

# **BIROKRASI DAN KEBERPIHAKANNYA PADA RAKYAT:** **Refleksi terhadap Birokrasi ORBA dan Orientasi pada Aplikasi** **Perspektif *Reinventing Government* dan *Banishing Bureaucracy***

**Oleh:**

**Hendrikus Tri Wibawanto Gedeona, S.IP., M.Si.**

## ***Abstract***

*Bureaucracy as the government instrument in implementing its functions to deliver development programs, public services, regulative tasks and people empowerment, has to demonstrate good performance in line with people's expectation. It must not demonstrate the culture of paternalism. This means that bureaucracy should actualize people's expectations, needs, interests, and necessities. It also insinuates that bureaucracy should be able to solve occurring problems in the society. The perspectives of Reinventing Government and Banishing Bureaucracy may become the alternatives in overcoming the problems. However, in putting the perspectives into practice, we have to filter their values and pick the suitable ones so that the newly modified bureaucracy reflects the actual Indonesian Bureaucracy.*

## **A. Pendahuluan**

Masalah birokrasi sangat penting dan menarik untuk terus dibicarakan dan dikembangkan, sebab tingkat kesejahteraan masyarakat, salah satunya sangat ditentukan oleh peran birokrasi. Semakin birokrasinya berperan baik dan profesional, maka dapat dipastikan bahwa filsafat politik bangsa kita yang termuat dalam Pembukaan UUD 1945 yakni mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil, merata dan sejahtera akan tercipta. Tetapi sebaliknya, semakin amburadulnya peran birokrasi, maka sudah bisa dipastikan pula masyarakat akan mengalami keterpurukan dan kehancuran. Birokrasi dapat diibaratkan bagaikan seorang guru. Jika gurunya baik dan profesional, maka muridnya akan menjadi baik pula. Guru merupakan sumber inspirasi dan sekaligus sebagai teladan bagi murid-muridnya.

Dewasa ini, perubahan terhadap birokrasi sedang digalakkan tapi sayangnya kultur feodalistik atau paternalistik yang merupakan warisan masa ORBA, masih saja melekat pada tubuh birokrasi kita, sehingga citra buruk birokrasi itu masih saja melekat erat di benak publik dan diperlihatkan secara nyata oleh birokrasi kita. Jajak pendapat yang dilakukan Kompas tanggal 25 April 2005 menunjukkan bahwa masih lemahnya profesionalitas abdi negara (PNS) dalam melayani masyarakat. Hal itu disebabkan oleh masih kuatnya aspek-aspek kultural paternalistik dan kekerabatan dalam melayani masyarakat. Cepat atau lambatnya pelayanan masyarakat yang dilakukan oleh birokrasi masih sangat ditentukan oleh kedekatan dan pengaruh kekuasaan, yang mana pada akhirnya berpengaruh pada efisiensi dan efektivitas birokrasi dalam menjalankan kinerjanya untuk melayani masyarakat.

Di samping itu menurut hasil survei *Center for Population and Policy Studies (CPPS)* UGM, 2004, terlihat bahwa perilaku aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat saat ini masih lebih berdasar pada *rule driven*, maksudnya pelayanan publik yang diberikan pada masyarakat terlalu berorientasi pada aturan-aturan sehingga menyebabkan kekakuan-kekakuan, kelambatan-kelambatan, serta ketidakpuasan pada

warga. Budaya *rule driven* tersebut, sudah pasti tidak mendorong kreativitas aparatur birokrasi dalam memberikan pelayanan publik.

Fenomena ini bila dibahasakan dengan pernyataan lain menunjukkan bahwa birokrasi kita masih memiliki kecenderungan birokrasi yang sentralistik, yang menurut Pye (1978) menimbulkan ketergantungan bawahan terhadap aturan dan atasan menjadi sangat besar. Akibatnya sering memunculkan perilaku pejabat birokrasi yang menjilat kepada atasan, ABS (asal bapak senang), dan loyalitas yang berlebihan pada atasan atau memberi perlakuan istimewa kepada atasan. Sehingga mental kerja yang dikedepankan adalah mental mengabdikan kepada penguasa dan bukannya mental pelayanan kepada masyarakat. Akibatnya, seringkali para pejabat atasan ini menjadi kurang mampu memahami realitas masalah yang dihadapi oleh masyarakat.

Belum lagi dalam hubungannya dengan kegiatan bisnis, birokrasi paternalistik masih sering memberi perlakuan yang berbeda kepada pengusaha sesuai dengan kedekatan hubungannya dengan elit birokrasi dan politik. Pejabat birokrasi sering memberikan *priveleges* dan hak-hak istimewa kepada pengusaha yang dekat dengannya. Akibatnya dalam pelaksanaan tender-tender proyek tertentu, para pengusaha yang dekat dengan pengusaha cenderung selalu dimenangkan. Akses mereka untuk memperoleh proyek dan pekerjaan dari pemerintah amat besar dan mereka dapat memenangkan tender bahkan tanpa harus mempunyai profesionalitas tinggi atau kualifikasi yang ada, asalkan mereka memiliki hubungan dengan elit birokrasi dan politik. Perlakuan-perlakuan istimewa ini, bukan hanya menimbulkan masalah ketidakadilan tetapi juga menciptakan insentif bagi para pengusaha untuk membangun hubungan dengan elit birokrasi dan politik secara tidak wajar.

Dalam konteks yang demikian ini, tentunya kurang kondusif untuk membuat birokrasi publik responsif dan akuntabel pada masyarakatnya. Apalagi kalau para pejabat dan aparat birokrasi menganggap dirinya memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari masyarakat yang dilayaninya. Mereka akan terus menganggap masyarakat sebagai obyek pelayanan dan bukan sebagai subyek yang harus dikenali kebutuhan dan dilayani dengan baik. Karenanya amat sulit membayangkan birokrasi Indonesia bisa menyelenggarakan pelayanan secara efisien, efektif, responsif dan akuntabel kalau kita tidak dapat menggusur kultur birokrasi paternalistik ini. Padahal sebagaimana kita ketahui bahwa birokrasi di negara kita memiliki peran/tugas yang cukup besar dan berat yaitu menyangkut pembangunan, pelayanan masyarakat, tugas regulatif, dan pemberdayaan masyarakat.

Oleh karena itu, untuk mengantisipasi dan memperbaiki situasi tersebut, negara khususnya birokrasi perlu melakukan penyesuaian-penyesuaian atau bahkan perubahan-perubahan yang mendasar, yang di dalam literatur ataupun wacana administrasi negara dikenal dengan istilah **modernisasi administrasi** atau **reformasi administrasi**. Birokrasi atau sistem administrasi yang lebih memusatkan perhatian pada pola atau budaya paternalistik harus dengan cepat merubah dirinya dan menjadi birokrasi sebagai komponen atau institusi "modal intelektual" yang berorientasi atau bertitik tekan kepada ACE (*alignment, creativity, and empowerment*). (Warsito Utomo, 1996). Dan harus pula menyadari bahwa birokrasi merupakan pelayan masyarakat (*public services*). Dan sebagai pelayan masyarakat, dalam menjalankan peran dan tugasnya, senantiasa ia diharapkan agar selalu berpihak kepada masyarakat.

Untuk melihat sejauhmana birokrasi dalam menjalankan peran dan tugasnya yang berpihak kepada rakyat atau masyarakat, maka artikel ini berpretensi untuk menguraikan persoalan tersebut. Adapun birokrasi ORBA dijadikan *setting* untuk bercermin dalam analisis ini, karena masih terlihatnya kultur birokrasi ORBA dalam tubuh birokrasi kita

saat ini, sebagaimana hasil jajak pendapat Kompas yang dipaparkan di atas. Dan untuk memberikan suatu input yang berguna dalam hasil refleksi ini, penulis pun mencoba untuk menawarkan alternatif pemikiran dalam perspektif *reinventing government* dan *banishing bureaucracy*. Dalam artian sejauhmana kedua perspektif tersebut mempengaruhi birokrasi kita? Dan bagaimana agar birokrasi selalu berpihak kepada rakyat?.

## **B. Potret Birokrasi**

### **1. Peran Birokrasi**

Pemahaman tentang birokrasi secara ilmiah harus pula mencakup usaha untuk menguji hubungan administrasi dan aparatur manajerial dalam kerangka konteks sosial yang spesifik, tempat birokrasi tersebut dibentuk dan diterapkan. Saat ini ada kecenderungan untuk menyimpang dari interpretasi Max Weber tentang birokrasi bahkan memperlakukan birokrasi sebagai pejabat yang inkompeten dan tolol daripada sebagai perangkat hubungan substantif yang terkondisikan oleh tipe sosial-ekonomi dalam administrasi atau manajerial tertentu (Hariandja, 1999, 45). Mengapa perlu pemahaman dalam konteks yang demikian itu ? Karena hal tersebut dibutuhkan agar dapat menangkap secara menyeluruh realitas birokrasi sebagaimana adanya atau birokrasi yang benar-benar membumi. Weber sendiri memandang bahwa birokrasi rasional<sup>1</sup> merupakan unsur pokok dalam rasionalisasi dunia modern, dia dianggap sebagai institusi yang mampu mengatasi dan menyelesaikan persoalan-persoalan publik. Tapi apakah model tersebut dapat diterapkan begitu saja dalam konteks manapun? Persoalannya tidak demikian. Karena model birokrasi Weberian yang ideal tersebut ternyata memiliki kelemahan-kelemahannya, yang menurut Blau dan Meyer (2000,35) antara lain, (1) konstruksi Weberian memiliki aplikasi yang terbatas pada konteks sosial tertentu, (2) konstruksi tersebut lebih merupakan pernyataan sepihak terhadap suatu realitas sehingga Weber demikian menekankan pada penjelasan kegunaan fungsional sistem birokrasi legal rasional, tetapi ia gagal untuk memberikan keterangan yang cukup tentang karakter internal yang menghalangi pencapaian tujuan rasional yang dikejar birokrasi.

Pernyataan ini dapat merefleksikan bahwa penerapan birokrasi Weber dalam konteks Indonesia pun, belum tentu dapat berhasil. Tapi disadari bahwa nilai-nilai atau faktor-faktor penting yang merupakan karakteristik dari birokrasi Weber tetap merupakan hal penting yang terus melekat dalam setiap birokrasi di negara manapun termasuk di negeri tercinta ini, seperti susunan fungsi pejabat yang tetap dan terikat oleh aturan dan norma, susunan pejabat berdasarkan prinsip hirarki, spesialisasi (keahlian yang terfungsionalisasi), impersonal, dan sebagainya. Tinggal, bagaimana karakteristik tersebut disesuaikan dengan kondisi masyarakat setempat (konteks sosial, ekonomi, dan politik). Dengan penyesuaian-penyesuaian tersebut dimaksudkan agar perannya untuk memberikan pelayanan kepada publik atau masyarakat bisa lebih efektif, efisien, responsif, dan akuntabel, demi terwujudnya kepentingan, kebutuhan dan keinginan daripada masyarakat.

Di samping pandangan Weber tersebut, adapula pandangan kaum Pluralis<sup>2</sup>, yang melihat negara merupakan manifestasi dari kesepakatan-kesepakatan yang dihasilkan

---

<sup>1</sup> Birokrasi rasional sejauh ini dimaksud untuk membantu pencapaian tujuan-tujuan atau untuk merealisasikan nilai-nilai. Tetapi istilah rasional tidak hanya cocok untuk peraturan-peraturan demi maksud yang terkandung dibalik aturan tersebut. Ia juga dapat digunakan untuk menunjukkan prosedur penerapan pada kasus tertentu. (Albrow, "Birokrasi" (terjemahan) 1989, 53-54)

<sup>2</sup> Kaum Pluralis adalah para cendekiawan yang lahir hampir bersamaan dengan gelombang pencerahan (*aufklarung*) yang melanda daratan Eropa. Mereka itu antara lain : Marthin Luther, John Locke, Montesquieu, dan Jean Jacques Rousseau.

oleh elemen dalam masyarakat, yang pembentukannya bertujuan melayani kebutuhan-kebutuhan masyarakat. Dan birokrasi sebagai salah satu elemen negara merupakan bagian terdepan yang menjalankan fungsi pelayanan masyarakat yang dibebankan kepada negara melalui kebijakan-kebijakan yang ditetapkan dan kegiatan-kegiatan yang dilakukannya. Dalam kaitan dengan itu, birokrasi tidak berpihak pada kelompok tertentu, atau tidak dapat semena-mena menindas kelompok tertentu, akan tetapi birokrasi tetap membutuhkan dukungan kelompok tersebut, dan harus pula melayani kepentingan mereka, dengan mengakomodasi kepentingan, kebutuhan, dan keinginan kelompok tersebut. Dengan demikian, birokrasi dapat dikatakan tidak berpihak atau netral karena ia melayani atau mengakomodasi kepentingan seluruh lapisan kelompok masyarakat. Tapi perlu diingat bahwa dalam konteks ini, *civil society* telah terbentuk dengan baik. (Arief Budiman, 1996,30).

Beda dengan kaum Pluralis, Marx melihat bahwa negara (birokrasi) tidak berada pada posisi yang netral (Hariandja, 1999,48). Kesetaraan hak-hak politik dimentahkan oleh struktur sosial-ekonomi yang timpang. Dengan demikian, keunggulan akses politik kelas atas (borjuasi) untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan negara memungkinkan kelas ini memperlambat birokrasi demi kepentingannya. Sehingga yang terjadi adalah perilaku birokrasi yang lebih konsen pada kepentingan kelompok tertentu dan penguasa. Manifestasi dari pandangan ini dapat kita lihat pada fenomena pemerintahan ORBA dan masih terrefleksi juga dalam kepemimpinan Habibie, Gus Dur ataupun Megawati, di mana perilaku birokrasi sangat dikendalikan oleh kaum bermodal yang dekat dengan penguasa serta perilaku paternalistik yang mengabdikan kepada penguasa atau atasan.

Pandangan - pandangan di atas mencerminkan bahwa perilaku birokrasi dalam melakukan perannya untuk mencapai tujuan yang diharapkan oleh rakyat atau berpihak pada rakyat, akan sangat bergantung pula pada netralitas daripada birokrasi tersebut dan kepentingan atau tujuan yang diharapkan oleh pemerintah tersebut. Tidak sebatas pada bagaimana hal atau faktor internal (legal-prosedural) dibentuk atau dikonseptualisasikan. Karena pada kenyataannya, bahwa apa yang telah dikonseptkan secara baik dan teratur, dalam prakteknya menyimpang di mana-mana. Tapi perlu ditegaskan di sini bahwa sebagai institusi negara yang berfungsi dan berperan sebagai pelayan kepentingan publik bagaimanapun **birokrasi hendaknya harus bersikap netral**, sehingga tidak ada pilih-pilih kasih dalam pelaksanaan tugas mulianya itu, agar supaya penyimpangan-penyimpangan tidak dapat terjadi. Birokrasi harus benar-benar merupakan institusi yang berfungsi mengabdikan dan melayani rakyat/masyarakat, tidak dibebani oleh komitmen politik tertentu. Karena birokrasi berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Perannya harus memberikan pelayanan yang baik, prima, dan berkualitas bagi rakyat, berorientasi pada pemberdayaan masyarakat dan keberlanjutan pembangunan bangsa ini.

## 2. Kilas Balik Sisi Gelap Birokrasi dalam Pembangunan di Indonesia.

Realitas birokrasi ORBA merupakan suatu kondisi, yang boleh dikatakan berada dalam "dua dunia". Maksudnya bahwa di satu sisi birokrasi (periode awal ORBA) mengalami masa-masa jaya: efektif, efisien dan produktif dalam bekerja, sehingga pembangunan dianggap berhasil, pada sisi yang lain (periode pertengahan sampai berakhirnya ORBA), birokrasi yang tadinya berperan baik, sangat efektif, efisien dalam menjalankan perannya sebagai pelayan masyarakat dan pengabdikan kepada negara dalam tugas pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat mengalami "masa gelap" yang membuat birokrasi akhirnya mengalami begitu banyak praktek-praktek menyimpang yang menyebabkan terjadinya ketidakefektifan, ketidakefisienan, dan ketidakbertanggungjawaban birokrasi pada tugas yang dipercayakan rakyat kepada

mereka sehingga perilaku birokrasi memiliki kinerja yang tidak baik, dan pada akhirnya mendapat reputasi yang buruk (*bad reputation*) di mata masyarakat dalam melakukan aktivitas pelayanan dan pembangunan.

Karakteristik yang ditampilkan lebih menunjukkan suatu birokrasi yang mengabdikan kepada penguasa, birokrasi yang patrimonial atau paternalistik. Oleh karena itu, mengidentifikasi Birokrasi Indonesia sebagai fotokopi sempurna dari model birokrasi Weberian yang modern sama sekali tidak tepat. Mengapa? Karena yang ditampilkan adalah suatu birokrasi yang tidak membenturkan pada struktur kehidupan masyarakat. Birokrasi yang di balik struktur modernnya masih membawa nilai-nilai budaya patrimonial atau paternalistik dari budaya masyarakat tradisional yang ditunjukkan oleh hubungan yang bersifat kekerabatan, kekeluargaan, dan ikatan emosi. (Santoso, 1993,22). Kondisi yang demikian itu, pada gilirannya membentuk perilaku aparatur negara yang cenderung menghambakan kepada kekuasaan dan penguasa, seperti yang tampak pada prinsip yang sudah sangat dikenal masyarakat umum saat ini yaitu "asal bapak senang" dalam setiap karya dan kerja aparatur negara. Selain itu menurut Hariandja (1999), birokrasi Indonesia diikat oleh pola hubungan yang disebut "kedekatan" berdasarkan "fungsi kepercayaan" atasan kepada bawahan atau yang lebih dikenal dengan sebutan *nepotisme* saat ini, yang tidak berhenti pada aras hubungan organisasional, melainkan melebar pada pola hubungan *patron-klien* antara penguasa dan pengusaha dalam pembagian keuntungan dari pemanfaatan jabatan.

Dengan suatu pendekatan kultural seperti itu, Liddle menolak pandangan bahwa dalam ORBA keputusan-keputusan penting negara dibuat oleh kaum teknokrat atau birokrat atas dasar ilmiah demi kepentingan dan keberpihakan pada rakyat untuk mencapai suatu masyarakat yang lebih merata. (dalam Santoso, 1993, 28).

Jadi sekali lagi ditegaskan bahwa tidaklah heran jikalau dalam pengambilan kebijakan publik, orientasi tunggalnya adalah kepentingan atasannya, bukan berpihakan pada kepentingan rakyat. Kepentingan rakyat tidak jarang hanya sebagai slogan. Yang terjadi adalah bahwa kebijakan itu lebih berpihakan pada kepentingan penguasa/atasan, meningkatkan popularitas, dan untuk kepentingan uang. Sehingga segala aktivitas tindakan atau implementasi dari kebijakan itu pun, lebih mengarah pada kepentingan penguasa atau atasan. Kepatuhan pada tugas, peraturan, dan atasan (loyalitas) sebagai indikator keberhasilan perilaku birokrat dalam menjalankan fungsinya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, bukan pada kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat sebagai indikator keberhasilan itu.

Nuansa budaya birokrasi seperti itu, dipertegas lagi oleh struktur birokrasi sentralistik-mekanistik yang ada. Hal tersebut dapat kita lihat dalam perilaku birokrat dalam pengambilan keputusan/kebijakan yang masih bersifat *top down*. Kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah merupakan suatu keputusan final (keharusan) yang terletak pada tangan para penguasa atau mereka yang duduk pada level top manajemen. Masyarakat atau rakyat tidak diikutsertakan dalam proses pembuatan kebijakan tersebut. Atau menurut de Gournay dan Mill adalah kekuasaan yang dijalankan oleh pejabat (dalam Martin Albrow,1989,87). Kondisi ini menjalar sampai ke tingkat daerah. Dan fenomena itu nyata sekali dalam masa otonomi daerah saat ini, di mana pembangunan dan aktivitas kegiatan pelayanan kepada masyarakat sangat bergantung pada apa yang dikehendaki oleh penguasa atau pejabat termasuk politisi di DPR/D. Sehingga mengkondisikan pemerintah daerah dan terkhusus masyarakat untuk selalu tidak aktif dalam pembangunan daerahnya. Asistensialisme terhadap penguasa atau atasan akhirnya terbentuk dalam diri birokrasi daerah, yang melahirkan perilaku birokrat daerah yang tidak mandiri dan lebih percaya dan patuh pada hirarki yang ada sampai saat

ini, dan bukannya kepada rakyat di daerahnya sendiri. Atau dengan kata lain tidak tanggap terhadap preferensi dan/atau kebutuhan-kebutuhan masyarakat setempat. Demikianpun partisipasi masyarakat sama sekali tidak kelihatan secara nyata, mereka bahkan dijadikan tumbal bagi kepentingan penguasa, baik itu di pusat ataupun di daerah.

Di samping kedua hal tersebut di atas, sikap, mental, moral, dan etika, daripada birokrat atau aparatur negara kita, tidak meyakinkan alias buruk. Padahal faktor-faktor inilah yang mengatur dan mencerminkan perilaku birokrat kita dalam hubungannya dengan diri sendiri, orang lain, dan lingkungan. Pihak masyarakat selalu menilai bahwa perilaku dan tindakan pejabat publik/birokrat dalam menjalankan tugasnya masih lamban, kurang terbuka, tidak ada akuntabilitas yang jelas, kurang respons terhadap keluhan dan kebutuhan masyarakat, korupsi, kolusi, nepotisme, dan lain sebagainya. Yang mana kesemuanya ini menjadi penyulut terjadinya gelombang protes, yang pada gilirannya menimbulkan **krisis kepercayaan** birokrat di mata masyarakat, walaupun angin perubahan itu sedikit demi sedikit telah dihembuskan.

Dimensi-dimensi di atas, kelihatannya sudah sangat parah dan mendarah-daging dalam tubuh birokrasi kita di Indonesia, sehingga hal tersebut boleh jadi menjadi kendala utama mengapa sampai sekarang peran dan fungsi birokrasi masih tidak berpihak pada rakyat atau pelanggannya.

Argumentasi ini bukan merupakan suatu rasa pesimistis bahwa peran birokrasi akan selamanya tidak berpihak pada rakyat, tetapi hanya mau menandakan bahwa tanpa suatu **kepemimpinan yang baik dan profesional** dalam meng-*handle* persoalan-persoalan tersebut di atas akan terasa sulit Indonesia keluar dari situasi seperti itu. Apalagi tidak didukung oleh suatu **komitmen yang tinggi** dari seluruh pejabat dan aparat birokrat secara khusus, dan masyarakat secara umum dalam memecahkan persoalan tersebut. Perilaku birokrasi akan berjalan lambat untuk keluar dari kekangan kondisi tersebut, (dan mungkin barangkali tidak pernah berubah?).

Pada masa Susilo Bambang Yudoyono (SBY) dan Yusuf Kalla (YK) sekarang ini, kendati ada semangat untuk mengubah pola perilaku birokrasi Indonesia, namun seorang SBY dan YK dengan banyak gagasan yang terlihat masih mencari-cari format birokrasi yang tepat, tetap belum mampu menggoyahkan sendi-sendi sejarah birokrasi Indonesia yang berwatak paternalistik itu. Seringkali penguasa baru ini mempunyai logika tertentu (sampai yang paling demokratis sekalipun), akan tetapi, kadang ia lupa birokrasi juga mempunyai logikanya sendiri. Jadi Presiden bisa diganti, menteri juga bisa diganti, wajah birokrasi dibenahi, namun jika jantungnya (baca:budaya birokrasi) masih belum berubah hal ini masih terasa kosong melompong. Sehingga reformasi birokrasi, idealisasi birokrasi atau apa pun namanya, tampak masih menjadi tekad dan semangat, belum menjadi gerakan frontal yang membumi, yang kemudian membawa dampak perubahan yang positif. Kenyataan selama ini pemerintah masih menempatkan dirinya sebagai pemain tunggal dalam mengelola bangsa ini (*being alone entity*; menjadi entitas yang sendirian). Pemerintah bermain sendirian, tanpa sanding. Sementara untuk menjalankan birokrasi yang berpihak pada rakyat, dibutuhkan situasi pemerintahan yang memiliki kekuatan *civil society* yang efektif mengimbangi peran negara yang selama ini terkesan dominan. (Abdulwahab, dalam Putra dan Arif, 2001,ix). Atau istilah kerennya saat ini adalah pemerintah yang mengedepankan paradigma *good governance*.

Oleh karena itu, penyesuaian dan perubahan yang penting dan mendasar, tidak hanya pada persoalan kelembagaan daripada birokrasi tersebut, tetapi juga berkaitan dengan dimensi sumber daya manusianya (sikap, mental, moral, dan etika aparatur), kepemimpinan, dan komitmen aparatur pemerintahan untuk *action* dan bukannya hanya berupa *spirit* saja.

Kemunculan perspektif baru atau konsep-konsep baru dalam dimensi pengelolaan pemerintahan di negara-negara modern, yang menunjukkan keberhasilan, dengan penerapan *reinventing government* dan *banishing bureaucracy*, kiranya bisa dijadikan rujukan untuk menjawab persoalan perilaku birokrasi kita dalam menjalankan peran dan fungsinya. Tapi kiranya hal yang perlu diperhatikan oleh bangsa ini bahwa kita jangan terlalu terbius oleh konsep-konsep dan strategi-strategi baru perubahan birokrasi di negara-negara maju, tetapi kita **harus membentuk birokrasi yang benar-benar birokrasi Indonesia dan bukannya birokrasi di Indonesia**. Kita hendaknya mengambil nilai-nilai positif yang kiranya sesuai dengan konteks masyarakat kita sehingga perubahan yang terjadi dalam birokrasi kita benar-benar tepat-adaptif dan *applicable*.

Untuk menjawab semua itu maka bagian berikut ini penulis mencoba menguraikan hal-hal penting mengenai aplikasi dari konsep *reinventing government* dan *banishing bureaucracy* dalam perubahan birokrasi di Indonesia.

### C. Reformasi Birokrasi dalam Perspektif *Reinventing Government* dan *Banishing Bureaucracy*

Era reformasi ini merupakan wahana baru bagi pemerintahan (birokrasi) kita untuk bisa menghadapi tantangan-tantangan atau hambatan-hambatan (yang telah diuraikan sebelumnya) dan mencoba meraih peluang bagi pembangunan dan upaya untuk memberikan pelayanan yang baik, prima, dan berkualitas bagi masyarakat. Sebetulnya dari waktu ke waktu, agar supaya suatu organisasi pemerintah dapat tetap survive dan dapat berkembang, maka penyesuaian dan perubahan yang tepat harusnya dilakukan, sehingga apa yang dibawa oleh lingkungan, yang pada dasarnya sangat dinamis itu, dapat diantisipasi dan digunakan untuk perkembangan dan perbaikan birokrasi. Seperti yang dikatakan oleh Thoha (1996,37) bahwa memahami lingkungan adalah suatu proses yang aktif, dimana organisasi pemerintah (birokrasi) mencoba membuat lingkungannya itu mempunyai arti baginya. Proses yang aktif itu melibatkan organisasi pemerintah mengakui secara selektif aspek-aspek yang berbeda dari lingkungan, menilai apa yang dilihatnya dari lingkungan dalam hubungannya dengan pengalaman masa lalu, dan mengevaluasi apa yang dialami itu dalam kaitan dengan kebutuhan-kebutuhan dan nilai-nilai organisasi tersebut.

Kegagalan birokrasi dalam merespons perubahan lingkungan ini, akan menyebabkan terjadinya *capacity gap* yaitu adanya jurang antara kemampuan birokrasi riil dengan kemampuan idiil yang seharusnya dimiliki birokrasi untuk dapat melaksanakan tugasnya di dalam situasi yang berubah. Hal ini menuntut terbentuknya *adaptive-responsive bureaucracy*, birokrasi yang mampu menumbuhkan kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan keadaan yang berubah dan merespons pada tuntutan yang berubah.

Pernyataan ini mau menegaskan kembali bahwa apa yang akan kita lakukan terhadap perubahan suatu birokrasi hendaknya dilakukan dengan hati-hati, selektif dan benar-benar sesuai dengan kebutuhan atau tujuan yang diharapkan dari perubahan itu. Tanpa itu maka sia-sialah apa yang kita lakukan.

Selanjutnya dengan penuh rasa rendah diri, penulis mencoba memaparkan konsep pengorganisasian pemerintahan berdasarkan paradigma baru *reinventing government* dan *banishing bureaucracy*. Meskipun penulis sendiri sadari bahwa paradigma ini telah mulai tergeser oleh munculnya paradigma *good governance*. Tapi keyakinan selalu saja ada bahwa nilai-nilai yang dibawanya masih terasa relevan untuk dikemukakan kembali. Sehingga nilai-nilai itu kiranya dapat berharga dan bisa menyelesaikan persoalan

birokrasi kita dalam memberikan pelayanannya kepada masyarakat, khususnya keberpihakannya kepada masyarakat atau rakyat.

Konsep ini sebetulnya secara nyata mau menunjukkan kesamaan visi dan misi dalam upaya membangun pengorganisasian pemerintahan yang lebih modern, efisien, inovatif, dan berorientasi pada pelayanan kepada masyarakat. Secara harafiah konsep tersebut merupakan sebuah transformasi yang mendasar dari sistem dan organisasi pemerintah untuk meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan kemampuan beradaptasi daripada birokrasinya dengan sistem *entrepreneurial*. Tapi bukan berarti bahwa organisasi pemerintah mau dijadikan sebagai organisasi bisnis, sebaliknya, yang terjadi atau yang dimaksudkan di sini adalah **bagaimana mentransfermasikan semangat wirausaha ke dalam organisasi publik (pemerintah)**. Ini merupakan *point* penting daripada kedua konsep tersebut di atas.

Dengan berpijak pada inti persoalan yang disebutkan itu, maka kesan pertama yang dihadapi oleh birokrasi di Indonesia adalah suatu rasa kesulitan yang mendalam karena seperti yang dijelaskan pada bagian sebelumnya, bahwa birokrasi kita sudah terbiasa hidup dalam lingkungan birokrasi yang paternalistik dengan budaya birokrasi yang mengabdikan kepada penguasa, mentalitas *top-down* yang suka memerintah dan mengawasi terlaksananya suatu kegiatan ataupun kebijakan, dan lain sebagainya, yang merupakan warisan kemampuan yang terkondisi oleh sistem pemerintah ORBA selama kurang lebih 3 dasawarsa atau hampir sama dengan satu generasi birokrasi. Yang mana semuanya itu melahirkan aktivitas pelayanan publik yang buruk, malpraktek/patologi birokrasi dan lebih lanjut mengakibatkan persoalan legitimasi moral birokrasi di mata publik yang rendah.

Sehingga bagi penulis, sebelum mentransfermasikan semangat wirausaha ke dalam birokrasi kita maka hal penting untuk bisa melakukan tindakan tersebut adalah bagaimana agar legitimasi moral birokrasi di mata publik harus dibenahi terlebih dulu. Legitimasi moral yang dimaksudkan adalah bahwa para birokrat itu dalam melakukan tugas, peran, dan fungsinya tidak diragukan lagi, dan sudah sesuai dengan keinginan hakiki dari masyarakatnya. Memang sulit membangkitkan kembali kepercayaan publik saat ini, tapi dengan komitmen yang kuat untuk bertindak, kiranya secara perlahan kepercayaan itu akan tumbuh kembali. Dengan adanya kepercayaan tersebut, maka aktivitas yang dilakukan dalam upaya perbaikan manajemen organisasi publik (birokrasi) yang berjiwa wirausaha pun akan dapat dilakukan dengan baik.

Tindakan tersebut, tidak menjamin bahwa keberhasilan tersebut dapat dengan segera tercapai, pembenahan faktor internal birokrasi perlu segera mungkin diambil. Tapi sebelumnya pemaknaan semangat wirausaha ini harus diperkenalkan atau disosialisasikan terlebih dahulu kepada para aparatur pemerintah di Indonesia. Atau paling tidak konsep itu harus difamiliarikan kepada aparatur pemerintah, dan secara umum kepada masyarakat bahwa yang dimaksudkan dengan semangat wirausaha tersebut adalah menyangkut etos kerja birokrat atau aparatur negara yang menyerupai pengusaha yang inovatif, imajinatif, kreatif, berani mengambil resiko, bekerja berdasarkan visi, misi, dan tujuan (orientasi ke masa depan), berorientasi kepada kepuasan pelanggan, efisiensi, efektif, responsif, desentralistik, dan berorientasi pasar. (Osborne & Gaebler, 1996).

Nilai-nilai inilah yang akan ditransfermasikan ke dalam tubuh birokrasi Indonesia. Akan tetapi, sesungguhnya logika yang digunakan tidaklah sesederhana itu. Jika kita bergerak dari model organisasi campuran (Ideal Weber-Nilai Tradisional) ke arah model manajemen bisnis, maka pada saat bersamaan, akan mengakibatkan nilai-nilai keadilan, kepentingan publik, legitimasi, perlindungan hak-hak warga, dan akuntabilitas



akan terkikis. Oleh karenanya, semangat wirausaha tersebut hendaknya diolah sedemikian rupa sehingga kedua aspek tersebut (bisnis dan publik) dapat terakomodasi dengan baik dan menjadi kekuatan bagi organisasi pemerintah untuk menjalankan peran dan tugasnya sebagai pelayan masyarakat.

Agar nilai-nilai tersebut terinternalisasikan dalam organisasi publik (birokrasi) dan dapat teraplikasikan dalam tindakan nyata, maka beberapa prinsip berikut kiranya dapat mengarahkan birokrasi kita menuju suatu perilaku birokrasi yang berpihak kepada rakyat.

**Pertama, birokrasi yang digerakkan oleh visi dan misi yang jelas.** Dalam konteks *reinventing government* dan *banishing bureaucracy*, kemandirian menjadi salah satu parameter berhasil tidaknya organisasi publik (birokrasi) menjalankan aktivitas, peran, fungsi, dan tugasnya. Dan hal itu sangat ditentukan oleh visi dan misi yang jelas (menggambarkan apa yang diharapkan, dibutuhkan dan diinginkan oleh masyarakat) yang ingin dicapai bersama. Visi dan misi itu menjadi gambaran masa depan kehidupan masyarakat dan harus realistis, menarik, dan dapat dipertanggungjawabkan. Bukannya menggambarkan keinginan, kebutuhan, dan kepentingan para penguasa.

**Kedua, birokrasi yang pemimpinnya memiliki leadership yang kuat, visioner, dan bervisi kerakyatan serta memiliki kemampuan manajerial yang baik.** Disadari bahwa kegagalan birokrasi pada ORBA dan saat sekarang ini, dalam melakukan kegiatan organisasional disebabkan oleh pemimpin kita kurang memiliki kepemimpinan yang kuat, visioner, dan bervisi kepada rakyat. Padahal kita mengetahui bahwa dalam organisasi apapun, kepemimpinan merupakan inti dari pada manajemen, karena kepemimpinan merupakan motor penggerak bagi sumber-sumber lainnya yaitu para bawahannya dalam suatu organisasi. Pentingnya peranan kepemimpinan dalam usaha mewujudkan visi, misi, dan tujuan suatu organisasi, maka dapat dikatakan bahwa sukses atau kegagalan yang dialami birokrasi kita disebabkan oleh ketiadaan faktor kepemimpinan yang baik. Pemimpin kita lebih berorientasi pada "mental penguasa", **memerintah dan bukannya mengarahkan dan memotivasi bawahannya**, langkah-langkah operasional serba terstandar di otaknya atau sifat "kemanajeran" yang diutamakan. Dengan kepemimpinan yang mengarahkan atau menjadi fasilitator yang baik, maka arahan atau motivasi yang baik bisa terinternalisasikan pada bawahannya. Bukan terjebak atau sengaja melakukan sesuatu yang sekedar memenuhi harapannya sendiri. Pejabat birokrasi kita di masa lalu terlalu menempatkan manusia (bawahannya dan juga masyarakat) sebagai mesin (manajemen Taylor), Padahal yang semestinya dilakukan adalah suatu pendekatan yang manusiawi. Hanya dengan pendekatan tersebut seorang pemimpin publik dapat mengarahkan dan memotivasi bawahannya, dengan begitu maka ia akan memperbaiki sisi internal manusianya, dan bukannya sisi eksternalnya. Memotivasi dan mengarahkan bagi seorang pemimpin, tidak dengan cara menekan bawahannya untuk mentaati aturan dan loyal kepada atasan, melainkan dengan menekankan kebutuhan-kebutuhan dasar manusia guna mencapai tujuan, mengarahkan agar bawahan punya rasa memiliki, dan mengenalkan kemampuan dirinya agar mereka mempunyai rasa percaya diri. (Arif & Putra, 2001, 37). Sedangkan pemimpin yang visioner yaitu suatu kepemimpinan yang dapat membentuk visi terhadap bawahannya untuk mengembangkan inisiatif dan kreativitas serta memelihara tanggungjawabnya. Pemimpin yang demikian akan dapat menata organisasi sesuai dengan kebutuhan dan tantangan jaman. Adapun visi kerakyatan dimaksudkan agar pemimpin responsif terhadap permasalahan dan kebutuhan yang di hadapi oleh rakyat. Pemimpin harus berlaku adil pada semua golongan dan lapisan masyarakat, dan tidak mengabaikan dimensi-dimensi kemanusiaan seperti *equity*, *fairness*, dan *social expectation*. Dalam menetapkan kebijakan apapun, tidak

bisa lepas dari pertimbangan-pertimbangan moral, semakin dekat dengan rakyat dan tidak menjauhi rakyat. Pemimpin dituntut untuk berlaku adil dan dapat mencegah jangian sampai pelayanan publik justru hanya menguntungkan segelintir orang-orang kaya. Walaupun sudah memiliki kepemimpinan yang demikian itu, seorang pemimpin pun harus memiliki kemampuan manajerial yang baik, yaitu kemampuan untuk membuat perencanaan, melakukan koordinasi, *monitoring*, pembelajaran, pengorganisasian, dan pengendalian.

**Ketiga, birokrasi dengan struktur organisasi yang organik-adaptif.** Kita tahu bahwa struktur birokrasi yang sentralistik-mekanistik, dianggap tidak *applicable* dalam lingkungan masyarakat yang menghendaki situasi yang demokratis, terkhusus dalam kaitannya dengan pembuatan keputusan mengenai permasalahan, kebutuhan dan keinginan masyarakat. Aparatur pemerintahan (bawahan) dan masyarakat umum tidak terlibat aktif dalam proses tersebut. Partisipasi mereka sangat lemah bahkan tidak ada. Atau boleh dikatakan bahwa perilaku birokrasi lebih terfokus pada hirarki yang ada. Atasan sebagai pemegang kendali setiap aktivitas yang ada dan bawahan serta masyarakat sebagai pelaksana semata. Untuk mengatasi persoalan tersebut, maka birokrasi hendaknya memiliki struktur yang organik-adaptif yang mempunyai pola hubungan yang lebih longgar dan terbuka. Partisipasi dalam pelaksanaan tugas dan kegiatan menjadi lebih lebar sehingga terbuka kesempatan yang luas untuk keterlibatan dari bawah maupun dari atas, dalam mencapai visi, misi, dan tujuan organisasi.

**Keempat, birokrasi yang bertanggung jawab dan mengoptimalkan kepuasan rakyat terhadap pelayanan publik.** Sebagian besar birokrasi kita, baik ORBA maupun saat ini, masih menggunakan pendekatan tradisional yang bersifat arogan, sehingga perilaku birokrasi pun sangat tidak bersahabat pada rakyatnya. Mereka menganggap bahwa mereka yang lebih tahu atau lebih memahami permasalahan, kebutuhan, dan keinginan rakyat daripada rakyat itu sendiri. Atau yang lebih parah lagi, mereka sama sekali tidak mepedulikan kebutuhan, keinginan, dan permasalahan rakyatnya (tidak bertanggung jawab). Kiranya hal-hal tersebut perlu dihilangkan, dan konsep *reinventing government* dan *banishing bureaucracy* menawarkan hal tersebut dengan cara menyelaraskan visi, misi, dan tujuan dengan kepuasan pelanggan (masyarakat) dan menjaga agar organisasi publik (birokrasi) bertanggung jawab untuk memenuhi kebutuhan, keinginan atau harapan dari masyarakat (Osborne & Plastrik, 2000, 47). Responsivitas terhadap kepuasan masyarakat ini, harus dikedepankan karena masyarakat sekarang kebanyakan sudah mengerti dan kritis disebabkan oleh kualitas SDM-nya semakin baik. Jika tidak demikian, maka birokrasi akan disibukkan oleh protes dan ujuk rasa dari masyarakat. Dan bukannya berperan memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam arti yang sebenarnya, walaupun menanggapi keluhan masyarakat itu merupakan suatu bentuk responsivitas dan perhatian birokrasi terhadap rakyat.

**Kelima, birokrasi yang akuntabel.** Dengan membentuk birokrasi yang bertanggung jawab kepada publik, maka penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dapat diminimalisir atau kalau bisa dihilangkan. Penciptaan pertanggungjawaban kepada publik semakin menekan organisasi pemerintah untuk memperbaiki hasil-hasilnya, tidak sekedar mengelola sumber daya mereka saja. (Osborne dan Plastrik, 2000, 47). Sebetulnya kalau kita merujuk pada pandangan Wiltshire (1989), akuntabilitas publik ini berarti penilaian yang dilakukan oleh kelompok masyarakat maupun individu atas tingkat tanggung jawab dalam tindakan-tindakan atau keputusan-keputusan (yang berkaitan dengan penggunaan uang publik) yang diambil oleh para pejabat birokrat. Strategi birokrasi yang akuntabel ini penting karena konsep akuntabilitas merupakan suatu bentuk penolakan terhadap konsep birokrasi Weber yang netral, yang mana apabila tindakan ataupun keputusan

birokrasi yang melanggar atau menyimpang prinsip-prinsip kepentingan masyarakat, maka kesalahan tersebut dilemparkan pada kesalahan-kesalahan manajerial misalnya "kesalahan prosedural" atau *human error*. Kesalahan-kesalahan tersebut disembunyikan di balik alasan-alasan rasional yang ekonomis-deterministik tersebut (dalam Hariandja,1999,175).. Jadi dengan strategi ini dimaksudkan untuk memperkuat basis-basis pengawasan yang dilakukan langsung ataupun tidak langsung oleh anggota masyarakat itu sendiri.

**Keenam, birokrasi yang aparturnya profesional.** Strategi ini tidak saja menekankan pada kualitas intelektual daripada birokrat (keunggulan komparatif dan kompetitif), tetapi juga menyangkut sikap, mental, moral dan etika birokrat. Sehingga profesionalisme dalam konteks ini tidak hanya bisa diukur dari kemampuan para aparatur publik dalam memproses informasi dan pencapaian tujuan dan efisiensi, namun lebih dari itu, penjiwaan yang utuh dari aparatur publik akan hakikat pekerjaan menjadi hal yang paling fundamental untuk mengukur sebuah profesionalisme yang ada (Arif dan Putra,2001,71). Di samping itu, profesionalisme itupun harus terwujud dalam bentuk komitmen yang kuat dari aparatur pemerintah terhadap kepentingan publik. Aparatur pemerintah harus mampu melaksanakan seluruh tugas umum pelayanan dan pembangunan dengan sebaik-baiknya, dilandasi semangat dan sikap pengabdian kepada masyarakat. Dengan beberapa prinsip ini diharapkan agar peran, fungsi, dan tujuan daripada pemerintah (birokrasi) dapat tercapai secara efektif dan efisien bagi kepentingan masyarakat.

#### **D. Penutup**

Perubahan birokrasi merupakan suatu keharusan yang perlu dilakukan oleh pemerintah kita jika birokrasi tersebut sudah tidak adaptif dan *applicable* dengan situasi dan kondisi yang terjadi di lingkungannya. Tapi perlu disadari selalu bahwa perubahan birokrasi itu harus disesuaikan dengan konteks lingkungan di mana birokrasi tersebut berada dan akan diterapkan. Pengidentifikasi yang baik akan kondisi lingkungan: eksternal maupun internal, serta pendiagnosaan yang tepat terhadap situasi, permasalahan, kebutuhan, dan keinginan daripada organisasi dan masyarakat, akan mempermudah manajer/pimpinan untuk melakukan perubahan birokrasi tersebut.

Perkembangan birokrasi "Tradisional-Weberian" yang banyak berakibat pada birokrasi yang tidak berpihak pada rakyat yang terrefleksi dalam perilaku birokrasi ORBA dan/atau dalam masa reformasi ini, hendaknya harus dilakukan penyesuaian dan perubahan yang mendasar, sehingga karakteristik yang ditampilkan lebih menjawab kebutuhan dan sekaligus merubah wajah perilaku birokrasi Indonesia dalam nuansa yang lebih baik, manusiawi, produktif, efisien, efektif, responsif, akuntabel, dan lain sebagainya.

Adapun penerapan konsep *reinventing government* dan *banishing bureaucracy* yang berkembang dalam dunia ilmu pengetahuan dan praktek di negara maju, hendaknya dilihat secara kritis, selektif, dan kreatif, sehingga nilai-nilai dan/ataupun strategi-strategi yang diambil benar-benar bermanfaat bagi perkembangan birokrasi Indonesia, yang membawa perilaku birokrasi kita ke arah yang lebih baik dan profesional dalam bertindak dan berperan bagi kepentingan bangsa dan masyarakat.

## Sekilas Tentang Penulis

Hendrikus Tri Wibawanto Gedeona, S.IP., M.Si. adalah lulusan dari FISIP UGM, Jurusan Ilmu Administrasi Negara dan menyelesaikan S2 di Universitas yang sama pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara, konsentrasi Kebijakan Publik. Pernah bekerja sebagai konsultan di CV Citra Desain Kupang, Konsultan Pengembangan Daerah, dan Staf Peneliti di Yayasan Cindelaras Yogyakarta. Saat ini bekerja di lingkungan STIA-LAN Bandung.  
Alamat E-mail: [herhygd@yahoo.com](mailto:herhygd@yahoo.com).

## Referensi

- Albrow, Martin, (1989), (terjemahan Karim, Rusli & Daryanto Totok), *Birokrasi*, Yogyakarta, Tiara Wacana Yogya.
- Arif, Saiful & Putra, Fadillah, (2001), *Kapitalisme Birokrasi: Kritik Reinventing Government Osborne-Gaebler*, Yogyakarta, LkiS Yogyakarta.
- Blau, Peter M. & Marshall W. Meyer, (2000), *Birokrasi dalam Masyarakat Moderen*, Jakarta, Prestasi Pustaka Karya.
- Budiman, Arief, (1996), *Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.
- Hariandja, Denny B.C., (1999), *Birokrasi Nan Pongah : Belajar dari Kegagalan Orde Baru*, Yogyakarta, Kanisius.
- Osborne, David & Plastrik, Peter, (2000), (terjemahan Rosyid Abdul & Ramelan), *Memangkas Birokrasi*, Jakarta, Victory Jaya Abadi, Jakarta
- Osborne, David & Ted Gaebler, (1996), *Mewirauaskan Birokrasi*, terjemahan Abdul Rosyid, Pustaka Binaman Pressindo
- Pye, Lucian W., (1978), *Participation and Authority* dalam Sydney Verba and Pye (eds), *The Citizen and Politics : A Comparative*, Stanford, Grey Look, Ltd.
- Santoso, Priyo, Budi, (1993), *Birokrasi Pemerintah Orde Baru: Perspektif Kultural dan Struktural*, Jakarta, Rajawali Press.
- Thoha, Miftah; *Perilaku Organisasi: Konsep Dasar dan Aplikasinya*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996
- Wiltshire, Kenneth, (1989), *The Issue of Accountability in The Public Service of Canada*, dalam Jabbra dan Dwivedi, *Public Service Accountability*.

## Makalah dan Surat Kabar

- Darwin, Muhadjir, (2001), *Efisiensi dan Efektivitas dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah di Era Otonomi Daerah*, Seminar Otonomi di Sleman.

Utomo, Warsito, (1996), *Restrospeksi Peran Profesi Administrasi di Dalam Masyarakat: Hambatan dan Kendalanya*, Seminar Mahasiswa Administrasi se-DIY, UGM.

Tim Kompas, (2005), *PNS, Tonggak Birokrasi yang Masih Lemah*, Kompas, 25 April 2005.