



## KONDISI BIROKRASI DI INDONESIA DALAM HUBUNGANNYA DENGAN PELAYANAN PUBLIK

**Badu Ahmad**

*Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Fisip*

---

### Abstrak

Hambatan utama penyelenggaraan pelayanan prima di Indonesia adalah patologi birokrasi yang sampai saat ini masih dirasakan oleh masyarakat atas perlakuan yang diterima dari aparat pemerintah. Untuk mengatasi patologi birokrasi tersebut diperlukan kebijakan yang harus dilaksanakan secara konsisten oleh setiap aparatur dan masyarakat secara bersama-sama. Tujuannya adalah perwujudan prinsip-prinsip Good Governance dan Clean Government dalam pelayanan publik. Solusi yang sebaiknya dilakukan oleh pemerintah adalah: (a) dalam hubungannya dengan berpola patron-klien, tidak memiliki standar pelayanan yang jelas/pasti, tidak kreatif, perlu membentuk UU pelayanan publik yang memihak pada rakyat; (b) dalam hubungannya dengan struktur yang gemuk, kinerja yang berbelit-belit, perlu dilakukan restrukturisasi birokrasi pelayanan publik; (c) untuk mengatasi kolusi, korupsi dan nepotisme, selain kedua hal di atas maka diharapkan pemerintah menetapkan perundangan di bidang Information Teknologi (IT), sebagai bagian Pengembangan dan Pemanfaatan E-Government agar penyelenggaraan pelayanan publik terdapat transparansi dan saling kontrol; (d) setiap daerah provinsi dan kabupaten dituntut membuat Perda, yang jelas mengatur secara seimbang hak dan kewajiban dari penyelenggara dan pengguna pelayanan publik; (e) setiap daerah dibutuhkan lembaga ombudsman, lembaga ini bisa berperan sebagai ombudsman di daerah menjadi satu kekenyamanan apabila kita ingin memberdayakan kedudukan warga di mata rezim pelayanan. Ombudsman harus diberikan kewenangan yang memadai untuk melakukan investigasi dan mencari penyelesaian yang adil terhadap perselisihan antara pengguna jasa dan penyelenggara dalam proses pelayanan publik; (f) peran kualitas sumber daya aparatur sangat pengaruhi kualitas pelayanan.

---

### I. PENDAHULUAN

Birokrasi merupakan instrumen penting dalam masyarakat yang kehadirannya tak mungkin terelakkan. Birokrasi adalah sebuah konsekuensi logis dari diterimanya hipotesis bahwa negara mempunyai misi suci yaitu untuk mensejahterakan rakyatnya. Untuk itu negara harus terlibat langsung dalam memproduksi barang dan jasa publik yang diperlukan oleh rakyatnya. Negara secara aktif terlibat dalam kehidupan sosial rakyatnya. Untuk itu negara membangun sistem administrasi yang bertujuan untuk melayani kepentingan rakyatnya yang disebut dengan istilah birokrasi.

Berkenaan dengan upaya pelayanan dan mewujudkan kesejahteraan rakyat,

birokrasi publik memberikan andil yang relatif besar. Semua yang terdapat dalam cakupan penyelenggaraan negara tidak terlepas dari konteks *public services dan public affairs*. Barang dan jasa publik hendaknya dapat dikelola secara efisien dan efektif. Sedangkan konsekuensi pengelolaan tersebut menjadi tanggung jawab birokrasi.

Peranan pemerintah yang strategis, akan banyak ditopang oleh bagaimana birokrasi publik mampu melaksanakan tugas dan fungsinya. Salah satu tantangan besar yang dihadapi birokrasi adalah bagaimana mereka mampu melaksanakan kegiatan secara efektif dan efisien, karena selama ini birokrasi diidentikkan dengan kinerja yang berbelit-belit, berpola patron-

klien, tidak memiliki standar pelayanan yang jelas/pasti, tidak kreatif, struktur yang tambun (gemuk), penuh dengan kolusi, korupsi dan nepotisme. Sejumlah patologi tersebut menjadi hambatan luar biasa untuk dapat mewujudkan sebuah pelayanan yang memuaskan masyarakat. Birokrasi Indonesia masih jauh dari apa yang disebut *good governance*.

Agus Dwiyanto (2003:1), dan A.T. Sulistiyani (2004:10) Birokrasi menurut model Weber ini sangat ideal bahkan sempurna. Karena itu cenderung tidak sesuai dengan praktek di sebagian besar birokrasi di dunia, terlebih di Indonesia. Pengalaman dan praktek Birokrasi di Indonesia, seperti perilaku birokrasi di masa Orde Baru sebagaimana masih segar dalam ingatan bangsa Indonesia, jelas-jelas memihak kepentingan kelompok politik yaitu Golongan Karya, birokrasi dijadikan instrumen paling ampuh dalam hal memobilisasi massa dalam pemilihan umum. Tidak ada yang bisa menandingi struktur dan kuatnya posisi birokrasi di masyarakat mulai dari pusat sampai di desa-desa. Maka tidaklah mengherankan dengan posisi keberpihakan birokrasi atau aparat pemerintahan pada partai politik menimbulkan pelayanan kepada rakyat menjadi terkesampingkan, padahal tugas utama dari birokrasi adalah public servant (pelayan masyarakat).

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### 1. Konsep Birokrasi

#### a. Pengertian Birokrasi

Para penulis di atas memberi penjelasan terhadap adanya kesalahpahaman umum bahwa pengertian birokrasi diberikan kepada hal-hal seperti jika seseorang ingin mendapatkan informasi tertentu dikirim dari pejabat yang satu kepada pejabat yang lain, tanpa mendapatkan informasi yang diinginkan. Demikian pula keharusan pengisian formulir-formulir dalam 6 (enam) lembar atau lebih. Sehingga birokrasi malahan dihubungkan dengan kemacetan-

kemacetan administrasi atau tidak adanya efisiensi. Padahal pengertian birokrasi yang sebenarnya bukan itu.

Birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisir secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang. Birokrasi adalah tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengkoordinir secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang. Dalam suatu rumusan lain dikemukakan bahwa birokrasi adalah "Tipe organisasi yang dipergunakan pemerintahan modern untuk pelaksanaan berbagai tugas-tugasnya yang bersifat spesialisasi, dilaksanakan dalam sistem administrasi dan khususnya oleh aparat pemerintah".

Menurut Blau dan Meyer (1987:4), birokrasi justru untuk melaksanakan prinsip-prinsip organisasi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi administratif, biarpun kadangkala dalam pelaksanaannya birokratisasi akibatnya seringkali malahan kurang adanya efisiensi. Malahan birokrasi ini terdapat pada semua organisasi besar, tidak saja pada bidang militer atau pemerintah sipil, tetapi juga pada swasta dan lain-lain.

Weber banyak sekali menulis tentang kedudukan pejabat dalam masyarakat modern. Sebagai organisasi Modern yang konsep dasarnya dikembangkan oleh Max Weber (1864-1920) dalam Peter M. Blau & Marshall W. Meyer (1987:25), Ambar Sulistiyani (2004:3), Martin Albrow (1989:41) birokrasi adalah bentuk organisasi kekuasaan yang sepenuhnya diserahkan kepada para pejabat resmi atau aparat pemerintah yang memiliki syarat technical skill yaitu berkemampuan secara teknis melaksanakan tugas yang dipercayakan kepadanya di dalam sistem administrasi pemerintahan.

Baginya ia merupakan sebuah tipe peranan sosial yang amat penting. Ciri-ciri yang berbeda dari peranan ini ialah: Pertama; bahwa seseorang memiliki tugas-tugas khusus untuk dilakukan; kedua, bahwa fasilitas dan sumber yang diperlukan

untuk memenuhi tugas itu diberikan oleh orang lain, bukan oleh pemegang peranan itu. Pejabat memiliki ciri yang membedakannya dengan pekerja yaitu ia memiliki otoritas. Weber menolak untuk menyebut birokrasi bagi pejabat yang dipilih atau seseorang yang diseleksi oleh sekumpulan orang. Ciri pokok pejabat birokratis, bahwa ia adalah orang yang diangkat. Dengan menyatakan ini, Weber telah hampir sampai pada definisi umumnya yang dikenakan terhadap birokrasi. Ia menulis "tidak ada pelaksanaan otoritas yang benar-benar birokratis, semata-mata melalui pejabat yang dibayar dan diangkat secara kontrak.

Menurut Blau (1987:126) dan Albrow, (1989:31), barangkali baik karena latar belakang teknis maupun generalitasnya, konsep birokrasi Weber dapat dirangkul ke dalam jenis definisi ini: dengan birokrasi yang dimaksudkan ialah suatu badan administratif tentang pejabat yang diangkat. Patut diperhatikan betapa dekat rumusan dengan konsep-konsep Michels dan Mosca. Seperti halnya mereka, Weber juga memandang birokrasi sebagai hubungan kolektif bagi golongan pejabat, suatu kelompok tertentu dan berbeda, yang pekerjaan dan pengaruhnya dapat dilihat dalam semua jenis organisasi. Tetapi adalah juga benar, Weber menekankan pada ciri-ciri organisasional tertentu, khususnya menurut prosedur pengangkatannya, yang berarti bahwa dalam konsep umum birokralinya bukan hanya gagasan tentang kelompok, tetapi juga gagasan bentuk-bentuk tindakan yang berbeda. Hal ini menjadikan konsep Weber lebih penting dan tipe birokrasi yang paling rasional.

Weber memandang birokrasi rasional sebagai unsur pokok dalam rasionalisasi dunia modern, yang baginya jauh lebih penting dari seluruh proses sosial. Diantaranya, proses ini mencakup ketetapan dan kejelasan yang dikembangkan dalam prinsip-prinsip memimpin organisasi sosial. Dengan sendirinya hal ini memudahkan dan mendorong konseptualisasi ilmu sosial, dan bantuan konseptual teori Weber tentang

birokrasi adalah terletak pada penjelasan ketika ia mendiskusikan tipe rasional yang murni.

Sesuai dengan teorinya bahwa keyakinan dalam legitimasi adalah dasar bagi hampir semua sistem otoritas, ia memulai dengan mengemukakan lima keyakinan berkaitan adanya otoritas yang sah bergantung. Bentuk ringkasnya adalah sebagai berikut:

- Bahwa dengan ditegakkannya peraturan (code) yang sah maka suatu organisasi dapat menuntut kepatuhan dari para anggotanya.
- Bahwa hukum merupakan suatu sistem aturan-aturan abstrak yang diterapkan pada kasus-kasus tertentu, sedangkan administrasi, mengurus kepentingan-kepentingan organisasi yang ada dalam batas-batas hukum.
- Bahwa manusia yang menjalankan otoritas juga memasuki tatanan impersonal tersebut.
- Bahwa hanya anggota yang taat yang benar-benar mematuhi hukum.
- Bahwa kepatuhan itu seharusnya tidak kepada person yang memegang otoritas melainkan kepada tatanan impersonal yang menjaminkannya untuk menduduki jabatan itu.

Berdasarkan konsepsi legitimasi ini Weber (Albrow, 1989:32-33) dapat merumuskan delapan proposisi tentang penyusunan sistem otoritas legal sebagai berikut:

- Tugas-tugas pejabat diorganisir berdasarkan aturan yang berkesinambungan.
- Tugas-tugas tersebut dibagi atas bidang-bidang yang dibedakan menurut fungsi, masing-masing dilengkapi dengan syarat otoritas dan sanksi-sanksi.
- Jabatan-jabatan tersusun secara hirarkis, hak-hak kontrol dan komplain diantara mereka terperinci.
- Aturan-aturan yang sesuai dengan pekerjaan diarahkan baik secara teknis maupun secara legal. Dalam kedua kasus tersebut manusia terlatih diperlukan.

- e. Sumber-sumber daya organisasi sangat berbeda dengan yang berasal dari para anggota sebagai individu pribadi.
- f. Pemegang jabatan tidak sesuai dengan jabatannya.
- g. Administrasi didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis dan hal ini cenderung menjadikan kantor (Biro) sebagai pusat organisasi modern.
- h. Sistem-sistem otoritas legal dapat mengambil banyak bentuk, tetapi dilihat pada bentuk artinya ialah didalam sebuah staf administrasi birokratik.

Proposisi terakhir tersebut adalah sangat penting untuk memahami pemikiran Weber tentang birokrasi. Lima konsepsi legitimasi dan delapan prinsip otoritas telah ditunjukkan dalam organisasi staf administrasi birokrasi tetapi di dalam konsepsi tersebut menghindari pembicaraan tentang birokrasi. Jenis-jenis administrasi yang lain, yakni yang kolegal atau honorer, juga dapat didasarkan pada proposisi ini dan Weber mendiskusikannya secara panjang lebar. Weber juga menambahkan bahwa mungkin saja memiliki suatu staf administrasi birokratis manakala kepemimpinan tidak mendasarkan dirinya sendiri pada prinsip-prinsip rasional legal.

#### b. Ciri-ciri Birokrasi

Birokrasi dalam bentuknya yang paling rasional, terlebih dahulu mempersyaratkan proposisi-proposisi menurut legitimasi dan otoritas serta memiliki ciri-ciri tertentu sebagai berikut:

- a. Para anggota staf secara pribadi bebas, hanya menjalankan tugas-tugas impersonal jabatan mereka.
- b. Adanya hirarki jabatan yang jelas.
- c. Fungsi-fungsi jabatan ditentukan secara tegas.
- d. Para pejabat diangkat berdasarkan suatu kontrak.
- e. Mereka dipilih berdasarkan kualitas profesional, idealnya didasarkan suatu diploma (ijazah) yang diperoleh melalui ujian.
- f. Mereka memiliki gaji dan biasanya ada

juga hak-hak pensiun. Gaji berjenjang menurut kedudukan dalam hirarki. Pejabat dapat selalu menempati posnya, dan dalam keadaan-keadaan tertentu ia juga dapat diberhentikan.

- g. Pos jabatan adalah lapangan kerjanya sendiri atau lapangan kerja pokoknya.
- h. Terdapat suatu struktur karir, dan promosi dimungkinkan berdasarkan senioritas maupun keahlian (merit) dan menurut pertimbangan keunggulan (superior).
- i. Pejabat mungkin tidak sesuai baik dengan posnya maupun dengan sumber-sumber yang tersedia di pos tersebut.
- j. Ia tunduk pada sistem disiplin dan kontrol yang seragam.

Salah satu contoh penerapan pelayanan kepada masyarakat yang tidak membeda-bedakan atau pilih kasih artinya siapa saja yang cepat datang itulah yang lebih dahulu dilayani tanpa harus melihat status sosial ekonomi mereka. Contoh lain yang dirasakan oleh masyarakat atau anggota dalam organisasi itu sendiri yaitu terdapatnya sistem kekeluargaan, sahabat, uang pelicin, dan sebagainya yang lebih ampuh untuk mempermulus berbagai kepentingan misalnya penerimaan pegawai, promosi jabatan dan penempatan pegawai. Kasus seperti inilah yang bertentangan dengan prinsip-prinsip birokrasi yang dikemukakan oleh para ahli misalnya Max Weber.

Kesepuluh ciri tipe birokrasi yang ideal, murni dan paling rasional yang diperkenalkan oleh Max Weber (Albrow, 1989:33-34) ini merupakan suatu jenis staf administrasi yang seringkali diacukan pada tout court (sebutan pasangannya) sebagai "birokrasi"

Selanjutnya Anda dapat memahami secara praktis dalam uraian tentang ciri-ciri utama dari struktur birokrasi di dalam "tipe idealnya" menurut Weber di bawah ini:

#### 1. Pembagian Kerja yang Jelas

Kegiatan reguler yang diperlukan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi dibagi

dalam cara yang tertentu sebagai tugas-tugas jabatan. Pembagian kerja yang jelas ini memungkinkan untuk mengerjakan tenaga-tenaga spesialisasi dalam setiap jabatan, dan membuat mereka bertanggung jawab untuk pelaksanaan efektif dari tugasnya tersebut. Tingkat spesialisasi yang tinggi menjadi bagian dari pada kehidupan sosial-ekonomi banyak negara-negara dewasa ini (terutama di negara maju).

#### 2. Hirarki Jabatan

Pengorganisasi jabatan-jabatan mengikuti prinsip hirarki, yaitu jabatan yang lebih rendah berada di bawah pengawasan atau pimpinan daripada jabatan yang lebih atas. Setiap pejabat di dalam hirarki administratif ini dapat diminta pertanggungjawabannya oleh atasannya mengenai keputusan atau kegiatan pejabat yang di bawah pimpinannya itu. Supaya ia dapat memimpin bawahannya, seseorang mempunyai kewenangan atas bawahan tersebut, yaitu mempunyai hak untuk mengeluarkan petunjuk/ instruksi yang relevan dengan tugas dan fungsi jabatan. Penggunaan dari preogratif status untuk memperluas kekuasaan terhadap bawahan tidak dibenarkan karena tidak sesuai dengan pelaksanaan kewenangan birokrasi yang sah (legitimate).

#### 3. Pengaturan Sistem yang Konsisten

Operasi-operasi atau pelaksanaan kegiatan, dikendalikan oleh suatu sistem peraturan yang konsisten dan pelaksanaan daripada peraturan-peraturan ini terhadap kejadian atau kasus-kasus tertentu. Sistem dari standar ataupun peraturan-peraturan ini dimaksudkan untuk menjamin adanya keseragaman pelaksanaan setiap tugas dan kegiatan, tanpa melihat jumlah orang yang terlibat di dalamnya, serta untuk koordinasi berbagai tugas. Peraturan atau tata cara tersebut juga memberikan pembatasan wilayah tanggung jawab setiap anggota organisasi dan hubungan antar mereka.

Pelaksanaan kegiatan yang mendasarkan diri kepada peraturan atau standar-standar tersebut dipakai untuk jabatan-jabatan di tingkat bawah yang bersifat rutin, tetapi juga untuk jabatan-jabatan tinggi ada standar untuk menjadi dasar pelaksanaan kegiatannya.

#### 4. Prinsip Impersonalitas Hubungan

Pejabat yang ideal dalam suatu birokrasi melaksanakan kewajiban di dalam semangat *formalistic impersonality*. Artinya tanpa perasaan simpati atau tidak simpati. Supaya standar-standar rasional dapat berjalan dalam pelaksanaan kegiatan tanpa gangguan pertimbangan yang bersifat pribadi, maka suatu pendekatan yang non pribadi (*detached*) harus berlaku di dalam suatu organisasi dan terutama kepada nasabahnya. Dengan menghilangkan pertimbangan yang bersifat pribadi di dalam urusan jabatan berarti suatu pra kondisi untuk sikap tidak memihak dan juga untuk efisiensi. Sebetulnya hal ini adalah untuk keuntungan mereka yang dilayani. Dengan sikap pelayanan yang sama berarti juga membina demokrasi dalam administrasi.

#### 5. Kemampuan Teknis (Technical Skill)

Pada prinsipnya, jabatan-jabatan birokrasi harus diisi oleh orang-orang yang memiliki kemampuan teknis yang diperlukan untuk melaksanakan tugas-tugas dalam jabatan itu. Biasanya, kualifikasi atas para calon dilakukan dengan ujian berdasarkan sertifikat yang menunjukkan kemampuan mereka.

#### 6. Penempatan berdasarkan karier

Penetapan kerja di dalam organisasi birokrasi di daerah pada kualifikasi teknis dan dilindungi terhadap pemberhentian wewenang-wewenang di dalam suatu organisasi birokrasi, penempatan kerja seorang pegawai didasarkan atas karier. Ada sistem promosi, entah atas dasar senioritas atau prestasi, atau kedua-duanya. Kebijakan kepegawaian demikian dimaksudkan untuk meningkat-kan

loyalitas kepada organisasi dan tumbuhnya jiwa korps (*esprit de corps*) diantara para anggotanya. Identifikasi anggota organisasi dengan organisasinya merangsang mereka mengusahakan tujuan dan kepentingan organisasi secara lebih baik.

### 1. Konsep Efisiensi

Pengalaman menunjukkan bahwa tipe birokrasi yang murni dari suatu organisasi administrasi dilihat dari penglihatan akan dapat memenuhi efisiensi tingkat tertinggi. Mekanisme birokrasi yang berkembang sepenuhnya akan lebih efisien daripada organisasi yang seperti itu atau yang tidak jelas birokrasinya.

Birokrasi memecahkan masalah organisasi yang utama yaitu memaksimalkan efisiensi organisasi dan bukan dari masing-masing anggota organisasi tersebut. Untuk inilah maka diperkembangkan spesialisasi dan pengadaan, serta penempatan kerja pegawai atas dasar kualifikasi teknis. Berdasarkan uraian di atas maka dapat diilustrasikan sebagai berikut: setelah Anda memahami ciri-ciri birokrasi; apa yang Anda lakukan agar ciri-ciri tersebut dapat diwujudkan dalam kehidupan organisasi? Tentu Anda menjawab bahwa Anda melaksanakan tugas atas dasar legitimasi atau aturan yang ada dan Anda merasakan bahwa pekerjaan yang diberikan benar-benar dapat dikerjakan dengan baik. Jika Anda dipromosikan untuk jabatan tertentu maka jabatan yang Anda duduki sesuai dengan kemampuan karier yang selama ini Anda kembangkan.

Apa yang dikemukakan Weber tentang birokrasi adalah apa yang disebut suatu tipe ideal. Konsep metodologi ini tidak mewakili secara rata-rata dari birokrasi yang ada, tetapi suatu tipe murni yang diambil dengan cara abstraksi dari segi dan ciri birokrasi yang paling menonjol dari organisasi-organisasi yang diketahui. Karena birokratisasi yang sempurna tidak pernah direalisasikan, maka tidak ada suatu organisasi yang secara empiris sesuai benar dengan konsekuensi ilmiah tadi.

Pandangan Weber adalah penglihatan birokrasi dalam bentuk "organisasi formal". Birokrasi demikian, seperti dikemukakan terdahulu perlu bagi pengorganisasian tugas kegiatan yang besar dan untuk meningkatkan efisiensi. Sesuatu yang tidak sesuai dengan konsep ini dianggap tidak relevan untuk pengetahuan organisasi. Sedangkan studi-studi empiris akhir-akhir ini ternyata menunjukkan bahwa hubungan formal dan praktek-praktek yang kurang resmi berkembang antara anggota-anggota birokrasi dan seringkali berbentuk suatu organisasi sendiri tanpa mendapat sanksi resmi. Malahan mengemukakan pola-pola informal ini berkembang menjadi penting untuk diperhatikan dalam analisis organisasi. Jika struktur formal yang dikemukakan Weber dianggap satu-satunya yang "mendukung efisiensi", maka kenyataannya adalah bahwa hubungan informal dan praktek-praktek kurang resmi seringkali memberikan sumbangan yang besar terhadap pelaksanaan kegiatan yang efisien. Tentang organisasi informal, Nigro juga lebih menganjurkan dan memberikan pembahasan yang lebih terperinci mengenai peranannya. Walaupun demikian memang perlu ditekankan di sini bahwa pengembangan organisasi informal tersebut apabila memperkuat fungsinya organisasi formal.

Dalam hubungannya dengan peranan birokrasi pada suatu masyarakat yang mengadakan perubahan-perubahan ke arah pembaharuan. Birokratisasi dapat menjadi kekuatan yang baik untuk pertumbuhan sebagai hasil pelaksanaan kegiatan yang efisien, tetapi juga dapat menjadi alat yang menghambat perubahan-perubahan, dalam hal ini birokrasi dapat berkembang.

Birokrasi dapat menghambat perubahan sosial, jika yang lebih menonjol adalah apa yang oleh Blau dan Mayer (1987:136) disebut sebagai sikap "ritualis" yang berarti sikap birokrasi yang memperkembangkan standard dan prosedur tata kerja dan memperinci kewenangan secara detail, kemudian dijadikan sesuatu yang rutin dan dilaksanakan secara ketat. Tidak ada tempat bagi suatu kebijaksanaan administratif yang

mungkin sedikit menyimpang, tetapi memberikan pemecahan masalah. Melaksanakan kegiatan berdasarkan standard maupun aturan menjadi tujuan, dan bukan alat untuk mencapai suatu tujuan administratif. Seringkali hal ini terkait erat dengan disiplin pelaksanaan kerja sesuai dengan wilayah kewenangan masing-masing. Karena para anggota birokrasi kemudian hanya merupakan bagian dari mesin yang ketat, seringkali juga mengumpulkan inisiatif dan gagasan-gagasan baru. Keadaan seperti itu akan tidak sesuai dengan kebutuhan proses perubahan sosial yang cepat, atau tidak memberikan dorongan bagi usaha perubahan dimana standard-standard serta aturan-aturan rutinnnya itu sendiri perlu secara terus menerus disempurnakan.

Kritik oleh para pakar, semua ciri ideal tersebut tidak responsive: kemanusiaan dan perubahan lingkungan. Atas kritik tersebut, maka lahirlah Paradigma Baru Administrasi Publik dikenal dengan *Post Bureaucracy* yang dipelopori oleh David Osborne dan Ted Gaebler (1996) tentang *Reinventing Government*, dengan 10 prinsip:

- a. *"Steering rather than rowing"* pemerintah berperan sebagai katalisator, yang tidak melaksanakan sendiri pembangunan tapi cukup mengandalikan sumber-sumber yang ada di masyarakat. Dengan demikian pemerintah mengoptimalkan penggunaan dana dan daya sesuai dengan kepentingan publik.
- b. *"Empower Communities to solve their own problems, rather than merely deliver services"* pemerintah harus memberdayakan masyarakat dalam pemberian pelayanannya. Organisasi-organisasi kemasyarakatan seperti: koperasi, LSM, dan sebagainya perlu diajak untuk memecahkan permasalahan sendiri, seperti masalah: keamanan, kebersihan, kebutuhan sekolah, pemukiman murah, dan lain-lain.
- c. *"Promote and encourage competition, rather than monopolies"*, pemerintah harus menciptakan persaingan dalam setiap pelayanan. Dengan adanya persaingan maka sektor usaha swasta

dan pemerintah bersaing dan terpaksa bekerja secara lebih profesional dan efisien.

- d. *"Be driven by missions rather than rules"* pemerintah harus melakukan aktivitas yang menekan kepada pencapaian apa yang merupakan "misinya" daripada menekankan pada peraturan-peraturan. Setiap organisasi diberi kelonggaran untuk menghasilkan sesuatu sesuai misinya.
- e. *"Result oriented by funding outcomes rather than outputs"*. Pemerintah hendaknya berorientasi kepada kinerja yang baik. Instansi yang demikian harus diberi kesempatan yang lebih besar dibanding instansi yang kinerjanya kurang.
- f. *"Meet the needs of the customer rather than those of the bureaucracy"*. Pemerintah harus mengutamakan pemenuhan kebutuhan masyarakat, bukan kebutuhan birokrat.
- g. *"Concentrate on earning money rather than just spending it"*. Pemerintah harus memiliki aparat yang tahu cara yang tepat dengan menghasilkan uang untuk organisasinya, disamping pandai menghemat biaya. Dengan demikian para pegawai akan terbiasa hidup hemat.
- h. *"Invest in preventing problems rather than curing crises"* Pemerintah yang antisipatif. Lebih baik mencegah daripada menanggulangi. Lebih baik mencegah kebakaran daripada memadamkan kebakaran. Lebih baik mencegah *epidemic* daripada mengobati penyakit, dengan demikian akan terjadi "mental switch" dalam aparat pemerintah.
- i. *"Decentralize authority rather than build hierarchy"*. Diperlukan desentralisasi pemerintahan, dari berorientasi hirarki menjadi partisipatif dengan pengembangan kerjasama tim. Dengan demikian organisasi bawahan akan leluasa untuk berkreasi dari mengambil inisiatif yang diperlukan.
- j. *"Solve problem by influencing market forces rather than by treating public*

*programs*". Pemerintah harus memperhatikan kekuatan pasar. Pasokan didasarkan kepada kebutuhan atau permintaan pasar dan bukan sebaliknya. Untuk itu kebijakan harus berdasarkan pada kebutuhan pasar.

Kesepuluh prinsip tersebut didongkrak untuk banishing birokrasi oleh Osborne Plastrik (2004:77) dengan 5 (lima) strategi: 1) *core strategy*, 2) *consequency strategy*, 3) *customer strategy*, 4) *control strategy*, 5) *culture strategy*.

Perubahan-perubahan tersebut akan dibahas berikut ini, dalam konteks Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## 2. Implikasi Teori Birokrasi di Indonesia

Menurut Ambar Sulistiyani (2004:3) aparatur pemerintah dalam birokrasi publik di Indonesia bekerja atas dasar wewenang yang sudah ditentukan. Untuk itu ada tiga elemen pokok yang mendasari pengaturan wewenang tersebut antara lain:

1. Kegiatan-kegiatan yang bersifat rutin tiap-tiap satuan organisasi ditetapkan sebagai tugas-tugas resmi.
2. Tugas-tugas ini relatif stabil, artinya tidak mengalami perubahan-perubahan yang berarti dan wewenang untuk melaksanakan tugas itu sepenuhnya terikat pada aturan yang berlaku.
3. Ada keteraturan baik dalam mekanisme maupun prosedur, cara-cara yang sudah baku untuk menjamin kelangsungan pelaksanaan tugas-tugas oleh pegawai-pegawai yang memenuhi kualifikasi menurut ketentuan-ketentuan yang berlaku.

Kemudian Minzberg, 1983 (A.T. Sulistiyani, 2004:3) bentuk atau model organisasi modern, birokrasi pada dasarnya memiliki lima macam elemen-elemen dasar yang sama dengan organisasi pada umumnya, antara lain:

- a. *The strategic apex* (pucuk pimpinan) yang bertanggung jawab penuh atas jalannya organisasi.
- b. *The middle line* (pimpinan pelaksana) yang menjembatani pucuk pimpinan dengan bawahan/pelaksana.

c. *The operating core* (bawahan/pelaksana) para pekerja, pegawai yang melaksanakan pekerjaan pokok yang berkaitan dengan pelayanan dan produk organisasi.

d. *The technostructure* (kelompok ahli) misalnya para analisis, yang bertanggung jawab bagi efektifnya bentuk-bentuk tertentu standarisasi dalam organisasi.

e. *The support staff* (staf pendukung) sejumlah tenaga yang ada pada unit staf, membantu menyediakan layanan tidak langsung bagi organisasi.

Minzberg, 1983 (A.T. Sulistiyani, 2004:3-4), mengemukakan: Jika *strategic apex* yang dominan, maka kontrol tersentralisasi dan struktur menjadi sederhana. Apabila *middle line* yang dominan, maka kontrol dilakukan oleh unit/satuan yang pada dasarnya otonom dan struktur berbentuk divisi-divisi/bagian-bagian. Kalau *operating core* (bawahan/pelaksana) memegang kendali, maka keputusan-keputusan menjadi tersentralisasikan. Jika *technostructure* (kelompok ahli) yang dominan, kontrol yang dilakukan lewat standarisasi (pembakuan), dan struktur yang terbentuk ialah birokrasi mesin. Akhirnya jika *support staff* (staf pendukung) yang berperan mengatur, kontrol yang dilakukan melalui penyesuaian bersama dan struktur memperlihatkan bentuk *adhocracy* (kerja tim/*teamwork*).

Sulistiyani (2004:7), semua konfigurasi struktural tersebut di atas diimplemmentasikan pada birokrasi Indonesia meski mengandung kekuatan dan kelemahannya masing-masing. Pemusatan kontrol yang hanya tepat untuk struktur sederhana, diberlakukan pada struktur yang sebenarnya kompleks demi pengamanan kebijaksanaan nasional. Konfigurasi struktur berdasarkan bagian-bagian bisa dilihat pada semua badan publik: departemen, lembaga, instansi, kantor yang mencerminkan adanya satuan atau bagian yang bersifat otonom meski di dalamnya praktek masih sentralisasi dalam penentuan keputusan. Konfigurasi struktural berdasarkan desentralisasi pun ada, misalnya dinas-

dinas otonom dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah meskipun bobot dekosentrasinya masih kuat. Konfigurasi *technostructure* juga bisa ditemukan, terutama pada departemen-departemen teknis, lembaga-lembaga non departemen seperti: LIPI, BPS, BATAM, BAPEDAL dan umumnya BUMN, tetapi penentu kebijakan tetap terpusat. Konfigurasi model *adhocracy* atau kerjasama tim bisa dilihat buktinya dalam menangani tugas yang bersifat khusus, yang biasanya terdiri atas tenaga-tenaga fungsional, seperti: Dewan Pertimbangan Kawasan Timur Indonesia, kelompok-kelompok pendamping dalam program IDT, tim *Search and Rescue* (SAR), Tim peneliti sebab-sebab kecelakaan pesawat.

Semua model konfigurasi struktural yang dikonsepsikan tersebut di atas bisa ditemukan penerapannya dalam birokrasi di Indonesia tetapi di dalam praktek pelaksanaan bersumber pada satu kebijakan (*one door policy system*) untuk menjamin kesatuan arah dan langkah dalam mencapai sasaran yang sudah digariskan secara nasional. Dihadapan kebijakan yang terpusat tersebut, tiap satuan kerja birokrasi di Indonesia hanya melakukan modifikasi pada pelaksanaan sesuai tuntutan keadaan, tetapi tidak dimungkinkan melakukan modifikasi terhadap hal-hal yang bersifat prinsipil karena bisa dinilai sebagai tindak penyimpangan.

Agus Dwiyo, (2003:6) Mustofadidjaja, (2003: 137), dan Sulistiyani (2004:8) kebijakan yang terpusat memang diperlukan dalam organisasi dengan syarat penyelenggaraannya menganut prinsip-prinsip kepastian hukum, demokrasi, partisipasi, transparansi, rasional (profesional), dan pertanggungjawaban (akuntabilitas), efisien dan efektif, responsivitas, dan orientasi pada konsensus. Kebijakan tersebut dianggap dapat menjamin keberhasilan mewujudkan misi utama (strategis) suatu organisasi. Syarat lainnya komunikasi antara core dan peripheral dilakukan secara efisien terutama dengan kemajuan teknologi komunikasi saat ini. Supaya keputusan-keputusan yang diambil oleh core cepat

dapat dan bisa diterima serta direalisasikan oleh para pelaksana teristimewa yang berada di lokasi-lokasi yang jauh dari pusat pemerintahan. Yang dikeluhkan selama ini umumnya terkait dengan komunikasi antara tingkat penentu kebijakan dan pelaksana kebijakan di lapangan.

Birokrasi seperti yang digambarkan oleh Max Weber (Sulistiyani, 2004:9) itu memiliki banyak kelebihan:

- a) Pembagian kerja akan menghasilkan efisiensi
- b) Hirarki wewenang memungkinkan pengendalian atas berbagai ragam jabatan dan memudahkan kordinasi yang efektif.
- c) Aturan main menjamin kesinambungan dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintah.
- d) Impersonalitas hubungan menjamin perlakuan yang adil bagi semua anggota masyarakat dan mendorong timbulnya pemerintahan yang demokratis.
- e) Kemampuan Teknis menjamin bahwa hanya orang-orang yang ahli yang akan menduduki jabatan pemerintahan.
- f) Karir menjamin keberlangsungan jabatan membuat para pejabat itu tidak mudah dijatuhkan oleh tekanan-tekanan dari luar.

Karakteristik seperti itu birokrasi akan bisa berfungsi sebagai sarana yang mampu melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan secara efektif dan efisien.

A.T. Sulistiyani (2004:11) Birokrasi tidak seindah seperti apa yang digambarkan Weber, tetapi birokrasi jelas sangat diperlukan dalam kehidupan masyarakat modern. Dalam implementasinya di Indonesia, birokrasi cenderung mendatangkan banyak masalah bagi masyarakat. Pada dasarnya masalah itu berasal dari kecenderungan setiap organisasi untuk mengembangkan pamrih atau kepentingan pribadi, bergeser dari maksud awal pemben-tukannya. Sekali orang ditempatkan dalam suatu jabatan organisasi, ia cenderung untuk berpkir bahwa menduduki jabatan itu sendiri adalah tujuan akhir yang harus dikejar, bukannya

sebagai sarana untuk mencapai tujuan organisasi. Demikian pula halnya, pejabat yang duduk dalam jabatan di birokrasi pemerintahan, apalagi jabatan itu "empuk dan basah" maka si birokrat akan bersikukuh bertahan pada posisinya itu. Banyak kasus para pejabat di jajaran birokrasi berusaha mempertahankan status quo, kendati sudah tiba saatnya harus mundur.

Bahkan tidak sedikit kasus yang memperlihatkan kecenderungan para birokrat mengalami *post power syndroma* saat kehilangan jabatannya, harus pensiun atau dimutasikan. Kondisi demikian sebenarnya tidak perlu terjadi apabila pejabat memandang sebuah kedudukan hanyalah merupakan unsur atau komponen kelenngkapan sarana untuk mengantarkan pada pencapaian tujuan, misi, maupun visi organisasi.

### 3. Kinerja Birokrat Pelayanan Publik Era Otonomi Daerah

Kinerja pelayanan publik menjadi salah satu dimensi yang sangat strategis dalam menilai keberhasilan otonomi daerah yang memberikan kewenangan yang besar kepada kabupaten dan kota untuk menyelenggarakan kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik membuat daerah memiliki peluang untuk menyelenggarakan kegiatan pemerintahan dan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan dinamika lokal. Pemerintah kabupaten dan kota memiliki kewenangan untuk merumuskan kebijakan dan program yang sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat di daerah. Oleh karena itu, salah satu indikator penting dari keberhasilan otonomi daerah adalah implikasinya terhadap perbaikan kinerja pelayanan publik. Otonomi daerah memberikan peluang kepada pemerintah kabupaten dan kota untuk mempercepat terwujudnya tata pemerintahan yang baik. Pemerintah kabupaten dan kota memiliki kewenangan besar untuk mendorong proses kebijakan menjadi lebih partisipatif, responsif, dan akuntabel karena kendali dari proses kebijakan dan alokasi anggaran sepenuhnya ada di tangan mereka. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, kebijakan mengenai skala, cakupan, dan

kualitas pelayanan publik sepenuhnya ada di tangan pemerintah dan DPRD. Oleh sebab itu, seberapa jauh penyelenggaraan pelayanan publik memenuhi prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik sepenuhnya tergantung dari kepedulian pemerintah dan DPRD terhadap tata pemerintahan yang baik. Semakin tinggi kepedulian pemerintah terhadap tata pemerintahan yang baik, kinerja pelayanan publik akan menjadi semakin baik.

Untuk menilai kinerja pelayanan publik, ada beberapa indikator yang dapat dipergunakan (GDS, 2002, dalam Agus Dwiyanto, 2003:81) antara lain:

#### a) *Equity (keadilan)*

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, pemenuhan prinsip keadilan dilihat dari kemampuan pemerintah untuk memberikan perlakuan yang sama dan adil kepada warganya dalam penyelenggaraan pelayanan publik (Thompson, 1989).

Tata pemerintahan yang baik, mengharuskan pemerintah kabupaten dan kota menjamin warganya untuk memperoleh akses yang sama bukan hanya pada pelayanan publik, tetapi juga pada kualitas pelayanan yang sama. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, seperti pelayanan kesehatan dan pendidikan, kendati semua warga relatif memiliki akses terhadap pelayanan itu, mereka sering memiliki akses yang berbeda terhadap pelayanan yang berkualitas. Mereka yang memiliki status sosial ekonomi yang lebih baik sering memiliki akses terhadap kualitas pelayanan yang baik, sedangkan mereka yang memiliki status sosial ekonomi yang rendah sering hanya memiliki akses terhadap kualitas pelayanan yang buruk.

#### b. *Responsivitas*

Responsivitas ini menjelaskan kemampuan pemerintah untuk mengenali kebutuhan, menyusun agenda dan prioritas, dan mengembangkan program-program yang sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat (Hormon, 1995 dalam Agus Dwiyanto, (2003). Oleh karena itu responsivitas menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan dengan

kebutuhan masyarakat. GDS, 2002 melihat responsivitas pelayanan publik dari banyaknya keluhan tersebut, dan kepedulian pemerintah terhadap masalah kesehatan, pendidikan, dan usaha kecil menengah. Ketiga jenis bidang pelayanan publik tersebut dijadikan indikasi responsivitas karena ketiga jenis pelayanan tersebut amat diperlukan oleh masyarakat banyak dan menjadi kebutuhan strategis dari masyarakat luas.

GDS, 2002 menunjukkan bahwa keluhan yang disampaikan oleh masyarakat kepada DPRD cukup besar. Dari berbagai pelayanan tersebut, hanya pelayanan KTP dan PBB yang besar keluhan adalah di bawah 30 persen. Pelayanan pemerintah yang memiliki frekuensi keluhan tertinggi (70%) adalah pelayanan sertifikat tanah dan yang direspon hanya sekitar 48,5%. Temuan ini menarik karena jenis konflik yang paling tinggi insidennya adalah konflik yang terkait dengan pertanahan, baik konflik tanah antarwarga maupun antara warga dengan pemerintah. Hal ini menunjukkan bahwa pelayanan pertanahan sebenarnya menjadi pelayanan yang amat strategis karena menjadi sumber konflik yang utama di Indonesia. Konflik pertanahan sering memicu munculnya konflik sosial lainnya yang implikasinya sangat besar.

#### c. *Efisiensi Pelayanan*

Untuk menilai efisiensi pelayanan, GDS, 2002 menggunakan dimensi waktu dan biaya yang diperlukan untuk menyelesaikan berbagai jenis pelayanan publik, seperti surat kelahiran (akte kelahiran), kartu keluarga, KTP, sertifikasi tanah, sedangkan pelayanan dalam bidang kesehatan diwakili oleh pelayanan di puskesmas. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan sebuah pelayanan seringkali tidak diatur dengan jelas. Jarang sekali pemerintah kabupaten dan kota menentukan secara jelas mengenai lamanya waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan sebuah pelayanan. Keengganan menentukan secara jelas waktu yang diperlukan untuk memperoleh sebuah pelayanan dapat dipahami karena

umumnya mereka takut hal tersebut menjadi bumerang bagi pemberi pelayanan apabila gagal memberikan pelayanan sesuai waktu yang dijanjikan. Kondisi seperti ini sering membuat penyelenggara pelayanan publik bertindak seenaknya ketika melayani masyarakat. Akibatnya, ketidakpastian waktu pelayanan cenderung amat tinggi dalam hampir semua jenis pelayanan publik.

#### d. *Suap dan Rente Birokrasi*

Fenomena suap dalam pelayanan publik masih banyak dijumpai dalam berbagai jenis pelayanan di banyak kabupaten dan kota. Ada banyak faktor yang menyebabkan suap dan rente birokrasi masih menjadi fenomena yang lazim di dalam praktek pelayanan publik di Indonesia. Disamping karena penghasilan aparat birokrasi yang rendah, suap dan rente birokrasi terjadi karena struktur birokrasi yang masih sangat dominan dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik. Struktur birokrasi memungkinkan birokrasi menempatkan dirinya lebih sebagai penguasa daripada pelayan masyarakat. Pelayanan publik di Indonesia tidak pernah ditempatkan sebagai salah satu bentuk kewajiban pemerintah yang harus dipenuhi kepada warganya, tetapi sebagai kebaikan atau kemurahan yang diberikan pemerintah yang harus diperebutkan oleh warga yang menginginkannya. Akibatnya, dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik posisi warga begitu lemah ketika berhadapan dengan rezim pelayanan.

Dalam struktur hubungan antara pemerintah dengan warganya yang seperti ini, pemerintah begitu leluasa ketika merancang praktek penyelenggaraan pelayanan publik yang lebih banyak berpihak kepada kepentingannya dan para pejabatnya daripada kepentingan warga dan pengguna jasa. Prosedur pelayanan publik tidak dirancang untuk mempermudah akses warga dan melindungi kepentingan mereka, tetapi sebaliknya lebih dilakukan untuk mengontrol perilaku warga. Oleh karena itu, prosedur pelayanan publik lebih mengatur kewajiban warga yang harus dipenuhi daripada mengatur hak-hak warga

yang dijamin oleh pemerintah atau rezim pelayanan. Dalam kondisi seperti itu, warga selalu menghadapi ketidakpastian ketika berhadapan dengan birokrasi pelayanan publik. Kedudukan mereka sangat lemah dan tidak dapat menuntut karena hak-hak warga dalam penyelenggaraan pelayanan publik tidak pernah diatur dan dilindungi oleh peraturan dan prosedur pelayanan. Sebaliknya, kedudukan aparat birokrasi sangat kuat dan dapat memanfaatkan situasi ketidakpastian yang dihadapi oleh warga untuk kepentingannya, termasuk dalam memperbaiki penghasilan dan kesejahteraan-annya yang memang sejauh ini masih rendah.

Dalam konteks pelayanan publik yang seperti ini, tidak mengherankan praktek suap-menyuap dan rente birokrasi bukan hanya fenomena yang lazim, tetapi sering dianggap sebagai peruntungan. Hal itu diakui bukan hanya oleh aparat birokrasi, tetapi oleh warga juga. Para pejabat birokrasi menganggap suap atau "uang rokok" sebagai sesuatu yang wajar karena itu adalah salah satu ungkapan terima kasih atas jasanya memperlancar proses pelayanan yang diinginkan oleh warga. Sementara itu, warga sekalipun harus membayar biaya ekstra juga merasa diuntungkan karena mereka memperoleh kepastian pelayanan dan kemudahan dalam memperoleh pelayanan yang diinginkan. Karena praktek suap dianggap menguntungkan oleh pejabat birokrasi dan juga oleh warga yang sebenarnya menjadi korban, praktek suap dan rente birokrasi sering kali menjadi sulit untuk diberantas dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik.

#### 4. Dimensi Kualitas Sumber Daya Aparatur

Dalam mewujudkan pelayanan yang berkualitas, faktor Sumber Daya Aparatur sangat menentukan. Ada tiga faktor yang menentukan kualitas Sumber Daya Aparatur antara lain:

a. *Cognitive*: model situasional yang lebih baru dikembangkan oleh Fiedler, 1986 dalam Gary Yulk (1998:259), bahwa kognitif berhubungan dengan kemampuan/

intelektual serta pengalaman dan berpengaruh terhadap kinerja individu dan kelompok. Kemampuan karyawan, terutama pemimpin akan memberi kontribusi kepada kinerja individu dan kelompok, bila pemimpin tersebut bertindak instruktif dan para bawahan membutuhkan bimbingan untuk melakukan tugasnya secara efektif. Karyawan, terutama pemimpin yang cerdas membuat rencana-rencana lebih baik serta strategi-strategi tindakan (*action strategies*) untuk melakukan pekerjaan tersebut secara profesional.

b. *Skill*: Menurut Robert L. Katz (James Stoner, 1993:21), seorang pendidik, manajer/pimpinan, dan staff telah menentukan tiga jenis dasar keterampilan (*skill*), yaitu:

1. *Technical Skill* (keterampilan teknis) kemampuan untuk menggunakan alat-alat termasuk teknologi, prosedur, dan teknik khusus. Manajer/pimpinan juga membutuhkan keterampilan teknis yang cukup "untuk melaksanakan suatu pekerjaan tertentu" yang menjadi tanggung jawabnya.
2. *Human Skill* (keterampilan hubungan manusia) yaitu kemampuan untuk bekerjasama dengan orang lain, memahami orang lain baik secara internal maupun eksternal (Pelanggan/publik), dan mendorong orang lain untuk bekerja lebih baik, baik secara perorangan maupun sebagai kelompok. Manajer/pimpinan perlu cukup memiliki keterampilan hubungan manusia ini agar dapat bekerja sama dengan anggota organisasi.
3. *Conceptual Skill* (Keterampilan Konseptual), yaitu kemampuan mental untuk mengkoordinasikan dan memadukan semua kepentingan dan kegiatan organisasi. Kemampuan manajer/pimpinan melihat organisasi secara keseluruhan dan memahami bahwa bagian-bagian organisasi saling tergantung sama lain, dan kemampuan untuk memahami perubahan yang dapat mempengaruhi keseluruhan organisasi.

c. *Attitude (Sikap)*: Para sosiolog dan psikolog memandang sikap sebagai salah satu kajian menarik seperti yang dikemukakan oleh Herbert Spencer (George Ritzer, 2003:51), individu dan masyarakat berkembang menuju ke keadaan moral yang ideal. Masyarakat dan individu yang mampu menyesuaikan diri dengan lingkungannya yang tetap eksis. Spencer (George Ritzer, 2003:51) mengatakan di dalam organisasi modern dibutuhkan sikap bersahabat, jujur, bertanggung jawab, disiplin, adil, tidak egois, elaborasi, spesialisasi, penghargaan terhadap prestasi. Sikap sebagai suatu bentuk evaluasi atau reaksi perasaan terhadap suatu obyek, sikap suatu pola perilaku, kesiapan antisipatif untuk menyesuaikan diri dalam situasi sosial dan sikap sebagai respon terhadap stimuli sosial yang terkondisikan, dan sikap sebagai sebuah cara individu yang khas dalam menanggapi sebuah obyek atau situasi. Tri potensi jiwa, sebagai area yang saling berhubungan secara interaktif. Hal ini berarti apa yang kita pikirkan dipengaruhi dan mempengaruhi apa yang kita rasakan dan lakukan. Sehingga sikap menunjukkan kesiapan pada seseorang untuk bertindak secara tertentu terhadap hal-hal tertentu pula. Selanjutnya Stephen Robbin (2003:99) menyebutkan bahwa sikap memiliki beberapa karakteristik, antara lain: 1) sikap selalu ada, 2) sikap diperkuat oleh keyakinan, kepercayaan, perasaan, dan bereaksi, 3) sikap terdiri dari kesukaan dan ketidaksukaan yang digeneralisasi dan disederhanakan terhadap suatu obyek, 4) sikap nampaknya logis bagi individu tertentu, 5) sikap diperoleh melalui pengalaman, 6) sikap dapat rasional atau tidak rasional, 7) sikap rasional bagi individu tertentu, 8) sikap dapat didasarkan opini dan fakta, 9) sikap seringkali didasarkan informasi, pengetahuan dan pengalaman yang terbatas, 10) sikap dapat dipelajari.

Paradigma perubahan sikap menurut Stephen Robbin (2003:100) merupakan pegangan yang bermanfaat untuk mendesain pelatihan-pelatihan dengan isu perubahan sikap dengan menggunakan tiga kategori cara pendekatan: 1) model kekuasaan, 2) model empiris/rasional, 3)

model normative/edukatif; model ini disebut *behaviour modelling*.

### III. ANALISIS DAN PEMBAHASAN

#### 1. Penyakit-penyakit (Patologi) Birokrasi di Indonesia

Salah satu tantangan besar yang dihadapi birokrasi di Indonesia adalah bagaimana mereka mampu melaksanakan kegiatan secara efektif dan efisien, karena selama ini birokrasi diidentikkan dengan:

- kinerja yang berbelit-belit,
- berpola patron-klien, tidak memiliki standar pelayanan yang jelas/pasti, tidak kreatif,
- struktur yang tambun (gemuk),
- penuh dengan kolusi, korupsi dan nepotisme. (Kompas, 2004)

Penyelewengan, ternyata bukan hanya disebabkan oleh struktur yang tambun (gemuk), tetapi juga terjadi dalam "penggemukan pembiayaan". Bentuknya beraneka ragam: dari pembuatan surat perintah jalan dinas fiktif, surat perintah perjalanan dinas yang lebih lama dari perjalanan sesungguhnya, pencantuman jumlah lebih besar pada kuitansi serta pembengkakan jumlah dari yang sesungguhnya dalam transaksi.

Salah satu penyebab dari buruknya kinerja pelayanan publik adalah kompleksnya (gemuknya) struktur birokrasi pelayanan publik. Selama ini suatu birokrasi pelayanan publik sering tidak memiliki kewenangan yang memadai untuk secara sendirian menyelesaikan proses pelayanan publik di lembaganya. Penyelesaian proses pelayanan publik sering harus melibatkan lembaga lainnya. Ini terjadi karena fragmentasi birokrasi dan kekuasaan, baik yang ada di pusat maupun di daerah, cenderung sangat tinggi. Akibatnya, sering warga negara yang membutuhkan pelayanan publik harus mendatangi banyak kotak birokrasi yang masing-masing memiliki kompleksitas yang berbeda atau biasa disebut birokrasi yang berbelit-belit. Kondisi seperti ini mendorong terjadi KKN dalam penyelenggaraan pelayanan. Lebih

dari itu kondisi ini juga mempersulit pengembangan suatu sistem pelayanan satu atap (*sintap= one-door services*) dan koordinasi yang efektif sebagai salah satu cara agar masyarakat dapat memperoleh kepastian biaya, dan waktu. Koordinasi akan menjadi semakin sulit ketika melibatkan semakin banyak satuan birokrasi dalam penyelenggaraan suatu pelayanan publik.

Fragmentasi birokrasi yang berlebihan juga sangat tidak menguntungkan bagi perbaikan iklim investasi dan pengembangan usaha di daerah. Semakin banyak satuan birokrasi yang ada di kabupaten/kota semakin banyak stakeholders dari kegiatan bisnis dan semakin besar biaya birokrasi yang harus dikeluarkan oleh dunia usaha. Lebih dari itu, masing-masing satuan birokrasi itu sering memiliki kebijakan yang berbeda-beda yang membingungkan dunia usaha. Ini tentu sangat tidak menguntungkan bagi upaya untuk meningkatkan investasi dan pertumbuhan ekonomi di daerah.

Selama ini undang-undang dan peraturan (UU No. 32/2004, Kep-Men.PAN No.63 Tahun 2003) dalam penyelenggaraan pelayanan publik masih dijiwai oleh semangat dan nilai yang menempatkan penyelenggaraan pelayanan sebagai penguasa dan bukan sebagai abdi masyarakat dan bangsa. Oleh karena itu, struktur lembaga dan budaya pelayanan yang berkembang selama ini lebih mencerminkan *culture of ruling* daripada *culture of serving*.

Para penyelenggara pelayanan publik tidak pernah menempatkan dirinya sebagai pelayan, tetapi justru sebagai penguasa yang harus dihormati oleh pengguna jasa. Akibatnya perlakuan terhadap warga pengguna sering kurang menghargai martabatnya sebagai waga negara yang berdaulat.

Menurut Mustopadidjaja (2003:192), dan Eko Prasajo (2006:3-4) Secara eksternal, dalam kaitan dengan memenuhi aspek akuntabilitas, maka laporan meliputi: (1) sejumlah keluhan yang masuk dan berhasil diselesaikan, disertai dengan strategi untuk mencegah terjadinya keluhan

serupa di masa mendatang, (2) masalah-masalah yang timbul dalam penyediaan pelayanan, seperti: inefisiensi, penundaan, ketidaksopanan, dan kesalahan-kesalahan petugas pelayanan, dan sebagainya, (3) masalah penyimpangan, seperti KKN atau bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku, dan (4) masalah diskriminasi atau ketidakadilan.

Timbulnya pengaduan adalah akibat kondisi dimana masyarakat sebagai konsumen mengetahui sedikit informasi mengenai produk pelayanan dari pada penyedia pelayanan. Dalam kaitan itu, diperlukan suatu undang-undang untuk memberikan perlindungan terhadap masyarakat sebagai konsumen. Perlindungan ini antara lain dalam rangka: (1) menjamin kepastian hukum masyarakat dalam poisisinya sebagai konsumen, (2) menciptakan keseimbangan antara kepentingan konsumen dan kepentingan produsen, (menjamin masyarakat untuk memperoleh barang layanan yang berkualitas, dan (4) mendorong terciptanya perekonomian yang sehat. Perlindungan terhadap konsumen diperkuat dengan sanksi yang diberikan kepada produsen/penyedia pelayanan yang melanggar hak-hak konsumen. Perlindungan dimaksud harus dilengkapi dengan instrumen-instrumen lain seperti mekanisme dan kelembagaan perlindungan.

Selain itu, Laporan JETRO (Republika, 25/5/1995), hanya menyebut birokrasi sebagai salah satu ganjalan utama yang dirasakan para pengusaha Jepang ketika mereka beroperasi di sini. Tak ada kejelasan lebih lanjut tentang penyakit yang disebarkan pada birokrasi, para responden pun tak meminta orang untuk merincinya.

Namun kebanyakan orang akan dengan segera memperkirakan apa yang dimaksudkan dengan keluhan itu. Rentangnya bisa sangat lebar, dari sekedar pengurusan KTP yang berbelit-belit sampai izin penggunaan tenaga kerja yang memang rumit.

Prof.Dr.Sondang P. Siagian, MPA., dalam bukunya "Patologi Birokrasi: Analisis,

Identifikasi, dan Terapinya" (1994) menyebut serangkaian contoh penyakit (patologi) birokrasi yang lazim dijumpai. Penyakit-penyakit tersebut dapat dikategorikan dalam lima macam:

- a. Patologi yang timbul karena persepsi dan gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi.
- b. Patologi yang timbul karena kurangnya atau rendahnya pengetahuan dan ketrampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional.
- c. Patologi yang timbul karena tindakan para anggota birokrasi melanggar norma-norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrasi yang bersifat disfungsi atau negatif.
- e. Patologi yang merupakan akibat situasi internal dalam berbagai instansi dalam lingkungan pemerintah.

Berikut adalah sebagian penjelasan dan contoh yang diajukan oleh Sondang P. Siagian mengenai kelima kelompok penyakit (patologi) di atas. Setelah Anda mempelajari penyakit-penyakit birokrasi di atas maka untuk lebih jelasnya, dapat melihat contoh yang diungkapkan sebagai penyakit birokrasi antara lain adanya sebagian birokrat dalam memenuhi kebutuhan masyarakat, aparat tersebut senantiasa menuntut balas jasa, upeti, uang pelicin, dan sebagainya. Jika seperti ini sudah merupakan budaya dalam organisasi, maka para birokrat tidak lagi menjalankan fungsinya sebagai pelayan yang jujur, berwibawa dan adil, melainkan mereka bekerja hanya untuk mengumpulkan uang untuk memperkaya dirinya sendiri. Jika ditinjau dari segi efektivitas pelayanan, maka yang menerima layanan yang baik dan memuaskan hanyalah orang yang mempunyai kedudukan atau jabatan serta memiliki uang atau orang kaya sementara masyarakat kecil atau yang berekonomi lemah diabaikan.

#### ▪ Persepsi dan Gaya Manajerial

Penyakit birokrasi yang paling mendapat perhatian adalah penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan.

Hal ini bisa terjadi antara lain karena pejabat tersebut lupa bahwa kekuasaan yang ada padanya bukanlah sesuatu secara inheren dimilikinya, melainkan karena kepercayaan yang diperolehnya untuk menduduki suatu jabatan manajerial tertentu, yang sesungguhnya harus diabdikan kepada kepentingan seluruh masyarakat, contoh: Perilaku disfungsi tersebut adalah menerima sogok. Peluang ini terbuka antara karena seorang pejabat/pimpinan memiliki kekuasaan tertentu yang tidak dimiliki orang lain. Bentuk paling nyata dari kekuasaan dimaksud adalah wewenang memberikan izin.

Berbagai cara mungkin ditempuh seorang pejabat untuk menjadikan pemohon izin terdorong untuk memberikan uang sogok, antara lain:

- 1) Memperlambat proses penyelesaian pemberian izin.
- 2) Mencari berbagai dalih, seperti kekurangan-lengkapan dokumen pendukungnya, keterlambatan pengajuan permohonan dan dalih yang sejenis.
- 3) Sulit dihubungi.
- 4) Memperlambat dengan menggunakan kata-kata "sedang diproses".

Perilaku-perilaku semacam itu, pada gilirannya, menjadikan seorang pejabat pimpinan menggunakan gaya manajerial tidak demokratik. Ia misalnya menjadi cenderung mempertahankan status quo, tidak inovatif, tertutup pada perubahan, ataupun berusaha agar bawahannya tergantung pada pimpinan.

#### ▪ Pengetahuan dan Keterampilan

Rendahnya produktivitas dan mutu pelayanan tidak semata-mata disebabkan tindakan disfungsi. Sangat mungkin itu turut disebabkan karena tingkat pengetahuan dan keterampilan pejabat birokrasi tersebut tidak sesuai dengan tuntutan tugas yang diemban.

Tingkat pengetahuan dan keterampilan ini berkaitan pula dengan aspek manajemen SDM dalam birokrasi bersangkutan. Ini bisa terjadi antara lain bila proses rekrutmen dan seleksi tidak berjalan baik, atau bila



penempatan tidak dilakukan atas dasar pertimbangan-pertimbangan yang obyektif dan rasional. Masalah pengetahuan dan keterampilan menjadi semakin rumit bila dalam birokrasi tidak terdapat program pendidikan dan latihan yang benar-benar dikaitkan dengan tuntutan tugas dan tantangan yang dihadapi birokrasi bersangkutan.

Bila serangkaian ciri yang kemudian terlihat melekat dikalangan pegawai tidak terampil ini: tidak mampu menjabarkan kebijaksanaan, tidak teliti, cepat puas, bertindak tanpa berfikir, dangkal, kurang memiliki imajinasi, kurang berprakarsa, tidak produktif dan sebagainya.

#### ▪ *Tindakan Melanggar Hukum*

Bentuk disfungsi paling riil dalam birokrasi adalah tindakan melanggar hukum. Salah satu bentuk penyalahgunaan dana yang lazim dikenal adalah "penggemukan pembiayaan". Bentuknya beraneka ragam: dari pembuatan surat perintah jalan dinas fiktif, surat perintah perjalanan dinas yang lebih lama dari perjalanan sesungguhnya, pencantuman jumlah lebih besar pada kuitansi serta pembengkakan jumlah dari yang sesungguhnya dalam transaksi.

#### ▪ *Patologi Berkaitan Dengan Perilaku*

Disfungsi birokrasi yang satu ini berkaitan dengan kecenderungan perilaku sebagian para birokrat yang justru tidak produktif bagi kemajuan birokrasi. Perilaku yang dimaksud berkisar dari kecenderungan sewenang-wenang, tidak sopan, diskriminatif, terlalu egalistik, cenderung mendramatisir keadaan, sangat berjarak, cenderung bekerja berbelit-belit sampai mengutamakan kepentingan sendiri.

#### ▪ *Patologi Berkaitan Dengan Situasi Internal*

Disini yang menjadi sumber disfungsi adalah adanya situasi tertentu di dalam birokrasi sendiri yang menjadikan para pejabat di sana tidak berfungsi secara optimal. Ini misalnya menyangkut penempatan tujuan dan sasaran yang tidak tepat, misalnya yang tidak memadai, beban kerja terlalu berat, kelebihan pegawai, ketidakjelasan sasaran, sampai sarana dan prasarana yang tidak tepat.

## 2. Pemecahan Masalah

Upaya mengatasi patologi (penyakit) birokrasi tersebut, sesungguhnya pemerintah telah merancang berbagai formula; Misalnya: Pelayanan yang berbelit-belit telah diatasi dengan cara memperpendek mekanisme dan prosedur pelayanan di beberapa jajaran birokrasi, contohnya KTP yang semula sampai di tingkat kabupaten dan kota, telah diperpendek hanya sampai pada tingkat kecamatan, dengan demikian telah memangkas jalur dan waktu pelayanan yang semula memakan waktu 5-7 hari menjadi dua hari saja.

Untuk mengatasi struktur yang tambun (gemuk) telah dicanangkan oleh pemerintah tentang kebijakan perampingan yang secara tersurat telah ada pada PP No. 8 Tahun 2003. Kendati isi PP masih diliputi oleh banyak masalah, misalnya terjadinya overlapping, kontradiksi antar kebutuhan daerah satu dengan lainnya yang tidak terakomodasi dalam PP, ketidaksesuaian indikator yang dijadikan sebagai ukuran penentuan kelembagaan di tingkat daerah, akan tetapi yang perlu dihargai adalah minimal telah ada itikad baik pemerintah untuk merevisi struktur yang lebar tersebut.

Dengan munculnya krisis multidimensional, yang tidak urung membebani birokrasi yang makin tersarut-sarut. Melihat gejala yang semakin tidak sehat, birokrasi makin sarat beban selanjutnya pemerintah memandang zero growth untuk mengatur rekrutmen dan formasi pegawai tidak tepat lagi, kemudian digantikan dengan kebijakan minus growth, yang dilaksanakan serentak dengan upaya penataan kelembagaan dan sistem informasi kepegawaian. Dari kebijakan ini cukup mampu mengurangi pertumbuhan jumlah pegawai secara signifikan, meskipun menimbulkan implikasi permasalahan yaitu terjadinya kesenjangan sistem kaderisasi pegawai. Dengan demikian idealisme Weber untuk mewujudkan sistem birokrasi yang efisien dan efektif benar-benar dapat ditopang oleh kemampuan aparat yang handal.

Untuk memecahkan masalah secara

tuntas di tubuh birokrasi dalam membangun pelayanan publik yang efisien, responsif, dan akuntabel dan transparan perlu ditetapkan kebijakan yang menjadi pedoman perilaku aparat birokrasi pemerintah sebagai berikut:

- a. Dalam Hubungannya dengan berpola *patron-klien*, tidak memiliki standar pelayanan yang jelas/pasti, tidak kreatif, Perlu membentuk UU pelayanan publik yang memihak pada rakyat.
- b. Dalam Hubungannya dengan struktur yang gemuk, kinerja yang berbelit-belit, perlu dilakukan Restrukturisasi Birokrasi Pelayanan Publik.
- c. Untuk mengatasi Kolusi, Korupsi dan Nepotisme, selain kedua hal di atas, diharapkan pemerintah menetapkan perundangan di bidang Information Teknologi (IT), sebagai bagian Pengembangan dan Pemanfaatan E-Government agar penyelenggaraan pelayanan publik terdapat transparansi dan saling kontrol.
- e. Setiap Daerah Provinsi dan Kabupaten dituntut membuat Perda, yang jelas mengatur secara seimbang hak dan kewajiban dari penyelenggara dan pengguna pelayanan publik.
- f. Setiap Daerah dibutuhkan Lembaga ombudsman. Lembaga ini bisa berperan sebagai ombudsman di daerah menjadi satu keniscayaan apabila kita ingin memberdayakan kedudukan warga dimata rezim pelayanan. Ombudsman harus diberikan kewenangan yang memadai untuk melakukan investigasi dan mencari penyelesaian yang adil terhadap perselisihan antara pengguna jasa dan penyelenggara dalam proses pelayanan publik.
- g. Peran kualitas sumber daya aparatur sangat pengaruhi kualitas pelayanan, untuk itu kemampuan kognitif yang bersumber dari intelegensi dan pengalaman, *skill* atau keterampilan, yang didukung oleh sikap (*attitude*) merupakan faktor yang dapat digunakan untuk memecahkan masalah patologi atau penyakit-penyakit birokrasi yang

berhubungan dengan pelayanan publik di Indonesia. Untuk itu Pendidikan dan Pelatihan diharapkan menjadi program berkelanjutan, agar sumber daya aparatur di Indonesia, disamping memiliki ketiga dimensi tersebut, juga diperkuat oleh kecerdasan intelektual (IQ), kecerdasan emosional (EQ), dan kecerdasan spiritual (SQ).

## IV. PENUTUP

Tidaklah mudah merubah watak dan perangai birokrasi di Indonesia, Patologi (penyakit) birokrasi sudah sedemikian mendarah daging di dalam hati para aparatur pemerintahan. Aspek budaya, sturktur, insentif, wewenang, pekejaan, posisi dan jabatan adalah faktor-faktor dari sekian faktor lainnya yang tidak dilepaskan dari birokrasi.

Pengembangan Sumber Daya Aparatur, bukanlah satu-satunya cara untuk keluar dari kemelut birokrasi. Tetapi sebagai usaha tentulah ada hasilnya, keseluruhan pembinaan kualitas birokrasi atau aparatur pemerintah di Indonesia tersebut sebenarnya telah menampakkan hasil yang cukup menggembirakan dan memberikan harapan, namun tetap perlu ditingkatkan secara terus menerus agar dapat diciptakan sosok birokrasi atau aparatur yang profesional dan berkarakter. Kami yakin dengan ditetapkan dan diterapkannya UU Pelayanan Publik, restrukturisasi organisasi, lembaga ombudsmen, dan ICT pelayanan publik, dikotomi birokrasi dapat teratasi, meskipun memerlukan rentang waktu yang cukup panjang dan usaha yang tiada henti, untuk menuju *Good Governance*.

Meningkatkan profesionalisme birokrasi melalui perubahan paradigma, perilaku dan orientasi pelayanan dari paradigma proyek menuju paradigma *enterpreneur*, perilaku kotak-kotak menuju perilaku *team work*, dari orientasi kepada atasan menuju *customer focus* dan *customer satisfaction*. Semua ini bisa terwujud jika didukung oleh Sumber Daya Aparatur yang berkualitas dengan tiga karakteristik: *cognitive, skill, attitude*.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Albrow, Marthin. 1989. (ed.terjemahan) Birokrasi, Tiara Wacana Jogja. Yogyakarta.
- Blau, M. Peter & Meyer W. Marshall. 1987. (ed. Terjemahan) Birokrasi Dalam Masyarakat Modern, UI-Press.Jakarta.
- Dwiyanto, Agus. 2003. Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah, PSKK-UGM. Yogyakarta.
- Mustofadidjaja, A.R. 2003. Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia, LAN, Jakarta.
- Osborne, David & Peter Plastrik, 2004. Memangkas Birokrasi, Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha (terjemahan), PPM, Jakarta.
- Osborne, David & Ted Gaebler, 1996. Reiventing Governmet (Mewirausahakan Birokrasi, Pustaka Binaman Pressindo. Jakarta.
- Prasojo, Eko. 2006. Kinerja Pelayanan Publik, Yappika. Jakarta
- Ritzer, George & Goodman J. Douglas. (terjemahan) Teori Sosiologi Modern, Prenada Media, Jakarta.
- Siaigan, S.P. 1994. Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi dan Terapinya, Ghalia Indonsia. Jakarta.
- Sulistiyani, Ambar Teguh, 2004. Memahami Good Governence: Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia, Gava Media, Yogyakarta.
- Stoner, James, 1993. (Terjemahan) Manajemen, Erlangga. Jakarta.
- Robbins, Stephen.P. 2003 (terjemahan) Perilaku Organisasi. Gramedia.Jakarta.
- Yulk, Gary, 1994. (Terjemahan) Kepemimpinan Dalam Organisasi, Prenjallindo, Jakarta.