
**DIMENSI STRATEGIS YANG BERPENGARUH TERHADAP
KEMANDIRIAN DAN EFEKTIVITAS BIROKRASI**

Drs. Djoko S Muhartono, M.Si
Kaprodi Ilmu Administrasi Negara
FIA-UPD Kediri
djoko_siswanto@yahoo.com

Abstrak

Pada era reformasi selama ini terjadi kegairahan demokrasi, sehingga ada gerakan perubahan yang relatif cepat seiring dengan cepatnya tuntutan oleh publik untuk kesejahteraan. Di sisi lain reformasi birokrasi menjadi sebuah keharusan untuk segera dilakukan secara cepat pula. Namun tidak seperti membalik telapak tangan, ada kendala kelembagaan yang telah “mendarah daging,” yaitu yang terasa masih menganggap birokrasi masih memegang kekuasaan untuk memaksa publik menuruti keinginannya, padahal seharusnya harus berubah, dari dilayani menjadi melayani publik. Kekuatan demokrasi sangat kuat berada di tangan rakyat, cepat atau lambat birokrasi akan menghadapi gelombang demokrasi di masa mendatang. Apabila tidak diantisipasi mulai sekarang, akan kesulitan untuk mengarahkan gelombang demokrasi tersebut dan akan fatal apabila terlambat akan menimbulkan situasi ketidakpercayaan rakyat terhadap birokrasi dan terakhirnya risiko terburuk adalah demokrasi berubah menjadi anarkhi. Jawaban masalah ini adalah dengan memperhatikan dimensi strategis birokrasi yang segera digarap, yaitu: intervensi politik, kapasitas, remunerasi, penempatan dan rotasi. Dimensi strategis ini apabila digarap dengan baik akan memperkuat kemandirian dan efektivitas birokrasi. Dengan kemandirian dan efektivitas birokrasi ini akan meningkat kualitas pelayanan publik sehingga ada kepuasan publik dan demikian pula akan menjadi administrator pembangunan yang profesional untuk mensejahterakan publik.

Keywords: Demokrasi, Dimensi Strategis, Kemandirian dan Efektivitas Birokrasi, Pelayanan Publik, Administrator Pembangunan

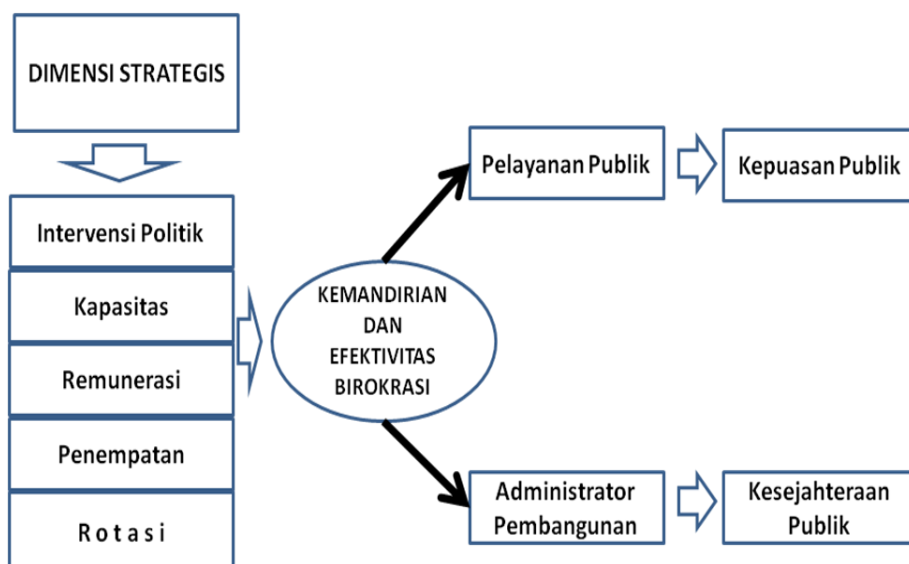
Pendahuluan

Birokrasi adalah perangkat pemerintah lokal yang dipergunakan untuk melayani publik. Namun dalam realitasnya masih belum optimal dikarenakan masih terpengaruh oleh intervensi kepala pemerintahan lokal. Banyak kegiatan yang bersifat pengembangan kapasitas birokrasi, baik yang diselenggarakan oleh pemerintah lokal, pemerintah provinsi maupun *Technical Assistance*. Pengembangan kapasitas ini, terkesan tidak efektif ketika intervensi dari kepala daerah sangat kuat. Kondisi ini akan terlihat ketika ada pemilu kepala daerah, terutama pada saat kepala daerah sebagai *incumbent* atau mencalonkan kembali menjadi kepala daerah.

Faktor lain yang membuat lemahnya birokrasi adalah relatif kecilnya remunerasi yang diterima, sehingga para birokrat pemerintah masih perlu menambah penghasilan di luar pegawai negeri untuk memenuhi kebutuhan hidup. Selain faktor di atas, adanya kekurangtepatan dalam menempatkan pegawai sesuai dengan kompetensi dan keahliannya. Di samping itu, dalam merotasi pegawai seringkali dilakukan “relatif cepat” untuk berpindah posisi, padahal masih belum memahami betul apa yang menjadi

tugas dan pokoknya (Tupoksi). Hal ini secara tidak langsung akan mempengaruhi dalam kinerja pegawai.

Selanjutnya uraian di bawah ini akan dibahas secara garis besar tentang dimensi strategis yang berpengaruh terhadap kemandirian dan efektivitas birokrasi, yaitu: intervensi politik, kapasitas, remunerasi, penempatan dan rotasi. Dan secara konseptual dapat dilihat pada gambar di bawah ini.



Intervensi Politik

Intervensi politik dalam hal ini pertama kali dapat dijelaskan dengan menyitir pendapat Frederickson (2003: 15) yaitu tentang kontrol politik birokratik, yang mengemukakan bahwa:

Control of bureaucracy theory is an approach to public administration theory particularly associated with matters of compliance or responsiveness. This question is central to the control of bureaucracy theory: Does the bureaucracy comply with the law or with the preferences of law makers or elected executives?

Pernyataan di atas di atas tersebut, mengandung maksud bahwa teori kontrol birokrasi adalah sebuah pendekatan untuk teori administrasi publik, khususnya yang menyangkut dengan masalah-masalah kepatuhan atau responsivitas. Selanjutnya sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka diajukan sebuah pertanyaan kunci untuk teori kontrol birokrasi, yaitu: **"Apakah birokrasi mematuhi hukum atau dengan preferensi dari pembuat hukum atau eksekutif terpilih?"**

Problematika di atas telah membawa kita pada situasi yang serba sulit, ketika birokrasi tidak melayani keinginan eksekutif (baca Kepala Daerah), dan mendapat sanksi dengan memutasi ke tempat yang dianggap "kering" baik volume pekerjaan maupun anggaran. Kondisi ini apabila berlarut-larut akan merugikan karier birokrat dan secara tidak langsung mengurangi tingkat pelayanan birokrasi dan dalam hal ini warga akan dirugikan karena pelayanan yang kurang optimal. Karena birokrat adalah sebagaimana yang dikemukakan Downs (1967: 25-26) adalah: (1) ia bekerja bagi suatu organisasi yang besar, (2) ia dipekerjakan secara full-time, (3) ia bekerja tidak berdasarkan pilihan (*election*) yang memiliki perodesasi, dan (4) hasil pekerjaannya

tidak dapat dievaluasi langsung atau tidak langsung pada setiap pasar karena bukan merupakan suatu transaksi (lebih bersifat pelayanan publik).

Kendali yang signifikan dari teori birokrasi adalah bahwa ia menyediakan untuk analisis administrasi publik dengan membuat perbedaan antara baik tindakan politik dan administratif atau tindakan dan / atau dengan membuat perbedaan antara aktor politik dan administrasi. Perbedaan ini sangat berguna secara analitis karena mereka menyediakan untuk penguraian variabel atas dasar politik (variabel biasanya independen) dan administrasi (biasanya variabel tergantung).

Kemudian, untuk asumsi penting kedua dalam pengendalian teori birokrasi: Dalam demokrasi pemerintahan sendiri, pejabat terpilih, termasuk anggota legislatif dan eksekutif (presiden, gubernur, bupati/walikota) harus mengendalikan keputusan dan tindakan ditunjuk (biasanya PNS) sebagai pejabat publik.

Sedangkan kebijakan birokrasi yang berkaitan dengan masalah hukum, Charles Goodsell (dalam Frederickson, 2003: 16) berargumentasi bahwa kebijaksanaan birokrasi yang luas adalah penting untuk mencapai pemenuhan efektif dan manusiawi dari hukum.

Teori kontrol birokrasi menggambarkan secara mendalam Madisonian dengan baik dari ketidakpercayaan kekuasaan administratif. Ada pertanyaan yang terkait dengan birokrasi dan isu-isu tentang kendali birokrasi yang saat ini menjadi dasar teori administrasi modern publik. Karena dikotomi politik-administrasi adalah asumsi utama dalam pengendalian teori birokrasi, maka berikutnya mendefinisikan dan menjelaskan logika kontrol birokrasi dengan menggunakan dikotomi. Hal ini sebagai upaya untuk menjawab pertanyaan teoritis dan empiris, yaitu: "Apakah birokrasi dan birokrat responsif terhadap pimpinan yang terpilih mereka. Apakah mereka "di luar kendali?" Yang akan diikuti dengan pertimbangan pendekatan *principal-agent* dengan kontrol teori birokrasi.

Kapasitas

Kapasitas dalam hal ini yang dimaksudkan adalah yang terkait dengan kapasitas aparatur birokrasi atau disebut birokrat dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) organisasi pemerintah lokal. Penguatan kapasitas menjadi agenda yang strategis ketika adanya peraturan dan kebijakan baru dan atau menempati lingkungan kerja yang baru. Dengan demikian tujuan dilakukan pengembangan kapasitas (*Capacity Building*) adalah untuk meningkatkan kemampuan berpikir dan beradaptasi bagi aparat birokrasi dengan hal baru, agar tidak mengalami kendala dalam pelaksanaan tupoksi. Permasalahan pengembangan kapasitas ini telah diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, pasal 31.

Dalam pelaksanaan pengembangan kapasitas perlu diseleksi para aparatur birokrasi tersebut, guna menjamin adanya kesesuaian antara latar belakang keahlian dengan materi. Hal ini penting, karena agar pembiayaan yang dikeluarkan sebanding dengan peningkatan kapasitas aparat birokrasi.

Metode untuk meningkatkan kapasitas dapat melalui (Flippo, 1990: 217-220): (1) pelatihan di tempat kerja (*on-the-job training*), (2) sekolah *vestibule*, (3) magang (*apprenticeship*), dan (4) kursus khusus. Gibson (1983: 629-632) membagi metode pengembangan kapasitas yaitu: pelatihan di tempat kerja (*on-the-job training*) yang terdiri dari pelatihan instruksi pekerjaan (*job-instruction training*) dan Dewan Eksekutif Yunior (*Junior Executive Boards*); dan pelatihan di luar tempat kerja (*off-the-job*

training) yang terdiri dari metode kuliah (*the lecture method*), pendekatan diskusi atau konferensi (*the dicussion or conference approach*), dan metode studi kasus dan metode bermain peran (*the case study and role playing method*).

Remunerasi

Latar belakang dari pemberian remunerasi adalah sebagian besar aparat menerima gaji sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) relatif masih kurang untuk memenuhi kebutuhan hidup secara riil. Sebagai akibat dari kondisi ini, para aparat birokrasi kadang-kadang tergoda untuk melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) atau melakukan pekerjaan lain di luar dinas. Akibat lain akhirnya aparat birokrasi tidak profesional dan tidak fokus serta kinerja menjadi rendah.

Pemberian remunerasi harus bersamaan dengan pembinaan moral dan mental aparat birokrasi. Hal ini penting pengalaman membuktikan, belum lama ini di Kementerian Keuangan Republik Indonesia, meskipun mengikuti program remunerasi, aparat birokrasi masih melakukan korupsi dengan menyalahgunakan kewenangannya.

Penempatan

Penempatan orang (aparat birokrasi) yang tepat dan pada tempat yang tepat (*on right man on the right place*). Pada masalah penempatan di pemerintah lokal pada umumnya diatur oleh Baperjakat. Permasalahannya dalam penempatan relatif masih belum murni betul yaitu atas dasar kompetensi dan profesional aparat birokrasi. Yang terjadi adalah terkesan masih *like and dislike* (suka dan tidak suka). Pada kenyataannya, meskipun Baperjakat dipimpin oleh Sekretaris Daerah, namun intervensi pejabat politik (eksekutif) dalam hal ini kepala daerah masih cukup kuat. Sekedar contoh kasus, ada seorang pegawai yang ahli teknologi pertanian ditempatkan di salah bidang sosial budaya Bappeda, sehingga karena kurang paham tentang sosial budaya, maka seorang pegawai tersebut cenderung pasif dan tidak produktif dan kreatif.

Siswadi dalam Yustiono *et all* (2009: 46) menyatakan dalam pengisian jabatan kerap kali terjadi praktik nepotisme dan koncoisme, sehingga sulit memunculkan birokrat yang berkapasitas dan memiliki kompetensi serta skill yang diharapkan, karena pengangkatan para pejabat bukan dilandasi oleh *merit system* tapi oleh kedekatan emosional dengan elit yang di atasnya.

Dalam era reformasi, hal tersebut di atas berangsur-angsur mulai berkurang, namun masih belum merupakan gerakan yang masif.

Rotasi

Rotasi ini masih erat ada hubungan dengan masalah penempatan. Namun lebih ditekankan pada perodesasi jabatan. Dalam realitas, bahwa baru saja menduduki kurang lebih 3 (tiga) bulan sudah dirotasi, sehingga pejabat tersebut belum sempat mempelajari tupoksi di tempat yang baru, sudah dipindah. Berdasarkan pengalaman, minimal seharusnya 2 (dua) tahun paling cepat dirotasi. Hal ini dapat dijelaskan bahwa 1 (satu) tahun untuk orientasi dan menyusun program dan kegiatan dan pada tahun kedua mulai menerapkan program dan kegiatan tersebut. Demikian pula pejabat menduduki paling lama 4 (empat) tahun harus dirotasi dengan asumsi bahwa semakin lama menduduki suatu jabatan membawa konsekuensi, yaitu: (1) jabatan seolah-olah menjadi milik pribadi, (2) ada kejenuhan, sehingga tidak muncul kreativitas, (3) kaderisasi tidak berjalan, dan (4) pembinaan karier birokrat kurang efektif.

Kemandirian Birokrasi

Kemandirian ini lebih bersifat otonom dan profesioan dalam arti birokrat dalam bekerja bersifat apolitik atau tidak lagi berdasar suka dan tidak suka (*like and dislike*). Semua dilayani sama atau apabila pinjam istilah dalam sosiologi bersifat *egaliter* (memandang semua orang sama untuk dilayani). Siswadi dalam Yustiono *et all* (2009: 46) menyatakan bahwa orientasi yang dibangun oleh para birokrat kerap kali lebih beorientasi vertikal-struktural, yakni mengabdikan dan melayani elit politik dan elit birokrasi yang mengangkat para birokrat dalam jabatan struktural yang diembannya. Bukan berorientasi untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat.

Dengan adaptasi pemikiran Lamman, dkk (1998), di mana birokrasi sebagai seseorang individu, maka aspek-aspek kemandirian birokrasi adalah sebagai berikut:

Kebebasan

Perwujudan kemandirian birokrasi dapat terlihat dalam kebebasannya membuat keputusan, tidak merasa cemas atau takut atau malu apabila keputusannya tidak sesuai dengan keyakinan atau pilihan pihak lain. Birokrasi yang mandiri memiliki kebebasan untuk bertingkah laku sesuai kehendak sendiri tanpa bergantung pada pihak lain. Birokrasi memiliki kebebasan baik dalam membuat maupun melaksanakan keputusannya sendiri.

Inisiatif

Inisiatif merupakan suatu ide yang diwujudkan kedalam bentuk tingkah laku atau tindakan. Perwujudan kemandirian birokrasi dapat dilihat dalam kemampuannya untuk mengemukakan ide, pendapat dan mempertahankan sikapnya.

Kepercayaan diri

Kepercayaan diri merupakan keyakinan bahwa mampu mengerjakan sesuatu hal dengan baik. Perwujudan kemandirian birokrasi dapat dilihat dari kemampuannya untuk berani menentukan pilihan, percaya bahwa diri mampu untuk mengorganisasikan diri sendiri, dan mampu untuk menghasilkan sesuatu dengan baik. Birokrasi yang mandiri mampu untuk melaksanakan segala sesuatu atas kemampuannya sendiri.

Tanggungjawab

Perwujudan kemandirian dapat dilihat dalam tanggung jawab birokrasi untuk berani menanggung risiko atas konsekuensi dari keputusan yang telah diambil, menunjukkan loyalitas dan memiliki kemampuan untuk membedakan atau memisahkan antara kehidupan birokrasi dengan kehidupan pihak lain di lingkungannya.

Ketegasan diri

Ketegasan diri menunjukkan adanya suatu kemampuan untuk mengendalikan diri sendiri. Perwujudan kemandirian birokrasi dapat dilihat dalam keberanian birokrasi untuk mempertahankan pendapat atau prinsipnya, meskipun pendapatnya berbeda dari pihak lain.

Pengambilan keputusan

Di dalam tugas, setiap birokrasi selalu dihadapkan pada berbagai pilihan yang memaksanya untuk mengambil keputusan. Perwujudan kemandirian birokrasi dapat dilihat dalam kemampuan birokrasi untuk menemukan akar masalah, mengevaluasi segala kemungkinan di dalam mengatasi

masalah dan berbagai tantangan serta kesulitan lainnya tanpa harus mendapat bantuan dari pihak lain.

Kontrol diri

Kontrol diri merupakan kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan lingkungan sosial, baik dengan mengubah tingkah laku atau menunda tingkah laku, tanpa pengaruh dari pihak lain. Melalui aspek ini dapat dilihat kemandirian aspek emosi birokrasi yaitu dalam kemampuannya untuk menguasai konflik-konflik dalam organisasi.

Efektivitas Birokrasi

Dewi (2009) mendefinisikan bahwa efektivitas adalah pencapaian tujuan secara tepat atau memilih tujuan-tujuan yang tepat dari serangkaian alternatif atau pilihan cara dan menentukan pilihan dari beberapa pilihan lainnya. Efektivitas bisa juga diartikan sebagai pengukuran keberhasilan dalam pencapaian tujuan-tujuan yang telah ditentukan. Sebagai contoh jika sebuah tugas dapat selesai dengan pemilihan cara-cara yang sudah ditentukan, maka cara tersebut adalah benar atau efektif.

Berbicara tentang efektivitas, tidak terlepas dari masalah efisiensi, karena efektivitas adalah melakukan tugas yang benar sedangkan efisiensi adalah melakukan tugas dengan benar. Penyelesaian yang efektif belum tentu efisien begitu juga sebaliknya. Yang efektif bisa saja membutuhkan sumber daya yang sangat besar sedangkan yang efisien barangkali memakan waktu yang lama. Sehingga sebisa mungkin efektivitas dan efisiensi bisa mencapai tingkat optimum untuk kedua-duanya.

Dalam menyusun suatu perencanaan telah ditetapkan suatu target kinerja tertentu, namun dalam realisasi target seringkali tidak mencapai target tersebut. Dalam kata lain birokrasi kurang efektif dalam merealisasikan target kinerja sebagaimana yang telah ditetapkan dalam perencanaan. Sebagaimana telah diketahui bahwa tugas birokrasi adalah merealisasikan tujuan yang telah ditetapkan oleh keputusan politik yang pada hakekatnya untuk mensejahterakan publik. Oleh karena itu birokrasi harus efektif dalam menjalankan tugas dan fungsinya, apabila tidak demikian, maka akan membawa konsekuensi yaitu kurang cepatnya dalam meningkatkan kesejahteraan publik.

Kemandirian dan efektivitas birokrasi akan membawa pengaruh pada: (1) birokrasi sebagai pelayanan publik dan pada gilirannya akan meningkatkan kepuasan publik; (2) birokrasi sebagai administrator pembangunan dan pada gilirannya pula akan meningkatkan kesejahteraan publik.

Kesimpulan

Hasil pembahasan tersebut di atas, kiranya dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Reformasi birokrasi dapat mengarah pada pengembangan kelembagaan birokrasi.
2. Dimensi strategis yang akan direformasi adalah: intervensi politik, kapasitas, remunerasi, penempatan, dan rotasi.
3. Ada pengaruh yang signifikan antara dimensi strategis dan kemandirian dan efektivitas birokrasi.
4. Kemandirian birokrasi dapat membawa pengaruh terhadap peningkatan kepuasan publik dan efektivitas birokrasi dapat membawa pengaruh terhadap peningkatan kesejahteraan publik.

Saran

Berdasarkan hasil kesimpulan di atas, maka diperlukan rekomendasi agar apa yang telah mengerucut yang dalam bentuk konsep tersebut dapat diimplementasikan dalam rangka mewujudkan birokrasi yang mandiri dan efektif.

Adapun rekomendasi yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Perlu segera disusun atau disahkan peraturan perundangan yang telah dirintis sampai sekarang yaitu Undang-undang tentang Aparatur Sipil Negara (ASN).
2. Perlu diperluas program remunerasi untuk pemerintah daerah di seluruh Indonesia, dengan tanpa memberatkan keuangan negara/daerah, yaitu dengan jalan perampingan birokrasi yang miskin struktur namun kaya fungsi, sehingga dana hasil efisiensi tersebut dapat dipergunakan untuk kesejahteraan birokrat.
3. Perlunya peningkatan kapasitas, kompetensi dan profesionalisme birokrat agar mampu mengemban tugas yang lebih cepat, tepat dan murah.
4. Perlunya reformasi peraturan perundangan yang menyangkut tentang manajemen birokrasi untuk mendukung kemandirian dan efektivitas birokrasi.

Daftar Pustaka

- Dewi. 27 Mei 2009. dalam dewi.students-blog.undip.ac.id/tag/efektivitas
- Downs, Anthony. 1967. *Inside Bureaucracy*. USA, Boston: Little, Brown and Company.
- Frederickson, H. George dan Kevin B. Smith. 2003. *The Administration Theory Primer (Essentials of Public Policy and Administration)*. First Edition. USA: Westview Press.
- Flippo, Edwin B. 1990. *Manajemen Personalia*. Jilid 1. Terjemahan Moh. Masud. Cetakan Ketiga. Jakarta: Erlangga.
- Gibson, Ivancevich, Donnely. 1983. *Organisasi dan Manajemen*. Terjemahan Djoerban Wahid. Cetakan Ketiga. Jakarta: Erlangga.
- Menurut Lamman, dkk (1998) dalam [www.psychologymania.com/2013/02/Aspek-aspek Kemandirian.html](http://www.psychologymania.com/2013/02/Aspek-aspek-Kemandirian.html).
- Yustiono, Eris (Peny). et all. 2009. *Aktualitas Konsep Birokrasi Max Weber dalam menjawab Tantangan Reformasi Birokrasi di Indonesia*. Bandung: STIA LAN RI.