

## REFORMASI BIROKRASI PEMERINTAH DAERAH

<sup>1</sup>Budi Darmawan <sup>2</sup>Charis Cristiani

<sup>1</sup>Mahasiswa Magister Administrasi Publik FISIP UNTAG Semarang email : [budidarmawan@gmail.com](mailto:budidarmawan@gmail.com)

<sup>2</sup>Dosen Magister Administrasi Publik FISIP UNTAG Semarang Jawa Tengah Indonesia email : [charis-cristiani@untagsmg.ac.id](mailto:charis-cristiani@untagsmg.ac.id)

### ABSTRAK

Makalah ini membahas tentang peran reformasi birokrasi dalam mewujudkan penerapan secara tegas prinsip-prinsip clean government dan good government yang secara universal diyakini menjadi prinsip yang diperlukan untuk memberikan pelayanan prima kepada masyarakat. Ada beberapa pokok permasalahan yang menjadi penghalang terwujudnya reformasi birokrasi secara utuh yaitu : penyalahgunaan wewenang publik oleh pejabat di instansi, kurangnya mutu pelayanan terhadap masyarakat, perumusan dan pelaksanaan kebijakan program instansi yang masih bersifat rutinitas, efisiensi dalam pelaksanaan semua segi tugas organisasi rendah, serta belum terwujudnya birokrasi yang antisipasif proaktif dan efektif. Dalam mewujudkan prinsip tersebut diperlukan adanya reformasi birokrasi yang mampu berperan dalam area perubahan di bidang kelembagaan (organisasi), dan ketatalaksanaan. Pemerintah daerah dituntut mampu melaksanakan reformasi birokrasi demi tercapainya ekuualitas dengan negara lain dalam hal perwujudan pemerintah daerah yang bebas korupsi, kolusi dan nepotisme serta menyediakan pelayanan publik yang berkualitas sesuai dengan tantangan yang dihadapi, yaitu perkembangan kebutuhan masyarakat yang semakin maju dan persaingan global yang semakin ketat.

**Kata kunci** : reformasi birokrasi, pemerintah daerah, pelayanan publik

### ABSTRACT

*This paper discusses the role of bureaucratic reform in realizing a firm application of the principles of clean government and good government which are universally believed to be the principles needed to provide excellent service to the community. There are several main problems that hinder the realization of bureaucratic reform in its entirety, namely: abuse of public authority by officials in agencies, lack of quality of service to society, formulation and implementation of policies, agency programs that are still routine in nature, efficiency in the implementation of all aspects of organizational tasks is low, and not yet realized a proactive and effective anticipatory bureaucracy. In realizing these principles, it is necessary to have bureaucratic reform that is able to play a role in areas of change in the areas of institution (organization), and, management. Local governments are expected to be able to carry out bureaucratic reforms in order to achieve equality with other countries in the realization of regional governments that are free of corruption, collusion and nepotism and provide quality public services in accordance with the challenges faced, namely the development of increasingly advanced community needs and increasingly global competition. strict.*

**Keywords:** *bureaucratic reform, regional government, public services*

### I. PENDAHULUAN

Otonomi Daerah yang dicanangkan pemerintah, dengan dikeluarkannya UU. No 32 Tahun 2004, membawa konsekuensi adanya perubahan di segala bidang, khususnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Otonomi Daerah ini dilaksanakan dengan melihat adanya keragaman yang terjadi di masyarakat dan didorong oleh adanya tuntutan partisipasi dan keterbukaan yang diakibatkan

globalisasi dunia. Di era global sebuah organisasi pemerintah dituntut untuk dapat mengakomodir semua kebutuhan dan menyesuaikan dengan kondisi internasional. Birokrasi pemerintah sebagai mesin resmi yang mempunyai fungsi pelayanan, pada saat ini menjadi pusat perhatian semua kalangan, tidak terkecuali di daerah. Sebagaimana kita ketahui bersama, pemerintah daerah merupakan ujung tombak bagi berhasilnya otonomi daerah ini.

Kedudukan pemerintah daerah yang sangat strategis ini membutuhkan birokrasi yang berkualitas. Berbagai keluhan yang disampaikan masyarakat berkaitan dengan pelayanan birokrasi antara lain, berbelit-belit, lamban, mahal, tidak transparan seringkali kita dengar.

Apabila birokrasi itu baik, maka semua urusan yang berkaitan dengan masyarakat langsung, pasti akan berjalan dengan baik pula. Namun kenyataan masih banyak ditemui adanya hambatan dan kekurangan dalam memberikan pelayanan, sehingga menimbulkan kekecewaan. Sesungguhnya hambatan dan kekecewaan itu terjadi bukan karena disebabkan karena birokrasi, namun lebih banyak disebabkan karena birokrasi yang tidak baik. Hambatan dan kemacetan dalam birokrasi inilah yang kemudian memberikan kesan negatif terhadap birokrasi. Melihat betapa strategis dan pentingnya peranan birokrasi dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat, sudah saatnyalah birokrasi pemerintah untuk mereformasi diri, kembali ke fungsi asalnya yaitu pelayanan dan bahkan sudah mulai bergeser tidak hanya sebagai fasilitator dari semua kepentingan masyarakat, sesuai dengan grand desain reformasi birokrasi.

Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 ini lalu dibuatkan Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014 fase ke-1 dan Road Map Reformasi Birokrasi 2015-2019 fase ke-2. Pada 2020, Reformasi Birokrasi akan masuk fase ke-3, yaitu sejak 2020-2024. Fase ke-1 di bawah kepemimpinan Presiden SBY serta fase ke-2 dan ke-3 di bawah kepemimpinan Presiden Joko Widodo. Tujuan Reformasi Birokrasi sesuai GDRB 2010-2025, yakni untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan birokrasi pemerintah yang profesional, berintegritas tinggi, menjadi pelayan masyarakat, dan abdi negara. Birokrasi seperti itu diharapkan akan memberikan kontribusi nyata pada capaian kinerja pemerintahan dan pembangunan nasional serta daerah.

Tujuan Reformasi Birokrasi di atas ialah dalam rangka mengejar visi Reformasi Birokrasi 'terwujudnya pemerintahan kelas dunia'. Dalam rangka menjalankan program Reformasi Birokrasi pada kedua fase yang sudah berjalan, ditetapkanlah delapan area

perubahan, yaitu mentalitas ASN, pengawasan, akuntabilitas, kelembagaan, tata laksana, peraturan perundangan, dan pelayanan publik. Evaluasi terhadap capaian Reformasi Birokrasi fase pertama dan fase kedua pada kedelapan area perubahan menunjukkan hasil yang beragam. Namun, tetap menunjukkan kurang signifikannya perubahan yang terjadi. Reformasi Birokrasi pada area akuntabilitas pemerintah melalui pembangunan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) tampaknya merupakan area perubahan yang cukup signifikan. Area pelayanan publik, walaupun memperlihatkan terjadinya sejumlah perubahan dengan dibangunnya mal pelayanan publik dan berbagai usaha untuk meningkatkan kualitas pelayanan, masih merupakan area perubahan yang memprihatinkan. Data tentang kepatuhan pemerintah, terutama pemerintah daerah kabupaten/kota sebagai ujung tombak pelayanan publik, terhadap peraturan perundangan di bidang pelayanan publik (UU No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik) masih tidak baik. Demikian pula evaluasi Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) pada 2018 dan 2019 memperlihatkan masih sangat sedikit kementerian/lembaga dan pemerintah daerah yang menerapkan manajemen sumber daya manusia (SDM) dengan baik.

Area perubahan yang berkaitan dengan mentalitas aparatur sipil negara (ASN) malah tidak terlihat program dan gaungnya. Kapabilitas dan integritas ASN pun masih banyak dipertanyakan orang. Evaluasi terhadap area perubahan yang berkaitan dengan kelembagaan dan tata laksana (dalam hal ini *electronic government*) juga memperlihatkan hasil yang memprihatinkan. Salah satu temuan evaluasi terhadap implementasi *e-government* di Indonesia ialah rendahnya tingkat keterhubungan (*connectivity*) antarsistem *e-government*, baik dalam satu kementerian, lembaga, daerah maupun antar kementerian lembaga, dan daerah. Area perubahan peraturan perundangan dan pengawasan masih menjadi area perubahan yang paling memprihatinkan.

Masalah lain di luar kedelapan area perubahan yang juga menjadi masalah besar di Indonesia ialah soal *egoism sectoral* antarkementerian, lembaga, dan

daerah. Bahkan, *egoism sectoral* terjadi dalam satu kementerian, satu lembaga pemerintah, dan satu organisasi perangkat daerah tertentu. Masalah ini sering dikenal dengan *silo mentality*. Bahkan, menurut data yang ada, masih lebih dari 100 daerah di Indonesia yang sama sekali belum melaksanakan program Reformasi Birokrasi.

Laporan dari berbagai lembaga internasional juga menunjukkan kondisi birokrasi Indonesia yang masih memprihatinkan. Nilai *ease of doing business* (EoDB) Indonesia masih di bawah Malaysia, Thailand, dan bahkan Vietnam pada 2016-2019. Hal ini mengakibatkan daya saing investasi Indonesia di kawasan ASEAN cukup terpuruk. Indikator lain yang juga masih memprihatinkan ialah indeks persepsi korupsi yang walaupun ada perubahan, tapi tidak signifikan. Indikator terakhir yang dapat digunakan untuk menilai kualitas birokrasi Indonesia ialah *government effectiveness index* (GEI) yang masih kurang baik walaupun secara terus-menerus terjadi perbaikan.

Reformasi Birokrasi fase pertama dan kedua tampaknya menyisakan banyak 'pekerjaan rumah' yang harus diselesaikan dengan cepat dan tuntas oleh pemerintahan Joko Widodo. Apa tantangan yang dihadapi Indonesia dan juga berbagai pemerintahan di dunia pada masa yang akan datang? Sebuah buku yang berjudul *Government in 2071: Guidebook* (2018), pemerintahan di dunia, termasuk Indonesia dihadapkan pada era perkembangan teknologi yang canggih (*artificial intelligence*). Indonesia harus mengantisipasi era keterbukaan antarnegara yang semakin luas, yang berujung pada kemampuan untuk bersaing dalam rangka menarik calon investor yang kredibel. Indonesia menghadapi perubahan iklim (*climate change*) yang sangat signifikan, bahkan sudah berdampak pada sejumlah kota besarnya seperti Jakarta. Indonesia menghadapi warga dunia yang semakin tinggi mobilitasnya, demikian pula pada pertambahan penduduknya yang signifikan. Indonesia menghadapi ketertinggalan dalam hal kesejahteraan masyarakatnya, terutama pada bidang pendidikan dan kesehatan.

Tujuan penulisan makalah ini adalah mengukur sejauh mana strategi pemerintah daerah dalam melaksanakan reformasi birokrasi di bidang kelembagaan

(organisasi) dan ketatalaksanaan untuk meningkatkan pelayanan publik, meningkatkan kualitas SDA (Sumber Daya Aparatur) yang tangkas dan profesional, dalam melakukan dan meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat melalui perhitungan Analisis Beban Kerja dan Program Percepatan Standar Operasional Prosedur

Birokrasi di Indonesia, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah, sepanjang Orde Baru kerap mendapat sorotan dan kritik yang tajam karena perilakunya yang tidak sesuai dengan tugas yang diembannya sebagai pelayan masyarakat. Sehingga apabila orang berbicara tentang birokrasi selalu berkonotasi negatif. Birokrasi adalah lamban, berbelit-belit, menghalangi kemajuan, cenderung memperhatikan prosedur dibandingkan substansi, dan tidak efisien. Bahkan pandangan para pengamat lebih jauh lagi tentang model birokrasi di Indonesia. Karl D Jackson menilai bahwa birokrasi di Indonesia adalah model *bureaucratic polity* di mana terjadi akumulasi kekuasaan pada negara dan menyingkirkan peran masyarakat dari ruang politik dan Pemerintahan. Richard Robinson dan King menyebut birokrasi di Indonesia sebagai *bureaucratic capitalism*.

Sementara Hans Dieter Evers melihat bahwa proses birokrasi di Indonesia berkembang model birokrasi ala Parkinson dan ala Orwel. Birokrasi ala Parkinson adalah pola dimana terjadi proses pertumbuhan jumlah personil dan pemekaran struktural dalam birokrasi secara tidak terkendali. Sedang birokrasi ala Orwel adalah pola birokratisasi sebagai proses perluasan kekuasaan pemerintah dengan maksud mengontrol kegiatan ekonomi, politik dan sosial dengan peraturan, regulasi dan bila perlu melalui paksaan.

Dengan demikian birokrasi di Indonesia tidak berkembang menjadi lebih efisien, tetapi justru sebaliknya inefisiensi, berbelit-belit dan banyak aturan formal yang tidak ditaati. Birokrasi di Indonesia ditandai pula dengan tingginya pertumbuhan pegawai dan pemekaran struktur organisasi dan menjadikan birokrasi semakin besar dan membesar. Birokrasi juga semakin mengendalikan dan mengontrol masyarakat dalam bidang politik, ekonomi dan sosial.

Cap birokrasi Indonesia seperti itu ternyata bukan sampai di situ saja, tetapi

melalui pendekatan budaya birokrasi Indonesia masuk dalam kategori birokrasi patrimonial. Ciri-ciri dari birokrasi patrimonial adalah (1) para pejabat disaring atas dasar kriteria pribadi; (2) jabatan dipandang sebagai sumber kekayaan dan keuntungan; (3) para pejabat mengontrol baik fungsi politik maupun fungsi administrasi; dan (4) setiap tindakan diarahkan oleh hubungan pribadi dan politik.

Munculnya birokrasi patrimonial di Indonesia merupakan kelanjutan dan warisan dari sistem nilai tradisional yang tumbuh di masa kerajaan-kerajaan masa lampau dan bercampur dengan birokrasi gaya kolonial. Jadi, selain tumbuh birokrasi modern tetapi warisan birokrasi tradisional juga mewarnai dalam perkembangan birokrasi di Indonesia. Sama seperti halnya abdi dalem dan priyayi yang juga berlapis-lapis, Pegawai Negeri pun terdiri dari berbagai pangkat, golongan dan eselon. Semboyan Pegawai Negeri adalah abdi negara mengandung makna berorientasi ke atas, sehingga mirip dengan birokrasi kerajaan, *ambtenaar*. Birokrasi lebih menekankan pada mengabdikan ke atas dari pada ke bawah sebagai pelayanan kepada masyarakat.

## II. METODE

Heaton (2004:16; dinukil Andrews, et.al., 2012:12) merumuskan analisis data sekunder (ADS) itu sebagai *“a research strategy which makes use of pre-existing quantitative data or pre-existing qualitative data for the purposes of investigating new questions or verifying previous studies”*. Jadi, analisis data sekunder, menurut Heaton, merupakan suatu strategi penelitian yang memanfaatkan data kuantitatif ataupun kualitatif yang sudah ada untuk menemukan permasalahan baru atau menguji hasil penelitian terdahulu. Sebutan strategi penelitian itu setara dengan sebutan metode penelitian. Johnston (2014:620) menegaskan dengan menyatakan bahwa *“Secondary data analysis remains an under-used research technique in many fields . . . . Given the increasingly availability of previously collected data to researchers, it is important to further define secondary data analysis as a systematic research method.”* (Analisis data sekunder itu masih tetap sebagai teknik penelitian yang jarang

digunakan diberbagai bidang . . . . Dengan semakin banyaknya data hasil penelitian yang tersedia untuk dimanfaatkan para peneliti, maka sangat penting untuk kemudian menegaskan analisis data sekunder itu sebagai metode penelitian yang sistematis)

Analisis data sekunder itu dengan demikian dapat dirumuskan sebagai berikut. Pertama, ADS bukan merupakan metode analisis data, melainkan metode (strategi) penelitian. Oleh karenanya, menurut Andrews dkk (2012), metode analisis data semisal teori *grounded* (analisis data kualitatif) dan analisis statistik (analisis data kuantitatif) dapat dipergunakan oleh metode penelitian analisis data sekunder. Kedua, ADS mempergunakan atau memanfaatkan data sekunder, yaitu data yang sudah ada. Dalam hal ini peneliti ADS tidak mengumpulkan data sendiri, baik dengan wawancara, penyebaran angket atau daftar isian, melakukan tes, menggunakan skala penilaian atau skala semacam *skala likert*, ataupun observasi. Data sekunder itu dapat berupa data hasil penelitian, dapat pula berupa data dokumenter administratif kelembagaan. Ketiga, tujuan ADS, menurut Heaton, bisa berupa menggali dan menemukan permasalahan (pertanyaan) penelitian baru, bisa pula menguji kebenaran hasil penelitian terdahulu.

Tujuan penelitian ADS sebenarnya bisa beragam. Andrews dkk, misalnya, mencatat rumusan tujuan penelitian ADS itu antara lain untuk: (1) menerapkan permasalahan penelitian baru—tegasnya meneliti dengan tujuan penelitian yang baru yang berbeda dari penelitian terdahulu (Heaton, 2004), (2) memanfaatkan data lama untuk memunculkan idea-idea baru (Fielding, 2004), (3) “menguji” hasil penelitian yang sudah dilakukan, baik berujud “verifikasi” (menguji ketidakbenaran dengan bukti yang benar), “refutasi” (menguji kebenaran dengan bukti ketidakbenaran) ataupun “refinemen” (perbaikan), (4) “mengeksplor” data dari sudut pandang yang berbeda (Hinds, Vogel & Clarke-Steffen, 1997)—“mengeksplor” data dimaksudkan “mengobok-obok” data (dalam arti netral) atau menjelajahi, menyelami, mengayak-menyaring data.

Tujuan-tujuan penelitian DS di atas lebih banyak terkait dengan data sekunder hasil penelitian. Seperti telah disebutkan,

selain data hasil penelitian masih ada data sekunder lain yang dapat disebut sebagai data administratif yang hasilnya lebih banyak berupa laporan administratif. Data administratif tidak selamanya hanya berupa laporan administratif, melainkan bisa pula mengandung "nilai penelitian" walau lebih bersifat administratif, utamanya "penelitian evaluatif administratif." Dari pembahasan di atas, maka jika ADS mempergunakan atau memanfaatkan data hasil penelitian terdahulu, maka tujuan ADS berbeda (harus berbeda) dari tujuan penelitian terdahulu. Tegasnya, dengan tujuan lain, peneliti ADS menggunakan data hasil penelitian terdahulu (baik hasil penelitian sendiri ataupun penelitian orang lain) untuk dianalisis guna menjawab fokus penelitian atau permasalahan (pertanyaan) penelitiannya. Ini perlu ditegaskan, karena pada umumnya penelitian ADS yang mempergunakan atau memanfaatkan data administratif kelembagaan sudah dapat dipastikan tujuannya berbeda dari maksud atau tujuan data administratif dikumpulkan. Data administratif dikumpulkan lazimnya untuk keperluan administratif, bukan untuk keperluan penelitian.

Metode ADS dalam penulisan makalah ini lebih menitikberatkan pada kemampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan reformasi birokrasi sesuai dengan Grand Desain Reformasi Birokrasi sesuai dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010. Metode ADS penulis gunakan untuk menelaah kebijakan pemerintah daerah dalam menerapkan reformasi birokrasi pada bidang kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan, dengan penerapan perhitungan Analisis Beban Kerja dan Program Percepatan Standar Operasional Prosedur, dan sumber daya manusia sesuai dengan dasar jurnal, artikel dan penelitian terdahulu atau penelitian yang sudah dilakukan.

### III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pendekatan komperhensif menempatkan pembenahan birokrasi sebagai konsep yang mencakup ruang lingkup yang luas dan menyeluruh, tanpa adanya prioritas atau fokus pada sektor tertentu. Model pembenahan birokrasi yang komperhensif sebagaimana dikemukakan dalam konsep diatas dalam pelaksanaanya harus didukung oleh kemampuan, maupun

dana yang memadai, karena cakupan pelaksanaan program sangatlah luas. Oleh karenanya, konsep pembenahan birokrasi sesungguhnya merupakan konsep yang luas ruang lingkungnya karena mencakup pembenahan struktural maupun kultural. Permasalahan timbul ketika ternyata upaya pembenahan yang telah dilakukan secara relatif komperhensif tersebut belum mampu memberikan hasil seperti yang diharapkan. Beberapa studi yang dilakukan masih mengungkapkan tidak adanya perubahan dalam budaya birokrasi dan perilaku birokrasi dalam pelayanan publik (Dwiyanto, 2002). Seperti diketahui sebelumnya, dalam grand design reformasi birokrasi 2010-2025 bahwa dilakukan beberapa program secara simultan dan sekaligus mencakup 8 (delapan) area perubahan, grand design ini berlaku untuk setiap Kementerian/ Lembaga maupun Pemerintah Daerah, namun sebagaimana diketahui bahwa karakteristik tiap institusi berbeda terlebih lagi di tiap-tiap daerah sehingga memerlukan perlakuan khusus dalam menerapkan. Dari sisi kultural, Seperti dibahas sebelumnya sistem birokrasi yang berlaku di Indonesia sekarang tidak dapat dilepaskan dari sejarah masa lalu dalam pemerintahan kerajaan, pemerintahan kolonial dan pemerintahan Orde Lama. masing-masing tahap tersebut membawa corak birokrasi sendiri. Pengaruh feodalisme dan kolonialisme masih terus berlanjut dan pola hubungan "*patronclient*" menjadi referensi utama dalam birokrasi. Struktur modelnya masih membawa nilai-nilai patrimonial ataupun paternalistik.

Dalam program penataan dan penguatan organisasi dan penataan tata laksana ini terdapat 4 (empat) aktor yang memiliki kepentingan terhadap manfaat program antara lain: Tim Reformasi Birokrasi Nasional (UPRBN), Tim Reformasi Birokrasi Pemerintah Daerah khususnya program penataan dan penguatan organisasi dan penataan tata laksana, pegawai lingkup Dinas Sosial Provinsi Jawa Tengah sebagai pengguna layanan jasa di Dinas Sosial Provinsi Jawa Tengah. Berdasarkan pemetaan yang telah Penulis lakukan, masing-masing aktor tersebut mempunyai kepentingan yang berbeda, terlepas dari manfaat dan tujuan program, dari pihak implementator berkepentingan melaksanakan kegiatan penataan dan

penguatan organisasi dan penataan tata laksana sesuai dengan garis arah kebijakan yang telah ditetapkan, implementator harus memastikan bahwa setiap tahapan yang dilakukan sesuai dengan kebijakan program reformasi birokrasi nasional. Untuk Tim Reformasi Birokrasi selaku implementator terdapat perbedaan kepentingan antara Tim Reformasi Birokrasi Nasional dan Tim Reformasi Birokrasi Dinas Sosial Provinsi Jawa Tengah, khususnya pada program penataan dan penguatan organisasi, di satu sisi Tim RB nasional berkepentingan menjadikan target organisasi ramping dengan adanya pemangkasaan, sedangkan Tim RB Dinas Sosial Provinsi Jawa Tengah mengupayakan agar organisasi tidak dipangkas namun dipertajam tugas, pokok dan fungsinya. Kepentingan yang sama yang dirasakan seluruh pegawai Dinas Sosial Provinsi Jawa Tengah, namun kepentingan yang utama bagi pegawai adalah peningkatan kesejahteraan dengan didapatkannya remunerasi/tunjangan kinerja sebagai hasil dari reformasi birokrasi. Dan untuk Stakeholder kepentingan yang berhasil dipetakan oleh Penulis adalah bagaimana rentang kendali/ alur birokrasi dapat dipangkas sehingga mempermudah dan mempercepat pelayanan publik. Stakeholder dalam hal ini mendukung sepenuhnya kegiatan reformasi birokrasi ini secara keseluruhan. Kemudian penyebab yang selanjutnya ialah terkait sumber daya anggaran dimana pembiayaan program hanya dialokasikan selama 3 dan 4 tahun, sedangkan masa pelaksanaan program yang tercantum dalam road map yaitu selama 5 tahun.

Upaya Percepatan Reformasi Birokrasi Bidang Penataan Organisasi dan Tatalaksana di Dinas Sosial Provinsi Jawa Tengah Penambahan atau perampingan struktur organisasi harus memperhatikan aspek objektif fungsi atau tugas struktur yang akan ditambah atau dilikuidasi. Dalam konteks penataan kelembagaan, perubahan suatu institusi tidak terlepas dari dimensi "besaran organisasi" yaitu perampingan (*downsizing*) dan pembesaran (*upsizing*) atau biasa disebut dalam istilah restrukturisasi. Dengan kata lain dalam Marbun, (2002-472), "kebijakan restrukturisasi adalah sebuah proses mencari ukuran yang sesuai dan seimbang antara beban tugas/kewenangan

pemerintah disatu pihak, dengan kemampuan dan kebutuhan obyektif dipihak lain". Oleh karena itu format kelembagaan dapat mengalami pengembangan (*expansion*) ataupun pengecilan (*contraction*), tergantung dari perubahan dinamis variabel-variabel yang mempengaruhinya. Penataan dan penguatan organisasi sebagai salah satu tahapan atau program dalam reformasi birokrasi bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas organisasi pemerintah secara proposional sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan tugas, dalam prakteknya, penataan organisasi memang selalu membentuk kekuatan tarik menarik antara pembesaran (*upsizing*) dan perampingan (*downsizing*), serta bergerak diantara dua titik ekstrem pada kontinum tersebut. Menurut Thoha (2009-50) dalam konsep yang dikembangkan oleh Harry Mintzberg, Sekretariat setara dengan *middle line* akan dalam perkembangannya tidak seluruh konsep tersebut bisa dijalankan oleh Sekretariat, sedangkan Bidang dikelompokkan dalam *operating core*. Adapun panti bisa digolongkan dalam *technostructure*, namun beberapa bidang dalam Panti bisa pula bersifat *middle line*, tetapi bisa juga dikelompokkan ke *operating core*. Oleh karena sifat Panti bisa ke *middle line* akan tetapi tidak seluruhnya berada disitu, demikian ada yang bersifat *operating core* akan tetapi tidak seluruhnya masuk kedalamnya, maka lebih tepat dimasukkan kedalam golongan *technostructure*. JFT mempunyai tugas memberikan telaahan mengenai masalah sosial sesuai bidang tugasnya, dilihat dari fungsi yang sifatnya memberikan dukungan kepada pimpinan organisasi, maka fungsi ini disebut Mintzberg sebagai *supporting staff*, namun dari beberapa JFT ada yang tidak kompeten dalam bidangnya, bahkan pejabat struktural belum memanfaatkan institusi JFT sebagaimana mestinya. JFT dilihat dari tugas dan fungsinya yang akan lebih cocok dengan tipe *adhocracy* yang dicirikan diferensiasi horisontal yang tinggi, diferensiasi vertikal yang rendah, formalisasi yang rendah, desentralisasi, fleksibilitas dan daya tanggap tinggi, diferensiasi horisontal besar karena *adhocracy* pada umumnya diisi oleh profesional dengan tingkat keahlian tinggi. Ukuran efektifitasnya didasarkan pada penggunaan mekanisme

koordinasi melalui penyesuaian bersama (*mutual adjustment*). Bila ditinjau dari tugas dan fungsinya sekretariat memiliki output yang cukup jelas, misalnya: konsep kebijakan, dukungan sarana dan prasarana kerja bagi satuan kerja, tatalaksana, produk hukum, penataan kelembagaan, pelaksanaan koordinasi. Adapun outcome-nya cukup sulit terdeteksi karena yang mengimplementasikan kebijakan adalah Bidang teknis atau Panti terkait dan sulit diukur seberapa jauh dukungan administratif yang diberikan kepada satker terkait, kondisi dimana output-nya dapat diamati tetapi outcome-nya sulit diamati oleh Wilson (1989) disebut *procedural organization*.

Bidang dan Panti yang bersifat lebih kepada *operating core*, maka lebih sesuai bila menerapkan struktur birokrasi profesional (The Professional Bureucracy). Struktur birokrasi profesional merupakan struktur yang lengkap terdiri dari lima bagian organisasi. Konfigurasi menggabungkan standarisasi dan desentralisasi. Kekuatan desain ini terletak pada *operating core* karena struktur ini mempunyai otonomi yang diberikan melalui desentralisasi untuk menerapkan keahlian mereka. Pada umumnya organisasi profesional terkait dengan karakteristik pekerjaan yang memerlukan standar tingkat pengetahuan dan pendidikan yang tinggi.

Analisa Beban Kerja (ABK), yaitu untuk mengetahui proposional beban kerja dan mengetahui apakah struktur organisasi mencukupi atau terlalu banyak untuk lingkup mikro, apakah terjadi beban kerja berlebih sehingga perlu ditingkatkan atau ditambah unit baru atau terjadi sebaliknya harus dipangkas karena unit kerja dinilai tidak efektif karena kurang beban kerja, dan bagaimana status pegawai yang unitnya di tambah maupun dipangkas. Jika dilakukan *tracebility* terhadap hasil Analisa Beban Kerja maka akan mudah ditemukan identifikasi masalah yang ada dalam tugas, pokok dan fungsi maupun kinerja unit organisasi yang dapat menjadi pertimbangan dalam penataan organisasi dan tata laksana.

Namun berdasarkan hasil observasi Penulis, data ABK belum dijadikan acuan dalam menentukan besaran organisasi dalam menjalankan program penataan dan penguatan organisasi dan juga penataan

tata laksana sebagaimana yang diamanatkan peraturan perundang-undangan, padahal output dari program tersebut adalah organisasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran. Penyusunan ABK hanya sebatas pemenuhan dokumen dan pelaksanaan kegiatan saja, apabila terjadi *contraction* atau *expansion* sesuai dengan sasaran program yang menjadi dampak adalah bagaimana pendistribusian pegawai dan juga pendistribusian tugas, pokok dan fungsi yang dipangkas atau dimerger dengan tugas pokok fungsi unit yang lain atau yang terkait. Dalam hal ini mutasi pegawai menjadi salah satu solusi tepat dengan mempertimbangkan kompetensi masing-masing individual dan perlu juga diidentifikasi pegawai-pegawai yang akan memasuki purna tugas untuk dipindah kedalam organisasi yang akan kontraksi secara bertahap, hal ini dilakukan untuk meminimalisir konflik dan mempercepat upaya penataan dan penguatan organisasi.

Program penataan tata laksana ini sangat bergantung bagaimana program penataan dan penguatan organisasi diimplementasikan, karena apabila organisasi dipangkas, bergabung atau hilang, itu akan mempengaruhi proses bisnis didalamnya yang dalam hal ini proses bisnis atau ketatalaksanaan atau Standar Operasional Prosedur (SOP). Besarnya jumlah SOP di Dinas Sosial Provinsi Jawa Tengah yang belum dilaksanakan atau yang belum di movev (monitoring dan evaluasi) menjadi hambatan dalam proses implementasi dan menyebabkan nilai penataan tata laksana menjadi rendah, bersamaan juga dengan nilai penataan penguatan dan organisasi karena sifat ketergantungannya tersebut.

Program percepatan (*quick wins*) atau juga sering disebut *low-hanging fruit* adalah suatu inisiatif yang mudah dan cepat dicapai yang mengawali suatu program besar dan sulit. *Quick wins* merupakan sebuah aktivitas nyata dan dirasakan manfaatnya secara cepat oleh pemangku kepentingan utama, baik secara eksternal maupun internal organisasi. Jhon. P. Kotter (2009-13), menyatakan bahwa "untuk menuju manajemen perubahan setidaknya ada 8 (delapan) langkah dan salah satunya adalah membuat *quick wins* atau pencapaian target atau performance tertentu

dalam jangka pendek yang signifikan mempengaruhi organisasi". Untuk mempercepat kegiatan penataan tata laksana salah satunya dengan *quick wins* yaitu dengan mengidentifikasi beberapa SOP strategis yang bersifat layanan publik untuk dapat dilebih dahulukan penataannya, alasan pertama karena urgensinya penting untuk dapat dirasakan langsung oleh masyarakat dan kedua, yaitu sambil menunggu penataan dan penguatan organisasi yang sedang dijalankan, dan ketiga, yaitu dalam rangka melakukan efektifitas dan efisiensi anggaran, apabila kegiatan SOP seluruhnya dilaksanakan dan terjadi pemangkasan atau peleburan organisasi, maka kegiatan tersebut menjadi sia-sia. Perumusan *quick wins* harus merupakan bagian utama (*core business*) dari peran, tugas, fungsi dan karakteristik Dinas Sosial Provinsi Jawa Tengah. Adanya 26 (dua puluh enam) jenis pelayanan di Dinas Sosial Provinsi Jawa Tengah yang disesuaikan dengan jumlah PMKS, maka percepatan SOP pelayanan publik baik yang terkait dengan keintegrasian pelayanan dalam bentuk *e-government* dan waktu pelayanan menjadi salah satunya cara untuk dijadikan dalam program percepatan *quick wins*.

#### IV. Simpulan

Dari data yang didapat dan diolah oleh Peneliti didapat beberapa temuan utama antara lain

- a. Terkait tugas, pokok dan fungsi di Dinas Sosial Provinsi Jawa Tengah terjadi 2 potensi tumpang tindih antar unit internal di Dinas Sosial Provinsi Jawa Tengah (penanganan PMKS dalam panti) dan 6 potensi tumpang tindih dengan instansi lain (Biro Kesra, Satuan Polisi Pamong Praja, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi, DP3A Dalduk KB)
- b. Terkait mekanisme, sistem dan prosedur, ditemukan bahwa Standar Operasional Prosedur di Dinas Sosial Provinsi Jawa Tengah belum di monitoring dan evaluasi (monev).
- c. Terkait pelaksanaan road map penataan organisasi dan tata laksana, ditemukan bahwa kepentingan-kepentingan para aktor atau implementor turut menghambat belum maksimalnya implementasi reformasi birokrasi

bidang penataan organisasi dan tatalaksana di Dinas Sosial Provinsi Jawa Tengah. Bahwa terdapat perbedaan kepentingan masing-masing aktor implementasi terhadap sasaran program khususnya pada program penataan dan penguatan organisasi, di satu sisi adanya kepentingan untuk menjadikan target organisasi ramping dengan adanya pemangkasan, sedangkan kondisi internal mengupayakan agar organisasi tidak dipangkas namun dipertajam tugas, pokok dan fungsinya. Dan juga keterbatasan anggaran karena tidak sesuai antara dana dan waktu pelaksanaan road map.

#### REFERENSI

- Putra SA: Reformasi birokrasi bidang organisasi dan tata laksana di kementerian kelautan dan perikanan jakarta. Jurnal Sosial dan Ilmu Politik. 2015 Feb 24;4(1):14-8
- Andrews, Lorraine, et.al.. Classic Grounded Theory to Analyze Secondary Data: Reality and Reflections. The Grounded Theory Review. 2012;11(1).
- Adnan MF: Reformasi birokrasi pemerintahan daerah dalam upaya meningkatkan pelayanan publik. Jurnal Ilmiah Ilmu-Ilmu Humaniora. 2013;12(2):12-7