

- PENERAPAN PRINSIP GOOD GOVERNANCE DALAM PELAKSANAANDANA BANTUAN OPERASIONAL SEKOLAH (BOS) PADA SATUAN PENDIDIKAN DASAR (STUDI KOMPARATIF PADA 2 SEKOLAH DASAR DI KECAMATAN MUARA ENIM TAHUN 2010) 1-12
Melki Noprisa
- ANALISIS PENERAPAN VALUE FOR MONEY DALAM MENILAI KINERJA DINAS PENDAPATAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAN ASET DAERAH KABUPATEN MUSI BANYUASIN 13-17
M. Rezza Adithiu
- PENGAWASAN DAN PERLINDUNGAN SUMBER DAYA PERIKANAN DI KECAMATAN INDRALAYA TAHUN 2009(STUDI TENTANG IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN OGAN ILIR NOMOR 17 TAHUN 2008 KHUSUSNYA PADA BAB VII TENTANG PENGAWASAN DAN PERLINDUNGAN SUMBER DAYA PERIKANAN) 18-26
Dedy Qurniawan
- IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK(STUDI TERHADAP PERATURAN DAERAH KABUPATEN OGAN KOMERING ULU TIMUR NOMOR 19 TAHUN 2008 TENTANG PROGRAM WAJIB SEKOLAH 12 TAHUN DI KABUPATEN OGAN KOMERING ULU TIMUR TAHUN 2011) 27-34
Arifin
- STRATEGI PEMERINTAH DALAM MENGATASI KEGAGALAN IMPLEMENTASI BIROKRASI 36-44
Andries Lionardo
- IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGELOLAAN LEBAK LEBUNG SUNGAI DAN SUMBER DAYA PERIKANAN (PL2SSDP) 45-54
Katriza Imania



JURNAL ADMINISTRASI NEGARA
ISSN: 1412-5812
Volume II, Nomor 1, Desember 2010

Terbit dua kali setahun pada bulan Juni dan Desember. Berisi tulisan yang diangkat dari hasil penelitian di bidang administrasi negara/publik.

Pengarah	:	Dekan FISIP Universitas Sriwijaya
Penanggung Jawab	:	Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Negara
Ketua Dewan Penyunting	:	Dr. Andries Lionardo, M.Si
Wakil Ketua Dewan Penyunting	:	Junaidi, SIP, M.Si
Penyunting Pelaksana	:	Dr. Andy Alfatih, MPA Dr. Raniasa Putra, SIP, M.Si Ermanovida, S.Sos, M.Si Zailani Surya Marpaung, SIP, MPA Alamsyah, SIP, M.Si
Pelaksana Tata Usaha	:	Dwi Mirani, SIP Sertin Agustina Amina, SIP Ferliansyah, SIP Diana Sari, ST

Alamat Penyunting

Kampus FISIP Universitas Sriwijaya
Jl. Lintas Timur Sumatera KM. 32, Kelurahan Timbangan, Kecamatan Indralaya Utara,
Kabupaten Ogan Ilir, Provinsi Sumatera Selatan, 30662
Telp/Fax. 0711-581572, Email: jan.fisip.unsri@gmail.com

Redaksi menerima kiriman naskah artikel dan hasil penelitian dalam bidang administrasi negara/publik. Naskah diketik di kertas HVS A4 spasi ganda antara 15-20 halaman dengan format seperti tercantum pada halaman belakang (lihat, Petunjuk Penulisan Artikel). Naskah yang masuk akan dievaluasi dan disunting untuk keseragaman format, istilah, dan tata cara lainnya.

SEKAPUR SIRIH

Jurnal Administrasi Negara Volume II, Nomor 1, Desember 2010 hadir ditangan pembaca setelah melalui proses kerja keras di dapur redaksi. Edisi ini menampilkan beberapa hasil penelitian mahasiswa Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik Universitas Sriwijaya.

Artikel pertama, hasil Riset Melki Noprisa, Andy Alfatih, dan Mardianto yang bertujuan untuk melihat apakah dengan adanya penerapan *good governance* dalam pelaksanaan dana BOS berjalan dengan baik atau tidak. Hasil dari penelitian yang telah dilaksanakan menunjukkan bahwa penerapan prinsip-prinsip *good governance* yaitu akuntabilitas, transparansi, partisipasi, efektivitas dan efisiensi telah diterapkan dengan baik pada satuan pendidikan dasar di Kecamatan Muara Enim terutama dalam penyaluran dana BOS dengan lokasi penelitian yaitu di SDN. 2 dan SDN. 14 Muara Enim.

Artikel kedua ditulis Muhammad Rezza Adithia, Kiagus Muhammad Sobri, dan Gatot Budiarto. Artikel ini berjudul Analisis Penerapan *Value For Money* dalam Menilai Kinerja Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Musi Banyuasin. Dari hasil pengukuran ekonomis, efisiensi dan efektivitas di DPPKAD Muba selama tahun 2007 sampai tahun 2009 nilainya adalah ekonomis, sangat efisiensi dan sangat efektif, sehingga Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah dinilai berhasil menerapkan *value for money* dalam melakukan tugas dan fungsinya

Artikel ketiga merupakan karya Dedy Qurniawan, Muhammad Husni Thamrin, Retno Susilowati. Artikel ini hadir sebagai salah satu upaya ilmiah untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pengawasan dan perlindungan sumber daya perikanan di kecamatan Indralaya pada tahun 2009.

Artikel keempat ditulis Arifin, Andy Alfatih, dan Junaidi. Artikel ini berjudul Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Progam Wajib Sekolah 12 Tahun di Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur Tahun 2011. Masalah yang diangkat yaitu bagaimana implementasi Perda tersebut dan ternyata hasilnya banyak yang tidak sesuai dengan ekspektasi publik.

Artikel kelima ditulis oleh Andries Lionardo membahas strategi Pemerintah dalam mengatasi implementasi birokrasi secara holistik, baik di tingkat pemerintahan pusat (*central government*), maupun pada tingkat pemerintahan daerah (*local government*) dalam rangka melakukan perubahan birokrasi disemua bidang aspek, seperti politik, ekonomi, sosial budaya dan teknologi birokrasi.

Artikel terakhir berasal dari Katriza Imania. Artikel ini mencoba menggambarkan kebijakan pengelolaan lebak lebung sungai sumberdaya perikanan Pemerintah Daerah Kabupaten Ogan Ilir Propinsi Sumatera Selatan. Fakta yang ditemukan adalah belum ada komitmen dari para pelaksana untuk mengupayakan pencapaian tujuan kebijakan Pengelolaan Lebak Lebung Sungai dan Sumber daya Perikanan di Kabupaten Ogan Ilir Provinsi Sumatera Selatan.

Kami berharap enam artikel yang disajikan dalam Jurnal Administrasi Negara kali ini dapat meningkatkan wawasan teoritis dan pemahaman mendasar atas praktek-praktek administrasi negara/publik di Indonesia.

DAFTAR ISI

	Hal.
PENERAPAN PRINSIP GOOD GOVERNANCE DALAM PELAKSANAAN DANA BANTUAN OPERASIONAL SEKOLAH (BOS) PADA SATUAN PENDIDIKAN DASAR (STUDI KOMPARATIF PADA 2 SEKOLAH DASAR DI KECAMATAN MUARA ENIM TAHUN 2010) Melki Noprisa, Andy Alfatih, dan Mardianto	1 - 12
ANALISIS PENERAPAN VALUE FOR MONEY DALAM MENILAI KINERJA DINAS PENDAPATAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAN ASET DAERAH KABUPATEN MUSI BANYUASIN Muhammad Rezza Adithia, Kiagus Muhammad Sobri	13 - 17
PENGAWASAN DAN PERLINDUNGAN SUMBER DAYA PERIKANAN DI KECAMATAN INDRALAYA TAHUN 2009 (STUDI TENTANG IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN OGAN ILIR NOMOR 17 TAHUN 2008 KHUSUSNYA PADA BAB VII TENTANG PENGAWASAN DAN PERLINDUNGAN SUMBER DAYA PERIKANAN) Dedy Qurniawan, Muhammad Husni Thamrin, Retno Susilowati	18 - 26
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK (STUDI TERHADAP PERATURAN DAERAH KABUPATEN OGAN KOMERING ULU TIMUR NOMOR 19 TAHUN 2008 TENTANG PROGRAM WAJIB SEKOLAH 12 TAHUN DI KABUPATEN OGAN KOMERING ULU TIMUR TAHUN 2011) Arifin, Andy Alfatih, dan Junaidi	27 - 34
STRATEGI PEMERINTAH DALAM MENGATASI KEGAGALAN IMPLEMENTASI BIROKRASI Andries Lionardo	36 - 44
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGELOLAAN LEBAK LEBUNG SUNGAI DAN SUMBER DAYA PERIKANAN (PL2SSDP) Katriza Imania	45 - 54

STRATEGI PEMERINTAH DALAM MENGATASI KEGAGALAN IMPLEMENTASI BIROKRASI

Andries Lionardo

Staf Pengajar Jurusan Ilmu Administrasi Negara
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Sriwijaya, Inderalaya

Email : andries_lionardo@yahoo.co.id

Abstrak

Birokrasi Indonesia telah berada pada perubahan struktur dan strategi kebijakan. Namun demikian, masalah cukup sulit untuk menjamin lahirnya solusi konkret dalam menghadapi tantangan dan masalah yang menjerat birokrasi warisan orde baru ini. Tantangan dapat dilihat dari rendahnya responsivitas dan akuntabilitas birokrasi dalam menjawab beraneka ragam masalah public sebagai akibat perubahan praktek demokrasi yang terjadi saat ini. Oleh karenanya, strategi birokrasi seharusnya dilakukan pada permasalahan secara holistik, baik di tingkat pemerintahan pusat (central government), maupun pada tingkat pemerintahan daerah (local government), bahkan sangatlah penting kiranya melakukan perubahan birokrasi disemua bidang aspek seperti politik, ekonomi, sosial budaya dan teknologi birokrasi. Tulisan ini akan menjelaskan strategi pemerintah dalam memperbaharui kinerja birokrasi dan menjawab tantangan yang dihadapi.

Kata Kunci : Strategi, Birokrasi, Tata Pemerintahan

Pendahuluan

Birokrasi merupakan instrumen bekerjanya secara efektif sistem administrasi publik sebuah negara. Birokrasi bekerja berdasarkan pembagian kerja, hirarki kewenangan, impersonalitas hubungan, pengaturan perilaku, dan kemampuan teknis dalam menjalankan fungsi administrasi publik. Dalam teori Weber dijelaskan bahwa birokrasi adalah organisasi dimana kekuasaan sepenuhnya berada ditangan para pejabat resmi yang memenuhi persyaratan keahlian (*technical skills*). Dengan demikian, maka penting saat ini para aparatur birokrasi tidak hanya cakap dalam bekerja, tetapi juga memiliki *mindset* yang dapat

beradaptasi dengan perubahan lingkungan zaman.

Fakta saat ini menunjukkan bahwa birokrasi Indonesia masih kurang memperhatikan aspek-aspek penting dalam mencapai tujuan organisasi. Misalnya, dari segi struktur birokrasi memiliki rantai yang panjang, sehingga menyebabkan pelayanan semakin lamban. Disamping itu birokrasi juga memiliki gaya kepemimpinan yang sangat feodalistik, padahal transformasi dan ragam masalah publik saat ini sangat kompleks. Kondisi demikian tentunya sangat tidak mencerminkan organisasi modern. Menurut Mintzberg (1983) suatu organisasi modern, birokrasi pada

dasarnya memiliki lima elemen dasar. Pertama, *the strategic-apex*, atau pimpinan puncak yang bertanggung jawab penuh atas berjalannya roda organisasi. Kedua, *the middle-line*, pimpinan pelaksana yang bertugas menjembatani pimpinan puncak dengan bawahan. Ketiga, *the operating-core*, bawahan yang bertugas melaksanakan pekerjaan pokok yang berkaitan dengan pelayanan dan produk organisasi. Keempat, *the tecnostructure*, atau kelompok ahli seperti analis, yang bertanggung jawab bagi efektifnya bentuk-bentuk tertentu standardisasi dalam organisasi. Kelima, *the support-staff*, atau staf pendukung yang ada pada unit, membantu menyediakan layanan tidak langsung bagi organisasi.

Patologi birokrasi yang terjadi saat ini, seperti kemerosotan etika dan integritas para penyelenggara negara melalui fenomena korupsi, kolusi dan nepotisme yang sedang terjadi pada bangsa kita akibat tidak bekerjanya birokrasi berdasarkan hirarki kewenangan. Birokrasi tidak memiliki kontrol yang efektif terhadap kinerja pejabat publiknya. Adanya kecenderungan pimpinan birokrasi lebih mendesentralisasikan dan menyalahkannya pimpinan pelaksana dalam sebuah masalah birokrasi menjelaskan kepada kita bahwa akuntabilitas birokrasi secara moral telah hilang. Tataran ini akan menyebabkan peluang birokrasi korup dan tidak profesional menjadi terbuka yang akibatnya peningkatkan kinerja organisasi menjadi tidak jelas. Menurut Subagja (dalam Kamil : 2013) menjelaskan bahwa *roadmap* reformasi birokrasi belum sepenuhnya meyakinkan bahwa esensi dari reformasi birokrasi 2014 akan tercapai, seperti memiliki jumlah pegawai negeri sipil yang proporsional ; kepememrintahan yang bebas KKN ;

pelayanan publik yang membaik ; birokrat yang capable dan accountable serta diberi gaji yang memadai dengan jaminan kesejahteraan ; SDM aparatur yang profesional ; dan adanya mobilitas aparatur antar daerah, antar pusat dengan daerah, akan tetapi perhatiannya lebih terlihat lebih pada penyelesaian dokumen usulan reformasi birokrasi setiap lembaga daripada implementasi langkah-langkah yang mewujudkan *outcomes* yang diharapkan. Pendapat di atas meyakinkan kita bahwa patologi birokrasi sudah sangat sulit melaksanakan fungsi dan tugas nya dalam melayani publik.

Saat ini patologi birokrasi yang berupa korupsi, kolusi dan penyalahgunaan wewenang telah terjadi di semua tingkatan pemerintahan, termasuk pemerintah desa. Budaya paternalistic yang seharusnya dimainkan oleh elit politik dan pemerintahan telah memberi sisi negative bagi aparatur birokrasi di level menengah dan bawah dalam bekerja. Birokrasi tidak lagi bertujuan untuk menjamin tercapainya kesinambungan tugas dan peran pemerintahan untuk masyarakat, tetapi lebih berorientasi kepada pemenuhan kepentingan kelompok tertentu. Padahal, pada hakikatnya birokrasi harus digerakkan oleh misi yang ingin dicapai oleh organisasi (*mission-driven professionalism*), jika ingin mewujudkan birokrasi profesional yang menjalankan tugas dan fungsinya secara efektif, efisien, inovatif, dan mempunyai etos kerja tinggi (Tjokrowinoto : 1996). Pendapat di atas setidaknya dapat di praktekan dalam mewujudkan birokrasi yang adaptif dan sebagai "*learning organization*" dalam menghadapi kompleksitas persoalan masyarakat.

Tantangan dan Permasalahan Birokrasi Publik Indonesia

Sejak era orde baru hingga era orde reformasi atau yang lebih populer dengan era demokrasi saat ini, bangsa Indonesia selalu dihadapkan kepada masalah bagaimana membangun pemerintahan yang bersih dan baik (*good governance and clean government*) disemua lini dan tingkatan pemerintahan. Persoalan tersebut terletak pada tantangan bagaimana menggerakkan birokrasi sebagai *motivator* dan sekaligus menjadi *katalisator* dalam memberikan pelayanan publik kepada *stakeholders*. Menurut pakar administrasi Negara, Prasodjo (dalam Kamil : 2013) dijelaskan bahwa problema dari birokrasi di Indonesia adalah sulitnya melepaskan diri dari sudut pandang kekuasaan, dimana struktur norma, nilai dan regulasi yang ada masih berorientasi pada kepentingan penguasa atau birokrat (*power culture*), belum pada budaya pelayanan (*service delivery culture*). Pemahaman terhadap peran birokrat sebagai *public servant* mengarah moral hazard, ditambah dengan rendahnya kompetensi para birokrat, membuka lahan subur untuk terjadinya korupsi. Pendapat di atas, tentunya sejalan dengan adanya realitas yang menunjukkan bahwa aparatur birokrasi belum mampu mengedepankan kemampuan menyelenggarakan tugas dan fungsi organisasi secara transformative dan terbuka dalam memenuhi aspirasi publik. Hal ini dapat dilihat dari tata cara organisasi yang belum sepenuhnya mampu menciptakan inovasi baru dalam mempermudah pemberian layanan di setiap unit kerja.

Saat ini birokrasi Indonesia dikenal memiliki berbagai macam patologi yang membuat birokrat atau aparat tidak profesional dalam

menjalankan tugas dan fungsinya. Terdapat beberapa tantangan dan permasalahan birokrasi publik Indonesia sehingga melahirkan patologi birokrasi yang harus dipahami oleh kita semua.

Pertama, kurangnya kemauan, motivasi dalam melayani publik. Patologi ini terjadi sebagai konsekuensi dari doktrin yang diwariskan ke dalam tubuh birokrasi. Faktanya, hampir keseluruhan perilaku baik elit maupun bawahan bersifat feodalistik. Mereka lebih menempatkan diri sebagai penguasa birokrasi, bukan pelayan birokrasi. Persoalan ini tentunya berpengaruh besar terhadap lahirnya korupsi dan kolusi dalam birokrasi. Salah satu factor penyebab patologi ini terjadi adalah mentalitas dan enggan berhadapan dengan perubahan dan inovasi lingkungan yang terjadi. Kebiasaan buruk acuh tak acuh terhadap *stakeholders* pelayanan juga menyebabkan kualitas pelayanan public di unit layanan pemerintahan menjadi rendah.

Kedua, sulit mengembangkan diri sebagai pribadi pelayan publik. Hal yang menjadi sorotan saat ini adalah rendahnya tingkat pendidikan aparatur birokrasi yang menyebabkan kemampuan birokrat sulit dibentuk sebagai sosok pelayan yang dapat merubah sistem organisasi seperti merubah orientasi kerja, cara berfikir, dan gaya kepemimpinan yang responsif. Hal ini juga diakibatkan oleh proses rekrutmen pegawai public yang mengabaikan aspek meritokrasi dan kebutuhan organisasi yang sesungguhnya.

Ketiga, lebih asyik pada pekerjaan yang prosedural dan mengabaikan hal yang substansial. Realitas ini lebih disebabkan oleh gaya manajerial dalam organisasi dan pemikiran yang kurang preskriptif. Di

tambah juga dengan iklim dan kondisi dalam organisasi birokrasi yang cenderung hirarkhi dan lebih bersifat politis. Dalam keadaan demikian, aparatur birokrasi dituntut lebih peka terhadap berbagai misi pelayanan kepada publik. Proses pelayanan yang sangat prosedural dan birokratis masih diperlukan tetapi hanya pada proses catat mencatat (administrasi) saja dan kepedulian terhadap aspek aturan formal, tetapi bukan pada misi layanan publik yang harus bekerja secara responsif.

Keempat, lemahnya sistem pendidikan dan pelatihan pegawai. Secara teoritis, strategi yang paling efektif untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia dalam sebuah negara ialah pendidikan dan pelatihan. Pendidikan itu adalah proses yang berlangsung seumur hidup. Pendidikan tidak hanya berlangsung di sekolah sebagai kegiatan yang formal, tetapi juga di lingkungan keluarga dan masyarakat. Dalam bidang pendidikan dan pelatihan, tantangan bagi birokrasi pemerintahan pada dasarnya terletak pada penciptaan iklim yang kondusif bagi terselenggaranya kegiatan pendidikan dan pelatihan, tersedianya seperangkat peraturan dan kebijaksanaan di bidang pendidikan dan pelatihan untuk dijadikan pedoman oleh semua pihak dan penyelenggaraan sendiri sebagian kegiatan pendidikan formal dari berbagai tingkat dan jenis serta pelatihan tertentu bagi sebagian warga masyarakat dan bagi anggota birokrasi sendiri.

Kelima, problematika di bidang sosial budaya. Dalam teori perilaku organisasi dijelaskan bahwa birokrasi mengemban misi yang tidak mungkin terlepas dari pengaruh norma dan nilai budaya setempat. Hal inilah yang terjadi pada birokrasi Indonesia, sangat dominan nilai dan norma tersebut

berlaku pada masing-masing pemerintahan daerah. Dengan demikian, dalam memajukan birokrasi seharusnya pemimpin birokrasi seharusnya mengambil sisi positif adanya nilai local dalam birokrasi. Namun faktanya saat ini menunjukkan bahwa masuknya proses modernisasi dan dampak era industrialisasi menyebabkan lahirnya kapitalisasi birokrasi yang selanjutnya menjelma dalam patologi birokrasi saat ini.

Keenam, persoalan dampak inovasi dan teknologi. Tidak bisa dihindari bahwa hari birokrasi telah berhadapan dengan kemajuan teknologi yang luar biasa, dimana telah muncul berbagai implikasi dan tantangan yang harus dihadapi oleh birokrasi pemerintahan. Adanya pengetahuan masyarakat yang tinggi dalam menggunakan teknologi menuntut birokrasi harus cepat dalam merespon setiap masalah public. Birokrasi diharapkan lebih transparan dalam menyampaikan setiap aktivitas birokrasi dan lahirnya pelayanan public yang terukur.

Beberapa persoalan di atas tentunya harus diselesaikan dengan sebuah pemikiran untuk membangun kapasitas birokrasi Indonesia yang handal, profesional dan menjunjung tinggi nilai kejujuran serta etika profesi. Menurut Lionardo (dalam Suaedi dan Wardiyanto : 2010) fokus administrasi publik tidak lagi terletak pada kekuasaan yang selama ini berada pada penguasa birokrasi, tetapi harus berdasarkan kebutuhan dan kepentingan multi aktor dan *stakeholders* dalam mengelola negara. Pandangan Lionardo tersebut menunjukkan bahwa peran aparatur seharusnya sudah kepada menciptakan aparatur profesional yang handal, tanggap, inovatif fleksibel dan tidak prosedural dalam memberikan pelayanan public. Sejalan pada

pandangan di atas, Osborne & Gaebler (1992) juga menjelaskan bahwa peran pemerintah yang selama ini sebagai *ruler* seharusnya diganti dengan sebagai *fasilitator* dengan mengedepankan prinsip mewirusaha birokrasi, yang memperkenalkan paradigma baru dengan menempatkan birokrasi sebagai fasilitator bukan sebagai ruler atau patron. Tentunya upaya-upaya yang telah disampaikan ilmuwan tersebut harus dipraktekan dalam membangun *democratic governance* seperti saat ini.

Strategi Alternatif Pemecahan Patologi Birokrasi

Dari perspektif administrasi publik, patologi birokrasi yang terjadi saat ini dapatlah diselesaikan dengan beberapa tindakan.

Pertama, perlu adanya revolusi administrasi publik. Revolusi disini berarti perubahan yang cepat dan bersifat hakiki. Fungsi administrasi publik harus dijauhkan dari fungsi politik (dikotomi politik). Banyaknya pemimpin birokrasi yang juga adalah ketua partai politik, salah satu penyebab terjadinya penyalahgunaan wewenang dalam birokrasi. Revolusi administrasi publik, bukan hanya menambah personil saja, bukan hanya restrukturisasi birokrasi saja, tetapi kepada peningkatan kualitas moral dan etika para penyelenggara negara.

Kedua, harus adanya implementasi sistem dan kebijakan birokrasi yang bebas dari nilai kepentingan tertentu. Solusi ini dapat dilakukan dengan cara pengawasan birokrasi dengan dua arah yakni *top-down* dan *botton up policy* dan bebas dari kepentingan elit politik. Bebasnya nilai politis adalah penentu suksesnya kebijakan reformasi praktek birokrasi di era demokrasi saat ini. Oleh karenanya, upaya reformasi administrasi dapat dilakukan dengan jalan melakukan

netralitas birokrasi. Birokrasi publik harus tetap berfungsi bagi kepentingan publik dan harus terlepas dari kepentingan politik. Jika, kinerja birokrasi dilakukan untuk kepentingan publik, maka berbagai upaya kearah perubahan atau reformasi birokrasi dapat berlangsung dengan efisien, efektif dan produktif. Tegasnya, birokrasi pemerintahan tidak boleh membiarkan dirinya menjadi alat ukur suatu kepentingan tertentu. Filosofi inilah menjadi dasar peluang terlaksananya refomasi administrasi publik yang utuh di Indonesia.

Ketiga, terciptanya kesejahteraan internal dan eksternal birokrasi. Walaupun diistilahkan dengan berbagai macam konsep yang ada, strategi ini bertujuan meningkatkan kualitas hidup aparatur pelaksana birokrasi dan masyarakat sebagai objek birokrasi. Realitas saat ini menunjukkan bahwa birokrasi menghadapi tantangan di bidang ekonomi yang sungguh berat dan kompleks. Di satu sisi, birokrasi juga dituntut untuk melakukan pelayanan terhadap aspirasi masyarakat. Oleh karenanya strategi peningkatan kesejahteraan materil aparatur birokrasi adalah salah satu jawaban konkret persoalan birokrasi Indonesia saat ini. Namun, ironinya praktek demokrasi Indonesia saat ini masih berkuat dengan persoalan ketidakadilan, ketimpangan, kesenjangan sosial, kemiskinan dan kebutuhan dasar yang tak kunjung berakhir.

Beberapa strategi tersebut tentunya ditujukan untuk menciptakan kondisi-kondisi yang *good governance* sehingga mampu melahirkan pemerintahan yang efisiensi dan dan memiliki efektifitas kerja yang tinggi. Penguatan kelembagaan birokrasi juga memerlukan filosofi miskin struktur kaya fungsi, dengan meperhatikan/berfokus pada output

pelayanan public. Oleh karenanya, diharapkan adanya otonomi daerah dapat melahirkan inovasi birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, maupun pemerintahan di pusat.

Menurut Sobana (1999) pemberdayaan peranan birokrasi itu sendiri dapat dilakukan pada dua dimensi pokok. Pertama, aspek kelembagaan dimana organisasi dan struktur kewenangan antar instansi pemberi dan atau pengelola pelayanan, perlu didesain sedemikian rupa sehingga memberikan kemudahan bagi masyarakat. Dalam kaitan ini, dapat dipertimbangkan beberapa bentuk kelembagaan pelayanan, apakah dengan sistem pelayanan fungsional (oleh instansi/dinas terkait), sistem pelayanan satu atap, sistem pelayanan satu pintu, sistem pelayanan terpusat, atau bentuk-bentuk pelayanan lain yang dipandang lebih efektif. Kedua, aspek ketatalaksanaan, berarti bahwa sistem kerja, prosedur dan mekanisme kerja yang selama ini masih menyimpan kekurangan perlu ditinjau ulang yang ditujukan kepada terselenggaranya pelayanan perizinan yang lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami, serta mudah dilaksanakan. Pendapat di atas menjelaskan bahwa, inovasi lembaga pelayanan perlu dikembangkan dalam praktek administrasi publik di daerah.

Membangun Paradigma Demokratisasi Birokrasi

Di era demokrasi saat ini haruslah dipahami bahwa birokrasi yang berada dalam paradigma yang ideal akan sulit dilaksanakan mengingat kompleksitas masalah dan tuntutan publik. Kecilnya harapan tersebut karena birokrasi tidak memiliki kekuatan menghadapi masalah publik tersebut. Lionardo (dalam Suaedi dan Wardiyanto : 2010) menjelaskan

demokratisasi birokrasi dapat dilakukan dengan cara mengadopsi paradigm *New Public Service* (NPS) yang disampaikan oleh Denhardt & Denhardt (2003) yang menyebutkan bahwa nilai-nilai demokrasi, kewarganegaraan dan pelayanan untuk kepentingan public sebagai norma dasar dalam fokus ilmu administrasi publik, dalam ranah inilah pergeseran administrasi negara menuju administrasi publik tersebut sesungguhnya terjadi. Pandangan tersebut menjelaskan bahwa besarnya birokrasi ditentukan oleh berbagai faktor, seperti kompleksitas fungsi yang harus diselenggarakan, besarnya SDM yang digunakan, besarnya anggaran publik yang dikelola, beraneka ragamnya sarana dan prasarana yang dikuasai serta dimanfaatkan, serta luasnya jangkauan kerja (*achhatment area*) yang meliputi seluruh unit layanan publik. Dengan demikian, semakin mampu menyelenggarakan fungsinya dengan tingkat efisiensi, efektivitas dan produktivitas yang semakin tinggi, birokrasi pemerintahan perlu selalu berusaha agar seluruh organisasi birokrasi itu dikelola berdasarkan prinsip-prinsip yang demokratis.

Paradigma demokratisasi birokrasi juga dapat dikembangkan dengan menghilangkan pandangan negatif tentang sistem kerja yang berlaku dalam birokrasi. Hal tersebut senada dengan pendapat Muluk (dalam Suadi dan Wardiyanto : 2010) yang mengatakan bahwa pemilik kepentingan publik yang sebenarnya adalah , maka administrasi publik seharusnya memusatkan perhatiannya pada tanggung jawab melayani dan memberdayakan warga negara melalui pengelolaan organisasi publik dan implementasi kebijakan publik. Raelitas yang ada justru menunjukkan bahwa pandangan negatif demikian

sering berupa persepsi bahwa birokrasi bekerja dengan berbelit-belit (*red tape*), lamban, pendekatan yang legalistik, efisiensi yang rendah, cara kerja yang berkotak-kotak, tidak responsif terhadap perubahan dan berbagai ciri negatif lainnya. Oleh karenanya, penting dilakukan proses pengembangan sistem kerja secara terprogram dan berkelanjutan dalam rangka mencapai upaya transformasi birokrasi di era demokrasi saat ini. Pengembangan sistem kerja juga harus didasarkan pada pendekatan berfikir sistem yang intinya berarti bahwa struktur apa pun yang diselenggarakan, betapa pun pluralis karakter atau budaya yang dimiliki SDM birokrasi, kesemuanya itu harus terwujud dalam kesatuan langkah dan gerak melalui pendekatan berfikir sistem. Artinya, semangat korps dan kelembagaan birokrasi terakumulasi pada nilai persatuan organisasi. Oleh karenanya saat ini reformasi birokrasi publik memerlukan *standard operating procedures* (SOP) dalam mengukur (menilai) kinerja aparatur dalam melayani masyarakat.

Paradigma di atas memiliki implikasi pada penyelenggaraan *governance* yang lebih luas dalam tatanan kehidupan masyarakat, baik sosial, ekonomi, politik maupun budaya sehingga diperlukan otoritas dan keleluasaan pemerintah untuk mengurus dan mengatur kewenangan, keuangan daerah maupun potensi sumber daya berdasarkan kepentingan masyarakat. Untuk mewujudkan hal tersebut, maka salah satu hal penting adalah pemerintah harus menggerakkan birokrasi dengan menciptakan *discretionary power* dalam menjalankan aspek kelembagaan, personal maupun keuangan birokrasi publik. Paradigma demokratisasi juga dapat dilihat dari kemampuan birokrasi dalam mengembangkan nilai-nilai bekerja

seperti ikhlas, loyalitas, kejujuran, semangat pengabdian, disiplin kerja, mendahulukan kepentingan bangsa di atas kepentingan sendiri, tanggung jawab dalam pelaksanaan tugas melayani masyarakat. Setidaknya beberapa hal yang dapat membangun nilai-nilai demokratisasi ini antara lain kemampuan birokrat dalam memegang teguh sumpah atau janji yang diucapkan ketika diangkat sebagai pejabat publik. Jabatan itu adalah kepercayaan publik yang menjadi tanggung jawab kepada masyarakat. Selain itu penting adanya peningkatan kesejahteraan para pegawai agar tidak melakukan tindakan yang merugikan birokrasi itu sendiri. Hal tersebut tentunya dapat mendorong proses demokratisasi dalam pelayanan publik.

Dalam era demokrasi saat ini haruslah dipahami bahwa pelayanan merupakan tugas pokok aparatur birokrasi, sebagai pegawai pemerintah. Kewajiban ini sudah dituangkan secara tegas dalam pembukaan UUD 1945 alenia keempat yang telah dirumuskan oleh pendiri negara yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dengan prinsip di atas, maka hakikat pelayanan publik (*public services*) meliputi aspek kehidupan masyarakat yang sangat luas. Pelayanan publik bahkan dimulai sejak seseorang lahir, membutuhkan pendidikan, membutuhkan kesejahteraan, membutuhkan urusan negara serta mengisi hari-hari tua. Harapan tersebut menunjukkan bahwa ruang lingkup pelayanan publik, sangat tergantung dengan sistem dan praktek birokrasi pada suatu negara.

Patologi birokrasi pada bangsa Indonesia saat ini kecenderungan disebabkan oleh kondisi sistem administrasi negara Indonesia yang belum berbasis fungsi yang mengedepankan nilai-nilai sosial dalam pelayanan publik. Adanya praktek kapitalisme birokrasi menyebabkan terkadang pelayanan publik itu memiliki "*high cost economy*" sehingga merugikan masyarakat sebagai objek layanan. Hal tersebut tentunya kurang baik karena pelayanan publik merupakan suatu cara pengalokasian sumber daya melalui kepuasan masyarakat, bukannya melalui praktek-praktek nilai pasar dalam birokrasi. Dalam konteks ini, maka praktek demokrasi yang baik jadi penentu upaya perbaikan birokrasi Indonesia. Birokrasi harus menghindari proses politik yang merugikan masyarakat dan demokratis harus membuka ruang bagi praktek-praktek transparansi dan akuntabilitas layanan, bukan justru melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Adanya fenomena nyata dalam praktek birokrasi Indonesia akan menyebabkan patologi birokrasi terinfeksi dalam waktu jangka panjang. Fenomena KKN yang berkaitan dengan proses produk layanan juga akan menyebabkan biaya transaksi yang tinggi antara aparatur birokrasi dengan masyarakat sebagai individu. Dengan demikian, pola patologi birokrasi dapat berimplikasi terhadap persoalan pada dimensi organisasi lainnya dan jika dibiarkan maka akan bisa jadi memiliki dampak yang sangat luas bagi reformasi birokrasi. Oleh karenanya, strategi pemberantasan patologi birokrasi di sektor publik membutuhkan partisipasi masyarakat. Peran yang terpenting bagi perubahan organisasi pemerintahan adalah mewujudkan aparatur birokrasi

harus bertindak sebagai katalisator yang bertugas sebagai mempercepat proses pelayanan kepada masyarakat. Oleh karenanya, di satu sisi pemerintah perlu memberdayakan kelompok-kelompok masyarakat dan merespon dengan baik kritik dan persoalan masyarakat dalam pelayanan publik. Dalam pelayanan public, kritik dan saran dari *stakeholders* adalah masukan (input) dalam mewujudkan akuntabilitas pelayanan public. Akuntabilitas dapat dilakukan ketika actor atau aparatur birokrasi memberikan pelayanan secara optimal kepada warga Negara.

Penutup

Patologi birokrasi di era demokrasi saat ini jika tidak dicarikan jalan keluar, maka akan menyebabkan kemerosotan etika dan integritas para penyelenggara Negara. Oleh karenanya, sangat penting memahami patologi birokrasi sebagai sebuah strategi dalam menagtasi masalah-masalah birokrasi saat ini. Semangat dan nilai-nilai transformatif dan egaliter harus diterapkan sebuah aturan, sistem dan komitmen pejabat publik dalam melayani setiap warga negara. Sudah saatnya, pemerintah harus merubah paradigma kinerja birokrasi dari tindakan-tindakan yang berorientasi kekuasaan menjadi yang berorientasi pelayanan dan pengabdian kepada warga Negara. Maka, wajar jika saat ini yang dibutuhkan dalam pengembangan demokratisasi birokrasi adalah lahirnya para penyelenggara negara yang memiliki wawasan dan nilai-nilai kemanusiaan yang kuat dalam mengatasi masalah administrasi publik saat ini.

DAPTAR PUSTAKA

- Kamil, Sukron. 2013. *Korupsi dan Integrasi dalam Ragam Perspektif*. Pusat Studi Indonesia-Arab. Jakarta
- Mintzberg, Henry, *Structure In Five; Designing Effective Organizations*, Prentice-Hall, 1983.
- Osborne, David & Gaebler, Ted, *Mewirusahaakan Birokrasi*, PPM, Jakarta, 1992, (terjemahan).
- Sobana, Achmad. (1999). *Pola Pelayanan Umum satu Atap : Suatu Upaya Mempercepat Proses Perizinan Investasi*. Rineka Cipta : Bandung
- Suaedi, Falih dan Bintoro Wardiyanto. 2010. *Revitalisasi Administrasi Negara : Reformasi Birokrasi dan e- Governance*. Graha ilmu Yogyakarta.
- Tjokrowinoto, Muljarto, *Pembangunan, Dilema dan Tantangan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1996.

JURNAL ADMINISTRASI NEGARA

Diterbitkan oleh:
Jurusan Ilmu Administrasi Negara
Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik
Universitas Sriwijaya

ISSN: 1412-5812



Dicetak oleh CV. Mitra Kharisma Indralaya.
Isi Diluar tanggung jawab percetakan.