

## BAB 2

### KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

#### 2.1. Tinjauan Pustaka

Dalam melakukan penelitian mengenai “strategi reformasi birokrasi di Departemen Keuangan” perlu dilakukan peninjauan terhadap penelitian terkait yang pernah dilakukan sebelumnya yang bahasan penelitiannya kurang lebih sama dengan penelitian ini dan diharapkan mampu membentuk koridor berpikir yang sama. Peneliti mengambil dua hasil penelitian yang terkait dengan reformasi birokrasi. Penelitian pertama yang berjudul “*Scenario Planning Reformasi Administrasi Pemerintah Subnasional di Indonesia : Sebuah Grand Strategy Menuju Tahun 2025*”<sup>19</sup>, penelitian ini bertujuan untuk membangun *grand strategy* reformasi administrasi pemerintah subnasional dengan memakai pendekatan *scenario planning*.

Dalam penelitian tersebut reformasi administrasi publik diartikan sebagai perubahan yang terjadi dalam sistem administrasi publik yang dilakukan secara sengaja, bersifat fundamental atau radikal, terhadap sejumlah dimensi pemerintahan, mencakup sejumlah aspek dan dapat terjadi pada beberapa tingkatan pemerintahan serta mempunyai tujuan tertentu. Sedangkan strategi reformasi administrasi merupakan rencana reformasi administrasi yang berisi, pertama, paradigma yang dipakai; kedua, tujuan dilakukannya reformasi administrasi; dan ketiga, ruang lingkup reformasi administrasi itu sendiri. Hasil dari penelitian tersebut yaitu bahwa disain administrasi publik yang didasarkan pada aspek-aspek *the Seven S's (McKinsey)* harus ditetapkan.

Penelitian kedua yang dilakukan oleh Asep Saepudin dengan skripsinya yang berjudul “Reformasi Birokrasi dan Otonomi Daerah : Studi Kasus

---

<sup>19</sup> Roy Valiant Salomo, “*Scenario Planning Reformasi Administrasi Pemerintah Subnasional di Indonesia : Sebuah Grand Strategy Menuju Tahun 2025*”, (Depok : Disertasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, 2006).

Kabupaten Pandeglang Tahun 2002 – 2006.”<sup>20</sup> Reformasi birokrasi diartikan sebagai sebuah upaya birokratis, yaitu proses menuju ciri – ciri prototipikal birokrasi dengan tujuan utama mewujudkan birokrasi yang bertindak profesional terhadap publik, yaitu melayani masyarakat (*public servant*) dengan baik. Penelitian ini memfokuskan pada kajian analisis reformasi birokrasi di Kabupaten Pandeglang yang merupakan respon dari adanya otonomi daerah.

Dalam penelitian ini reformasi birokrasi terdiri dari program Peningkatan Kualitas Birokrat yang meliputi pendidikan dan pelatihan dan seleksi rekrutmen birokrat, program Pemetaan dan Efisiensi Organisasi yang meliputi perampingan struktur Pemerintahan Daerah dan pemekaran kecamatan, program Pembangunan Mental Agama Birokrat yang meliputi penanaman nilai-nilai islami, dan terakhir program Reformasi Birokrat Pelayanan yang meliputi bebas biaya berobat dan bebas biaya sekolah. Hasil penelitian tersebut menemukan bahwa kyai memegang peranan penting dalam program reformasi birokrasi dan adanya politisasi dalam pelaksanaan reformasi birokrasi, yaitu penyalahgunaan kebijakan politik untuk memperkuat kekuasaan melalui kedekatan hubungan antara bupati dengan kyai agar kebijakan yang diambil mendapat legitimasi keagamaan.

Kedua penelitian di atas mempunyai perbedaan dengan penelitian ini. Pada penelitian pertama ruang lingkup penelitian secara mikro yaitu pemerintahan subnasional dan fokus penelitian pada pembuatan *scenario planning*. Sedangkan pada penelitian ini ruang lingkup penelitian pada Departemen Keuangan secara makro dan fokus analisis pada strategi yang digunakan oleh Departemen Keuangan. Pada penelitian kedua fokus penelitian pada pelaksanaan reformasi birokrasi, penelitian ini berfokus pada analisis strategi reformasi birokrasi secara *general*.

## 2.2. Kerangka Pemikiran

Kegagalan birokrasi dalam melakukan tugasnya sebagai *public services* mengakibatkan banyaknya masalah dalam tubuh birokrasi dan buruknya

---

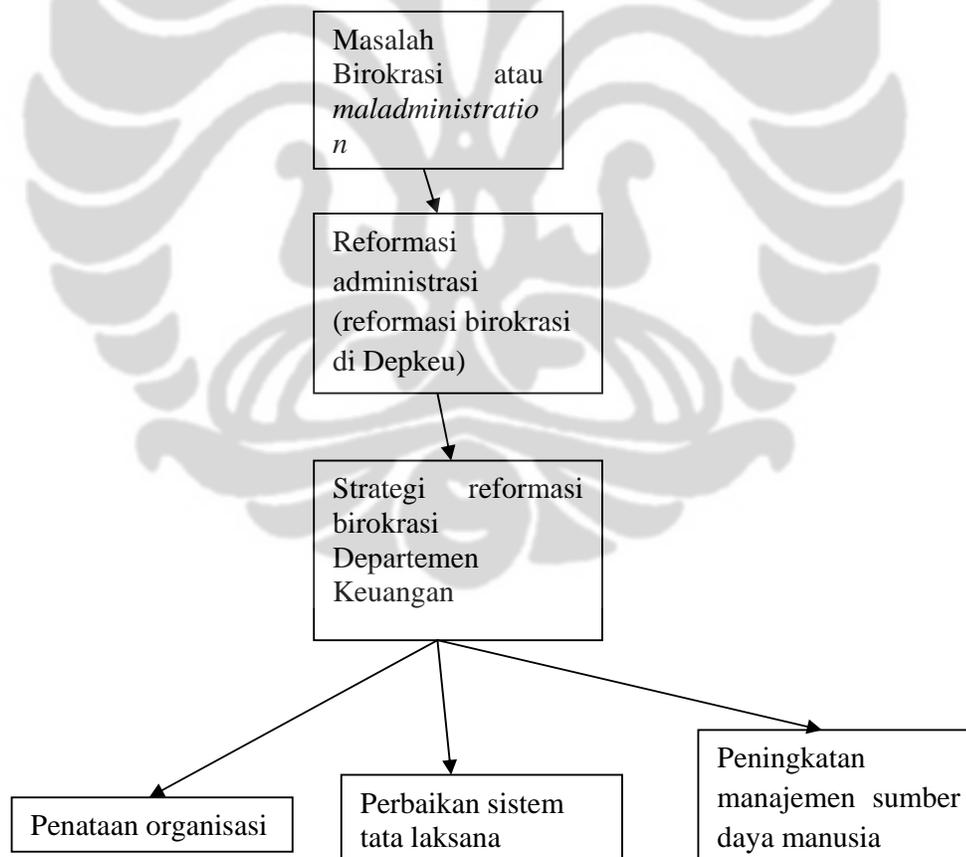
<sup>20</sup> Asep Saepudin, "Reformasi Birokrasi dan Otonomi Daerah : Studi Kasus Kabupaten Pandeglang Tahun 2002 – 2006", (Depok : Skripsi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, 2006).

pelayanan yang diterima masyarakat. Hal ini disebabkan oleh berbagai faktor, diantaranya ukuran birokrasi yang sangat besar sehingga mengakibatkan birokrasi lamban dan tidak responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Kondisi tersebut memicu tuntutan masyarakat akan adanya perubahan birokrasi kearah yang lebih baik. Untuk itu, diperlukan adanya respon dari Pemerintah terhadap situasi ini, seperti yang dikemukakan Leemans, yaitu :

*the response of government and of the bureaucracy has become a crucial factor in the control of turbulence and a major determinant of the government's legitimacy. This response also entails that the machinery must be adapted to changing conditions, demands and opportunities, which differ drastically from country to country, dependent on the social and political system in force and on the stage of national development.*<sup>21</sup>

Adapun kerangka pemikiran dalam penelitian ini, yaitu :



<sup>21</sup> A.F Leemans, *Changing Patterns of Local Governmnet*, (The Hague : International Union of Local Authprities, 1970), hal. 1

### 2.2.1. Pengertian Reformasi Administrasi

Goodnow mendefinisikan administrasi publik secara umum sebagai hal-hal yang terkait dengan urusan pemerintahan atau *business of government*.<sup>22</sup> Menurut White administrasi publik adalah manajemen manusia dan material dalam mencapai tujuan Negara atau *public administration is the management of men and materials in the accomplishment of the purpose of the state*.<sup>23</sup> Kedua ahli tersebut memberi definisi administrasi publik secara sederhana tanpa memberikan penjelasan mengenai ruang lingkup maupun tujuan administrasi tersebut.

Rosenbloom dan Goldman mengatakan bahwa administrasi publik terlibat dalam beragam kegiatan, berkenaan dengan politik dan pembuatan kebijakan, terkonsentrasi pada *executive branch* dalam pemerintahan, berbeda dengan administrasi sektor privat dan berkenaan dengan implementasi hukum. Oleh karena itu kedua ahli ini mendefinisikan administrasi publik sebagai berikut,

*"Public administration is the use of managerial, political, and legal theories and process to fulfill legislative, executive, and judicial governmental mandates for the provision of regulatory and service functions for the society as a whole or for some segments of it."*<sup>24</sup>

Definisi yang dikemukakan oleh Rosenbloom dan Goldman tersebut mengidentifikasi adanya tiga peran administrasi publik yaitu adanya fungsi eksekutif dengan menggunakan pendekatan manajerial dengan kepentingan utamanya adalah efisiensi. Peran kedua adalah yang berkaitan dengan legislatif dengan pendekatan politik. Dalam konteks ini maka yang dipentingkan adalah menjaga pelaksanaan konstitusi. Kepentingan utamanya adalah efektivitas dan *responsiveness*. Ketiga adalah administrasi publik yang berkaitan dengan fungsi yudisial dengan pendekatan hukum yang berkepentingan dengan penegakan

---

<sup>22</sup> Harold F. Gotner, *Administration in The Public Sector*, (Canada : John Wiley and Sons, 1981), hal. 7

<sup>23</sup> *Ibid*

<sup>24</sup> David H. Rosenbloom dan Deborah D. Goldman, *Public Administration: Understanding Management, Politics, And Law In The Public Sector*, (New York: Random House, 1989), hal. 5.

hukum.<sup>25</sup> Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa administrasi publik mencakup fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Shafritz dan Russell berpendapat bahwa birokrasi memiliki banyak makna, antara lain adalah :

1. *All Government Offices. The bureaucracy is the totality of government offices or bureaus that constitute the permanent government of a state; that is, those public functions that continue irrespective of changes in political leadership*
2. *All Public Officials. The bureaucracy refers to all of the public officials of a government-both high and low, elected and appointed.*
3. *A General Invective. Bureaucracy is often use as a general invective to refer to any inefficient organization encumbered by red tape.*<sup>26</sup>

Kedua ahli tersebut mendefinisikan birokrasi sebagai keseluruhan pegawai pemerintahan baik yang diangkat dari hasil pemilihan maupun penunjukan. Dalam hal ini birokrasi diartikan sebagai seluruh pejabat pemerintahan dalam suatu Negara, yang terdiri dari legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Reformasi adalah perubahan, perombakan, penataan, perbaikan atau penyempurnaan. Secara sederhana reformasi dapat dipahami sebagai perubahan menuju tatanan yang lebih baik. Jadi bukan sekedar perubahan karena tidak semua perubahan dapat dikategorikan sebagai reformasi. Hanya perubahan sistematis dan terencana (*systematic and planned change*) yang diarahkan untuk melakukan transformasi secara mendasar dengan *outcomes* yang lebih baiklah yang dapat disebut sebagai reformasi.<sup>27</sup> Dalam konteks yang lebih spesifik, konsep reformasi sering diidentikkan *administrative improvement, administrative change, administrative evolution* dan *administrative modernization*. Juga dapat dipahami sebagai

---

<sup>25</sup> Robert B. Denhardt, *Ibid.*

<sup>26</sup> M. Shafritz dan E. W Russel, *Introducing Public Administration*, Addison Wesley Inc, 1997, hal. 215-216

<sup>27</sup> Philip John Cooper, Linda P. Brady, Olivia Hidalgo, and Hardeman (co-writer), *Public Administration for the Twenty First Century*, (Orlando: Harcourt Brace College Publishers, 1998)

perubahan sistemik dan berskala besar dalam suatu mekanisme yang terencana dan bertahap.<sup>28</sup>

Seperti halnya dengan kebanyakan di dalam ilmu sosial, konsep reformasi administrasi diartikan berbeda antara sarjana yang satu dengan yang lain. Oleh karena itu, sebenarnya tidak ada takrif yang dapat diterima secara umum, seperti yang dikemukakan Caiden :

*“the study of administrative reform is handicapped by the absence of a universally accepted definition. The indiscriminate use of the term has led to confusion and to difficulties in setting parameters for research and theorizing. Although no one would want to shackle the subject with restrictive chains merely for academic neatness, the present position is too liberal. The term has been applied, for instance, to all improvements in administration, to general administrative overhauls in difficult circumstances, to specific remedies for maladministration, to any suggestion for better government, and to the intentions of self-styled administrative reformers.”*<sup>29</sup>

Ada banyak ahli yang menulis tentang reformasi administrasi dan masing-masing memberikan definisi dan pengertiannya sendiri-sendiri. Dror mengatakan bahwa reformasi administrasi adalah perubahan yang terencana terhadap aspek utama administrasi.<sup>30</sup> Caiden mendefinisikan reformasi administrasi sebagai *“The Artificial Inducement of Administrative Transformation Againsts Resistance,”*<sup>31</sup>. Definisi dari Caiden ini mengandung beberapa implikasi, yaitu :

- (a) Reformasi administrasi merupakan kegiatan yang dibuat oleh manusia (*Manmade*), tidak bersifat eksidental, otomatis, maupun alamiah.
- (b) Reformasi administrasi merupakan suatu proses,
- (c) Resistensi beriringan dengan proses reformasi administrasi.

---

<sup>28</sup> Zhijian Z, De Guzman, R.P, dan Reforma, M.A, *Administrative Reform* ,(Manila:Eastern Regional Organization For Public, 1992)

<sup>29</sup> Gerald E. Caiden, *Administrative Reform*, (Illinois : Aldine Publishing Company, 1969), hal 43.

<sup>30</sup> Yehezkel Dror, *Strategies for Administrative Reform*, (Netherlands : The Hague, 1971)

<sup>31</sup> Gerald E. Caiden, *Opcit*, hal 1

Dari pengertian diatas, dapat terlihat bahwa kedua ahli tersebut memiliki penekanan yang sama dalam definisi, yaitu perubahan yang direncanakan. Caiden juga membedakan secara tegas reformasi administrasi (*administrative reform*) dengan perubahan administrasi (*administrative change*).<sup>32</sup> Reformasi dan perubahan administrasi memiliki beberapa kesamaan dalam fokus studinya sehingga kedua kata tersebut sering didefinisikan secara sama, seperti, “*administrative reform*’ means any change of principles, organization, structure, methods or procedures which is aimed at improving the administrative process...

Persamaan keduanya, yaitu : bersifat kontinu, sulit dilihat/tidak dapat dilihat, adanya perubahan, proses evolusi bukan revolusi, merupakan hasil dari adanya krisis, tergantung pada pergerakan atau mobilitas tetapi bertumpu pada kondisi keamanan, aturan dan stabilitas, dapat direncanakan, diharapkan, dan tidak seimbang. Adapun perbedaan antara reformasi dengan perubahan menurut Caiden, yaitu:

1. *reform tends to be purposive, willed, manipulated, artificial; change tends to be automatic, self-adjusting, autonomous, and unforeseen*
2. *reform tends to be avoidable, episodic, particularistic, identifiable; change tends to be ceaseless, universal, anonymous, imperceptible.*
3. *reform tend to stress conflict and difference; change tends to stress consensus, conformity, and acceptance.*
4. *reform tends to arise out of crisis, threats to treasured values, loss of vitality, and in flexibility; change tends to be multicausal, normal, and unavoidable.*<sup>33</sup>

Reformasi administrasi muncul sebagai akibat tidak berfungsinya perubahan administrasi secara alamiah, sementara perubahan administrasi lebih bersifat sebagai respons organisasi yang bersifat otomatis terhadap perubahan lingkungan. Sedangkan Leemans yang mengutip pendapat Caiden tentang

---

<sup>32</sup> Gerald E. Caiden, *Op. Cit*, 1969, hal 67

<sup>33</sup> *Ibid*

*administrative reform* berpendapat bahwa *administrative reform* sebagai salah satu spesies (bagian) dari *administrative (organizational) change*.<sup>34</sup>

Walaupun telah ada kesepakatan bahwa kegiatan terencana merupakan ciri utama dari reformasi administrasi, namun konsep tersebut belum menjadi sosok yang jelas dan baku. Terhadap permasalahan ini, Dror dengan tegas mengatakan bahwa perubahan tersebut hanya sebatas pada aspek utama, yang secara lebih khusus ia sebut sebagai perubahan yang<sup>35</sup>

- (1) Kekomprensifannya sedang dan keinovatifannya tinggi atau
- (2) Kekomprensifannya tinggi dan keinovatifannya sedang.

Walaupun istilah sedang, tinggi, komprehensif dan inovatif masih merupakan istilah yang melahirkan perbedaan interpretasi, namun kata Dror, reformasi administrasi secara tegas mengeluarkan atau mengesampingkan perubahan-perubahan organisasi dan prosedur administrasi yang kecil (minor). Keuntungan dari adanya kualifikasi ini adalah bahwa reformasi administrasi hanya mengkonsentrasikan pada perubahan-perubahan yang utama atau mendasar. Dalam sebuah disertasi yang ditulis oleh Yoshida<sup>36</sup> dikatakan bahwa reformasi administrasi dapat mencapai hasil yang optimum jika dilakukan secara komprehensif.

Namun pendekatan komprehensif mempunyai *trade-off* yaitu dapat menimbulkan ketidakstabilan dalam sistem. Pendapat Yoshida ditunjang oleh penelitian yang dilakukan oleh Bale dan Dale tentang reformasi di Selandia Baru. Bale dan Dale mengatakan bahwa keberhasilan reformasi administrasi di Selandia Baru karena beberapa hal. Pertama adalah reformasi yang dilakukan oleh Selandia Baru didasarkan pada suatu kerangka berpikir konseptual yang baik dan melalui pendekatan sistem. Kedua, kerangka konseptual yang dipakai diterapkan secara konsisten pada berbagai aspek yang direformasi. Ketiga, pendekatan yang dipakai adalah pendekatan komprehensif. Keempat, kerangka konseptual yang dibuat sungguh-sungguh dijadikan sebagai penuntun penjadwalan dan pelaksanaan reformasi. Kelima, dilakukan '*marketing*' ke semua unit organisasi pemerintah

---

<sup>34</sup> A.F. Leemans, *Op.Cit.*, hal. 7

<sup>35</sup> Yehezkel Dror, *Op. Cit.*

<sup>36</sup> Nobuo Yoshida, *Essays on Regulation in Developing Countries*, Ph.D. Dissertation, (Boston: Boston University, 2003).

dan ke masyarakat.<sup>37</sup> Terlihat bahwa Selandia Baru mempunyai strategi yang sangat baik dalam melakukan reformasi administrasinya, walaupun dilakukan secara komprehensif.

Reformasi administrasi sebagai terminologi, di Inggris dan Negara demokrasi liberal lainnya, berarti sebuah proses dalam pelayanan publik untuk membuat perubahan-perubahan di dalam struktur dan prosedur administrasi yang telah menjadi sejalan dengan harapan, nilai, keinginan dari lingkungan sosial dan politik. Ini adalah sebuah proses membuat perubahan-perubahan di dalam organisasi atau prosedur administrasi publik.<sup>38</sup> Lebih jauh Caiden mengatakan:

*Administrative reform is power politics in action; it contains ideological rationalizations, fights for control of areas, services, and people, political participants and institution, power drives, campaign strategies and obstructive tactics, compromises and concessions.*<sup>39</sup>

Secara eksplisit Caiden menyatakan reformasi administrasi juga berkaitan dengan banyak subyek, lembaga dan berkaitan dengan strategi, taktik kompromi dan konsesi.<sup>40</sup> Guzman dan Reforma mengatakan bahwa reformasi administrasi adalah, pertama merupakan perubahan yang direncanakan atau disengaja terhadap birokrasi pemerintahan. Kedua, merupakan hal yang sama dengan inovasi. Ketiga, perbaikan terhadap efisiensi dan efektifitas pelayanan publik merupakan hasil yang ingin dicapai dari proses reformasi. Keempat, urgensi reformasi didorong oleh adanya kebutuhan untuk mengatasi ketidakpastian dan perubahan yang cepat pada lingkungan organisasi.<sup>41</sup> Dari definisi tersebut reformasi administrasi diperlihatkan sebagai suatu proses politik yang dirancang dengan sengaja, yang menyangkut birokrasi itu sendiri atau hubungan antara birokrasi dengan

---

<sup>37</sup> Malcolm Bale dan Tony Dale, "Public Sector Reform in New Zealand and Its Relevance to Developing Countries," *The World Bank Research Observer*, Jurnal, Februari 1998, 13, 1, hal.113-115.

<sup>38</sup> Gerald E. Caiden dan Heinrich Siedentopf, *Strategies for Administrative Reform*, (Toronto : Lexington Books, 1982), hal. 67

<sup>39</sup> Gerald E. Caiden, *Op.Cit.*, 1969, hal. 9.

<sup>40</sup> Roy Valiant Salomo, *Op. Cit.*, hal. 97

<sup>41</sup> Mark Turner dan David Hulme, *Governance, Administration and Development*, (London: MACMILLAN PRESS LTD, 1997), hal. 106.

masyarakat, serta adanya kebutuhan yang datangnya dari faktor lingkungan yang terus berubah dan terdapat ketidakpastian.<sup>42</sup>

Berdasarkan berbagai pendapat ahli di atas maka definisi reformasi administrasi yang dipakai dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

“Reformasi administrasi adalah proses perubahan yang terencana dan sistematis dalam sistem administrasi yang dilakukan secara bertahap sebagai respon terhadap krisis maupun perubahan yang terjadi dengan tujuan tertentu dan mencakup aspek utama dalam administrasi.”

Yang dimaksud aspek utama dalam reformasi administrasi yaitu aspek yang memberikan perubahan yang besar dan luas bagi organisasi.

### 2.2.2. Objektivitas Reformasi Administrasi

Dalam reformasi administrasi sangat penting untuk menentukan sasaran (*objectives*) secara tepat, hal ini dikarenakan : (1) sasaran penting untuk mencapai strategi dan menentukan instrumennya, (2) tingkat sejauh mana suatu sasaran dapat direalisasikan sangat penting untuk menentukan sukses atau gagalnya reformasi.<sup>43</sup> Sasaran reformasi administrasi terbagi menjadi sasaran internal dan eksternal, Dror membedakan sasaran menjadi 2 kategori, yang setiap kategori tersebut terbagi menjadi 3 kelompok tujuan, yaitu tujuan yang bersifat intra-administrasi yang ditujukan untuk menyempurnakan administrasi internal, dan yang berkenaan dengan peran masyarakat di dalam sistem administrasi.<sup>44</sup>

Tiga tujuan internal reformasi administrasi yang dimaksud, meliputi :

- (a) Efisiensi administrasi, dalam arti penghematan uang, yang dapat dicapai melalui penyederhanaan formulir, perubahan prosedur, penghilangan duplikasi dan kegiatan organisasi lainnya.
- (b) Penghapusan kelemahan atau penyakit administrasi seperti korupsi, pilih kasih, sistem teman dalam sistem politik, dll.

---

<sup>42</sup> Roy Valiant Salomo, *Op. Cit.*

<sup>43</sup> A.F Leemans, *Ibid.*, hal 27

<sup>44</sup> *Ibid*

- (c) Pengenalan dan penggalakan sistem *merit*, pemakaian PPBS, pemrosesan data melalui system informasi yang otomatis, peningkatan penggunaan pengetahuan ilmiah, dll

Sedangkan 3 tujuan lain yang berkaitan dengan masyarakat adalah

- (d) Menyesuaikan sistem administrasi terhadap meningkatnya keluhan masyarakat.
- (e) Mengubah pembagian pekerjaan antara sistem administrasi dan sistem politik, seperti misalnya meningkatkan otonomi professional dari sistem administrasi dan meningkatkan pengaruhnya pada suatu kebijaksanaan,
- (f) Mengubah hubungan antara sistem administrasi dan penduduk, misalnya melalui relokasi pusat-pusat kekuasaan (sentralisasi versus desentralisasi, demokratisasi dll).

Tiga yang terakhir menurut Dror berkenaan dengan unsur kekuasaan dalam reformasi administrasi, yang berperan penting sebagai pencetus gagasan reformasi di Negara berkembang. Sasaran internal juga dapat bermacam-macam. Pandangan tradisional menyamakan reformasi administrasi dengan efisiensi organisasi, dan seringkali diinspirasi dengan kebutuhan untuk mengurangi pengeluaran pemerintah.

Sasaran lainnya yaitu memperkuat demokrasi dalam administrasi dan pemerintahan. Hal ini biasanya muncul pada reformasi yang melibatkan sistem yang desentralisasi, dan pada reformasi yang berkaitan dengan hubungan diantara Kabinet dan Kepala Negara di satu sisi, dan Parlemen di sisi lainnya, atau diantara pemerintah dengan partai politik.

### **2.2.3. Tujuan Reformasi Administrasi**

Sebagaimana halnya dalam kebijakan publik dan pembuatan keputusan, penentuan tujuan merupakan hal yang sangat penting dalam reformasi administrasi. Derajat pencapaian tujuan merupakan tolok ukur di dalam menetapkan sukses atau gagalnya program reformasi administrasi. Mintzberg

berpendapat bahwa tujuan merupakan salah satu dimensi dari strategi dan merupakan kriteria utama pada keberhasilan strategi.<sup>45</sup>

Secara umum, reformasi administrasi bertujuan untuk memperbaiki administrasi atas *maladministration* yang terjadi. Lee juga mengungkapkan adanya tujuan umum reformasi administrasi yang ia spesifikasikan ke dalam 3 tujuan, yakni meningkatkan keteraturan, meningkatkan atau menyempurnakan metode dan meningkatkan *performance*.<sup>46</sup> Dalam konteks tujuan pertama reformasi yang harus dilakukan adalah *procedural reform*; dalam konteks tujuan kedua reformasi yang harus dilakukan adalah *technical reform* dan dalam konteks tujuan ketiga reformasi yang harus dilakukan adalah *programmatic reform*.<sup>47</sup>

Lee menambahkan bahwa pemilihan terhadap reformasi apa yang akan dilakukan tergantung pada model birokrasi yang ada. Bagi birokrasi model tertutup (*closed bureaucracy*), yang diperlukan adalah *programmatic reform*; bagi birokrasi setengah terbuka (*mixed bureaucracy*) yang diperlukan adalah *programmatic reform* dan *technical reform*; sedangkan bagi birokrasi yang terbuka (*open bureaucracy*) yang dibutuhkan adalah *procedural reform*. Lee menambahkan pula bahwa kebanyakan birokrasi di negara-negara berkembang adalah birokrasi yang bersifat tertutup (*closed bureaucracy*).<sup>48</sup>

Tujuan sebenarnya dapat dirumuskan secara lebih spesifik seperti pada fungsi dan output dari reformasi administrasi tersebut. Lee menjelaskan tujuan reformasi yang lebih berorientasi pada proses dan output sebagai berikut :

1. rasionalisasi ukuran dan fungsi seluruh sektor publik
2. sistem akuntabilitas keuangan yang lebih efektif
3. keterbukaan dalam penyelenggaraan institusi publik
4. meningkatkan dasar ketrampilan sektor publik dan memodernisasi secara prinsipil prosedur dan sistem administrasi
5. pengembangan kebijakan penggajian yang realistis.<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> Henry Mintzberg, *et.al.*, *Op.Cit.*, hal. 14-15.

<sup>46</sup> Hahn Been Lee, *Op. Cit*

<sup>47</sup> *Ibid.*, hal. 115-125.

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> A.F. Leemans, *Op.Cit*, hal 27-29

Sedangkan Caiden menyebutkan tujuan yang ingin dicapai oleh seorang pemburu administrasi adalah untuk menyempurnakan kinerja individu, kelompok dan institusi.<sup>50</sup> Di samping itu reformasi administrasi bertujuan juga untuk memberi saran kepada mereka tentang bagaimana caranya agar individu, kelompok dan institusi, dapat mencapai tujuan lebih efektif, ekonomis dan lebih cepat. Dengan rumusan lain Caiden menyebutkan tujuan reformasi adalah

*...improve the administrative performance of individual, groups, and institutions and to advise them how they can achieve their operating goals more effectively, more economically, and more quickly.*<sup>51</sup>

Jika dianalisis lebih lanjut tujuan reformasi administrasi dari Caiden adalah menyempurnakan atau meningkatkan kinerja (*performance*). Konsep inilah yang oleh Caiden disebut dengan *Administrative Health*, yaitu situasi di mana administrasi tidak hanya mampu memenuhi segala macam tuntutan yang dibebankan kepadanya, akan tetapi juga yang di dalamnya tak dijumpai gelagat yang tak baik.<sup>52</sup> Sedangkan kinerja atau *performance* yang dimaksud adalah kinerja individu, kelompok dan institusi. Ini berarti bahwa disamping aspek perilaku juga aspek kelembagaan yang tercakup di dalam reformasi administrasi.

Dalam suatu seminar yang diselenggarakan oleh *United Nations Development Project* (UNDP) disimpulkan bahwa pada hakekatnya ada tiga tujuan utama dilakukannya reformasi administrasi di negara-negara berkembang, pertama, berkaitan dengan usaha-usaha untuk memperbaiki kinerja birokrasi melalui metoda, teknik dan prosedur kerja modern serta meningkatkan efektifitas manajemen sumber daya manusia. Kedua, berkaitan dengan perubahan-perubahan yang perlu dilakukan dalam sektor pemerintah untuk mempertahankan ekonomi pasar yang efisien dalam konteks munculnya globalisasi. Ketiga, berkaitan dengan usaha untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyediaan pelayanan publik yang penting melalui desentralisasi dan modifikasi fungsi-fungsi departemen.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> Gerald E. Caiden, *Op. Cit.*, hal 12

<sup>51</sup> *Ibid*

<sup>52</sup> *Ibid*, hal 25

<sup>53</sup> www.org.undp.id , “Administrative Reform: A Synthesis of Countries Profiles”, khusus yang berkaitan dengan Cina lihat pula John P. Burns, “Public Sector Reform And The State: The Case of China”, *Public Administration Quarterly*, Jurnal, Vol. 24, No.4, Winter 2001, hal. 423.

#### 2.2.4. Strategi Reformasi Administrasi

Agar tujuan reformasi administrasi dapat tercapai, diperlukan strategi yang tepat, namun aspek ini sering diabaikan. Kurangnya teori maupun konsep teoritis mengenai strategi administrasi reformasi secara tidak langsung menjadi alasan strategi tidak dijalankan dalam program reformasi, banyak program reformasi administrasi yang utama atau besar seringkali tidak memiliki desain dan analisa yang sistematis. Caiden menyampaikan pentingnya strategi dalam tahapan proses reformasi administrasi, yaitu :

- (1) adanya kesadaran untuk membenahi sistem administrasi,
- (2) formulasi tujuan umum dan tujuan operasional serta strategi dan taktik,
- (3) implementasi langkah-langkah reformasi yang telah direncanakan dan diprogramkan, dan
- (4) evaluasi hasil reformasi.<sup>54</sup>

Kebutuhan akan adanya strategi dalam perencanaan dan pengimplementasian reformasi administrasi semakin meningkat dan diakui. Laporan seminar PBB tentang reformasi administrasi di negara-negara berkembang menyimpulkan bahwa frekuensi kegagalan reformasi menunjukkan bahwa sulit untuk membuat program administrasi reformasi efektif tanpa mempunyai strategi reformasi yang baik dan pentingnya memikirkan strategi yang tepat untuk dijalankan.<sup>55</sup>

Konsep strategi dapat didefinisikan dalam beberapa cara, Dror mendefinisikan strategi sebagai *mega-policies* yang membawa arahan pada kerangka kerja dan batasan dari lingkup kebijakan dalam pembangunan kebijakan operasional maupun rincian dan pembuatan keputusan. Strategi mengandung arti batasan global dari kegiatan yang diinginkan, hal ini bertolak belakang dengan definisi taktik yang mengacu kepada rincian program kebijakan.<sup>56</sup>

Steiner dan Miner melihat strategi sebagai ‘penempatan’ misi perusahaan, penetapan sasaran organisasi dengan mengingat kekuatan internal dan eksternal

<sup>54</sup> Gerald Caiden, *Op. Cit.*, hal. 127-157

<sup>55</sup> *Interregional Seminar on Major Administrative Reform in Developing Countries*, (New York : UN, 1973), hal. 13

<sup>56</sup> Cf. C. J. Zwart, *Gericht Veranderen Van Organisaties, Directed Change of Organisation*, (Rotterdam : University Press, 1972), hal 130

organisasi, perumusan kebijakan untuk mencapai sasaran dan memastikan implementasinya secara tepat, sehingga tujuan dan sasaran utama organisasi tercapai.<sup>57</sup> Selain itu, Quinn dalam Certo dan Peter mendefinisikan strategi sebagai “*the pattern or plan that integrates an organization’s major goals, policies and action sequences into a cohesive whole*”.<sup>58</sup>

Pengertian di atas menunjukkan bahwa strategi sebagai suatu pola atau bentuk perencanaan yang terintegrasi dan dipengaruhi oleh visi, misi maupun sasaran organisasi dengan melihat faktor-faktor seperti kelemahan, kekuatan, tantangan serta kesempatan yang dimiliki oleh organisasi. Dengan adanya kondisi tersebut organisasi dapat mendayagunakan kekuatan yang ada dan memperkecil kelemahan-kelemahan yang dapat mempengaruhi jalannya strategi tersebut.

Pembuatan strategi reformasi administrasi yang dipertimbangkan secara hati-hati dan jelas akan meningkatkan kualitas dari reformasi administrasi, terutama dalam pembuatan kebijakan. Namun, terdapat beberapa kesulitan dalam pembuatan strategi reformasi administrasi yang demikian, diantaranya yaitu:

1. Pembuatan strategi reformasi administrasi yang jelas atau eksplisit membutuhkan staff yang berkompetensi.
2. Pembuatan strategi reformasi administrasi yang eksplisit meliputi pilihan yang jelas diantara sejumlah alternatif yang dimuati oleh nilai, kepentingan, organisasi, dan individu yang berbeda.
3. Penetapan strategi reformasi administrasi dapat dengan mudah membawa kearah *over-rigidity* walaupun strateginya sendiri fleksibel.<sup>59</sup>

Efektivitas strategi tergantung pada kejelasan tujuan, misi yang ingin dicapai, kebijakan yang menentukan arah program, dan kegiatan yang dilakukan secara terprogram dan berurutan.<sup>60</sup> Sebagai sekuensi strategi meliputi :

1. penilaian terhadap situasi organisasi saat sekarang

---

<sup>57</sup> George A. Steiner dan John B. Miner, *Kebijakan dan Strategi Manajemen Edisi Kedua*, Ticoalu dan Agus Dharma (Penerjemah), (Jakarta: Penerbit Erlangga, 1997), hal. 18.

<sup>58</sup> Samuel C. Certo dan J. Paul Peter, *Strategic Management Concepts and Applications Third Edition*, (Homewood: Austen Press, 1994), hal. 6.

<sup>59</sup> Yahezkel Dror, *Op. Cit*, 1971, hal. 21

<sup>60</sup> *Ibid*

2. menentukan kehendak atau tujuan organisasi masa depan
3. merencanakan cara untuk mencapai masa depan dan mengimplementasikan rencana terutama pada masa transisi.

Dalam merencanakan strategi reformasi, reformer atau aktor dalam reformasi juga harus memperhatikan tipe dari organisasi, hal ini untuk mengetahui strategi yang sesuai dengan kondisi maupun objektif dari organisasi. Setiap organisasi mempunyai tugas yang berbeda-beda yang harus dipenuhi, dan hal tersebut membutuhkan metode yang berbeda-beda pula dalam mengerjakannya. Cohen menyebutkan bahwa “*a technique or logical reform is only useful if it fits the problem which needs solutions*”.<sup>61</sup>

Terdapat tiga tipe organisasi yang dapat digunakan untuk mendekati tipe ideal organisasi, yaitu<sup>62</sup> :

#### 1. *The paternalistic organization*

Tipe organisasi ini di karakteristikkan dengan kewenangan yang tinggi, kekuasaan terkonsentrasi pada level atas organisasi, loyalitas yang tinggi terhadap pimpinan, perlindungan bagi bawahan yang loyal, dan penghargaan yang ditentukan oleh kedekatan hubungan. Tipe ini sesuai apabila tugas-tugas organisasi tidak rumit, tidak berubah atau stagnan, mempunyai unit organisasi yang kecil, hubungan sosial yang tradisional dan feodal. Organisasi ini membutuhkan pegawai yang *dependent, loyal, authoritarian* untuk menyelesaikan tugas – tugas organisasi.

#### 2. *The bureaucratic organization*

Tipe ini menekankan pada pemberian tanggung jawab yang jelas, kekuasaan yang dibatasi, hubungan berdasarkan hierarki, peraturan yang universal dan impersonal. *The bureaucratic organization* membutuhkan pegawai yang *dependent*, disiplin, dan hati-hati.

#### 3. *The organic-adaptive organization*

Tipe ini memiliki karakteristik pengaruh kekuasaan yang tersebar secara luas, pengurangan hierarki, kolaborasi antara pekerja ahli dalam suatu proyek, pergantian pimpinan ditentukan oleh keahlian, *awareness* dan keberterimaan dari

---

<sup>61</sup> A.F. Leemans, *Op.Cit*, hal.165

<sup>62</sup> *Ibid*, hal. 166

hubungan informal, dan adaptasi dan fleksibilitas yang baik. Tipe ini membutuhkan pegawai yang kreatif, fleksibel, mandiri, dan dapat bekerja sama dalam rangka menghadapi perubahan dan tugas yang tidak terstruktur.

**Tabel 2. 1**  
**Hubungan antara tipe organisasi dengan karakteristik personal**

<i>Tasks</i>	<i>Best-Suited Organizational Form</i>	<i>Personality Characteristics</i>
<i>Uncomplex, Traditional</i>	<i>Paternalistic</i>	<i>Authoritarian, Dependent</i>
<i>Routine, Stable</i>	<i>Bureaucratic</i>	<i>Disciplined, Dependent, Cautious</i>
<i>Complex, Changing</i>	<i>Organic</i>	<i>Creativity, Flexibility, Independent, Collaborative</i>

Sumber : A.F Leemans, *Changing Patterns of Local Governmnet*, (The Hague : International Union of Local Authprities, 1970

Pada kenyataannya, tipe *bureaucratic organization* lebih sering digunakan di banyak Negara berkembang. Hal tersebut karena karakteristik tipe organisasi birokrasi sesuai dengan kondisi pada Negara-negara berkembang.<sup>63</sup>

Dror mengingatkan bahwa strategi reformasi administrasi haruslah terkait dengan 11 dimensi strategi reformasi administrasi, yaitu<sup>64</sup>

1. klarifikasi keseluruhan tujuan reformasi untuk memastikan reformasi tidak keluar dari tujuan awal
2. menetapkan batas-batas reformasi, institusi apa yang tepat dijadikan obyek reformasi, apakah institusi politik, institusi pendidikan, institusi hukum ataupun masyarakat.
3. menetapkan preferensi waktu. Terdapat perbedaan yang fundamental antara reformasi yang ingin mencapai penghematan, atau kekuasaan dalam politik, atau realisasi yang lebih baik dalam mempercepat pembangunan, dan

<sup>63</sup> Victor A. Thompson, *Administrative Objectives for Development Administration*, A.S.Q., hal. 91-108

<sup>64</sup> Yahezkel Dror, *Strategies for Administrative Reform* dalam Arne F. Leemans, *The Management of Change in Government*, (Netherlands : Martinus Nijhoff, 1976), hal. 126-141

reformasi yang ingin meningkatkan kemampuan sistem administrasi dalam jangka waktu 10 hingga 20 tahun ke depan.

4. kesiapan menerima resiko. Dimensi strategi ini meliputi tingkatan resiko yang harus diterima dalam reformasi administrasi.
5. ruang lingkup perubahan. Dimensi ini terkait dengan pilihan diantara tingkatan perubahan dalam sistem administrasi, yaitu tingkat perubahan incremental yang kecil hingga inovasi yang mempunyai resiko yang lebih besar.
6. tingkatan reformasi, apakah komprehensif atau *narrowness*. Reformasi yang berkaitan dengan kebijakan personel dan struktur organisasi maupun proses informasi termasuk reformasi dalam ruang lingkup yang luas atau komprehensif, sedangkan reformasi yang berkaitan dengan rekrutmen pegawai senior termasuk reformasi dalam ruang lingkup yang terbatas atau *narrowness*.

Menurut tingkatannya, reformasi administrasi juga dapat bersifat makro maupun mikro. Pada aspek mikro fokus kajian adalah perubahan yang terjadi pada sistem organisasi pemerintahan di berbagai level. Pada aspek makro kajian dapat diperluas dalam berbagai sistem administrasi Negara dan hubungannya dengan variabel lain seperti hukum, politik dan ekonomi

7. orientasi reformasi, yaitu *balance oriented* ataupun *shock oriented*. Dimensi strategi ini berkaitan dengan dimensi strategi komprehensif dan *narrowness*, karena hanya reformasi administrasi yang komprehensif yang mempunyai orientasi yang seimbang atau *balance oriented*, dan reformasi administrasi yang *narrowness* atau yang memiliki ruang lingkup terbatas yang termasuk *shock oriented*.
8. masa depan yang relevan

9. dasar teoritis
10. ketersediaan sumber daya
11. rentang instrumen reformasi.

Selain dimensi-dimensi di atas, Dror juga membedakan beberapa pendekatan yang saling berlawanan dalam strategi reformasi administrasi, yaitu<sup>65</sup> :

- *Structural versus Behavioral*

Para ahli administrasi meyakini bahwa salah satu kunci permasalahan ketidakefisienan administrasi terletak pada permasalahan individu dan organisasi. Pandangan ini selanjutnya menjadi dasar dalam menentukan ruang lingkup reformasi administrasi. Reformasi akan berhasil bila menyentuh pada reformasi individu-individu yang terdapat dalam organisasi tersebut dan reformasi yang menyangkut institusinya.<sup>66</sup> Zhijian, de Guzman, dan Reforma menyatakan bahwa reformasi administrasi terdiri dari dua aspek mayor yaitu:

*Firstly, from the point of view of structural changes, which involves adjustment in authority relationships in bureaucratic. Organization by way of abolition integration merger or creation of administrative units, the transfer of addition of functions and responsibilities of agencies, as well as the introduction of new procedures and regulations in governmental transactions, Secondly, from the point of view of behavioral changes which have to be engendered to evoke productivity values as well as responsiveness to the client systems<sup>67</sup>*

Oleh karena itu, keberhasilan reformasi administrasi didukung oleh dua hal yaitu sistem administrasi yang mapan disimbolkan sebagai piranti keras (*hardware*) dan sumber daya manusia yang berkualitas disimbolkan sebagai piranti lunak (*software*). Sistem administrasi meliputi aspek struktur, proses, prosedur, kepemimpinan dan pendanaan. Sumber daya manusia meliputi aspek kompetensi, kualitas, profesionalitas, kualifikasi akademik dan komitmen moral.

---

<sup>65</sup> *Ibid*, hal. 48-59

<sup>66</sup> Caiden, *Op.Cit*, hal 65

<sup>67</sup> Zhijian, Z., De Guzman, R.P, dan Reforma, M.A, *Administrative Reform*, (Manila: Eastern Regional Organization For Public, 1992)

Ruang lingkup reformasi ini merupakan jawaban atas munculnya dua pendekatan yang berbeda dalam kajian reformasi administrasi. Pertama, pendekatan struktural yang dimotori Lee dengan fokus pada perbaikan dan perubahan struktur, metode serta teknik administrasi. Kedua, pendekatan *behavioral* yang dimotori oleh Cohen yang lebih mengedepankan perilaku

#### 1. ) Dimensi Struktural

Sistem administrasi yang tidak berjalan akibat *mal-administration* menyebabkan kinerja organisasi mandul dan tidak efisien. Sistem yang tidak dapat melakukan adaptabilitas terhadap perubahan internal dan eksternal memerlukan perubahan mendasar dalam bentuk reformasi struktur. Robbins mengartikan struktur sebagai kerangka yang menentukan bagaimana sebuah tugas dibagi, siapa melapor kepada siapa, mekanisme koordinasi formal, dan pola interaksi.<sup>68</sup> Pengertian yang hampir sama dikemukakan Mintzberg bahwa struktur adalah keseluruhan cara-cara yang digunakan dalam pembagian tugas yang jelas dan adanya mekanisme koordinasi dalam pelaksanaannya.<sup>69</sup>

King and Anderson melihat struktur sebagai peran-peran kerja dan mekanisme administrasi, pengawasan, serta penyatuan aktivitas pekerjaan termasuk pekerjaan lintas batas organisasi.<sup>70</sup> Secara lebih rinci, Gilley dan Maycunich menjelaskan struktur sebagai pengaturan orang-orang ke dalam berbagai tugas dan fungsi pekerjaan pada lingkup dan tingkat tanggung jawab tertentu, kewenangan dalam pengambilan keputusan, dan relasi timbal balik untuk mencapai tujuan organisasi.<sup>71</sup>

Secara garis besar, struktur dibagi dalam struktur mekanis dan struktur organis. Struktur mekanis dicirikan oleh : (1) hirarki dengan divisi atau departemen yang stabil bertumpu pada berbagai fungsi, (2) dominasi komunikasi vertikal, (3) definisi jabatan kaku, (4) kewenangan dan kekuasaan bertumpu pada senioritas. Struktur organik dicirikan oleh : (1) struktur yang datar yang bertumpu pada proyek spesifik, (2) dominasi komunikasi lateral, (3) definisi jabatan

<sup>68</sup> Stephen P. Robbins, *Organizational Behavior*, (New Jersey : Prentice-Hall Inc, 2001), hal. 542

<sup>69</sup> Henry Mintzberg, *The Structuring of Organization*, (USA : Prentice Hall, 1979), hal. 2

<sup>70</sup> Nigel King and Neil Anderson, *Innovation and Change in Organization*, (London and New York : Routledge, 1995), hal. 99

<sup>71</sup> Jerry E. Gilley and Ann Maycunich, *Strategically Integrated HRD : Partnering to Maximize Organizational Performance*, (Addison-Wisley Cambridge, 1988), hal 100-101

fleksibel, ditentukan oleh individu melalui interaksi dengan kolega, dan (4) kewenangan dan kekuasaan berubah dengan perubahan.

Perubahan struktur dalam dunia bisnis biasanya dilakukan melalui beberapa cara, yakni :

1. pembentukan ulang (*reframing*), yaitu perubahan mendasar pada mental dan cara berpikir pelaku organisasi.
2. restrukturisasi, yaitu model ekonomi yang sistematis dengan memfungsikan portfolio organisasi, nilai tingkat tinggi, dan alokasi sumber daya
3. revitalisasi, yaitu pertumbuhan dan fokus kepada pelanggan
4. penghargaan, yaitu perubahan perilaku kerja yang mendasar melalui disediakan sistem intensif yang tepat.<sup>72</sup>

## 2) Dimensi Individual

Variabel individu dalam organisasi administrasi sama pentingnya variabel struktur dalam mencapai tujuan reformasi. Kinerja merupakan perpaduan dari kemampuan (*ability*), motivasi (*motivation*), dan kesempatan (*opportunity*).<sup>73</sup> Casteter menggambarkan kinerja individu sebagai karakteristik individu dalam motivasi, gaya kerja dan tanggung jawab. Gibson, dkk menyebutkan bahwa variabel individu meliputi kemampuan pengetahuan, ketrampilan, pengalaman, mental, fisik, latar belakang keluarga, sosial, dan motivasi.<sup>74</sup>

Berdasarkan pendapat para ahli maka yang dimaksud reformasi individu adalah perubahan pada diri individu sebagai administrator kompeten dengan karakteristik pendidikan, pengetahuan, keahlian, sikap dan komitmen moral dalam melaksanakan tugas sehingga tercipta kinerja pelayanan yang efektif, efisien, responsif dan akuntabel

### ▪ *Non-Collaborative versus Collaborative strategies*

Strategi *non-collaborative* berarti keputusan reformasi dibuat oleh pimpinan organisasi dengan berkonsultasi hanya pada konfederasi yang tertutup, strategi ini biasanya bersifat koersif. Sedangkan *Collaborative strategy* atau

<sup>72</sup> Francis J. Gouillart and James N. Kelly, *Transforming The Organization*, (USA : McGraw-Hill Inc, 1995), hal. 25-241

<sup>73</sup> Stephen P. Robbins, *Op.Cit*, hal 174

<sup>74</sup> Gibson, Ivancevich, Donnelly, *Organisasi : Perilaku, Struktur, Proses*, (Jakarta : Gelora Aksara Pratama, 1997), hal. 52

sering disebut juga dengan *participative strategy*, merupakan strategi dimana subjek dari reformasi adalah hasil konsultasi dan dengan melibatkan seluruh unit organisasi hingga ke jenjang yang rendah. Penggunaan *Non-Collaborative* atau *Collaborative strategy* tergantung pada sasaran reformasi administrasi yang ingin dicapai (pencapaian sasaran kebijakan, restrukturisasi kekuasaan dan pengaruh dalam organisasi, atau kepuasan kerja) dan kondisi.

- *Drastic versus Piecemeal Strategies*

Strategi ini mengacu kepada berbagai tingkat pilihan dan perubahan pada birokrasi. Terdapat tiga dimensi besar dari pilihan tersebut, yaitu : (1) ruang lingkup perubahan, bagian dari birokrasi yang terkena dampak langsung, terdiri dari pendekatan makro, meso atau mikro. Pendekatan makro atau meso menunjukkan bahwa reformasi akan menimbulkan efek yang penting pada tingkat mikro. Reformasi makro dan meso yang direncanakan dengan hati-hati akan memberikan perhatian yang besar terhadap implementasi pada tingkat mikro atau bahkan pada tingkat kelompok maupun individu. (2) intensitas perubahan, apakah fundamental atau marginal.

Fundamental mengacu pada inovasi karena hasil akhirnya merupakan pendapat yang normative, menunjukkan evaluasi yang positif, perubahan fundamental mengacu kepada reorganisasi yang tujuannya untuk mengembalikan situasi sebelumnya. Marginal juga mengacu pada incremental. Perubahan incremental dapat digunakan dengan baik sebagai strategi untuk mencapai perubahan fundamental dalam jangka waktu yang lama. (3) jangka waktu reorganisasi direncanakan. Lee memperkenalkan *matriks strategi reformasi optimal* sebagai suatu instrumen untuk mengukur keberhasilan reformasi administrasi. Implementasi strategi ini dilakukan dengan mengidentifikasi tiga variabel utama reformasi, yaitu:

- a. sifat reformasi, meliputi isi, kompleksitas, tingkat aplikasi dan ruang lingkup reformasi
- b. pelaku reformasi, dan kepemimpinan politik
- c. lingkungan sosial dan struktur politik

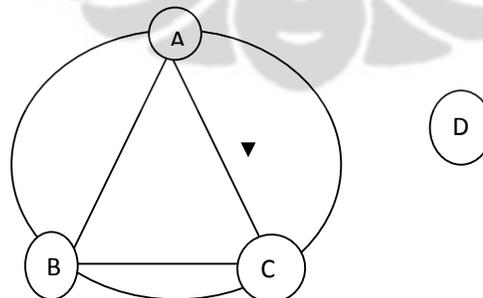
Ketiga variabel tersebut dianalisis berdasarkan waktu dan kepemimpinan dengan formulasi,

- a. Bila waktu tidak tepat namun kepemimpinan kuat dibutuhkan strategi selektif atau *incremental*
- b. Bila waktu tepat, kepemimpinan kuat pilihannya strategi komprehensif
- c. Bila waktu tidak tepat dan kepemimpinan lemah maka tidak ada strategi alternative / radikal.
- d. Bila waktu tepat kepemimpinan lemah dilakukan strategi *incremental*.

**Tabel 2.2**  
**Strategi Reformasi Administrasi**

		<i>Time</i>	
		<i>Favourable</i>	<i>Unfavourable</i>
<i>Leadership</i>	<i>Strong</i>	<i>Comprehensive Strategy</i>	<i>Selective Strategy</i>
	<i>Weak</i>	<i>Selective Strategy</i>	<i>Exodus Strategy</i>

Pollitt dan Bouckaert mengkategorikan ruang lingkup reformasi administrasi publik ke dalam empat kategori.<sup>75</sup> Kategori tersebut dilihat dari 3 sistem dalam reformasi administrasi yang saling berhubungan atau berinteraksi, yaitu sistem politik, sistem hukum dan administrasi publik, dan ekonomi pasar<sup>76</sup>. Ketiga sistem tersebut dibedakan oleh jangkauan norma, aturan dan asumsi budaya.



**Gambar 2.1** *Three interactive system*

<sup>75</sup> Christopher Pollitt dan Geert Bouckaert, *Op.Cit.*, hal. 176- 183

<sup>76</sup> *Ibid.*, hal. 173

(Sumber : C. Pollitt dan G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (Oxford: Oxford University Press), 2000)

A = Sistem politik

B = Sistem hukum dan administrasi publik

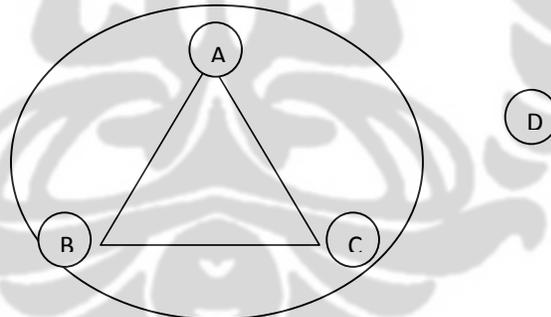
C = ekonomi pasar

D = Masyarakat

Adapun model strategi dari ketiga sistem tersebut, yang digunakan sebagai model reformasi administrasi, yaitu :

➤ ***Tighten Up Ttraditional Controls***

Merupakan usaha – usaha yang dilakukan oleh Pemerintah dalam memperketat pengeluaran. Hal ini dilakukan melalui menekan pengeluaran, tidak menggunakan tenaga sewa atau *outsourcing*, kampanye memerangi pemborosan dan korupsi dan memperketat sistem hukum dan administrasi. Strategi ini biasanya disebut strategi "pemeliharaan". Kategori pertama ini sulit dikategorikan sebagai suatu bentuk reformasi administrasi kecuali efisiensi yang dilakukan bersifat menyeluruh dan ekstrim dan berdasarkan konsep. Misalnya dengan konsep *public expenditure management*



**Gambar 2.2. Tightening traditional control**

(Sumber : C. Pollitt dan G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (Oxford: Oxford University Press), 2000)

A = Sistem politik

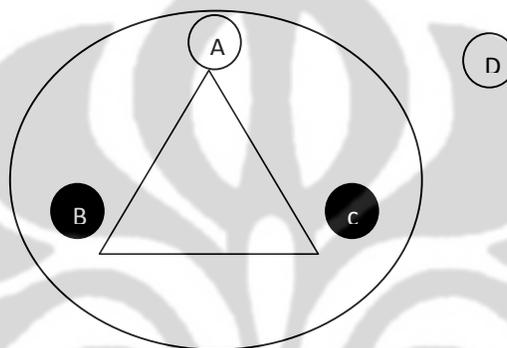
B = Sistem hukum dan administrasi publik

C = ekonomi pasar

D = Masyarakat

### 1. *Marketize The System*

Strategi ini dilakukan dengan menginstitusikan atau menerapkan mekanisme pasar dalam sistem hukum dan administrasi. Organisasi sektor publik dibuat agar dapat berkompetisi dengan sektor lain dalam rangka meningkatkan efisiensi dan daya tanggap terhadap masyarakat. Hal ini mengindikasikan masuknya nilai dan budaya dari sektor swasta atau pasar ke dalam sistem administrasi, strategi ini dinamakan "marketize". Strategi modernisasi maupun *marketize* menuntut adanya peningkatan fleksibilitas



**Gambar 2.3.** *Marketize the administrative system*

(Sumber : C. Pollitt dan G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (Oxford: Oxford University Press), 2000)

A = Sistem politik

B = Sistem hukum dan administrasi publik

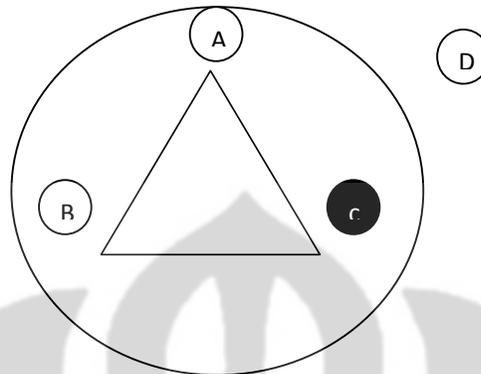
C = ekonomi pasar

D = Masyarakat

### 2. *Minimize The Administrative System*

Menyerahkan sebagian tugas kepada sektor swasta melalui privatisasi maupun *contracting out*. Hal ini membawa pengaruh, diantaranya, insentififikasi terhadap hubungan langsung antara sistem politik dengan ekonomi pasar, tidak adanya perantara oleh struktur birokrasi. Contoh penerapan strategi ini yaitu pada pembayaran keamanan sosial, penjara bahkan pelayanan keamanan dijalankan oleh perusahaan swasta dan sistem administrasi publik, dalam hal ini bayang-bayang sistem administrasi publik

berkurang dan berubah perannya menjadi perusahaan yang mempunyai pengaruh yang kecil.



**Gambar 2.4** *Minimize the administrative system*

(Sumber : C. Pollitt dan G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (Oxford: Oxford University Press), 2000)

A = Sistem politik

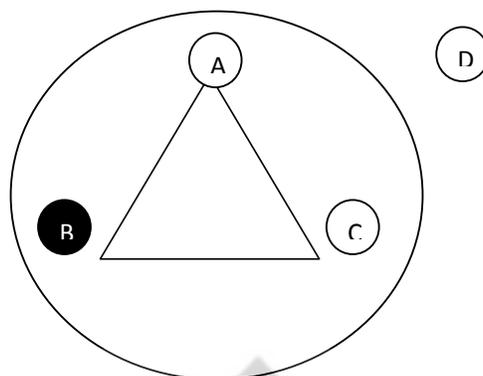
B = Sistem hukum dan administrasi publik

C = ekonomi pasar

D = Masyarakat

### 3. *Modernize The Administrative System*

Dapat dibagi dalam dua kelompok. Pertama, usaha-usaha yang lebih menekankan modernisasi sistem manajemen (berkonsentrasi pada perbaikan sistem, *tools* dan teknik manajemen). Hal ini antara lain dapat terlihat dengan diterapkannya sistem anggaran kinerja (*performance budgeting*), sistem evaluasi dan perencanaan strategik. Kedua, usaha-usaha yang lebih menekankan partisipasi melalui desentralisasi secara ekstensif, pengembangan hubungan birokrasi dan penerima pelayanan publik serta pengembangan pelayanan publik yang berkualitas tinggi. Pada hakekatnya kedua kelompok di atas berupaya untuk membuat birokrasi menjadi lebih cepat, lebih fleksibel, dan lebih murah



**Gambar 2.5 Modernize the administrative system**

(Sumber : C. Pollitt dan G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (Oxford: Oxford University Press), 2000)

A = Sistem politik

B = Sistem hukum dan administrasi publik

C = ekonomi pasar

D = Masyarakat

Pollitt dan Boucaert<sup>77</sup> selanjutnya mengatakan bahwa keempat kategori di atas tidak perlu dilakukan secara sekuensial dan berdasarkan urutan tertentu, namun karena kompleksnya permasalahan yang ada dalam organisasi sektor publik maka reformasi administrasi sulit untuk dilakukan terhadap semua aspek serentak dalam waktu yang bersamaan. Harus ada pilihan berdasarkan skala prioritas mana sistem atau isu yang akan didahulukan dan mana yang dapat dilakukan kemudian, dan mengapa hal tersebut direncanakan seperti itu.

Kelemahan dari pendapat Pollitt dan Bouckaert di atas adalah bahwa ruang lingkup reformasi administrasi di atas tidak dapat dilakukan di Negara – Negara berkembang tanpa mempertimbangkan urutannya. Dengan demikian ruang lingkup reformasi administrasi yang dikemukakan oleh Pollitt dan Bouckaert hanya relevan di negara-negara sedang berkembang jika mempertimbangkan *sequence*-nya.

<sup>77</sup> *Ibid.*, hal. 176-183.

Siedentopf dalam Caiden menjelaskan bahwa terdapat 3 model strategi reformasi yang terdiri dari<sup>78</sup> :

➤ Strategi fiskal

Strategi fiskal mencoba untuk mengurangi biaya dan pengeluaran sekaligus memelihara pelayanan publik di tingkat keberadaan mereka. Strategi ini menekankan pada rasionalisasi dan memodernisasi perubahan struktur internal yang mempunyai dampak langsung yang kecil pada warga sebagai penerima pelayanan publik, tetapi juga mempengaruhi *civil servant* sebagai anggota dari *public agencies*.

➤ Strategi struktural

Strategi struktural mencoba untuk meningkatkan produktivitas dari *public agencies* tanpa harus meningkatkan biaya atau pengeluaran. Strategi ini lebih menekankan pada susunan struktural, pembuatan keputusan, proses operasional, dan profesionalisasi dari *public agencies*.

➤ Strategi program

Strategi program mencoba untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan objektivitas dari kegiatan pemerintah. Hal ini meliputi pengurangan terhadap intervensi dan peraturan pemerintah dan menghilangkan kekuasaan birokrasi yang sangat besar. Strategi ini juga dijalankan melalui program-program yang dapat meningkatkan efektivitas maupun efisiensi Pemerintahan.

Dari teori strategi di atas, penelitian ini menggunakan strategi dari Siedentopf karena teori tersebut lebih sesuai dengan strategi yang dilaksanakan di Departemen Keuangan, terutama strategi program yang diimplementasikan melalui program-program reformasi di Departemen tersebut.

## 2.3. Metode Penelitian

### 2.3.1 Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Metode kualitatif adalah metode penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya

---

<sup>78</sup> G.E. Caiden dan H. Siedentopf, *Strategies for Administrative Reform*, (Lexington: Lexington Books, 1982), hal. xv.

perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dll, secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan metode alamiah.<sup>79</sup>

Sedangkan pengertian lain menyatakan bahwa penelitian kualitatif berusaha memahami dan menafsirkan makna suatu peristiwa interaksi tingkah laku manusia dalam situasi tertentu menurut perspektif penelitian sendiri.<sup>80</sup> Penelitian kualitatif memiliki ciri-ciri utama yang membedakan dengan penelitian kuantitatif, yakni<sup>81</sup>:

- Mengkonstruksi realitas makna sosial budaya
- Meneliti interaksi peristiwa dalam proses
- Melibatkan variabel-variabel yang kompleks dan sulit diukur
- Memiliki keterkaitan erat dengan konteks
- Melibatkan peneliti secara penuh
- Memiliki latar belakang alamiah
- Menggunakan sampel purposif
- Menerapkan analisis induktif
- Mengutamakan “makna” di balik realitas
- Mengajukan pertanyaan “mengapa” (*why*), bukan “apa” (*what*).

Sedangkan penelitian kuantitatif memiliki ciri-ciri utama sebagai berikut :<sup>82</sup>

- Permasalahan penelitian terbatas dan sempit
- Mengikuti pola berpikir deduktif
- Mempercayai angka (statistika atau matematika) sebagai instrumen untuk menjelaskan kebenaran.
- Membangun validitas internal dan validitas eksternal sebaik mungkin

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dikarenakan lebih menekankan pada prosedur analisis data seperti wawancara dengan informan,

<sup>79</sup> Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*, (Bandung: PT Remaja Rosda Karya Bandung, 2007), hal. 6.

<sup>80</sup> Husaini Usman dan Purnomo Setiady Akbar, *Metode Penelitian Sosial*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2003), hal. 81.

<sup>81</sup> Prasetya Irawan, *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*, (Depok: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2006), hal. 6-7.

<sup>82</sup> *Ibid*, hal. 104.

kajian terhadap berbagai bahan tertulis seperti dokumen, buku, dll.<sup>83</sup> Melalui pendekatan ini peneliti berupaya untuk meneliti secara intensif tanpa adanya pembatasan pengukuran. Pendekatan ini digunakan karena sangat dimungkinkan untuk memperoleh informasi–informasi yang baru.

### 2.3.2 Jenis/Tipe Penelitian

Berdasarkan penggunaan waktunya, penelitian ini termasuk kedalam penelitian studi kasus karena berusaha untuk mengidentifikasi bagaimana proses yang terjadi dalam suatu lembaga dengan fokus pada satu kasus (*single site case study*).<sup>84</sup> Hal ini sesuai dengan definisi Yin, yang menyatakan :

*A case study is an empirical inquiry that :*

- *Investigates a contemporary phenomenon within its real-life context; when*
- *The boundaries between phenomenon and context are not clearly evident; and in which*
- *Multiple sources of evidence are used.*<sup>85</sup>

Berdasarkan sumber data dan pertanyaan, penelitian ini juga menunjukkan jenis penelitian studi kasus (*case study*), seperti pernyataan berikut :

*In general, case study are the preferred strategy when “how” or “why” questions are being posed.*<sup>86</sup>

Pernyataan tersebut sesuai dengan pertanyaan yang diajukan dalam penelitian yaitu “bagaimana” atau “how”. Kemudian sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dokumen instansi, wawancara mendalam, dan observasi partisipasi. Yin menyebutkan,

*Thus, the case study relies on many of the same techniques as a history, but it adds two sources of evidence not usually included in the historian’s repertoire : direct observation and systematic interviewing. Again, although case studies and his theories can overlap, the case study’s unique strength is its ability to deal with*

---

<sup>83</sup> *Ibid*, hal 70.

<sup>84</sup> *Ibid*, hal 57.

<sup>85</sup> Robert K. Yin, *Case Study Research*, (California : SAGE Publication, 1994), hal. 23

<sup>86</sup> *Ibid*, hal. 13

*a full variety of evidence – documents, artifacts, interviews, and observations.*<sup>87</sup>

Dengan studi kasus satu lokus ini peneliti akan mengidentifikasi bagaimana strategi reformasi di Departemen Keuangan RI. Dilihat dari tujuannya, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif, yang bertujuan untuk menggambarkan obyek penelitian yaitu program reformasi birokrasi, sesuai dengan definisi dari penelitian deskriptif yaitu penelitian deskriptif dilakukan untuk memberikan gambaran yang lebih detail mengenai suatu gejala atau fenomena.<sup>88</sup> Selanjutnya, berdasarkan manfaatnya penelitian ini termasuk kedalam penelitian murni.

Penelitian murni adalah penelitian yang manfaatnya dirasakan untuk waktu yang lama. Lamanya manfaat ini lebih karena penelitian ini biasanya dilakukan karena kebutuhan peneliti sendiri.<sup>89</sup> Penelitian ini merupakan penelitian murni dikarenakan atas pemenuhan keinginan dan kebutuhan peneliti sehingga peneliti bebas menentukan tema penelitian. Dan berdasarkan teknik pengumpulan data, penelitian ini adalah penelitian lapangan dimana instrumen yang digunakan berisi tentang pedoman wawancara.<sup>90</sup> Selain itu, peneliti akan terjun langsung dalam kasus yang diteliti, yaitu pihak-pihak yang berkaitan dengan program reformasi birokrasi ini.

### **2.3.3. Metode dan Strategi Penelitian**

Yang dimaksud dengan metode adalah cara ilmiah untuk meneliti.<sup>91</sup> Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian kualitatif adalah wawancara mendalam, observasi partisipasi.<sup>92</sup> Dalam penelitian ini, peneliti mengumpulkan data dengan cara studi lapangan melalui wawancara mendalam. Wawancara mendalam ini merupakan wawancara yang tidak terstruktur untuk mendapatkan informasi secara langsung dari sejumlah informan. Dalam melakukan wawancara mendalam, peneliti mempersiapkan terlebih dulu pedoman

---

<sup>87</sup> *Ibid*, hal. 19-20

<sup>88</sup> Bambang Prasetyo dan Lina Miftahul Jannah, *Metode Penelitian Kuantitatif*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2005), hal.42.

<sup>89</sup> *Ibid*, hal. 38.

<sup>90</sup> *Ibid*, hal. 49.

<sup>91</sup> Prasetya Irawan, *Op. Cit*, hal 65.

<sup>92</sup> Farouk Muhammad dan H. Djaali, *Metodologi Penelitian Sosial Edisi Revisi*, (Jakarta: PTIK Press & Restu Agung, 2005), hal. 89.

wawancara yakni pertanyaan–pertanyaan yang akan diajukan terkait dengan tema penelitian.<sup>93</sup>

Selain itu, untuk mendukung informasi–informasi yang berasal dari wawancara mendalam, peneliti melakukan studi kepustakaan (bahan–bahan kepustakaan) seperti buku, dokumen instansi tempat penelitian, laporan kegiatan obyek penelitian, dan dokumentasi lainnya yang berkaitan dengan penelitian. Setelah data terkumpul, kemudian di analisis dengan menggunakan strategi analisis data kualitatif. Newman menyebutkan “*data analysis means a search for patterns in data – recurrent behaviors, objects, or a body of knowledge.*” Jadi, analisis data digunakan untuk mencari pola dari suatu data guna interpretasi data tersebut. Dalam menganalisis data kualitatif terdapat tujuh strategi penelitian, yaitu : *the narrative, ideal types, successive approximation, the illustrative method, path dependency and contingency, domain analysis, dan analytic comparison.*<sup>94</sup>

Penelitian ini menggunakan *illustrative method*, yaitu metode analisis yang menggunakan bukti empirik untuk menggambarkan teori.<sup>95</sup> Melalui metode ini peneliti menggunakan teori untuk membuat konkrit situasi *historical* maupun *social setting*, ataupun menyusun data berdasarkan teori terdahulu.

#### **2.3.4. Hipotesis Kerja**

Hipotesis adalah dugaan (jawaban) sementara peneliti terhadap pertanyaan penelitiannya sendiri. Dalam penelitian kualitatif hipotesis tidak diuji tetapi diusulkan sebagai satu panduan dalam proses analisis data dan terus–menerus disesuaikan dengan data lapangan.<sup>96</sup> Hipotesis penelitian ini adalah Departemen Keuangan menjalankan strategi reformasi birokrasi yang terdiri dari penataan organisasi, perbaikan bisnis proses, dan peningkatan Manajemen Sumber Daya Manusia.

#### **2.3.5. Narasumber/informan dan Pedoman Wawancara**

Dalam suatu penelitian yang menggunakan metode kualitatif pemilihan informan merupakan faktor penting karena informan adalah orang-orang yang

---

<sup>93</sup> *Op. Cit.*, hal. 70.

<sup>94</sup> W. Laurence Newman, *Social Research Method*, (USA : Pearson, 2002), hal. 447

<sup>95</sup> *Ibid*, hal. 451

<sup>96</sup> *Ibid*, hal. 44.

memberikan informasi dan data yang selanjutnya akan dianalisa. Oleh karena informan harus melalui pemilihan yang benar-benar selektif. Menurut Neumann informan harus memiliki empat karakteristik berikut ini:<sup>97</sup>

1. Seseorang yang mengetahui dengan baik budaya daerahnya dan menyaksikan kejadian-kejadian di tempatnya;
2. Terlibat secara mendalam dengan kegiatan yang ada di tempat penelitian;
3. Anggota masyarakat yang dapat meluangkan waktu karena penelitian lapangan membutuhkan waktu yang cukup lama dengan intensitas yang tinggi;
4. Non-analitis. Syarat informan yang baik adalah orang yang mengetahui dengan baik situasi di tempatnya tanpa berpretensi menganalisa kejadian.

Berdasarkan kriteria tersebut dan disesuaikan dengan konteks penelitian ini, maka peneliti menetapkan beberapa narasumber/informan yang berasal dari:

1. Anggota Tim Reformasi Birokrasi Pusat
2. Anggota Tim Reformasi Birokrasi Unit
3. Ketua Tim Peneliti Reformasi Birokrasi di Departemen Keuangan

### **2.3.6. Proses Penelitian**

Dalam prosesnya penelitian kualitatif mempunyai lima fase, yaitu penentuan fokus masalah, pengembangan kerangka teori, penentuan metodologi, analisis temuan, dan pengambilan kesimpulan.<sup>98</sup> Dalam penelitian ini penentuan fokus masalah dimulai dari pengumpulan informasi atas permasalahan yang akan diteliti, yaitu informasi mengenai reformasi birokrasi di Departemen Keuangan.

Selanjutnya pada fase pengembangan kerangka teori peneliti mengumpulkan bahan-bahan kepustakaan yang terkait dengan tema penelitian. Pada fase penentuan metodologi, peneliti melihat metode apa yang cocok bagi penelitian ini, sehingga hasil analisis dari penelitian ini bisa maksimal. Kemudian dalam fase analisis temuan atau data, peneliti berusaha mengidentifikasi dan mengkategorisasi data yang ada, menganalisis informasi-informasi yang diperoleh dari informan dan menganalisis konsep-konsep yang ada pada kerangka

---

<sup>97</sup> Neuman, *Op.Cit.*, hlm. 126.

<sup>98</sup> *Ibid*, hal. 20.

pemikiran. Dan pada fase terakhir, yaitu fase pengambilan kesimpulan, peneliti menghasilkan hasil analisis dan rekomendasi.

### **2.3.7. Penentuan *site* penelitian**

*Site* penelitian ini dilakukan di Departemen Keuangan RI. Alasan pemilihan tempat ini dikarenakan Departemen Keuangan merupakan *pilot project* reformasi birokrasi di Indonesia dengan strategi reformasi yang dilakukan sangat radikal. Selain itu, Departemen Keuangan mempunyai peran yang sangat vital dalam pemerintahan, baik sebagai pengumpul APBN terbesar maupun pengelola fiskal.

### **2.3.8. Batasan Penelitian**

Batasan penelitian ini diperlukan karena dalam penelitian hendaklah masih dalam kemampuan peneliti (*manageable problems*). Artinya, tidak melakukan penelitian yang berada di luar kemampuan kita, baik dari segi pengetahuan, keterampilan, ketersediaan dana, waktu, tenaga dan sebagainya.<sup>99</sup> Penelitian ini memiliki batasan dalam pelaksanaannya yaitu menganalisis strategi reformasi birokrasi hanya di Departemen Keuangan secara *general* dan tidak menyeluruh ke unit-unit Departemen Keuangan.

### **2.3.9. Keterbatasan Penelitian**

Penelitian ini memiliki keterbatasan dalam pelaksanaannya. Pertama, penelitian ini dilakukan secara terbatas pada Departemen Keuangan, maka hasil penelitian ini hanya dapat menggambarkan fenomena riil di lokasi atau obyek yang diteliti. Kesimpulan yang diambil tidak dapat digunakan untuk mengeneralisasi reformasi birokrasi secara keseluruhan di departemen maupun lembaga lainnya. Kedua, metode yang digunakan adalah metode kualitatif yang mengandalkan peneliti sebagai instrumen utama.

Keterbatasan pengetahuan, pemahaman dan obyektivitas peneliti dalam menafsirkan fenomena reformasi birokrasi memungkinkan terjadinya bias penafsiran dalam memahami konteks reformasi administrasi di lapangan. Ketiga, adanya alur birokrasi sehingga berpengaruh terhadap narasumber/informan, keterbatasan data dikarenakan adanya kerahasiaan organisasi. Keterbatasan-keterbatasan di atas mengakibatkan kurang maksimal dari penelitian ini.

---

<sup>99</sup> Husaini Usman dan Purnomo Setiady Akbar, *Op. Cit*, hal. 24-25.