

Drs. MUHAMMAD, M.Si

BIROKRASI

Kajian Konsep, Teori Menuju
Good Governance

UNIMAL PRESS

Editor :

Bobby Rahman, S.Sos., M.Si.

Rudi Kurniawan, S.Sos., M.A.P.

Hadi Iskandar, SH., MH.

BIROKRASI

(Kajian Konsep, Teori menuju Good Governance)

Drs. MUHAMMAD, M.Si

B I R O K R A S I

(Kajian Konsep, Teori menuju Good Governance)

Editor :

Bobby Rahman, S.Sos., M.Si.

Rudi Kurniawan, S.Sos., M.A.P.

Hadi Iskandar, SH., MH.

UNIMAL PRESS

Judul: **BIROKRASI, (Kajian Konsep, Teori menuju Good Governance)**

viii + 94 hal., 15 cm x 23 cm

Cetakan Pertama: Oktober, 2018

Hak Cipta © dilindungi Undang-undang. *All Rights Reserved*

Penulis:

Drs. MUHAMMAD, M.Si

Editor:

Bobby Rahman, S.Sos., M.Si.

Rudi Kurniawan, S.Sos., M.A.P.

Hadi Iskandar, SH., MH.

Perancang Sampul &

Penata Letak: **Eriyanto**

Pracetak dan Produksi: **Unimal Press**

Penerbit:

UNIMAL PRESS

Unimal Press

Jl. Sulawesi No.1-2

Kampus Bukit Indah Lhokseumawe 24351

PO.Box. 141. Telp. 0645-41373. Fax. 0645-44450

Laman: www.unimal.ac.id/unimalpress.

Email: unimalpress@gmail.com

ISBN 978-602-464-058-3



ISBN: **978-602-464-058-3**

Dilarang keras memfotocopy atau memperbanyak sebahagian atau seluruh buku ini tanpa seizin tertulis dari Penerbit

Kata Pengantar

Puji syukur ke hadhirat Allah SWT, atas perkenan dan ridhaNya, Buku yang berjudul “BIROKRASI” tersusun. Buku ini adalah merupakan bahan kuliah yang disiapkan untuk Mahasiswa pada tingkatsarjana, yang sedang menempuh mata kuliah Birokrasi.

Buku ini berusaha menelaah dan mamaparkan secara garis besar pengertian dasar dan hal hal pokok Birokrasi bagi Mahasiswa, dengan harapan mahasiswa dapat memahami dan mengenal dasar dasar dari Birokrasi terutama yang berkaitan dengan pelaksanaan Administrasi. Lebih lanjut bila prinsip dan karakter Birokrasi ingin diterapkan, maka perlu pendalaman lebih fokus dengan mengkaji banyak aspek hingga diperoleh gambaran lebih lengkap dan terhindar dari persoalan pelik dalam pengembangan Birokrasi dalam organisasi/unit kerja. Hal ini penting untuk difahami, karena bagaimanapun persoalan Birokrasi begitu penting dalam pengembangan organisasi serta lebih terjaminnya pencapaian tujuan dari organisasi.

Dalam penyusunanBuku ini, banyak bahan bahan yang penyusun kutip dari buku buku yang ada di perpustakaan, terutama yang berkaitan dengan Birokrasi dan praktek administrasi negara, ini semata mata untuk memperkuat khazanah pengetahuan yang berkaitan dengan mata kuliah pokok tersebut.

Penyusun menyadari walaupun upaya untuk menjelaskan persoalan dan hal hal pokok Birokrasi telah diusahakan, Diktat ini tetap saja masih jauh dari yang diharapkan dan perlu kerja keras untuk mewujudkannya.

Akhirnya, terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu penyusunan Diktat ini, semoga Diktat ini bermanfaat bagi Mahasiswa yang ingin mengenal Dasar-dasar Birokrasi. Semoga Allah SWT memberi rahmat, taufiq, hidayah serta memberkati kita semuanya.

Amiin Ya Rabbal Alamiin !

Lhokseumawe, Oktober 2018
Penulis,

Drs. Muhammad, M.Si

This page is intentionally left blank

Daftar Isi

| | |
|----------------------|-----|
| Kata Pengantar | v |
| Daftar Isi | vii |

B A B I.

| | |
|-------------------------------|----------|
| KONSEP BIROKRASI | 1 |
| A. Pendahuluan | 1 |
| B. Apakah Birokrasi itu | 4 |

B A B II.

| | |
|--|----------|
| BIROKRASI PEMERINTAHAN | 9 |
| A. Sejarah Munculnya Konsep Birokrasi | 9 |
| B. Pengertian Birokrasi | 11 |
| C. Karakteristik Birokrasi | 13 |
| D. Tipe Ideal Birokrasi | 14 |
| E. Etika Birokrasi | 21 |
| F. Pelaksanaan Etika Birokrasi | 22 |
| G. Pelaksanaan Birokrasi Pemerintahan Indonesia | 25 |
| 1. Manajemen Sumber Daya Manusia | 26 |
| a. Perencanaan tenaga kerja | 27 |
| b. Rekrutmen | 27 |
| c. Seleksi | 32 |
| d. Penelitian surat lamaran | 32 |
| e. Penyelenggaraan tes | 33 |
| f. Wawancara | 33 |
| g. Ujian praktik | 34 |
| h. Penempatan sementara | 34 |
| i. Penempatan | 35 |
| j. Sistem imbalan | 35 |
| k. Perencanaan dan pembinaan (pengembangan) karier | 37 |
| l. Pendidikan dan pelatihan | 38 |
| m. Pemutusan hubungan kerja | 39 |
| n. Pemensiunan | 41 |
| o. Audit kepegawaian | 42 |
| 2. Pengembangan Sistem Kerja | 44 |
| a. Mekanisme perencanaan | 45 |

| | |
|---------------------------------------|----|
| b. Formalisasi kegiatan sejenis | 46 |
| c. Mekanisme koordinasi..... | 46 |
| d. Bidang sumber daya manusia..... | 48 |
| e. Bidang keuangan..... | 50 |
| F. Bidang logistik..... | 54 |
| H. Peranan Birokrasi..... | 55 |

B A B III.

BIROKRASI MASA DEPAN 67

| | |
|-----------------------------------|----|
| A. Kinerja Birokrasi Publik..... | 67 |
| 1. Produktivitas | 78 |
| 2. Responsivitas..... | 80 |
| 3. Responsibilitas..... | 82 |
| 4. Akuntabilitas..... | 82 |
| B. Birokrasi Dan Teknokrasi | 87 |

| | |
|----------------------|----|
| Daftar Pustaka | 89 |
|----------------------|----|

| | |
|----------------------|----|
| Riwayat Penulis..... | 93 |
|----------------------|----|

*

B A B I

KONSEP BIROKRASI

A. Pendahuluan

Birokrasi adalah fenomena kehidupan yang setidaknya sejak abad 19, telah menjadi aktor sedemikian penting dalam sejarah umat manusia. Apabila orang ditanya tentang organisasi apakah yang paling mereka butuhkan dalam hidup, maka jawaban semua orang adalah hampir pasti :Birokrasi.Sejak sebelum lahir sampai meninggalnya, seorang manusia yang hidup di dunia modern akan senantiasa berurusan dengan institusi pemerintah yang kita kenal dengan nama birokrasi itu.

Seorang manusia bersentuh dengan birokrasi, dimulai tatkala ibu bapaknya menikah di KUA. Dokumen surat nikah bapak – ibunya di KUA ini nantinya dibutuhkannya untuk mengurus akte kelahiran. Kemudian selama manusia masih dalam kandungan, mereka juga memerlukan pemeriksaan di Puskesmas yang juga merupakan unit organisasi birokrasi. Selanjutnya ketika manusia sekolah, bekerja, berpergian, berdagang, dan melakukan aktivitas lainnya senantiasa pula berhubungan dengan institusi birokrasi Dinas Pendidikan, Dinas Perhubungan, Dinas Kesehatan, Kepolisian, Badan Pertanahan dan sebagainya. Ketika seseorang meninggal dia masih harus pula berhubungan dengan Dinas Pemakaman yang tidak lain sebuah institusi birokrasi.

Fakta tersebut menunjukkan bahwa dalam kehidupan di era modern, birokrasi menempati posisi yang sangat penting dan sekaligus menjadi institusi yang paling dibutuhkan (*the most important dominant institution*) dalam masyarakat. Hampir dapat dikatakan tidak mungkin proses kehidupan masyarakat modern berlangsung tanpa adanya intervensi peran birokrasi. Semua organisasi, apakah itu organisasi agama, bisnis, pendidikan, LSM, partai politik, jasa industry, payuguban seniman, dari pedalaman hutan sampai metropolitan, dari puncak gunung sampai pesisir, semuanya dalam ranah garis kekuasaan dan pengaruh intitusi birokrasi.

Namun ironisnya, walaupun birokrasi merupakan institusi yang paling dibutuhkan ia juga sekaligus merupakan institusi yang paling dibenci oleh sebagian besar masyarakat. Tidak heran di berbagai Negara maju hanya sebagian kecil saja masyarakat yang mau bekerja sebagai pegawai negeri, disamping karena gaji yang kecil, juga utamanya karena citra birokrasi yang buruk.

Kita tentu sering mendengar orang berkata sinis tatkala mereka harus mengurus berbagai dokumen yang dibutuhkan melalui sebuah institusi birokrasi, karena sebagai tindakan birokrasi sering kali dianggap mengecewakan mereka. Siapapun tentu kesal, apabila hanya mengurus suatu dokumen kecil semisal KTP, SIM, atau paspor yang menurut perhitungan kita sebenarnya dapat diselesaikan dalam hitungan jam harus memakan waktu sampai berminggu bahkan berbulan-bulan. Padahal kebanyakan aparatur pemerintah itu sering “bersantai – ria” tatkala berada di kantor. Kegiatan membaca koran, bermain catur, bercanda sesama aparat suatu hal yang tidak akan kita jumpai di instansi swasta merupakan pemandangan yang biasa terlihat di kantor-kantor pemerintah. Selain itu tampang para aparat dalam melayani masyarakat juga sering kali sangat angkuh, minta dihormati, sok cuek, dan tidak tanggap terhadap keinginan para pengguna jasa. Bahkan ada semboyan para birokrat yang sangat dikenal miring *kalau bisa dipersulit, mengapa harus dipermudah?*

Bila masyarakat mengurus perijinan lewat birokrasi sering kali mereka mendapatkan jawaban klise “Oh.....masih dalam proses, ooh...belum ditandatangani, belum distempel, belum diarsip,” dan sebagainya. Lalu apabila rakyat bertanya kapan kira-kira selesainya, birokrat menjawab tanpa beban “Ya.....tidak tahu saya, Anda sabar saja....” Atau bahkan mendamprat rakyat denga berkata “ Saya tidak tahu!,...saya sedang sibuk !”. Akan tetapi anehnya, ketika sang rakyat datang kembali dengan menyerahkan “amplop kecil” dan berkata “Bu/pak.....ini sekedar uang administrasi”, mereka segera bekerja giat dan meloloskan perijinan yang diurus dengan waktu yang tidak terlalu lama. Bahkan di berbagai tempat, aparat pemerintah dengan terbuka meminta pungli kepada rakyat dengan alasan gaji mereka yang kecil.

Hal serupa sering terjadi juga di jalan raya tatkala orang sedang berkendara tiba-tiba distop oleh anggota polantas dan dikatakan melanggar rambu lalulintas. Setelah berbasa-basi menanyakan surat-

surat kelengkapan kendaraan, mereka berkata, “Anda telah melanggar rambu lalu lintas.” Akan tetapi sewaktu ditanya jenis rambu apa yang dilanggar, mereka menjawab, “Nanti saja tanyakan di kantor (pos polantas).....” Setelah berada di pos mereka biasanya berkata, “Anda harus saya tilang karena ini....itu, dst.” Namun apabila disodorkan uang sekadarnya, mereka segera menerima seraya berbasa-basi, “Sebenarnya saya tidak bisa menerima hal ini, tetapi kali ini anda saya bebaskan. Lain kali hati-hati ya ! Kejadian seperti ini sering terjadi di lintasan jalan raya.

Kadang ada juga pemandangan di mana aparat pemerintah gabungan (polisi, petugas tramtib Pemda, dan Sospol) mengadakan penggarukan dan penertiban terhadap PKL di tepi jalan, mereka mengangkut paksa dagangan dan tempat berjualan PKL, menangkap para PKL, bahkan kadang disertai dengan tindakan kekerasan fisik, baik memukul, menendang, atau dalam keadaan tertentu menembak. Padahal kepada para PKL itu sering juga mereka mintai uang retribusi.

Birokrat juga cenderung menempatkan peraturan, fasilitas, dan kewenangan untuk kepentingan-kepentingan yang sifatnya pribadi. Masyarakat sering menemukan kendaraan dinas berplat merah berkeliaran untuk berbelanja atau berekreasi. Di tahun 2010 – 2011, kita dikejutkan oleh adanya kasus Gayus Tambunan, seorang pegawai Direktorat Pajak yang melakukan manipulasi laporan pajak milyaran rupiah. Lalu pada tahun 2012 ada kasus Dhana mantan pegawai Direktorat Pajak. Kasus-kasus ini adalah contoh telanjang dari fakta bahwa birokrat bisa mempermainkan segala macam peraturan dan lembaga Negara untuk kepentingannya sendiri.

Secara umum pemandangan di kantor-kantor birokrasi adalah sama, pegawai yang memakai pakaian seragam agak lusuh, kantor yang dapat dikatakan jorok dan tidak bersih, banyak fasilitas yang tidak terawat, pegawai sering mengadakan upacara dan pidato-pidato, pegawai jarang sekali tersenyum dan sebagainya.

Adalah juga sudah menjadi rahasia umum bahwa kontraktor dan konsultan yang mendapatkan proyek pekerjaan di kantor pemerintah harus meyetor minimal 10 % (bahkan tidak jarang sampai 40 %) dari nilai proyek kepada oknum-oknum pejabat di instansi pemberi proyek agar pekerjaan mereka “lancar”. Tidak heran apabila banyak hasil proyek pekerjaan sudah rusak dalam

beberapa minggu setelah diresmikan, padahal menurut bestek seharusnya bisa bertahan selama beberapa tahun. Bahkan banyak juga proyek-proyek fasilitas yang sudah rusak sebelum diresmikan.

Demikianlah berbagi episode kejadian hubungan yang terjadi antara anggota masyarakat dengan aparatur pemerintah (birokrasi). Kasus seperti itu bisa terjadi berpuluh kali setiap tahun, dengan jenis-jenis yang beragam tapi intinya sama pelayanan birokrasi di mana-mana “menyebalkan”.

Membahas berbagai keboborokan birokrasi tidak akan pernah selesai dari masa ke masa. Setiap saat selalu saja ada keluhan terhadap perilaku mereka. Mengapa hal seperti itu terjadi? Akankah hal itu terus terjadi? Mungkinkah birokrasi akan berubah? Karena birokrasi yang sebenarnya tidaklah seperti itu, malah dengan birokrasi yang ideal, akan membuat masyarakat puas dan kinerja organisasi tercapai. Uraian dalam buku ini akan membahas berbagai fenomena itu dengan berbagai aspek yang bersinggungan dengannya.

B. Apakah Birokrasi itu

Sebagaimana telah sedikit disinggung di muka, institusi birokrasi merupakan ruang mesin Negara. Di dalamnya berisi orang-orang (pejabat) yang digaji dan dipekerjakan oleh Negara untuk memberikan nasehat dan melaksanakan kebijakan politik Negara. Walaupun secara teoritis pengertian birokrasi dapat dipahami secara simpel sebagai aparatur Negara, secara praktis pengertian birokrasi ini masih sering menimbulkan kontroversi pada konsepsi yang paling luas. Birokrasi sering disebut sebagai badan / sector pemerintah, atau dalam konsepsi bahasa Inggris disebut *public sector*, atau juga *public service* atau *public administration*. Konsepsi itu mencakup institusi atau orang yang penghasilannya berasal secara langsung atau tidak langsung dari uang Negara atau rakyat yang biasanya tercantum dalam APBN (Anggaran Pendapatan Belanja Negara) atau APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah). Akan tetapi di banyak Negara, ada beberapa kelompok bidang profesi seperti guru, pegawai BUMN, angkatan bersenjata, yang walaupun penghasilannya berasal dari uang Negara, tapi tidak dimasukkan sebagai bagian dari badan pemerintah atau *Public sector*.

Dibandingkan dengan subyek ilmu pengetahuan yang lain, sesungguhnya eksistensi birokrasi baik sebagai fenomena politik administrasi maupun sebagai subyek ilmu pengetahuan dapat dikatakan masih relatif baru. Eksistensi birokrasi secara institusional muncul setelah manusia mulai mengenal bentuk negara modern. Sedangkan sebagai obyek kajian ilmu pengetahuan, kajian terhadap birokrasi mulai dilakukan pada waktu di sekitar revolusi Perancis pada abad ke-18 (1760-an).

Secara literal, istilah birokrasi itu sendiri mulai diperkenalkan oleh filosof Perancis Baron de Grimm dan Vincent de Gournay dari asal kata “bureau” yang berarti meja tulis, di mana para pejabat (saat itu) bekerja di belakangnya (Albrow, 1970, h. 16). Kita mengetahui dari sejarah bahwa pemerintah Perancis (dan Negara Eropa lainnya) pada saat itu dikenal memiliki kinerja yang sangat buruk, serta mengeksploitasi rakyatnya secara berlebihan. Para pejabat sebagai abdi raja, gemar mengadakan pesta mewah di tengah kelaparan dan kesengsaraan rakyat, memungut pajak yang sangat tinggi, kejam terhadap mereka yang kritis, serta gemar menjilat para raja dan bangsawan. De Gournay (dikutip dalam Albrow, 1970.h. 17) saat itu mengemukakan bahwa, “..sangat dikeluhkan para pejabat, para jurnalis, para sekretaris, para inspektur,, dan para *Intendan* yang diangkat bukannya memberikan keuntungan pada kepentingan umum, melainkan kepentingan umum justru terabaikan karena adanya pejabat.....” Untuk menyindir kinerja pejabat yang buruk itu, dipakailah istilah *bureaumania* yang kemudian memunculkan varian kata *bureucratie* (bahasa perancis), *burocratie* (jerman), *burocrazia* (Italia) dan *bureaucracy* (Inggris). Istilah –istilah tersebut itulah yang kemudian dipakai untuk menunjukkan pengertian akan suatu organ/ institusi pelaksana kegiatan pemerintahan dalam sebuah Negara, sebagaimana didefinisikan oleh Hague, Harrop & Breslin (1998, h. 219) bahwa birokrasi adalah “organisasi yang terdiri dari aparat bergaji yang melaksanakan keputusan kebijakan” (*the bureaucracy consists of salaried officials who conduct the detailed business of government, advising on and applying policy decisions*).

Walaupun pembahasan dan eksistensi birokrasi muncul seiring dengan eksistensi Negara modern, tetapi banyak ahli percaya bahwa konsep yang mirip pengertian birokrasi sekarang ini telah dipakai oleh administrasi pemerintahan Romawi, Inca, Aztec, Mesir kuno dan

Cina Kuno dimana saat itu para pejabat kerajaan diseleksi dengan system ujian, senioritas, dan keahlian. Bahkan menurut pendapat Gladden (1972, h. 227), kokohnya peradaban dari berbagai macam Negara kuno tersebut utamanya adalah berkat eksistensi badan birokrasi Negara yang bekerja memakai prinsip-prinsip operasional yang teratur. Di kerajaan Mesir kuno pada masa 2180 SM. Organisasi birokrasi pemerintahan telah menerapkan sitem organisasi pemerintahan dengan model pendelegasian wewenang yang kompleks, spesialisasi kerja, dan system kelembagaan yang permanen (Heady, 1984, h. 150). Hal yang sama juga diterapkan oleh kerajaan Cina kuno pada masa 478 SM, yang memiliki system birokrasi dengan model disiplin dan sistem administrasi yang teratur, dengan rekrutmen berdasarkan pada keahlian, dokumen, pelaporan tertulis, dan hierarki (Turner & Hulme, 1997, h. 85, Albrow, 1970, h. 16).

Model birokrasi modern seperti yang kita kenal sekarang, utamanya terbentuk dan dipraktikkan pada beberapa Negara sejak terjadinya revolusi industri di Eropa pada abad pertengahan. Pada era tersebut badan-badan birokrasi pemerintah dan profesi birokrasi tumbuh berkembang seiring dengan tumbuhnya perusahaan-perusahaan industri dan profesi pekerjaan yang ada pada institusi (perusahaan) swasta. Sejak revolusi industri, unit institusi pemerintah berkembang semakin kompleks dan variatif, dengan pola/sistem rekrutmen, pendidikan, pekerjaan, dan pengajian. Berkembangnya kompleksitas instiusi birokrasi tersebut dilakukan untuk memenuhi kebutuhan perusahaan swasta dan masyarakat terhadap pelayanan dan perlindungan pemerintah. Terlebih lagi pada saat itu hampir semua Negara Eropa melakukan praktik penjajahan dan kolonialisasi di berbagai belahan dunia. Praktik itu menuntut Negara-negara Eropa untuk memodernisasi penyelenggaraan pemerintahan dan aparaturnya agar pengelolaan dan kontrol terhadap Negara jajahan dapat dilakukan dengan efektif. Seiring dengan hal tersebut, berbagai produk industri seperti kertas, mesin ketik, telepon, tinta, ballpoint, dan stempel juga turut membentuk karakteristik dan kinerja birokrasi modern.

Para ahli memiliki berbagai macam pengertian dan definisi tentang birokrasi, mulai dari yang sederhana sampai dengan yang paling kompleks. Beberapa definisi itu terangkum sebagai berikut :

1. Birokrasi adalah Organisasi yang terdiri dari aparat bergaji yang melaksanakan detail tugas pemerintah, memberikan nasehat dan melaksanakan keputusankebijakan “ (the bureacraucracy consists of salaried officials who conduct the detailed business of government, advising on and applying policy decisions)” (Hague, Harrop & Breslin, 1998, h. 219).
2. Didalam konsep sosial, istilah birokrasidigunakan untuk menggambarkan pengaturan/pemerintahan yang dilakukan oleh pejabat yang tidak dipilih, mesin administrasi kerja pemerintah, dan bentuk organisasi rasional (in the social sciences, the concept of bureaucracy....refers to phenomena as different as rule by nonelected officials, the administrative machinery of government, and a rational mode of organization)” (Heywood, 2002, h. 359).
3. Birokrasi adalah “institusi....yang berada padasektor Negara....yang memiliki karakteristik adanya kewajiban, memiliki hubungan dengan hukum dan berhubungan dengan pertanggungjawaban kepada publik dalam menjalankan tugasnya (institutionsits location in the state ..its cumpalsory character, its particular relation to the law (and) the public accountability of its operations)” (Beetham, 1987 h. 3-4)
4. Birokrasi adalah Organisasi dengan sebuah hierarki penggajian, pejabat tetap/penuh waktu yang menyusun rantai komando (organizations with a hierarchy of paid full time officials who formrd a chain of command) (Weber, 1978, dikutip dlam Krieken, 2000, h. 283)
6. Birokrasi adalah sebuah sistem pemerintahan, sebuah control/kekuasaan yang sepenuhnya di tangan pejabat yang kekuasaan mereka merenggut kebebasan dari rakyat kebanyakan (a system of government, the control of wich is so completely in the hands of officials that their power jeopardizes the liberties of ordinary citizens)” (Harold Laski, dikutip dalam Buechner, 1984, h. 46).

7. Birokrasi adalah Sistem manajemen kerja yang hierarkis dimana orang diperkerjakan untuk bekerja mendapatkan upah (a hierarchically stratified managerial employment sytem in which people are employed to work for wage or salary)” (Jacques, 1976).

*

B A B II.

BIROKRASI PEMERINTAHAN

A. Sejarah Munculnya Konsep Birokrasi

Istilah birokrasi diperkenalkan oleh Baron de Grimm dan dimunculkan oleh Vincent de Gourney melalui suratnya tertanggal 1 Juli 1764 yang ditulis Baron de Grim, merujuk gagasan Gourney yang mengeluh tentang pemerintahan yang melayani dirinya sendiri. De Gourney menyebutkan kecenderungan itu sebagai penyakit yang disebutnya *bureaumania*.

Ide tentang birokrasi bukan sesuatu yang baru. Merupakan kekeliruan kalau mengira konsep ini baru muncul. Keluhan atas pemerintah pun bukan hal baru, yaitu setua usia pemerintahan itu sendiri. Juga, prinsip pemerintah harus dijalankan orang-orang yang baik dan cakap merupakan ide yang sudah lama berkembang dilingkungan filsuf, baik Barat maupun Timur.

Machiavelli, misalnya, dalam nasihatnya kepada Raja, minta Raja memilih menteri yang cakap dan menggaji mereka agar tidak mencari penghasilan dari sumber lain. Bahkan, ide pemerintahan yang efisien, sangat akrab di Cina jauh sebelum masehi. Di antaranya ide tentang senioritas, sistem "merit" statistik resmi dan laporan tertulis dipraktikkan secara luas. Sementara pada 337 SM, Shen Pu-Hai menulis serangkai prinsip sangat erat terkait dengan prinsip yang dikembangkan dalam administrasi abad 20.

Sejak kemunculan gagasan de Gourney, istilah birokrasi diadopsi secara luas dalam kamus politik di Eropa selama abad 18. Istilah Prancis, *bureaucratic* ini, dengan cepat diadopsi dalam makna yang sama di Jerman dengan sebutan *kureauukratie* (kemudian menjadi *burokratie*), di Italia menjadi *burocrazia* dan Inggris menjadi *bureaucracy*.

Derivasi dari istilah birokrasi juga berkembang secara luar biasa selepas periode de Gourney. Muncul istilah birokrat, birokratisme, birokratik, dan birokratisasi. Kamus Prancis mendefinisikan birokrasi sebagai kekuasaan, pengaruh dari pemimpin dan staf biro pemerintahan (*governmental bureaux*). Adapun Kamus Jerman edisi 1813 merumuskan birokrasi sebagai kewenangan atau kekuasaan, tempat aneka departemen

pemerintahan dan cabang merebutnya dari warga negara bagi diri mereka sendiri. Padahal, istilah dasarnya adalah *bureau* artinya meja tulis, yang bermakna tempat pejabat bekerja.

Meskipun demikian, penggunaan awal sekaligus penyebaran luasan istilah birokrasi justru dilakukan novelis, Balsac, salah seorang yang paling bertanggung jawab dan konsisten dalam penyebaran istilah ini lewat novelnya, *Les Employes* (1836).

Kemudian, diadopsi sebagai konsep yang serius oleh Frederic Le Play pada 1864, ketika ia membicarakan tentang birokratisme yakni tingkah laku dan sepak terjang dari pejabat profesional yang merugikan warga negara. Karenanya, Le Play sosialis besar Prancis harus meminta maaf atas penggunaan istilah hibrida diciptakan dalam novel ringan.

Tema ini (*birokratisme*) dielaborasi secara terperinci oleh Josef Oldsenki (1904), seorang pembela Polandia yang berutang pada pemikiran dalam esai Mohl yang banyak membicarakan penyalahgunaan yang dilakukan birokrasi. Hingga 1896, birokrasi dalam *Kamus Politik Prancis* disebutkan berasal dari Jerman dipopulerkan oleh Balzac.

Konsep birokrasi ini meluas ke Inggris melalui terjemahan karya berbahasa Jerman. Karya Gorres "Germany And The Revolution" (1819) diterjemahkan ke bahasa Inggris dalam dua versi yang berbeda pada 1820. Istilah *bureau-kratisch* dihindari untuk diterjemahkan sebagai *bureaucratic*. Sementara terjemahan surat perjalanan seorang pangeran (1832) menyebutkan, birokrasi telah menggantikan tempat dari aristokrasi dan kemungkinan akan segera menjadi sama posisinya. Pada perkembangan selanjutnya, kamus berikutnya mulai menyebutkan istilah ini. Spencer, juga mulai menulis di bukunya tentang birokrasi dengan mengacu pada Prancis.

Mills dalam karyanya *Principal of Political Economy* (1848), menempatkan diri sebagai penentang dari konsentrasi semua keterampilan dan pengalaman serta kekuasaan dari tindakan yang terorganisasi di tangan manajemen kepentingan yang luas. Ia menyebutnya sebagai *dominant bureaucracy* yang muncul dalam masyarakat Inggris.

Mills menegaskan, kecenderungan itu merupakan *a main cause of the inferior capacity for political life* yang menandai karakteristik dari negara yang *over governed* saat itu. Mills, dalam *Considerations*

on *Representative Government* (1861) membandingkan, di luar pemerintahan perwakilan, bentuk pemerintahan yang memiliki keterampilan politik yang tinggi adalah birokrasi. Bahkan, birokrasi berjalan dengan nama monarki atau aristokrasi. Di sini Mills menggambarkan esensi birokrasi sebagai pemerintahan yang dikendalikan oleh yang profesional (*governors by profession*), (Pembina Kagama Kalsel, Banjarmasin).

B. Pengertian Birokrasi

Jika mendengar kata birokrasi, yang ada dalam benak pikiran bahwasanya kita berhadapan dengan suatu prosedur yang berbelit-belit, dari meja satu ke meja lainnya, yang ujung-ujungnya adalah biaya yang serba mahal (*high cost*). Pendapat demikian tidak dapat disalahkan seluruhnya. Akan tetapi, apabila orang-orang yang duduk dibelakang meja taat pada prosedur dan aturan serta berdisiplin dalam menjalankan tugasnya, birokrasi akan berjalan lancar dan "biaya tinggi" akan dapat dihindarkan.

Untuk mengeliminasi pemikiran yang demikian, mari sejenak mencerna pendapat para ahli mengenai apa sebenarnya yang dimaksud dengan birokrasi.

1. Birokrasi yang dalam bahasa Inggris, *bureaucracy*, berasal dari kata *bureau* (berarti meja) dan *cratin* (berarti kekuasaan), artinya kekuasaan berada pada orang-orang yang di belakang meja. Di Indonesia, birokrasi cenderung dikonotasikan sebagaimana telah digambarkan seperti di atas.
2. Menurut Bintoro Tjokroamidjojo (1984), birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisasi secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang.

Dengan demikian, tujuan dari adanya birokrasi agar pekerjaan dapat diselesaikan dengan cepat dan terorganisasi. Bagaimana suatu pekerjaan yang banyak jumlahnya harus diselesaikan oleh banyak orang sehingga tidak terjadi tumpang tindih di dalam penyelesaiannya, dan inilah yang sebenarnya menjadi tugas dari birokrasi.

3. Blau dan Page (1956) mengemukakan birokrasi sebagai tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-

tugas administratif yang besar dengan cara mengoordinasikan secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang. Jadi, menurut Blau dan Page, birokrasi justru untuk melaksanakan prinsip-prinsip organisasi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi administratif, meskipun kadang dalam pelaksanaannya birokratisasi sering mengakibatkan adanya ketidakefisienan.

4. Dengan mengutip pendapat Mouzelis, Ismani (2001) mengemukakan bahwa dalam birokrasi terdapat aturan-aturan yang rasional, struktur organisasi dan proses berdasarkan pengetahuan teknis dan dengan efisiensi yang setinggi-tingginya. Dari pandangan demikian, tidak sedikit pun alasan untuk menganggap birokrasi itu jelek dan tidak efisien.
5. Dengan mengutip pendapat Fritz Morstein Marx, Bintoro Tjokroamidjojo (1984) mengemukakan bahwa birokrasi adalah tipe organisasi yang dipergunakan pemerintahan modern untuk pelaksanaan berbagai tugas yang bersifat spesialisasi, dilaksanakan dalam sistem administrasi yang khususnya oleh aparatur pemerintahan.
6. Dengan mengutip Blau dan Meyer, Dwijowijoto (2004) menjelaskan bahwa birokrasi adalah suatu lembaga yang sangat kuat dengan kemampuan untuk meningkatkan kapasitas-kapasitas potensial terhadap hal-hal yang baik dan buruk dalam keberadaannya sebagai instrumen administrasi rasional yang netral pada skala yang besar. Selanjutnya, dikemukakan bahwa di dalam masyarakat modern, yang terdapat begitu banyak urusan yang terus-menerus dan ajeg, hanya organisasi birokrasi yang mampu menjawabnya. Birokrasi dalam praktik dijabarkan sebagai *pegawai negeri sipil*.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas, dapat dirumuskan bahwa birokrasi adalah suatu prosedur yang efektif dan efisien, yang didasari oleh teori dan aturan yang berlaku serta memiliki spesialisasi sesuai tujuan yang telah disepakati dalam sebuah organisasi/instansi/lembaga Pemerintah.

C. Karakteristik Birokrasi

Seperti halnya telah diuraikan di atas, bahwa birokrasi dimaksudkan sebagai kekuasaan dipegang oleh orang-orang yang berada di belakang meja karena segala sesuatunya diatur secara legal dan formal oleh para birokrat. Diharapkan pelaksanaan kekuasaan tersebut dapat dipertanggungjawabkan dengan jelas karena setiap jabatan diurus oleh orang (petugas) yang khusus.

Sebagaimana dinyatakan oleh Blau dan Page, bahwa birokrasi dimaksudkan untuk melaksanakan tugas-tugas administrasi yang besar, hal itu hanya dapat berlaku pada organisasi besar seperti organisasi pemerintahan. Karena pada organisasi pemerintahan, segala sesuatunya diatur secara formal, sedangkan pada organisasi kecil hanya diperlukan hubungan informal. Selama ini, banyak pakar yang meneliti dan menulis tentang birokrasi bahwa fungsi staf pegawai administrasi harus memiliki cara-cara yang spesifik agar lebih efektif dan efisien, sebagaimana dirumuskan berikut (Syafiie, 2004: 90):

1. Kerja yang ketat pada peraturan (*rule*);
2. Tugas yang khusus (spesialisasi);
3. Kaku dan sederhana (*zakelijk*);
4. Penyelenggaraan yang resmi (formal);
5. Pengaturan dari atas ke bawah (hierarkhis) yang telah ditetapkan oleh organisasi/institusi;
6. Berdasarkan logika (rasional);
7. Tersentralistik (otoritas);
8. Taat dan patuh (*obedience*);
9. Tidak melanggar ketentuan (*discipline*);
10. Terstruktur (sistematis);
11. Tanpa pandang bulu (*impersonal*).

Hal tersebut merupakan prinsip dasar dan karakteristik yang ideal dari suatu birokrasi. Karakteristik tersebut idealnya memang dimiliki oleh para birokrat (pegawai negeri sipil) agar tugas-tugas administrasi yang besar dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien sehingga tujuan organisasi dapat tercapai sesuai yang direncanakan. Dengan demikian, pendapat sebagian masyarakat selama ini yang cenderung negatif, paling tidak dapat diluruskan.

D. Tipe Ideal Birokrasi

Dengan mengutip pendapat Max Weber seorang sosiolog Jerman, Tjokroamidjojo (1984: 72-73) mengemukakan ciri-ciri utama dari struktur birokrasi di dalam tipe idealnya, yaitu sebagai berikut.

1. Prinsip pembagian kerja

Kegiatan-kegiatan reguler yang diperlukan untuk mencapai tujuan organisasi dibagi dalam cara-cara tertentu sebagai tugas-tugas jabatan. Dengan adanya prinsip pembagian kerja yang jelas, pelaksanaan pekerjaan dilakukan oleh tenaga-tenaga spesialisasi dalam setiap jabatan, sehingga pekerjaan dapat dilaksanakan dengan tanggung jawab 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 sistem peraturan yang konsisten. Sistem standar tersebut dimaksudkan untuk menjamin adanya keragaman pelaksanaan setiap tugas dan kegiatan tanpa melihat jumlah orang yang terlibat di dalamnya.

4. Prinsip netral (*tidak memihak*)

Pejabat yang ideal dalam suatu birokrasi melaksanakan kewajiban dalam semangat *formalistic impersonality* (formal nonpribadi), artinya tanpa perasaan simpati atau tidak simpati. Dalam prinsip ini, seorang pejabat dalam menjalankan tugas jabatannya terlepas dari pertimbangan yang bersifat pribadi. Dengan menghilangkan pertimbangan yang bersifat pribadi dalam urusan jabatan, berarti suatu prakondisi untuk sikap tidak memihak dan juga untuk efisiensi.

5. Penempatan didasarkan atas karier

Penempatan kerja di dalam organisasi birokrasi didasarkan pada kualifikasi teknis dan dilindungi terhadap pemberhentian sewenang-wenang. Dalam organisasi birokrasi, penempatan

kerja seorang pegawai didasarkan atas karier. Ada sistem promosi, biasanya atas dasar senioritas atau prestasi, atau keduanya. Kebijakan kepegawaian demikian dimaksudkan untuk meningkatkan loyalitas kepada organisasi dan tumbuhnya *esprit de corps* atau jiwa korps di antara para anggotanya.

6. Birokrasi murni

Pengalaman menunjukkan bahwa tipe birokrasi yang murni dari organisasi administrasi dilihat dari segi teknis dapat memenuhi efisiensi tingkat tinggi. Mekanisme birokrasi yang berkembang sepenuhnya akan lebih efisien daripada organisasi yang tidak seperti itu atau yang tidak jelas birokasinya.

7. **Selanjutnya**, menurut Sondang P. Siagian, paradigma birokrasi yang ideal, agar semakin mampu menyelenggarakan fungsinya dengan tingkat efesiensi, efektivitas, dan produktivitas yang semakin tinggi, birokrasi pemerintahan harus selalu berusaha agar seluruh organisasi birokrasi **dikelola berdasarkan prinsip prinsip organisasi yang sehat**. Prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut:

a. *Prinsip organisasi*

Sebagai paradigma di bidang kelembagaan, prinsip organisasi penting dipahami dan diimplementasikan.

b. *Prinsip kejelasan misi*

Misi birokrasi diangkat dari tujuan nasional di segala bidang kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara. Birokrasi memiliki serangkaian tugas utama yang harus dilaksanakannya, baik yang sifatnya pengaturan yang selalu harus berdasarkan peraturan perundang-undangan dan dioperasionalkan secara transparan, maupun dalam berbagai bentuk pelayanan masyarakat yang harus memenuhi persyaratan benar, ramah, cepat, tetapi sekaligus akurat.

c. *Prinsip kejelasan fungsi*

Sebagai paradigma , fungsi merupakan rincian misi yang harus diemban. Kejelasan fungsi tidak terbatas pada rumusan hal-hal tertentu yang menjadi tanggung jawab

fungsional suatu instansi. Meskipun sangat penting, hal ini juga sebagai upaya untuk menjamin bahwa:

- 1) dalam birokrasi tidak terjadi tumpang tindih dan duplikasi dalam arti satu fungsi diselenggarakan oleh lebih dari satu instansi;
- 2) tidak ada fungsi yang terabaikan karena tidak jelas induknya;
- 3) menghilangkan persepsi tentang adanya fungsi yang penting kurang penting dan tidak penting;
- 4) jelas bagi birokrasi dan masyarakat siapa yang menjadi kelompok *clientele* instansi yang sama.

d. *Prinsip kejelasan aktivitas*

Yang dimaksud dengan aktivitas birokrasi adalah kegiatan yang dilakukan dalam penyelenggaraan tugas fungsi satuan kerja dalam birokrasi. Prinsip ini harus mendapat perhatian yang terletak pada kenyataan bahwa setiap kali para anggota birokrasi terlihat dalam aktivitas yang mubazir, setiap itu pula terjadi pemborosan. Padahal, karena terbatasnya sarana, prasarana, waktu, dan dana yang tersedia, pemborosan merupakan tindakan yang tidak pernah dapat dibenarkan.

e. *Prinsip kesatuan arah*

Merupakan kenyataan bahwa jajaran birokrat terlibat dalam berbagai aktivitas, baik yang ditujukan kepada berbagai pihak di luar birokrasi, yaitu masyarakat luas maupun bagi kepentingan instansi yang bersangkutan. Bahkan, banyak kegiatan tersebut bersifat spesialis, bergantung pada tuntutan dan kepentingan pihak-pihak yang harus dilayani. Akan tetapi, aneka ragam aktivitas tersebut tetap harus diarahkan pada satu titik kulminasi tertentu, yaitu tercapainya tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

f. *Prinsip kesatuan perintah*

Salah satu wewenang yang dimiliki oleh setiap orang yang menduduki jabatan manajerial adalah memberikan perintah kepada bawahannya. Sebaliknya, perintah bisa berupa larangan agar bawahan tersebut tidak melakukan

tindakan tertentu. Agar perintah yang diberikan dapat terlaksana dengan efektif, sumbernya hanya satu, yaitu atasan langsung dari bawahan yang bersangkutan. Penegasan ini sangat penting sebagai salah satu paradigma birokrasi karena dalam kenyataan sesungguhnya seorang bawahan mempunyai banyak atasan bergantung pada jumlah jenjang jabatan manajerial yang terdapat dalam suatu organisasi.

Dengan demikian, penerapan prinsip satu perintah seyogianya didasarkan pada pendapat "satu anak tangga ke bawah". Artinya, setiap pimpinan memberikan perintah hanya kepada para bawahannya langsung. Dengan prinsip ini, tercapai hal berikut.

1. penerima perintah tidak akan bingung tentang makna perintah yang diterimanya;
2. pejabat yang lebih rendah tidak merasa dilampaui, satu hal yang secara psikologis dapat berdampak negatif;
3. prinsip formalisasi ialah penentuan standar yang baku untuk semua kegiatan yang memang dapat dilakukan. Dalam suatu birokrasi diperlukan formalisasi yang tinggi karena dengan demikian terdapat kriteria kinerja yang seragam untuk semua kegiatan yang sejenis. Manfaatnya bukan hanya dalam mengukur kinerja para pegawai yang penting untuk penilaian dalam rangka evaluasi para pegawai untuk promosi, alih tugas, alih wilayah, bahkan untuk pengenaan sanksi disiplin. Jika di awal telah disinggung betapa pentingnya suatu birokrasi dikelola secara demokratis, salah satu perwujudannya ialah kesediaan seorang pejabat pimpinan untuk mendelegasikan wewenanganya kepada para bawahannya untuk mengambil keputusan sesuai dengan hierarki jabatannya dalam organisasi. Rumus yang dapat digunakan dalam hal ini bahwa pada tingkat manajemen puncak, keputusan yang diambil adalah yang bersifat **strategis**, para manajer tingkat media mengambil keputusan yang bersifat **taktis** dan para manajer tingkat rendah mengambil keputusan **teknis dan operasional**.

Disoroti dari kinerja manajerial penerapan prinsip ini sangat penting karena:

1. Mutu keputusan yang diambil akan semakin tinggi,
2. Bagi setiap manajer tersedia waktu lebih banyak untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi manajerial yang lain,
3. Operasionalisasi keputusan akan semakin efektif karena rasa tanggung jawab para pengambil keputusan pada berbagai eselon akan semakin besar,
4. Para manajerial yang lebih rendah merasa mendapat kepercayaan dari atasan masing-masing. Sebagaimana dimaklumi bahwa pendelegasian wewenang hanya mungkin berlangsung dengan baik apabila penerima delegasi wewenang itu menunjukkan kemantapan, tidak hanya dalam arti teknis, tetapi juga secara psikologis dan mental intelektual. Pengalaman menunjukkan bahwa kemantapan tersebut hanya tercapai dalam suatu organisasional yang demokratis. Kuncinya terletak pada gaya manajerial para atasan.

g. *Prinsip desentralisasi*

Prinsip yang berkaitan erat dengan pendelegasian wewenang adalah penerapan prinsip desentralisasi. Sebagai paradigma birokrasi, desentralisasi pada dasarnya berarti harus dicegah adanya konsentrasi pengambilan keputusan pada satu titik tertentu. Dengan kata lain, jangan sampai terjadi sentralisasi yang berlebihan.

Bagi suatu birokrasi, hal ini sangat penting karena dengan kondisi wilayah kekuasaan negara yang sangat mungkin heterogen ditinjau dari segi potensi ekonomi, jumlah dan komposisi penduduk, kekayaan alam, topografi wilayah, dan budaya masyarakat setempat, desentralisasi pengambilan keputusan mutlak diperlukan. Dengan desentralisasi itulah, para pejabat pimpinan dan pelaksana dapat bertindak dengan tepat, dalam arti sesuai dengan situasi dan kondisi setempat dan lapangan.

Dalam kaitan ini, harus ditekankan bahwa ada hal-hal tertentu yang dilakukan dengan pendekatan sentralisasi, terutama dalam suatu negara kesatuan. Beberapa contoh

yang sifatnya nasional, seperti perumusan kebijaksanaan dasar, pola perencanaan, pola organisasi dan pola pengawasan.

Bahkan di negara yang berbentuk federasi, ada kegiatan yang merupakan "urusan" pemerintah federal, seperti pertahanan dan keamanan, serta hubungan luar negeri. Para pejabat dan petugas di lapangan bekerja atas pola yang telah ditetapkan secara nasional.

h. *Prinsip keseimbangan wewenang dan tanggung jawab*

Jika wewenang dapat diartikan sebagai hak menyuruh atau melarang orang lain melakukan sesuatu, tanggung jawab adalah kewajiban untuk memikul segala konsekuensi yang mungkin timbul karena penggunaan wewenang. Keduanya harus dimiliki secara berimbang oleh setiap anggota, terutama para pejabat pimpinan.

Teori manajemen menekankan bahwa ketidakseimbangan antara keduanya dapat berdampak negatif pada kinerja organisasi. Jika wewenang seseorang tidak diimbangi oleh tanggung jawab, tidak mustahil terbuka peluang untuk bertindak otoriter atau diktatorial. Sebaliknya, jika seseorang hanya dibebani dengan tanggung jawab tanpa diimbangi oleh wewenang, mungkin ia akan ragu-ragu melakukan sesuatu karena takut jika tindakannya itu melampaui wewenangnya.

Dengan mengacu pada berbagai prinsip organisasi yang telah dibahas, timbul tuntutan untuk mempelajari, memilih, dan menggunakan struktur dan tipe organisasi yang tepat.

Telah dimaklumi bahwa saat ini dikenal berbagai tipe organisasi seperti *tipe lini*, *tipe lini dan staf*, *tipe fungsional*, *tipe panitia (adhocracy)* dan *tipe matriks*. Setiap tipe memiliki karakteristik tertentu. Karena karakteristiknya yang khas itu, tipe tertentu akan cocok digunakan mewadahi berbagai kegiatan organisasi tertentu pula.

Faktor-faktor yang harus dipertimbangkan antara lain ialah:

1. Kompleksitas tugas yang harus dikerjakan,
2. Filsafat yang menjadi dasar kegiatan operasional,
3. Tingkat formalisasi yang diberlakukan,

4. Sifat kegiatan yang harus diselenggarakan, apakah rutin, mekanistik, atau menuntut inovasi dan kreativitas,
5. Kultur organisasi yang dominan dan mengikat semua anggota organisasi,
6. Kendala-kendala yang dihadapi seperti keterbatasan sarana, dana, dan prasarana,
7. teknologi yang diterapkan.

Dengan mempertimbangkan fakta-fakta tersebut, dikaitkan dengan berbagai prinsip yang harus dipegang teguh, timbul tantangan bagi birokrasi dalam bentuk pertanyaan. Apakah seluruh satuan kerja dalam birokrasi itu harus menggunakan satu tipe organisasi tertentu atau apakah menggunakan berbagai tipe sekaligus ?

Jawaban apa pun yang diberikan pada pertanyaan di atas, organisasi birokrasi harus:

1. Mampu bergerak sebagai satu kesatuan meskipun satuan-satuan yang terdapat di dalamnya menyelenggarakan fungsi yang spesialis dengan menggunakan peralatan yang spesialis pula;
2. Jelas menggambarkan satuan-satuan kerja yang menyelenggarakan tugas pokok dan tugas penunjang;
3. Mencerminkan terselenggaranya semua kegiatan secara terkoordinasi;
4. Memperhitungkan situasi dan kondisi lokal yang nyata-nyata dihadapi di lapangan;
5. Memperhitungkan kemampuan organisasi beradaptasi pada tuntutan perubahan dalam berbagai bidang, artinya dapat diubah baik jumlah maupun strukturnya sesuai dengan tuntutan zaman;
6. Mencakup semua jenis kegiatan yang harus dilaksanakan oleh birokrasi sebagai keseluruhan;
7. Tidak mengarah pada terciptanya rantai birokrasi yang panjang.

E. Etika Birokrasi

Pada pembahasan di atas telah diuraikan pengertian dari birokrasi, selanjutnya kita akan bahas menyangkut etika birokrasi. Sebagaimana dimaklumi bahwa etika merupakan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau kelompok dalam mengatur tingkah lakunya atau kumpulan asas atau nilai moral. Untuk menjadi pegangan atau rujukan seseorang atau kelompok, nilai-nilai moral tersebut diwujudkan dalam bentuk kode etik, misalnya kode etik kedokteran, kode etik pers/jurnalistik, kode etik kehakiman, dan lain sebagainya.

Menurut Dwijowijoto (2004), birokrasi dalam praktik dijabarkan sebagai pegawai negeri sipil. Ismani (2001) mengemukakan bahwa apabila dikaitkan dengan fungsi pemerintahan dan pembangunan, birokrasi berkenaan dengan kelembagaan, aparat, dan sistem serta prosedur dalam kegiatan yang dilaksanakan demi kepentingan umum dan masyarakat. Dalam pengertian birokrasi demikian, menurut Yahya Muhaimin (1991), birokrasi sebagai keseluruhan aparat pemerintah, baik sipil maupun militer yang bertugas membantu pemerintah dan menerima gaji dari pemerintah karena statusnya itu. Dari keseluruhan yang dikemukakan di atas, dapat dirumuskan bahwa etika birokrasi adalah *"norma atau nilai-nilai moral yang menjadi pedoman bagi keseluruhan aparat pemerintah dalam menjalankan tugas dan keivajibannya demi kepentingan umum atau masyarakat"*.

Dengan demikian, aparat pemerintah seharusnya mempunyai pedoman dan penuntun dalam sikap dan perilaku sehingga birokrasi menjadi bersih dinamis dan bertanggung jawab. Dalam hal ini tidak cukup hanya tanggung jawab secara yuridis formal, tetapi juga tanggung jawab secara moral.

Dengan kata lain, birokrasi pada prinsipnya tidak dibuat sulit selama dalam prosesnya dapat dibuat mudah. Sementara dalam praktiknya, ada oknum pejabat yang memanfaatkan birokrasi ini untuk kepentingan sesaat dirinya. Tanpa mengindahkan kesulitan orang lain yang membutuhkan bantuan pelayanan. Hal seperti ini dalam fenomena pelaksanaan birokrasi mulai kalangan pegawai rendah sampai kalangan pejabat masih banyak terjadi.

Prinsip dasar birokrasi adalah proses waktu pelayanan cepat, biaya murah, tidak berbelit-belit, sikap dan perilaku para pegawai

ramah dan sopan, ini yang selalu harus dijaga serta dilaksanakan tanpa mengenal pamrih. Dengan sendirinya akan berdampak terhadap orang yang dilayani akan diperlakukan hal yang sama atas kepuasan pelayanan karena para pelaksana birokrasi memegang prinsip etika dalam melaksanakan birokrasi.

F. Pelaksanaan Etika Birokrasi

Berdasarkan pengertian birokrasi yang menyatakan bahwa birokrasi merupakan organisasi-organisasi yang didirikan secara resmi dan dibentuk untuk memaksimalkan efisiensi administrasi dalam pemerintahan dan pembangunan yang menyangkut kelembagaan, aparat, sistem dan prosedur dalam melaksanakan kegiatan demi kepentingan umum atau masyarakat. Organisasi-organisasi tersebut yang terdiri atas kelembagaan, aparat, sistem, dan prosedur merupakan kelompok khusus dalam masyarakat yang memiliki cita-cita dan nilai-nilai bersama. Selain itu, juga sebagai suatu kelompok yang mempunyai kekuasaan tersendiri dan mempunyai tanggung jawab yang khusus.

Suatu kelompok yang memiliki kekuasaan sehingga menjadi monopoli dapat menimbulkan bahaya bila tertutup bagi orang luar kelompok tersebut dan dapat menimbulkan kecurigaan masyarakat yang merasa dipermainkan. Untuk mencegah hal itu, diusahakan mengatur tingkah laku moral kelompok tersebut melalui ketentuan - ketentuan tertulis yang diharapkan akan dipegang teguh oleh seluruh kelompok.

Dikaitkan dengan etika, ketentuan-ketentuan yang dibuat itu disebut **kode etik**. Kode etik dapat mengimbangi segi negatif dari terbentuknya kelompok yang memiliki kekuasaan khusus tersebut.

Kode etik dapat memperkuat kepercayaan masyarakat dan mendapat kepastian bahwa kepentingannya terjamin. Jadi, kode etik ibarat kompas yang menunjukkan arah moral dan menjamin mutu kelompok tersebut dalam hal ini kelompok birokrasi dalam pemerintahan di mata masyarakat.

Agar pelaksanaan kode etik berhasil dengan baik, pelaksanaannya diawasi terus-menerus dan kode etik mengandung sanksi bagi pelanggar kode etik. Pelanggaran kode etik akan dinilai dan ditindak oleh "suatu dewan kehormatan" atau komisi yang dibentuk khusus untuk keperluan itu.

Etika birokrasi terus dikembangkan dalam penyelenggaraan negara dengan dicantumkannya dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005 - 2025 pada salah satu misi, yaitu "mengembangkan etika birokrasi dan budaya kerja yang transparan, akuntabel, peka, dan tanggap terhadap kepentingan dan aspirasi masyarakat di seluruh wilayah negara Indonesia". Selain itu, pada Bab II tentang Arah Kebijakan Pembangunan poin (d) disebutkan, Peningkatan etika birokrasi dan budaya kerja serta pengetahuan dan pemahaman para penyelenggara negara terhadap prinsip-prinsip *good governance*, dan pada Bab III tentang Program Pokok Pembangunan poin (1), yaitu: Program Penerapan Prinsip-Prinsip Tata Pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Tujuan program ini adalah mengurangi dan menghilangkan penyalahgunaan kewenangan dalam birokrasi serta untuk menciptakan etika birokrasi dan budaya kerja yang baik.

Penerapan etika birokrasi dalam pemerintahan dituangkan ke dalam kode etik Pegawai Negeri Sipil dalam PP Nomor 42 tahun 2004 dan Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003. Secara khusus di lingkungan Departemen Keuangan, beberapa unit telah memiliki kode etik pegawai, yaitu Inspektorat Jenderal, Direktorat Jenderal Pajak, dan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, sedangkan beberapa unit lainnya sedang menyusun kode etik pegawai, antara lain Direktorat Surat Utang Negara pada Ditjen Perbendaharaan, Direktorat Jenderal Piutang dan Lelang Negara serta Badan Pengawas Pasar Modal.

Ketentuan-ketentuan tentang pelaksanaan etika birokrasi adalah sebagai berikut.

1. Dasar Hukum ditetapkan Etika Pegawai Negeri Sipil adalah sebagai berikut:
 - a. Pasal 5 ayat (2), Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28 dalam Undang-Undang Dasar 1945.
 - b. Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999.
 - c. Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN.

- d. Peraturan Pemerintah Nomor 42 tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil.
 - e. Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
2. Setiap jenis pekerjaan, pada dasarnya menuntut tanggung jawab, yang berbeda hanya besar-kecilnya ukuran dan ruang lingkup dari tanggung jawab tersebut. Semakin rendah posisi/jabatan seseorang dalam organisasi, semakin kecil ruang lingkup dan ukuran atas tanggung jawabnya.
 3. Demikian pula dengan jabatan, dalam organisasi apa pun termasuk organisasi pemerintah, jabatan tidak bisa dilepaskan dari peran pejabat di dalam organisasi tersebut. Oleh karena itu, setiap pejabat dalam organisasi pemerintah mulai dari level eselon IV, eselon III sampai dengan eselon I, tentu terikat pada hal-hal yang berkaitan dengan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan sesuai dengan posisi dan jabatannya. Ketentuan-ketentuan tersebut dijabarkan dalam kode etik pegawai.
 4. Pada umumnya, penyusunan kode etik minimal didasari oleh empat aspek pertimbangan sebagai berikut :
 - a. Profesionalisme
Keahlian khusus yang dimiliki oleh seseorang, baik yang diperolehnya dari pendidikan formal (dokter, akuntan, pengacara, dan lain-lain), dari bakat (penyanyi, pelukis, pianis, dan lain-lain), maupun dari kompetensi mengerjakan sesuatu (direktur, pegawai, pejabat, dan lain-lain).
 - b. Akuntabilitas
Kesanggupan seseorang untuk mempertanggungjawabkan apa pun yang dilakukannya berkaitan dengan profesi serta perannya sehingga ia dapat dipercaya. Misalnya, seorang auditor yang memeriksa laporan keuangan sebuah perusahaan. Ia harus dapat mempertanggungjawabkan hasil pemeriksaan yang dibuatnya sesuai dengan kondisi perusahaan yang sebenarnya.

c. Menjaga kerahasiaan

Sebuah kemampuan memelihara kepercayaan dengan bersikap hati-hati dalam memberikan informasi. Seorang profesional harus mampu menyeleksi hal-hal yang bisa diinformasikan kepada umum dan informasi yang perlu disimpan sebagai sebuah kerahasiaan. Hal ini dilakukan demi menjaga reputasi sebuah perusahaan dan profesi yang dijabatnya. Misalnya seorang konsultan merupakan orang kepercayaan sebuah perusahaan, ia bisa mengetahui seluk-beluk perusahaan tersebut, tetapi harus menjaga informasi yang dimilikinya agar tidak sampai ke pihak luar yang tidak berkepentingan.

d. Independensi

Sikap netral, tidak memihak salah satu pihak, menyadari batasan-batasan dalam mengungkapkan sesuatu juga merupakan salah satu pertimbangan kode etik. Misalnya, untuk mendamaikan dua pihak yang berselisih dan merugikan perusahaan, seorang manajer yang bisa menjaga sikap independennya akan lebih dipercaya kedua belah pihak sehingga akan sangat membantu dalam penyelesaian kasus perselisihan yang dihadapinya.

Prinsip lain yang juga bisa dijadikan parameter dalam pelaksanaan birokrasi dapat merujuk pada prinsip-prinsip *good governance* yang meliputi partisipasi masyarakat, tegaknya supremasi hukum, transparansi, kepedulian kepada stakeholder, berorientasi kepada konsensus, kesetaraan, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas, dan visi strategis.

G. Pelaksanaan Birokrasi Pemerintahan Indonesia

Sejarah birokrasi di Indonesia memiliki rapor buruk, khususnya semasa Orde Baru yang menjadikan birokrasi sebagai mesin politik. Imbas dari semua itu, masyarakat harus membayar biaya mahal. Ketidakpastian waktu, ketidakpastian biaya, dan ketidakpastian siapa yang bertanggung jawab adalah beberapa fakta empiris rusaknya layanan birokrasi. Lebih dari itu, layanan birokrasi justru menjadi salah satu *causa prima* terhadap maraknya korupsi, kolusi, nepotisme. Pejabat politik yang mengisi birokrasi pemerintah

sangat dominan. Kondisi ini cukup lama terbangun sehingga membentuk sikap, perilaku, dan opini bahwa pejabat politik dan pejabat birokrat tidak dapat dibedakan.

Mengutip catatan guru besar ilmu politik Universitas Airlangga, Ramlan Surbakti, mengenai fenomena birokrasi di Indonesia, kewenangan besar dimiliki birokrat sehingga hampir semua aspek kehidupan masyarakat ditangani birokrasi. Kewenangan yang terlalu besar itu akhirnya menonjolkan peran birokrasi sebagai pembuat kebijakan daripada pelaksana kebijakan, lebih bersifat menguasai daripada melayani masyarakat. Akhirnya, wajar jika kemudian birokrasi lebih dianggap sebagai sumber masalah atau beban masyarakat daripada sumber solusi bagi masalah yang dihadapi masyarakat.

Fenomena itu terjadi karena tradisi birokrasi yang dibentuk lebih sebagai alat penguasa untuk menguasai masyarakat dan segala sumber dayanya. Dengan kata lain, birokrasi lebih bertindak sebagai **pangreh praja** daripada **pamong praja**. Bahkan, kemudian terjadi politisasi birokrasi. Pada rezim Orde Baru, birokrasi menjadi alat mempertahankan kekuasaan.

Pascareformasi pun, para pejabat politik yang kini menjabat dalam birokrasi pemerintah ingin melestarikan budaya tersebut dengan mengaburkan antara pejabat karier dan nonkarier. Sikap mental seperti ini dapat membawa birokrasi pemerintahan Indonesia kembali kepada kondisi birokrasi pemerintahan pada masa orde baru. Bahkan, kemunculan UU Administrasi pemerintahan turut mendapat respons yang cukup agresif dari para pejabat politik melalui fraksi-fraksi di DPR yang berusaha mengakomodasikan kepentingan jabatan politik mereka untuk menduduki jabatan birokrasi.

Agar suatu birokrasi mampu berperan, upaya sadar, terprogram, dan berkesinambungan dalam pengembangan organisasi mutlak perlu dilakukan, sehingga berbagai aspek paradigma yang dibahas di awal dapat terwujud harus memiliki:

1. Manajemen Sumber Daya Manusia

Salah satu *truisme* yang berlaku bagi semua jenis organisasi, termasuk birokrasi pemerintahan, bahwa manusia merupakan unsur organisasi yang terpenting. Bahkan, *truisme* tersebut lebih bermakna

bagi birokrasi karena peranan para anggota birokrasi selaku abdi seluruh masyarakat, sekaligus sebagai abdi negara.

Paradigma apa pun yang diangkat ke permukaan, manajemen sumber daya manusia dalam birokrasi, langkah-langkah yang biasanya diambil dalam mengelola sumber daya manusia terdiri atas:

a. Perencanaan tenaga kerja

Perencanaan tenaga kerja pada dasarnya dimaksudkan sebagai instrumen untuk memutuskan jumlah dan kualifikasi tenaga yang dibutuhkan untuk kurun waktu tertentu pada masa depan. Perencanaan tenaga kerja dilakukan berdasarkan:

1. Klasifikasi jabatan yang tersusun secara alairat,
2. Uraian pekerjaan yang terperinci dalam arti mencakup semua jenis pekerjaan yang ada atau diperkirakan akan timbul,
3. Analisis pekerjaan yang matang, baik dalam rangka pelaksanaan tugas pokok maupun kegiatan penunjang,
4. "Peta" ketenagakerjaan yang menggambarkan masa kerja para pegawai dikaitkan dengan pensiunan,
5. Perkiraan tenaga kerja yang berhenti atas permintaan sendiri (*turn over*) berdasarkan kecenderungan masa lalu,
6. Kebijaksanaan promosi yang dianut, apakah semata-mata promosi dari dalam atau dimungkinkannya "pintu masuk lateral" (*lateral entry points*) tertentu, terutama untuk jabatan pimpinan,
7. Kualifikasi pengetahuan dan keterampilan berdasarkan pendidikan formal dan pelatihan yang pernah diikuti oleh tenaga kerja yang akan direkrut. Atas dasar rencana kerja itulah, dijadikan pedoman untuk langkah berikutnya.

b. Rekrutmen

Pemenuhan kebutuhan dengan tepat, dalam arti jumlah dan kualifikasi, pada tingkat yang dominan ditentukan oleh jalur-jalur yang digunakan dalam rekrutmen. Prinsip yang perlu dipegang teguh ialah proses rekrutmen berlangsung secara terbuka dan kompetitif yang berarti menempuh semua jalur yang seyogianya ditempuh. Jalur-jalur tersebut adalah sebagai berikut.

1. Jalur lamaran langsung

Banyak pencari kerja yang secara langsung mendatangi suatu organisasi dan mengajukan lamaran untuk bekerja, tanpa mengetahui terlebih dahulu ada-tidaknya lowongan pekerjaan pada organisasi yang bersangkutan. Lamaran langsung sering terjadi dalam keadaan sulit memperoleh pekerjaan dan tingkat pengangguran tinggi. Oleh karena itu, lamaran langsung dapat ditujukan tidak hanya pada pekerjaan teknis operasional, tetapi juga pekerjaan profesional, bahkan manajerial.

Artinya, yang mengajukan lamaran langsung dapat terdiri atas para pencari kerja dengan tingkat pengetahuan dan keterampilan yang berbeda-beda. Jalur ini tidak boleh diremehkan.

2. Jalur "*grapevine*"

Pada jalur ini tersebar informasi tentang adanya lowongan tertentu dari "orang-orang dalam". Informasi tersebut biasanya disebarluaskan kepada sanak saudara, teman sekolah, teman sekelas asal, dan tetangga yang diketahui sedang mencari pekerjaan, baik karena masih menganggur atau karena ingin pindah ke tempat kerja yang baru.

Jalur ini sering dimanfaatkan karena dapat menekan biaya pencarian tenaga kerja baru. Lagi pula, dengan *extended family system* yang berlaku di masyarakat banyak, mereka yang sudah bekerja memang diharapkan membantu kerabat yang sedang mencari pekerjaan.

Penggunaan jalur ini perlu hati-hati, dalam arti bahwa kriteria dan persyaratan kualitatif harus dipegang teguh. Ini penting karena penggunaan jalur ini dapat menjurus ke pertimbangan *primordialisme* apabila pertimbangan objektif diabaikan.

3. Jalur lembaga pendidikan formal

Lembaga-lembaga pendidikan formal merupakan salah satu sumber tenaga kerja baru yang dapat dan biasa dimanfaatkan. Pemanfaatan jalur ini penting, terutama apabila disoroti dari sudut pandang kualitatif, dalam arti

bahwa para lulusan lembaga pendidikan formal dipandang telah memiliki kadar pengetahuan tertentu sesuai dengan tingkat pendidikan formal yang diselesaikannya.

Pertanyaannya, apakah para lulusan lembaga pendidikan formal tertentu "siap pakai" atau "tidak" menimbulkan perdebatan yang bahkan bersifat perenial, tidak mengurangi pentingnya pemanfaatan jalur ini.

4. Jalur kantor (instansi) ketenagakerjaan

Dengan nomenklatur apa pun yang digunakan, seperti departemen perburuhan atau departemen tenaga kerja atau nama lain, setiap negara memiliki instansi yang menangani masalah-masalah ketenagakerjaan secara nasional. Salah satu tugas fungsional instansi tersebut ialah menyediakan informasi tentang "bursa" ketenagakerjaan.

Artinya, instansi tersebut yang biasanya mempunyai kantor-kantor yang tersebar di seluruh wilayah kekuasaan negara, memiliki daftar lowongan kerja yang terdapat dalam berbagai jenis organisasi, di dalam dan di luar birokrasi, lengkap dengan berbagai persyaratan yang harus dipenuhi oleh para pencari kerja.

5. Jalur balai-balai latihan kerja

Untuk memenuhi kebutuhan akan tenaga kerja yang terampil melaksanakan teknis dan operasional, baik pemerintah maupun masyarakat (pihak swasta) menyelenggarakan berbagai balai latihan kerja.

Balai-balai tersebut dapat merupakan sumber penting bagi birokrasi yang memerlukan tenaga-tenaga teknis dan operasional tertentu, seperti tukang las, pengemudi, juru ketik, operator komputer, pemegang buku, dan masih banyak lagi.

Balai-balai latihan kerja yang mempunyai reputasi baik biasanya menghasilkan tenaga-tenaga kerja "siap pakai" meskipun masih terdapat hal-hal tertentu yang harus diketahui di tempat pekerjaan, seperti jam kerja, disiplin, kebiasaan, kultur organisasi, dan lain sebagainya.

6. Jalur organisasi konsultan

Telah dimaklumi bahwa dalam masyarakat modern, tumbuh dan berkembangnya organisasi-organisasi yang memiliki keahlian dan menawarkan jasa-jasa perkonsultasian.

Tidak sedikit organisasi konsultan yang memiliki satuan kerja yang spesialisasinya terletak pada kemampuan membantu para pelanggannya mencari atau merekrut tenaga baru, terutama pada tingkat profesi dengan latar belakang pendidikan tinggi. Organisasi konsultan seperti itu biasanya memiliki daftar pencari kerja yang disodorkan pada pelanggannya apabila diketahui kualifikasi yang dituntut oleh pencari pekerjaan.

Jalur ini sangat wajar dipertimbangkan apabila birokrasi memerlukan tenaga-tenaga profesional yang dimaksud.

7. Jalur organisasi lain

Tidak dapat dipungkiri bahwa orang-orang yang sudah bekerja ada kalanya berkeinginan pindah ke organisasi lain karena berbagai pertimbangan, antara lain:

- a. Penghasilan yang dipandang kurang memadai,
- b. Iklim kerja yang mungkin dirasakan kurang sesuai,
- c. Kultur organisasi menuntut penyesuaian yang sukar dipenuhi,
- d. Terbatasnya kesempatan mengembangkan karier,
- e. Tugas yang tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan, pengalaman, minat dan bakat, atau karena alasan-alasan lain.

Pertanyaan yang timbul, apakah etis bagi birokrasi menempuh jalur ini? Artinya, apakah tepat jika birokrasi secara aktif merekrut tenaga-tenaga yang diperlukan atau cukup mempertimbangkan lamaran yang masuk dari mereka yang diketahui sudah bekerja di organisasi lain.

Jawaban terhadap pernyataan tersebut tidak mudah karena bergantung pada banyak faktor, termasuk:

- a. Daya tarik bekerja pada birokrasi pemerintah,

- b. Kebijakan yang dianut, apakah promosi semata-mata promosi dari dalam atau ada kemungkinan untuk "pintu lateral",
- c. Persepsi tentang perlu tidaknya *turn over* (pergantian pegawai) pada tingkat tertentu,
- d. Tingkat pengangguran secara nasional,
- e. Pentingnya pengetahuan dan keterampilan yang spesialisistik dan kemampuan pemerintah menyediakannya melalui program pendidikan dan pelatihan.

Terlepas dari sulit tidaknya menjawab pertanyaan tersebut, yang jelas bahwa jalur ini tersedia. Dimanfaatkan atau tidak bergantung pada kebijakan sumber daya manusia yang dianut.

8. Jalur organisasi profesi

Salah satu fenomena yang secara nyata terlihat, bukan hanya di negara negara maju, tetapi juga di negara-negara yang sedang berkembang, ialah semakin banyaknya organisasi profesi yang dikenal dengan berbagai nama, seperti ikatan, himpunan, dan sebagainya. Banyak di antara organisasi profesi tersebut yang bergerak berdasarkan bidang ilmu yang ditekuni oleh para anggotanya, seperti ekonomi, hukum, kedokteran, teknik, administrasi negara, administrasi niaga, dan berbagai disiplin ilmu lainnya.

Setiap organisasi profesi tersebut diarahkan pada peningkatan pengetahuan dan profesionalisme para anggotanya. Oleh karena itu, wajar menemukan adanya media komunikasi cetak yang diterbitkan oleh organisasi, bagi kepentingan para anggotanya yang berbagai rubriknya dapat bersifat ilmiah, tetapi tidak jarang mengandung informasi praktis, termasuk informasi tentang lowongan pekerjaan. Inilah yang dimaksud sebagai salah satu jalur rekrutmen yang dapat dimanfaatkan.

Terbukanya berbagai jalur yang telah diidentifikasi memberikan berbagai alternatif yang dapat ditempuh guna lebih menjamin bahwa tenaga kerja baru yang direkrut oleh birokrasi, benar-benar merupakan tenaga yang bukan hanya sesuai dengan

kebutuhan dalam arti kuantitatif, tetapi juga dalam arti kualitas, jiwa dan semangat pengabdian, perilaku yang positif dan sistem nilai yang sesuai dengan tuntutan negara, pemerintah, dan masyarakat.

c. Seleksi

Dapat diperkirakan bahwa jumlah pelamar pekerjaan akan melebihi lowongan yang tersedia. Seperti dimaklumi, lowongan bisa timbul karena berbagai sebab, seperti:

1. Adanya pegawai yang diberhentikan dengan hormat karena mencapai usia pensiun,
2. Pegawai yang berhenti atau permintaan sendiri dengan percepatan pemensiunan,
3. Pegawai yang berhenti atas permintaan sendiri tanpa hak pensiun,
4. Pegawai yang diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri,
5. Pegawai yang diberhentikan dengan tidak hormat,
6. Adanya pegawai yang meninggal,
7. Perluasan organisasi yang berakibat pada perlunya tenaga kerja baru,
8. Timbulnya beban kerja baru tanpa perubahan pada struktur organisasi.

Agar para calon pegawai yang melamar mematuhi semua persyaratan yang ditetapkan, paradigma birokrasi modern menuntut terjadinya seleksi yang ketat dan objektif. Proses seleksi yang ketat dan objektif menyangkut langkah-langkah yang dibahas berikut ini.

d. Penelitian surat lamaran

Langkah ini dimaksudkan untuk melihat apakah surat lamaran yang diajukan lengkap, dalam arti didukung oleh berbagai dokumen yang dipersyaratkan, seperti:

1. Salinan atau fotokopi ijazah tertinggi yang dimiliki,
2. Sertifikat pelatihan yang pernah diikuti,
3. Surat keterangan berkelakuan baik,
4. Surat keterangan dokter,
5. Dokumen lain-lain yang dipersyaratkan, termasuk referensi.

Suatu catatan mengenai surat referensi yang perlu mendapat perhatian bahwa dalam praktik manajemen sumber daya manusia saat ini, kebiasaan menyertakan surat referensi telah semakin ditinggalkan karena kenyataan menunjukkan bahwa informasi yang terkandung dalam dokumen tersebut biasanya hanya menonjolkan segi-segi positif mengenai pelamar, sehingga bobot nilainya tidak selalu dapat dipertanggungjawabkan.

e. Penyelenggaraan tes

Untuk menggali berbagai informasi tambahan yang diperlukan, dalam rangka seleksi para calon pegawai diadakan berbagai macam tes di antaranya tes psikologi, test aptitude, tes kepribadian.

Meskipun diakui bahwa fasilitas berbagai tes itu berbeda-beda, disadari pula bahwa sebagai instrumen pemantapan pengambilan keputusan, berbagai tes tersebut ada manfaatnya.

f. Wawancara

Masih dalam rangka upaya menggali sebanyak mungkin formasi mengenai diri para pelamar, perlu diadakan wawancara dengan para pelamar. Misalnya informasi tentang riwayat dalam penampilan, kemampuan berpikir secara sistematis, daya tahan menghadapi stres, sikap dalam interaksi dengan orang lain.

Para pakar manajemen sumber daya manusia menekankan bahwa wawancara, karena penting untuk menggali informasi tambahan, perlu dilakukan dengan sangat hati-hati. Dalam rangka kehati-hatian itu, beberapa hal yang perlu mendapat perhatian, antara lain:

1. Persiapan yang matang oleh pewawancara dalam arti menyusun bahan-bahan wawancara yang benar-benar relevan; kesiapan memberikan informasi secara sistematis kepada pelamar apabila yang bersangkutan menanyakannya;
2. Tidak bersikap apriori berdasarkan persepsi yang tidak tepat;
3. Tidak dipengaruhi oleh apa yang disebut dengan *hado effect*, yaitu terpengaruh suatu peristiwa tertentu yang menonjol yang digunakan dalam menarik kesimpulan mengenai pelamar;
4. Memberikan rekomendasi tertentu, dalam arti lamaran diterima atau ditolak, berdasarkan penilaian yang objektif.

g. Ujian praktik

Untuk mengisi lowongan pekerjaan yang sifatnya teknis operasional, seperti pengemudi, juru ketik, stenografer, pelamar diharuskan mengikuti ujian praktik. Penggunaan instrumen seleksi ini berarti bahwa pelamar harus dapat membuktikan kemahiran dan keterampilannya melakukan tugas-tugas yang kelak akan dipercayakan kepadanya apabila lamarannya diterima.

h. Penempatan sementara

Para pelamar yang dinilai memiliki persyaratan yang ditetapkan dinyatakan diterima sebagai tenaga kerja baru, diangkat sebagai pegawai sementara. Status sebagai "pegawai sementara" dimaksudkan, antara lain untuk:

1. Memberikan kesempatan bagi yang bersangkutan untuk mengikuti kegiatan orientasi dan atau magang. Maksud dan tujuan masa orientasi dan atau magang ialah menjadikan tenaga baru tersebut menjadi "siap pakai" dengan bermodalkan pengetahuan yang dimiliki berkat pendidikan formal yang ditempuhnya yang membuatnya "siap tahu";
2. Mengetahui berbagai aspek kehidupan organisasional yang mungkin baru baginya, seperti tujuan organisasi, misi organisasi, struktur organisasi, kultur organisasi, nama dan jabatan manajer, jam kerja; kebiasaan organisasi, disiplin dan etos kerja, berbagai pihak dengan siapa yang bersangkutan akan berinteraksi kelak;
3. Memberikan kesempatan bagi tenaga kerja baru yang bersangkutan untuk menilai apakah organisasi merupakan tempat yang cocok baginya untuk meniti karier;
4. Organisasi melakukan penilaian apakah tenaga kerja baru itu dapat melakukan penyesuaian yang diperlukan sehingga yang bersangkutan akan menjadi karyawan yang mampu bekerja secara produktif.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa selama berstatus sebagai pegawai sementara, tenaga kerja baru itu melalui suatu masa percobaan. Yang diamati selama masa percobaan itu bukan hanya pengetahuan dan keterampilannya, melainkan perilakunya.

Jika calon pegawai tersebut lolos dari masa percobaan itu, ia diangkat menjadi Pegawai tetap. Sebaliknya, apabila tidak lolos, yang bersangkutan dipersilakan mengundurkan diri tanpa kewajiban apa pun bagi organisasi, seperti kewajiban membayar pesangon atau kewajiban memberikan Surat rekomendasi.

i. Penempatan

Seorang calon pegawai yang melewati masa percobaan dengan mulus diangkat sebagai pegawai tetap. Dengan status sebagai pegawai tetap, pegawai yang bersangkutan:

1. Menjadi anggota penuh organisasi dengan segala hak dan kewajibannya, menduduki jabatan tertentu,
2. Diberi tugas tertentu yang merupakan tanggung jawab utamanya.

Penempatan seseorang pada jabatan tertentu harus memperhitungkan berbagai faktor, seperti karakteristik biografikal seseorang dalam arti usia, jenis kelamin, status perkawinan, jumlah tanggungan, bakat, minat, pendidikan, pengalaman, kemampuan fisik, kemampuan intelektual, kepribadian, serta sistem nilai yang dianut.

Analisis yang tepat mengenai faktor-faktor tersebut akan berakibat pada kesesuaian antara ciri-ciri orang yang bersangkutan dengan sifat tugas pekerjaan yang dipercayakan kepadanya.

Harus disadari bahwa proses rekrutmen dan seleksi bukannya tanpa biaya, tenaga, dan waktu. Jika kesesuaian dimaksud tidak terjadi, produktivitas yang bersangkutan cenderung rendah, tingkat kemangkirannya tinggi, kepuasannya rendah. Bahkan tidak mustahil, yang bersangkutan berhenti dan mencari pekerjaan di tempat lain.

Apabila hal-hal seperti itu terjadi, apalagi pada tingkat frekuensi yang tinggi dan dalam jumlah besar, organisasi mengalami kerugian yang tidak kecil.

j. Sistem imbalan

Sebagai paradigma birokrasi modern, sistem imbalan menekankan pentingnya perhatian ditujukan pada mutu hidup yang semakin meningkat sesuai dengan harkat dan martabat manusia. Artinya, sistem imbalan tidak hanya menyangkut upah dan gaji yang

wajar untuk mempertahankan taraf hidup secara layak, tetapi jauh lebih luas dari itu.

Teori mutakhir tentang manajemen sumber daya manusia mengetengahkan secara jelas bahwa sistem imbalan menyangkut dua komponen utama, yaitu imbalan yang bersifat intrinsik dan ekstrinsik.

"Imbalan" yang termasuk kategori intrinsik meliputi hal-hal seperti partisipasi dalam proses pengambilan keputusan, kepercayaan yang diberikan dalam memikul tanggung jawab yang lebih besar, peluang untuk pertumbuhan pribadi, kebebasan dan diskresi yang lebih besar dalam menjalankan tugas, pekerjaan yang menarik dalam arti tidak membosankan serta kegiatan yang beragam melalui alih tugas, alih jabatan, alih wilayah, dan perkayaan kekayaan. Singkatnya, perlakuan yang menghargai daya inovasi dan kreativitas pada gilirannya akan meningkatkan kepuasan kerja.

Harus ditekankan bahwa perhatian pada "imbalan" intrinsik tidak mengurangi pentingnya imbalan yang diperoleh dari organisasi yang keseluruhannya termasuk kategori imbalan ekstrinsik, yang bila diperinci terdiri atas kompensasi langsung dan tidak langsung.

Kompensasi langsung terdiri atas gaji pokok dan berbagai tunjangan seperti tunjangan jabatan, tunjangan istri, tunjangan anak, tunjangan biaya hidup, tunjangan pengobatan dan mungkin pula berbagai tunjangan lainnya, bonus, hadiah, libur yang diperhitungkan dalam masa kerja.

Kompensasi tidak langsung dapat berupa uang meskipun tidak diserahkan kepada pegawai yang bersangkutan, tetapi berakibat tidak kecil, bukan hanya dalam arti uang, tetapi juga produktivitas dan mutu kerja yang rendah, terbengkalainya tugas-tugas tertentu, bahkan dapat merusak citra organisasi yang bersangkutan.

Keringanan beban finansial pegawai tersebut. Contohnya, pembayaran premi asuransi oleh organisasi, adanya kafetaria murah karena disubsidi oleh organisasi, bantuan pendidikan anak berupa beasiswa dan koperasi simpan pinjam.

Tidak kalah pentingnya, dalam kategori imbalan tidak langsung adalah berbagai fasilitas yang diperoleh, terutama yang menyangkut prestise seseorang yang menduduki jabatan pimpinan, seperti jam kerja yang fleksibel, tersedianya tempat parkir khusus, penempatan seorang sekretaris pribadi, titelatur yang "megah" dan bahkan "hak"

mencetak kartu nama atas biaya organisasi, ruang kerja dengan perabotnya, kendaraan dengan pengemudinya.

Menyadari bahwa kemampuan suatu pemerintah memberikan imbalan finansial, baik langsung maupun tidak langsung terbatas, jumlah yang dapat diberikan tentunya terbatas pula. Bahkan, di banyak negara, masalah yang sering dihadapi ialah besarnya diskrepansi antara penghasilan para pegawai negeri dan karyawan swasta, terutama karyawan dan manajer perusahaan.

Berarti kompensasinya harus dicari pada peningkatan imbalan intrinsik, di samping penekanan pada pentingnya jiwa dan semangat pengabdian kepada negara.

k. Perencanaan dan pembinaan (pengembangan) karier

Dapat dipastikan bahwa setiap karyawan, apa pun jabatan dan pekerjaannya, mendambakan kemajuan dalam meniti kariernya. Seperti dimaklumi, salah satu kebutuhan manusia ialah kesempatan untuk aktualisasi diri agar potensi yang terdapat dalam dirinya dapat dikembangkan menjadi "kekuatan" nyata.

Salah satu wahana untuk meraih kemajuan tersebut adalah perencanaan dan pengembangan karier. Dalam hubungan ini, perlu diingat bahwa pada hakikatnya setiap manajer adalah manajer sumber daya manusia. Artinya, setiap manajer berkewajiban membantu para bawahannya untuk merencanakan karier masing-masing karena kenyataan menunjukkan bahwa para karyawan tidak selalu menguasai teknik perencanaan kariernya.

Seandainya para bawahan mampu merencanakan sendiri pola kariernya, manajer tetap berkewajiban untuk membantu dalam pengembangan karier para bawahannya itu. Perencanaan dan pengembangan karier hanya mungkin terjadi apabila:

1. Terdapat kejelasan tentang semua jabatan yang terdapat dalam organisasi,
2. Kriteria persyaratan menduduki jabatan tertentu tertuang dalam kebijakan yang jelas,
3. Jelas terungkap kebijakan organisasi tentang promosi,
4. Penilaian kinerja setiap karyawan dilakukan secara objektif,
5. Ada "peta" masa kerja para karyawan sehingga terlihat siapa yang akan mencapai usia pensiun dan kapan.

Dampak positif dari pengembangan karier bukan hanya terlihat pada penghasilan yang lebih besar, tetapi juga secara psikologis karena:

1. Prestasi dihargai,
2. Memperoleh kepercayaan memikul tanggung jawab yang lebih besar,
3. Terbukanya kesempatan yang lebih luas untuk aktualisasi diri,
4. Kekayaan seseorang semakin diperkaya.

Dapat ditambahkan bahwa dalam berkarya, seseorang tidak hanya mendambakan penghasilan yang layak dan kontinu, tetapi juga karena kesempatan meraih kemajuan yang mendatangkan kepuasan batin. Dari segi inilah, pentingnya perencanaan dan pengembangan karier harus dilihat.

1. Pendidikan dan pelatihan

Jika diterima kenyataan bahwa masyarakat yang harus dilayani oleh birokrasi selalu berkembang dan bergerak dinamis, antara lain karena tingkat pendidikan warga yang semakin tinggi, harus diakui pula bahwa mutu dan tingkat pengetahuan para anggota birokrasi harus dikembangkan terus-menerus. Ini berarti penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan bagi seluruh jajaran birokrasi merupakan keharusan mutlak.

Sebagai bagian integral penyelenggaraan roda administrasi negara, program pendidikan dan pelatihan diselenggarakan apabila:

1. Terlihat gejala menurunnya produktivitas dan mutu kerja,
2. Terjadi alih tugas karyawan,
3. Terjadi promosi,
4. Timbul tugas-tugas baru,
5. Pemanfaatan teknologi baru,
6. Timbul kebutuhan pemutakhiran pengetahuan dan keterampilan melaksanakan tugas,
7. Terjadi pemekaran organisasi,
8. Perubahan dan perkembangan tuntutan masyarakat.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa berbagai program pendidikan dan pelatihan yang diselenggarakan dapat berupa pembentukan, promosional, pengenalan, dan pengembangan.

Artinya, program pendidikan dan pelatihan dapat bersifat teknis, operasional, manajerial dan fungsional yang dapat diselenggarakan *on-the-job*, tetapi dapat pula *off-the-job*. Terlepas dari tempat dan waktu penyelenggaraannya, program pendidikan dan pelatihan harus memenuhi berbagai persyaratan, antara lain:

1. Bersifat *taylor-made* dalam arti secara spesifik diarahkan pada pemenuhan kebutuhan nyata,
2. Penyusunan kurikulum secara teliti,
3. Penentuan kegiatan ekstrakurikuler pendukung,
4. Tersedianya bahan pelajaran dan alat peraga (*teaching aids*) yang memadai,
5. Seleksi peserta yang cermat,
6. Tenaga pengajar yang betul-betul menguasai bidang materi yang diajarkannya,
7. Penentuan teknik mengajar yang afektif seperti *role-playing*, simulasi, game, pelatihan vestibul dan teknik-teknik mutakhir lainnya,
8. Penyelenggaraan yang efisien dan tertib,
9. Adanya sistem umpan balik yang objektif dan faktual,
10. Penilaian penyelenggaraan seluruh program.

Satu hal yang penting dikemukakan dalam kaitan ini ialah kesediaan para pimpinan untuk memanfaatkan pengetahuan dan keterampilan baru yang dikuasai oleh para bawahannya. Sikap ini sangat penting karena tidak jarang seorang manajer tidak memanfaatkan pengetahuan dan keterampilan para bawahan, bahkan melihat kemampuan baru para bawahan itu sebagai ancaman terhadap kedudukan dan jabatannya.

Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan harus dilihat sebagai investasi terpenting yang dapat dilakukan oleh pimpinan organisasi yang bersangkutan.

m. Pemutusan hubungan kerja

Satu hal yang tidak diinginkan, baik oleh organisasi maupun karyawan, tetapi sering terjadi, ialah pemutusan hubungan kerja. Pemutusan hubungan kerja dapat terjadi karena dua sebab utama.

Pertama, jika terjadi pengecilan organisasi (*down-sizing*). Artinya, jumlah dan jenis satuan kerja dikurangi. Pengurangan itu biasanya dilakukan apabila:

1. Kegiatan menurun secara drastis,
2. Terjadi pemotongan anggaran secara substansial,
3. Intensifikasi penggunaan teknologi yang berakibat pada banyaknya tugas rutin yang mekanistik "diambil alih" oleh alat teknologi tersebut.

Salah satu konsekuensi situasi demikian ialah jumlah tenaga kerja yang ada terpaksa dikurangi. Apabila pemutusan hubungan kerja harus dilakukan, ada dua hal penting yang perlu mendapat perhatian. Pertama, tenaga kerja yang terpaksa diberhentikan itu diberitahukan bahwa apabila situasi berubah dan tenaga kerja dapat ditambah lagi, merekalah yang terlebih dahulu mendapat prioritas dipanggil untuk bekerja kembali. Kedua, tenaga kerja yang diberhentikan itu berhak mendapat sejumlah uang pesangon yang dihitung berdasarkan rumus tertentu. Misalnya, gaji sejumlah bulan tertentu berdasarkan masa kerja pegawai yang bersangkutan. Pemberian pesangon itu sangat penting agar para pegawai dapat hidup secara wajar sambil mencari pekerjaan lain, atau sampai dipanggil untuk kembali bekerja.

Kedua, idealnya semua karyawan menampilkan perilaku positif dalam kehidupan organisasionalnya. Berbagai manifestasi perilaku yang positif, antara lain produktivitas kerja yang tinggi, tingkat kemangkiran yang rendah, loyalitas kepada tugas, organisasi, pemerintah dan negara, disiplin yang tinggi, pengabdian tanpa memperhitungkan keuntungan bagi diri sendiri, ketaatan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku secara umum dan yang khusus diperlakukan bagi pegawai negeri, menjunjung tinggi nilai-nilai etika dan moral serta menerapkan etos kerja yang berlaku bagi birokrasi sebagai keseluruhan.

Akan tetapi, betapa pun intensifnya pembinaan terhadap perilaku para pegawai dilakukan, kondisi ideal tersebut tidak selalu terwujud. Artinya, selalu ada pegawai yang berperilaku negatif (*disfungsional*).

Oleh karena itu, para pejabat pimpinan adakalanya harus mengambil tindakan pendisiplinan para bawahannya. Bentuk tindakan disiplin yang paling keras adalah pemberhentian dengan tidak hormat dan tidak atas permintaan sendiri. Dengan kata lain pemecatan.

Dalam manajemen sumber daya manusia, pemecatan merupakan tindakan terakhir setelah terbukti bahwa langkah-langkah pembinaan yang telah dilakukan tidak membuahkan perilaku yang diharapkan dan tindakan pendisiplinan yang lebih "lunak" tidak berakibat pada perubahan perilaku pegawai yang bersangkutan. Langkah-langkah pendisiplinan yang "lunak" terdiri atas:

1. Teguran lisan,
2. Teguran tertulis,
3. Pernyataan tidak puas atas kinerja pegawai oleh atasan langsungnya,
4. Penundaan kenaikan gaji berkala,
5. Penundaan kenaikan pangkat,
6. Pembebasan dari tugas,
7. Pembebasan dari jabatan.

Telah umum pula diketahui bahwa pemecatan seorang pegawai dilakukan apabila yang bersangkutan dijatuhi hukuman yang berkekuatan tetap oleh badan peradilan yang berwenang. Jika pemecatan terpaksa dilakukan, sudah tentu pegawai yang bersangkutan tidak berhak menerima pesangon. Hanya, untuk mengurangi dampak pemecatan tersebut, pimpinan masih mempunyai kewajiban untuk menjelaskan mengapa pemecatan terpaksa dilakukan.

n. Pemensiunan

Proses alamiah merupakan kenyataan hidup yang tidak mungkin dihindari. Karena itu, setiap pegawai pada satu saat, mau tidak mau, harus meninggalkan "panggung pengabdian" karena mencapai usia pensiun.

Batas usia pensiun berbeda-beda antara satu organisasi dan organisasi lain, antara satu jenis pekerjaan dan pekerjaan lain, dan antara satu negara dan negara lain. Memang, karena kemajuan dalam dunia kedokteran dan peningkatan mutu gizi yang dikonsumsi orang, antara lain harapan hidup makin besar, saat ini cenderung terjadi perpanjangan usia pensiun. Praktik yang tampaknya terus berlanjut bahwa usia pensiun bagi mereka yang melakukan kegiatan yang menuntut kesegaran fisik tetap lebih pendek dibandingkan dengan mereka yang sifat tugasnya menuntut kesegaran mental.

Terlepas dari pertimbangan atas dasar kesegaran fisik mental, yang jelas bahwa pada satu momen tertentu dalam kehidupannya, tetap akan mencapai usia pensiun. Untuk saat ini batas usia pensiun bagi PNS adalah 58 Tahun, sementara mereka yang menduduki jabatan eselon II dan eselon I pensiunnya ditetapkan mencapai batas usia 60 Tahun, dan dengan pertimbangan tertentu usia pensiun tersebut masih dapat diperpanjang sampai usia 62 tahun bagi mereka yang menduduki eselon I.

Pemensiunan memerlukan penanganan yang cermat agar dampak negatifnya dapat dihilangkan atau paling sedikit dikurangi. Artinya, para pegawai yang akan menjalani masa pensiun perlu dipersiapkan. Persiapan dimaksud dapat berupa penjelasan antara lain:

1. Menyangkut gaya hidup karena penghasilan yang berkurang tidak memungkinkannya lagi mempertahankan gaya hidup yang sudah menjadi kebiasaannya selama masih aktif berkarya;
2. Upaya mencari kegiatan baru, seperti hobi, kegiatan sosial, kegiatan keagamaan, olahraga dan sebagainya, agar yang bersangkutan tidak bingung tentang caranya memanfaatkan waktu;
3. Mengambil langkah-langkah yang tepat agar jangan sampai yang bersangkutan, terutama mereka yang pernah menduduki jabatan manajerial tinggi, dihindangi penyakit yang dikenal dengan *post-power syndrome*.

Setelah pegawai tertentu menjalani masa pensiun, penting pula bagi organisasi untuk tetap memelihara kontak dengan pegawai tersebut. Kontak dimaksud terutama untuk menghilangkan kesan perlakuan "habis manis sepagh dibuang".

Di samping itu, tidak kalah pentingnya ialah agar "perlakuan administratif" terhadap para pensiunan itu berlangsung baik, seperti kemudahan mengurus uang pensiun, keringanan beban membayar pajak dan bahkan untuk sebagian di antara mereka diberi kemudahan memperoleh fasilitas kredit perumahan, pendidikan anak, dan mungkin pula modal kerja.

o. Audit kepegawaian

Jika orang berbicara tentang audit, yang segera timbul dalam pikirannya adalah audit di bidang keuangan. Hal ini tidak

mengerankan karena memang audit yang paling lumrah dilakukan adalah dalam bidang tersebut. Akan tetapi, sesungguhnya audit kepegawaian pun tidak kalah pentingnya untuk dilakukan. Sasarannya adalah untuk menjamin bahwa sumber daya manusia dikelola dengan sebaik-baiknya. Berarti tidak hanya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tetapi juga agar semua paradigma sumber daya manusia terpenuhi dan diwujudkan.

Berikut ini adalah beberapa contoh. Jika rekrutmen dilakukan tanpa didasarkan pada suatu rencana ketenagakerjaan, yang harus didahului oleh analisis kebutuhan, tidak ada jaminan bahwa tenaga yang direkrut benar-benar merupakan calon-calon terbaik dan paling memenuhi syarat untuk mengisi lowongan yang ada. Masalah sejenis akan timbul apabila jalur-jalur rekrutmen yang digunakan tidak selengkap mungkin.

Demikian pula, bila keputusan dalam seleksi dilakukan tanpa kriteria yang jelas, objektif dan rasional yang akan membuka pintu bagi penerapan pertimbangan yang tidak rasional, seperti suka tidak suka, preferensi pribadi, dan primordialisme.

Apabila penempatan pegawai tidak memperhitungkan latar belakang sosial, pendidikan dan pelatihan yang pernah ditempuh, kemampuan, pengalaman, minat, bakat, kepribadian, sistem nilai seseorang, prinsip yang sangat mendasar dalam manajemen sumber daya manusia, yaitu prinsip penempatan orang yang tepat pada jabatan yang tepat dan pada waktu yang tepat pula tidak diterapkan, akan berakibat pada produktivitas dan mutu kerja yang rendah, tingkat kemangkiran yang cenderung tinggi, keinginan pindah yang besar dibarengi oleh kepuasan kerja yang rendah pula.

Kebijaksanaan tentang imbalan adalah contoh lain. Apabila para pegawai tidak memperoleh imbalan ekstrinsiknya secara utuh, apalagi bila tidak dibarengi perolehan imbalan intrinsik dengan memadai, audit kepegawaian harus dapat mengungkapkannya.

Dalam hal promosi, manajemen sumber daya manusia harus menerapkan apa yang disebut dengan *meritocracy*. Artinya, dasar utama untuk mempertimbangkan layak atau tidaknya seseorang dipromosikan, bukan dari masa kerjanya, melainkan kinerjanya. Senioritas sebagai dasar pertimbangan promosi pegawai saat ini sudah semakin ditinggalkan.

Contoh lain lagi adalah seleksi pegawai mengikuti program pendidikan dan pelatihan, terutarna yang bersifat promosional. Dasar utama mencalonkan seseorang untuk mengikuti program pendidikan dan pelatihan seperti ini adalah penilaian objektif atas:

1. Kinerja selama bertugas,
2. Hal-hal yang bersifat keperilakuan,
3. Potensi yang dimiliki untuk berkembang.

Dari contoh-contoh di atas jelas terlihat bahwa audit kepegawaian merupakan unsur penting dalam manajemen sumber daya manusia.

Dengan pelaksanaan audit kepegawaian secara tepat, kebijaksanaan dan praktik dalam bidang sumber daya manusia akan lebih mendukung upaya perwujudan paradigma birokrasi yang akan membuatnya semakin mampu memainkan peranan yang semakin berat dan kompleks yang dituntut darinya.

Di sinilah pentingnya peningkatan kemampuan (*capacity building*) birokrasi sebagai salah satu soko guru penyelenggaraan pemerintah negara.

2. Pengembangan Sistem Kerja

Seluruh upaya dalam pengembangan sistem kerja harus bermuara pada upaya menghilangkan pandangan negatif tentang sistem kerja yang berlaku dalam birokrasi. Pandangan negatif Bering 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.

Tidak dapat dipungkiri bahwa karena pentingnya peranan birokrasi yang sangat besar, sebagai pelaku utama dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaannya, pengembangan sistem kerja secara terprogram dan berlanjut harus dijadikan sebagai bagian integral dari keseluruhan upaya transformasi birokrasi.

Pengembangan sistem kerja harus diarahkan pada hilangnya persepsi negatif tentang birokrasi. Pengembangan sistem kerja harus didasarkan pada pendekatan kesisteman. Pendekatan kesisteman pada intinya berarti bahwa struktur apa pun yang digunakan, betapa pun beragam fungsi yang harus diselenggarakan, betapa pun berbedanya pengetahuan dan keterampilan yang spesialisistik dari

sumber daya manusia, semua itu harus tetap terwujud dalam kesatuan langkah dan gerak. Artinya, seluruh birokrasi bergerak sebagai satu kesatuan.

Sesungguhnya, kesatuan gerak dimaksud dapat diwujudkan apabila pengembangan sistem kerja birokrasi ditujukan pada seluruh langkah yang ditempuh dalam proses administrasi negara. Pembahasan berikut dimaksudkan untuk memperjelas apa yang dimaksud Kesatuan Persepsi tentang Misi Birokrasi.

Keberadaan birokrasi dalam suatu negara ditujukan untuk tercapainya tujuan nasional negara. Biasanya, tujuan nasional tersebut sudah tertuang dalam konstitusi negara yang bersangkutan. Agar peranan yang sangat penting ini dapat dimainkan secara tepat, semua anggota birokrasi harus memiliki persepsi yang sama tentang tugas pokok yang harus diembannya. Interpretasi yang tidak seragam tentang hakikat misi tersebut akan berakibat pada persepsi yang berbeda-beda yang tidak mustahil justru menjurus pada menonjolnya kepentingan pribadi atau kelompok-kelompok tertentu dalam birokrasi. Jika hal itu terjadi, kegiatan birokrasi akan bersifat *self-serving* karena bukan lagi pengabdian kepada pemerintah, bangsa, dan negara.

a. Mekanisme perencanaan

Ada dua jenis pola perencanaan. Pertama, perencanaan terpusat untuk kemudian dilaksanakan oleh semua jajaran birokrasi. Kedua, perencanaan dengan pendekatan dari bawah ke atas. Perencanaan terpusat biasanya menggunakan pendekatan "dari atas ke bawah" (*top-down approach*).

Kelemahan pola ini terletak pada:

1. satuan-satuan kerja dalam birokrasi tidak diikutsertakan dalam proses pengambilan keputusan,
2. kondisi nyata dan objektif di lapangan, terutarna dalam hal potensi, ciri khusus dan permasalahan spesifik, belum tentu diperhitungkan secara memadai,
3. kemungkinan pendekatan yang stereotip dapat menimbulkan kesulitan dalam pelaksanaan rencana yang ditetapkan.

Pola perencanaan terpusat seperti itu kini makin ditinggalkan dan yang makin banyak dianut ialah perencanaan dengan pendekatan "dari bawah ke atas" (*bottom-up approach*). Pengalaman

banyak negara menunjukkan bahwa upaya pencapaian tujuan nasional berlangsung lebih mulus dengan pendekatan ini karena kelemahan yang inheren melekat pada perencanaan terpusat dapat diatasi.

Hanya, sering terbukti bahwa keterampilan teknis menyusun rencana tidak selalu dimiliki oleh aparat di satuan satuan kerja di lingkungan birokrasi, terutama di daerah-daerah. Oleh karena itu, dalam rangka pengembangan sistem kerja, diselenggarakan pula program pendidikan dan pelatihan dalam bidang ini agar satuan-satuan kerja yang bersangkutan memiliki kemampuan yang memadai untuk menyusun rencana yang baik.

b. Formalisasi kegiatan sejenis

Formalisasi ialah pembakuan tata cara kerja sejenis sehingga jelas diketahui prosedur yang seharusnya ditempuh dalam penyelesaian suatu tugas.

Dengan kata lain, dalam birokrasi diperlukan *standard operating procedures* (SOP) yang sangat bermanfaat, bukan hanya dalam mengukur (menilai) kinerja seseorang, tetapi juga sebagai acuan bagi masyarakat yang berinteraksi dengan instansi tertentu. Artinya, suatu "SOP" berperan sebagai "peraturan permainan" yang berlaku tidak hanya bagi birokrasi dalam menjalankan fungsi dan kegiatannya, tetapi juga bagi masyarakat yang memerlukan pelayanan tertentu.

c. Mekanisme koordinasi

Berangkat dan pendekatan kesisteman, pelaksanaan berbagai kegiatan birokrasi menuntut koordinasi yang mantap. Hal ini merupakan suatu *conditio sine qua non* karena pada analisis terakhir, keberhasilan pemerintah menjalankan roda pemerintahan tidak diukur dari keberhasilan suatu instansi tertentu, melainkan karena keberhasilan seluruh jajarannya. Artinya, penyelenggaraan berbagai tugas fungsional masing-masing instansi harus didasarkan pada prinsip sinergi.

Rumus yang berlaku ialah penjumlahan hasil kinerja keseluruhan lebih besar dari jumlah kinerja dari instansi yang bekerja secara sendiri-sendiri.

Meskipun semua orang sependapat bahwa koordinasi itu sangat penting, upaya mewujudkannya sering mengalami kendala, baik yang sifatnya teknis, persepsi maupun berperilaku.

Secara teknis, koordinasi sering sulit dilakukan karena kenyataan menunjukkan bahwa tidak sedikit aktivitas berbagai satuan dalam birokrasi bersifat teknis spesialisasi yang menuntut keterampilan teknis yang spesifik, sarana dan prasarana khusus, bahkan ditujukan pada masyarakat khusus tertentu. Karena hal-hal yang bersifat khas itu, berbagai pihak sering merasa bahwa koordinasi sukar atau malah tidak perlu dilaksanakan.

Akan tetapi, selain pertimbangan teknis yang telah dibahas di muka, ada juga masalah persepsi yang kurang tepat. Pandangan bahwa fungsi instansi tempat seseorang berkarya memegang fungsi yang terpenting. Pandangan demikian tidak tepat karena ditinjau dan kepentingan nasional, tidak ada satu instansi yang lebih penting dari instansi-instansi lainnya. Persepsi lain yang berakibat pada sulitnya koordinasi yang mantap diwujudkan apabila suatu instansi dikoordinasikan oleh instansi lain, terjadi pengurangan wewenang instansi tersebut. Padahal, tidak demikian halnya. Dalam teori organisasi dikenal satu prinsip yang disebut "fungsionalisasi". Dalam praktik, fungsi ini berarti bagaimanapun pengorganisasian dilakukan dan struktur organisasi apa pun yang digunakan, setiap satuan kerja mempunyai tanggung jawab fungsional tertentu. Fungsionalisasi dimaksudkan untuk berbagai kepentingan, seperti:

1. Tuntutan beban kerja,
2. Menjamin bahwa semua fungsi yang harus diselenggarakan jelas terlihat menjadi tanggung jawab instansi,
3. Menghilangkan tumpang-tindih atau duplikasi,
4. Meningkatkan efisien dan efektivitas kerja.

Karena kenyataan menunjukkan bahwa penyelesaian satu tugas, yang sangat spesialisasi sekali pun, memerlukan interaksi dengan dukungan instansi lain, dan koordinasi tetap diperlukan. Oleh karena itu, fungsionalisasi memberi arahan bahwa dalam hal koordinasi, instansi yang paling bertanggung jawab secara fungsionalisasi yang bertindak selaku koordinator. Jadi, tidak ada kaitannya dengan berkurangnya wewenang apabila satu instansi dikoordinasikan oleh instansi lain.

Koordinasi juga sulit terwujud sebagai akibat perilaku para penyelenggara kegiatan tertentu. Maksudnya, perilaku yang dikotomis dalam kenyataan sering menampakkan diri pada cara berpikir dan bertindak yang berkotak-kotak. Artinya, penolakan pada pendekatan kesisteman.

Di samping pengembangan sistem kerja yang diarahkan pada pendekatan proses, pengembangan sistem juga diarahkan pada berbagai bidang kegiatan seperti sumber daya manusia, bidang keuangan, dan bidang logistik.

d. Bidang sumber daya manusia

Salah satu perkembangan yang sangat menarik untuk disimak dalam praktik administrasi, baik yang menyangkut administrasi negara maupun administrasi niaga, ialah makin ditinggalkannya istilah kepegawaian dan makin sering digunakannya istilah sumber daya manusia.

Praktik tersebut tidak hanya pergantian istilah dalam mengelola tenaga kerja, tetapi karena berbagai alasan yang sifatnya fundamental, antara lain:

1. Semakin meningkatnya kesadaran tentang posisi sentral manusia dalam organisasi yang karena harkat dan martabatnya tidak lagi diperlakukan hanya sebagai salah satu alat produksi dalam menghasilkan barang atau jasa.
2. Bahwa dalam karya seseorang tujuannya bukan sekadar mencari nafkah, tetapi meningkatkan mutu hidupnya. Ini berarti bukan hanya penghasilan materi (finansial) yang diharapkannya, melainkan juga berbagai kebutuhannya sebagai insan yang mempunyai harga diri;
3. Karya seseorang saat ini semakin dikaitkan dengan konsep kemandirian dalam arti merupakan upaya individual mengurangi ketergantungan pada orang lain dalam pemenuhan berbagai kebutuhan hidupnya,
4. perlu tersedianya kesempatan untuk meniti karier secara terencana karena berkat pengetahuan dan keterampilan yang dimiliki, timbul kemampuan memikul tanggung jawab yang lebih besar melalui perolehan kepercayaan menduduki jabatan yang lebih tinggi atau pengayaan serta perluasan kegiatan

dalam menjalankan kegiatan yang melekat pada jabatan yang dipangkunya.

Dari alasan-alasan itu, terlihat bahwa apabila dalam pengelolaan tenaga kerja secara tradisional, orientasi utama pengelolaan adalah kepentingan organisasi; perkembangan baru ini menunjukkan pergeseran orientasi ke kepentingan sumber daya manusia, tanpa mengorbankan kepentingan organisasi.

Dinyatakan dengan cara lain, manajemen sumber daya manusia justru berupaya agar tujuan dan sasaran organisasi semakin lancar pencapaiannya karena manusia yang mendapat perlakuan yang tepat menampakkan kinerja yang semakin tinggi dan perilaku yang positif.

Oleh karena itu, berbeda dengan pendekatan manajemen kepegawaian gaya tradisional, yang antara lain mempunyai ciri-ciri:

1. Perlakuan yang legalistik,
2. Perhatian utama pada ketatausahaan kepegawaian,
3. Pertimbangan promosi atas dasar senioritas,
4. Pemberian imbalan dengan penekanan pada yang bersifat ekstrinsik,
5. Penonjolan kewajiban pegawai pada organisasi.

Manajemen sumber daya manusia mengubah makna ciri ciri tersebut tanpa meninggalkan segi-segi positifnya. Bagi suatu birokrasi, perkembangan pengelolaan sumber daya manusia menimbulkan berbagai pertanyaan (tantangan) yang memerlukan jawaban atau respons yang tepat.

Pertama, kini semakin disadari bahwa setiap pejabat pimpinan adalah manajer sumber daya manusia. Berarti diperlukan pola interaksi baru antara seorang pejabat pimpinan dan satuan kerja yang menangani sumber daya manusia. Diperlukan interpretasi baru tentang "wewenang staf" dan "wewenang lini" sepanjang pengelolaan sumber daya manusia.

Kedua, sampai sejauh mana senioritas dalam penempatan dan promosi seseorang diperhitungkan karena saat ini *meritocracy* tampaknya semakin dirasakan lebih penting ditonjolkan dibandingkan dengan masa kerja seseorang.

Ketiga, langkah-langkah apa yang perlu diambil agar imbalan yang bersifat intrinsik diterima oleh para pegawai sebagai "kompensasi" terhadap imbalan ekstrinsik yang umlahnva lebih

rendah dari yang diberikan oleh organisasi swasta mengingat kemampuan pemerintah yang terbatas?

Keempat, berkaitan erat dengan pertanyaan di atas, sistem imbalan ekstrinsik mana yang lebih tepat, apakah *mono scalesalary system* ataukah *multy scale salarysystem*? Kebijakan dalam sistem pengupahan dan penggajian harus memberikan jawaban yang jitu terhadap pertanyaan ini.

Kelima, mengingat beragamnya fungsi yang bersifat spesialisik yang harus diselenggarakan oleh satuan-satuan kerja dalam suatu birokrasi, apakah tepat apabila para tenaga profesional membentuk berbagai "korps" seperti korps guru, korps dosen, korps dokter, korps tenaga paramedic, korps diplomat, korps tenaga teknis dan sebagainya? Pilihan lain adalah dibentuknya suatu organisasi pegawai negeri, terlepas dari spesialisasi profesionalnya. Perlu analisis yang mendalam tentang masing-masing alternatif tersebut.

Keenam, berkat taraf hidup yang meningkat, dibarengi oleh mutu gizi yang semakin tinggi dan kemajuan di bidang kedokteran, saat ini harapan hidup semakin lama semakin meningkat pula. Kenyataan tersebut mengangkat masalah usia pensiun kepermukaan. Mestinya kebijaksanaan tentang seseorang mencapai usia pensiun disesuaikan dengan meningkatnya harapan hidup lebih lama. Demikian beberapa hal penting dalam manajemen sumber daya manusia dalam kaitannya dengan peningkatan sistem kerja suatu birokrasi.

e. Bidang keuangan

Salah satu bidang yang penting disoroti dalam rangka pemenuhan paradigma birokrasi yang ideal adalah keuangan. Ada dua segi administrasi keuangan, yaitu segi penerimaan dan segi pengeluaran.

Penerimaan dapat digolongkan pada dua jenis, yaitu penerimaan dalam negeri yang terdiri atas berbagai jenis pajak, penerimaan bukan pajak dan tabungan pemerintah, dan penerimaan luar negeri dalam berbagai bentuknya. Mengenai penerimaan dari pajak yang harus ditekankan ialah:

1. Pemungutan pajak harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan,
2. Berbagai tarif pajak harus mencerminkan keadilan,

3. Prinsip keadilan dalam sistem perpajakan terwujud dalam sistem yang progresif,
4. Jenis-jenisnya harus dalam batas-batas kemampuan masyarakat untuk memikulnya.

Penerimaan bukan pajak terdiri atas berbagai pungutan karena jasa-jasa tertentu yang diberikan oleh pemerintah kepada para warga yang membutuhkannya.

Tidak sedikit tantangan yang dihadapi oleh birokrasi dalam hal penerimaan negara, misalnya mengenai sistem perpajakan. Menerbitkan undang-undang perpajakan yang betul-betul dirasakan adil oleh seluruh lapisan bukan merupakan tugas yang mudah karena persepsi berbeda-beda tentang keadilan. Masalah keadilan biasanya tercermin pada tarif yang progresif. Sasarannya ialah warga masyarakat berpenghasilan tinggi dikenakan tarif yang jauh lebih tinggi. Birokrasi ditantang untuk menemukan berbagai tarif progresif yang tepat.

Jika tarif yang tepat itu berhasil ditemukan, timbul masalah kejujuran pada warga untuk menunaikan kewajibannya. Dalam hal ini membayar pajak secara jujur dan benar apalagi sistem pajak yang berlaku didasarkan pada metode penilaian sendiri (*self assessment*). Di mana pun, selalu ada wajib pajak yang tidak jujur dalam menghitung besarnya pajak yang harus dibayarnya. Bahkan, tidak jarang ditemukan pengelakan kewajiban membayar pajak (*tax evasion*).

Yang dapat menjadi patologi birokrasi ialah terjadinya kolusi antar anggota birokrasi, khususnya petugas pajak, dengan para wajib pajak tertentu yang jelas didasarkan pada kepentingan pribadi, tetapi merugikan negara. Kasus yang menimpa Gayus Tambunan tahun 2013 merupakan salah satu contoh betapa patologi birokrasi telah merambah birokrasi pemerintahan, khusus bidang perpajakan.

Penerimaan negara yang tidak kalah pentingnya mendapat perhatian adalah penerimaan dalam bentuk devisa hasil ekspor atau perdagangan internasional. Tentunya, komoditas ekspor berbeda dari satu negara ke negara lain. Akan tetapi, terlepas dari hal itu, yang didambakan oleh setiap negara adalah surplus dalam perdagangan internasionalnya dalam arti nilai ekspornya lebih besar daripada nilai impornya.

Dalam era global ekonomi seperti sekarang ini, tidak sedikit tantangan yang dihadapi oleh suatu birokrasi. Beberapa contohnya adalah:

1. Kekurang berhasilan GATT menyelesaikan masalah-masalah perdagangan dan tarif berbagai komoditas;
2. Masih adanya berbagai negara yang menganut kebijaksanaan proteksionistik untuk komoditas tertentu, seperti pertanian dan tekstil;
3. Persaingan yang makin ketat antar negara pengekspor komoditas sejenis, yang masing-masing ingin merebut pangsa pasar yang lebih besar di pasaran internasional;
4. Tuntutan konsumen internasional akan mutu produk yang tinggi;
5. Jaminan kontinuitas pengadaan komoditas yang dibeli, harga yang bersaing dan bahkan juga kemasan yang menarik;
6. Karena makin gencarnya upaya untuk pelestarian lingkungan, tuntutan agar industri penghasil barang berusaha untuk "lebih bersih" dalam arti pengurangan polusi udara dan limbah industri;
7. Ada negara industri maju yang menjadikan ekonomi sebagai isu politik, seperti ancaman embargo impor negara-negara lain yang menurut persepsi negara tersebut mengabaikan hak-hak asasi manusia, khususnya para buruh;
8. Persaingan yang semakin kuat dalam menarik minat para investor luar negeri di setiap negara antara lain melalui penyediaan berbagai fasilitas produksi, insentif finansial, *tax holiday*, penyederhanaan proses perizinan, jaminan mentransfer keuntungan ke negara asal, dan stabilitas politik.

Masih menyoroti penerimaan negara, gejala yang jelas terlihat saat ini ialah semakin gencarnya mencari bantuan luar negeri. Bantuan luar negeri ini dapat berupa bantuan, hibah, pinjaman lunak atau pinjaman komersial. Sumbernya pun beragam, seperti pemerintah asing, konsorsium negara-negara tertentu, lembaga-lembaga keuangan internasional, seperti bank dunia dan IMF, bank-

bank pembangunan regional seperti ADB (Bank Pembangunan Asia), serta bank-bank swasta lainnya yang bersifat komersial.

Sisi lain administrasi keuangan ialah pengeluaran atas belanja negara. Semua negara menganut sistem anggaran berimbang yang berarti jumlah penerimaan sama dengan pengeluaran, satu kondisi yang sangat sulit dicapai. Kecenderungan yang sering terlihat adalah defisit. Oleh karena itu, suatu birokrasi dihadapkan pada berbagai tantangan berat dalam mengelola keuangan negara. Contoh-contoh tantangan tersebut dapat dilihat pada uraian berikut.

Pertama, karena kegiatan pemerintah semakin luas, baik dalam arti kegiatan rutin maupun pembangunan, harus diupayakan agar pengeluaran benar-benar didasarkan pada prinsip efisiensi dan efektivitas. Artinya, harus dicegah adanya pemborosan.

Kedua, jangan sampai terjadi kebocoran anggaran (keuangan). Harus diusahakan agar semua penerimaan masuk ke kas negara dan dalam pengeluaran tidak terjadi korupsi atau penyalahgunaan uang negara.

Ketiga, birokrasi harus bekerja atas dasar skala prioritas yang jelas dan rasional yang harus dikaitkan dengan keseluruhan kegiatan dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran nasional.

Keempat, sarana dan prasarana kerja yang dimiliki harus diusahakan agar masa pemanfaatannya selama mungkin, yang berarti bahwa pemeliharaan mutlak perlu mendapat perhatian.

Kelima, pemanfaatan pinjaman dari luar negeri perlu mendapat perhatian khusus dan merupakan tantangan tersendiri karena berbagai alasan berikut :

1. Pinjaman dari luar negeri berarti utang yang bergantung pada persyaratan yang telah disepakati bersama, suatu hari kelak harus dibayar kembali. Oleh karena itu, sangat penting memperhitungkan kemampuan nasional untuk membayar utang tersebut. Generasi yang akan hidup pada masa depan tidak boleh dibebani dengan utang di luar kemampuan untuk menyelesaikannya.
2. Karena pada hakikatnya suatu pemerintahan negara harus membiayai berbagai kegiatannya atas dasar kemampuannya sendiri, pinjaman luar negeri hendaknya tidak digunakan untuk membiayai kegiatan rutin pemerintahan, melainkan untuk mempercepat laju dan memperluas kegiatan pembangunan.

3. Dalam melakukan pinjaman luar negeri, kemampuan negara untuk menservis utang yang ada harus diperhitungkan. Saat ini dalam administrasi keuangan negara dikenal *Debt Service Ratio* (DSR) yang artinya beban menservis utang dikaitkan dengan persentase penerimaan ekspor yang diperuntukkan menservis utang itu. Banyak pakar yang berpendapat bahwa beban tersebut sekitar 20%.
4. Kebanggaan (harga diri) nasional menuntut agar pemerintah memiliki ketegaran politik dan ekonomi sehingga mampu menangkal upaya negara pemberi pinjaman yang mungkin menjadikannya sebagai alat penekan di bidang politik.

Jelaslah, bahwa paradigma birokrasi yang ideal menuntut pengelolaan keuangan negara secara berdaya guna dan berhasil guna.

F. Bidang logistik

Tugas-tugas yang harus ditangani dalam penyelenggaraan pemerintahan negara akan semakin meningkat, bukan hanya dalam arti jumlahnya, tetapi juga jenis dan intensitasnya. Peningkatan tersebut jelas menuntut tersedianya sarana dan prasarana kerja dengan jumlah yang besar, jenis yang makin beragam, mutu yang dapat diandalkan, dan dikelola berdasarkan prinsip-prinsip manajemen logistik yang mutakhir. Manajemen logistik mencakup seluruh proses pengelolaan logistik yang terdiri atas:

1. Perencanaan kebutuhan logistik dalam arti jumlah, jenis, mutu, dan harganya,
2. Pengadaan logistik,
3. Penyimpanan,
4. Distribusi,
5. Penggunaan,
6. Penghapusan.

Prinsip efisiensi berlaku mutlak dalam manajemen logistik. Tidak sedikit sarana dan prasarana kerja yang dimiliki oleh birokrasi dibeli dengan harga yang sangat mahal. Karena itulah, ditekankan pentingnya kecermatan dalam mengambil setiap langkah dalam pengelolaannya.

3. Pengembangan Citra

Telah disinggung di atas, bahwa di masyarakat, citra birokrasi pada umumnya bersifat negatif. Meskipun demikian, dapat dinyatakan bahwa tidak ada pimpinan pemerintahan negara yang "merestui" para bawahannya mengembangkan citra negatif yang dimaksud. Nilai-nilai seperti loyalitas, kejujuran, semangat pengabdian, disiplin kerja, mendahulukan kepentingan bangsa di atas kepentingan sendiri, tidak memperhitungkan untung rugi dalam pelaksanaan tugas, kesediaan berkorban, dedikasi selalu ditekankan untuk dijunjung tinggi.

Banyak cara yang ditempuh untuk menghilangkan citra negatif tersebut dan dengan demikian diharapkan berkembangnya citra yang positif. Contohnya adalah sebagai berikut.

- a. Penekanan dalam berbagai kesempatan pada pentingnya para anggota birokrasi memegang teguh sumpah atau janji yang diucapkan ketika diangkat sebagai atau ketika diberi kepercayaan untuk menduduki jabatan tertentu. Penekanan itu dimaksudkan serius, bukan sekadar formalitas yang tanpa makna.
- b. Peningkatan kesejahteraan para pegawai beserta keluarganya. Karena harus diakui bahwa kemampuan pemerintah memberi imbalan yang tinggi kepada para pegawainya selalu terbatas, perhatian pada motivasi ekstrinsik biasanya mendapat porsi yang tidak kecil artinya.
- c. Mendorong proses demokratisasi dalam kehidupan masyarakat, antara lain dalam bentuk peningkatan pengawasan sosial agar penyimpangan oleh para anggota birokrasi semakin berkurang.
- d. Pengurangi peranan (campur tangan) birokrasi dalam berbagai kegiatan dalam masyarakat yang semakin maju.

H. Peranan Birokrasi

Di Indonesia masih banyak orang yang mempunyai pengertian dan pandangan yang keliru tentang birokrasi, sampai tidak jarang kita mendengar ucapan yang memaki-maki "birokrasi". Padahal birokrasi itu bagi setiap organisasi yang cukup besar justru menjadi stabilisatornya, menjadi pemantap kelangsungan kehidupannya.

Birokrasi lahir di Eropa Barat sejak abad ke-17, dan hingga kini letap menjadi salah satu penyebab kestabilan kehidupan masyarakat Eropa Barat (dengan segala kelemahannya). Birokrasi punyai tiga arti, yakni:

1. Tipe organisasi yang khas,
2. Sistem ,
3. Jiwa kerja yang tertentu.

Sebagai tipe organisasi tertentu, birokrasi cocok sekali untuk melaksanakan dan menyelenggarakan suatu macam pekerjaan yang terikat pada peraturan yang bersifat rutin, artinya volume pekerjaan besar tetapi sejenis dan bersifat berulang-ulang, dan pekerjaan yang memerlukan keadilan merata dan stabil. Misalnya kantor catatan sipil, kantor pajak, kantor pendaftaran tanah (kadaster), kantor kas kota, kantor bendahara negara, kantor pendaftaran penduduk.

Sebagai suatu ***tipe organisasi*** tertentu, birokrasi pada pokoknya hanya terdiri atas empat prinsip organisasi, yaitu:

1. Spesialisasi, artinya pembagian dan penugasan kerja yang ketat, *one man-onejob*, satu orang-satu jabatan;
2. Hierarki, artinya jabatan-jabatan dikordinasi secara garis-garis lurus sehingga merupakan jaringan hierarki yang tegas dan ketat, *one man-one boss*, satu orang-satu kepala atasan;
3. Sistem kerja yang ketat, semua pekerjaan dijalankan menurut prosedur, metode, dan formulir tertentu yang dituang ke dalam peraturan yang dipertahankan secara keras, ketat, konsekuen;
4. Impersonalitas, semua pekerjaan dilakukan tanpa pandang bulu, tidak mengenal prioritas atau status sosial orang-orang yang harus dilayani. Semua orang diperlakukan menurut nomor urut; cara bekerjanya seolah-olah tidak memakai perasaan, tidak ada pilih kasih, tidak ada pamrih atau perhitungan keuntungan apa-apa.

Seorang yang memimpin suatu bagian atau seksi atau kantor yang mempergunakan tipe organisasi "birokrasi" ini disebut "kepala... "chef", "chief", dan harus hafal semua peraturan yang

menjadi tanggung jawabnya dan yang harus dilaksanakan oleh bawahannya.

Di Eropa Barat dan pada zaman Hindia Belanda dulu, semua kepala kantor bersikap sebagai "birokrat", hafal semua peraturan, cara kerja, dan cara memimpin pegawai-pegawai bawahannya stabil, melayani masyarakat tanpa pilih bulu, tidak banyak bicara, dan roda pekerjaan sehari-hari berjalan seperti arloji; perhitungan waktunya tepat, dan janji-janjinya selalu tepat.

Sebagai **sistem**, birokrasi adalah sistem kerja yang berdasar atas tata hubungan kerja sama antara jabatan-jabatan (atau pejabat-pejabat) secara *zakelijk* (langsung mengenai persoalan atau halnya), formal (tepat menurut prosedur dan peraturan yang berlaku), dan berjiwa impersonal (tidak ada sentimen, tanpa emosi atau pilih kasih, tanpa pamrih atau prasangka).

Sebagai **jiwa kerja**, birokrasi merupakan jiwa kerja yang kaku, seolah-oleh bekerja seperti mesin, dengan disiplin kerja yang keras dan sedikit pun tidak mau menyimpang dari apa yang diperintahkan oleh atasan atau ditetapkan oleh peraturan.

Berkat adanya birokrasi yang kuat, berbagai negara di Eropa Barat tidak terombang-ambing oleh perubahan kabinet atau menteri, dan juga tidak terombang-ambing oleh adanya undang-undang atau peraturan-peraturan, atau *policy-policy* pemerintah yang baru.

Kelemahan terbesar daripada birokrasi adalah kekakuannya atau infleksibilitasnya. Jika seseorang yang mempunyai urusan sedang memburu waktu, atau secara mendadak harus memperoleh sesuatu, orang tersebut tidak akan dapat berbuat apa-apa, kecuali dia bertemu langsung dengan kepalanya yang tertinggi dan dapat meyakinkan kepala tersebut dengan bukti-bukti nyata bahwa dia memang memerlukan pengecualian.

Keuntungannya adalah dengan adanya birokrasi yang kuat, orang dapat membuat rencana jauh di muka sebab birokrasi yang kuat dapat memberikan kepastian dalam banyak hal dan faktor *planning*.

Oleh karena itu, kita berani memberikan uraian mengenai birokrasi bagi pembangunan dan stabilisasi keadaan di Indonesia, dan berharap publik untuk tidak memaki-maki birokrasi. Boleh memaki-maki "red tape" atau "birokralisme" atau "kelambatan yang dibuat-buat", yang sebenarnya merupakan mismanagement, tetapi

jangan memaki-maki birokrasi. Di Indonesia, pada saat ini justru kurang mempunyai birokrasi. Oleh karena itu, kurang bahkan tidak ada kestabilan kerja.

Jika benar-benar ingin menjadi bangsa, negara, dan masyarakat modern, syarat utama adalah membangun. Kembali ke birokrasi kita, yang sebelum perang dunia ini sudah cukup baik, kemudian menjadi hancur sewaktu pendudukan Jepang dan perang kemerdekaan. Sebab, pangkal dan dasar kehidupan masyarakat modern adalah birokrasi.

Walaupun dimaki-maki dan dicemoohkan oleh orang-orang yang merasa terbatas atau terhalang gerak-geriknya atau usaha-usahnya oleh birokrasi, tidak dapat disangkal, bahwa stabilisator masyarakat Eropa dan Jepang adalah birokrasinya yang kuat. Banyak hal dan urusan di dalam masyarakat kita yang sekarang berantakan atau urusannya lambat bukan karena birokrasi, melainkan karena birokrasi yang tidak baik. Jika birokrasi baik, segala macam urusan yang memerlukan "paper work", surat menyurat, izin-izin, surat-surat keterangan, dan sebagainya, bisa berjalan lancar, teratur seperti jalannya jarum jam, diselesaikan oleh pegawai yang bekerja seperti mesin, tidak pandang bulu, dan tidak terpengaruh oleh emosi.

Negara dan masyarakat modern merupakan organisasi yang besar, demikian pula perusahaan-perusahaan besar yang merupakan salah satu ciri khas dari abad ke-20. Menurut penyelidikan dari berbagai sarjana administrasi atau sarjana manajemen, seperti dr. Rosemary Stewart, kondisi organisasi besar ditentukan oleh birokrasinya. Dengan perkataan lain, organisasi besar mana pun tanpa birokrasi yang kuat, tidak akan bisa bertahan; birokrasi merupakan inti dari setiap organisasi yang besar atau membesar.

George Terry pun mengakui bahwa di Amerika Serikat, yang rakyatnya tidak senang kepada birokrasi, perkembangan tenaga tata usaha makin besar dengan kepesatan penerapan *modern science and technology* ke dalam organisasi-organisasi pemerintahan dan niaga (*business*). Pada tahun 1970 tenaga tata usaha melampaui 17 juta orang, yang berarti lebih 17% dari seluruh tenaga kerja (*work force*) Amerika Serikat, naik 300% dalam waktu 30 tahun, walaupun sudah ditekan jumlahnya melalui penggunaan komputer dan mesin kantor modern yang fantastic dan sangat menakjubkan.

Eropa Barat lebih menguntungkan keadaannya (terutama keadaan mental dan tradisi masyarakatnya) daripada Amerika Serikat karena birokrasi modern di Eropa sudah berkembang sejak pertengahan abad ke-17 sehingga efek dari modernisasi di kalangan masyarakat Eropa melalui penerapan **modern science and technology** dalam abad ke-20 ini, tidak begitu menggoncangkan.

Di samping faktor-faktor kebudayaan lain, maka ketenangan masyarakat Eropa disebabkan birokrasinya yang kuat. Perubahan yang terjadi (perubahan politik, perubahan kabinet/pemerintah, perubahan undang-undang, perubahan harga, perubahan *policy* pemerintah, dan sebagainya), efek-efeknya yang mungkin menggoncangkan kehidupan masyarakat sehari-hari, dapat dinetralisasi atau ditampung oleh "mesin birokrasi", yang tidak mau digoncangkan atau diselewengkan.

Birokrasi itu, di dalam suatu organisasi negara atau organisasi niaga atau perusahaan, merupakan sistem dan organisasi infrastruktural yang menyelenggarakan pekerjaan kertas (*paperwork, paper romslomp*) secara teratur, menurut spesialisasi, garis garis penyaluran, dan saluran tertentu, dan berlangsung secara impersonal tidak mengenal oknum-oknum, perasaan-perasaan, atau dalih-dalih orang-orang tertentu, ibarat suatu mekanisme mesin.

Pusat-pusat (*central, centres*) birokrasi adalah kantor, biro, sekretariat, desk, dan sebagainya yang berhubungan satu sama lain secara tertentu.

Pekerjaan kertas (*paper work*) berkisar pada kertas atau *paper* atau *papier* (apakah namanya surat, nota formulir, arsip dokumen, sertifikat, dan sebagainya) yang memuat suatu datum atau data, formasi, dan pada dasarnya hanya bersifat enam macam *handling* yaitu: (1) **menerima** (*to receive, ontvangen*), (2) **mencatat** (*to record, to register, aantekenen, registreren*), (3) **menyortir** (*to classify, sorteren, classificeren, rubriceren*), (4) **mengolah** (*to process, verwerken, to compute, to analyse*), (5) **menyimpan** (*store, bewaren*), dan (6) **menyampaikan** (*to send, to communicate, verzenden, versturen*).

Kertas atau *papier* (Belanda) atau *paper* (Inggris) adalah setiap benda yang dapat ditulis dengan pena atau pen. Kertas bisa berupa kertas modern seperti yang dikenal sekarang, bisa juga kulit,

binatang kulit pohon, daun, dan segala macam benda berupa lembaran.

Surat dalam bahasa Indonesia adalah setiap "kertas" yang ada tulisannya yang bermakna atau bermaksud. Makna atau maksud tersebut bisa berupa data informasi (pengetahuan), atau berita pemberitahuan, *nieuws, news*. "(Albert Lepawsky, 1955).

Pena atau kalam atau pen adalah setiap benda yang bisa dipakai untuk menulis. Dahulu banyak dipakai bulu ayam atau burung, kemudian logam, tulang, isi (vulpen) atau fountain dan akhirnya bolpen (*ballpoint*).

Tulisan pun mengalami perkembangan. Semula manusia menulis dengan tangan, dan sampai dengan generasi di Indonesia bangga mempunyai tulisan tangan yang jelas dan atau indah. Tulisan tangan kemudian diganti dengan mesin tulis (*tikmachine*), *typewriter* (Inggris), yang makin lama semakin sempurna sejak orang tidak lagi membanggakan tulisan tangan, sehingga pada waktu ini tulisan tangan generasi baru lebih menyerupai cakaran ayam daripada tulisan manusia yang mempunyai kecerdasan.

Pekerjaan kertas atau *paper work*, yang merupakan bagian integral dan penting dari kehidupan manusia modern, pada hakikatnya merupakan pekerjaan surat-menyurat, dan pada dasarnya terdiri atas:

1. Penerima yang mempunyai arti yuridis (hukum) amat penting, registrasi, agenderen, penomoran, dan sebagainya yang sangat penting, bahkan vital, bagi proses selanjutnya;
2. Identifikasi, klasifikasi, rubrikasi, kategorisasi, indeksing, dan sebagainya.
3. Analisis, terjemahan, penyandian, interpretasi, transformasi menjadi diagram, grafik, statistik, tabel, ikhtibar, vademekum, buku pintar, dan sebagainya, *Filing, microfiling*, konservasi, dokumentasi, dan sebagainya dan penerimaan pencatatan pos biasa, segera, kilat, tercatat, telegrasi, radiografi, *telexing*, dirias kurir, dan sebagainya.

Kertas-perkertas, Surat-persuratan, adalah wadah dan pembawa dari bahasa manusia, bahasa masyarakat manusia. Semakin maju dan modern seseorang atau masyarakat, semakin eksak bahasanya, semakin logis dan rasional bahasanya, sehingga

berkembang menjadi bahasa modern. Bahasa Indonesia sedang berkembang menjadi bahasa modern. Syarat mutlak bagi bahasa modern adalah adanya kamus dan ensiklopedi nasional (resmi atau tidak resmi), seperti misalnya *Carouse* di Prancis, *Van Dale* dan *Winkler Prins* di Nederland, *Oxford* di Inggris, *Webster* di Amerika Serikat, dan *Brockhaus* di Jerman.

Bahasa modern terdiri atas istilah-istilah yang merupakan nama dari suatu "pengertian" yang dirumus se-eksak-eksaknya dengan definisi atau deskripsi dan nama lambang suatu ide.

Bahasa nonmodern masih terdiri atas kata-kata yang mempunyai arti menurut konsensus dalam suatu masyarakat, bergantung pada saat diucapkan, dari gerak-gerik anggota badannya, atau bunyi suaranya.

Untuk bahasa modern secara mutlak diperlukan kemahiran menulis, membaca, menikir, menghitung, dan merumus. Manusia menulis, merumus, dan membaca segala apa yang dipikirkan. Menikir berarti mencari dan mengolah data untuk menjawab segala macam pertanyaan yang berakhir dengan (1) mengetahui apa yang hendak diketahui, (2) mengetahui apa yang hendak dinilai, dan (3) mengetahui apa yang hendak dibuat atau diperbuat. Menghitung adalah memikirkan dengan dan melalui lambang-lambang eksakta dan universal, artinya tidak terikat pada suatu orang, barang, tempat, atau waktu tertentu. Berpikir secara matematis atau eksak merupakan syarat mutlak bagi kehidupan dan masyarakat modern. Sebab, semakin modern kehidupan seseorang, semakin abstrak tata cara kehidupannya. Sebaliknya, semakin primitif, semakin miskin materiil dan spiritual, semakin konkret, ordinar, *banaal*, *laag bij de ffrond* tata cara kehidupannya, dan makin tidak memerlukan tulis-menulis apa-apa karena alam kehidupan manusia dan masyarakat demikian tidak merupakan "alam dunia pengetahuan", tetapi alam dunia dongeng, cerita, dan takhyul.

Dari uraian tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa "paper work" ketatausahaan sudah merupakan bagian mutlak atau bagian integral dari kehidupan manusia dan masyarakat modern. Harus diakui bahwa *paper work* bagi kita yang hidup dinamis, merupakan sesuatu yang *vervelend*, menjemukan, mengganggu pikiran atau ketenangan. Akan tetapi, di balik itu, *paper work* merupakan sesuatu yang tidak bisa dielakkan jika ingin maju dan tidak tertinggal zaman.

Jadi, harus mencari akal dan ilmu yang dapat membantu dalam mengatasi masalah paperwork atau ketatausahaan. Ilmu yang paling cocok adalah ilmu kesekretariatan atau ilmu perkantoran dan dapat dilanjutkan dengan ilmu komputer dan ilmu Management Information System (MIS).

Untuk mencapai tujuan di atas, kita harus mengembangkan diri sehingga secara minimal menjadi manusia birokrasi. Artinya, manusia yang kuat kerjanya berkat keahliannya di belakang meja. "Biro" atau "bureau" berarti meja atau (bisa juga) kantor. "Krasi" berasal dari "kratein", yang berarti kuat atau kekuatan. Jadi, manusia birokrasi adalah manusia yang bisa menguasai, mengendalikan pekerjaannya atau arahnya dari belakang mejanya.

Untuk menjadi manusia modern, harus mengembangkan diri menjadi manusia kerja atau *homo faber*, manusia teknis, manusia konstruktur, manusia teknikus, manusia pencipta karya yang makin besar, makin memerlukan kerja sama antara berbagai homo faber atau teknisi, dan untuk koordinasi kerja sama, diperlukan birokrasi, kemudian organisasi, manajemen, rasionalisasi, dari akhirnya administrasi.

Sebelum menjadi *homo faber*, manusia masih merupakan homo animal, manusia yang hidup di dunia ini sekadar untuk makan (*nutrition*) dan berkembang biak (*reproduction*), hidup dari apa yang diberi oleh alam, hidup berburu dan memungut buah-buahan, sayur-mayur, serta akar-akar tanaman tanpa mengerahkan kecerdasan dan teknologi yang bertaraf tinggi. Manusia nonmodern ini paling tinggi mampu hidup dalam lingkungan masyarakat adat yang segala sesuatunya berlangsung menurut adat kebiasaan. Ia tidak mampu (*unfit*) untuk ikut hidup dalam suatu masyarakat modern (*modern community*) yang hidup berdasarkan spesialisasi (*division of labour*), organisasi, *sistem* (menurut prosedur, metode), dan formulir tertentu.

Untuk mudahnya, perkembangan manusia dan masyarakat dilukiskan sebagai berikut. Manusia nonmodern hidup dalam tiga tingkatan, yakni: (1) manusia liar, (2) manusia nomadik, (3) manusia masyarakat adat.

Manusia liar atau manusia antropologis adalah manusia yang taraf hidupnya tidak seberapa tinggi di atas hewan, hidup untuk

makan dan berkembang biak. Sifat hidupnya biologis, emosional, bernaafsu tanpa kendali.

Manusia nomadik adalah manusia yang masih bertaraf untuk makan dan minum dan reproduksi, tetapi tidak berburu lagi, tetapi memelihara. Mereka hidup mengembara secara berkelompok, mengikuti keadaan iklim untuk keperluan makanan ternaknya. Sifat hidup mereka masih biologis dan emosional kasar

Manusia masyarakat-ulat adalah manusia yang sudah lebih tinggi dari pada taraf untuk makan dan reproduksi. Mereka mulai hidup dari pertanian dan peternakan yang lebih tinggi taraf penyelenggaraannya, hidup dari kerajinan (*nijverheid, industry*), dan teknologi yang makin tinggi. Tata-cara kehidupannya diatur menurut tradisi, adat kebiasaan, takhyul, dan pendapat sesepuh, yang tua, berpengaruh, atau terkemuka, tanpa kemampuan rasional pada rakyat biasa untuk menilai kebenaran (*truth*) atau kewajaran (*feasibility*). Kehidupan sehari-hari masih didorong atau diliputi oleh kepercayaan, kesetiaan pribadi, sentimen, emosi halus,

perasaan-perasaan yang bermacam-macam.

Manusia terus berkembang cara berpikirnya, cara hidupnya, cara hidup bermasyarakatnya, sehingga menginjak taraf manusia modern. Manusia modern dilihat atau diukur dari kemampuan serta cara berpikirnya, dan tata cara daya-upayanya, hidup dalam beberapa tingkatan, dengan satu ciri khas yang sama, hidup rasional, memakai logika, rasio, sistem (keteraturan), kalkulasi, dan metode. Secara disederhanakan, tingkatan-tingkatan tersebut adalah: (1) manusia kerja rasional (*homo faber*), (2) manusia birokrasi, (3) manusia organisasi, (4) manusia manajemen, (5) manusia rasionalisasi, (6) manusia administrasi.

Manusia kerja atau *homo faber* adalah manusia yang sudah mengetahui banyak tentang alam sekelilingnya karena sudah hidup dan mempelajari alam, unsur-unsurnya, dan hukum-hukumnya sehingga dapat menarik manfaat dari alam. Manusia belajar ilmu alam, ilmu pesawat, ilmu kimia, biologi, ilmu hitung, matematika, dan sebagainya, sehingga mampu menciptakan sesuatu yang bermutu teknis tinggi dan mampu menentukan objektif.

Manusia birokrasi adalah manusia yang menyukai pekerjaan kertas, yang sadar akan pentingnya surat-surat untuk mengatur dan menguasai pekerjaan, baik pekerjaan sendiri maupun (atau

terutama) pekerjaan orang lain. Manusia birokrasi menyukai pekerjaan ajeg dan teratur, pekerjaan yang tertentu berdasarkan spesialisasi dan *division of work*, pekerjaan yang teratur berdasarkan perintah, instruksi, dan pimpinan tertentu, menyukai cara bekerja yang sistematis dan metodis menurut tata cara yang dipehitungkan, dan stabil tidak berubah-ubah dengan terlalu cepat, serta menyukai cara-cara bekerja yang zakelikk, impersonal, tidak berdasarkan perasaan pribadi, tidak melayani kehendak atau kesewenangan orang-orang pribadi.

Manusia birokrasi adalah tipe manusia rasional yang stabil, suka bekerja teratur, tertib, tidak ada sentimen, dan bekerja teratur, tanpa banyak bicara atau tuntutan. Adanya manusia-manusia birokrasi, yang harus dididik dan dilatih secara teliti dan kemudian digaji serta dijamin dengan baik, merupakan syarat mutlak bagi pengembangan suatu birokrasi.

Seorang yang karena pengalamannya dan keahliannya di dalam birokrasi, mampu mengendalikan sejumlah pekerja tertentu, praktis, hanya dari belakang mejanya dinamakan seorang birokrat.

Administrasi negara dan organisasi besar pada umumnya, memerlukan banyak birokrat untuk menjaga kestabilan, prefeksi ketatausahaan, dan kontinuitas jalannya berbagai pekerjaan.

Manusia organisasi adalah lanjutan dari manusia birokrasi. Dia adalah seorang yang mampu mengendalikan sekelompok orang guna bekerja sama secara tim, bersikap keras dan disiplin, mematuhi segala sesuatunya yang merupakan konstitusi, anggaran dasar dan rumah tangga organisasi, peraturan, prinsip, etika, dan moral organisasi, serta mampu membuat orang-orang bawahannya bersikap secara organisatoris juga.

Manusia organisasi sudah lebih fleksibel daripada manusia birokrasi, dan kemampuan khasnya terletak pada kebiasaannya untuk *delegation of authority*, untuk menemukan dan mendidik orang-orang yang dapat dilimpahi wewenang pengambilan keputusan sendiri yang tepat. Jika tidak, dia akan mengalami kesulitan untuk mengendalikan operasi-operasi kerja yang kompleks.

Manusia manajemen adalah manusia rasional yang merupakan lanjutan dari manusia organisasi. Dia adalah manusia yang mampu mengendalikan dan mengembangkan operasi kerja melalui

kemampuan *planning* dan *actuating*-nya. Jika manusia birokrasi kuat dalam pengembangan sistem kerja yang stabil, yang dagelijk, yang bekerja, tertib, dan kontinu serta impersonal, *manusia organisasi* kuat dalam pengembangan dan pengendalian organisasi kerja serta sistem kerja melalui pengembangan etika, moral, morel, disiplin yang kukuh dan pelimpahan wewenang yang jitu, *manusia majemen* kuat dalam pengembangan serta pengendalian organisasi kerja, sistem kerja, dan operasi kerja yang terdiri atas berbagai kesatuan organisasi dan kesatuan sistem kerja sekaligus. Untuk itu, diperlukan kemampuan ilmiah, seperti *leading*, *staffing*, *gotiating*, *financing*, dan *personnel development*.

Manusia rasionalisasi adalah perfeksi dari manusia manajemen yang kuat dalam efisiensi. Pada tahap pertama, kuat di dalam mencapai efisiensi melalui *behaviourapproach* antara lain *time* dan *motion studies*, pada tahap kedua, kuat di dalam mencapai efisiensi melalui *decision making approach*, dan pada tahap ketiga, kuat di dalam mencapai efisiensi melalui *biologico matematisal approach*.

Pada tahap ketiga, manusia manajemen sudah melakukan kybernetisasi (memakai cybernetics) yang merupakan lanjutan dari kanisasi otomasi atau otomatisasi dan komputerisasi. Ilmu kybernetisasi adalah ilmu sistem pengendalian (control) dan komunikasi.

Manusia administrasi adalah lanjutan dari manusia manajemen, yakni manusia yang sudah mampu mengendalikan secara efektif dan efisien suatu konglomerat dari operasi yang masing-masing dipimpin dan dikendalikan oleh manusia manajemen. Kekuatannya tak pada *overall policy making*, *overall planning*, *programming*, *budgeting*, *systems approach*, dan *administrative control*.

Dari uraian-uraian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa usaha modernisasi harus melalui tahapan-tahapan tertentu. Untuk menjadi manusia modern pada umumnya, pangkal tolaknya adalah menjadi *homo faber*. Untuk menjadi manusia manajemen dan manusia administrasi, pangkal tolaknya adalah manusia birokrasi.

Dari pandangan tersebut di atas, jelas betapa pentingnya birokrasi bagi perkembangan bangsa dan negara. Bagi pengembangan birokrasi, perlu dikembangkan unit-unitnya, yakni *office* atau kantor. Kantor adalah pabrik pengolah data, untuk

menjadi informasi diperlukan oleh pimpinan; untuk kelangsungan hidup organisasi diperlukan informasi.

Pada saat ini ada empat macam kantor, empat macam tata usaha atau *information handling*, yakni (1) kantor tata usaha umum, yang merupakan sekretariat, dan fungsinya memperlancar jalannya komunikasi pimpinan, (2) *kantor tata usaha pengolah data informasi teknis operasional*, (3) *kantor tata usaha pengolah data informasi sumber daya*, (tata usaha keuangan, tata usaha kepegawaian, tata usaha logistik), dan (4) *kantor tata usaha khusus* untukmemperlancar *pengambilan desisi (decision making yang kini sudah berkembang menjadi management information system)*. Dalam kantor-kantor konvensional, pengolah data adalah suatu organisasi.

Di dalam kantor-kantor di Eropa dan Amerika Serikat, pengolahan data banyak diambil alih oleh komputer. Dengan revolusi komputer yang sedang berlangsung di sana, sifat pegawai-pegawai kantor yang diperlukan sangat berubah. Yang diperlukan bukan lagi juru tulis dan klerk-klerk yang secara bersama-sama melakukan pengumpulan (*merging*), pengikhtisaran (*condensing*), dan redistribusi (*redistributing*) data, melainkan suatu *computer staff*, yang dibawah pimpinan seorang *data processing manager* (d.p.m.) melakukan pengolahan data secara sangat cepat, cermat dan dalam volume yang sangat besar. Komputerasi memerlukan tenaga-tenaga yang berkualitas tinggi, pendidikan yang mahal dan harus digaji mahal pula jika menghendaki *resultaat-resultaat* (hasil hasil) yang baik, terutama *programmers systems analysts and designers*, O & M (*organization and methods*) *men*, *operational researah men*, *data preparation men*, *data processing managers*, *computer maintenance engineers*, dan sebagainya.

*

B A B III.

BIROKRASI MASA DEPAN

A. Kinerja Birokrasi Publik

Kinerja organisasi mempunyai banyak pengertian. Kinerja berkaitan dengan operasi, aktivitas, dan misi organisasi (Interplan,1969:15). Kinerja juga berarti kualitas perilaku yang berorientasi pada tugas atau pekerjaan (Murphy dan Cleveland, 1995:113). Beberapa pendapat lain menyatakan bahwa kinerja sebagai prestasi kerja atau tingkat keberhasilan atau prestasi penyelenggaraan organisasi (Rue dan Byars,1984:375; Wibawa 1992:64; Atmosaudirjo,1997:11). Kinerja organisasi didefinisikan juga sebagai efektivitas organisasi secara menyeluruh untuk memenuhi kebutuhan yang ditetapkan dari setiap kelompok yang berkenaan melalui usaha-usaha yang sistematis dan meningkatkan kemampuan organisasi secara terus menerus untuk mencapai kebutuhannya secara efektif.

Kinerja organisasi dapat dibedakan berdasarkan penyelenggaranya menjadi organisasi bisnis dan organisasi publik. Konsep kinerja organisasi bisnis didasarkan asumsi sebagai badan yang mampu menentukan nasibnya sehingga apabila produktif akan dapat bersaing dengan organisasi lainnya. Kesehatan organisasi bisnis diukur berdasarkan gambaran keuntungan yang diperoleh. Organisasi bisnis merupakan suatu sistem yang dapat hidup sendiri dalam perekonomiannya yang berdasarkan mekanisme pasar sehingga indikator produktivitas terutama ditentukan oleh tingkat keuntungan yang dicapai.

Sementara itu, konsep produktivitas sektor publik menurut Balk dalam Kasim (1989:19-20), didasarkan asumsi-asumsi normatif yang menyatakan bahwa organisasi publik tidak sepenuhnya otonom, tetapi dikuasai oleh faktor-faktor eksterior. Organisasi publik secara hukum diadakan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dan tidak dimaksudkan untuk bersaing dengan organisasi publik lainnya. Kesehatan organisasi publik diukur berdasarkan kontribusinya terhadap tujuan politik dan kemampuannya mencapai hasil yang maksimal dengan sumber daya yang tersedia. Produktivitas organisasi dalam sektor publik

diukur dari segi kualitas hasil pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, terutama sejauh mana hasil tersebut dapat dicapai dengan standar yang diinginkan (Kasim: 1989 p. 19-20).

Sistem pengukuran kinerja sektor publik adalah suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan nonfinansial. Pengukuran kinerja juga merupakan suatu alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Pengukuran kinerja memiliki makna ganda, **pertama** sebagai pengukuran kinerja organisasi dan **kedua** merupakan alat evaluasi kinerja. Untuk melaksanakan kedua hal tersebut, terlebih dahulu harus ditentukan tujuan dari suatu program secara jelas. Setelah program dirancang, harus sudah termasuk penciptaan indikator kinerja atau ukuran keberhasilan pelaksanaan program sehingga dapat diukur dan dievaluasi tingkat keberhasilannya.

Pengukuran kinerja sektor publik menurut Mardiasmo (2001:121) mempunyai tiga tujuan sebagai berikut :

1. Membantu memperbaiki kinerja pemerintahan agar kegiatan pemerintah terfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja;
2. Pengalokasian sumber daya dan pembentukan keputusan;
3. Mewujudkan pertanggung jawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Sementara itu, Selim dan Woodward dalam Willock dan Harrow (1992) mengemukakan bahwa ada lima dasar yang bisa dijadikan kriteria kinerja sektor publik antara lain sebagai berikut ;

1. *Workload/demand/volume* pelayanan yang menunjukkan seberapa besar pelayanan disediakan.
2. *Ekonomi*, yang mewujudkan apakah biaya yang digunakan lebih murah daripada yang direncanakan.
3. *Efisiensi*, yang menunjukkan perbandingan biaya dengan hasil yang dicapai.
4. *Efektivitas*, yang menunjukkan perbandingan hasil yang seharusnya dengan hasil yang dicapai.
5. *Equity*, yang menunjukkan tingkat keadilan potensial dari kebijaksanaan yang dihasilkan.

Holloway et.al (1995:193) menyebutkan bahwa indikator kinerja dapat berupa akuntabilitas, efesiensi, efektivitas, dan equity (pemerataan). Dijelaskan lebih lanjut bahwa ada juga indikator konvensional kinerja yang berupa tingkat profitabilitas, kepuasan stakeholder, dan kepuasan pelanggan. Wibawa (1992:64) menambahkan bahwa kinerja dapat dinilai dari volume pelayanan, kualitas pelayanan, dan kemampuan memperoleh sumber daya bagi pelaksanaan program.

Pengukuran kinerja adalah alat yang penting untuk mengevaluasi value for money di sektor publik. Value for money merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang didasarkan pada tiga elemen utama, yaitu ekonomi, efesiensi, dan efektivitas (Mardiasmo, 2001:4). Ekonomi merupakan perbandingan *input* dengan *input value* yang dinyatakan dalam satuan moneter. Ekonomi terutama berkaitan dengan sejauh mana organisasi sektor publik dapat meminimalisasi *input resources* yang digunakan. Efesiensi merupakan perbandingan output/input yang dikaitkan dengan standar kinerja dan target pencapaian hasil program dengan target yang ditetapkan. Beberapa pendapat bahkan menambahkan dua elemen lain, yaitu keadilan dan pemerataan atau kesetaraan. Keadilan mengacu pada adanya kesempatan sosial yang sama untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas dan kesejahteraan ekonomi. Kesetaraan menekankan bahwa penggunaan dana publik harus dilakukan secara merata dan tidak terkonsentrasi pada kelompok atau wilayah tertentu saja.

Pada sektor publik, indikator keuntungan jarang sekali tersedia. Pengukuran dari output pelayanan, khususnya yang berhubungan dengan pelayanan sosial, sulit diukur efektivitasnya. Pengukuran kinerja seseorang atau aktivitas dapat mempunyai beberapa tujuan yang berbeda. Hasil dari pengukuran kinerja dapat digunakan untuk menentukan beberapa hal antara lain:

1. Menentukan bahwa keuntungan dan pengaruh yang sedang berjalan dapat dicapai;
2. Memperoleh jaminan bahwa tujuan dapat dan sedang dicapai;
3. Memonitor dan mengontrol perkembangan dari rencana yang telah ditetapkan;
4. Memastikan penggunaan sumber-sumber daya;
5. Menilai efektivitas dan efesiensi dari sebuah aktivitas;

6. Menyediakan sebuah dasar untuk menghitung penghargaan dan insentif ;
7. Menentukan bahwa *value for money* dapat diperoleh.

Sebuah organisasi hanya diukur dari efektivitasnya dalam penggunaan sumber daya dan bagaimana cara mengalokasikan sumber daya tersebut. Informasi untuk pengukuran kinerja sebuah organisasi bisa dari dalam atau dari luar organisasi. Tanpa pengukuran yang tepat dari konsumen dan pesaing, sebuah organisasi hanya akan memiliki gambaran yang tidak utuh. Organisasi yang sedang diukur kinerjanya harus mengetahui dasar-dasar yang dibuat sebagai pengukuran dana apa yang ditekankan dari berbagai macam kualitas kinerja. Mereka yang bertanggung jawab harus diberi beberapa indikasi dari apa yang diharapkan dari mereka.

Organisasi publik dapat dievaluasi atas tujuan mereka dan oleh kinerjanya. Tujuan tersebut, menurut Jonhson dan Lewin (1988:188) dapat dibagi berdasarkan (1) Kinerja politik, dan (2) penyampaian pelayanan. Tujuan yang berkaitan dengan kinerja politik berhubungan dengan pilihan keadilan dan politik (undang-undang didasarkan pada nilai-nilai politik).

Penyampaian pelayanan merujuk pada model yang normatif dari penyampaian pelayanan dan efektivitas.

Masalah dalam pengukuran kinerja, baik organisasi pada sektor swasta maupun publik adalah dasar masyarakat melihat menyangkut akuntabilitas dan kinerja institusinya. Dalam sektor swasta pengukuran kinerja lebih didasarkan pada keuntungan, tingkat pengembalian investasi, dan penetrasi pada pasar. Berlawanan dengan sektor swasta, sektor publik kurang analognya untuk yang berkaitan dengan keuntungan dan sistem timbal balik yang cukup untuk mengevaluasi kualitas dari sebuah keputusan. Sebagai hasilnya, evaluasi kinerja organisasi pemerintah sebagai panduan peningkatan kinerja adalah sulit.

Mengukur efisiensi sebuah organisasi adalah fokus utama dalam penilaian kinerja. Idealnya, ukuran efisiensi memanfaatkan / menggunakan pengetahuan tentang proses produksi dan potensial kinerjanya. Meskipun pengukuran sektor publik lebih sulit, pendekatannya yang diambil untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi sangat penting seperti halnya pada sektor swasta. Usaha-

usaha ini menfokuskan pada desain dan mendesain kembali organisasi, penerapan ilmu pengelolaan untuk meningkatkan pembuatan keputusan dan pemrosesan informasi, inovasi teknologi untuk meningkatkan produktivitas, dan mekanisme yang terbuka untuk meningkatkan efektivitas sistem timbal balik. Pendekatan dari semua ini adalah untuk meningkatkan kinerja organisasi yang lebih baik.

Menurut Johson dan Lewin (1988:191), penilaian model kinerja difokuskan pada fungsi produksi yang merupakan variabel terpenting dalam proses produksi itu sendiri. Ada empat model yang dapat digunakan untuk penilaian kinerja, yaitu

1. Goal Models

Secara umum, kinerja organisasi disamakan dengan efektivitas, yang diukur berdasarkan pencapaian tujuan dan produktivitas. Model tujuan efektivitas menyandarkan pada spesifikasi formal dari sebuah hierarki tujuan, objektif, dan dampak ukuran. Dalam model ini tidak perlu mengadopsi tujuan secara resmi. Mason dan Swanson (1977:13) menyebutkan bahwa pengukuran hasil keputusan manajemen dari asumsi-asumsi bahwa organisasi mengikuti tujuan dan objektif serta memiliki ukuran kinerja. Organisasi mengoperasikan hambatan-hambatannya yang ada dan permintaan yang merupakan lingkungannya. Organisasi mempunyai fungsi pengelolaan yang membuat keputusan pada alokasi sumber daya dan organisasi memiliki seorang desainer yang mengonsep organisasi dan sistem pengukurannya.

Pernyataan yang sama dari pendekatan tujuan, menekankan bahwa efektivitas organisasi adalah organisasi yang mengkoordinasikan tujuan yang ditetapkan, menentukan aktivitas yang perlu untuk mencapai tujuan-tujuan dan mengalokasikan sumber-sumber untuk aktivitas organisasi tersebut. Di dalam organisasi publik, model tujuan efektivitas telah ditekankan pada analisis program pembiayaan dalam hubungan akibat program tersebut.

2. Systems Models

Model secara umum digunakan untuk menyamakan kinerja dengan efektivitas dan memfokuskan pada ukuran pencapaian

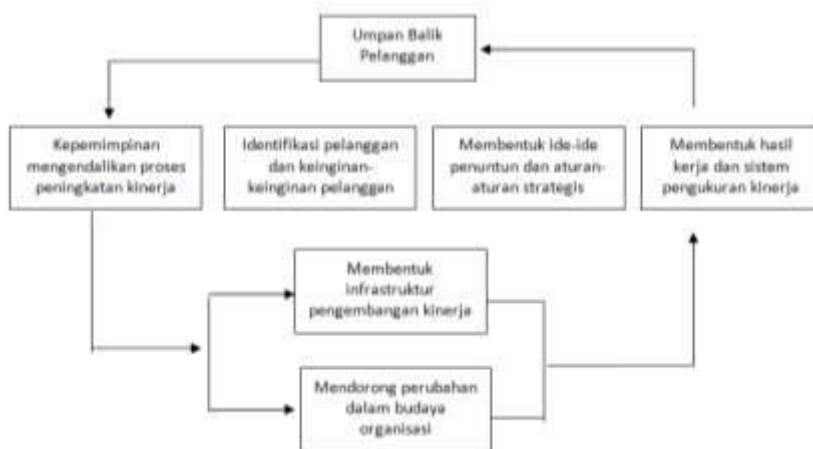
tujuan. Sebaliknya, sistem model sering tidak mengukur efektivitas secara keseluruhan. Menurut Barnard (1938:19), efektivitas adalah kepuasan atas motivasi individu. Oleh karena itu, efisiensi organisasi adalah yang menyediakan jumlah dan jenis insentif minimal yang diperlukan untuk mencapai produksi yang maksimal dari pegawai. Barnard juga berpendapat bahwa efisiensi telah menjadi konsep dasar efektivitas dalam pengukuran kinerja. Seashore dan Likerts (1969) menyatakan bahwa partisipasi pegawai golongan bawah di dalam proses pembuatan keputusan, dan pola komunikasi yang dikonsultasikan akan menghasilkan kenaikan efektivitas.

3. Decision System Design Models

Ukuran efisiensi yang dinyatakan dalam pendekatan ini adalah konsep kesejahteraan ekonomi dari efisiensi. Sebuah sistem yang efisien adalah ketika setiap reorganisasi memperbesar nilai satu variabel yang diperlukan untuk mengurangi nilai yang lain. Aplikasi dari konsep efisiensi ini adalah sebuah sistem untuk menciptakan pembuatan keputusan, yakni pengeluaran pemerintah dapat dibandingkan dengan tingkat pengeluaran pemerintah dapat dibandingkan dengan tingkat pengembaliannya. Dengan kata lain, program-program pemerintah dapat dibuat lebih efisien dengan memperhatikan yang eksplisit untuk mengukur program input dan output serta membuat keputusan dalam alokasi sumber-sumber pada sebuah dasar yang komperatif, yaitu perbandingan di antara program-program alternatif.

4. Management Sciences Models

Problem pembuatan keputusan berkenaan dengan metodologi ini telah diterapkan meliputi perencanaan, analisis dan pembuatan kebijakan, manajemen proyek, perencanaan staf, analisis lingkungan dan manajemen sumber daya, penegakan hukum, dan lain-lain. Gambar 1 dibawah ini memberikan gambaran suatu mode peningkatan kinerja organisasi sebagai berikut :



Sumber : Sluyter, 1998:10

Gambar 1 Model peningkatan kinerja organisasi

Peningkatan kinerja dicapai oleh kepemimpinan yang menerima dasar pertanggung jawaban untuk peningkatan kinerja organisasi dan membuat komitmen yang serius pada proses tersebut. Langkah pertama adalah menyediakan ide-ide strategi arahan. Proses ini bermula dengan identifikasi semua pelanggan dan pihak luar dari organisasi, juga kebutuhan mereka (Sluyter, 1998:9). Adanya tuntutan terhadap produktivitas dan pertanggung jawaban menunjukkan kemajuan di beberapa negara. Persoalan produktivitas selalu dijumpai dalam berbagai organisasi pelayanan publik di seluruh dunia. Benaissa (1992) menjelaskan bahwa persoalan untuk meningkatkan produktivitas tidak mudah, terutama dengan alasan telah terjadi akumulasi kesalahan oleh berbagai institusi pemerintah.

Suatu instansi pemerintah dapat dikatakan berhasil jika terdapat bukti-bukti atau indikator-inidikator atau ukuran keberhasilan yang mengarah pada pencapaian misi organisasi. Tanpa adanya pengukuran kinerja akan sangat sulit dicari pembenarannya yang logis atas pencapaian misi organisasi. Sebaliknya, dengan disusunnya perencanaan strategi yang jelas, perencanaan operasional yang terukur, dapat diharapkan tersedia pembenaran yang logis dan argumentasi yang memadai untuk mengatakan suatu program berhasil atau gagal.

Di dalam pengukuran kinerja sebuah organisasi publik, sedikitnya ada empat faktor yang harus dijadikan pertimbangan, yaitu ekonomi, efesiensi, efektivitas, dan keadilan dalam memberikan pelayanan (Flynn, 1997:170-183). Pengukuran dan pelaporan efesiensi adalah bagian yang penting dari akuntabilitas publik. Empat faktor tersebut adalah :

1. Ekonomi

Dari pengukuran Kinerja dapat dilihat bagaimana dana digunakan oleh organisasi sepanjang masa tertentu. Dalam praktiknya, pengukuran ini lebih ditekankan pada proses anggaran. Anggaran adalah keterbatasan uang dan dalam banyak kasus diproyeksikan dari tahun ke tahun dengan harapan tercipta tabungan efisiensi pada akhir tahun. Ide dari tabungan efisiensi tahunan berhubungan dengan harapan umum yang berkaitan dengan produktivitas, khususnya produktivitas pekerja yang meningkat dengan konstan.

Berkenaan dengan anggaran berarti pembelanjaan tidak terlalu besar dan juga tidak terlalu kecil. Target utama kinerja adalah bahwa anggaran masih dalam koridor yang diperbolehkan.

2. Efesiensi

Pandangan yang lebih *sophisticated* adalah bagaimana uang digunakan dengan baik dan bagaimana perbandingan antara output dengan input. Untuk kasus tertentu, kinerja organisasi tidak dapat diukur dengan efisiensi karena produk dari pelayanan publik tidak mudah untuk diukur.

3. Efektivitas

Pengukuran efektivitas berkaitan dengan bagaimana mencari model pelayanan sesuai dengan yang diinginkan. Perlu di ingat disini bahwa hasil sebuah pelayanan adalah berbeda dari satu individu ke individu lainnya.

4. Keadilan

Pertimbangan khusus dalam pelayanan publik adalah bagaimana pelayanan dapat diberikan kepada masyarakat secara adil. Permasalahan pada sektor publik bahwa sektor publik dituntut untuk mencapai tingkat keuntungan tertentu (

tidak semua organisasi) dengan tetap memberikan pelayanan yang dapat diakses secara adil.

5. **Fleksibilitas**

Penekanan dari fleksibilitas adalah pelayanan publik harus dapat merespon kejadian yang sifatnya emergency atau tidak terduga. Fleksibelitas dalam arti ada batas-batas yang harus diperhatikan karena aspek ini kontradiktif dengan efisiensi dan penggunaan kapasitas yang maksimal.

Analisis terhadap substansi akuntabilitas kinerja diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai akuntabilitas yang menyiratkan beberapa prinsip dasar sebagai berikut:

1. Ada komitmen dari pimpinan dan seluruh staf instansi pemerintahan yang bersangkutan
2. Merupakan suatu sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber-sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundangan dan kebijakan yang berlaku
3. Menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan
4. Berorientasi pada pencapaian visi dan misi, serta hasil dan manfaat yang diperoleh
5. Jujur, objektif, transparan, dan inovatif sebagai katalisator perubahan manajemen publik dalam bentuk pemutakhiran metode dan teknik pengukuran kinerja dan penyusunan laporan akuntabilitas.

Analisis pencapaian akuntabilitas kinerja secara keseluruhan merupakan hasil evaluasi baik dari proses pembuatan maupun hasilnya. Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan yang terjadi dari akuntabilitas kinerja itu sendiri merupakan hal yang harus dipertimbangkan. Perencanaan strategi bersama dengan pengukuran kinerja serta evaluasinya merupakan rangkaian sistem akuntabilitas kinerja yang penting.

Dengan persyaratan visi, misi dan strategi yang jelas maka diharapkan instansi pemerintah akan dapat menyelaraskan dengan potensi, peluang dan kendala yang dihadapi. Analisis pencapaian akuntabilitas kinerja dapat dilakukan melalui evaluasi, baik proses pembuatan maupun hasilnya. Keserasian, keselarasan, dan

keseimbangan yang terjadi dari akuntabilitas kinerja merupakan suatu hal yang harus dipertimbangkan.

Dalam konteks laporan akuntabilitas kinerja, evaluasi kinerja dilakukan setelah tahapan penerapan indikator kerja dan penetapan capaian kinerja. Evaluasi kinerja diartikan sebagai suatu proses umpan balik atas kinerja yang lalu dan mendorong produktivitas kerja pada masa mendatang. Evaluasi kinerja meliputi (1) evaluasi kinerja kegiatan; (2) evaluasi kinerja program; (3) evaluasi kinerja kebijakan.

Evaluasi kinerja kegiatan menunjukkan pencapaian kinerja suatu unit instansi pemerintah dalam kurun waktu tertentu. Evaluasi kinerja kegiatan setidaknya menunjukkan penilaian atas keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam kerangka perencanaan strategis. Teknik dan metode yang digunakan untuk menganalisis kinerja kegiatan, yaitu dengan melihat sejauh mana adanya kesesuaian antara program dengan kegiatannya. Bagi instansi pemerintah yang bersangkutan **evaluasi** yang dilakukan harus merujuk pada indikator kinerja yang telah ditetapkan, baik **input, output, outcome, benefit, impact maupun capaiannya**.

Evaluasi program merupakan evaluasi terhadap kinerja program. Sebagaimana diketahui bahwa **program** dapat didefinisikan sebagai kumpulan kegiatan-kegiatan nyata, sistematis, dan terpadu yang dilaksanakan oleh satu atau beberapa instansi pemerintah ataupun dalam rangka kerja sama dengan masyarakat, atau yang merupakan partisipasi aktif masyarakat guna mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan. Berdasarkan pemahaman atas program di atas, hendaknya instansi pemerintah menyadari bahwa evaluasi program merupakan hasil kumulatif dari berbagai kegiatan. Evaluasi kinerja program dilakukan dengan cara mengambil hasil dari setiap pencapaian kinerja kegiatan, memberikan pembobotannya, selanjutnya dapat diperoleh nilai pencapaian program. Metode dan teknik yang dapat digunakan untuk menilai capain program adalah mempergunakan formulir evaluasi kinerja program.

Evaluasi kinerja kebijakan merupakan evaluasi terhadap ketentuan-ketentuan yang telah disepakati pihak-pihak terkait, kemudian ditetapkan oleh yang berwenang untuk dijadikan

pedoman, pegangan atau petunjuk bagi setiap usaha dan kegiatan aparatur pemerintah ataupun masyarakat agar tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam upaya mencapai sasaran, tujuan, visi, dan misi organisasi. Pemahaman terhadap proses kebijakan penting untuk diketahui dalam evaluasi kebijakan. Secara umum, proses kebijakan akan meliputi lima tahapan kegiatan, yaitu penyusutan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Tahapan penyusunan Agenda pada dasarnya digunakan untuk merumuskan masalah, mendefinisikan masalah, dan memulai proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda.

Penilaian kinerja birokrasi tidak cukup hanya dilakukan dengan menggunakan indikator-indikator yang melekat pada birokrasi seperti efisiensi dan efektivitas. Namun, juga dilihat dari indikator-indikator yang melekat pada pengguna jasa, seperti kepuasan pengguna jasa, akuntabilitas, dan responsivitas.

Penilaian kinerja dari sisi pengguna jasa sangat penting karena birokrasi publik sering kali mewakili kewenangan monopoli sehingga para pengguna jasa tidak memiliki alternatif sumber pelayanan. Dalam pelayanan yang diselenggarakan oleh swasta, pengguna jasa memiliki pilihan sumber pelayanan sehingga penggunaan pelayanan bisa mencerminkan kepuasan terhadap pemberi layanan.

Kesulitan lain dalam menilai kinerja birokrasi publik muncul karena tujuan dan misi birokrasi publik sering kali bukan hanya sangat kabur, melainkan juga bersifat multidimensional. Kenyataan bahwa birokrasi publik memiliki stakeholder yang banyak dan memiliki kepentingan yang sering berbenturan satu dengan yang lainnya membuat birokrasi publik mengalami kesulitan untuk merumuskan misi yang jelas, akibatnya, ukuran kinerja organisasi publik di mata para stakeholder juga berbeda-beda.

Indikator yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik menurut Dwiyanto (1995:48), yaitu sebagai berikut.

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara input dan output. Konsep produktivitas dirasa terlalu sempit dan kemudian General Accounting Office (GAO) mencoba mengembangkan satu ukuran

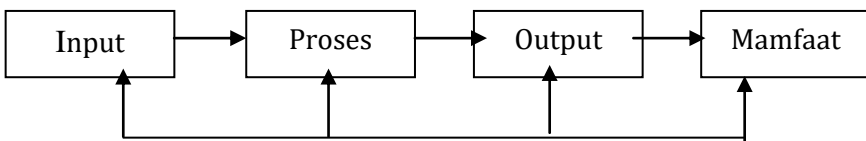
produktivitas yang lebih luas dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan sebagai satu indikator kinerja yang penting.

Beberapa parameter yang digunakan untuk mengukur kinerja suatu organisasi, antara lain produktivitas, responsivitas, responsibilitas dan akuntabilitas.

1. Produktivitas

Dalam masyarakat terjadi tuntutan-tuntutan yang mendorong pemerintah untuk mampu berbuat banyak dengan sumber-sumber yang terbatas. Produktivitas secara umum didefinisikan sebagai hubungan antara input dengan output (Shafrits dan Russel, 1997:318). Input yang diukur seperti tenaga kerja, materi dan modal, sedangkan output berupa hasil kerja unit dan produk-produk pekerjaan dan pemberian pelayanan. Kasim (1989:20) menyatakan bahwa asumsi normatif yang dapat dijadikan sebagai pedoman dalam memahami produktivitas organisasi-organisasi sektor publik adalah sebagai berikut :

- a. Organisasi (institusi) publik tidak sepebuhnya otonom, tetapi dikuasai oleh faktor-faktor eksternal
- b. Organisasi publik secara resmi (menurut hukum) diadakan untuk pelayanan masyarakat.
- c. Organisasi publik tidak dimaksudkan untuk berkembang menjadi besar dengan merugikan organisasi publik yang lain.
- d. Kesehatan organisasi publik diukur melalui kontribusinya terhadap tujuan politik, serta kemampuan mencapai hasil maksimum dengan sumber daya yang tersedia.



Gambar 2 Sistem Produksi

Efektivitas dalam pelaksanaan administrasi menurut Tjokroamidjojo (1987:10) adalah agar upaya yang dilakukan dapat mencapai hasil yang direncanakan dan lebih berdaya hasil.

Sementara yang dimaksud efesien adalah melakukan perbandingan dengan biaya dikeluarkan, atau antara hasil yang dicapai dengan pengorbanan. Dikatakan efesiensi bila hasil lebih besar daripada pengorbanan. Setiap pelaksanaan tugas dikatakan efektif apabila hasilnya semakin dekat dengan perencanaan.

Dalam pengertian lain, efesiensi adalah sama dengan produktivitas. Keduanya (efesiensi dan produktivitas) menyatakan hubungan kuantitatif antara masukan dengan keluaran. Produktivitas yang tinggi merupakan manifestasi dari efesiensi yang tinggi. Perbedaan keduanya hanya terletak pada aspek yang lebih menekankan pada aspek keluaran, sedangkan efesiensi lebih menekankan pada aspek masukan.

Menurut Etzioni (1964:8) efektivitas organisasi dapat diartikan sebagai tingkat keberhasilan organisasi dalam usaha mencapai tujuan atau sasaran. Meningkatkan produktivitas manusia dalam organisasi tidak hanya menyangkut penjadwalan pekerjaan dan ketrampilan yang diperlukan untuk itu, tetapi juga menyangkut kondisi, iklim, dan suasana kerja. Untuk meningkatkan produktivitas tidak hanya melibatkan nilai-nilai teknis dan administrasi , tetapi juga nilai-nilai etika dan moral (Siagian, 1985:152). Auren Uris dalam The Liang Gie (1981:36) menyatakan bahwa efesiensi dan efektivitas pada tingkat tertentu mempunyai arti yang sama, namun kedua kata tersebut sesungguhnya terdapat perbedaan. Efesiensi diartikan suatu tindakan yang dilakukan dengan pengeluaran tenaga seminimal mungkin. Efektivitas berkaitan dengan hasil –hasil yang dicapai.

Efesiensi adalah indikator dari keberhasilan produktif, bukan kegiatan destruktif suatu lembaga. Dalam kaitan ini, efesiensi merupakan suatu tolok ukur diantara berbagai tolok ukur yang lain yang digunakan untuk mengukur kinerja, baik kinerja pada tingkat pusat pertanggungjawaban, kinerja manajerial, maupun kinerja ekonomik suatu perusahaan. Pada tingkat perusahaan, usaha meningkatkan efesiensi biasanya dikaitkan dengan biaya yang lebih kecil untuk memperoleh hasil tertentu, atau dengan biaya tertentu dapat diperoleh hasil yang lebih banyak.

Ada beberapa metode pengukuran produktivitas. Pendekatan pengukuran produktivitas, menurut Ross dan Burkhead (1974) bisa dikategorikan menjadi (1) pendekatan pembiayaan (2) pendekatan

beban kerja (3) pendekatan rekayasa industri (4) pendekatan ekonometrik.

Pengukuran produktivitas merupakan suatu alat analisis yang berharga bagi jajaran manajemen dan merupakan suatu persyaratan penting bagi pertanggungjawaban dalam pemerintahan. Penggunaan secara efektif dari berbagai pengukuran sangat tergantung pada kondisi masing-masing tempat. Di antara berbagai kondisi tersebut yang **pertama** adalah keberadaan basis data informasi statistik yang cukup. Kondisi ini sangat bergantung pada berbagai standar yang seragam, prosedur operasinal, dan pendirian organisasi untuk mengumpulkan, memproses, menyebarkan, dan memanfaatkan data secara efektif. **Kedua**, kondisi yang meliputi berbagai struktur yang ada berbagai proyek pelayanan publik. Di beberapa negara, kondisi ini merupakan persoalan produktivitas yang penting, dikaitkan dengan struktur organisasi, berbagai prosedur kerja, dan berbagai sistem nilai yang lazim ditemukan dalam pelayanan sipil.

2. Responsivitas

Menurut Esman (1995) upaya untuk memperbaiki kinerja birokrasi Negara, salah satunya adalah responsivitas. Responsivitas adalah kesediaan untuk membantu klien dengan memberikan pelayanan seperti yang diinginkan para klien. Keinginan para klien berkaitan dengan masalah waktu, akses dan komunikasi antara pemberi layanan dengan klien. Jika kajian tentang responsivitas ditinjau dari prinsip Reinventing Government yang dilakukan atas dasar asumsi dan kepercayaan maka untuk mencapai kinerja organisasi yang lebih tinggi harus dilakukan reformasi administrasi agar dapat terwujud kinerja yang lebih produktif, responsif, dan akuntabel (Osborne dan Gaebler : 1995:xvi).

Responsivitas merupakan pertanggungjawaban dari yang menerima pelayanan. Organisasi publik dilihat dari sikap tanggapnya terhadap sesuatu yang menjadi permasalahan kebutuhan, keluhan, dan aspirasi masyarakat. Hughes (1995- 248) menggambarkan kualitas interaksi antara administrasi publik dengan masyarakatnya. Hal ini berarti responsibilitas dapat dilihat sejauh mana kebutuhan, masalah, tuntutan, dan aspirasi masyarakat dapat dipuaskan dalam bingkai kebijakan, komprehensivitas dan aksesibilitas administrasi, terbukanya administrasi terhadap keterlibatan masyarakat dalam

proses pembuatan keputusan, tersedianya diskursus dan penggantian yang mengarah pada efisiensi ekonomi.

Smith (1985: 28) mengartikan responsivitas sebagai kemampuan untuk menyediakan sesuatu yang menjadi tuntutan masyarakat. Responsivitas merupakan cara yang efisien untuk mengelola urusan lokal dan memberikan layanan lokal. Oleh karena itu, pemerintah dapat dikatakan responsif terhadap kebutuhan masyarakat apabila kebutuhan masyarakat dapat diidentifikasi oleh para pembuat kebijakan dengan pengetahuan yang tepat dan dapat menjawab apa yang menjadi kebutuhan masyarakatnya.

Organisasi mempunyai sejumlah fungsi yang berbeda dan merefleksikan aspek yang berbeda pula (Kanters dan Summers, 1976) untuk itu, yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana memberdayakan organisasi agar lebih bersifat responsif? Potter (1986) menunjukkan **lima faktor** yang perlu diarahkan dan dikembangkan dalam mencapai perubahan, yaitu **akses, pemilihan, informasi, kesuapan dan representasi**. Masyarakat mengharapkan pegawai Pemerintah menjadi responsif (mau mendengarkan) permintaan dan keperluan mereka. Dalam konsep demokrasi, seseorang yang meminta sesuatu dari pemerintah mempunyai hak untuk mengharapkan sebuah respons dan dilayani seperti permintaan yang mempunyai legitimasi. Kesulitan timbul jika penduduk dan kelompok yang berkepentingan berharap responsivitas yang terlalu besar. Mereka meminta birokrasi untuk merespons meskipun dapat menimbulkan interpretasi yang meragukan dan melanggar hukum bagi orang lain.

Respons kepada siapa adalah pertanyaan yang mendasar. Sebagai contoh, haruskan merepons permintaan dari penduduk yang tidak memenuhi persyaratan untuk memperoleh bantuan. Responsivitas lebih dipahami sebagai syarat prosedural untuk pemerintahan yang baik (good governance) dari pada sebagai syarat substansi. Pemerintah dan administrasi publik tidak mempunyai hak di dalam negara demokrasi untuk menolak permintaan pelayanan publik atau memperoleh penjelasan yang adil atas tuntutan mereka. Pemerintah mempunyai hak dan kewajiban untuk menolak tuntutan yang tidak berbasis hukum. Permintaan penduduk boleh tidak terbatas, tetapi hukum dan sumber pemerintah sangat jelas terbatas.

3. Responsibilitas

Apabila rensponsivitas meletakkan prasyarat bahwa Pegawai Pemerintah harus memenuhi permintaan dan keinginan publik, responsibilitas menyatakan secara tidak langsung bahwa mereka akan mengikuti nilai-nilai eksplisit dan implisit dari kebijakan dan administrasi yang tepat (Levine et al., 1990: 189). Pegawai pemerintah yang bertanggung jawab harus mengetahui hukum dan memiliki keyakinan tentang program administrasi yang tepat. Di bawah konsep ini, administrator dapat membuat keputusan tanpa secara konstan mengikuti opini publik.

Responsibilitas menurut Friedrich dalam Darwin (1997: 72) merupakan konsep yang berkenaan dengan standar profesional dan kompetensi teknis yang dimiliki administrator publik untuk menjalankan tugasnya. Organisasi publik perlu dikatakan responsibel apabila pelakunya memiliki standar profesionalisme atau kompetensi yang tinggi. Untuk dapat melakukan penilaian terhadap sikap, perilaku dan kebijakan, organisasi publik harus memiliki standar tersendiri secara administratif atau teknis sehingga disebut juga sebagai pertanggungjawaban yang bersifat subjektif.

Responsibilitas subjektif lebih mengedepankan nilai-nilai etis dan kemanusiaan yang terangkum dalam equity, equality, dan fairness untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dan tugas administrasi lainnya (Islamy, 1998: 16). Tanggung jawab subjektif berarti mempunyai rasa tanggung jawab dan memiliki kemampuan dan kecakapan yang memadai dalam menjalankan tugas, fungsi, dan tanggung jawab yang diberikan kepada organisasi publik.

Mempunyai rasa tanggung jawab bermakna bahwa organisasi publik akan melaksanakan tugas dan tanggungjawab secara serius dan sungguh-sungguh meskipun tidak ada pihak lain yang mengawasinya. Memiliki kemampuan dan kecakapan bermakna bahwa organisasi publik harus mempunyai kemampuan dan kecakapan yang memadai dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya secara efektif, efisien, dan produktif.

4. Akuntabilitas

Akuntabilitas secara tidak langsung menyatakan bahwa pegawai pemerintah harus bertanggung jawab terhadap publik. Akuntabilitas berarti bahwa publik melakukan kontrol yang kuat

kepada pegawai yang dipilih melalui voting dan cara –cara yang ditentukan.

Pertanggungjawaban tentang sifat, sikap, perilaku dan kebijakan dalam kerangka menjalankan tugas dan tanggung jawabnya kepada publik, menurut ilmu administrasi disebut akuntabilitas. Konsep pertanggungjawaban menurut Darwin (1997:72) dibedakan dalam **tiga macam**, yaitu **akuntabilitas, resposibilitas dan responsivitas**.

Akuntabilitas merupakan istilah yang diterapkan untuk mengukur apakah dana publik telah digunakan secara tepat untuk tujuan dimana dana publik tadi ditetapkan dan tidak digunakan secara ilegal (Hatry, 1980: 164). Candler dan Plano (1982:107) mengartikan akuntabilitas sebagai suatu checks and balances dalam system administrasi. Akuntabilitas di sini berarti menyelenggarakan perhitungan terhadap sumber daya atau kewenangan yang digunakan. Akuntabilitas menekankan pada formalisasidan legalisasi. Oleh karena itu, akuntabilitas ditekankan pada responsivitas dan kemampuan untuk mencapai tujuan kebijakan secara efisien dan efektif (Levine et al., 1990: 1

Akuntabilitas menurut The Oxford Advance Learner's Dictionary yang dikutip Lembaga Administrasi Negara (2000: 21) diartikan sebagai suatu yang diperlukan atau diharapkan untuk memberi penjelasan atas apa yang telah dilakukan. Nisjar (1997: 72) menjelaskan akuntabilitas sebagai kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung gugat atas segala tindakan kebijakan yang diterapkan. Finner dalam Darwin (1993:72) mengemukakan bahwa akuntabilitas merupakan konsep yang berkenan dengan standar eksternal yang menentukan kebenaran suatu tindakan administrasi negara. Sebagai penilai pertanggung jawaban adalah orang atau institusi yang berada di luar dirinya. Oleh karena itu, akuntabilitas disebut juga sebagai tanggung jawab yang bersifat objektif.

Lebih lanjut, pada Deklarasi Tokyo yang dimuat dalam Tokyo Declaration of Guidelines on Public Accountability tahun 1985 dinyatakan bahwa akuntabilitas merupakan kewajiban-kewajiban dari individu-individu atau penguasa yang dipercayakan untuk mengelola sumber-sumber daya publik dan yang terkait dengannya untuk dapat menjawab hal-hal yang menyangkut

pertanggungjawaban fiskal, manajerial, dan program. Dalam pengertian lain yang lebih lugas, akuntabilitas pelayanan publik berarti pertanggungjawaban pegawai pemerintah kepada publik yang menjadi konsumen pelayanannya. Konsep ini timbul seiring dengan perkembangan proses demokrasi.

Akuntabilitas yang dilakukan oleh organisasi sektor publik terdiri dari beberapa dimensi. Ellwood (1993: 371) mengemukakan empat dimensi akuntabilitas publik berikut ini.

- a. Akuntabilitas kejujuran dan akuntabilitas hukum. Akuntabilitas kejujuran berkaitan dengan penghindaran penyalahgunaan wewenang, sedangkan akuntabilitas hukum berkaitan dengan adanya jaminan kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang dipersyaratkan dalam penggunaan sumber daya publik.

- b. Akuntabilitas proses

Akuntabilitas proses berkaitan dengan masalah prosedur yang digunakan dalam tugas. Apakah sudah memenuhi kecukupan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi? Akuntabilitas proses dimanifestasikan melalui pemberian pelayanan publik yang cepat, responsif, dan murah. Akuntabilitas proses berkaitan dengan metode dan prosedur operasi dari suatu sistem yang mentransformasikan input menjadi output. Akuntabilitas proses menekankan bahwa beberapa tujuan mungkin tidak dapat diukur dan diganti secara langsung, tetapi menyajikan bagaimana kegiatan diarahkan pada pencapaian tujuan.

- C Akuntabilitas program

Akuntabilitas program berkaitan dengan masalah pencapaian tujuan (efektivitas) dan mempertimbangkan alternatif program yang memberikan hasil optimal, dengan biaya minimal. Akuntabilitas program berkaitan dengan unit-unit dan birokrat secara individual yang melakukan aktivitas bersama untuk mencapai efektivitas program. Untuk mencapai efektivitas program, diperlukan dua sarana utama. **Pertama, audit kinerja** yang berupa pengujian secara objektif mengenai kinerja finansial dan operasionalisasi program dari suatu organisasi dan menggunakan standar ekonomis, efisien, dan efektif yang telah ditetapkan. **Kedua**, akuntabilitas sosial yang berupa pengujian

apakah kegiatan administratif menimbulkan keyakinan dan membantu meluasnya tujuan sosial yang dikehendaki

d. Akuntabilitas kebijakan

Akuntabilitas kebijakan berkaitan dengan pertanggungjawaban pemerintah kepada publik.

Brautigam dalam Nisjar (1991: 119) membagi akuntabilitas menjadi **tiga jenis**, yaitu akuntabilitas politik, akuntabilitas ekonomi, dan akuntabilitas hukum. Akuntabilitas Politik berkaitan dengan sistem politik dan sistem pemilihan umum. Sistem multipartai dinilai lebih mampu menjamin akuntabilitas politik pemerintah terhadap rakyatnya daripada dengan sistem politik satu partai. Akuntabilitas ekonomi atau keuangan berarti aparat pemerintah wajib mempertanggungjawabkan setiap rupiah uang rakyat dalam anggaran belanjanya yang bersumber dari penerimaan pajak dan retribusi. Akuntabilitas hukum mengandung arti rakyat harus memiliki keyakinan bahwa unit pemerintahan dapat bertanggungjawab secara hukum atas segala tindakannya.

Chandler and Plano (1982: 107) membedakan akuntabilitas dalam lima macam, yaitu (1) **fiscal accountability** merupakan tanggung jawab atas dana publik yang digunakan (2) **legal accountability**, tanggung jawab atas ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan (3) **program accountability**, tanggung jawab terhadap pelaksanaan program (4) **Proses Accountability**, tanggung jawab atas prosedur (5) **Outcome Accountability**, tanggung jawab atas hasil pelaksanaan tugas.

Mardiasmo (2001:20) menyatakan bahwa akuntabilitas publik adalah kewajiban pihak pemegang amanah untuk memberikan pertanggung jawaban, menyajikan laporan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut. Akuntabilitas publik terdiri atas dua macam, yaitu akuntabilitas vertikal berupa pertanggungjawaban atas pengelolaan dana kepada otoritas yang lebih tinggi dan akuntabilitas horizontal, yaitu pertanggungjawaban kepada masyarakat luas.

Jabra dan Dwivedi dalam Islamy (1988:17-18) membedakan akuntabilitas dalam lima macam, yaitu akuntabilitas administratif, akuntabilitas legal, akuntabilitas politik, akuntabilitas profesional, dan akuntabilitas moral. Akuntabilitas administratif merupakan bentuk pertanggungjawaban secara hierarkis yang ditetapkan berjenjang dari atas ke bawah dalam bentuk aturan yang jelas sehingga prioritas pertanggungjawaban lebih diutamakan pada jenjang pimpinan atas dan pengawasan diberikan secara intensif agar pegawai tetap menuruti peraturan yang diberikan. Akuntabilitas legal merupakan pertanggungjawaban setiap tindakan administratif dari aparat pemerintah di badan legislatif dan atau di depan mahkamah lewat revisi peraturan yang dianggap bertentangan dengan undang undang (judicial review).

Akuntabilitas politik mengikat kewajiban bahwa dalam menjalankan tugas-tugasnya harus mengakui adanya kewenangan pemegang kekuasaan politik untuk mengatur, menetapkan prioritas dan pendistribusian sumber-sumber dan menjamin adanya kepatuhan pelaksanaan tanggung jawab administratif dan legal karena mempunyai kewajiban untuk menjalankan tugas-tugas dengan baik.

Akuntabilitas profesional timbul akibat meluasnya profesionalisme pada organisasi publik. Para aparat profesional mengharap dapat memperoleh kebebasan yang lebih besar dalam melaksanakan tugas-tugasnya dan dalam menentukan kepentingan publik. Oleh karena itu, harus dapat menyeimbangkan kode etik profesinya dengan kepentingan publik. Dalam hal ini kepentingan publik harus lebih diutamakan akuntabilitasnya dari pada kepentingan profesi.

Akuntabilitas moral merupakan pertanggungjawaban organisasi publik atas tindakan-tindakan yang diletakkan pada prinsip-prinsip moral dan etik. Hal ini diakui oleh konstitusi dan peraturan lainnya serta diterima publik sebagai norma dan tata perilaku sosial yang telah mapan. Tuntutan publik dalam hal ini adalah mengharap para politisi dan aparat pemerintahan berlandaskan perilaku yang dapat diterima masyarakat.

Akuntabilitas menurut jenisnya merupakan sisi-sisi sikap dan watak kehidupan manusia dapat dibedakan menjadi dua, yaitu :

- a. Akuntabilitas intern

Akuntabilitas intern merupakan pertanggungjawaban seseorang kepada Tuhannya. Akuntabilitas ini merupakan pertanggung jawaban sendiri mengenai segala sesuatu yang dijalankan dan hanya diketahui serta dipahami oleh pribadi yang bersangkutan. Akuntabilitas intern juga disebut akuntabilitas spiritual (Carino, 1991, dalam Darwin, 1995:159). Lebih lanjut, disebutkan bahwa akuntabel atau tidaknya seseorang bukan hanya karena dia mencuri atau tidak sensitif terhadap lingkungannya, melainkan lebih jauh lagi, yaitu seperti adanya perasaan malu atas warna kulitnya, tidak bangga menjadi bangsa tertentu, dan kurang nasionalis. Akuntabilitas intern sangat sulit diukur karena tidak ada parameter yang jelas dan dapat diterima semua orang serta tidak ada yang melakukan cek, evaluasi, dan memonitor dengan baik sejak proses sampai pada pertanggung jawaban itu sendiri. Semua tindakan akuntabilitas spiritual didasarkan pada hubungan seseorang dengan Tuhannya. Namun, apabila dilakukan dengan penuh iman dan takwa, akuntabilitas spiritual ini akan memberikan pengaruh yang sangat besar pada pencapaian kinerja seseorang.

b. Akuntabilitas Ekstern

Akuntabilitas Ekstern adalah akuntabilitas terhadap lingkungannya, baik lingkungan formal (atas-bawahan) maupun lingkungan masyarakat. Kegagalan seseorang memenuhi akuntabilitas ekstern mencakup pemborosan waktu, sumber dana, dan sumber daya pemerintah yang lain, termasuk menurunnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Akuntabilitas ekstern lebih mudah diukur mengingat norma dan standar yang tersedia sudah jelas. Kontrol dan penilaian eksternal sudah ada dalam mekanisme yang terbentuk dalam suatu sistem dan prosedur kerja.

B. Birokrasi Dan Teknokrasi

Salah satu yang menyebabkan hancurnya birokrasi adalah organisasi tidak dapat memperoleh atau mempertahankan tenaga tenaga terampil yang terdidik secara modern dan mampu bekerja secara sistematis dan zakelirk. Akibatnya batas batas wewenang menjadi kabur, korupsi jabatan merajalela, kesewenang-wenangan

dalam keputusan dan tindakan meluas, pengangkatan dalam jabatan berdasarkan hubungan kekeluargaan, kesukuan atau keagamaan, serta diskrepansi semakin besar antara peraturan dan praktik dan lain sebagainya. Lalu akibat dari semua ini timbul revolusi di banyak negara, karena hancurnya birokrasi, dan akhirnya membawa dampak terhadap keberlangsungan administrasi negara di banyak negeri dengan kesan tidak sesuai tuntutan zaman.

Karenanya, disamping tuntutan keberadaan birokrasi yang ideal saat ini, juga diperlukan adanya teknokrasi. Teknokrasi berarti dalam menjalankan tugas tugas serta fungsi negara dan pemerintah yang memerlukan cara berfikir dan cara bekerja yang canggih dengan menggunakan teknologi yang tidak mungkin dapat dikuasai oleh pejabat pejabat biasa. Teknokrasi ini dijalankan oleh para teknokrat, yakni tenaga tenaga yang sangat berpengalaman dan mempunyai keahlian yang bermutu profesional di dalam berbagai unit kerja pemerintahan.

Jika timbul penyakit “birokratisme” (bertele tele, sengaja diperlambat, dokumen disembunyikan dan lain lain sebagainya), maka birokrasi harus disehatkan kembali, apakah dengan pergantian pejabat pejabatnya, pengiriman pejabat mengikuti diklat atau tata kerjanya diperbaharui atau disempurnakan. Selanjutnya pekerjaan dan tugas yang teknoratis sesegera mungkin harus dikonversi menjadi pekerjaan dan tugas biasa, namun pada tingkat mutu yang tinggi, dan ini sudah merupakan tuntutan masa kini dan masa depan Administrasi Negara, yang dijalankan oleh para birokrat yang menguasai teknokrasi. Jadi, di dalam setiap negara modern masa kini, birokrat yang handal beserta tehokrat mutlak diperlukan.

*

Daftar Pustaka

- Anggara, Sahya, 2012, *Ilmu Administrasi Negara (Kajian Konsep, Teori dan Fakta dalam Upaya Menciptakan Good Governance*, CV. Pustaka Setia, Bandung;
- Atmosudirdjo, Prajudi, 1991, *Organisasi dan Manajemen*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta;
- _____, 1970, *Beberapa Tinjauan tentang Administrasi Negara*, Sesput, Jakarta;
- Barnard, Chester J, 1988, *The Function of Executive*, Harvard University Press, Cambridge USA;
- Caiden, Gerald, 1971, *The Dinamic of Public Administration : Guidelines to Current Transformation in Theory and Practice*, Hort Rinehart and Winston, New York;
- Chandler RC and Plano JC, 1982, *The Public Administration Dictionery*, John Wiley & Son, New York;
- Dimock & Dimock, 1992, *Administrasi Negara*, Reneka Cipta, Jakarta;
- Dwiyanto, Agus, 2002, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta;
- Elwood, Sheila, 1993, *Parish and Town Councils, Financial Accountability and Management, Local Government Studies*, Vol. 19, Frank Cass, London;
- Etzioni, Amitai, 1986, *Organisasi organisasi Modern*, Universitas Indonesia Press, Jakarta;
- Flynn, Norman, 1977, *Public Sector Management*, 3rd Edition, Prentice Hall, London;
- Frederickson, H. George, Al-Ghozei Usman, 1980, *Administrasi Negara Baru*, LP3ES, Jakarta;
- Golembiewski, Robert, T, 1977, *Public Administration as a Develloping Discripline*, Marcel Dekker, New York;

- Handayaniingrat, Soewarno, 1985, *Administrasi Pemerintahan dalam Pembangunan Nasional*, Gunung Agung, Jakarta;
- Handoko, T. Hani, 1997, *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*, BPFE, Yogyakarta;
- Henry, Nocholas, 1989, *Administrasi Negara dan Masalah masalah Kenegaraan*, Rajawali, Jakarta,;
- HughesE. Owen, 1998, *Public Management and Administration; An Introduction*, Second Edition, Mac Millan Press, Ltd, London;
- Iskandar, Jusman, 2005, *Kapita Selekt Administrasi Negara*, Puspaga, Bandung;
- IslamieIrfan, 1998, *Agenda Reformasi Administrasi Negara*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Kebijakan Publik pada Fakultas Ilmu Administrasi UNBRAW, Malang;
- Islamie, Zamhir, Ryaas Rasyid, 1985, *Pembangunan Politik dan Birokrasi Pemerintahan*, IIP, Jakarta;
- Johnson, W.Ronald and Arie Y.Lewin, 1988, *Management and Accountability Models of Public Sector Performance*;
- Kasim, Azhar, 1998, *Reformasi Administrasi Negara sebagai Prasyarat Upaya Peningkatan Daya Saing Nasional*, Pidato Pengukuhan Guru Besar FISIP Universitas Indonesia, Fisip UI, Jakarta;
- Kumorotomo, Wahyudi, 1999, *Etika Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta;
- Latief, Kano Ano, 1981, *Studi Administrasi Negara Indonesia*, Sinar Baru, Bandung;
- Lepawsky, Albert, 1955, *Administration*, Alfred A. Knopf, New York;
- Levine, Charles H., B. Guy Peters dan Frank J.Thomson, 1990, *Public Administration; Challenge, Choices, Consequences*, Scott,Foremansilittle, Brown Higher Education, Illinois, USA;
- Mardiasmo, 2002, *Akuntansi Sektor Publik*, Andi, Yogyakarta;
- Nasucha, Chaizi, 2004, *Reformasi Administrasi Publik*, Teori dan Praktik, PT. Grasindo, Jakarta;

- Ndraha, Taliziduhu, 1986, *Birokrasi dan Pembangunan : Dominasi dan Alat Demokrasi*; AIPI, Jakarta;
- _____, 1989, *Konsep Administrasi dan Administrasi di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta;
- Nisjar, S. Karhi, 1997, *Beberapa Catatan tentang Good Governance*, Jurnal Administrasi Pembangunan, Volume 1 & 2;
- _____, dan Karhi, Winardi, 1997, *Teori Sitem dan Pendekatan Sistem dalam Bidang Manajemen*, Mandar Maju, Bandung;
- Osbon, David and Ted Gaebler, 1991, *Reinventing Government, How The Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume Book, Toronto;
- _____, dan Peter Plastrik, 2001, *Memangkas Birokrasi : Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, PPM, Jakarta;
- Pamudji, S., 1986, *Profesionalisme Aparatur Negara dalam Meningkatkan Pelayanan Publik*, Widyapraja IIP, Jakarta;
- Pfiffner, John M, 1960, *Administrative Organization*, Prentice Hall, New York;
- Siagian, P.Sondang, 1993, *Administrasi Pembangunan*, Cetakan ke 16, Gunung Agung, Jakarta;
- _____, 1986, *Patologi Birokrasi, Analisis, Identifikasi dan Terapinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta;
- Simon, Herbert A, 1970, *Administrative Behavior*, Macmillan Coy;
- Suganda, Dann, 1989, *Administrasi, Strategi, Tehnik dan Penciptaan Efisiensi*, Intermedia, Jakarta;
- Supriatna, Tjahya, 2001, *Akuntabilitas Pemerintahan Dalam Administrasi Publik*, Indra Prahasta, Bandung;
- Tead, Ordway, 1980, *The Art of Administration*, Mc.Graw-Hill;
- The Liang Gie, 1981, *Efisiensi Kerja bagi Pembangunan Negara*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta;
- Tjokroamidjojo, Bintoro, 1987, *Manajemen Pembangunan*, CV. Haji Mas Agung, Jakarta;

- _____, 1978, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta;
- Toha, Miftah, 1991, *Perspektif Perilaku Birokrasi*, Rajawali Press, Jakarta;
- Turner Mark dan David Hulme, 1997, *Governance, Administration and Development; Making the State Work*, Mac Millan Press Ltd., London;
- Wibawa, Samodera, 1984, *Evaluasi Kebijakan Publik*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

*

Riwayat Penulis



Drs. Muhammad, M.Si. Dosen DPK Kopertis XIII Aceh yang ditempatkan pada kampus Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi (STIA) Nasional Lhokseumawe kelahiran Aceh Utara tanggal 12 Oktober 1957. Sarjana Ilmu Pemerintahan (Drs) diperoleh pada tahun 1986 di Institut Ilmu Pemerintahan (IIP) Jakarta. Menyelesaikan Program Magister Administrasi Publik pada Universitas Gajah Mada Tahun 1997. Disela-sela

kesibukannya mengajar juga melakukan berbagai penelitian sebagai Peneliti Pemula dibidang Adminitrasi Publik. Selain itu juga memiliki kesibukan sebagai Ketua Drum Band Provinsi Aceh sekaligus sebagai Ketua Audit KONI Kota Lhoseumawe.

This page is intentionally left blank

Buku ini berusaha menelaah dan mamaparkan secara garis besar pengertian dasar dan hal hal pokok Birokrasi bagi Mahasiswa, dengan harapan mahasiswa dapat memahami dan mengenal dasar dasar dari Birokrasi terutama yang berkaitan dengan pelaksanaan Administrasi. Lebih lanjut bila prinsip dan karakter Birokrasi ingin diterapkan, maka perlu pendalaman lebih fokus dengan mengkaji banyak aspek hingga diperoleh gambaran lebih lengkap dan terhindar dari persoalan pelik dalam pengembangan Birokrasi dalam organisasi/unit kerja. Hal ini penting untuk difahami, karena bagaimanapun persoalan Birokrasi begitu penting dalam pengembangan organisasi serta lebih terjaminnya pencapaian tujuan dari organisasi.

Birokrasi adalah fenomena kehidupan yang setidaknya sejak abad 19, telah menjadi aktor sedemikian penting dalam sejarah umat manusia. Apabila orang ditanya tentang organisasi apakah yang paling mereka butuhkan dalam hidup, maka jawaban semua orang adalah hampir pasti :Birokrasi. Sejak sebelum lahir sampai meninggalnya, seorang manusia yang hidup di dunia modern akan senantiasa berurusan dengan institusi pemerintah yang kita kenal dengan nama birokrasi itu.

Fakta tersebut menunjukkan bahwa dalam kehidupan di era modern, birokrasi menempati posisi yang sangat penting dan sekaligus menjadi institusi yang paling dibutuhkan (the most important dominant institution) dalam masyarakat. Hampir dapat dikatakan tidak mungkin proses kehidupan masyarakat modern berlangsung tanpa adanya intervensi peran borokrasi. Semua organisasi, apakah itu organisasi agama, bisnis, pendidikan, LSM, partai politik, jasa industry, payuguban seniman, dari pedalaman hutan sampai metropolitan, dari puncak gunung sampai pesisir, semuanya dalam ranah garis kekuasaan dan pengaruh intitusi birokrasi.

UNIMAL PRESS

ISBN 978-602-464-058-3

