

Tantangan Reformasi Birokrasi dalam Mewujudkan *Good Governance* berbasis Partisipasi Masyarakat

I Ketut Sukawati Lanang Putra Perbawa^{1*}, Fatma Ulfatun Najicha²

¹Faculty of Law, Universitas Mahasaraswati, Denpasar, Indonesia

²Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Indonesia

Info Artikel

Keywords:

Bureaucracy
Good Governance
Participation
The Reform

Kata kunci:

Birokrasi
Good Governance
Partisipasi
Reformasi

Corresponding Author:

I Ketut Sukawati Lanang Putra
Perbawa, E-mail:
sukawatilanang@gmail.com

P-ISSN : 2797-8192

E-ISSN: 2797-393X

Abstract

Bureaucracy indicates the efficacy of government administration, which is significantly influenced by the efficiency of the bureaucratic system. They are implementing regulations related to state administration in a bureaucratic environment, resulting in overlapping. Consequently, this research aims to examine the obstacles to bureaucratic reform in the pursuit of good governance, including community participation and bureaucratic transformation. This research employs a conceptual and statutory approach and is normative. The findings of this investigation indicate that bureaucratic reform encounters not only technical obstacles but also cultural, structural, and mental bureaucratic impediments. Globalization, technological advancements, public demands for enhanced services, and the necessity to eradicate corruption all contribute to bureaucratic transformation. Despite the numerous encouraging accomplishments, bureaucratic transformation in Indonesia continues to encounter numerous challenges, including the inconsistent implementation of changes throughout the country and the sluggish evolution of organizational culture. In the interim, effective governance assesses how public institutions manage public resources and conduct public affairs. Therefore, the quality of life or services that its citizens receive. Additionally, it is crucial to enhance community engagement to achieve effective governance. The bureaucratic reform strategy ultimately emphasizes the modification of the system, structure, culture, and human resources to improve efficiency, professionalism, and public trust in the government, thereby promoting public administration reform and good governance.

Abstrak

Birokrasi berfungsi sebagai indikator efektivitas penyelenggaraan pemerintahan yang penyelenggaraannya sangat bergantung pada efisiensi sistem birokrasi. Tumpang tindihnya peraturan-peraturan yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara di lingkungan birokrasi pada hakikatnya menjadi konsekuensi terhadap penerapannya. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tantangan reformasi birokrasi dalam mewujudkan good governance dari aspek transformasi birokrasi hingga partisipasi Masyarakat. Penelitian ini merupakan penelitian normative yang menggunakan pendekatan konseptual dan perundang-undangan. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa Reformasi birokrasi tidak hanya menghadapi tantangan teknis tetapi juga hambatan budaya, struktural, dan mental birokrasi. Transformasi birokrasi dipengaruhi oleh globalisasi, tuntutan masyarakat terhadap peningkatan pelayanan, kemajuan teknologi, dan keharusan untuk memberantas korupsi. Meskipun terdapat banyak pencapaian yang mengembirakan, transformasi birokrasi di Indonesia masih menghadapi sejumlah kendala, seperti lambatnya perubahan budaya organisasi dan tidak konsistennya implementasi perubahan di seluruh negeri. Sedangkan good governance mengukur bagaimana lembaga-lembaga publik menjalankan urusan publik dan mengelola sumber daya publik dengan metode yang disukai.

I. Pendahuluan

Birokrasi berfungsi sebagai indikator efektivitas penyelenggaraan pemerintahan yang penyelenggaraannya sangat bergantung pada efisiensi sistem birokrasi. Hal ini menunjukkan bahwa birokrasi merupakan faktor penting dalam menentukan efektivitas pemerintah suatu negara dalam melaksanakan program-program untuk kemajuanarganya. Permasalahan birokrasi di Indonesia akan selalu bersumber dari dua sumber kesulitan yang sangat kompleks. Permasalahan tersebut berasal dari faktor internal dan faktor eksternal menimbulkan permasalahan. Faktor internal, misalnya, berkaitan dengan permasalahan seperti kualitas sumber daya manusia yang relatif rendah, sistem dan prosedur yang rumit (bersifat birokratis), budaya kerja yang feodalistik, kepemimpinan yang tidak fleksibel dan seringkali tidak memiliki visi, standar moral dan intelektual yang rendah, dan organisasi yang gemuk. organisasi tanpa fungsi yang jelas, dan semangat kerja karyawan yang tidak memadai. Birokrasi di Indonesia, baik di tingkat pusat maupun daerah, sering mendapat sorotan dan kritik tajam pada masa Orde Baru karena perilaku pemimpinnya yang tidak sejalan dengan tanggung jawabnya sebagai pegawai negeri. Oleh karena itu, istilah “birokrasi” selalu dikaitkan dengan konotasi negatif. Tidak efektif, lamban, dan berbelit-belit, birokrasi cenderung mengutamakan prosedur dibandingkan substansi, sehingga menghambat kemajuan.¹

Dalam rangka menghadapi era globalisasi, sistem administrasi Indonesia harus memperkuat sistem administrasi pemerintahan di seluruh tanah air, termasuk di tingkat pusat dan daerah. Terlihat jelas bahwa laju reformasi di sektor birokrasi lebih lambat dibandingkan sektor lainnya. Oleh karena itu, pada tahun 2004 pemerintah menegaskan kembali pentingnya penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik dan pemerintahan yang beretika dalam rangka memberikan layanan masyarakat yang luar biasa. Reformasi birokrasi umumnya dipahami sebagai perubahan signifikan dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan, yang mencakup tidak hanya peraturan perundang-undangan tetapi juga struktur organisasi, manajemen, sumber daya manusia, pelayanan, dan akuntabilitas. Edukasi yang komprehensif didapat dari perjalanan panjang reformasi birokrasi guna menata sistem pemerintahan dengan lebih baik.² Gagasan reformasi birokrasi telah muncul sebagai titik fokus perbaikan di berbagai tingkatan organisasi pemerintahan belakangan ini. Hal ini dilakukan dalam upaya meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) yang berkualitas dan kompeten. Sumber daya manusia yang kompeten, memiliki standar pengetahuan, keahlian, dan perilaku etis yang tinggi, serta memiliki kepribadian yang berwibawa, menjadi katalis bagi kemajuan reformasi birokrasi di Indonesia. Hal ini dicapai melalui kecerdikan dan pengembangan layanan yang bermanfaat bagi masyarakat. Inisiatif reformasi birokrasi yang dilakukan pemerintah masih menemui berbagai kendala akibat lemahnya budaya organisasi, sistem informasi, akuntabilitas, integritas, dan komitmen dalam sistem, serta kualitas aparatur dan

¹ Rocío M. Garcia and Sarah L. Burns, 'Bureaucratic Politics in Protected Areas: The Voided Power Projection Efforts of Conservation Vis-à-Vis Forest Bureaucracies in Patagonia, Argentina', *Forest Policy and Economics*, 134 (2022), 102630 <<https://doi.org/10.1016/j.forpol.2021.102630>>.

² Vicky Zaynul Firmansyah and Firdaus Syam, 'Penguatan Hukum Administrasi Negara Pencegah Praktik Korupsi Dalam Diri Pemerintahan Indonesia', *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, 7.2 (2022), 325–44 <<https://doi.org/10.32697/integritas.v7i2.817>>.

sistem informasi. Khususnya, modifikasi yang dilakukan masih belum efektif dan belum sepenuhnya merevolusi lingkungan birokrasi.³

Tumpang tindihnya peraturan-peraturan yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara di lingkungan birokrasi pada hakikatnya menjadi konsekuensi terhadap penerapannya. Demikian pula peraturan perundang-undangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah saling tumpang tindih dan tidak terintegrasi secara menyeluruh.⁴ Hal ini dapat menyebabkan pejabat mengalami ketidakpastian dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya. Hal ini berdampak pada kinerja dan kualitas profesional. Sikap apatis masyarakat terhadap pengawasan sangat mempengaruhi pelaksanaan dan alur reformasi birokrasi. Hal ini disebabkan oleh ketidaktahuan masyarakat terhadap tanggung jawab penyelenggara negara, belum adanya prasarana dan sarana yang mampu menampung aspirasi masyarakat dalam penyelenggaraan dan pembangunan negara atas temuan masyarakat, serta kurang memuaskannya penerimaan masyarakat dalam menampung aspirasi masyarakat. Prinsip mendasar dari reformasi birokrasi adalah terbentuknya struktur tata kelola pemerintahan yang baik, yang memerlukan sejumlah perubahan untuk meningkatkan standar pelayanan masyarakat. Untuk mencapai tujuan *good governance*, perlu diperjelas siapa yang bertanggung jawab melaksanakan reformasi birokrasi. Tentu jawabannya adalah setiap unsur aparatur birokrasi harus tunduk pada setiap aspek yang dituangkan dalam ketentuan reformasi birokrasi. Kelembagaan birokrasi secara struktural diarahkan oleh pemimpin birokrasi, sehingga tugas dan tanggung jawab pemimpin terwujud dalam pelaksanaan reformasi birokrasi dalam bentuk pola.⁵

Menurut OECD, pemerintahan terbuka berarti pemerintahan yang terbuka terhadap kontribusi warga negara dan masyarakat untuk bersama-sama menciptakan nilai publik dan berkomitmen untuk menghormati tiga prinsip utama: memastikan transparansi penuh atas tindakan, proses, dan datanya; memungkinkan partisipasi warga negara dalam pengambilan keputusan dan proses; dan mempromosikan dan menerima kolaborasi warga dalam produksi jasa.⁶ Pemerintahan terbuka bertujuan untuk memungkinkan kerjasama antara administrasi publik dan masyarakat agar menjadi lebih transparan, efektif, dan demokratis. Tata kelola kolaboratif juga dibangun berdasarkan tiga paradigma inovasi yang muncul: inovasi yang didorong oleh pengguna, inovasi terbuka, dan penciptaan nilai Bersama. Tata pemerintahan yang baik berupaya untuk terus meningkatkan dan menghadirkan keunggulan dalam penyampaian layanan publik dan mengatasi keluhan warga dengan cara yang berarti. Tidak diragukan lagi, reformasi diperlukan untuk mengatasi tantangan-tantangan baru dalam mengelola urusan publik melalui peningkatan kemampuan administratif secara terus-menerus. Seiring dengan semakin matangnya demokrasi, perwakilan terpilih memainkan

³ Ahmad Maryudi and others, 'Holding Social Forestry Hostage in Indonesia: Contested Bureaucracy Mandates and Potential Escape Pathways', *Environmental Science & Policy*, 128 (2022), 142–53 <<https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.envsci.2021.11.013>>.

⁴ Nehru Asyikin, 'Legal Politics of Bureaucratic Reform in Really Good Governance According to Prophetic Law', *Legality : Jurnal Ilmiah Hukum*, 28.1 (2020) <<https://doi.org/10.22219/ljih.v28i1.10393>>.

⁵ Tedi Sudrajat, 'PERWUJUDAN GOOD GOVERNANCE MELALUI FORMAT REFORMASI BIROKRASI PUBLIK DALAM PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI NEGARA', *Jurnal Dinamika Hukum*, 9.2 (2009) <<https://doi.org/10.20884/1.jdh.2009.9.2.220>>.

⁶ Wieky Rusmanto, 'Tantangan Birokrasi Di Masa Pandemi Covid-19 Dalam Perspektif Administrasi Publik', *Jurnal Inovasi Penelitian*, 1.8 (2022) <<https://doi.org/https://doi.org/10.47492/jip.v2i8.1095>>.

peran yang lebih proaktif dalam pengambilan kebijakan.⁷ Oleh karena itu, penting bagi para wakil terpilih untuk memahami nuansa pembuatan kebijakan, dan upaya harus dilakukan untuk membangun kemampuan untuk membayangkan masa depan dan berupaya mewujudkannya. Tujuannya adalah untuk memperlengkapi seluruh rantai komando untuk mengkoordinasikan dan mengarahkan kapal menuju tujuan nasional.⁸

Tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*) adalah kunci peran birokrasi. Birokrasi memungkinkan terjadinya tata pemerintahan yang baik karena birokrasi merupakan bagian utama dari pelaksanaan keputusan atau kebijakan pemerintah.⁹ Reformasi birokrasi di Indonesia sebenarnya masih mengharapkan pemerintah untuk mengatur dan terlibat langsung dalam segala urusan warganya. reformasi pada hakikatnya menyangkut empat aspek. Pertama, reformasi mengandung kaitan dengan inovasi dan transformasi. Kedua, keberhasilan reformasi memerlukan perubahan yang sistemis dan luas, dan perubahan tersebut harus dilakukan dengan hati yang cermat dan terencana. Ketiga, tujuan reformasi adalah mencapai efisiensi dan efektivitas. Keempat, reformasi harus mampu mengatasi perubahan lingkungan hidup. Demikianlah ruang lingkupnya. Reformasi tidak hanya terbatas pada proses dan prosedur saja, namun juga mengaitkan perubahan pada tataran struktur dan sikap serta perilaku. Dalam posisi ini, pemerintah tidak hanya diharapkan menjadi pionir dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, namun secara subyektif seluruh instrumen birokrasi melindungi masyarakat. Disinilah pemerintah dijadikan sebagai pusat suaka bagi masyarakat untuk dilayani secara adil, jujur, terbuka, efisien dan efektif dalam birokrasi pemerintahan.¹⁰

Pemerintah sebelumnya memegang kuat kendali pemerintahan, cepat atau lambat mengalami pergeseran peran dari posisi yang serba mengatur dan mendikte ke posisi sebagai fasilitator. Hal ini sangat penting dalam rangka membangun dan melestarikan tatanan sosial serta membina peradaban, agar setiap individu dapat menjalani kehidupan sehari-hari dalam rangka urusan bernegara. Sepanjang evolusinya, pengertian pemerintahan mengalami perubahan paradigma dari yang sepenuhnya berorientasi pada negara menjadi berorientasi pasar (*market or public interest centric*); dari pemerintahan yang besar dan otoriter menjadi pemerintahan yang lebih kecil, lebih egaliter dan demokratis; dan dari sistem pemerintahan terpusat menjadi desentralisasi. *Good Governance* mencakup koordinasi yang efektif dan sinergi manajemen antara tata kelola sektor publik (pemerintah) dan tata kelola sektor masyarakat, dengan penekanan khusus pada tata kelola sektor swasta. Sinergi ini memungkinkan dihasilkannya output transaksional dari aktivitas masyarakat melalui mekanisme pasar yang

⁷ Bagus Setiawan Hardono, Nasrullah Nasrullah, and Beni Hidayat, 'Penegakan Hukum Administrasi Terhadap Ketidakpatuhan Amdal', *Media of Law and Sharia*, 2.1 (2021), 30–46 <<https://doi.org/10.18196/mls.v2i1.11481>>.

⁸ Andin Sofyanoor, 'PERAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DALAM PEMBERANTASAN KORUPSI DI INDONESIA', *SIBATIK JOURNAL: Jurnal Ilmiah Bidang Sosial, Ekonomi, Budaya, Teknologi, Dan Pendidikan*, 1.2 (2022), 21–30 <<https://doi.org/10.54443/sibatik.v1i2.9>>.

⁹ Kehinde John Adegbite and others, 'Bureaucracy and Policy Implementation in Democratic Governance: A Focus on Nigeria's Fourth Republic', *International Journal of Public Administration*, 45.15 (2022), 1070–80 <<https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1947318>>.

¹⁰ Qian Zhang and Linn Axelsson, 'Channelling through Bureaucracy: How Migration Intermediaries and State Actors (Re)Shape Chinese Migration to the Swedish Restaurant Industry', *Geoforum*, 123 (2021), 14–22 <<https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2021.04.016>>.

paling hemat biaya.¹¹ Oleh karena itu, *Good Governance* memerlukan tata kelola sektor swasta yang kompetitif dan efisien serta birokrasi publik yang efektif dan efisien. Selain itu, salah satu tata prinsip yang harus dianut dan dikembangkan dalam praktik *good governance* yakni partisipasi warga negara. Partisipasi warga negara mempunyai hak (dan melaksanakannya) untuk mengkomunikasikan pendapat dan berpartisipasi secara langsung atau tidak langsung dalam perumusan kebijakan publik.¹²

II. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metodologi hukum normatif yang diperoleh dari kajian literatur yang komprehensif. Penelitian ini menggunakan pendekatan konsep, perundang-undangan dan perbandingan. Bahan hukum primer menggunakan peraturan perundang-undangan terkait. Kemudian, bahan hukum sekunder terdiri dari artikel, makalah, dan literatur yang relevan. Selain bahan hukum primer dan sekunder, digunakan sumber hukum tersier seperti Kamus Hukum dan Kamus Umum Bahasa Indonesia untuk memperjelas dan mengarahkan bahan hukum tersebut.¹³

III. Pembahasan

1. Tantangan Reformasi Birokrasi dalam Mewujudkan *Good Governance* di Indonesia

Birokrasi berasal dari kata bahasa Inggris birokrasi, yang terdiri dari kosakata *bureau* (menunjukkan meja) dan *cratin* (menunjukkan kekuasaan). Hal ini menandakan bahwa otoritas ada pada individu atau organisasi yang berada di belakang meja. Selain menunjukkan organisasi pemerintah, birokrasi juga dapat merujuk pada organisasi apa pun yang memiliki misi yang jelas dan kerangka organisasi yang terstruktur.¹⁴ Reformasi birokrasi akan tetap menjadi prioritas pemerintah karena hal ini merupakan hal yang mendasar dalam meningkatkan administrasi pemerintahan dan meningkatkan posisi pemerintah di mata masyarakat global. Selain itu, reformasi bukanlah sebuah proses yang mudah karena tidak dapat dilakukan secara terpisah.¹⁵ Reformasi birokrasi tidak hanya menghadapi tantangan teknis tetapi juga hambatan budaya, struktural, dan mental birokrasi. Transformasi birokrasi dipengaruhi oleh globalisasi, tuntutan masyarakat terhadap peningkatan pelayanan, kemajuan teknologi, dan keharusan untuk memberantas korupsi. Untuk mencapai tujuan ini, inisiatif termasuk pengembangan sumber daya manusia, e-Government, dan sistem satu atap telah dilaksanakan. Transformasi birokrasi di Indonesia memberikan manfaat sosial yang signifikan, termasuk peningkatan aksesibilitas dan kualitas layanan publik, pengurangan

¹¹ Francis Fukuyama, 'What Is Governance?', *Governance*, 26.3 (2013), 347–68 <<https://doi.org/10.1111/gove.12035>>.

¹² Jale Tosun and Michael Howlett, 'Managing Slow Onset Events Related to Climate Change: The Role of Public Bureaucracy', *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 50 (2021), 43–53 <<https://doi.org/10.1016/j.cosust.2021.02.003>>.

¹³ Asianto Nugroho and others, 'Implementation of Worker Rights Protection for Government Employees with Employment Agreements', 2021 <<https://doi.org/10.2991/assehr.k.211014.023>>.

¹⁴ Rusmanto.

¹⁵ X Wu, M Ramesh, and M Howlett, 'Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities', *Policy and Society*, 34.3–4 (2015), 165–71 <<https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>>.

korupsi, penyederhanaan proses bisnis, serta peningkatan pendidikan dan layanan kesehatan. Hal ini juga berkontribusi terhadap pengurangan kesenjangan regional dalam pemberian layanan publik. Meskipun terdapat banyak pencapaian yang menggembirakan, transformasi birokrasi di Indonesia masih menghadapi sejumlah kendala, seperti lambatnya perubahan budaya organisasi dan tidak konsistennya implementasi perubahan di seluruh negeri. Di masa depan, perubahan yang lebih besar memerlukan dedikasi yang teguh dan upaya yang konsisten.¹⁶

Namun demikian, implementasi praktis birokrasi dirusak oleh kekurangan-kekurangan dan stigmatisasi (*the bad sides of bureaucracy*). Aspek-aspek negatif birokrasi terlihat jelas dalam pengaruhnya terhadap operasional pelayanan publik sehari-hari, terutama di negara-negara berkembang yang mewarisi tradisi birokrasi korup yang memberikan bantuan kurang antusias. Pemerintah dipercayakan untuk melayani masyarakat, apapun permintaannya. Ketika para pengkritik pemerintah ditanyai tentang evaluasi mereka terhadap praktik birokrasi, tanggapan mereka akan sangat bertentangan dengan identitas teoritis yang dikemukakan oleh para pendukungnya.¹⁷ Kekhawatiran ini sering kali disuarakan oleh para ilmuwan. Secara teoritis, sebagian besar individu memberikan penilaian yang kurang baik, karena birokrasi yang ketat dan formalistik dan tidak semua persoalan yang berkaitan dengan masyarakat dan pemerintah dapat didekati dengan cara yang formalistik.

Minimnya pelayanan publik saat ini merupakan gambaran kegagalan birokrasi dalam menyelenggarakan urusan publik secara efektif, baik di tingkat nasional maupun daerah. *Pertama*, perluasan struktur organisasi birokrasi pemerintah dan peningkatan belanja pegawai akibat rekrutmen pegawai yang tidak terkendali berkontribusi signifikan terhadap mendesaknya reformasi birokrasi di Indonesia. *Kedua*, beban keuangan yang besar akibat pemilu daerah menghabiskan kas pemerintah daerah. *Ketiga*, semangat yang berlebihan untuk memperkuat organisasi birokrasi negara tanpa melakukan penilaian persyaratan mengakibatkan rekrutmen dan pendanaan personel melebihi proyeksi awal. Akibatnya, beberapa daerah mengalami kelebihan birokrasi, sedangkan daerah lain justru mengalami hal yang sebaliknya.¹⁸

Tantangan yang terkait dengan penerapan skenario kelebihan tersebut disebut sebagai masalah triase kebijakan organisasi. Konsep ini merangkum fakta bahwa organisasi yang terbebani secara berlebihan, dalam praktiknya, terpaksa melakukan kompromi dalam berbagai keputusan ketika melaksanakan tugas implementasi. Semakin sering kompromi semacam itu harus dilakukan, tampaknya semakin merugikan kinerja implementasi organisasi terkait. Terlepas dari kenyataan bahwa literatur terbaru mengakui tantangan-tantangan ini dan triase kebijakan yang dihasilkannya, pemahaman kita tentang sejauh mana pola-pola ini berbeda antar organisasi sektoral dan nasional serta alasan untuk variasi ini masih terbatas.¹⁹

¹⁶ M Howlett, 'Policy Analytical Capacity: The Supply and Demand for Policy Analysis in Government', *Policy and Society*, 34.3–4 (2015), 173–82 <<https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.002>>.

¹⁷ Chrystal Jaye and others, "No Better or Worse off?: Mycoplasma Bovis, Farmers and Bureaucracy", *Journal of Rural Studies*, 88 (2021), 40–49 <<https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.10.007>>.

¹⁸ Kathy Burrell and Mateus Schweyher, 'Borders and Bureaucracies of EU Mobile Citizenship: Polish Migrants and the Personal Identification Number in Sweden', *Political Geography*, 87 (2021), 102394 <<https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2021.102394>>.

¹⁹ Nur Laila Meilani and Sudarsono Hardjosoekarto, 'Digital Weberianism Bureaucracy: Alertness and Disaster Risk Reduction (DRR) Related to the Sunda Strait Volcanic Tsunami', *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 51 (2020), 101898 <<https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2020.101898>>.

Penyelidikan struktur organisasi menempati posisi penting dalam bidang penelitian implementasi. Namun, diskusi utama dalam domain ini berkisar pada pertanyaan apakah kebijakan publik umumnya dianggap sebagai “organisasi tunggal yang kesepian?” atau apakah “perspektif analitik multiorganisasi” diperlukan untuk memperoleh proses pemahaman yang komprehensif. Sudut pandang organisasi yang berlaku terutama berfokus pada penggambaran dan pemetaan entitas-entitas yang terlibat dalam implementasi kebijakan, sekaligus melacak evolusi komposisi mereka. Namun demikian, penetapan prioritas ini gagal mempertimbangkan pertanyaan penting: Dengan cara apa entitas tertentu menghadapi hambatan beban kerja yang berlebihan dan mengelola seluk-beluk yang timbul dari pelaksanaan berbagai kebijakan secara bersamaan?

Komitmen pemerintah terhadap kelancaran implementasi kebijakan dan reformasi dapat sangat bervariasi dan dipengaruhi oleh budaya organisasi dan tingkat kepemilikan kebijakan dalam pemerintahan. Budaya organisasi mengacu pada nilai-nilai, keyakinan, praktik, dan sikap yang memandu perilaku karyawan dan membentuk kinerja kerja. Budaya organisasi yang umum mencakup keyakinan yang kuat terhadap visi dan misi organisasi, serta rasa persatuan di antara karyawan. Budaya organisasi dipupuk melalui latar belakang pendidikan dan profesionalitas bersama. Pemerintahan dengan budaya umum yang kuat cenderung tetap kohesif dan menunjukkan perilaku yang melampaui persyaratan formal, terutama dalam situasi kelebihan beban. Baru-baru ini, penelitian mengenai gaya administratif menunjukkan bahwa organisasi yang menghadapi tantangan eksternal (misalnya pemotongan sumber daya) mampu mengatasi tekanan tersebut melalui kewirausahaan endogen, yang pada gilirannya difasilitasi oleh kehadiran sistem kepercayaan yang homogen. Selain budaya organisasi dan kepemilikan kebijakan, faktor nyata yang mungkin mempengaruhi komitmen organisasi terhadap pengurangan beban berlebih adalah ukuran organisasi.²⁰

Organisasi yang lebih besar harus memiliki posisi yang lebih baik untuk mengalokasikan kembali sumber daya yang langka di seluruh unit guna mengurangi kebutuhan untuk terlibat dalam triase kebijakan. Namun, pilihan pengalihan sumber daya saja tidak menjamin bahwa realokasi tersebut akan terjadi, mengingat adanya fragmentasi internal organisasi atau pertikaian antar unit organisasi yang berbeda.²¹ Ukuran yang lebih besar tidak menjamin komitmen yang lebih tinggi, namun mengasumsikan adanya budaya organisasi serta kepemilikan kebijakan. Semakin banyak kebijakan berarti semakin banyak upaya implementasi. Jika kebijakan diadopsi tanpa perluasan kapasitas implementasi secara paralel, pertumbuhan kebijakan dapat mengakibatkan meningkatnya permasalahan implementasi dan melemahkan kinerja kebijakan secara keseluruhan. Pertama, daripada berkonsentrasi pada implementasi kebijakan individual, lebih baik menggunakan perspektif organisasi yang menangkap sejauh mana dan menjamurnya permasalahan implementasi pada keseluruhan kebijakan dalam portofolio kebijakan suatu organisasi.²² Dalam hal ini, defisit implementasi sebagai ‘triase kebijakan’, yaitu sejauh mana organisasi mengembangkan perilaku rutin untuk melakukan *trade-off* dalam mengalokasikan sumber daya mereka yang terbatas saat

²⁰ Gyung-Ho Jeong, ‘Electoral Rules and Bureaucratic Effectiveness’, *Politics & Policy*, 44.6 (2016), 1089–1115 <<https://doi.org/10.1111/polp.12184>>.

²¹ Lukas Giessen and others, ‘From Governance to Government: The Strengthened Role of State Bureaucracies in Forest and Agricultural Certification’, *Policy and Society*, 35.1 (2016), 71–89 <<https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2016.02.001>>.

²² Lukas Giessen, Pradip Sarker, and Md Rahman, ‘International and Domestic Sustainable Forest Management Policies: Distributive Effects on Power among State Agencies in Bangladesh’, *Sustainability*, 8.4 (2016), 335 <<https://doi.org/10.3390/su8040335>>.

melaksanakan pekerjaan mereka. Walaupun dalam praktiknya triase kebijakan mempunyai bentuk yang berbeda-beda, kami berasumsi bahwa setiap keputusan *trade-off* berarti tugas-tugas implementasi tertentu diabaikan atau ditunda demi tugas-tugas lain. Kedua, penulis menyarankan argumen teoretis baru yang menjelaskan variasi dalam prevalensi triase kebijakan di berbagai organisasi. Lebih khusus lagi, hal yang terakhir ini dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu (1) kerentanan kelebihan beban organisasi yang bertanggung jawab atas penerapan dan (2) kompensasi kelebihan beban organisasi yang ditentukan oleh sejauh mana badan pelaksana berkomitmen secara internal untuk mengoptimalkan efektivitas penerapan melalui reformasi administratif untuk menyangga atau mengurangi kelebihan beban.

2. Peran Pemerintah dan Partisipasi Masyarakat dalam Mewujudkan *Good Governance*

Reformasi birokrasi pada hakikatnya mencakup upaya untuk melaksanakan perubahan dan reformasi mendasar terhadap penyelenggaraan pemerintahan, dengan fokus khusus pada aspek aparatur, pelayanan publik, sumber daya manusia, dan kelembagaan. Dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang *clear* dan *good governance*, dimana pemerintah berdedikasi untuk menjamin kesejahteraan, maka kebijakan reformasi birokrasi menjadi pertimbangan.²³ Alasan penetapan sistem remunerasi bagi pegawai birokrasi pemerintah antara lain adalah untuk memastikan bahwa kompensasi mereka wajar. Birokrasi pemerintah, yang seringkali menjadi sumber kerumitan dalam upaya pemberantasan korupsi, memerlukan upaya pemerintah yang signifikan. Demikian pula, birokrasi berfungsi sebagai alat yang diperlukan masyarakat untuk memastikan bahwa tujuan peningkatan kesejahteraan masyarakat tetap nyata. Upaya ini bertujuan untuk melaksanakan perubahan dan pembaharuan mendasar dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, khususnya yang berkaitan dengan sumber daya aparatur, manajemen, dan kelembagaan.²⁴

Dalam perdebatan yang sedang berlangsung mengenai peran institusi dalam pembangunan, kapasitas negara telah muncul sebagai katalisator yang disarankan untuk mencapai hasil sosial dan ekonomi yang diinginkan. Hal ini digambarkan sebagai sumber kekuatan potensial yang secara mendasar dapat membentuk implementasi dan dampak akhir suatu kebijakan, terlepas dari isi dan desain ideologisnya. Salah satu bidang utama yang menjadi perdebatan dan kebingungan adalah mengenai peran atribut birokrasi Weberian. Atribut-atribut ini mempunyai peran yang sentral dan hampir menentukan dalam beberapa penelitian mengenai kapasitas negara, dimana kapasitas dipandang sebagai konsekuensi dari pendelegasian kebijakan yang efisien kepada badan-badan birokrasi yang otonom dan

²³ Md Saifur Rahman and Lukas Giessen, 'The Power of Public Bureaucracies: Forest-Related Climate Change Policies in Bangladesh (1992–2014)', *Climate Policy*, 17.7 (2017), 915–35 <<https://doi.org/10.1080/14693062.2016.1197093>>.

²⁴ Hardiyanto Rahman, 'REFORMASI BIROKRASI: KORUPSI DALAM BIROKRASI INDONESIA', *Jurnal Ilmiah Administrasi Pemerintahan Daerah*, 14.1 (2022), 135–61 <<https://doi.org/10.33701/jiapd.v14i1.2735>>.

profesional, sementara atribut-atribut tersebut hanya mendapat perhatian terbatas atau tidak sama sekali dalam literatur lainnya.²⁵

Tata kelola yang baik mengukur bagaimana lembaga-lembaga publik menjalankan urusan publik dan mengelola sumber daya publik dengan metode yang disukai. Tata kelola merupakan konsep multi-segi yang mencakup semua aspek pelaksanaan kewenangan melalui lembaga swasta dan pemerintah untuk mengelola dan melaksanakan roda pemerintahan. Dengan demikian, kualitas pemerintahan ditentukan oleh dampak pelaksanaan kekuasaan terhadap kualitas hidup ataupun pelayanan yang dinikmati warga negaranya.²⁶ Indeks tata kelola dunia mengukur enam indikator umum tata kelola pemerintahan: i) supremasi hukum, ii) suara dan akuntabilitas, iii) stabilitas politik dan tidak adanya kekerasan, iv) efektivitas pemerintah, v) pengendalian korupsi, dan vi) kualitas peraturan. *Good governance* berfokus pada visi strategis, demokrasi, keadilan, transparansi, daya tanggap kekuasaan, supremasi hukum, partisipasi, kesetaraan, dan akuntabilitas. Di Indonesia, tata pemerintahan yang baik sebagai prinsip tata kelola organisasi meliputi keterbukaan informasi (transparansi), akuntabilitas, tanggung jawab/responsibility, independensi ketergantungan dan keadilan. Transparansi merupakan keterbukaan pemerintah dalam memberikan informasi kepada Masyarakat secara benar, jujur, dan tidak diskriminatif. Kemudian peran pemerintah dalam mewujudkan *good governance* dari aspek akuntabilitas yakni kewajiban pemerintah untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya dengan menggunakan anggaran sesuai program yang telah disepakati. Terakhir, yakni mengenai keadilan Pemerintah bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan tanpa membedakan-bedakan antara Masyarakat yang satu dengan lainnya.²⁷

Tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) mempengaruhi kinerja pemerintahan melalui persepsi dan partisipasi Masyarakat. Pemberdayaan Masyarakat menjadi aspek yang mendesak dalam pembangunan nasional. Pemberdayaan merupakan peningkatan kapasitas dan kemampuan Masyarakat dalam memanfaatkan seluruh potensi dan sumber daya yang dimiliki. Partisipasi dibangun melalui persepsi individu yang positif. Jika dukungannya positif, pemberdayaan Masyarakat dapat ditingkatkan dengan adanya partisipasi Masyarakat dalam mengembangkan dan melaksanakan program-program pemerintahan. Pembangunan tidak dapat dilakukan sendiri oleh institusi ataupun *stakeholder* terkait saja melainkan harus adanya partisipasi dari Masyarakat.²⁸ Manajemen tata Kelola yang baik tidak hanya memenuhi kewajiban aparatur pemerintahan terhadap peraturan perundang-undangan terkait namun juga bertujuan untuk meningkatkan kepercayaan Masyarakat terhadap kinerja pemerintah. Dengan demikian, seluruh elemen Masyarakat akan tergerak bersama-sama dalam pembangunan nasional. Peningkatan partisipasi Masyarakat penting untuk dilakukan sebagai upaya mewujudkan *good governance*. Beberapa cara yang dapat dilakukan guna meningkatkan partisipasi Masyarakat meliputi transparansi dan akses informasi, konsultasi publik,

²⁵ Julia Anna Klimek, 'Multi-Criteria Assessment of the Bureaucracy in Poland - the Individual Decision-Making Aspect', *Procedia Computer Science*, 176 (2020), 2434–44 <<https://doi.org/10.1016/j.procs.2020.09.321>>.

²⁶ Marc Tadaki, 'Is There Space for Politics in the Environmental Bureaucracy? Discretion and Constraint in Aotearoa New Zealand's Ministry for the Environment', *Geoforum*, 111 (2020), 229–38 <<https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2020.02.021>>.

²⁷ Jonas A. Ingvaldsen and Vetle Engesbak, 'Organizational Learning and Bureaucracy: An Alternative View', *The Learning Organization*, 27.5 (2020), 403–15 <<https://doi.org/10.1108/TLO-11-2019-0168>>.

²⁸ Darryl Colenbrander and Maarten Bavinck, 'Exploring the Role of Bureaucracy in the Production of Coastal Risks, City of Cape Town, South Africa', *Ocean & Coastal Management*, 150 (2017), 35–50 <<https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2016.11.012>>.

penghargaan dan pengakuan atas kontribusi Masyarakat dan memastikan adanya mekanisme pengaduan dan pelaporan yang efektif.²⁹

IV. Penutup

Berdasarkan hasil penelitian ini, dapat disimpulkan bahwa tumpang tindihnya peraturan-peraturan yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara di lingkungan birokrasi pada hakikatnya menjadi konsekuensi terhadap penerapannya. Prinsip mendasar dari reformasi birokrasi adalah terbentuknya struktur tata kelola pemerintahan yang baik, yang memerlukan sejumlah perubahan untuk meningkatkan standar pelayanan Masyarakat. Reformasi birokrasi tidak hanya menghadapi tantangan teknis tetapi juga hambatan budaya, struktural, dan mental birokrasi. Transformasi birokrasi dipengaruhi oleh globalisasi, tuntutan masyarakat terhadap peningkatan pelayanan, kemajuan teknologi, dan keharusan untuk memberantas korupsi. Meskipun terdapat banyak pencapaian yang mengembirakan, transformasi birokrasi di Indonesia masih menghadapi sejumlah kendala, seperti lambatnya perubahan budaya organisasi dan tidak konsistennya implementasi perubahan di seluruh negeri. Di masa depan, perubahan yang lebih besar memerlukan dedikasi yang teguh dan upaya yang konsisten. Jika kebijakan diadopsi tanpa perluasan kapasitas implementasi secara paralel, pertumbuhan kebijakan dapat mengakibatkan meningkatnya permasalahan implementasi dan melemahkan kinerja kebijakan secara keseluruhan. Di Indonesia, tata pemerintahan yang baik sebagai prinsip tata kelola organisasi meliputi keterbukaan informasi (transparansi), akuntabilitas, tanggung jawab/responsibility, independensi ketergantungan dan keadilan. Manajemen tata Kelola yang baik tidak hanya memenuhi kewajiban aparatur pemerintahan terhadap peraturan perundang-undangan terkait namun juga bertujuan untuk meningkatkan kepercayaan Masyarakat terhadap kinerja pemerintah. Dengan demikian, seluruh elemen Masyarakat akan tergerak bersama-sama dalam pembangunan nasional. Peningkatan partisipasi Masyarakat penting untuk dilakukan sebagai upaya mewujudkan good governance. Beberapa cara yang dapat dilakukan guna meningkatkan partisipasi Masyarakat meliputi transparansi dan akses informasi, konsultasi publik, penghargaan dan pengakuan atas kontribusi Masyarakat dan memastikan adanya mekanisme pengaduan dan pelaporan yang efektif.

References

- Adegbite, Kehinde John, Lawal Ayofe Bakare, A. Abdulfatah Raji, and Tadese A. Raheem, 'Bureaucracy and Policy Implementation in Democratic Governance: A Focus on Nigeria's Fourth Republic', *International Journal of Public Administration*, 45.15 (2022), 1070–80 <<https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1947318>>
- Asyikin, Nehru, 'Legal Politics of Bureaucratic Reform in Really Good Governance According to Prophetical Law', *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum*, 28.1 (2020) <<https://doi.org/10.22219/ljih.v28i1.10393>>

²⁹ José Luis Molina and Stephen P. Borgatti, 'Moral Bureaucracies and Social Network Research', *Social Networks*, 67 (2021), 13–19 <<https://doi.org/10.1016/j.socnet.2019.11.001>>.

- Burrell, Kathy, and Mateus Schweyher, 'Borders and Bureaucracies of EU Mobile Citizenship: Polish Migrants and the Personal Identification Number in Sweden', *Political Geography*, 87 (2021), 102394 <<https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2021.102394>>
- Colenbrander, Darryl, and Maarten Bavinck, 'Exploring the Role of Bureaucracy in the Production of Coastal Risks, City of Cape Town, South Africa', *Ocean & Coastal Management*, 150 (2017), 35–50 <<https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2016.11.012>>
- Firmansyah, Vicky Zaynul, and Firdaus Syam, 'Penguatan Hukum Administrasi Negara Pencegah Praktik Korupsi Dalam Diri Pemerintahan Indonesia', *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, 7.2 (2022), 325–44 <<https://doi.org/10.32697/integritas.v7i2.817>>
- Fukuyama, Francis, 'What Is Governance?', *Governance*, 26.3 (2013), 347–68 <<https://doi.org/10.1111/gove.12035>>
- Garcia, Rocío M., and Sarah L. Burns, 'Bureaucratic Politics in Protected Areas: The Voided Power Projection Efforts of Conservation Vis-à-Vis Forest Bureaucracies in Patagonia, Argentina', *Forest Policy and Economics*, 134 (2022), 102630 <<https://doi.org/10.1016/j.forpol.2021.102630>>
- Giessen, Lukas, Sarah Burns, Muhammad Alif K Sahide, and Agung Wibowo, 'From Governance to Government: The Strengthened Role of State Bureaucracies in Forest and Agricultural Certification', *Policy and Society*, 35.1 (2016), 71–89 <<https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2016.02.001>>
- Giessen, Lukas, Pradip Sarker, and Md Rahman, 'International and Domestic Sustainable Forest Management Policies: Distributive Effects on Power among State Agencies in Bangladesh', *Sustainability*, 8.4 (2016), 335 <<https://doi.org/10.3390/su8040335>>
- Hardono, Bagus Setiawan, Nasrullah Nasrullah, and Beni Hidayat, 'Penegakan Hukum Administrasi Terhadap Ketidakpatuhan Amdal', *Media of Law and Sharia*, 2.1 (2021), 30–46 <<https://doi.org/10.18196/mls.v2i1.11481>>
- Howlett, M, 'Policy Analytical Capacity: The Supply and Demand for Policy Analysis in Government', *Policy and Society*, 34.3–4 (2015), 173–82 <<https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.002>>
- Ingvaldsen, Jonas A., and Vetle Engesbak, 'Organizational Learning and Bureaucracy: An Alternative View', *The Learning Organization*, 27.5 (2020), 403–15 <<https://doi.org/10.1108/TLO-11-2019-0168>>
- Jaye, Chrystal, Geoff Noller, Mark Bryan, and Fiona Doolan-Noble, "No Better or Worse off": Mycoplasma Bovis, Farmers and Bureaucracy', *Journal of Rural Studies*, 88 (2021), 40–49 <<https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.10.007>>
- Jeong, Gyung-Ho, 'Electoral Rules and Bureaucratic Effectiveness', *Politics & Policy*, 44.6 (2016), 1089–1115 <<https://doi.org/10.1111/polp.12184>>
- Klimek, Julia Anna, 'Multi-Criteria Assessment of the Bureaucracy in Poland - the Individual Decision-Making Aspect', *Procedia Computer Science*, 176 (2020), 2434–44 <<https://doi.org/10.1016/j.procs.2020.09.321>>
- Maryudi, Ahmad, Muhammad Alif K Sahide, Muhammad H Daulay, Dhany Yuniati, Wildan Syafitri, Suryanto Sadiyo, and others, 'Holding Social Forestry Hostage in Indonesia: Contested Bureaucracy Mandates and Potential Escape Pathways', *Environmental Science & Policy*, 128 (2022), 142–53 <<https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.envsci.2021.11.013>>
- Meilani, Nur Laila, and Sudarsono Hardjosoekarto, 'Digital Weberianism Bureaucracy: Alertness and Disaster Risk Reduction (DRR) Related to the Sunda Strait Volcanic

- Tsunami', *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 51 (2020), 101898
<<https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2020.101898>>
- Molina, José Luis, and Stephen P. Borgatti, 'Moral Bureaucracies and Social Network Research', *Social Networks*, 67 (2021), 13–19
<<https://doi.org/10.1016/j.socnet.2019.11.001>>
- Nugroho, Asianto, Reza Octavia Kusumaningtyas, Ravi Danendra, Gusti Faza Aliya, and Fatma Ulfatun Najicha, 'Implementation of Worker Rights Protection for Government Employees with Employment Agreements', 2021
<<https://doi.org/10.2991/assehr.k.211014.023>>
- Rahman, Hardiyanto, 'REFORMASI BIROKRASI: KORUPSI DALAM BIROKRASI INDONESIA', *Jurnal Ilmiah Administrasi Pemerintahan Daerah*, 14.1 (2022), 135–61
<<https://doi.org/10.33701/jiagd.v14i1.2735>>
- Rahman, Md Saifur, and Lukas Giessen, 'The Power of Public Bureaucracies: Forest-Related Climate Change Policies in Bangladesh (1992–2014)', *Climate Policy*, 17.7 (2017), 915–35
<<https://doi.org/10.1080/14693062.2016.1197093>>
- Rusmanto, Wieky, 'Tantangan Birokrasi Di Masa Pandemi Covid-19 Dalam Perspektif Administrasi Publik', *Jurnal Inovasi Penelitian*, 1.8 (2022)
<<https://doi.org/https://doi.org/10.47492/jip.v2i8.1095>>
- Sofyanoor, Andin, 'PERAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DALAM PEMBERANTASAN KORUPSI DI INDONESIA', *SIBATIK JOURNAL: Jurnal Ilmiah Bidang Sosial, Ekonomi, Budaya, Teknologi, Dan Pendidikan*, 1.2 (2022), 21–30
<<https://doi.org/10.54443/sibatik.v1i2.9>>
- Sudrajat, Tedi, 'PERWUJUDAN GOOD GOVERNANCE MELALUI FORMAT REFORMASI BIROKRASI PUBLIK DALAM PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI NEGARA', *Jurnal Dinamika Hukum*, 9.2 (2009)
<<https://doi.org/10.20884/1.jdh.2009.9.2.220>>
- Tadaki, Marc, 'Is There Space for Politics in the Environmental Bureaucracy? Discretion and Constraint in Aotearoa New Zealand's Ministry for the Environment', *Geoforum*, 111 (2020), 229–38 <<https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2020.02.021>>
- Tosun, Jale, and Michael Howlett, 'Managing Slow Onset Events Related to Climate Change: The Role of Public Bureaucracy', *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 50 (2021), 43–53 <<https://doi.org/10.1016/j.cosust.2021.02.003>>
- Wu, X, M Ramesh, and M Howlett, 'Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities', *Policy and Society*, 34.3–4 (2015), 165–71 <<https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>>
- Zhang, Qian, and Linn Axelsson, 'Channelling through Bureaucracy: How Migration Intermediaries and State Actors (Re)Shape Chinese Migration to the Swedish Restaurant Industry', *Geoforum*, 123 (2021), 14–22
<<https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2021.04.016>>