

TINJAUAN MENGENAI FUNGSI BIROKRASI PEMERINTAHAN DI INDONESIA

Muhammad Sawir

muhammadsawir76@yahoo.com

ABSTRAK

Suatu pemerintahan diperlukan karena merupakan konsekuensi logis dari adanya perbedaan etnis, agama, dan institusi sosial berbagai kelompok masyarakat di suatu Negara. Fungsi pelayanan dan pengaturan umum dibidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan perlu di distribusikan secara sentral dan lokal agar dapat aspiratif, baik terhadap kepentingan nasional maupun terhadap heterogenitas daerah. Secara fundamental pemberian penyelenggaraan desentralisasi pemerintahan daerah dimaksudkan untuk mengoptimalkan fungsi pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna, yang meliputi pemberian pelayanan, peningkatan kemampuan masyarakat, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.

Kata Kunci : Fungsi Birokrasi, Pelayanan Publik, dan kesejahteraan masyarakat.

I. PENDAHULUAN

Kehadiran pemerintahan dan keberadaan pemerintah adalah sesuatu yang urgen bagi proses kehidupan masyarakat. Untuk itu, kehadiran pemerintah pada dasarnya untuk mengatur dan melindungi masyarakat warganya agar senantiasa dalam keadaan aman dan tertib. Secara teori dijelaskan bahwa fungsi utama pemerintahan adalah fungsi *regulation* dan *services*. Suatu pemerintahan bagaimanapun bentuk dan luasnya tidak akan mampu menyelenggarakan pemerintahan secara terpusat terus menerus. Dengan keterbatasan kemampuan pemerintah menimbulkan konsekuensi logis bagi penyerahan berbagai urusan pemerintahan Negara kepada pemerintah daerah.

Dalam hubungan itu dikenal suatu konsep yang disebut *local state government* (sarundajang, 2002). Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya dan banyaknya urusan pemerintahan. Salah satu ciri yang menonjol dari konsep ini adalah bahwa seluruh urusan yang diselenggarakan merupakan urusan rumah tangga sendiri, dan penyelenggaraannya pada dasarnya di biyai dari sumber keuangan sendiri. Pemikiran ini sejalan dengan konsep desentralisasi, yaitu bahwa sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Desentralisasi pada dasarnya mempunyai makna bahwa melalui proses desentralisasi urusan-urusan pemerintahan yang semula termasuk wewenang dan tanggung jawab pemerintah pusat sebagian diserahkan kepada pemerintah daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya sehingga beralih dan menjadi

wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah.

Urgensi desentralisasi pemerintahan bukan hanya merupakan tuntutan efisiensi administrasi, melainkan juga tuntutan sosial, ekonomi, dan politik. Desentralisasi diartikan sebagai pemerintahan sendiri, atau kekuasaan untuk memerintah sendiri. Desentralisasi sebagai pelimpahan kewenangan dalam urusan kemasyarakatan dari pejabat-pejabat politik ke badan-badan pemerintahan yang relative otonom, atau pemindahan fungsi administrative ke hirarki yang lebih bawah.

Desentralisasi menurut Bryant dan White (1987) dapat bersifat administratif dan politik. Desentralisasi administratif biasanya disebut dekonsentrasi yang berarti delegasi wewenang kepada tingkat-tingkat lokal. Desentralisasi politik atau devolusi berarti wewenang pembuatan keputusan dan control tertentu terhadap sumber-sumber daya diberikan pada pejabat-pejabat regional dan lokal. Devolusi disebut desentralisasi politik karena yang diserahkan adalah wewenang mengambil keputusan politik dan administrasi (Padilla, 1992).

Rondinelli (1983) desentralisasi memiliki beberapa keunggulan, antara lain, yaitu : "Kepekaan dan pengetahuan tentang kebutuhan masyarakat lokal dapat ditingkatkan, memungkinkan lahirnya administrasi yang lebih fleksibel dan inovatif, dapat memberikan kesempatan untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan".

Keberadaan pemerintah daerah akan memperbesar akses setiap warga Negara untuk berhubungan langsung dengan pemimpinnya, dan sebaliknya pemerintah daerah akan memperoleh

kesempatan yang luas untuk mengetahui potensi sumber daya, masalah dan kebutuhan daerahnya. Dalam perkembangannya, pemerintah daerah kemudian dipandang sebagai organisasi pemerintahan berbasis geografis tertentu yang ada dalam suatu Negara tertentu.

Sarundajang (2002) bahwa sebagai suatu komponen dari suatu Negara berdaulat, pemerintah daerah berfungsi memberikan pelayanan publik dalam suatu wilayah tertentu. Selain itu, kewenangan untuk menjalankan fungsi pelayanan di distribusikan secara lokal, sejalan dengan meningkatnya profesionalisme, pelayanan yang lebih baik, kepemimpinan, dan administrasi yang lebih efisien. Pemerintah daerah memiliki peran dan fungsi yang sangat penting dalam menyatukan masyarakat di suatu daerah tertentu yang berfungsi saling menunjang maupun dalam hubungannya dengan aspirasi warga masyarakat. Pemerintah daerah pada dasarnya merupakan sarana bagi warga masyarakat daerah untuk dapat mencapai kesejahteraan hidup.

Pemerintahan yang baik akan terus memperkuat legitimasinya dengan cara memberi aspirasi kepada rakyat tentang bagaimana mengejar kemajuan, memberi pelayanan yang adil, menyelesaikan konflik kepentingan yang besar serta memberi arahan mengenai cara terbaik untuk mempercepat terwujudnya harapan masyarakat akan kesejahteraan sosial ekonomi.

Untuk membangun pemerintahan yang baik, maka perlu diprioritaskan pada tiga dimensi yaitu dimensi politik, hukum, dan administrasi. Setiap dimensi harus didekati dengan perspektif sistem yang mengharuskan terlibatnya komponen-komponen kebijakan dan pelaksanaannya (Rasyid, 1997).

Dimensi politik dalam pemerintahan mengacu pada landasan pokok bagi kehadiran pemerintahan itu sendiri yang dalam ilmu politik dikenal dengan istilah keabsahan. Dalam konteks ini berlaku asumsi bahwa legitimasi ditentukan oleh tingkat penerimaan. Dimensi hukum dari pemerintahan berkenaan dengan jaminan kepastian hukum kepada semua pihak. Hal ini penting karena Negara atau pemerintahan pada dasarnya adalah sebuah sistem hukum. Dimensi administrasi dari pemerintahan juga perlu terus dibangun. Karena itu diperlukan administrasi yang baik, organisasi yang efisien, aparatur yang memiliki kompetensi. Serta budaya administrasi yang melayani dan memberdayakan masyarakat.

Membangun pemerintahan yang demokratis merupakan landasan terciptanya tata pemerintahan yang baik. Pemerintahan yang demokratis menjalankan proses pemerintahan secara terbuka terhadap kritik dan kontrol masyarakat untuk membangun sebuah pemerintahan. Yates (1982)

mengajukan dua model yang kontradiktif yang dapat digunakan untuk membuat bagaimana pemerintah bisa bekerja dan terstruktur, yaitu:

1. Model *pluralist-democracy*. Model *pluralist-democracy* memiliki asumsi sebagai berikut :
 - a. Dalam suatu masyarakat terdapat banyak sekali kelompok-kelompok kepentingan yang berbeda satu sama lain;
 - b. Pemerintah itu harus menawarkan suatu akses dan sarana partisipasi yang sama kepada kelompok-kelompok kepentingan tersebut;
 - c. Pemerintah harus mempunyai banyak pusat-pusat kekuasaan yang menyebar baik vertikal maupun horizontal untuk menjamin keseimbangan;
 - d. Pemerintahan dan politik itu harus bisa dipahami sebagai suatu sarana kompetisi diantara kepentingan-kepentingan minoritas;
 - e. Ada probabilitas yang tinggi bahwa suatu kelompok yang aktif dan memiliki legitimasi dalam suatu populasi bisa membuat dirinya mendengar secara efektif terhadap tahapan-tahapan yang krusial dalam proses pembuatan kebijakan;
 - f. Kompetisi diantara institusi pemerintah dan kelompok-kelompok kepentingan bisa menyebabkan terjadinya suatu bargaining dan kompromi, serta dapat menghasilkan suatu keseimbangan kekuasaan dalam masyarakat.
2. Model *administrative efficiency* memiliki beberapa asumsi, yaitu :
 - a. Menentang model *pluralist democracy* karena tidak mampu memberikan dasar yang kuat dan cocok terhadap kebijakan publik yang rasional dan bebas nilai;
 - b. Nilai utama dari proses kebijakan publik adalah efisiensi, yaitu diperoleh suatu hasil yang terbesar dengan biaya yang terkecil;
 - c. Birokrat harus pejabat yang professional, dipilih dan diangkat secara kompetitif berdasarkan kompetensi dengan sistem merit;
 - d. Sistem merit ditata dan diorganisasikan secara efektif ke dalam suatu hirarki yang memuat spesialisasi fungsi dengan pertanggungjawaban dan kewajiban yang jelas;
 - e. Politik dan administrasi harus bisa dipisahkan;
 - f. Perencanaan merupakan proses pembuatan keputusan yang baik dan

sentralisasi manajemen fiscal merupakan hal yang esensial bagi tercapainya kejujuran dan efektivitas;

- g. Kemampuan melakukan koordinasi yang menyeluruh sehingga menjadi bagian dari suatu sistem birokrasi publik yang kuat haruslah diletakkan kepada eksekutif.

Model administrative efficiency ini nampaknya sebagai model yang ditarik secara linier dari birokrasi Weberian dan teori manajemen, serta tidak memberikan ruang pada teori politik, sebagaimana yang terdapat dalam model pluralis. (Thoah, 2003).

Pemerintah daerah memiliki kedudukan penting dan strategis dalam rangka mempercepat perubahan masyarakat melalui peningkatan kemampuan pelayanan yang lebih baik. Dalam hubungan itu, Hoessein (1999) menyatakan bahwa pemerintah daerah dalam menjalankan fungsinya paling tidak memiliki beberapa karakteristik, yaitu :

1. Pemerintah daerah dibentuk dan dipilih berdasarkan proses pemilihan dari daerah itu sendiri dan bukan hanya penunjukan dari pemerintah pusat. Karena itu pemilihan pejabat pemerintah harus didasarkan atas pemilihan secara demokratis dari rakyat di daerah yang bersangkutan. Selain itu, setiap kegiatan yang menyangkut pelayanan kepada masyarakat di suatu daerah juga merupakan bagian yang penting dan sangat dibutuhkan masyarakat setempat;
2. Pemerintah daerah harus memiliki peretanggungjawaban masyarakat. Sebagai organisasi daerah setempat dan pejabat pemerintah daerah harus bertanggung jawab kepada masyarakat di daerahnya sendiri. Dengan demikian, ada suatu legitimasi nyata yang harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat di daerah;
3. Pemerintah daerah menghasilkan pendapatan dari sekitar pajak. Dalam hubungan ini pemerintah daerah dapat memungut biaya pajak yang dikenakan kepada masyarakat di daerahnya sendiri untuk kepentingan pemerintahan dan pembangunan daerah. Untuk itu, masyarakatlah yang harus dilayani oleh pemerintah daerah dan masyarakat juga yang berhak untuk turut serta memberikan dukungan pendapatan kepada pemerintah daerah;
4. Pemerintah daerah sebagai pelayan yang bersifat multidimensional. Pemerintah daerah dituntut harus dapat secara arif dan bijaksana untuk dapat melayani dan mengendalikan kepentingan pelayanan masyarakat yang diinginkan;

5. Pemerintah daerah tidak hanya sekedar melaksanakan tugas untuk kepentingan di luar daerahnya. Hal ini dimaksudkan untuk kepentingan pelayanan masyarakat yang lebih luas di daerah itu sendiri;
6. Pemerintah daerah harus tanggap, responsive, serta memiliki banyak jaringan organisasi dalam turut serta menentukan arah kebijakan pembangunan di daerah. Untuk merealisasikan itu, maka pemerintah daerah harus fleksibel dan profesional dalam memberikan pelayanan.

Dewasa ini pemerintah daerah menghadapi suatu kecenderungan perkembangan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai akibat adanya globalisasi dan otonomi daerah. Menurut Sachroni (1997) ada empat kecenderungan perkembangan pemerintahan daerah, yaitu :

1. Reorientasi fungsi pemerintah daerah. Pemerintah daerah harus berusaha untuk meningkatkan pendapatan daerah melalui berbagai strategi. Kecenderungan lain adalah bahwa pemerintah daerah akan bertindak dalam kegiatan promosi untuk menarik investasi;
2. Pemerintah daerah perlu meningkatkan peran swasta dalam penyelenggaraan kegiatan yang semula merupakan kewenangan dan dilaksanakan sepenuhnya oleh pemerintah. Dengan demikian, menjadi tugas pemerintah daerah untuk dapat merangsang sektor swasta untuk masuk ke daerahnya dan diharapkan dapat meningkatkan pelayanan umum;
3. Pemerintah daerah harus semakin terbuka dalam hubungannya dengan rakyat yang dilayaninya. Dengan kata lain pemerintah daerah akan bertindak sebagaimana seharusnya, yaitu berfungsi sebagai pelayanan masyarakat dan bukan sebagai penguasa;
4. Reposisi kelembagaan pemerintah daerah, yaitu mengusahakan agar organisasi pemerintah daerah dapat menjadi lebih fleksibel sehingga dapat dengan mudah menyesuaikan diri dengan perkembangan keadaan. Hal ini dimaksudkan agar penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat semakin baik dan efektif.

Dalam penyelenggaraan manajemen pemerintahan, perubahan paradigma diperlukan agar pemerintah senantiasa dapat mengakomodasi kebutuhan perubahan dalam masyarakat dan memungkinkan administrasi publik menata kembali masyarakat. Kondisi tersebut memerlukan suatu kerangka konseptual yang terstruktur untuk memberdayakan fungsi publik agar lebih sesuai dengan tuntutan perkembangan politik, ekonomi, sosial, dan budaya.

Dengan perubahan paradigma dapat mendorong tercapainya tata pemerintahan yang baik, memperbaiki kinerja sektor publik dan memperbaiki praktek administrasi yang tidak sesuai (*mal administration*). Sejalan dengan keinginan untuk melakukan pembaharuan, maka perubahan paradigma dalam manajemen pemerintahan berlangsung dengan cepat. Perubahan paradigma yang dimaksud dikemukakan oleh Thoha (2003), yaitu sebagai berikut :

1. Perubahan paradigma dari orientasi sistem manajemen pemerintahan yang sarwa negara menjadi berorientasi pasar, selama ini manajemen pemerintahan mengikuti paradigma yang lebih mengutamakan kepentingan negara. Kepentingan negara menjadi pertimbangan utama dalam mengatasi segala macam persoalan yang timbul. Sekarang ini paradigmanya berubah dan menjadi kebalikan dari sebelumnya, yaitu mengutamakan kepentingan masyarakat. Orientasi manajemen pemerintahan diarahkan pada pasar atau publik. Aspirasi masyarakat dan kepentingan publik menjadi pertimbangan utama pemerintah dalam mengatasi berbagai persoalan yang timbul;
2. Perubahan paradigma dari orientasi lembaga pemerintahan yang kuat, besar, dan otoritarian menjadi orientasi kepada *small* dan *less government*, egalitarian dan demokrasi. Pergeseran paradigma ini mengisyaratkan bahwa kedaulatan rakyat menjadi pertimbangan utama bila menginginkan tatanan pemerintahan yang demokratis;
3. Perubahan paradigma dari sentralisasi kekuasaan menjadi desentralisasi kewenangan. Selama ini kekuasaan pemerintah lebih cenderung dilakukan secara sentral. Sekarang ini kecenderungan yang besar dan kemauan yang keras menerapkan paradigma baru adalah dilakukannya desentralisasi kewenangan. Desentralisasi kekuasaan pemerintahan merupakan isu paling mengemuka dalam paradigma baru manajemen pemerintahan;
4. Perubahan manajemen pemerintahan yang hanya menekankan pada batas-batas dan aturan yang berlaku untuk satu negara tertentu mengalami perubahan ke arah organisasi tanpa batas (*boundaryless organization*). Sekarang ini merupakan era tata manajemen pemerintahan yang cenderung dipengaruhi oleh tata aturan global. Keadaan seperti ini akan membawa akibat bahwa tata aturan yang hanya menekankan pada kepentingan nasional saja dan kurang menguntungkan dalam persaingan global;

5. Perubahan dari paradigma yang mengikuti tatanan birokrasi Weberian menjadi tatanan birokrasi yang *post bureaucratic government*. Atau suatu tatanan administrasi publik yang berorientasi pada *paperwork* menjadi tatanan administrasi publik yang *paperless* (Osborne dan Gaebler, 1998 dan Thoha, 2003). Tata birokrasi pemerintah seperti ini membutuhkan kompetensi yang tinggi dalam memahami dan menerapkan teknologi informasi dalam pengelolaan pemerintahan;
6. Perubahan paradigma dari masyarakat yang rendah tingkat kepercayaan kepada masyarakat yang tinggi tingkat kepercayaannya. Paradigma baru yang menekankan terhadap kepercayaan sehingga melahirkan suatu masyarakat yang tinggi tingkat kepercayaan akan mampu membangun birokrasi pemerintahan yang demokratis.

Dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa yang dimaksud Pemerintah daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah. Selanjutnya dalam bagian penjelasan dikemukakan bahwa Kepala Daerah disamping sebagai pimpinan pemerintahan sekaligus adalah pimpinan daerah dan pengayom masyarakat. Untuk itu menurut Widodo (2002) bahwa: "Pemerintah daerah sebagai agen pembangunan harus kompetitif, adaptik, dan responsive dalam memberikan pelayanan publik dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Selain itu, perlu manajemen organisasi yang lebih berkualitas agar dapat mewujudkan sasaran kebijakan otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab".

Salah satu faktor penting bagi pemerintah daerah dalam menjalankan tanggung jawab seefektif mungkin adalah bagaimana membangun kemampuan aparatur dengan semangat kewirausahaan untuk menghasilkan pelayanan dan kebijakan-kebijakan yang berkualitas. Prinsip yang mendasari pemerintahan daerah yang bercorak kewirausahaan (*entrepreneurial government*), diinspirasi oleh Osborne dan Gaebler (dalam Kaloh, 2003), yaitu :

1. Pemimpin daerah adalah memimpin, mengarahkan, dan membuat kebijakan. Hal ini dimaksudkan agar pemerintah daerah lebih terarah pada upaya mengatur masyarakat ke arah nilai-nilai yang proporsional dan relevan dengan keberadaan masyarakat;
2. Pemerintah daerah dituntut menciptakan iklim persaingan, terutama dalam kegiatan pelayanan sosial, dan yang penting adalah bukan pemerintah bersaing dengan swasta, tetapi persaingan melawan monopoli. Kondisi

- ini akan mengarah kepada kemandirian dan perkembangan pihak swasta yang meliputi inovasi untuk pelayanan sosial yang sesuai dengan kebutuhan serta manajemen pelayanan yang praktis dan efisien;
3. Pemerintah daerah hendaknya bergeser dari sistem pemerintahan yang digerakkan oleh hukum kepada sistem pemerintahan yang digerakkan oleh misi. Kebijakan-kebijakan pemerintah daerah dalam lingkup mekanisme kegiatannya akan semakin cepat membawa hasil karena arahnya tepat dan obyektif. Kalaupun perangkat hukum masih mendominasi langkah-langkah kebijakan pemerintah daerah maka hal itu adalah respons atas tindakan-tindakan yang digerakkan oleh misi;
 4. Pemerintah daerah hendaknya memahami dan memusatkan perhatian terhadap apa yang dihasilkan dan bukan memaksimalkan masukan yang berorientasi semata-mata pada kenaikan anggaran dan lupa untuk memaksimalkan keluaran. Hal ini dimaksudkan agar pemerintah daerah akan lebih banyak memikirkan hal-hal yang berorientasi keluaran dan menemukan lebih banyak cara yang efisien dan efektif untuk merealisasikan hasil-hasil yang diharapkan;
 5. Pemerintah daerah hendaknya berperilaku seperti dunia organisasi dalam mengelola dana. Sumber pendapatan digali sedemikian rupa sehingga tidak hanya menggantungkan pada pajak. Sehubungan dengan itu pemerintah daerah harus kreatif menggali sumber-sumber baru yang potensial untuk dikembangkan pada manajemen model swasta;
 6. Pemerintah daerah hendaknya mulai bergeser dari mekanisme kerja yang hirarki kepada mekanisme kerja partisipatif. Hal ini dapat menimbulkan efisiensi mengingat mekanisme kerja hirarki cenderung kaku dan lambat dalam menyesuaikan dengan cepatnya laju perkembangan saat ini. Karena itu pemerintah daerah perlu menumbuhkan mekanisme kerja partisipatif dan tim kerja yang memiliki kewenangan yang luas. Kedudukan daerah semakin penting dalam pelaksanaan desentralisasi pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik, sehingga dituntut adanya transparansi dan akuntabilitas dari pemerintah daerah. Dengan semakin berkembangnya tuntutan menuju peradaban yang lebih maju, pemerintah daerah diharapkan untuk mengetahui kecenderungan transformasi global yang semakin cepat, dinamis dan kompetitif. Karena itu pemerintah daerah dituntut menumbuhkan semangat dan

konsep peradaban yang tinggi melalui penumbuhan nilai demokratisasi, partisipasi, pemberdayaan, dan efisiensi dalam pengelolaan organisasi pemerintah daerah. Salah satu prinsip mewirausaha birokrasi (Osborne dan Gaebler, 1998) adalah setiap organisasi pemerintah daerah harus berorientasi pada hasil. Paradigma baru pemerintahan meletakkan masyarakat dalam suatu hubungan kemitraan dengan pemerintah dan dunia usaha. Dengan adanya perubahan paradigma tersebut, menurut Kaloh (2003), pemerintah daerah harus mampu membuat organisasi pemerintah daerah sebagai *organism* baru yang memiliki sifat-sifat sebagai berikut: struktur pemerintahan yang fleksibel, intensif untuk keberhasilan mengutamakan kepuasan masyarakat aparatur, transparansi, kompetisi dalam organisasi, pemisahan fungsi pengarah dan pelaksana.

II. Reformasi Birokrasi di Indonesia

Pelaksanaan kebijakan reformasi yang akan di jalankan di Indonesia di arahkan pada upaya-upaya pembentukan profil birokrasi yang efisien, mampu, tanggap dan dinamis terhadap tuntutan-tuntutan yang ditujukan kepada birokrasi itu sendiri, baik yang berasal dari lingkup nasional, regional dan internasional yang berjalan kearah good governance (Reswansyah,2010:148). *Good governance* merupakan New Publik Manajemen dalam lingkungan pemerintahan. Menurut Hoadley (2006:195), bahwa :

“Penerapan konsep New Publik Manajemen dalam pembaharuan sistem administrasi Indonesia karena New Publik Manajemen setidaknya atau bahkan bisa dikatakan lebih Anglo-Eropa jika dibandingkan birokrasi tradisional Weberian”.

Untuk merespon perubahan dalam tatanan kehidupan administrasi Negara atau birokrasi pada awal masa pemerintahan orde baru, berbagai kebijakan yang dibuat dalam penataan birokrasi pemerintahan antara lain merubah sistem dan struktur birokrasi pemerintahan antara lain merubah sistem dan struktur birokrasi pemerintahan melalui Keputusan Presiden nomor : 44 dan 45 tahun 1974. Keputusan Presiden itu adalah sebagai awal di susunnya struktur organisasi Departemen Pemerintah. Sistem dan struktur yang dibuat seragam.

Selanjutnya dalam melaksanakan fungsi dan tugas masing-masing kementerian Negara mulai dari sistem penyusunan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban anggaran, sistem rekrutmen pegawai dan pengangkatan pejabat dalam jabatan, sistem diklat pegawai, sistem penggajian pegawai, sistem pengawasan dan pengaturan-pengaturan

lainnya diatur secara sentral. Selain organisasi Departemen di Pusat, pengaturan pemerintahan di daerah sampai ke desa diatur dengan sistem penyeragaman yaitu undang-undang nomor 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah dan undang-undang nomor 5 tahun 1979 tentang pemerintahan desa.

Setelah masa pemerintahan orde baru berakhir yang di pelopori oleh mahasiswa pada tahun 1998 dikenal dengan sebutan masa reformasi. Pada masa itu sistem administrasi penyelenggaraan Negara mengalami perubahan paradigma dari paradigma sentralisasi berubah menjadi desentralisasi.

Salah satu bukti perubahan itu ditandai dengan di keluarkannya kebijakan otonomi daerah dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara. Kebijakan penyelenggaraan pemerintahan itu melahirkan undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan kemudian diganti dengan undang-undang nomor 32 tahun 2004 dan pada tahun 2008 dilakukan revisi menjadi undang-undang nomor 12 tahun 2008 merupakan kebijakan untuk melakukan reformasi birokrasi.

Visi reformasi birokrasi adalah terwujudnya aparatur Negara yang professional dan pemerintahan yang baik (Good Governance). Tolok ukur pemerintahan yang baik menurut UNDP adalah pelayanan publik yang efisien, peradilan yang handal dan aparatur pemerintah yang bertanggungjawab kepada publiknya (Rewansyah, 2010:139).

Penyelenggaraan administrasi Negara dengan lahirnya undang-undang tersebut fungsi pelayanan publik dapat dilakukan dengan penuh perhatian untuk merespon kepentingan masyarakat di setiap daerah, karena segala bentuk yang berkaitan dengan penyusunan dan pelaksanaan program pembangunan, dan pertanggungjawaban anggaran, sistem rekrutmen pegawai dan pengangkatan pejabat dalam jabatan, sistem diklat pegawai yang selama ini tersentralisasi pada pemerintah pusat diberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelolanya. Artinya terjadi desentralisasi kekuasaan administrasi Negara yang selama ini pengolahannya berada di pusat diserahkan kepada pemerintah daerah.

Masalah utama administrasi Negara yang menjadi perhatian para penulis tradisional ialah efisiensi dan efektivitas pelaksanaan kebijakan (Rigs, 1964:280), Birokrasi sebagai pelaksana kebijakan merupakan salah satu faktor dan aktor utama yang turut berperan dalam pemerintahan yang baik (Good Governance) (Mustopadidjaja, 2003).

Dengan posisi birokrasi itu bukan saja mempunyai akses yang kuat untuk membuat kebijakan yang tepat secara teknis, tetapi juga menumbuhkan dukungan yang kuat dari masyarakat dan dunia usaha untuk memperbaiki kinerja para birokrasinya dengan memposisikan diri sebagai pelaksana yang netral. Oleh karena itu, menurut Rigs (1964:260), pegawai pemerintah merupakan instrumen yang mempunyai kepentingan tertentu dalam mekanisme birokrasi, jadi dia sekedar menjadi pelaksana, ia tidak perlu tahu ataupun menanyakan karena arah tujuan politik atasannya.

Dalam konteks yang lain praktek pemerintahan di Indonesia menurut Thoha (2003), sistem birokrasi yang menjadi pilar pelayanan publik menghadapi masalah yang sangat fundamental. Pertama sebagai fakta sejarah bangsa sistem administrasi yang sekarang diterapkan adalah peninggalan kolonial yang juga memiliki dasar-dasar hukum dan kepentingan kolonial. Struktur, norma, nilai dan regulasi yang ada berorientasi pada pemenuhan kepentingan penguasa dari pada pemenuhan hak sipil warga Negara (Prasojo dan Kurniawan, 2003:3).

Selanjutnya menurut Mustopodidjaja (2003:9) reformasi birokrasi yang terjadi di Indonesia pada dasarnya di rancang sebagai birokrasi yang rasional dengan pendekatan struktural (tradisi Weberian). Pendekatan Weberian dalam penataan kelembagaan yang berlangsung dalam pendayagunaan aparatur Negara hingga dewasa ini, secara klasik menegaskan pentingnya rasionalitas yang menciptakan efisiensi, efektivitas, dan produktivitas melalui pembagian kerja hirarki dan horizontal yang seimbang, diukur dengan rasio antara volume atau beban tugas dengan jumlah sumber daya, disertai tata kerja yang formalistik dan pengawasan yang ketat.

Dalam kaitannya dengan grand design reformasi birokrasi melalui peraturan pemerintah RI nomor 81 tahun 2010 yang bertujuan untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang professional dengan sumber daya manusia aparatur yang di dukung oleh sistem rekrutmen dan promosi jabatan yang berbasis kompetensi, transparan, dan mampu mendorong mobilitas aparatur antar daerah, antar pusat, dan antar pusat dengan daerah, serta memperoleh gaji dan bentuk jaminan kesejahteraan yang sepadam.

Selain itu dalam reformasi birokrasi juga bertujuan untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang professional dengan karakteristik adatif, berintegritas, berkinerja tinggi, bebas dan bersih dari KKN, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan menjunjung nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur Negara.

Manajemen kepegawaian mendefinisikan ada tiga keahlian yang mendasar dalam manajemen yaitu keahlian teknis, personal, dan konseptual. Keahlian teknis (technical skill) meliputi kemampuan untuk menerapkan pengetahuan atau keahlian khusus. Keahlian personal kemampuan untuk bekerja sama, memahami, dan memotivasi orang lain, baik secara individual maupun dalam kelompok. Keahlian konseptual yaitu kemampuan mental untuk menganalisis dan mendiagnosis situasi-situasi (Robins dan Judge, 2007:8)

Undang-undang No 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 mengamanatkan bahwa pembangunan aparatur negara dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk mendukung keberhasilan pembangunan bidang lainnya. Sebagai wujud komitmen nasional untuk melakukan reformasi birokrasi, pemerintah telah menetapkan reformasi birokrasi dan tata kelola pemerintahan menjadi prioritas utama dalam Perpres Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010–2014. Makna reformasi birokrasi adalah : Perubahan besar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan Indonesia, pertarungan besar bagi bangsa Indonesia dalam menghadapi tantangan abad ke-21.

Berkaitan dengan ribuan proses tumpang tindih antar fungsi-fungsi pemerintahan, melibatkan jutaan pegawai, dan memerlukan anggaran yang tidak sedikit. Upaya menata ulang proses birokrasi dari tingkat tertinggi hingga terendah dan melakukan terobosan baru dengan langkah-langkah bertahap, konkrit, realistis, sungguh-sungguh, berfikir di luar kebiasaan/rutinitas yang ada, dan dengan upaya luar biasa. Upaya merevisi dan membangun berbagai regulasi, memodernkan berbagai kebijakan dan praktek manajemen pemerintah pusat dan daerah, dan menyesuaikan tugas fungsi instansi pemerintah dengan paradigma dan peran baru.

Atas dasar makna tersebut, pelaksanaan reformasi birokrasi diharapkan dapat : Mengurangi dan akhirnya menghilangkan setiap penyalahgunaan kewenangan publik oleh pejabat di instansi yang bersangkutan; Menjadikan negara yang memiliki birokrasi yang bersih, mampu, dan melayani; Meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat; Meningkatkan mutu perumusan dan pelaksanaan kebijakan/program instansi; Meningkatkan efisiensi (biaya dan waktu) dalam pelaksanaan semua segi tugas organisasi; Menjadikan birokrasi Indonesia antisipatif, proaktif, dan efektif dalam menghadapi globalisasi dan dinamika perubahan lingkungan strategis.

Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Pemerintah di Indonesia pada dasarnya dimulai sejak akhir tahun 2006 yang dilakukan melalui pilot project di Kementerian Keuangan, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan. Sejak itu, dikembangkan konsep dan kebijakan Reformasi Birokrasi yang komprehensif yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden No.81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025, dan Permenpan No. 20 Tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014. Selain itu, diterbitkan pula 9 (sembilan) Pedoman dalam rangka pelaksanaan reformasi birokrasi yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Permenpan) No. 7 sampai dengan No. 15 yang meliputi pedoman tentang Pengajuan dokumen usulan sampai dengan mekanisme persetujuan pelaksanaan reformasi birokrasi dan tunjangan kinerja.

Pelaksanaan reformasi birokrasi di masing-masing instansi pemerintah dilakukan berdasarkan kebijakan/program/kegiatan yang telah digariskan dalam Grand Design Reformasi Birokrasi dan Road Map reformasi Birokrasi, serta berbagai pedoman pelaksanaannya. Selanjutnya, pelaksanaan reformasi birokrasi memerlukan sistem monitoring dan evaluasi yang solid dan kredibel dan dapat mencerminkan suatu sistem pengukuran yang objektif, dan pengguna dapat menerima dan menindaklanjuti hasil dari sistem tersebut.

Dalam rangka itu, ditetapkan Permenpan No. 1 Tahun 2012 tentang Penilaian Mandiri Pelaksanaan Reformasi Birokrasi, dan untuk operasionalisasinya ditetapkan Permenpan No. 31 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Penilaian Mandiri Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Secara Online. Pedoman dan Petunjuk Teknis Penilaian Mandiri Pelaksanaan Reformasi Birokrasi (PMPRB) tersebut merupakan acuan bagi instansi pemerintah untuk melakukan penilaian upaya pencapaian program Reformasi Birokrasi sejalan dengan pencapaian sasaran, indikator dan target nasional. PMPRB mengkaitkan penilaian atas output dan outcome pelaksanaan program reformasi birokrasi di instansi pemerintah, serta pencapaian Indikator Kinerja Utama masing-masing instansi pemerintah dengan indikator keberhasilan reformasi birokrasi secara nasional. Sistem Penilaian Mandiri Pelaksanaan Reformasi Birokrasi (PMPRB), berperan sangat penting dalam mengetahui dan menilai serta mengawal pencapaian reformasi birokrasi sebagaimana diharapkan.

III. Ruang Lingkup Kerja Birokrasi

Max Weber meyakini bahwa birokrasi adalah hal yang semakin penting. Birokrasi

memiliki seperangkat karakteristik seperti ketepatan, kesinambungan, disiplin, kekerasan, yang menjadikannya sebagai teknis merupakan bentuk organisasi yang paling memuaskan, baik bagi para pemegang otoritas maupun bagi semua kelompok kepentingan yang lain. "Perkembangan bentuk-bentuk organisasi modern di semua bidang (Negara, gereja, tentara, partai ekonomi, kelompok-kelompok kepentingan, perkumpulan-perkumpulan suka rela, badan-badan, donator atau bentuk lainnya) secara sederhana identik dengan perkembangan dan peningkatan yang berkesinambungan tentang administrasi birokrasi"

Menurut Weber (dalam Shapiro, 2005:46), mengemukakan bahwa : "Birokrasi tidak dapat dihindari, sebagai aspek-aspek birokrasi rasional, sebagai bagian dari proses rasionalisasi, birokrasi rasional juga berkecenderungan untuk memisahkan manusia dari alat-alat produksi, dan cenderung menumbuhkan formalisme dalam organisasi pada umumnya".

Proses ini dengan sikap tidak acuh yang pesimistik. Disamping karena tidak adanya butir istilah yang ia ciptakan untuk itu, memang tidak hanya menaruh perhatian padanya, sementara itu gejala keruwetan (red tape) dan inefisiensi birokratik telah begitu ditekuni. Birokratisme yang sering digunakan untuk menunjuk penyalahgunaan birokrasi oleh Weber hanya digunakan satu dua kali tanpa sesuatu arti, kecuali sebagai sifat khusus dari kegiatan birokrasi. Weber merasa tidak memerlukan istilah itu, karena dengan mengartikan staf administratif birokratis dan tugas-tugasnya menurut istilah organisasi tatkala ia membicarakan birokrasi, maka kegiatan para birokrat sudah tercakup didalamnya. Weber lupa menguji inefisiensi administrasi modern sebagai isu pokok yang perlu diperdebatkan.

Sekalipun Weber kurang membicarakan tema inefisiensi, pada sisi lainnya Weber lebih memperhatikan masalah kekuasaan birokrasi. Membicarakan birokrasi berarti membicarakan pertumbuhan kekuasaan dari para pejabat. Pertama, penting untuk dicatat bahwa hal ini bukan semata-mata merupakan persoalan definisi birokratisasi. Birokrat mensyaratkan kekuasaan, ini merupakan suatu pernyataan empiris. Sumber-sumber kekuasaan ini dapat dilihat dalam pengetahuan khusus tentang disiplin yang esensial bagi administrasi dunia modern, yakni ekonomi atau hukum. Kedua, karena tugas-tugasnya, ia banyak sekali informasi kongkrit, yang kebanyakan cenderung secara artificial (buatan) dibatasi oleh gagasan-gagasan tentang kerahasiaan dan kemampuan.

Walaupun yakin bahwa birokratisasi harus ada, dan bahwa pada birokrat memiliki kekuasaan

yang dilakukan oleh para pejabat. Sungguh pun jarang dikatakan bahwa dengan membedakan antara kekuasaan dan otoritas akan menuju kepada suatu kesimpulan penting bahwa pejabat-pejabat yang dipilih sesungguhnya bukanlah birokrasi itu sendiri, namun Weber tampaknya benar-benar meyakini bahwa birokrasi dapat dianalisis tanpa harus berprasangka kepada isu tentang demokrasi. Bila Gournay (1996) menyajikan aliran pemikiran yang menyebut birokrasi dan demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang berlawanan tetapi secara eksklusif saling membutuhkan, maka analisis Weber dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa, secara konseptual sifat khusus administrasi modern dan pengawasan aparat Negara modern adalah hal yang berbeda.

Nugroho Dwijowiyoto (2001) menyatakan di Indonesia, birokrasi yang diutamakan adalah masukan dan proses, bukan hasil. Karenanya, yang selalu diperhatikan oleh para pelaku birokrasi adalah jangan sampai ada sisa anggaran pada akhir tahun buku. Birokrasi tidak pernah menyadari bahwa ada perubahan besar di dunia. Di mana semua hal harus mengacu kepada pasar, bisnis harus mengacu kepada permintaan pasar, dianggap berhasil dalam kompetisi harus mampu melayani pasar.

Development adalah perkembangan yang tertuju pada kemajuan keadaan dan hidup anggota masyarakat, dimana kemajuan kehidupan ini akhirnya juga dinikmati oleh masyarakat. Dengan demikian maka perubahan masyarakat dijadikan sebagai peningkatan martabat manusia, sehingga hakekatnya perubahan masyarakat berkait erat dengan kemajuan masyarakat. Dilihat dari aspek perkembangan masyarakat tersebut maka terjadilah keseimbangan antara tuntutan ekonomi, politik, sosial dan hukum, keseimbangan antara hak dan kewajiban, serta konsensus antara prinsip-prinsip dalam masyarakat Susanto (2003:185).

Birokrasi sejak masa orde lama hingga saat ini belum dapat dikategorikan sebagai birokrasi yang berubah secara total. Masih ada aroma nuansa otoriterinya. Menurut Afan Gaffar (2005:232) Birokrasi pasca kemerdekaan mengalami proses politisasi. Sekalipun jumlahnya tidak terlampaui besar, aparat pemerintah bukanlah sebuah organisasi yang menyatu karena sudah terkapling-kapling kedalam partai-partai politik yang bersaing dengan intensif guna memperoleh dukungan. Hal itu berjalan terus sampai masa pemerintahan demokrasi terpimpin. Arah gerak birokrasi masih mengalami polarisasi yang sangat tajam dengan mengikuti arus polarisasi politik masyarakat.

Bintoro Tjokroamidjojo (1984) menyatakan bahwa birokrasi dimaksudkan untuk

mengorganisir secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang. Dengan demikian sebenarnya tujuan dari adanya birokrasi adalah agar pekerjaan dapat diselesaikan dengan cepat dan terorganisir. Bagaimana suatu pekerjaan yang banyak jumlahnya harus diselesaikan oleh banyak orang sehingga tidak terjadi tumpang tindih di dalam penyelesaiannya, itulah yang sebenarnya menjadi tugas dari birokrasi.

Walaupun sistem konsep telah begitu berkembang jauh, barangkali keliru untuk menyimpulkan bahwa Weber tidak tertarik pada persoalan tradisional tentang hubungan antara birokrasi dan demokrasi. Perbaikan analisa yang dilakukannya tidak dimaksudkan untuk mengesampingkan masalah tersebut. Bahkan sebaliknya, perhatiannya terhadap masalah tersebut merupakan dorongan penting terhadap birokrasi. Kekuasaan atau pemerintahan yang dilakukan oleh pejabat adalah konsep yang benar-benar dibedakan dari birokrasi.

Menurut Weber, *Bearntenheeschaft* adalah sesuatu yang menakutkan di luar birokrasi, dan itu telah terjadi dalam bentuk yang paling mengerikan tatkala Jerman berada di bawah kekuasaan Bismarck. Ia menilai bahwa Bismarck telah melemahkan Jerman karena membiarkan para pejabat menggunakan kedudukannya secara semena-mena dalam negara. Hasilnya adalah negara yang lemah secara politik, yang memiliki kelas-kelas non-birokratik yang tertekang.

Pokok permasalahan yang diajukan Weber ialah, bagaimana mencegah kecenderungan yang melekat dalam birokrasi, yakni akumulasi kekuasaan dari suatu kedudukan yang mengontrol kebijakan dan tindakan organisasi yang harus dilayaninya. Atas pokok persoalan tersebut, Weber mempertimbangkan sejumlah besar mekanisme untuk membatasi lingkup sistem-sistem otoritas pada umumnya dan birokrasi pada khususnya, mekanisme tersebut di kelompokkannya menjadi lima kategori pokok, yaitu :

1. Kolegalitas. Perhatian Weber yang tercurah pada konsep kolegalitas memberi bukti yang berguna bahwa keseluruhan gagasannya tentang birokrasi dipengaruhi oleh teori administrasi Jerman abad ke-19. Baginya, birokrasi dalam arti bahwa masing-masing tahapan hirarki jabatan seseorang, dan hanya satu orang memiliki tanggung jawab untuk mengambil suatu keputusan. Seandainya benar bahwa segera setelah orang lain terlibat dalam keputusan itu, maka sejak itu prinsip kolegalitas terlaksana. Weber membedakan 12 bentuk kolegalitas, diantara yang termasuk dalam susunan semacam itu adalah seperti Konsulat Romawi, Kabinet Inggris, berbagai

senat dan parlemen. Weber menganggap bahwa kolegalitas akan selalu memiliki bagian penting yang berperan membatasi birokrasi. Akan tetapi, hal itu menjadi tidak terlalu menguntungkan bila dilihat dari kecepatan pengambilan keputusan dan pengurangan tanggung jawab. Ini artinya, bahwa tatkala berhadapan dengan prinsip monokratik, dimanapun juga prinsip kolegalitas akan berkurang.

2. Pemisahan Kekuasaan. Birokrasi mencakup pembagian tugas dalam lingkup fungsi yang secara relatif berbeda. Pemisahan kekuasaan berarti pembagian tanggung jawab terhadap fungsi yang sama antara dua badan atau lebih. Untuk mencapai suatu keputusan, bagaimanapun, memerlukan kompromi diantara badan-badan semacam itu. Sebagaimana ditunjukkan oleh Weber, perlunya aspek kompromi tersebut bisa ditemui, misalnya, pada kesepakatan tentang anggaran yang dalam sejarahnya perlu dicapai antara Raja dan Parlemen Inggris. Weber menganggap sistem seperti itu secara interen bersifat tidak stabil. Salah satu diantara otoritas itupun dibatasi agar diperoleh keunggulan.
3. Administrasi Amatir. Apabila suatu pemerintahan tidak mengkaji para pegawai administrative, maka pemerintahan seperti itu akan menjadi tergantung pada orang-orang yang memiliki sumber-sumber yang memungkinkan mereka menghabiskan waktu dalam kegiatan tak berpendapatan. Orang-orang seperti itupun harus memiliki penghargaan publik yang memadai untuk meraih kepercayaan umum. Sistem seperti ini tidak dapat diukur berdasarkan tuntutan akan keahlian yang diperlukan oleh masyarakat modern. Dan sepanjang para amatir dibantu para profesional, maka yang tersebut terakhir itulah yang sebenarnya selalu membuat keputusan.
4. Demokrasi Langsung. Ada beberapa kiat untuk memastikan bahwa para pejabat dibimbing langsung oleh, dan dapat bertanggung jawab kepada suatu majelis. Masa jabatan yang singkat, pemilihan oleh sedikit orang, kemungkinan adanya *recall*, semuanya dimaksudkan untuk melayani tujuan tersebut. Hanya di dalam organisasi kecil, seperti dalam beberapa bentuk pemerintahan lokal, terdapat metode yang layak bagi administrasi tersebut. Di sini juga dibutuhkan orang-orang yang berkeahlian sebagai pembuat keputusan.
5. Representasi (Perwakilan). Klaim Seorang pemimpin untuk mewakili penganutnya

bukanlah sesuatu yang baru. Para pemimpin, baik pemimpin karismatik maupun pemimpin tradisional, memiliki klaim seperti itu. Hal yang baru di negara modern adalah kehadiran badan-badan perwakilan kolegiat, yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemungutan suara dan bebas membuat keputusan, serta memegang otoritas bersama-sama dengan orang-orang yang telah memilih mereka. Sistem seperti itu tidak dapat dijelaskan, kecuali dalam kaitannya dengan beroperasinya partai-partai politik. Mereka yang menjadi birokrat, tetapi melalui perantara seperti inilah yang oleh Weber dilihat memiliki kemungkinan terbesar untuk menguasai birokrasi.

Weber memandang parlemen bebas di negara modern sebagai komponen vital untuk mewujudkan kepentingan-kepentingan kelompok yang berbeda yang dilahirkan ekonomi kapitalistis. Melalui sistem kepartaian tersebut, kelompok-kelompok kepentingan dapat menemukan para pemimpin di majelis. Dan dalam perjuangan di parlemen, manusia yang benar-benar berkualitas dan yang layak memimpin dunia, dapat ditemukan. Weber berpendapat orang Jerman tidak menyadari bahwa Parlemen Inggris berperan sebagai ajang latihan bagi para pemimpin politik. Patut dihormati antusiasme Weber terhadap sistem perwakilan, lebih-lebih pada keyakinannya bahwa kejayaan suatu bangsa lebih bergantung pada ditemukannya pemimpin yang memiliki kemampuan ketimbang pada hal apapun yang berkenaan dengan nilai-nilai demokrasi.

Kesimpulan ini diperkuat oleh kenyataan bahwa Weber tidak memandang birokrasi partai-partai politik sebagai suatu pemerintahan perwakilan. Sebaliknya, dengan adanya kompleksitas administrasi partai modern, maka berarti bahwa para pemimpin partai dipersyaratkan mempunyai pengetahuan pokok tentang teknik-teknik administrasi modern sebelum mereka memasuki jabatan yang tinggi. Pemimpin partai bukanlah penggemar tanpa keahlian, tetapi harus dapat menjalankan pengawasan yang benar-benar terhadap administrasi negara. Selanjutnya, mesin partai modern menuntut disiplin dan bersifat rutin. Dari segi ini, hal tersebut membantu pemberantasan bahaya-bahaya penghasutan rakyat.

Mosca (1969), analisis birokrasi Weber cenderung membela kesetiaan terhadap pemerintahan perwakilan. Hal itu memang bukan demokrasi yang ideal, akan tetapi demokrasi yang ideal dapat diharapkan di bawah kondisi-kondisi masyarakat yang rasional dan modern, dan terarah.

IV. Wewenang Birokrasi

Wewenang adalah kekuasaan, namun kekuasaan tidak selalu berupa kewenangan, kedua bentuk ini dibedakan dalam bentuk keabsahannya. Kewenangan merupakan kekuasaan yang memiliki keabsahan (*legitimate power*), sedangkan kekuasaan tidak selalu memiliki keabsahan. Apabila kekuasaan politik dirumuskan sebagai kemampuan menggunakan sumber-sumber untuk mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik, maka kewenangan merupakan hak moral untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik. Dalam hal ini, hak moral yang sesuai dengan nilai-nilai dan norma masyarakat, termasuk peraturan dalam pembuatan perundang-undangan.

Wewenang merupakan hak berkuasa yang ditetapkan dalam struktur organisasi sosial, guna kebijakan yang diperlukan. Dalam hal ini, menurut Max Weber wewenang dibagi menjadi tiga macam;

1. Wewenang kharismatis, merupakan wewenang yang dimiliki oleh seseorang karena kharisma kepribadiannya. Wewenang kharismatis dapat berkurang atau hilang jika yang bersangkutan melakukan kesalahan fatal. Juga hilang pandangan atau faham warga masyarakat itu berubah;
2. Wewenang tradisional, merupakan wewenang yang bersumber dari tradisi masyarakatnya yang berbentuk kerajaan. Wewenang itu melembaga dan dinyakini memberi manfaat ketentraman bagi warga;
3. Wewenang rasional/legal, merupakan wewenang yang berlandaskan sistem yang berlaku. Dalam masyarakat demokratis kedudukan wewenang berupa sistem birokrasi dan ditetapkan jangka waktu terbatas (*periode*). Gunanya untuk mencegah peluang yang berkuasa menyalahgunakan kekuasaannya, sekaligus menjamin kepentingan masyarakat atas kewenangan legal tersebut.

Ketiga macam wewenang tersebut ada dalam masyarakat, namun dalam masyarakat demokratis selalu lebih menonjol wewenang legal/rasional. Sebaliknya di daerah pendalaman sering lebih dominan yang kharismatis, terutama dalam masa proses perubahan sosial. Untuk menjamin pelaksanaan wewenang diperlukan sistem penghubung antara pemimpin dengan warga yang dipimpinya. Alat penghubung yang teratur itu disebut birokrasi, yakni organisasi yang bersifat hirarki (*bertingkah-tingkah*) secara rasional (Blau Peter, M : 2000). Pendapat lain menurut Kerebungu (2008 : 142), ada tiga wewenang yaitu :

1. Wewenang tradisional yang didasarkan atas tradisi;
2. Wewenang karismatik yang didasarkan pada ciri kepribadian pemimpin;
3. Wewenang rasional yang didasarkan pada prinsip *the right man on right place* (menempatkan orang sesuai dengan kompetensinya).

Tujuan birokrasi agar pelaksanaan kekuasaan secara administrasi menjadi lancar sesuai dengan kehendak pemimpin atau warga masyarakat, namun ada juga pemegang wewenang tertentu yang memanfaatkan peranan kekuasaannya demi keuntungan pribadi sehingga dirasakan menghambat dan merugikan masyarakat. Dalam hal ini perlu adanya ketentuan resmi tentang kewenangan menurut hukum dan administrasi secara terbuka/transparan agar setiap orang dapat mengontrol pelaksanaannya (Syarbaini, 2009). Selanjutnya birokrasi adalah suatu prosedur yang efektif dan efisien yang didasari oleh teori dan aturan yang berlaku serta memiliki spesialisasi menurut tujuan yang telah ditetapkan oleh organisasi/institusi. (Rahman, 2007 : 169).

Blau Peter, M (1987), pembagian kekuasaan yang hirarki adalah urutan vertikal dari kepala, wakil, sekretaris, dan seterusnya sampai ke pegawai terendah. Hal itu merupakan saluran perintah dari atas ke bawah sekaligus membawa keinginan dan inspirasi dari bawah ke atas. Disamping peraturan formal harus ada disiplin yang menjamin ketaatan yang berorientasi pada misi organisasi. Inilah yang menjamin birokrasi tidak boleh menyimpang dari dasar/azas kehidupan masyarakat yang bersangkutan. Ciri-ciri birokrasi dan cara terlaksananya adalah sebagai berikut:

1. Adanya ketentuan yang tegas dan resmi mengenai kewenangan yang didasarkan kepada peraturan umum, yaitu ketentuan hukum dan administrasi;
2. Prinsip tingkatan (*hierarchy*) dan derajat wewenang merupakan sistem yang tegas perihal hubungan atasan dengan bawahan (*super and subordination*) dimana terdapat pengawasan terhadap bawahan oleh atasannya;
3. Ketatalaksanaan suatu birokrasi yang modern didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis (*files*) yang disusun dan dipelihara aslinya atau salinannya;
4. Pelaksanaan birokrasi dalam bidang tertentu memerlukan latihan dan keahlian yang khusus dari para petugas;
5. Bila birokrasi telah berkembang dengan penuh, maka dalam kegiatan-kegiatannya meminta kemampuan bekerja yang maksimal dari pelaksana-pelaksananya .

Oleh sebab itu birokrasi paling sedikit mencakup lima unsur, yaitu: organisasi, pengerahan tenaga, sifatnya teratur, berkesinambungan terus-menerus dan sampai mencapai tujuan. Sosiologi menyoroti birokrasi sebagai pengertian yang netral, terlepas dari akibat-akibat buruk yang menyebabkan bahwa birokrasi tersebut menyimpang dari tujuannya semula, yaitu melancarkan pemerintah (Syarbaini, 2009).

Albrow (1996), jenjang wewenang birokrasi dari suatu birokrasi, walaupun sangat diperlukan dalam mengadakan koordinasi, seringkali menghasilkan rasa tidak puas serta sikap apatis yang mendalam di kalangan eselon-eselon bawahan. Hal ini tentunya menghalangi identifikasi dengan tujuan-tujuan organisasi dan mempengaruhi pelaksanaan pekerjaan secara efektif, kecuali jika suatu metode koordinasi berjenjang atau hirarki dikembangkan untuk mengurangi sesedikit mungkin akibat-akibat yang sangat berbahaya bagi motivasi kerja merupakan analisis mengenai wewenang birokratis serta dilema-dilema yang ditimbulkannya.

Tjokroamidjojo (dalam Rahman 2007 : 171 – 172) mengemukakan ciri-ciri utama struktur birokrasi dalam tipe idealnya adalah:

1. Prinsip Pembagian Kerja. Kegiatan-kegiatan regular yang diperlukan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi dibagi dalam cara-cara tertentu sebagai tugas-tugas jabatan. Dengan adanya prinsip pembagian kerja yang jelas ini dimungkinkan pelaksanaan pekerjaan oleh tenaga-tenaga spesialisasi dalam setiap jabatan, sehingga pekerjaan akan dapat dilaksanakan dengan tanggungjawab penuh dan efektif.
2. Struktur Hierarkis. Pengorganisasian jabatan-jabatan mengikuti prinsip hierarkis, yaitu jabatan yang lebih rendah berada di bawah pengawasan atau pimpinan dari jabatan yang lebih atas. Pejabat yang lebih rendah kedudukannya harus mempertanggungjawabkan setiap keputusannya kepada pejabat atasannya.
3. Aturan dan Prosedur. Pelaksanaan kegiatan didasarkan pada suatu sistem peraturan yang konsisten. Sistem standar tersebut dimaksudkan untuk menjamin adanya keseragaman pelaksanaan setiap tugas dan kegiatan tanpa melihat pada jumlah orang yang terlibat di dalamnya.
4. Prinsip Netral. Pejabat yang ideal dalam suatu birokrasi melaksanakan kewajiban dalam semangat formil non pribadi (*formalistic impersonality*), artinya tanpa perasaan simpati atau tidak simpati. Dalam prinsip ini, seorang pejabat dalam menjalankan tugas jabatannya

terlepas dari pandangan yang bersifat pribadi. Dengan menghilangkan pertimbangan yang bersifat pribadi dalam urusan jabatan, berarti suatu pra kondisi untuk bersikap tidak memihak dan juga untuk efisiensi.

5. Penempatan Didasarkan Atas Karier. Penempatan kerja seorang pegawai didasarkan pada kualifikasi teknis dan dilindungi terhadap pemberhentian sewenang-wenang. 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 meningkatkan loyalitas kepada organisasi dan tumbuhnya "semangat korps" (*esprit de corps*) di antara para anggotanya.
6. Birokrasi Murni. Pengalaman menunjukkan bahwa tipe birokrasi yang murni dari suatu organisasi administrasi dilihat dari segi teknis akan dapat memenuhi efisiensi tingkat tinggi. Mekanisme birokrasi yang berkembang sepenuhnya akan lebih efisien daripada organisasi yang tidak seperti itu atau yang tidak jelas birokrasinya.

Benveniste Guy (1991), salah satu dilemma wewenang birokrasi suatu konflik yaitu antara persyaratan-persyaratan dinas dengan praktek-praktek yang sebenarnya. Secara teoritis, atasan-atasan birokrasi diharapkan dapat menjalankan pengawasan yang ketat dan objektif terhadap bawahan-bawahan. Namun nyatanya, para pengawas seringkali "ada main" dengan bawahan-bawahan mereka dan "membiarkan" terjadinya pelanggaran-pelanggaran terhadap sejumlah aturan disebabkan :

1. Kemurahan hati dan wewenang strategis.

Penjelasan psikologis dari kegagalan melaksanakan disiplin yang ketat di antara bawahan-bawahan dapat dilambangkan sebagai kepemimpinan yang lemah. Beberapa pengawas ada yang terlalu murah hati, karena kepribadian khas bawaan atau yang dapat mencegah mereka memberlakukan wewenang mereka atas yang lainnya dan mempertahankan kepemimpinan yang efektif. Atasan birokrasi yang nampak murah hati itu semata-mata hanya membebaskan bawahan-bawahannya dan lebih kurang efektif dibandingkan seorang disipliner di dalam mengeluarkan tanggungjawab pengawasannya. Namun bagaimanapun juga, bukti empiris menunjukkan bahwa kejadian kebalikannya seringkali benar.

Seksi-seksi yang diawasi secara ketat, di mana pimpinan memberi instruksi secara terperinci kepada para bawahannya dan seringkali melakukan pemeriksaan kepada bawahannya, produktivitas umumnya lebih rendah dari pada

kepala seksi di mana para pegawai diberi kebebasan bekerja menurut tugasnya dan cara mereka masing-masing. Menurut Blau Peter, M (1987:88), konsep wewenang pertama; wewenang dikaitkan kepada hubungan antara orang-orang dan bukan melambangkan individu; Kedua, wewenang melibatkan pemberlakuan kontrol sosial yang bertumpu pada kerelaan pegawai dengan pengarah-pengarah tertentu dari pimpinan. Pimpinan tidak perlu memaksa atau membujuk pegawai dalam rangka mempengaruhi mereka, sebab mereka telah menerima sebagai suatu ketentuan prinsip bahwa beberapa tindakan mereka harus diatur oleh kebijakan atau peraturan yang ada; ketiga, wewenang adalah suatu pola interaksi yang dapat ditinjau dan bukan sebagai suatu kedinasan dari hubungan sosial. Wewenang yang sebenarnya, secara konsekuen belum diberikan oleh organisasi resmi, namun harus diselenggarakan dalam berjalannya interaksi sosial, walaupun struktur birokratis resmi.

2. Kekuatan suatu sangsi

Beberapa pegawai memiliki kelebihan di dalam melaksanakan tugasnya yang dinilai berhasil oleh pimpinan karena pegawai mampu menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang ada sekalipun permasalahan itu rumit. Wewenang yang efektif menjadikan sangsi-sangsi di dalam melaksanakan tugas kesehariannya tidak diperlukan. Kalau pimpinan memerintahkan pegawai sukarela, maka tidak perlu merangsang mereka untuk mematuhi dengan hadiah-hadiah atau mengancam mereka dengan hukuman. Bahkan dalam kenyataannya, penggunaan sangsi-sangsi akan menghalangi wewenang. Seorang pimpinan yang memiliki kebiasaan untuk menggunakan sangsi-sangsi untuk mendukung kepemimpinannya menunjukkan bahwa pimpinan tidak mengharapkan kepatuhan yang tidak memenuhi syarat.

Wewenang birokrasi bergantung pada kekuatan sangsi tetapi diperlukan oleh ketergantungan yang sering terhadap sangsi di dalam pelaksanaan kegiatan. Bagaimanapun juga, suatu perbedaan dasar harus diperhatikan antara penilaian penampilan kerja pegawai yang periodik, yang dapat di sebut sebagai sangsi yang luas, dan sangsi-sangsi khusus yang seringkali dilakukan untuk menjalankan perintah-perintah tertentu. Karena semua pegawai mengetahui bahwa atasan langsung mereka pada interval-interval periodik, maka penilaian ini bukan suatu tanda bahwa ia tidak mengharapkan kepatuhan yang tidak memenuhi syarat ataupun alasan ketidaksenangan kepadanya. Sangsi-sangsi yang luas yang dilakukan hanya setahun atau beberapa bulan sekali menciptakan ketergantungan pegawai kepada pimpinan mereka, akan tetapi tidak secara

tetap mengancam kesediaan mereka untuk diarahkan oleh permintaan-permintannya, sebagaimana terjadi pada kebiasaan pemakaian sangsi-sangsi khusus (termasuk janji-janji mendapat nilai baik dan ancaman-ancaman mendapat nilai buruk).

Di dalam beberapa organisasi, terdapat pimpinan yang terkadang menjadi kambing hitam yang disalahkan atas sangsi-sangsi negatif organisasi. Karena sikap-sikap para pegawai terhadap pengelola-pengelola dalam posisi yang tinggi jauh lebih sedikit relevansinya untuk operasi-operasi yang efektif daripada sikap-sikap mereka terhadap atasan-atasan langsung mereka, maka pengalihan tempat agresi dirinya terhadap mereka adalah dalam rangka kepentingan organisasi. Meskipun demikian, berbagai keadaan dapat mencegah kondidi-kondisi yang memudahkan itu untuk berlangsung di dalam organisasi birokrasi. Pimpinan yang disiplin dapat menimbulkan kemarahan bawahan, melalui pemakai secara berulang kali sangsi-sangsi dan dengan cara-cara lain, dan dengan hal tersebut melemahkan wewenangnya yang efektif atas mereka sebagaimana juga melemahkan motivasi-motivasi untuk menjalankan usaha dalam pekerjaan mereka. Kenyataan wewenang terkadang dilaksanakan secara efektif tanpa mendominasi bawahan atau menurunkan moral mereka, walaupun jarang terjadi, menunjukkan bahwa keadaan seperti demikian sebenarnya mungkin dan bukan semata-mata suatu tipe ideal.

3. Wewenang kedinasan dan wewenang keahlian.

Birokrasi kejenjangan berhubungan dengan tingkat wewenang dan kemampuan. Pimpinan dianggap lebih ahli daripada bawahan, dan atasan-atasan, selain memiliki kelebihan-kelebihan pengetahuan teknis dibandingkan dengan siapa saja di dalam organisasi. Keahlian dan wewenang kejenjangan tidak dibeda-bedakan melainkan dianggap identik. Kemajuan-kemajuan di dalam teknologi dan meningkatnya penggunaan ahli khusus di dalam organisasi menyebabkan pengelola-pengelola dipaksa untuk menyewa orang-orang yang mempunyai kemampuan yang tidak diragukan lagi keahliannya.

Menurut Victor A. Thomson (dalam Blau Peter M :1987), masalah kritis di dalam usaha memahami pola hubungan di antara para aparatur dan staf lainnya di dalam birokrasi, tetapi analisisnya dapat diperluas pada masalah umum hubungan antara para ahli dan yang bukan ahli di dalam suatu tatanan organisasional.

Penempatan para ahli bersama dengan yang bukan ahli menciptakan suatu potensi untuk terjadinya konflik, namun yang lebih penting lagi kalau menggunakan kompetensi profesional

sebagai dasar dari wewenang yang tidak diketahui oleh teori-teori organisasi tradisional. Wewenang dari para ahli juga menimbulkan pengertian ganda, sebab dihadapkan pada sekelompok yang terdiri dari orang yang secara nominal adalah bawahan, tetapi yang mempunyai keahlian khusus memungkinkan mereka menentang pertimbangannya. Dengan asumsi bahwa kehadiran para ahli pada tingkat yang rendah dari suatu organisasi menciptakan ketidakpastian di dalam kerangka garis komando, ada kemungkinan bahwa para pimpinan akan terbawa untuk menyatakan atau menegaskan wewenang kedinasan mereka untuk menopang pengendalian kejenjangan. Namun, cara ini juga memiliki risiko tersendiri, yang bisa saja lebih besar dari segala yang hilang dengan mengendorkan asumsi bahwa ada satu dan hanya satu "alur wewenang".

Penolakan untuk melepas prerogatif-prerogatif tradisional dan mengakui bahwa wewenang berjalan sejajar dengan keahlian sebagaimana di dalam menjalankan pekerjaan dinas, mempunyai konsekuensi-konsekuensi yang tidak dapat diantisipasi. Mungkin pengaruhnya yang paling mendalam adalah berkembangnya hubungan-hubungan kekuasaan yang menaungi antara pegawai ahli dengan yang bukan ahli.

V. DAFTAR PUSTAKA

- Albrow, Martin, 1996. *Birokrasi*. Terjemahan. M. Rusli Karim. Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Abdullah, Syukur. 1991. *Budaya Birokrasi di Indonesia (Profil Budaya Politik)*, editor Alfian dan Nazaruddin Sjamsuddin. PT Pustaka Utama Grafiti, Jakarta.
- Ajis Salim A.D. 2012, *Kontrol Dan Akuntabilitas Birokrasi Dalam Pelayanan Pendidikan Dasar Di Kabupaten Alor*, Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin.
- Blau, P.M, dan Marshall, W.M. 1996. *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern (edisi II) terjemahan Gari R. Jusuf*. UI – Pers, Jakarta.
-, 2000. *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Prestasi Pustaka, Jakarta.
- Benveniste, Guy, 1991. *Birokrasi*. Rajawali Pers. Jakarta.
- Beetham David, 1990. *Birokrasi*. Rajawali Pers. Jakarta.
- Carino, 1994. *Bureaucracy of Democracy, The Dynamics of Exective Bureaucracy Interaction During Governmental Transition College of Public Administration*. University of The Philippines.
- Harry I.S. 2012, *Pengaruh Budaya Birokrasi Ewuh-Pakewuh Terhadap Efektivitas*

- Sistem Pengendalian Intern*, Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada.
- Knott, Jack H. & Gary J.M, 1998. *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*. New Jersey: Prentice-Hall Inc.
- Kaloh, 2003. *Kepala Daerah-Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, Belajar dari Kekeliruan Negara-negara Lain*. Mizan, Bandung.
- Kuntowijoyo. 1994. *Demokrasi dan Budaya Birokrasi*. Yogyakarta: Yayasan Bentang Budaya.
- Kurniawan, Agung, 2005. *Transformasi Pelayanan Publik*. Pembaruan, Yogyakarta.
- Mahmudi, 2005. *Manajemen Kinerja Sektor Publik, Edisi I*. UPP AMP YKPN, Yogyakarta.
- Moenir, H.A.S, 2006. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Bumi Aksara, Jakarta.
- Miswar, 2008, *Strategi Efisiensi Birokrasi Pemerintah Daerah (Studi Kasus Di Kota Lhokseumawe)* Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara Medan.
- Prasojo, Eko dan Kurniawan, Teguh, 2008. *Reformasi Birokrasi dan Good Governance : Kasus Best Practices dari Sejumlah Daerah di Indonesia*.
- Rasyid, Riyas, 1999. *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*. Bina Aksara, Jakarta.
- Rahmat. 2009. *Teori Administrasi dan Manajemen Publik*. Pustaka Arif, Jakarta.
- 2004, *Akuntabilitas Birokrasi Pemerintahan Daerah Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik Di Kota Makassar*, Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin.
- Rewansyah, Asnawi, 2010, *Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Good Governance*. Yusaintanas Prima, Jakarta.
- Santoso, P.B. 1997. *Birokrasi Pemerintah Orde Baru : Perspektif Kultural dan Struktural, Edisi I*. Cetakan Ketiga, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Sachroni, Oman, 1997. *Penguatan Kelembagaan Pemerintahan Desa/Pemerintahan Kelurahan*. Direktorat Jendral Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri, Jakarta.
- Sarundajang, 2002. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Sedarmayanti, 2003, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) dalam Rangka Otonomi Daerah Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien melalui Strukturalisasi dan Pemberdayaan*, Mandar Maju, Bandung.
- Thoha, Mifta, 1987, *Administrasi Kepegawaian Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
-, 1991. *Perfektif Perilaku Birokrasi*. Jakarta, Rajawali Press.
- 2002, *Perspektif Perilaku Birokrasi*. 2 jld, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.
- Tjokrowinoto, Moeljarto, 2001, *Birokrasi dalam Polemik*, Saiful Arif (editor), Yogyakarta, Pustaka Pelajar.

Peraturan :

- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 *Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*.
- Peraturan Presiden No.81 Tahun 2010 *tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025*, dan Permenpan No. 20 Tahun 2010 *tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014*.
- Permenpan No. 1 Tahun 2012 *tentang Penilaian Mandiri Pelaksanaan Reformasi Birokrasi, dan untuk operasionalisasinya* ditetapkan Permenpan No. 31 Tahun 2012 *tentang Petunjuk Teknis Penilaian Mandiri Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Secara Online*.
- Permenpan No. 7 sampaidengan No. 15 yang meliputi pedoman *tentang Pengajuan dokumen usulan sampai dengan mekanisme persetujuan pelaksanaan reformasi birokrasi dan tunjangan kinerja*.