

RESTRUKTURISASI DAN REPOSISI BIROKRASI (SEBAGAI SOLUSI MENATA HUBUNGAN POLITIK DAN BIROKRASI)

Oleh :

Imam Maulana Yusuf

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Galuh

Jln. R.E.Martadinata No.150 Ciamis

Abstrak

Reformasi birokrasi yang dilakukan di Indonesia, nampaknya masih meninggalkan berbagai persoalan dan belum dapat menjawab tuntutan dari masyarakat. Reformasi birokrasi seolah tidak memiliki arah yang jelas baik dari sisi karakter maupun perannya. Sampai saat ini reformasi birokrasi belum memberikan grand design atau cetak biru untuk menata hubungan antara politik dan birokrasi sehingga kekuatan politik yang ada dalam birokrasi justru melakukan intervensi yang kuat terhadap aparat birokrasi. Dalam tatanan organisasi pemerintahan, wewenang seharusnya hanya diberikan pada porsi yang relatif terbatas sesuai dengan cakupan tugas seorang aparatur birokrasi, namun pada prakteknya, wewenang terbatas itu seringkali diintervensi oleh pihak pemberi wewenang dalam hirarki birokrasi yang lebih tinggi atau oleh pejabat politik. Dalam situasi demikian, aparatur birokrasi, akan lebih tunduk kepada hirarki yang lebih tinggi, terlebih kepada pejabat politik.

Kata Kunci : Restrukturisasi, Reposisi Birokrasi

A. Pendahuluan

Reformasi birokrasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia akhir-akhir ini menjadi bagian penting dalam mewujudkan pemerintahan yang baik. Titik berat dari pemerintahan yang baik, adalah pada upaya peningkatan kualitas pelayanan publik dan pemberantasan korupsi secara terarah, sistematis, dan terpadu. Ada tiga hal yang cukup mewarnai berbagai perubahan kelembagaan yang terjadi di Indonesia akhir-akhir ini. Tiga hal tersebut menggambarkan kondisi yang melatarbelakangi proses perubahan dari tata pemerintahan lama (Orde Baru) ke tata pemerintahan baru (Pemerintahan Reformasi). Pertama, keinginan untuk menegakkan demokrasi secara baik; kedua perubahan sistem politik dari *single majority* ke *multi partai*; dan yang ketiga, terjadinya proses perkembangan teknologi informasi dan persaingan ekonomi global.

Reformasi birokrasi merupakan konsep yang luas ruang lingkungannya, mencakup pembenahan struktural dan kultural. Secara lebih rinci meliputi reformasi struktural (kelembagaan), prosedural, kultural, dan etika birokrasi. Secara operasional, sejumlah peraturan ditetapkan sebagai landasan yuridis bagi pembenahan birokrasi, antara lain melalui rancangan peraturan tentang penempatan posisi struktural serta pola pengembangan karir bagi pegawai negeri. Selain itu, juga dilakukan restrukturisasi organisasi, rasionalisasi pegawai, privatisasi beberapa BUMN dan peningkatan gaji

pegawai negeri. Reformasi ini bukan hanya perkara pembenahan sistem saja, tetapi juga menyangkut pengembangan nilai-nilai.

Reformasi Birokrasi merupakan perubahan signifikan elemen-elemen birokrasi, antara lain kelembagaan, sumber daya manusia aparatur, ketatalaksanaan, akuntabilitas aparatur, pengawasan, dan pelayanan publik. Beberapa contoh reformasi, birokrasi adalah reformasi kelembagaan dan kepegawaian, keuangan, perbendaharaan, perencanaan dan penganggaran, perizinan, dan sebagainya. Hal yang penting dalam reformasi birokrasi adalah perubahan *mind-set* dan *culture-set* serta pengembangan budaya kerja. Reformasi Birokrasi diarahkan pada upaya-upaya mencegah dan mempercepat pemberantasan korupsi secara berkelanjutan, dalam menciptakan tata pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa (*good governance*), pemerintah yang bersih (*clean government*), dan bebas KKN.

Namun dalam tahap perkembangannya saat ini, pelaksanaan reformasi birokrasi di lingkungan pemerintah, sering terjadi perdebatan antara hubungan politik serta birokrasi itu sendiri. Perdebatan tentang hubungan antara politik dan birokrasi telah mempunyai sejarah panjang yang dipacu oleh dikotomi antara politik dan administrasi, suatu doktrin yang pengaruhnya dimulai dari sejak penemuan administrasi negara sebagai suatu ilmu oleh Woodrow Wilson pada tahun 1887 (Miftah Thoha, 2000). Perdebatan tersebut meliputi antara lain apakah politik lebih

superior atau setara dibanding birokrasi, apakah politik dan birokrasi merupakan satu kesatuan atau harus terpisah, serta bagaimana politik dan birokrasi seharusnya berhubungan.

Dari ilustrasi tersebut di atas, terlihat urgensi yang mendorong agar dilakukannya penataan hubungan antara jabatan politik dan jabatan karir dalam birokrasi. Hal ini dikarenakan di dalam birokrasi, pejabat politik dan karir merupakan dua pihak yang saling membutuhkan. Jabatan karir membutuhkan dukungan politik dalam menjalankan kebijakan-kebijakan publik yang ditetapkannya. Sedangkan, politisi membutuhkan birokrasi sebagai eksekutor atau pelaksana kebijakan publik. Dengan demikian sangat dibutuhkan kejelasan pengaturan ruang lingkup jabatan politik dan jabatan karir, kewenangan dan pola hubungan antara keduanya sehingga nantinya akan terbangun interaksi yang saling mendukung dan menguntungkan untuk kepentingan publik.

Pada beberapa kasus menunjukkan bahwa kekuatan politik yang ada dalam birokrasi justru melakukan intervensi yang kuat terhadap aparat birokrasi. Dalam tatanan organisasi pemerintahan, wewenang seharusnya hanya diberikan pada porsi yang relatif terbatas sesuai dengan cakupan tugas seorang aparatur birokrasi, namun pada prakteknya, wewenang terbatas itu seringkali diintervensi oleh pihak pemberi wewenang dalam hirarki birokrasi yang lebih tinggi atau oleh pejabat politik. Dalam situasi demikian, aparatur birokrasi, akan lebih tunduk kepada hirarki yang lebih tinggi, terlebih kepada pejabat politik.

Sementara itu, harapan masyarakat atas adanya birokrasi yang netral dan profesional dalam menjalankan tugas dan kewajibannya semakin berpuduh seiring dengan lunturnya nilai-nilai normatif yang seharusnya dipegang teguh oleh aparat birokrasi. Berdasarkan pada uraian tersebut, timbul pertanyaan dalam piper ini terkait dengan bagaimana menata hubungan antara politik dan birokrasi dalam upaya merevitalisasi sistem penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

B. Restrukturisasi Birokrasi Pemerintahan

Restrukturisasi berasal dari kata *re-* dan *struktur*, maka struktur organisasi berkaitan dengan hubungan yang relatif tetap di antara berbagai tugas yang ada dalam organisasi. Menurut Handoko (2006), *restrukturisasi* organisasi atau desain organisasi dapat didefinisikan sebagai mekanisme-mekanisme formal dengan mana organisasi dikelola dimana struktur organisasi menunjukkan kerangka dan

susunan perwujudan pola tetap hubungan-hubungan di antara fungsi-fungsi, bagian-bagian atau posisi-posisi maupun orang-orang yang menunjukkan, tugas wewenang dan tanggung jawab yang berbeda-beda dalam suatu organisasi.

Menurut Gitosudarmo (2001), struktur organisasi berkaitan dengan hubungan yang relatif tetap di antara berbagai tugas yang ada dalam organisasi dimana proses untuk menciptakan struktur tersebut, dan pengambilan keputusan tentang alternatif struktur disebut dengan nama desain organisasi. Selanjutnya, Robbins (2006) mengartikan restrukturisasi organisasi sebagai sebuah proses redesain atau penataan ulang terhadap tatanan birokrasi yang telah ada ketika terjadi dinamika pada lingkungan baik internal maupun eksternalnya maka birokrasi juga harus mengadaptasi dinamika tersebut agar dapat berkembang. Adaptasi terhadap dinamika yang terjadi menyebabkan birokrasi harus tampil sesuai dengan realita yang ada. Restrukturisasi atau penataan kembali organisasi birokrasi pada hakekatnya adalah aktivitas untuk menyusun satuan organisasi birokrasi yang akan diserahi bidang kerja, tugas atau fungsi tertentu.

Don Hellriegel (2001) mendefinisikan desain organisasi sebagai proses penilaian dan pemilihan struktur dan sistem formal komunikasi, bidang SDM, koordinasi, kontrol, kewenangan dan tanggung jawab untuk mencapai tujuan organisasi. Secara prinsip, desain organisasi harus mampu:

- a. Menyalurkan informasi dan pembuatan keputusan berdasarkan kepentingan *stakeholders*.
- b. Menentukan kewenangan dan tanggung jawab dalam tugas, bagian dan departemen.
- c. Menyeimbangkan integrasi antara pekerjaan, tim, departemen dan bagian dengan kemampuan adaptasi terhadap perubahan lingkungan.

Sehingga hakikat desain organisasi mengacu pada pola penyesuaian struktur organisasi (bisa berwujud strukturisasi, restrukturisasi atau reformasi) agar tujuan organisasi dapat tercapai. Desain organisasi berhubungan dengan penggunaan prinsip-prinsip organisasi. Kemudian, desain sebuah organisasi sedikit-banyak akan dipengaruhi oleh tiga faktor di bawah ini :

- a. Faktor Lingkungan, yang mencakup lingkungan eksternal dan memiliki dampak langsung terhadap kehidupan organisasi.
- b. Faktor Strategi, membuat organisasi mampu menunjukkan kemampuannya

yang unik. Organisasi harus mempunyai keunggulan yang kompetitif pada berbagai hal.

- c. Faktor Teknologi, berperan pada waktu pembentukan kelompok departemen, pendelegasian kewenangan dan tanggung jawab serta suatu mekanisme terpadu.

Restrukturisasi organisasi (desain organisasi) dapat didefinisikan sebagai mekanisme-mekanisme formal dengan mana organisasi dikelola. Struktur organisasi menunjukkan kerangka dan susunan perwujudan pola tetap hubungan-hubungan di antara fungsi-fungsi, bagian-bagian atau posisi-posisi maupun orang-orang yang menunjukkan, tugas wewenang dan tanggung jawab yang berbeda-beda dalam suatu organisasi (Handoko, 2006) Pentingnya struktur organisasi dikemukakan oleh Gitosudarmo (2001) bahwa keunggulan kompetitif organisasi antara lain ditentukan oleh struktur yang ramping "*lean dan mean*" atau dalam bahasa yang lain disebut " *miskin struktur kaya fungsi*" sejalan dengan perspektif Osborne dan Plastrik dalam bukunya yang berjudul *Reinventing Government*, yang menggagas konsep mentransformasi semangat wirausaha ke dalam sektor publik yang menyatakan bahwa dengan adanya pergeseran peran pemerintah dari "*rowing*" mendayung ke "*steering*" mengarahkan maka organisasi birokrasi pemerintah juga harus mampu mengadaptasi hal tersebut. Restrukturisasi birokrasi juga haruslah mampu menghasilkan sebuah struktur yang ramping, fleksibel, responsif, dan efisien.

C. Reposisi Birokrasi

Konsep mengenai reposisi belum banyak dikemukakan oleh para ahli dibidang pemerintahan, namun akhir-akhir ini sering dengan maraknya isu mengenai reformasi birokrasi, pandangan mengenai reposisi mulai banyak diperbincangkan sebagai salah satu bagian dari perubahan kelembagaan dalam pemerintahan. Reposisi pada umumnya dikenal sebagai dikenal sebagai pergantian posisi lama ke posisi yang baru. Sementara kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan, konteks reposisi birokrasi sebenarnya sudah dikemukakan oleh Osborne dan Plastrik dalam bukunya yang berjudul *Reinventing Government* yang mendefinisikan *reinventing* sebagai perubahan bentuk sistem birokrasi dengan sistem wirausaha.

The fundamental transformation of public system and organization to create dramatise increases in the effectiveness, efficiency, adaptability, and capacity to innovate. This transformation is

accomplished by changing their purpose, incentive, accountability, power structure and culture.

Pandangan tersebut, memberikan suatu pengertian bahwa *reinventing*, adalah menciptakan kembali, yang menekankan pada pembaharuan organisasi pemerintahan dari dalam untuk memperbaiki sistem secara mandiri. Indikator dari capaian reposisi birokrasi pada umumnya, adalah terletak pada tidak adanya keluhan dari masyarakat, karena birokrasi tidak bertindak diskriminatif serta mengutamakan kepentingan masyarakat. Pola birokrasi yang cenderung sentralistik, dan kurang peka terhadap perkembangan ekonomi, sosial dan politik masyarakat harus ditinggalkan, dan diarahkan seiring dengan tuntutan masyarakat. Dalam hal ini birokrasi pemerintahan harus diciptakan dengan mekanisme atau sistem yang terbuka, profesional dan akuntabel.

Saat ini posisi, wewenang dan peranan Birokrasi masih sangat kuat, baik dalam mobilisasi sumber daya pembangunan, perencanaan, maupun pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan yang masih terkesan sentralistik. Di samping itu, kepekaan Birokrasi untuk mengantisipasi tuntutan perkembangan masyarakat mengenai perkembangan ekonomi, sosial dan politik sangat kurang sehingga kedudukan birokrasi yang seharusnya sebagai pelayan masyarakat cenderung bersifat *vertical top down* daripada *horizontal partisipative*.

Peran birokrasi yang seharusnya mampu diwujudkan sebagai *consensus building*, yaitu membangun pemufakatan antara negara, sektor swasta dan masyarakat. Akan tetapi melihat pada tataran kenyataan yang terjadi peran birokrasi pemerintah, terutama aparat pemerintah yang notabene sebagai pejabat karier kerap mendapatkan intervensi dari kekuatan-kekuatan politis dari para pejabat politik. Posisi birokrasi pemerintahan yang selalu tunduk pada hirarki posisi jabatan tertinggi yang dalam hal ini dipegang oleh pejabat politik, sehingga mempersempit peran yang harus dijalankan oleh birokrasi, mengingat fungsinya sebagai agen pembaharuan dan fasilitator seolah tidak berdaya akibat derasnya wewenang politik dalam hirarki birokrasi yang tidak hanya melemahkan posisi birokrasi namun terkadang melakukan propaganda dengan menguasai opini publik sehingga dapat menurunkan elektabilitas birokrasi di mata masyarakat.

Sebagai agen perubahan, birokrasi harus mengambil inisiatif dan memelopori suatu kebijakan atau tindakan, oleh karena itu dalam konteks ini birokrasi diharapkan menjadi institusi

yang mampu membangun nilai-nilai demokrasi. Tentu saja hal ini memerlukan perubahan yang tidak hanya mengandalkan pada sistem dan kewenangan, akan tetapi mencoba menciptakan dan mengakomodasi kesadaran untuk menjunjung hak masyarakat dalam memperoleh pelayanan dan pertanggungjawaban dari penyelenggara negara dan pemerintahan.

Kendati demikian, pada praktek birokrasi pemerintahan yang terjadi di Indonesia cenderung dinilai belum mampu memisahkan diri dari mekanisme politik kekuasaan. Aparatur birokrasi dalam menjalankan tugas dan fungsinya selalu berbenturan dengan berbagai regulasi yang dikeluarkan oleh elit politik formal dengan mereduksi kedaulatan rakyat sebagai sebuah legitimasi untuk memasukan kepentingan (*interest*) didalam menjalankan pemerintahan. Sehingga secara normatif perlu disusun suatu mekanisme yang dapat memisahkan antara posisi jabatan karier (aparatur birokrasi) dengan jabatan politik (pejabat politik).

Selanjutnya upaya dilakukan dalam melakukan reposisi birokrasi agar dapat menciptakan optimalisasi birokrasi, setelah melihat fenomena yang terjadi pada sistem birokrasi yang cenderung terjadi praktek *spoils system*, yaitu praktek kepegawaian negeri sipil yang berdasarkan pertimbangan politik, paternalistik dan nepotisme. Maka diperlukan suatu sistem perlindungan bagi jabatan aparatur birokrasi agar tidak dicampurbaurkan dengan jabatan politik, dengan melakukan :

Pertama, Rekulturisasi sistem birokrasi, yaitu berkaitan dengan perubahan budaya birokrasi/organisasi. Sebagaimana banyak dikeluhkan bahwa birokrasi yang sukar mengubah kebiasaan/keyakinan atau sistem nilai beserta perilaku yang terkadang mengendalikan penyalahgunaan kewenangan. Oleh karena itu, pola-pola lama yang selama ini tidak dapat dilepaskan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan sudah seyogyanya dirubah dengan menerapkan sistem pengelolaan kekuasaan yang lebih beradab, yaitu berorientasi pada kualitas pelayanan publik dalam membantu persolan masyarakat.

Dalam hal ini, rekulturisasi akan mengarahkan dan merubah pola-pola kebiasaan lama yang dimiliki oleh birokrasi menjadi berwibawa dan menimbulkan kepercayaan publik. Rekulturisasi dapat pula dijelaskan sebagai penataan kembali kultur (budaya) sebagai sistem nilai dan kepercayaan yang dianut bersama, yang berinteraksi dengan orang-orang dalam suatu organisasi, struktur organisasi dan sistem pengawasan untuk menghasilkan norma-

norma perilaku. Budaya organisasi birokrasi sebagai suatu sistem pengertian yang diterima secara bersama, mempunyai karakteristik utamanya yang meliputi inisiatif, individual, toleransi terhadap resiko, arah (*direction*), integrasi, dukungan manajemen.

Sejalan dengan pandangan tersebut, maka hal yang dilakukan dalam rekulturisasi birokrasi tentunya tidak terlepas dari karakteristik utama birokrasi itu sendiri, diantaranya :

1. *Inisiatif individual*, yaitu pada prinsipnya menekankan pada faktor kemauan dan dorongan yang timbul dari dalam diri aparatur birokrasi. Inisiatif dapat dijelaskan sebagai kemampuan untuk memutuskan dan melakukan sesuatu yang benar tanpa harus diberi tahu, mampu menemukan apa yang seharusnya dikerjakan terhadap sesuatu yang ada di sekitar, berusaha untuk terus bergerak untuk melakukan beberapa hal walau keadaan terasa semakin sulit. Peranan inisiatif individual dalam pembentukan budaya birokrasi merupakan suatu daya atau kekuatan atau tekad dari seorang aparatur birokrasi untuk senantiasa menciptakan kebiasaan-kebiasaan positif yang mengarahkan setiap orientasi aktivitas birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada nilai-nilai publik.
2. *Toleransi terhadap resiko*, pada hakekatnya merupakan suatu kemampuan dalam mengambil keputusan terutama dalam menghadapi resiko yang akan mungkin ditimbulkan sebagai dampak dari pelaksanaan suatu pekerjaan. Toleransi pada resiko terkait dengan pembentukan budaya birokrasi menekankan pada sikap dan tindakan aparatur birokrasi untuk senantiasa memberikan toleransi terhadap anggota atau para pegawai dalam bertindak inovatif dan agresif dalam mengembangkan dan memajukan organisasi serta mendorong untuk berani dalam mengambil risiko terhadap apa yang akan dilakukannya. Konsekuensi yang dihadapkan dari peranan toleransi terhadap resiko, adalah membentuk karakter aparatur yang mengesampingkan hirarki namun lebih mengedepankan aspek kontekstualnya dan lebih pada memberdayakan masyarakat dalam menentukan apa yang menjadi kebutuhannya. Dalam konteks ini, mengarahkan birokrasi sebagai bagian dari masyarakat dan meninggalkan

pandangan sebagai organisasi penguasa masyarakat.

3. *Arah (Direction)*, merupakan suatu kemampuan organisasi terutama pada kemampuan pimpinan untuk menegaskan dan menetapkan komitmen sebagai suatu arah atau bagian yang harus dapat diwujudkan dalam membentuk organisasi dimasa yang akan datang. Penekanan penentuan arah (*direction*) pada pembentukan budaya birokrasi menekankan pada kejelasan sasaran dan harapan yang ingin dicapai oleh semua pihak yang terlibat dalam organisasi. Tentunya sebagai organisasi publik, birokrasi pemerintah harus dapat memaksimalkan pencapaian kinerja secara efektif, efisien, ekonomis dan berkeadilan. Pencapaian kinerja secara maksimum tentunya bukanlah hal yang mudah dalam organisasi publik, namun harus disertai dengan prinsip-prinsip manajerial terutama pada aspek kepemimpinan. Dalam membangun sistem manajerial berbasis kinerja yang berorientasi pada *outcome* yang diinginkan, terletak pada komitmen pimpinan untuk merubah operasional menjadi sistem yang menghasilkan, artinya kepemimpinan yang kuat akan menghasilkan sistem birokrasi handal sehingga akan memiliki legitimasi dan interitas publik. Hal ini, mengarahkan agar birokrasi mempunyai karakteristik yang mendapatkan hasil bukan pada proses.
4. *Integrasi*, dapat dijelaskan sebagai kesatuan prinsip yang harus dimiliki setiap aparatur birokrasi sebagai organisasi publik yang ditunjukkan dengan kualitas dan kualitas pekerjaan yang dihasilkan dari adanya mekanisme atau prosedur pekerjaan yang terkoordinasikan dan dalam satu komando. Integrasi pada hakekatnya menekankan pada prinsip kekuatan struktur organisasi yang didesain untuk mampu mengkoordinasi secara efektif seluruh unit yang ada agar dapat bekerja secara sinkron atau menjadi satu kesatuan yang mampu mengelaborasi setiap potensi dan kapabilitasnya sehingga memunculkan kreativitas dan inovasi. Pada dalam konteks ini, budaya birokrasi dibentuk dari kekuatan struktur organisasi sebagai elemen yang melahirkan aktor, aturan dan regulasi. Desain struktur organisasi birokrasi menjelaskan tentang bagaimana suatu proses pekerjaan dilaksanakan, oleh karena itu untuk

menciptakan budaya birokrasi yang menunjang visi, misi dan sasarannya haruslah menggunakan struktur birokrasi yang relevan dengan kebutuhan dan menyentuh pada aspek nilai-nilai yang mendasari kerja birokrasi (*hard side organization*).

5. *Dukungan Manajemen*, memberikan suatu penjelasan tentang peran pimpinan dan organisasi untuk memberikan kebebasan bagi anggota organisasi didalam memajukan dan mengembangkan organisasi berdasarkan kemampuan yang dimilikinya. Kepemimpinan dan manajemen pada dasarnya merupakan dimensi yang saling terkait didalam pengelolaan birokrasi, maka dari itu adanya keterpaduan antara pimpinan selaku perekat sistem organisasi dengan sistem kinerja dapat membangun peningkatan kapasitas aparatur birokrasi. Peranan dukungan manajemen dalam membentuk budaya organisasi, adalah menekankan pada prinsip-prinsip kesetaraan, kejujuran, keadilan, bertanggungjawab, akuntabel, toleran serta mendukung terwujudnya lingkungan birokrasi yang demokratis. Kecenderungan yang dibangun dalam dukungan manajerial memfokuskan pada keterbukaan informasi dan komunikasi yang dibangun oleh pimpinan sebagai bentuk responsivitas organisasi dalam mengakomodir setiap keinginan sehingga bermuara pada terbentuknya pemberdayaan birokrasi.

Dengan merujuk pada uraian tersebut, tampaknya indikasi dari adanya rekulturalisasi birokrasi, dapat berpeluang untuk mendorong terjadinya pergeseran perilaku birokrasi yang semula dinilai miskin konsep menjadi birokrasi pemerintahan yang berdasarkan *platform more steering the rowing*, yaitu organisasi yang bersifat flat, efisien, fleksibel, matrikial, kaya fungsi, miskin struktur dan yang lebih penting lagi adalah organisasi yang dapat menumbuhkan semangat pemberdayaan masyarakat.

Kedua, Revitalisasi sistem birokrasi, yaitu sebagai upaya untuk mendesain kembali sistem birokrasi pemerintahan dengan mengembalikan posisi birokrasi sebagai organisasi publik yang bersih, berwibawa, netral, dan profesional. Kecenderungan birokrasi pemerintah yang selalu mentolelir masuknya kepentingan-kepentingan individu (atasan) dan mengabaikan kepentingan publik, sebagai akibat dari dominasi sistem kewenangan politik sehingga dapat dengan mudah mengintervensi kinerja birokrasi, seolah

menunjukkan betapa lemahnya posisi birokrasi terutama dalam menghidupkan mekanisme *checks and ballances*.

Dalam situasi demikian, maka diperlukan adanya spirit yang dapat mengembalikan mekanisme sistem kerja birokrasi agar sesuai dengan tugas dan fungsinya dan menciptakan pola hubungan yang saling melengkapi (*complementary*) bukan intervensi kekuatan, sehingga akan lebih berorientasi pada pemenuhan kebutuhan publik. Untuk itu, perlu dilakukan upaya sistematis dalam rangka merevitalisasi sistem birokrasi pemerintahan dengan berdasarkan kerangka strategis yang mengacu pada konsep tata pemerintahan yang baik.

Kaitannya dengan hal itu, maka perlu disusun ulang mengenai sistem birokrasi yang lebih relevan dengan penciptaan nilai-nilai baik publik. Yaitu nilai-nilai yang bertentangan dengan persepekti politik dan lebih pada pemerintahan yang terbuka dan responsif terhadap masyarakat, serta birokrasi dijalankan dengan berdasarkan aturan hukum dan pengawasan dari pihak eksternal. Selanjutnya, mekanisme revitalisasi sistem birokrasi, dapat dilakukan melalui :

Pertama, Impersonalitas dan profesional dalam memberikan pelayanan, yaitu merujuk pada suatu pandangan tentang hubungan antara birokrasi dengan masyarakat semata-mata dilakukan sebagai bentuk pemberian pelayanan dan pemenuhan kebutuhan masyarakat. Intinya pelayanan publik dilakukan secara langsung dan akuntabel terhadap *customer*. Dalam hal ini, impersonalitas mencoba melakukan pergeseran kekuasaan birokrasi dari yang berorientasi produser menjadi customer. Birokrasi harus mampu menunjukkan kewibawaannya sebagai pemberi layanan dengan bertindak tegas tanpa melihat kepentingan pribadi dan kelompok. Begitupun dengan hubungan yang dijalin antar lembaga atau pihak-pihak penyelenggara pemerintahan, masing-masing bersifat otonom dan tidak didasarkan atas usia (penghormatan senioritas) namun atas dasar hirarki kewenangan yang diatur secara pasti berdasarkan aturan atau undang-undang.

Disamping itu, impersonalitas dalam pekerjaan dapat pula diartikan sebagai bentuk keteladanan baik secara internal maupun eksternal. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan oleh aparatur birokrasi, tentunya harus mampu memberikan penilaian positif baik dari para pemegang kekuasaan terhadap para bawahannya, yang senantiasa mengutamakan ketentuan formal dan nilai-nilai etika yang seharusnya dipegang. Juga harus mampu

ditunjukkan kepada publik (masyarakat) terkait dengan pelaksanaan kinerja birokrasi yang mampu menyelesaikan setiap tugasnya dan kewajibannya sebagai suatu amanah yang diberikan pemerintah untuk melayani masyarakat.

Dengan demikian, maka menuntut aparatur birokrasi untuk senantiasa bertindak secara profesional didalam menjalankan tugas pokok dan kewajibannya. Selain dari pada itu, implikasi dari adanya impersonalitas dan profesional dalam pemberian pelayanan, tentunya akan membentuk sistem pertanggungjawaban pekerjaan yang secara jelas dan terstruktur melalui penegakan standar profesionalisme atau kode etik sebagai mekanisme *checks and ballances*.

Kedua, Mendorong terbukanya peluang pegawai dipilih berdasarkan keterampilannya (*Merit System*). Artinya penataan dan penempatan posisi aparatur birokrasi untuk menduduki jabatan tertentu jangan dipengaruhi atau ditetapkan berdasarkan kepentingan politik, namun harus merupakan hasil dari uji kompetensi dan kelayakan seseorang untuk menduduki posisi jabatan tertentu. Oleh karena itu, antara jabatan karier seorang aparatur birokrasi tidak dicampurkan dengan jabatan politik yang didasarkan atas pertimbangan kepentingan politik penguasa.

Penerapan merit sistem memang masih dinilai samar dan belum mencakup pada keseluruhan manajemen sumber daya manusia, sehingga birokrasi belum mampu menjalankan fungsinya sebagaimana mestinya. Oleh karena itu, untuk dapat menciptakan aparatur birokrasi yang memiliki kapasitas dengan hasil pekerjaan yang dilakukannya, upaya untuk mempertegas fungsi merit sistem dalam sistem birokrasi dipandang dapat melahirkan karakter birokrasi yang kredibel dan memiliki interitas publik.

Penerapan merit sistem pada hakekatnya didasari atas penekanan pada kesesuaian antara kecakapan yang dimiliki seorang pegawai dengan jabatan yang dipercayakan kepadanya, meliputi tingkat pendidikan formal, tingkat pendidikan non formal/diklatpim, pendidikan dan latihan teknis, tingkat pengalaman kerja, dan tingkat penguasaan tugas dan pekerjaan. Sedangkan faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan sistem merit (*merit system*) dalam kebijakan promosi jabatan meliputi regulasi, kontrol eksternal dan komitmen pelaku.

Disamping itu, dalam penerapan merit sistem dapat pula diterapkan adanya batasan kewenangan dari para pejabat, melalui sistem analisa kelembagaan yang mencakup struktur organisasi, prosedur kerja, sistem informasi dan pembuatan keputusan, ditambah dengan

monotoring dan evaluasi program. Maka dengan demikian dapat mengarahkan pada perubahan *mindset* aparatur birokrasi terhadap kekuasaan (*power*) yang cenderung menjadikan birokrasi sebagai kekuatan yang sakral, menjadi *community-owned* yang lebih pada memainkan peran fundamentalnya sebagai birokrasi yang berlandaskan karakteristik yang lebih peduli terhadap masyarakat.

Adapun karakteristik tersebut, meliputi : 1) memberdayakan masyarakat dalam menjalankan kekuasaannya dengan memaksimalkan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan, 2) Mendorong munculnya persaingan dalam pelayanan publik, artinya pemberian pelayanan tidak mutlak dimonopoli oleh pemerintah, namun dapat pula dilakukan oleh sektor swasta, sehingga masyarakat disediakan alternatif pilihan untuk pemenuhan kebutuhan dan kepentingannya. 3) Mengutamakan prinsip *mission driven* bukan sebatas pada *rule driven*, artinya penegakan aturan saja tidak cukup namun lebih pada memahami dan memaknai tujuan dari diciptakannya birokrasi. Sehingga birokrasi dinilai secara langsung berdasarkan pencapaian visi, misi dan sasarannya. 4) Bersifat komunikatif dan transparan didalam memberikan pelayanan publik, artinya dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya dilakukan pengawasan secara internal akan tetapi melibatkan unsur masyarakat sebagai penilaian eksternal, sehingga dapat menimbulkan tingkat kepercayaan dari masyarakat.

D. Kesimpulan

Seperti dikemukakan pada awal tulisan, bahwa harapan masyarakat atas adanya birokrasi yang netral dan profesional dalam menjalankan tugas dan kewajibannya semakin berpudar seiring dengan lunturnya nilai-nilai normatif yang seharusnya dipegang teguh oleh aparat birokrasi, sebagai akibat dari mendominasinya kekuatan politik yang ada dalam birokrasi, sehingga bisa melakukan intervensi yang kuat terhadap aparat birokrasi. Dalam tatanan organisasi pemerintahan, wewenang seharusnya hanya diberikan pada porsi yang relatif terbatas sesuai dengan cakupan tugas seorang aparatur birokrasi, namun pada prakteknya, wewenang terbatas itu seringkali diintervensi oleh pihak pemberi wewenang dalam hirarki birokrasi yang lebih tinggi atau oleh pejabat politik. Dalam situasi demikian, aparatur birokrasi, akan lebih tunduk kepada hirarki yang lebih tinggi, terlebih kepada pejabat politik.

Maka dari itu, untuk dapat menciptakan kesetaraan dan menata hubungan antara politik

dengan birokrasi supaya tidak terjadi tumpang tindih kewenangan dan intervensi politik atas aparatur birokrasi, diperlukan suatu upaya menegaskan mekanisme *check and ballances* agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam kekuasaan pemerintah, yang meliputi restrukturisasi birokrasi guna menghasilkan sebuah struktur yang ramping, fleksibel, responsif, dan efisien. Kemudian selain dari pada itu, dilakukan upaya reposisi birokrasi agar dapat menciptakan optimalisasi birokrasi, dengan menekankan pada rekulturalisasi sistem birokrasi dan revitalisasi sistem birokrasi.

Daftar Pustaka

- Gitosudarmo, Indriyo dan Mulyono, Agus. 2001. *Prinsip Dasar Manajemen*. Edisi 3. Yogyakarta : BPFE.
- Handoko, T. Hanny. 2006. *Manajemen Personalia dan Sumberdaya Manusia*. Yogyakarta : BPFE.
- Hellriegel, Slocum and Woodman. 2001. *Organizational Behavior*. Cincinnati: South-Western College Publishing.
- Osborne, David. dan Gaebler, Ted. 1996. *Mewirauahakan Birokrasi*, terjemahan. Abdul Rasyid, Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo,
- Osborne, David. dan Plastrik, Peter. 2000. *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, terjemahan. Abdul Rasyid dan Ramelan, Jakarta: PPM,
- Pabundu, Moh. dan Tika. 2010. *Budaya Organisasi dan Peningkatan Kinerja Perusahaan*, Jakarta : PT. Bumi Aksara.
- Robbins, Stephen P. (2006). *Perilaku Organisasi*. Edisi kesepuluh. Jakarta: PT Indeks Kelompok Gramedia.
- Thoha, Miftah. 2000, *Restrukturisasi Dan Reposisi Kelembagaan Birokrasi Publik*, Orasi Ilmiah Pada Wisuda STIA Makasar.
- Thoha, Miftah. 2004, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta : Raja Grafindo Persada,
- Thoha, Miftah. 1991. *Beberapa Kebijakanaksanaan Birokrasi*. Yogyakarta : Widya Mandala.
- Thoha, Miftah. 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta : RajaGrafindo. Persada.
- Winarno, Budi. *Pertarungan Negara vs Pasar*. Yogyakarta : Medpress,