

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 LATAR BELANG MASALAH

Krisis ekonomi yang dialami Indonesia tahun 1997, pada tahun 1998 telah berkembang menjadi `krisis multidimensi. Pada Peraturan Presiden RI Nomor 81 Tahun 2010 Tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 – 2025, Kondisi tersebut mengakibatkan adanya tuntutan kuat dari segenap lapisan masyarakat terhadap pemerintah untuk segera diadakan reformasi penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Sejak itu, telah terjadi berbagai perubahan penting yang menjadi tonggak dimulainya era reformasi di bidang politik, hukum, ekonomi, dan birokrasi, yang dikenal sebagai reformasi gelombang pertama. Perubahan tersebut dilandasi oleh keinginan sebagian besar masyarakat untuk mewujudkan pemerintahan demokratis dan mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat yang didasarkan pada nilai-nilai dasar sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945.

Melihat banyaknya kekurangan pemerintahan Indonesia dalam bidang pembangunan nasional dan terpuruknya tatanan beberapa aspek seperti ekonomi, sosial budaya dan politik, membuat Indonesia semakin lemah menghadapi tantangan di era globalisasi. Indonesia menghadapi tantangan-tantangan berat di segala bidang; krisis multi dimensi, ancaman desintegrasi, dan keterpurukan ekonomi. Indikator-indikator pembangunan menunjukkan bahwa posisi Indonesia berada dalam kelompok rendah dalam peta kemajuan pembangunan bangsa-bangsa, baik dilihat dari indeks pembangunan manusia, ketahanan ekonomi, struktur industri, perkembangan pertanian, sistem hukum dan peradilan, penyelenggaraan clean government, dan penyelenggaraan *good governance* baik pada sektor publik mau pun bisnis. Selain itu Indonesia masih dipandang sebagai negara dengan resiko tinggi, dengan tingkat korupsi termasuk tertinggi, demikian pula dari besarnya hutang luar negeri. Dan perkembangan politik di Indonesia yang ditandai dengan kekasaran politik dan jumlah partai politik terbesar di dunia, menunjukkan kultur politik dan kehidupan demokrasi yang belum mantap,

merupakan fenomena yang memerlukan perhatian sungguh-sungguh dari setiap pemimpin bangsa. Pengertian penataan birokrasi atau penataan ulang sistem birokrasi nasional dalam dokumen dan kebijakan pemerintah selama ini lebih banyak diartikan secara parsial sebagai restrukturisasi organisasi aparatur pemerintahan, tidak meliputi keseluruhan dimensi sistemik secara terpadu. Konsep tersebut perlu disempurnakan dengan menambahkan revitalisasi pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen pemerintahan, dan diamalkannya secara konsisten dimensi-dimensi spiritual yang melekat pada sistem administrasi Negara dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa. Hal ini menuntut perubahan kompetensi SDM secara menyeluruh yang perlu dijabarkan secara konsisten dan proporsional. Sejalan dengan itu, konsep restrukturisasi organisasi yang dianut selama ini, kedepan perlu dilandasi pemikiran yang lebih mendasar, yang mengakomodasikan berbagai perubahan lingkungan strategik internal dan eksternal, dalam jangka pendek, menengah dan jangka panjang serta memberikan rumusan yang jelas mengenai makna, ruang dan kewenangan publik. Dalam arti dan lingkup demikianlah, reformasi birokrasi yang memang perlu dilakukan secara sistemik dan sistematis. Hal tersebut menjadi semakin terasa penting sebab yang kiranya perlu menjadi pemikiran dan upaya pembaruan ke depan adalah mewujudkan Pengaruh Reformasi Birokrasi Sebagai Pembaharuan yang Fungsi dalam Pembangunan Nasional Indonesia.

Memasuki ruang sempit dalam pandangan tatanan pemerintahan, yakni pandangan masyarakat dalam melihat kinerja pemerintah. Banyak beberapa hal yang membuat penilaian buruk pada kinerja pemerintahan khususnya petugas aparatur negara seperti pegawai negeri sipil, penilaian ini merujuk pada kinerja, pelayanan serta output kinerja yang buruk. Tentunya sebagai masyarakat yang harusnya mendapatkan pelayanan prima banyak kecewa dalam hal ini. Protes dan komentar pedas seringkali terlontar untuk pegawai negeri sipil yang menunjukkan kinerja buruk dan terang-terangan dilakukan seperti santai-santai dalam bekerja, disfungsi, pelayanan buruk, pulang tidak tepat waktu cenderung lebih awal, pungutan liar oleh oknum instansi, cara dan gaya bicara yang tidak kondusif layaknya seorang pelayan masyarakat dan budaya kerja yang tidak disiplin serta komitmen sebagai pegawai negeri yang tidak terpenuhi.

Berbagai permasalahan/hambatan yang mengakibatkan sistem penyelenggaraan pemerintahan tidak berjalan atau diperkirakan tidak akan berjalan dengan baik harus ditata ulang atau diperharui. Pada situs resmi kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara menjelaskan bahwa Reformasi birokrasi dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Dengan kata lain, reformasi birokrasi adalah langkah strategis untuk membangun aparatur negara agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional. Selain itu dengan sangat pesatnya kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi informasi dan komunikasi serta perubahan lingkungan strategis menuntut birokrasi pemerintahan untuk direformasi dan disesuaikan dengan dinamika tuntutan masyarakat. Oleh karena itu harus segera diambil langkah-langkah yang bersifat mendasar, komprehensif, dan sistematis, sehingga tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dapat dicapai dengan efektif dan efisien. Reformasi di sini merupakan proses pembaharuan yang dilakukan secara bertahap dan berkelanjutan, sehingga tidak termasuk upaya dan/atau tindakan yang bersifat radikal dan revolusioner.

Tjokrowinoto (1987:79) dalam bukunya "Kajian kritis birokrasi pelayanan di Indonesia" mengungkapkan, birokrasi yang terjadi di Indonesia pada dasarnya dirancang sebagai birokrasi yang rasional dengan pendekatan struktural-hirarkikal (tradisi weberian). Pendekatan Weberian dalam penataan kelembagaan yang berlangsung dalam pendayagunaan aparatur negara hingga dewasa ini, secara klasikal menegaskan pentingnya rasionalisasi birokrasi yang menciptakan efisiensi, efektivitas, dan produktivitas melalui pembagian kerja hirarkikal dan horizontal yang seimbang, diukur dengan rasio antara volume atau beban tugas dengan jumlah sumber daya, disertai tata kerja yang formalistik dan pengawasan yang ketat.

Namun, di dalam mengamati kondisi lingkungan masyarakat di mana organisasi birokrasi itu berada, bukanlah sesuatu yang mudah untuk dilakukan, sebab kondisi lingkungan masyarakat memiliki ciri-ciri spesifik yang berbeda-beda satu dengan yang lainnya. Birokrasi sebagai organisasi jenis seperti ini memiliki keterbatasan dalam memberikan pelayanannya pada masyarakat.

Berangkat dari keterbatasan inilah biasanya organisasi pelayanan membentuk pola pelayanan yang bagi sebagian masyarakat dianggap tidak masuk akal, persyaratan prosedur yang berbelit dari mekanisme yang ditentukan birokrasi pemerintah dalam mendapatkan pelayannya, dan sebagainya, serta tambah tidak masuk akal lagi kalau kita berharap bahwa birokrasi akan dapat menyelesaikan segala persoalan yang dihadapi masyarakat.

Saat ini istilah reformasi birokrasi telah menjadi *grand strategy* pemerintah untuk meningkatkan akuntabilitas kinerja sumber daya manusia khususnya pegawai negeri sipil (PNS) yang memiliki fungsi sebagai pelayanan masyarakat. Selain memenuhi tuntutan dan amanat gerakan reformasi untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, reformasi birokrasi merupakan suatu keniscayaan untuk menghadapi era globalisasi yang penuh tantangan. Untuk mewujudkan tujuan-tujuan reformasi birokrasi, pemerintah melalui Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025 serta Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014 telah menetapkan suatu kerangka kebijakan dan strategi implementasi reformasi birokrasi.

Kebijakan reformasi birokrasi didesain untuk menggapai visi "Terwujudnya Pemerintahan Kelas Dunia". Makna visi tersebut adalah mewujudkan pemerintahan yang profesional dan berintegritas tinggi, yang mampu menyelenggarakan pelayanan prima kepada masyarakat dan mampu menghadapi tantangan pada abad ke-21. Tetapi dalam mengimplementasikan kebijakan ini tentu memerlukan waktu yang lama untuk menuju visi dan misi kebijakan tersebut. Beberapa instansi bahkan belum sepenuhnya menerapkan kebijakan ini, namun berjalannya waktu dan keputusan yang tegas, maka kebijakan ini menjadi suatu tolak ukur dalam memperbaiki birokrasi di Indonesia yang masih banyak kekurangan.

Melihat dari permasalahan yang terjadi, Penulis mengidentifikasi bahwasannya kebijakan Reformasi Birokrasi dibuat adalah untuk membenahi tata kelola pemerintahan yang tidak kondusif dan bertujuan secara umum untuk mencapai loncatan peningkatan kualitas kinerja aparat pemerintah dari beberapa

hal, diantaranya:

1. Penataan kelembagaan yang tidak terstruktur sebagaimana mestinya, tata laksana yang rumit
2. Kapasitas sumber daya aparatur yang disfungsi
3. Kegiatan Korupsi yang meradang dan dianggap wajar
4. Pelayanan publik yang tidak maksimal

Beberapa instansi pemerintahan telah menerapkan kebijakan yang telah dibuat Kementerian Aparatur Negara, yaitu menerapkan reformasi birokrasi sebagai tulang punggung perubahan tatanan birokrasi pemerintah di instansi masing-masing. Dalam penulisan ini, peneliti menjadikan Arsip Nasional Republik Indonesia sebagai Obyek penelitian, ANRI adalah salah satu instansi pemerintah yang telah menerapkan kebijakan reformasi birokrasi dengan tujuan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik di lingkungannya. Dengan ini peneliti ingin meneliti Reformasi Budaya Kerja di Lingkungan Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI), dimana banyak ditemukan masalah kinerja sebelum diterapkannya *Grand design* Reformasi Birokrasi di lingkungan ANRI, banyak keluhan masyarakat mengenai pelayanan pegawai yang tidak prima, temuan pegawai yang mangkir dari tugas, dan buruknya tatanan birokrasi internal, dalam penelitian ini, peneliti akan membuat sebuah model dimana Reformasi Birokrasi mempengaruhi reformasi budaya kerja PNS.

I.2 FOKUS PENELITIAN

Prof.Dr.Hj. Sedarmayanti, M.Pd., APU dalam bukunya “Manajemen Sumber Daya Manusia- Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil” Reformasi Kepegawaian perlu dilakukan karena sumber daya aparatur merupakan titik sentral dalam system administrasi. Dalam perubahan tersebut terdapat dimensi strategis yang tercakup di dalamnya, antaranya:

1. Budaya Organisasi
2. Gaya Kepemimpinan
3. Kepegawaian
4. Kompetensi

5. Struktur
6. Sistem
7. Strategi

Pada penelitian ini, peneliti menentukan fokus berdasarkan hasil studi pendahuluan, pengalaman, referensi dan pandangan para ahli. penelitian ini juga bersifat sementara dan akan berkembang setelah peneliti di lapangan.



Dikutip dari buku Prof. Dr. Sugiyono (2014) “Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D” Spradley dalam Sanipah Faisal (1988) mengemukakan empat alternative untuk menetapkan fokus yaitu :

1. menetapkan fokus pada permasalahan yang disarankan oleh informan
2. menetapkan fokus berdasarkan domain- domain tertentu organizing domain
3. menetapkan fokus yang memiliki nilai temuan untuk pengembangan iptek
4. menetapkan fokus berdasarkan permasalahan yang terkait dengan teori-teori yang telah ada.

Dari alternatif diatas, peneliti menentukan fokus penelitian pada :

1. Kebijakan Reformasi Birokrasi sebagai Kebijakan Publik yang menjadi strategi dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik
2. Budaya Kerja Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Arsip Nasional Republik Indonesia Setelah di Terapkannya Kebijakan Reformasi Birokrasi

I.3 PERUMUSAN MASALAH

Dari latar belakang masalah dan Fokus masalah yang telah di jelaskan diatas, maka timbul berbagai pokok masalah, dalam penelitian ini Peneliti konsentrasi meneliti salah satu instansi pemerintah yang telah menerapkan kebijakan Reformasi Birokrasi, yaitu Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI). Peneliti akan membatasi penelitian ini dan fokus kepada beberapa masalah yang mencakup Reformasi Birokrasi di ANRI, diantaranya :

1. Apakah Reformasi Budaya Kerja Terjadi di ANRI?
2. Apakah Kebijakan Reformasi Birokrasi Merupakan Strategi yang tepat dalam merubah tata kelola birokrasi dalam hal budaya kerja di ANRI?
3. Apa Perbedaan yang signifikan sebelum dan setelah terjadinya Reformasi Birokrasi dalam hal Budaya kerja di lingkungan ANRI?

I.4 TUJUAN PENELITIAN

1. Menganalisa kebijakan Reformasi Budaya Kerja di ANRI
2. Mengetahui Peran Reformasi Birokrasi Sebagai Strategi yang tepat dalam merubah tata kelola birokrasi dalam hal budaya kerja di ANRI
3. Mengetahui perbedaan yang signifikan mengenai reformasi budaya kerja sebelum dan sesudah di terapkannya reformasi birokrasi di lingkungan ANRI

I.5 MANFAAT PENELITIAN

1. Memberikan informasi yang sistematis dengan bukti yang empiris mengenai kebijakan reformasi pemerintah khususnya di lingkungan ANRI.
2. Menjelaskan dan menjadi informasi yang tepat bagi pegawai ANRI dan publik mengenai kebijakan reformasi birokrasi sebagai sebuah strategi yang tepat dalam merubah tatanan birokrasi dalam hal reformasi budaya kerja.
3. Menjadi sebuah ilmu pengetahuan yang bermanfaat bagi banyak orang yang ingin mempelajari lebih dalam mengenai reformasi birokrasi dan reformasi budaya kerja pegawai.
4. Menjadi sebuah informasi bermanfaat bagi pengelola SDM dan pegawai.
5. Diharapkan bisa menjadi sebuah gambaran dan menjadi bahan diskusi yang baik mengenai reformasi birokrasi sehingga penelitian ini dapat berkembang lebih baik.

