

BUDAYA BIROKRASI DI INDONESIA

OLEH :

DR. MAULANA

MUHAMMAD TOHIR, SH.MH

**MAGISTER ILMU PEMERINTAHAN
UNIVERSITAS TAMANSISWA PALEMBANG
2016**

ABSTRAK

Budaya birokrasi di Indonesia terbentuk melalui proses sejarah yang panjang. Dimulai dari zaman kerajaan-kerajaan tradisional, dilanjutkan dengan zaman kolonial dan zaman pergerakan sampai zaman revolusi. Birokrasi mulai membaik setelah Indonesia merdeka. Proses sejarah yang panjang inilah sangat mempengaruhi dan memperkuat proses terbentuknya budaya birokrasi Indonesia.

Menurut Syukur Abdullah, Budaya birokrasi dipengaruhi tiga hal yang berkaitan dengan budaya politik di Indonesia yaitu; Pertama dipengaruhi oleh institusi politik, Kedua dipengaruhi oleh budaya politik Elit (para birokrat), Ketiga dipengaruhi oleh nilai-nilai, sikap dan perilaku aparat birokrasi dalam menjalankan tugasnya.

Hingga dewasa ini budaya birokrasi Indonesia telah mengalami tiga macam unsur proses sejarah yaitu unsur tradisi zaman kerajaan, unsur modern yang tercermin dalam nilai-nilai Pancasila dan unsur ketiga adalah unsur barat yaitu tuntutan yang sesuai dengan pertumbuhan dan perkembangan di Barat.

Permasalahan yang perlu dikaji; Apa arti birokrasi di Indonesia! dan Bagaimana cara untuk mewujudkan sesuai dengan budaya Indonesia yang berdasarkan ideologi Pancasila ?. Untuk menjawab permasalahan tersebut maka kita harus memahami pendekatan-pendekatan konsep birokrasi, kontrol dan akuntabilitas birokrasi yang tentunya dengan metode analisis literatur atau kepustakaan.

Berdasarkan analisis atau pengkajian secara literatur maka dapat disimpulkan bahwa budaya birokrasi di Indonesia akan terwujud bila dibangun mindset and culture yang meliputi pengembangan budaya kerja, aktualisasi nilai-nilai budaya kerja, internalisasi dan actualisasi prinsip good governance . Dan yang paling penting juga ada fleksibilitas dan memperhatikan hubungan dengan lingkungan disekitarnya sesuai dengan Nilai-nilai budaya yang hidup di Indonesia yaitu nilai religiusme, adat istiadat dan Kebudayaan.

Key wordnya : Budaya birokrasi Indonesia, Akuntabilitas dan Good Governance.

Bab I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Sebagai diatur dalam Pembukaan UUD 1945 bahwa tujuan negara Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta menjaga ketertiban dunia. Sejalan dengan hal tersebut untuk mewujudkan tujuan negara memerlukan birokrasi yang baik sebagai instrumen untuk menyelenggarakan pemerintahan negara yang baik sehingga terhindar dari adanya inefisiensi dan inefektivitas pemerintahan.

Dalam pemerintahan menurut Safri Nugraha kekuasaan publik dijalankan oleh pejabat pemerintah atau para birokrat yang melaksanakan tugasnya sesuai dengan peranan dan fungsinya dalam sistem birokrasi negara dan harus mampu mengendalikan orang-orang yang dipimpinnya.(Safri Nugraha: 181). Birokrasi dalam hal ini ada tiga arti yaitu :

1. Sebagai tipe organisasi yang khas.
2. Sebagai suatu sistem.
3. Sebagai suatu tatanan jiwa tertentu dan alat kerja bagi organ negara untuk mencapai tujuannya.

Sebagai tipe, sistem dan tatanan dan alat kerja negara, birokrasi diperlukan karena masyarakat modern memerlukan mekanisme administrasi untuk mencapai sasaran-sasaran yang demokratik dan meningkatkan standar kehidupan masyarakat, mendistribusikan penghasilan secara merata atau meningkatkan

pengaruh warga atau peran serta warganegara terhadap pemerintahnya. Artinya bahwa misi birokrasi adalah melakukan pemenuhan kepentingan publik haruslah pula dipertanggung jawabkan kepada publik. Ada tiga bentuk tanggung jawab birokrasi terhadap publiknya yaitu; akuntabilitas, tanggung jawab dan responsivitas.

Menurut Penyebab utama timbulnya mal birokrasi adalah rendahnya profesionalisme aparat, kebijakan pemerintah yang tidak transparan, pengekan terhadap kontrol sosial, **tidak adanya manajemen partisipatif, berkembang suburnya ideologi konsumtif dan hedonisme dikalangan penguasa**, belum adanya code of conduct yang kuat yang diberlakukan setiap aparatur disemua lini dengan disertai sanksi yang tegas.(Islamy dalam M.Makhfuz; 51).

Disamping mal birokrasi diatas maka faktor yang paling berpengaruh dalam pelaksanaan birokrasi adalah pelayanan publik. Ada dua bentuk pelayanan yang telah dilakukan pemerintah yaitu :

- a. Masyarakat memerlukan pemenuhan kebutuhan pokoknya.
- b. Masyarakat memerlukan pelayanan pemerintah untuk mengembangkan kegiatan usahanya sesuai dengan core competence dari daerah masing-masing.

Usaha yang dilakukan pemerintah Indonesia dalam rangka untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik yaitu diantaranya dikeluarkannya dan ditetapkannya Keputusan menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/Kep/MenPan/7/2003 tentang Pedoman Umum penyelenggaraan Pelayanan Publik. Bahkan dideklarsikan pada tahun 2004 sebagai tahun pelayanan publik. Tetapi yang menjadi persoalan sampai sekarang masih tetap dipermasalahkan tentang masih buruknya pelayanan publik apalagi bila kita lihat ditahun 2016 ini Presiden Jokowi membentuk satuan tugas Operasi Tangkap Tangan terhadap

pelaaku Pungli. Dimana ada beberapa kasus tangkap tangan yang dilakukan oleh pihak kepolisian seperti Kasus OTT di departemen perhubungan yang berkaitan dengan perizinan nakhoda kapal serta masalah Dwelling time yang dilaksanakan dipelabuhan Kapal Peti kemas di Belawan Medan dan banyak lagi kasus lainnya.

Ada beberapa hal yang berkaitan dengan pelayanan publik di Indonesia sebagai acuan atau gambaran berdasarkan peringkat sesuai efisiensi kinerja birokrasi yaitu :

LATAR BELAKANG

The Global Competitiveness Report 2013-2014



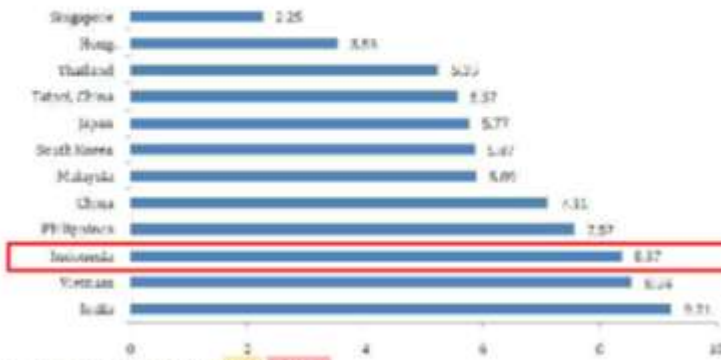
Top 5 in South and South-East Asia



PERINGKAT INDONESIA MENINGKAT DARI #55 (TAHUN 2008-2009)
MENJADI #38 (TAHUN 2013-2014)

SALAH SATU PENILAIAN KINERJA BIROKRASI EFISIENSI BIROKRASI DI INDONESIA

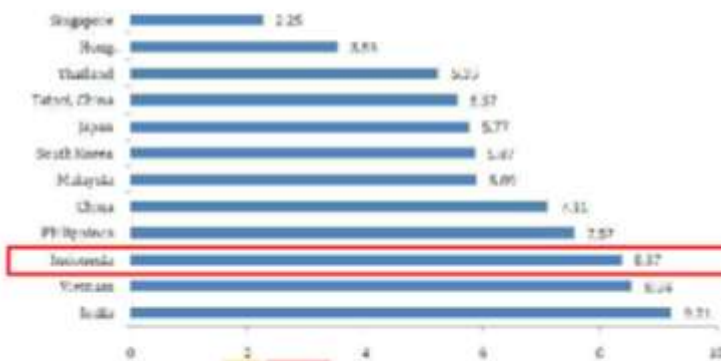
Efficiency of Bureaucracy 2012, Scores



Source: PERC Ltd. Inc. 2012. Note: 1-Best, 10-Worst
PERC: Political and Economic Risk Consultancy

SALAH SATU PENILAIAN KINERJA BIROKRASI EFISIENSI BIROKRASI DI INDONESIA

Efficiency of Bureaucracy 2012, Scores



Source: PERC Ltd. Inc. 2012. Note: 1-Best, 10-Worst
PERC: Political and Economic Risk Consultancy

Sumber Media Indonesia berdasarkan survey yang dilakukan oleh WEF.

B. Permasalahan

Berdasarkan permasalahan yang timbul di dalam pelaksanaan birokrasi di Indonesia maka dapatlah dirumuskan masalahnya sebagai berikut :

1. Apakah arti birokrasi di Indonesia !
2. Bagaimana cara untuk mewujudkan Birokrasi sesuai dengan budaya Indonesia yang berdasarkan ideologi Pancasila ?.

C. Tujuan

1. Agar kita memahami pengertian birokrasi secara umum dan khususnya di Indonesia.
2. Agar adanya wujud budaya birokrasi di Indonesia yang sesuai dengan Ideologi Pancasila serta adat dan budaya Indonesia.

D. Metode Penulisan

Menggunakan metode analisis terhadap literatur perpustakaan yang terdapat dalam media masa, jurnal, buku Ilmiah serta pendapat ahli.

Bab. II Pembahasan

A. Konsep Birokrasi Indonesia.

Birokrasi menjadi Penting karena memegang peranan yang strategis didalam menjalankan roda pemerintahan negara. Sehingga baik-buruknya birokrasi tergantung pada efektif- tidaknya mesin birokrasi. Untuk itu maka di dalam melaksanakan birokrasi kita harus berpatokan dengan konsep birokrasi yang sesuai dengan budaya Indonesia yaitu diantaranya Konsep Birokrasi Ideal Max Weber (Dalam Herbani Pasolong (2010; 72)

Ada 7 konsep birokrasi yaitu :

- a. Specialisasi Pekerjaan, dilakukan secara sederhana dan rutinitas.
- b. Hierarki kewenangan yang jelas, Jabatan yang lebih rendah dibawah kontrol Jabatan atasanya.
- c. Formalisasi yang tinggi, Anggota harus memiliki kualifikasi dari hasil seleksi (Pelatihan, pendidikan atau latihan formal).
- d. Pengambilan keputusan berdasarkan kemampuan didalam penempatan pegawai atau Placement process.
- e. Bersifat tidak Pribadi, Sanksi diterapkan secara seragam (Impersonalitas).
- f. Jejak karier pegawai yang dinamis, tanpa dihentikan kecuali tenaga tidak dapat dipakai lagi.
- g. Kehidupan organisasi yang dipisahkan dengan jelas dari kehidupaan pribadi.

Teori Weber ini di Indonesia berdasarkan budaya Indonesia yang dipengaruhi oleh sejarah Indonesia dimana dominasi nilai penjajahan serta nilai yang dianut masa kerajaan dimana masih tradisional dan monopoli sehingga penerapan idealisme birokrasi sedikit terhambat dan setelah Indonesia merdeka maka berangsur-angsur hambatan tersebut dapat dilewati, tetapi masih juga ada penghambat lain yaitu masalah budaya yang diterapkan para birokrat yang berifat paternalistik dan primodialisme yang dipengaruhi oleh adat dan religiusme yang hidup di Indonesia.

Oleh sebab itulah menurut Joko Widodo dalam bukunya *Good Governance*, insan cendekia, Hlm. 4 tahun 2005, menyatakan ada beberapa hal penting perlu diterapkan untuk mewujudkan birokrasi yang sesuai dengan harapan masyarakat Indonesia khususnya yaitu :

1. Menetapkan sasaran kinerja yang spesifik dan realistis.
2. Mempekerjakan orang yang tepat.
3. Mengkomunikasikan dengan jelas sasaran yang hendak dicapai.
4. Melatih mereka sewajarnya.
5. Memberikan dukungan sesuai kebutuhan.
6. Memberikan umpan balik yang tepat untuk perbaikan.

Oleh karena itu untuk mewujudkan harapan-harapan ini harus dilakukan reformasi birokrasi atau perubahan masyarakat yang merupakan proses kultural dan struktural. Proses kultural menyangkut perubahan sikap mentalitas dari nilai feodal menuju mentalitas demokratis. (M. Makhfuz;102). Proses reformasi kultural juga bertahap dari kesadaran individual menjadi kesadaran kolektif untuk mengubah keadaan.

Untuk mewujudkan reformasi kultural yang memfokuskan pada sikap mental para birokrat dan masyarakat maka sudah sepatutnya Indonesia yang memiliki Ideologi Pancasila dengan dasar konstitusi UUD 1945 menerapkan nilai-nilai Pancasila sehingga terbentuk kepribadian Pancasila bagi aparatur pemerintahan Indonesia. Dengan demikian pelayanan Publik yang dilakukan Pemerintah dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan konsep akuntabilitas publik yaitu akuntabilitas, responsibilitas dan responsivitas.

Dari analisis mengenai konsep birokrasi dikaitkan dengan birokrasi di Indonesia maka dapat disimpulkan bahwa **pengertian birokrasi di Indonesia** adalah Lembaga pemerintahan yang menjalankan tugas pelayanan publik baik ditingkat pusat maupun daerah dengan menerapkan nilai-nilai Pancasila dan berdasarkan UUD 1945 dan sesuai dengan budaya Indonesia (Kursip Penulis berdasarkan pendapat para ahli birokrasi).

B. Budaya Birokrasi Indonesia

1. Proses sejarah birokrasi Indonesia

Budaya birokrasi di Indonesia terbentuk melalui proses sejarah. Dimulai dari zaman kerajaan-kerajaan tradisional, dilanjutkan zaman kolonial dan pergerakan dan samapai zaman revolusi. Dan birokrasi mulai mapan semenjak Indonesia merdeka.

Menurut Syukur Abdullah dalam bukunya Profil Budaya Politik Indonesia bahwa budaya birokrasi memiliki relevansi yang erat dengan budaya politik Indonesia. Hal ini karena beberapa alasan yaitu :

- a. Birokrasi merupakan institusi politik yang menjadi kue politik yang dibagi ke Partai-partai politik yang sudah berjuang demi kemerdekaan bangsa Indonesia.
- b. Budaya birokrasi dipengaruhi oleh perilaku elit politik yang sebagian besar adalah birokrat.
- c. Pembangunan Indonesia sangat dipengaruhi oleh peran para birokrat. (Dalam Makhfuz : 97).

Perkembangan birokrasi di Indonesia dewasa ini dipengaruhi pertumbuhan dan perkembangan birokrasi barat yaitu berdasarkan demokrasi. Tetapi secara Umum birokrasi dipengaruhi juga oleh kekuatan besar yaitu militer dan intelektual. Dengan demikian Menurut Emmerson dan Lance castle, Liddle, secara kultural birokrasi Indonesia sudah mencerminkan ciri-ciri modern, namun perilakunya masih dipengaruhi dan memperlihatkan karakteristik patrimonial dimana jabatan-jabatan dan keseluruhan hierarki birokrasi masih masih didasarkan hubungan personal. (Makhfuz : 98). Sedangkan secara Politis bahwa birokrat telah membuktikan dirinya sebagai alat yang efektif dalam menjalankan fungsi-fungsi pengintegrasian kembali masyarakat dengan memotong jalur-jalur primordial dan berhasil mensosialisasikan simbol-simbol ideologis primordial yang ada sebelumnya. (Manuel kaisepo dalam Makhfuzh; 98).

Berdasarkan sejarahnya maka dapat disimpulkan bahwa birokrasi di Indonesia di pengaruhi oleh budaya kultural yang hidup di Indonesia dan Budaya politik yang berkembang di Indonesia yaitu dengan simbol primordial. Walaupun demikian birokrasi di Indonesia dipengaruhi juga oleh paham Ideologi yang hidup didunia seperti kapitalis, komunis serta liberal dan Chauvinisme (Keturunan).

2. Cara mewujudkan birokrasi yang baik di Indonesia.

A. Berdasarkan Tata kelolah Pemerintahan Indonesia Menurut Konsep Pancasila

Menurut Kaelan dalam bukunya Pendidikan Pancasila ada Konsep pemerintahan berdasarkan sistem ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945 diantaranya meliputi :

a. Konsep Kekuasaan yang meliputi ;

1. Kekuasaan ditangan rakyat
2. Pembagian kekuasaan meliputi; eksekutif, legislatif, yudikatif, dan inspektif.
3. Pembatasan kekuasaan.

b. Konsep Pengambilan Keputusan.

1. Keputusan berdasarkan musyawarah,
2. Bila tidak mufakat maka diambil suara terbanyak.

c. Konsep Pengawasan,

1. Dilakukan oleh seluruh warga negara.
2. Secara formal ketatanegaraan dilakukan oleh DPR.

d. Konsep Partisipasi, meliputi ‘

1. Kedudukan sama dalam hukum dan pemerintahan,
2. Kedudukan dalam berorganisasi.
3. Kedudukan sama dalam membela negara.

Selain konsep diatas maka untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang baik maka menurut UUD 1945 diatur tujuh kunci pokok sistem pemerintahan negara Indonesia yang meliputi :

- a. Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum.
- b. Pemerintahan berdasarkan sistem konstitusional.
- c. Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan rakyat.
- d. Presiden ialah penyelenggara Pemerintahan negara yang tertinggi disamping MPR dan DPR.
- e. Presiden tidak bertanggung jawab pada DPR.
- f. Menteri negara adalah pembantu presiden dan tidak bertanggung jawab pada DPR.
- g. Kekuasaan kepala negara tidak tak terbatas. (Kaelan : 190).

Konsep Tata Kelolah Pemerintahan yang baik haruslah memenuhi syarat-syarat :

- a. Pemerintahan dilaksanakan dengan sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelolah pemerintahan yang baik.
- b. Tata kelolah akan terwujud bila melibatkan tiga pilar yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat.
- c. Tata kelolah pemerintahan yang baik menurut Pancasila dan Kewarganegaraan akan terwujud sesuai dengan tujuh sistem pemerintahan negara menurut UUD 1945 serta nilai-nilai Pancasila dan Kewarganegaraan

Berdasarkan Prinsip Tatakelolah pemerintah yang baik menurut Pancasila maka birokrasi Indonesia akan dilaksanakan dengan prinsip birokrasi yang ideal digabungkan dengan prinsip nilai-nilai Pancasila yang mencerminkan budaya Indonesia dan didasarkan UUD 1945.

B. Menurut Konsep ASN

1. Cara Untuk mewujudkan birokrasi melalui kebijakan makro dan mikro

STRATEGI REFORMASI BIROKRASI NASIONAL



Reformasi birokrasi melalui strategi makro dan mikro yaitu ingin mewujudkan sistem pelayanan publik melalui peningkatan integritas akuntabilitas kinerja aparatur. Sehingga akan tercipta aparatur yang profesional.

PRINSIP DASAR UU ASN

Pengembangan "sistem merit" dalam kebijakan dan manajemen ASN dengan ciri-ciri:

1. Seleksi dan promosi secara adil dan kompetitif
2. Menerapkan prinsip fairness
3. Penggajian, reward and punishment berbasis kinerja
4. Standar integritas dan perilaku untuk kepentingan publik
5. Manajemen SDM secara efektif dan efisien
6. Melindungi pegawai dari intervensi politik & dari tindakan semena-mena.

Sistem Merit adalah kebijakan dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, ataupun kondisi kecacatan.

Bab. III. Kesimpulan dan Saran

A. Kesimpulan

1. Pengertian birokrasi di Indonesia adalah Lembaga pemerintahan yang menjalankan tugas pelayanan publik baik ditingkat pusat maupun daerah dengan menerapkan nilai-nilai Pancasila dan berdasarkan UUD 1945 dan sesuai dengan budaya Indonesia (Kursip Penulis berdasarkan pendapat para ahli birokrasi).
2. Birokrasi Indonesia akan dilaksanakan dengan prinsip birokrasi yang ideal menurut para ahli digabungkan Tata kelolah pemerintahan yang baik dengan prinsip nilai-nilai Pancasila yang mencerminkan budaya Indonesia dan didasarkan UUD 1945.

B. Saran

1. Agar aparatur pemerintah melaksanakan prinsip-prinsip birokrasi yang baik dengan jalan melalui pembelajaran, pendidikan dan kesadaran mematuhi hukum dan peraturan.
2. Agar Aparatur pemerintah mengenali kembali peristiwa sejarah birokrasi yang lama sehingga dapat menciptakan bieokrasi yang ideal sesuai dengan prinsip Good Governance Pancasila.

Literatur

Herbani Pasolong, Teori Administrasi Publik, Alfabeta, Bandung, 2010

Kaelan, Ms, Pendidikan Pancasila, Paradigma, Yogyakarta, 2008

M.Makhfuz, Hukum administrasi Negara, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013

Safri Nugraham Hukum Administrasi Negara, Center for Law and Good Governance Studies. Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007

UUD 1945 yang diamademen

UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara