

## Citra Birokrasi di Indonesia dan Upaya Pemberdayaannya

□ **Cecep Darmawan**  
(*FPIPS IKIP Bandung*)

Pemerintah yang bersih dan berwibawa (*good and clean goverment*) merupakan dambaan setiap umat manusia di sepanjang zaman. Namun yang kita jumpai seringkali merupakan suatu produk baik perilaku maupun performancenya. Hal ini ditandai dengan terciptanya kekuasaan yang sentralistik, otoriter-birokratik, korup dan tidak memiliki *gezag* (kewibawaan) di mata rakyatnya. Justru bentuk pemerintah seperti inilah yang banyak dijumpai pada banyak negara, bahkan hampir sepanjang sejarah negara-negara di dunia.

Sebagaimana halnya dengan semua jenis organisme, negara termasuk di dalamnya pemerintahan, menurut para pakar seperti Sondang P. Siagian (1994), Nicholas Henry (1995), Amitai Etzioni (1964), "sehat tidaknya suatu organisasi sangat ditentukan oleh prestasi yang dimiliki oleh para pejabat pimpinannya tentang semua segi kehidupan organisasi, termasuk tentang justifikasi eksistensinya, perilaku dan budayanya, peranan yang dimainkan, batas-batas wewenangnya, dan hakikat tugas fungsionalnya. Tidak kalah pentingnya adalah perilaku dan gaya manajerial yang digunakan dalam mengemudikan roda organisasi.

Lebih lanjut Siagian meneruskan argumentasinya dengan menegaskan bahwa keseluruhan perilaku dan gaya manajerial yang seyogianya digunakan oleh para pejabat pimpinan pada semua jenjang hirarki organisasi adalah bertumpu pada gaya demokratik. Persepsi yang tidak tepat dan perilaku serta gaya manajerial yang menyimpang dari prinsip-prinsip

demokrasi, dapat menjadi penyebab timbulnya patologi tertentu dalam birokrasi pemerintahan.

Selama ini persepsi masyarakat tentang birokrasi selalu negatif. Dalam pandangannya masyarakat birokrasi adalah raksasa buruk yang manakut-kan. Ia identik dengan penyelewengan, keruwet-an, berbelit-belit, suap-menyuap ataupun tidak berkualitasnya pelayanan pada masyarakat, bahkan pemerasan yang "dilegalkan" karena posisi kekuasaan. Hal seperti ini hampir menjadi pemandangan keseharian di sekitar kita.

Selain itu, pada era Orde Baru campur tangan pemerintah dalam kehidupan masyarakat dan pembangunan semakin kuat. Segalanya diatur secara sentralistik dan menyeragamkan aturan main (*rule of game*) tiap-tiap daerah, yang sesungguhnya memiliki karakteristik yang khas satu-sama lain. Penyeragaman inilah yang barangkali juga mengakibatkan mandegnya kreativitas para birokrat karier sehingga para birokrat lebih mementingkan loyalitas kepada atasannya dari para prestasinya. Akibat lainnya adalah birokrasi menjadi "kendaraan" politik Orde Baru dengan berbagai kekuatan yang menyertai seperti militer, dan *state-corporatism* yang hegemonik.

Argumen di atas disokong oleh pendirian Mohtar Mas'oe'd (1990:81) bahwa dalam praktiknya birokrasi Orde Baru, tidak lebih merupakan implikasi dari konsep-konsep *bureaucratic polity*, *bureaucratic authoritarianism*, *state-corporatism*, dan *technocratic-state*". dalam konsep *bureaucratic polity*, Fred W. Riggs (1994:62) mencoba menjelaskan bahwa birokrasi

menjadi arena utama permainan politik yang dipertaruhkan dalam permainan itu seringkali adalah kepentingan pribadi, bukan kepentingan publik. Sehingga birokrasi "*encapsulated*" dan tidak tanggap terhadap kepentingan di luar dirinya atau terjadi imunitas birokrasi terhadap tuntutan masyarakat.

Analisis yang lebih jauh diberikan oleh Amir Santoso (1993:2-3) bahwa birokrasi Orde Baru dianggap tidak peka (tidak responsive) terhadap tuntutan masyarakat, kurang bertanggung jawab dalam pelaksanaan tugas-tugasnya, dan memberikan pelayanan yang bermutu rendah serta prosedur yang berbelu. Sehingga banyak orang yang menghindari cara-cara birokrasi seperti yang diatas dan mencari jalan pintas melalui kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN).

Kondisi seperti diulas di atas menjadikan birokrasi sebagai sesuatu yang pathologis, inefisiensi dan lemah dalam produktivitasnya. Keterkaitan yang tak sehat menjadikan birokrasi menjadi mahal dan tidak efisien. Dengan kata lain birokrasi harus membayar *social-cost* yang menjadi ekseknya.

Perilaku disfungsi para pejabat dalam birokrasi pemerintahan paling sering terjadi dan oleh karenanya mendapat sorotan masyarakat adalah penyalahgunaan kekuasaan dan jabatannya. Bahkan dapat dikatakan bahwa perilaku disfungsi demikianlah yang menjadi sumber dari berbagai perilaku lainnya. Hal ini juga menjadi dasar tumbuhnya persepsi yang tidak tepat tentang peranannya dalam kehidupan berorganisasi. Perilaku itu pulalah yang menjadi alasan mengapa seorang pejabat pimpinan menggunakan gaya manajerialnya yang tidak demokratik (Siagian: 1994).

Birokrasi seringkali menjadi sasaran utama bagi ketidakpuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintah. Kondisi ini sebenarnya merupakan dampak negatif dari pelaksanaan oleh aparatur pemerintah yang tidak sesuai dengan prinsip-

prinsip yang melekat dalam diri birokrasi. Dalam perkembangan selanjutnya keberadaan sisi negatif dari birokrasi lebih disebabkan oleh faktor pelaksanaan birokrasi (aparatur). Oleh karenanya dalam kajian birokrasi dikenal istilah pathologi atau penyakit birokrasi.

Walaupun demikian memang tidak ada birokrasi yang betul-betul terbebas dari penyakit birokrasi dan sebaliknya tidak ada birokrasi yang memiliki semua penyakit yang ada di dalamnya. Kenyataan ini menunjukkan bahwa identifikasi patologi birokrasi harus menjadi sorotan utama dalam rangka usaha menanggulangnya, baik yang bersifat teoritik maupun praktis yang memiliki nilai aplikatif yang tinggi.

Di samping itu, pemahaman masyarakat mengenai birokrasi ini dipengaruhi oleh budaya birokrasi yang berkembang dalam suatu masyarakat tertentu. Budaya birokrasi menurut Miftah Thoha (1994:185) merupakan "cara berfikir, berperasa, dan berpercaya, suatu kebiasaan dan adat kebiasaan yang dijalankan untuk kehidupan birokrasi". Dalam masyarakat tradisional budaya birokrasinya menjadi tunduk kepada tuntutan masyarakat yang masih tradisional. Sementara pada masyarakat modern birokrasi memiliki ruang gerak yang banyak, berkesesuaian dengan alam pemikiran masyarakat modern, karena pada hakikatnya birokrasi merupakan organisasi modern yang menuntut tingkat rasionalitas yang tinggi, impersonal, hirarkis, efektif dan efisien.

Pembahasan birokrasi pada masa Orde Baru menjadi menarik ketika wacana *demokratisasi* menjadi agenda penting di Era Reformasi dan upaya pemberdayaan masyarakat melalui gerakan dan penguatan pada kekuatan *Civil Society* menjadi kaharusan zaman yang selama rezim Orde Baru kekauan-kekauan di luar negara telah terpinggirkan dan terjadi marginalisasi oleh keangkuhan kekuasaan. Kita menginginkan kembalinya kedaulatan pada rakyat melalui pembenahan dan reformasi birokrasi yang mengabdikan kepada pelayanan dan

kesejahteraan rakyat, pemegang teguh kedaulatan seperti diamanatkan oleh para pendiri bangsa ini.

### Konsepsi Teoritik tentang Birokrasi

Birokrasi dimaksudkan sebagai suatu sistem otorita yang ditetapkan secara rasional dalam berbagai peraturan untuk mengorganisasikan secara teratur, bersifat spesialisasi, hirarkis dan terelaborasi.

Max Weber berpendapat bahwa birokrasi sebagai suatu organisasi yang amat efisien, yang dapat digunakan lebih efektif bagi organisasi yang kompleks sipatnya, misalnya perusahaan, pemerintahan, militer, dengan makin meningkatkan kebutuhan dari masyarakat modern.

Birokrasi dipahami Max Weber sebagai organisasi sosial yang paling rasional untuk mencapai tujuan pembangunan sosial ekonomi. Di dalamnya, terdapat lima elemen yang saling terkait. *Pertama*, peranan mesti didefinisikan secara spesifik. *Kedua*, job descriptionnya harus jelas. *Ketiga*, terdapat aturan yang pasti untuk membimbing job description. *Keempat*, peranan yang ada dalam job description berada dalam hirarki kekuasaan dan status yang jelas, sehingga, kekuasaan yang muncul dalam urutan hirarki, status maupun peranan atas dasar peraturan, bukan orang. Orang dapat berganti tetapi birokrasi jalan terus. *Kelima*, posisi yang ada dalam hirarki diisi oleh orang yang tepat dan mampu, *the righth man and the right place*. Elemen-elemen tersebut merupakan dasar dari konsepsi birokrasi Weber.

Jika semua elemen tersebut diterapkan dalam pelaksanaan birokrasi, maka masyarakat maupun para birokrat juga bisa bergandeng tangan menghadapi musuh birokrasi, seperti penyalahgunaan wewenang yang terjadi pada masa pemerintahan Orde Baru.

Jadi setiap aktivitas yang kompleks dan rutin sifatnya memerlukan koordinasi yang ketat

terhadap aktivitas orang-orang dan sangat terspesialisasi, maka bentuk organisasi yang diterapkan tidak lain adalah organisasi birokratif. Organisasi birokratif ini menurut Weber mendasarkan diri pada hubungan kewenangan menempatkan, mengingat pegawai dengan menentukan tugas dan kewajiban di mana perintah dilakukan secara tertulis, ada pengaturan mengenai hubungan kewenangan, dan promosi kepegawaian didasarkan atas aturan-aturan tertentu. Tetapi tidak ada hubungannya dengan prosedur yang berbelit-belit (*red tape*), penundaan pekerjaan atau ketidakefisien, seperti yang dibayangkan oleh banyak orang dewasa ini (Ali Mufiz, 1984).

Dalam membahas birokrasi, lebih lanjut Max Weber mengemukakan adanya enam karakteristik, yaitu:

1. Pembagian kerja atas dasar spesialisasi fungsi dan tugas masing-masing posisi ditentukan oleh otoritas legal.
2. Adanya hirarki kekuasaan yang jelas.
3. Didasarkan pada aturan-aturan yang diformulasikan dicatat dalam dokumen tertulis.
4. Hubungan yang terjadi dalam organisasi merupakan hubungan yang bersifat impersonal.
5. Latihan dan kompetensi khusus merupakan kriteria utama dari kedudukan administrasi, sehingga keahlian dan karier merupakan landasan promosi dan pemilihan pekerja.
6. Aktivitas organisasi menurut kapasitas pekerja secara penuh.

Berbicara mengenai model pengembangan birokrasi menurut David Beetham (1990:1-2) ada tiga model birokrasi yang dikembangkan di dalam berbagai disiplin administratif yang berbeda. Ketiga model tersebut, *pertama*, model definisional tentang birokrasi. Model ini berkepentingan untuk menjelaskan kriteria yang mempengaruhi atau menentukan apakah yang harus dianggap sebagai birokrasi. *Kedua*, model normatif yang berusaha menjelaskan kondisi-

kondisi yang diperlukan bagi efektivitas dan efisiensi organisasional, dan mengeksplorasi seberapa jauh birokrasi mampu mencapai kondisi-kondisi ini. Dan *ketiga*, model explanation yang bermaksud mencari serta menyediakan kerangka kerja bagi penjelasan cara bekerjanya birokrasi secara praktis, dan mengapa ia melahirkan rangkaian konsekuensi seperti yang sering dilahirkan dalam membentuk dan melaksanakan kebijaksanaan.

Berbagai pemikiran tentang kehidupan masa depan bangsa dan negara akan memberikan indikasi bahwa tantangan yang mungkin akan dihadapi oleh birokrasi pemerintahan di masa yang akan datang akan semakin kompleks baik dalam bentuk dan jenisnya maupun dalam indentitasnya. Begitu pula yang dialami oleh bangsa Indonesia, birokrasi memiliki tantangan-tantangan yang harus dihadapi dengan berbagai kebijakan yang berpihak pada kepentingan masyarakat. Untuk itu diperlukan aparatur pemerintah bukan saja yang memiliki sifat bersih dan berwibawa, tetapi juga dituntut memiliki kepekaan terhadap tuntutan pelayanan masyarakat. Dengan demikian aparatur pemerintah harus profesional dan dapat dijadikan panutan bagi masyarakat lainnya.

Dalam dua dekade terakhir ini, terutama dekade akhir pemerintahan Orde Baru, seolah-olah timbul suatu kesan bahwa birokrasi pemerintahan di Indonesia akan diatur menyerupai apa yang oleh Max Weber disebut sebagai "legal rasional" yang bercirikan: 1) tingkat spesialisasi yang tinggi; 2) struktur kewenangan hirarkis dengan batas-batas kewenangan yang jelas; 3) hubungan antar anggota organisasi yang tidak bersifat pribadi dan; 4) diferensiasi antara pendapatan resmi dan pribadi. Kualitas ini ingin dicapai melalui pengaturan struktural seperti hirarki kewenangan, pembagian kerja, profesionalisasi, tata kerja dan sistem pengupahan yang kesemuanya berlandaskan peraturan-peraturan (Moeljanto Tjokrowinoto, 1989:2).

Pada tataran aplikasi, sosok birokrasi yang ideal itu tidak akan muncul dengan sempurna, karena memang birokrasi itu sendiri hanya cocok organisasi yang sudah rasional dan syarat-syarat lain seperti yang dikemukakan Weber. Tidak mustahil pula birokrasi tidak pernah terwujud dalam kenyataannya. Bahkan Warren Bennis (Stepen P. Robbin, 1995:348-349) menyebutkan empat faktor sebagai ancaman langsung terhadap birokrasi yaitu: 1) perubahan yang cepat dan tidak diduga, 2) pertumbuhan yang besar, 3) perbedaan yang meningkat, dan 4) perubahan perilaku manajer.

Secara singkat Werren Bennis melihat bahwa struktur birokrasi terlalu mekanis bagi kebutuhan organisasi modern. Ia menyatakan bahwa struktur tersebut telah usang karena didesain untuk menghadapi lingkungan yang stabil, sedangkan kebutuhan saat ini adalah struktur yang dirancang untuk menanggapi perubahan yang terjadi secara efektif. Setelah ia memberikan ramalan yang mengagetkan tentang birokrasi dalam tulisannya *Beyond Bureaucracy* (1966), kemudian ia mencoba meramalkan jatuhnya birokrasi di masa-masa yang akan datang seperti yang dituturkannya dalam karya *The Fate of Bureaucracy*. Ramalan Bennis itu didasarkan atas suatu prinsip evolusi bahwa setiap zaman ada upaya untuk mengembangkan suatu bentuk organisasi yang cocok dengan zamannya. Birokrasi yang kita kenal sekarang ini merupakan produk zamannya yang merupakan ritualisasi yang sesuai dengan perkembangan zaman.

Namun pada tataran lain, birokrasi yang harus direvitalisasi itu sebenarnya hanya mengalami semacam *shock of disillusionment* yang ditimbulkan dari perubahan untuk merevitalisasi birokrasi. Upaya-upaya itu harus berlangsung sampai akhir abad ini seperti tercermin dalam tulisan-tulisan *Reinventing Government* (1994) karya David Osborn dari Ted Geabler, *Ring of Power* (1994) karya Hammer N. Champy dan James Champy, *Post*

*Bureaucracy Organization (1994)* karya Charles Heckscher dan Anne Donnellon, dan *Reengineering Management (1995)* karyanya James Champy. Dengan bahasa yang lain, John W. Newstrom dan Keith Davis (1993:272) memandang "perubahan sebagai masalah manusia seperti masalah teknik (*change is a human as well as a technical problem*)".

Disamping itu, beberapa karakteristik birokrasi saat ini terlihat beberapa kecenderungan yang bisa digambarkan oleh Talizduhu Ndraha (1986:50-55), sebagai berikut: *pertama*, dalam mengendalikan lingkungan dan mengatur masyarakat, birokrasi cenderung mengatur segenap segi kehidupan masyarakat dan negara dengan berbagai aturan yang kadang-kadang tidak obyektif sifatnya dan seakan-akan dibuat sekedar melukiskan kehendak para birokrat. *Kedua*, dalam usahanya melayani masyarakat, pola "*top-down approach*" yang diterapkan oleh birokrasi cenderung semakin mengingot dan meluas sampai ke tingkat paling bawah di pedesaan (*grass-roots*). *Ketiga*, dalam usahanya mempercepat pembangunan, birokrasi melakukan pembangunan besar-besaran dan dimotivasi melalui pentargetan yang didorong oleh sukses awal akan tetapi pada akhirnya mengalami kerugian karena tidak didukung oleh kemampuan administratif yang memadai.

Seorang ilmuwan administrasi pembangunan sekaliber Milton J Erman (dalam Riggs, 1994:66) menemukan sejumlah penyakit lama seperti adanya kesulitan mewujudkan koordinasi diantara aktivitas pokok yang saling berkaitan; keengganan pendelegasian wewenang dari struktur yang lebih tinggi sehingga mengakibatkan keterlambatan kerja, kelebihan muatan, kekakuan dan gaya kepemimpinan otoriter, keengganan bawahan mengambil inisiatif kecuali sebatas tanggung jawabnya; sikap sewenang-wenang kepada masyarakat; legalisme dan formalisme; pelembagaan korupsi; berlebihan pembantu, kesemuanya merupakan gejala memasyarakat dalam negara yang sedang

berkembang tanpa dapat membedakan dengan tegas berdasarkan sistem politik atau tradisi kebudayaannya.

Hal ini memang merupakan kelemahan *organisasi mekanistik* yang bersifat birokratik berlebihan seperti yang digambarkan Karhi Nisjar Sardjudin (Judistira K. Garma, 1996: 263-264) pada disertasinya, yaitu sentralistik, fleksibilitas rendah, kaku prosedur kerja yang panjang. Ini mengakibatkan fungsi manajemen organisasi tak dapat dilaksanakan sesuai dengan kebutuhannya. Birokrat tak tanggap terhadap tuntutan kebutuhan masyarakat, lambatnya pengambilan keputusan sebagai akibat dari kurangnya pendelegasian wewenang. Selain itu prosedur kerja yang tidak mengikuti dimensi waktu menimbulkan biaya tinggi. Belum lagi kerugian sosial seperti hilangnya citra dan kepercayaan. Keadaan-keadaan seperti ini kalau tidak cepat diatasi, bisa menjadi hambatan serius bagi kelangsungan pembangunan akan adanya ketidaksesuaian antara kebutuhan dominasi di satu pihak dengan tuntutan partisipasi dalam proses pembangunan yang berwawasan nasional.

### Upaya Pemberdayaan Birokrasi

Pada dasarnya ada tiga model kognitif tentang birokrasi yang bisa digunakan untuk menganalisis karakteristik birokrasi di Indonesia. *Pertama*, model kognitif yang bersumber pada birokrasi tradisional di dalam kerangka otoritas tradisional. Model ini mengutamakan terwujudnya keharmonisan hirarkis yang pada hakikatnya mencerminkan pandangan kosmologi, yaitu bahwa eksistensi hirarkis berbeda dalam jagad yang utuh dan berjenjang serta mengandalkan loyalitas dan keselarasan yang tercermin dalam kerukunan. *Kedua*, model kognitif yang diperkenalkan oleh penguasa Kolonial Belanda dalam bentuk *ambtenaar* (pangreh praja) dan *beambtenstaat* untuk menguasai tanah jajahannya. Model ini merupakan hasil rekayasa sosial penguasa

kolonial dengan menempatkan wahana struktural apolitis, terinsulasi dan rakyat, yang dipimpin oleh elite tradisional yang disebut "priyayi". *Ketiga*, model kognitif birokrasi tipe ideal yang dikonseptualisasikan Max Weber seperti telah dijelaskan sebelumnya. Perpaduan ketiga model birokrasi inilah yang mewarnai sosok birokrasi Indonesia saat ini. Meskipun pencerminan ketiga model tersebut dalam perilaku birokrasi masing-masingnya berbeda dalam berbagai kasus yang ada, namun kelihatannya pengaruh nilai-nilai budaya tradisional Jawa jauh lebih besar.

Priyo Budi Santoso menjelaskan bahwa secara umum konsep "birokrasi" mengandung beberapa pengertian, yaitu: 1) birokrasi dalam pengertian yang baik atau rasional (*bureau-rationality*) seperti yang ada dalam konsep Hegel dan Weber, 2) birokrasi dalam pengertian sebagai suatu penyakit (*bureau-pathologi*) seperti yang ada dalam konsep Karl Marx, Laski, Robert Michel, Donald P Warwick, Fred Luthan dan sebagainya, dan 3) birokrasi dalam pengertian netral (*value-free*) yang tidak terkait dengan baik atau buruk.

Untuk memperjelas kondisi birokrasi di negara kita, analisis yang dikemukakan oleh Ferrel Heady (Riggs, 1994:141) dapat membantu. Heady memberikan 5 (lima) ciri administrasi negara yang indikasinya ditemukan secara umum dibanyak negara berkembang.

*Pertama*, pola dasar (*basic pattern*) administrasi publik atau administrasi negara bersifat jiplakan (*imitative*) daripada asli (*indigenous*). *Kedua*, birokrasi di negara berkembang kekurangan (*deficient*) sumber daya manusia terampil untuk menyelenggarakan pembangunan. *Ketiga*, birokrasi lebih berorientasi kepada hal-hal lain daripada mengarah kepada yang benar-benar menghasilkan (*production directed*). Dengan kata lain, birokrat lebih berusaha mewujudkan tujuan pribadinya, dibanding pencapaian sasaran program. *Keempat*, adanya kesenjangan yang lebar antara

apa yang dinyatakan atau yang hendak ditampilkan dengan kenyataan. Riggs menyebutkan fenomena umum ini sebagai formalisme, yaitu gejala yang lebih berpegang pada wujud-wujud dan ekspresi-ekspresi formal dibanding yang sesungguhnya terjadi. *Kelima*, birokrasi di negara berkembang acap kali bersifat otonom, artinya lepas dari proses politik dan pengawasan masyarakat. Ciri ini merupakan warisan administrasi kolonial yang memerintah secara absolut, atau sikap feodal dalam zaman kolonial yang terus hidup dan berlanjut setelah merdeka.

Untuk mendiagnosis dan menyembuhkan masalah-masalah birokrasi yang berkembang dalam suatu masalah demokrasi, menurut Martin Albrow (1989:109-110) kita terlebih dahulu harus melihat perbedaan tiga posisi dasar tentang fungsi-fungsi pejabat. *Pertama*, bahwa pejabat menuntut kekuasaan terlalu besar dan perlu dikembalikan pada fungsinya semula. *Kedua*, pejabat benar-benar memiliki kekuasaan dan tugas semakin besar dan jabatan itu harus secara bijaksana. *Ketiga*, bahwa kekuasaan itu diperlukan oleh para pejabat dan yang harus dicari adalah yang dengannya pelayanan mereka dapat disalurkan bersama-sama. Penekanan yang berbeda pada fungsi pejabat negara mencakup interpretasi yang berbeda tentang apa yang dipahami oleh administratif yang demokratis dan begitu juga mencakup perspektif yang berbeda tentang masalah birokrasi.

Fungsi-fungsi pejabat dikhawatirkan terlalu diperluas terutama berkaitan dengan gagasan kekuasaan berdasarkan hukum dan pengawasan pemerintah oleh wakil yang dipilih. Bahkan fungsi--fungsi pejabat dalam pembuatan kebijakan kurang dapat diterima lebih cenderung mengembangkan gagasan-gagasan pemerintah yang mengekspresikan keinginan dasar rakyat dan gagasan tentang arus informasi yang bebas antara yang memerintah dan yang diperintah.

Menurut pendiriannya masalah birokrasi timbul manakala pejabat gagal memahami atau

menanggapi kebutuhan umum, pejabat negara yang gagal meraih keahlian profesional yang dibutuhkan dan gagal memanfaatkan pengetahuan spesialis. Sebagai solusi awal, analisis dari Stephen Robbins (1996:324-328) yang menyarankan adanya pengelolaan perubahan dalam organisasi termasuk birokrasi dapat diterima. Menurutnya agar organisasi (birokrasi) tidak gagal dalam menjalankan fungsinya maka harus diciptakan perubahan yang berencana, yaitu perubahan yang disengaja dan berorientasi pada tujuan. Disamping itu pimpinan birokrasi harus menjadi agen perubahan yang dapat merubah struktur, teknologi, setting fisik dan sekaligus orangnya.

Oleh karenanya harus ada perubahan orientasi birokrasi dari kekakuan dan statisme menuju birokrasi dan antisipatif terhadap perubahan zaman yang mengutamakan pelayanan publik. Bagaimana patron-client di Indonesia dalam bidang birokrasi dapat dieliminir bahkan dihapuskan sama sekali. Penilaian negatif terhadap birokrasi seperti diuraikan sebelumnya merupakan implikasi dari konsep birokrasi yang digunakan dalam hal ini adalah konsep Kramer, yaitu birokrasi sebagai pemerintahan yang kaku, macet dan segala tuduhannya yang negatif terhadap instansi yang berkuasa.

Disamping itu untuk menciptakan aparatur negara yang responsif dan efisien dalam sistem politik yang demokratis dapat ditempuh dalam beberapa cara:

*Pertama*, membentuk suatu birokrasi perwakilan atau birokrasi yang mewakili (*representatif bureaucracy*). Artinya proses rekrutmen personalia dalam birokrasi dilakukan dengan memperhatikan suku, agama, ras, jenis kelamin dan kelompok-kelompok lainnya. Hal ini dimaksud agar semua kelompok sekurang-kurangnya terwakili dalam birokrasi. Dengan birokrasi seperti ini diharapkan aspirasi masyarakat bisa tertampung karena para pegawai (birokrat) itu merupakan wakil dari masyarakat.

Birokrasi seperti ini mungkin lebih representatif bila dibandingkan dengan birokrat yang diangkat secara politis.

*Kedua*, dengan sistem pertanggung-jawaban birokrasi kepada Presiden atau kepada DPR. Sebagai contoh dapat dibandingkan dengan Amerika Serikat, dimana Presiden dan Kongres melakukan pengawasan politis terhadap birokrasi pemerintah. Contoh Presiden dan Kongres mengeluarkan Undang-undang untuk mengatur tujuan dan kekuasaan birokrasi, mereka menetapkan anggaran bagi birokrasi, mereka menetapkan pejabat yang akan diangkat untuk jabatan tertentu, mereka kadang-kadang atau menghentikan langkah-langkah yang sudah dilakukan oleh pejabat birokrasi, atau pada saat tertentu Congress membentuk komite investigasi untuk meneliti pelaksanaan tugas-tugas birokrasi. Atau seperti di beberapa negara yang menganut sistem parlementer, misalnya, dikenal adanya hak interpelasi, dimana parlemen mempunyai hak untuk meminta keterangan dari menteri untuk melaporkan kebijakan-kebijakan kementriannya, baik lisan atau tertulis, lalu parlemen mengadakan debat mengenai laporan itu apakah bisa diterima atau tidak.

*Ketiga*, Pengawasan melalui pengadilan terhadap pelaksanaan administrasi dan birokrasi negara, seperti yang diraktekkan di Perancis, Italia dan Swedia, misalnya, dimana pengadilan khusus dibentuk (didirikan) untuk melakukan tugas pengawasan terhadap pelaksanaan birokrasi; atau seperti di Amerika Serikat dan Inggris, dimana pengadilan membuat *judicial review* bila seandainya ada pelanggaran terhadap pelaksanaan tugas administrasi negara (semacam PPTUN di Indonesia).

*Keempat*, dengan cara pembentukan *Ombudsman*, yaitu seorang pejabat yang diangkat oleh parlemen untuk mendengarkan dan menyelidiki pengaduan yang dibuat oleh perseorangan terhadap aparatur negara. Dalam hal ini setiap warga negara diperbolehkan mengadakan permasalahan kepada *Ombudsman*

yang kemudian ia boleh mempublikasikan hasil temuannya, dan bila tidak mencapai penyelesaiannya ia boleh meneruskan perkara tersebut ke pengadilan (Amir Santoso, 1993).

Dengan berdasarkan empat cara di atas maka untuk negara kita Indonesia nampaknya kita harus mengkombinasikan keempat cara-cara tersebut. Dengan cara-cara tersebut diharapkan upaya kita untuk menciptakan aparatur negara yang responsif terhadap tuntutan masyarakat dan bertanggungjawab terhadap pelaksanaan kewajibannya, Insya Allah dapat diwujudkan.

Disamping itu, agenda penting yang harus dijalankan oleh pemerintah di Era Reformasi ini adalah menciptakan pemerintahan yang memperoleh daya dukung dan kepercayaan dari rakyat dan dukungan internasional. Dukungan internasional merupakan konsekuensi logis dari upaya pemerintah dan birokrasi dalam memberdayakan potensi masyarakat dan menyejahterakan rakyat banyak dengan menjunjung tinggi pelaksanaan hak azasi manusia.

Akhirnya berapa alternatif pemberdayaan (*mpowerment*) birokrasi seperti diungkapkan di atas, tidak akan banyak bermakna apabila tidak dibenahi beberapa hal, diantaranya:

*Pertama*, perlunya menanamkan etika birokrasi yang berlandaskan nilai-nilai ketauhidan dan aqidah yang kokoh. Dengan landasan ini perilaku birokrasi kita bukan hanya didasarkan kepada hal-hal yang sifatnya rasional-efisien, efektifitas, melainkan jauh lebih penting menghargai nilai kemanusiaan universal yang dimiliki oleh semua orang. Prinsip pelayanan publik akan bergeser dari birokrat yang "ingin dilayani" menjadi "siapa melayani" dengan keikhlasan dan "tanpa pamrih".

*Kedua*, birokrasi kita harus ditumbuhkan nilai-nilai yang sesuai dengan budaya luhur bangsa. Sementara ahli mengatakan birokrasi hanya hidup dan berkembang di negeri maju karena budayanya juga sudah maju. Tetapi bagi

potensi budaya luhur bangsa sudah dimiliki, tinggal bagaimana menularkan virus budaya luhur itu pada struktur birokrasi. Artinya keselarasan struktur dan kultur modern akan menciptakan birokrasi yang kapabel, adaptabel, dan kredibel.

*Ketiga*, proses rekrutmen pegawai negeri harus dilakukan sebaik-baiknya dengan profesional tanpa unsur KKN. Proses ini akan mudah manakala ciri selanjutnya, sistem pendidikan di perguruan tinggi yang banyak mencetak para kader birokrat menumbuhkan sikap yang jujur, adil, bersahaja, demokratis, terbuka, tanggung jawab, toleran terhadap perbedaan dan sebagainya.

*Keempat*, yang tidak kalah pentingnya, adalah sistem kesejahteraan karyawan birokrasi mesti diperhatikan dan diperhitungkan secara rasional. Jangan sampai karena "demi loyalitas dan kesetiaan kepada negara" hak-hak pribadi, keluarga dan masyarakat dikorbankan, yang pada gilirannya pada suatu saat muncul dan berkembang disfungsi birokrasi seperti KKN.

*Kelima*, fungsi kontrol dari masyarakat baik melalui media massa, LSM, Komnasham dan sejenisnya harus benar-benar terwujud, disamping pengawasan melekat dan pengawasan fungsional yang sudah ada selama ini walaupun tetap belum optimal.

*Keenam*, birokrasi kita harus benar-benar steril dari kepentingan langsung politik praktis (patai politik), tidak boleh ada monoloyalitas terhadap kekuasaan. Terakhir, sistem kariernya melalui sistem merit (bukan loyalitas tai prestasi kerja).

## Daftar pustaka

- Albrow, Martin. 1996. *Birokrasi*. Tiara Wacana Yogyakarta.  
 Beetham, David. 1990. *Birokrasi*. Bumi Aksara, Jakarta.  
 Etzioni, Amitai. 1964. *Modern Organization*. Prentice-Hall Foundations of Modern Sociology Series.  
 Henry, Nicholas. 1995. *Publik Administration and Public Affairs*. Prentice-Hall International. (Sixth Edition).  
 Karten, David C. 1984. *Pembangunan yang Memihak Rakyat*.

- (terjemahan). Jakarta: Lembaga Studi Pembangunan.
- Mas'od, Mohtar. 1997. Politik, Birokrasi dan Pembangunan. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Ndraha, Taliziduhu. 1996. Birokrasi Dalam Pembangunan: Dominasi atau Alat Demokrasi? Suatu Telaah Pendahuluan (dalam: Jurnal Ilmu Politik 1). Jakarta: Gramedia.
- Newsstrom, Jhon W and Davis, Keith. 1993. Organizational Behavior: Human Behavior at Work. McGraw-hill Inc. New York.
- Osborne, David and Ted Gaebler. 1992. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. A William Patrick Book. New York.
- Riggs, Fred W. 1996. Administrasi Pembangunan: Sistem Administrasi dan Birokrasi (Terjemahan). Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Robbin, Stephen P. 1996. Perilaku Organisasi Jilid 1 dan 2 (terjemahan). Prehelindo. Jakarta.
- , 1995. Teori Organisasi: Struktur, Desain dan Aplikasi (terjemahan). Arcan. Jakarta.
- Santoso, Amir. Administrasi dan Pembangunan Birokrasi. Makalah pada Seminar Birokrasi di Bandung. 18 Desember 1993.
- Santoso, Priyo Budi. 1995. Birokrasi Pemerintah Orde Baru: Perspektif Kultural dan Struktural. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Siagian, Sondang P. 1994. Patologi Birokrasi. Gahlia Indonesia. Jakarta.
- Thoha, Miftah. 1990. Perspektif Perilaku Birokrasi. Rajawali Pers. Jakarta.
- , 1991. Perilaku Birokrasi dalam Negara. (dalam Fauzie Ridjal dan M. Rsuli Karim ed. Dinamika Budaya dan Politik dalam Pembangunan). Yogyakarta: Tiara Wacana.
- , 1996. Revitalisasi Birokrasi dalam Rangka Peningkatan Kualitas Pelayanan Masyarakat. (dalam Riza Noer Arfani. Demokrasi Indonesia Kontemporer). Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Tjokrominoto, Moeljarto. 1989. Sosok Birokrasi Indoensia Dalam Era Tinggal Landas. Jakarta.