkan kompetensi akhirnya menyerap anggaran yang besar, namun tidak efektif dalam meningkatkan keterampilan dan kemampuan pegawai. Di sisi lain, peluang untuk merekrut pegawai yang memiliki kompetensi yang ideal, seperti guru, analis kebijakan, dokter, apoteker, dan perawat, menjadi terbatas. Organisasi pemerintah daerah yang kegemukan dapat menghabiskan

anggaran aparatur yang lebih besar dari anggaran konstruksi. Fakta ini dapat ditemukan di beberapa kabupaten seperti Lumajang, Tasikmalaya, Sragen, Palu, Ambon, dan Bitung, di mana lebih dari 70% anggaran digunakan untuk belanja pegawai.

Untuk meningkatkan kemampuan pelayanan masyarakat, perlu dilakukan reformasi kapasitas yang memadai. Hal ini berkaitan dengan kemampuan individu maupun kelompok dalam menerjemahkan visi, misi, program, dan kegiatan, serta memiliki nilai profesionalisme yang ditunjukkan melalui sertifikasi dan pengalaman di berbagai organisasi. Reformasi kapasitas birokrasi yang menitikberatkan pada pendidikan dan pengalaman akan memberikan nilai tambah pada kemampuan pelayanan. Selain itu, pengembangan kapasitas manusia juga akan mendorong kemampuan kolektif birokrasi untuk melayani masyarakat dengan lebih baik.

Ketersediaan staf di bidang pendidikan sering menyebabkan ketidakseimbangan dalam kinerja birokrasi dan muncul kecurigaan terhadap kinerja mereka. Hal ini dapat diperparah oleh penutupan kebijakan pembangunan pendidikan dan diskriminasi dalam pembangunan sumber daya di daerah, yang dapat mendorong orang untuk menggunakan ijazah dan gelar palsu. Oleh karena itu, diperlukan reformasi kebijakan kapasitas jangka panjang dan jangka pendek. Dalam jangka panjang, pendidikan harus disesuaikan dengan kebutuhan dan karakteristik pemerintah daerah. Di bidang kelautan, perikanan, pertanian, dan jasa, misalnya, diperlukan pejabat yang menguasai sektor ini untuk mendorong pembangunan kawasan yang lebih cepat dan kompetitif. Peningkatan kapasitas pemerintah daerah diperlukan untuk menghadapi tantangan masa depan dan menghindari kehilangan kepercayaan masyarakat.

Dalam waktu singkat, perlu merancang kebijakan praktis yang pertama-tama meningkatkan insentif untuk memotivasi semangat dan kinerja birokrasi. Semangat tersebut harus diarahkan untuk menciptakan nilai kompetitif agar tercipta keadilan dalam pencapaian birokrasi. Keadilan dapat diwujudkan dengan memberikan insentif berdasarkan penilaian kinerja birokrasi, sehingga mereka yang bekerja sama-sama mendapat perlakuan khusus. Namun, pola penggajian dan insentif yang sama untuk semua pegawai tidak mendorong persaingan dan menciptakan ketidakadilan, serta menurunkan penghargaan bagi mereka yang benar-benar memiliki profesionalisme. Contoh pola penggajian dan insentif yang bervariasi pada beberapa pemerintah daerah, seperti Kabupaten Jembrana Provinsi Bali, menunjukkan dampak positif dalam meningkatkan kinerja birokrasi. Kedua, reformasi birokrasi dalam waktu singkat harus menciptakan sistem internal yang mampu mendorong kesadaran birokrasi sebagai pelayan masyarakat. Kesadaran untuk menghasilkan inovasi, kreativitas, dan kemandirian harus diberikan dalam bentuk natura untuk memotivasi aparatur lainnya. Sanksi juga perlu diterapkan secara proporsional untuk membina pegawai, bukan sebagai akhir dari proses tersebut. Hal yang lebih penting dari pemberian sanksi adalah terciptanya dampak positif bagi birokrasi agar kembali fokus pada tugas dan fungsinya. Kreativitas yang tidak dihargai dapat menurunkan semangat bekerja dan mengabdikan pada organisasi. Sebaliknya, tidak ada perbedaan antara kelalaian birokrasi dengan membiarkan kesewenang-wenangan dalam pelayanan masyarakat. Oleh karena itu, perlu dipahami bahwa penerapan sistem insentif dan sanksi memiliki makna strategis bagi organisasi, yaitu mendorong pengembangan birokrasi agar lebih disiplin dan bertanggung jawab serta dapat merespons perkembangan masyarakat. Hal ini juga dapat melindungi birokrasi dari perilaku buruk aparatur yang berinteraksi di dalamnya. Ketiga, yang diperlukan adalah penataan sistem eksternal yang efektif untuk mengurangi politisasi birokrasi dan mengatasi konsentrasi aparatur dalam pelayanan masyarakat. Birokrasi sangat rentan terhadap intervensi elit lokal untuk memenuhi kepentingan kelompok tertentu dalam sirkulasi kekuasaan. Untuk mencegah kepentingan politik, birokrasi harus tetap netral. Namun, ini tidak mudah dilakukan di lapangan empiris karena elit birokrasi sulit menolak rangsangan koalisi untuk memenangkan calon tertentu. Oleh karena itu, diperlukan sistem eksternal yang dapat melindungi birokrasi dari kepentingan politik yang

berlebihan. Keempat, reformasi birokrasi dalam jangka pendek bertujuan untuk mencegah tindakan korupsi di lingkungan birokrasi secara preventif.

Indeks persepsi korupsi di Indonesia belum mengalami perubahan menurut Transparency International, yang masih berada pada angka 2,8. Hal ini menunjukkan bahwa perilaku buruk dalam birokrasi masih perlu diperbaiki. Korupsi merupakan kejahatan yang sangat serius dan perlu upaya luar biasa untuk meminimalkannya. Komisi Pemberantasan Korupsi dibentuk untuk membantu pemerintah dalam memerangi korupsi. China menjadi contoh yang mengambil tindakan tegas dalam memerangi korupsi. Oleh karena itu, reformasi birokrasi diperlukan untuk mencegah terjadinya korupsi dalam birokrasi pemerintahan. Korupsi tidak dapat dianggap sebagai budaya positif dalam masyarakat, karena semua norma sosial dan agama tidak mengakui perilaku buruk tersebut.

Sistem insentif bukanlah satu-satunya cara untuk mengurangi korupsi, karena perilaku korupsi dalam birokrasi biasanya dipengaruhi oleh lingkungan dan tuntutan domestik. Reformasi birokrasi perlu dilakukan dengan sistem yang ketat dan sanksi yang tegas terhadap setiap tindakan yang dituduhkan. Namun, reformasi birokrasi tidak bisa dilakukan tanpa perubahan budaya kerja yang positif, baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Perubahan budaya kerja dimulai dengan menanamkan kebiasaan tentang keseluruhan ciri pemerintahan yang baik, sehingga diharapkan dapat menghasilkan birokrasi yang menjalankan fungsinya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat.

Sebagai pegawai negeri, birokrasi membutuhkan legitimasi *de jure* untuk menjalankan semua keputusan politik pemerintah. Sedangkan sebagai abdi masyarakat, birokrasi membutuhkan legitimasi *de facto* sebagai penyambung kepentingan pemerintah yang berkuasa. Oleh karena itu, budaya kerja yang positif perlu ditularkan tidak hanya kepada pemerintah, tetapi juga kepada masyarakat dan wiraswastawan.

Bagian ketiga rencana reformasi birokrasi membahas tentang reformasi instrumentasi, yang mencakup penyusunan peraturan perundang-undangan baik di tingkat nasional maupun daerah. Tujuan dari kebijakan reformasi instrumentasi adalah untuk memberikan dasar hukum yang jelas dan formal agar birokrasi dapat memenuhi tuntutan publik terhadap kinerjanya. Secara umum, platform kebijakan ini diharapkan dapat melindungi pemerintah dan pemangku kepentingan lainnya dalam menjalankan tata pemerintahan yang baik. Salah satu contoh kegagalan birokrasi adalah ketika tidak dapat menyediakan instrumen yang diperlukan untuk pelayanan publik, seperti yang terungkap dalam temuan-temuan BPK terhadap belanja anggaran pemerintah daerah yang tidak memiliki dasar yuridis yang kuat. Reformasi instrumentasi pada tingkat teknis dapat memperjelas mekanisme dan prosedur yang diperlukan oleh birokrasi pemerintah.

Dalam absennya prosedur operasional yang jelas, birokrasi dapat beroperasi berdasarkan insting, yang pada akhirnya dapat melanggar norma dan peraturan. Namun, ketatnya mekanisme dan prosedur dapat membentuk budaya birokrasi yang mendorong perilaku "melambung" untuk mempercepat pelayanan. Hal ini seringkali menjadi penyebab korupsi, kolusi, dan jaringan mafia yang berkembang di kalangan birokrasi. Selain mengakibatkan biaya yang tinggi, praktik-praktik ini juga dapat membahayakan integritas pemerintah dan lembaga-lembaga publik. Contoh dari dampak negatif ini dapat dilihat pada kasus-kasus seperti Bank Century, Wisma Atlet, surat palsu Mahkamah Konstitusi, dan Kemenakertrans, di mana terdapat jaringan mafia birokrasi yang terdiri dari pemerintah, pemangku kepentingan, dan warga biasa. Reformasi instrumentasi yang tepat dapat membantu mencegah hal ini terjadi dengan menyediakan landasan hukum, mekanisme, prosedur, dan perangkat yang diperlukan untuk memungkinkan birokrasi memberikan pelayanan yang berkualitas dan proaktif. Pemanfaatan teknologi informasi dan transportasi juga harus dijadikan bagian dari paket reformasi birokrasi instrumentasi untuk mewujudkan *good governance*.

Pemerintah telah melakukan banyak upaya dalam menerapkan *good governance* melalui berbagai regulasi, termasuk Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menempatkan prinsip-prinsip *good governance* sebagai landasan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, meskipun belum sepenuhnya terealisasi. Instrumen evaluasi kinerja pemerintahan daerah juga mencakup sejumlah variabel dan indikator untuk menilai pencapaian *good governance*, seperti kebijakan yang memiliki landasan yuridis dan partisipasi masyarakat. Selain itu, standar operasional prosedur (SOP) telah ditetapkan sebagai panduan bagi setiap pemerintah daerah dalam menjalankan tugasnya. Dalam hal transparansi, pemerintah telah membuat peraturan tentang keterbukaan informasi publik sebagai tanda komitmen untuk memberikan akses informasi yang luas kepada masyarakat. Sedangkan ciri mufakat dilakukan melalui dokumentasi perencanaan anggaran, sebagai bentuk kesepakatan antara eksekutif dan legislatif yang mewakili masyarakat.

Perkembangan dalam mencapai kesetaraan sebagai bagian dari *good governance* terlihat dalam cara pemilihan pemimpin politik yang harus mengakomodasi gender dan terbuka untuk semua warga negara, sesuai dengan konstitusi dan undang-undang. Karakteristik efisiensi dan efektivitas diakomodasi dalam peraturan perundang-undangan pemerintah daerah, namun sering kali dilanggar oleh pemerintah daerah. Karakteristik visi strategis juga menjadi keharusan bagi calon pemimpin pemerintahan yang mencalonkan diri untuk jabatan publik. Uji kelayakan dan kepatutan dilakukan terhadap calon pejabat, termasuk kepala daerah dan pimpinan lembaga, lembaga, dan komisi. Prinsip akuntabilitas dapat dilihat dalam instrumen pertanggungjawaban seperti PP No.3 Tahun 2007 tentang Kepala Daerah, yang mencakup Pertanggungjawaban LPPD, LKPJ, dan LIPD. Prinsip-prinsip tersebut terus berkembang sejak awal berdirinya lembaga evaluasi dan pengawasan baik secara internal, eksternal, fungsional, politik, maupun pengawasan publik. Melaporkan kemajuan aset yang dimiliki oleh otoritas publik adalah suatu cara untuk menunjukkan bahwa prinsip akuntabilitas dan transparansi telah diterapkan. Kemendiknas juga telah memulai upaya untuk menanamkan nilai-nilai seperti kejujuran, disiplin, tanggung jawab, keterbukaan, pemerataan, dan akuntabilitas melalui pendidikan karakter sejak dini. Semua nilai tersebut menjadi dasar yang penting dalam menciptakan *good governance* yang baik, yang melibatkan upaya penumbuhan, pengembangan, dan pelaksanaan.

E. KESIMPULAN

Birokrasi mengacu pada bagaimana pemerintah menjalankan dan membuat peraturan hukum formal. Keabsahan seluruh kegiatan dan keputusan yang diambil diharapkan dapat mencerminkan pemerintahan yang baik dengan berbagai karakteristik yang terkandung di dalamnya. Reformasi birokrasi di Indonesia menemui tiga tantangan utama, yaitu faktor internal yang menghambat kemampuan birokrasi untuk berubah menjadi lebih baik, faktor eksternal yang berkaitan dengan campur tangan politik yang mengalihkan perhatian birokrasi dari fokusnya pada pelayanan, serta keraguan masyarakat terhadap efektivitas kebijakan yang diterapkan oleh birokrasi. Oleh karena itu, desain reformasi birokrasi harus dapat mengatasi ketiga permasalahan tersebut. Dalam jangka pendek, diperlukan desain kebijakan praktis yang dapat meningkatkan insentif untuk memotivasi semangat dan kinerja birokrasi. Reformasi birokrasi dalam jangka pendek juga harus dapat menciptakan sistem internal yang mendorong kesadaran birokrasi sebagai pelayan publik. Selain itu, perlu dilakukan penataan sistem secara eksternal untuk mengurangi politisasi birokrasi sehingga birokrasi dapat fokus dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Abrori, H. (2018). Inspiring Leadership dan Transformasi Kelembagaan Menuju Perguruan Tinggi Islam yang Unggul. *Al-Tanzim: Jurnal Manajemen Pendidikan Islam*, 2(1), 1-22.
- Alifah, S., Narsih, D., & Widiyanto, S. (2019). Pengaruh metode partisipatori dan minat belajar terhadap kemampuan berwirausaha siswa SMK. *Lectura: Jurnal Pendidikan*, 10(1), 66-81.
- Anam, S. (2018). Debirokratisasi Pelayanan: Analisis Pelayanan Retribusi Parkir di Pamekasan. *Aspirasi: Jurnal Ilmiah Administrasi Negara*, 2(2), 36-51.
- Basuki, J. (2018). Ekologi Administrasi Publik Di Indonesia Dalam Menghadapi Revolusi Industri 4.0: Perspektif Kebijakan Publik. *Public Inspiration: Jurnal Administrasi Publik*, 3(2), 53-62.
- Dirwan, A. (2018). Analisis Tata Kelola (Manajemen) Pemerintahan Dari Perspektif Good Governance. *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*, 4(1).
- Fadhli, M. (2016). Kepemimpinan kepala sekolah yang efektif dalam menciptakan sekolah efektif. *Jurnal Tarbiyah*, 23(1).
- Golap, M. (2017). Eksistensi Fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. *Jurnal Noken: Ilmu-Ilmu Sosial*, 2(2), 50-67.
- Gunarso, P. (2015). Reformasi manajemen sektor publik: mewujudkan good governance melalui doktrin New Public Management (NPM). *Jurnal Manajemen dan Kewirausahaan (JMDK)*, 3(2).
- Hamzah, D. A. (2021). *Metode Penelitian Kualitatif Rekonstruksi Pemikiran Dasar serta Contoh Penerapan Pada Ilmu Pendidikan, Sosial & Humaniora*. Literasi Nusantara Abadi.
- Indriyani, E., Halawa, S. T., Sihombing, T. R. T., & Tewu, M. D. (2022). Analisis Manajemen Risiko Sumber Daya Manusia (Studi Kasus Rumah SakiT RSUD dr. H. Jusuf SK). *Jurnal Manajemen Risiko*, 3(1), 69-90.
- Iskandar, D. J. (2016). Reaktualisasi Semangat Kepublikan Birokrasi di Era Reformasi. *Jurnal Politikom Indonesiana*, 1(1), 233-233.
- Kristian, I. (2020). Perlukah Konservasi Moral?. *Jurnal Rasi*, 2(1), 40-53.
- Kristian, I. (2022). Implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan di Kecamatan Pamulihan Kabupaten Garut. *Dinamika: Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Negara*, 9(1), 23-37.
- Kristian, I. (2022). Sustainable Development and Public Policy Revitalization. *The International Journal of Education Management and Sociology*, 1(2), 41-50.
- Maranjaya, A. K. (2022). Good Governance Sebagai Tolak Ukur Untuk Mengukur Kinerja Pemerintahan. *Jurnal Sosial Teknologi*, 2(11), 929-941.
- Muhamad, R. T., Sekarningrum, B., & Agma, Y. M. (2017). Modal Sosial Dalam Penanggulangan Bencana Banjir (Kasus Di Kabupaten Bandung, Jawa Barat). *SosioGlobal: Jurnal Pemikiran dan Penelitian Sosiologi*, 1(2), 101-114.
- Munandar, A. (2019). Manajemen Strategik dan Mutu Pendidikan Islam. *NUR EL-ISLAM: Jurnal Pendidikan Dan Sosial Keagamaan*, 6(2), 73-97.
- Nainggolan, I. (2019). Lembaga Pemasarakatan Dalam Menjalankan Rehabilitasi Terhadap Narapidana Narkotika. *EduTech: Jurnal Ilmu Pendidikan dan Ilmu Sosial*, 5(2).
- Prananta, A. W. (2015). Kelas Menengah Perubah “Sebuah Kontestasi Stratifikasi Dominasi Dalam Kapitalisme dan Konsumerisme” (Dalam Perspektif Teori Sosio HistorisKritis C. Wright Mills). *DIMENSI-Journal of Sociology*, 8(1).

- Prasetya, A. G. (2017). Mengintegrasikan Reformasi Birokrasi dengan Inovasi Sektor Publik. *Jurnal Analis Kebijakan*, 1(1).
- Risal, S., Bajari, A. H., & Hergianasari, P. (2022). Sumber Daya Alam Dalam Pusaran Pilkada Serentak. *KEMUDI: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 6(02), 135-148.
- Said, A. R. A. (2015). Pembagian kewenangan pemerintah pusat-pemerintah daerah dalam otonomi seluas-luasnya menurut UUD 1945. *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum*, 9(4).
- Simanjuntak, K. M. (2015). Implementasi kebijakan desentralisasi pemerintahan di Indonesia. *Jurnal Bina Praja: Journal of Home Affairs Governance*, 7(2), 111-130.
- Siti Maryam, N. (2017). Mewujudkan good governance melalui pelayanan publik. *JIPSI- Jurnal Ilmu Politik Dan Komunikasi UNIKOM*, 6.
- Sitohang, R. S., & Kariono, K. (2015). Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2010 Tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah pada Pemerintah Kabupaten Dairi. *Jurnal Administrasi Publik (Public Administration Journal)*, 5(2), 173-196.
- Sos, A. M. S., & Ilyas, A. S. (2023). Analisis Pengembangan Sumber Daya Manusia Bidang Perhubungan Darat Pada Dinas Perhubungan, Komunikasi Dan Informatika Kabupaten Takalar. *Journal Of Administrative and Social Science*, 4(1), 114-154.
- Sukmayeti, E., & Utami, V. Y. (2018). Governansi Publik Model Co-Production Oleh Aktor Socio-Preneur (Kasus Desa Setanggor Dan Kawis Krisant). *JIP (Jurnal Ilmu Pemerintahan): Kajian Ilmu Pemerintahan dan Politik Daerah*, 3(2), 12-135.
- Suyatno, S. (2016). Pemilihan kepala daerah (pilkada) dan tantangan demokrasi lokal di Indonesia. *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review*, 1(2), 212-230.
- Tuwu, D., Laksmono, B. S., Huraerah, A., & Harjudin, L. (2021). Dinamika kebijakan penanganan pandemi COVID-19 dalam perspektif kesejahteraan sosial. *Sosio Konsepsia: Jurnal Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial*, 10(2), 97-110.
- Usman, A. H. (2015). Kesadaran hukum masyarakat dan pemerintah sebagai faktor tegaknya negara hukum di Indonesia. *Jurnal Wawasan Yuridika*, 30(1), 26-53.
- Wardiyanto, B., & Hendrati, D. W. B. (2015). Konstruksi profesionalisme aparat: Dukungan pimpinan dan perbaikan kesejahteraan. *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik*, 28(3), 125-138.
- Wardyaningrum, D. (2016). Perubahan Komunikasi Masyarakat dalam Inovasi Mitigasi Bencana (Studi pada Masyarakat di Wilayah Rawan Bencana Gunung Merapi Sebelum dan Setelah Erupsi Tahun 2010). *Jurnal Komunikasi*, 10(2), 133-152.
- Widyanisa, P., Rahman, A. Z. F., & Gustomy, R. (2018). Hubungan Antar Lembaga Dalam Pengembangan Tata Kelola Ekowisata Bowele di Desa Purwodadi Kecamatan Tirtoyudo Kabupaten Malang. *Jurnal Mahasiswa Ilmu Pemerintahan*, 3(2).
- Widyatama, A. (2019). Cost Management Knowledge Sebagai Pemoderasi Hubungan Antara Partisipasi Anggaran Dengan Kinerja Aparatur Pemerintah Sulawesi Tengah. *Wacana Equiliberium (Jurnal Pemikiran Penelitian Ekonomi)*, 7(2), 38-51.
- Wulan, H. S. (2015). Analisis jiwa kewirausahaan pemimpin, gaya partisipasi para anggota, dan model manajemen koperasi dalam meningkatkan kinerja koperasi di kota semarang. *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Kontemporer*, 1(01).