

PENGAWASAN MASYARAKAT DAN KINERJA BIROKRASI PEMERINTAH

ETIH HENRIYANI

Dosen Program Studi Administrasi Publik
FISIP-Universitas Galuh Ciamis
henriyanietih@gmail.com

ABSTRAK

Tujuan dari penulisan karya ilmiah ini adalah untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja birokrasi Pemerintah di Indonesia, dan menganalisis pentingnya fungsi pengawasan masyarakat bagi kinerja birokrasi Pemerintah di Indonesia. Adapun metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui studi literature atau studi kepustakaan. Dari hasil analisis penulis dapat dikemukakan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja birokrasi pemerintah di Indonesia antara lain : Faktor budaya, faktor individu, faktor organisasi dan manajemen, serta faktor politik. Oleh karena itu, keterlibatan masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, khususnya pengawasan jalannya pemerintahan dalam berbagai aspek sangat penting dan perlu media yang memadai. Sehingga cita-cita untuk mendorong tata kelola pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab segera terwujud.

Kata Kunci : *Pengawasan, Kinerja Birokrasi*

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Birokrasi merupakan suatu sistem dari suatu organisasi yang kompleks, yang memerlukan penanganan khusus dalam berbagai keterampilan teknis yang dipergunakan untuk melaksanakan kebijakan yang ditentukan oleh pihak lain, terutama kegiatan-kegiatan yang sesuai dengan penyelesaian usaha-usaha besar. (Rosidin, 2010 : 164).

Birokrasi bagaimanapun memiliki peranan dan corak kerja yang berbeda dengan sektor swasta atau privat sector, sehingga peranannya tidak mungkin dapat digantikan oleh pasar. Corak manajemen dan lingkungan kerja

birokrasi juga tidak selalu sesuai dengan nilai-nilai yang ada dalam *market mechanism* sehingga memaksakan prinsip-prinsip manajemen swasta ke dalam institusi birokrasi justru dapat berakibat kontra produktif terhadap kinerja birokrasi itu sendiri. (Pasolong, 2007 : 75).

Birokrasi tidak bisa hanya dinilai sebagai baik atau buruknya hanya semata-mata karena organisasinya besar, anggarannya besar atau strukturnya kompleks. Baik buruknya birokrasi bukanlah pada persoalan apakah birokrasi mengikuti mekanisme pasar atau tidak, melainkan pada persoalan apakah birokrasi mampu memberikan pelayanan yang terbaik

bagi publik. Oleh karena itu, teori *New Public Service* memandang bahwa jika kinerja birokrasi ditentukan semata-mata oleh mekanisme pasar, maka esensi kedaulatan rakyat akan ditelan oleh mekanisme pasar dan berganti dengan kedaulatan uang karena akumulasi modal ialah alat penentu kebijakan pada mekanisme pasar. Birokrasi tidak lagi berfungsi sebagai lembaga pelayan publik, tetapi menjadi alat produksi yang sifatnya kapitalistik.

Tujuan utama pembentukan struktur birokrasi adalah agar suatu organisasi dapat berjalan secara rasional, sehingga efektif dan efisien. Akan tetapi kenyataan empirik menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan justru terjadi sebaliknya bahwa lebih ekstrim dari yang idealnya terjadi, sehingga memunculkan banyak masalah.

Keterbatasan dan kelemahan pemerintah serta perkembangan lingkungan global berujung pada ketidakpercayaan masyarakat kepada pemerintah sekaligus menunjukkan adanya gejala kegagalan pemerintah dalam mengelola pembangunan nasional di berbagai sektor.

Kegagalan pemerintah dipicu juga oleh penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) aparat pemerintah; sentralistik; *top-down*; *self-oriented*; monopolistik; tidak efektif dan tidak efisien; refresif dan kurang peka terhadap aspirasi masyarakat yang mendorong suburnya praktik-praktik kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN). Variabel-variabel inilah yang

berkembang dalam pola interaksi antara pemerintah dengan swasta dan masyarakat sehingga terbentuk pola pemerintahan yang buruk (*bad governance*).

Fenomena birokrasi lainnya yang terjadi secara umum, yakni terkait keluhan dan persepsi masyarakat tentang pelayanan. Hal ini tercermin dari beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Masih ada aparat yang tidak disiplin dalam penggunaan waktu untuk penyelesaian suatu urusan. Seperti terjadi pada pelayanan administratif (KTP, KK) dan pelayanan perizinan yang terkadang memakan waktu lama melebihi batas waktu yang ditentukan.
2. Masih ada anggapan masyarakat bahwa berhubungan dengan birokrasi, berarti berhubungan dengan prosedur yang berbelit-belit. Hal ini terjadi karena terbatasnya informasi persyaratan pelayanan.
3. Masih ada kegiatan/aktivitas program pemerintah yang belum efektif dan efisien.

Dampak dari permasalahan di atas, perangkat negara tidak mungkin dapat melaksanakan tugas dan tanggungjawab serta berbagai fungsi lainnya secara optimal tanpa bantuan dan kolaborasi dengan sektor swasta dan masyarakat. Masyarakat madani (*civil society*) berperan memfasilitasi interaksi sosial dan politik, menggerakkan kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berperan serta

dalam kegiatan, ekonomi, sosial, politik dan pembangunan. Keterlibatan masyarakat sipil dalam penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam hal pengawasan saat ini benar-benar tengah diuji. Di mana kelompok masyarakat (LSM, mahasiswa, pers, gerakan buruh dsb) dituntut memiliki visi yang sama dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan negara. Terutama memperkuat strategi-strategi pengawasan.

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk membahas lebih lanjut terkait pengawasan oleh masyarakat dan kinerja birokrasi yang disusun dalam bentuk karya ilmiah dengan judul : ***“Pengawasan Masyarakat Dan Kinerja Birokrasi Pemerintah”***.

1.2. Rumusan masalah

Dalam tulisan ini, penulis membuat rumusan masalah sebagai berikut :

1. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kinerja birokrasi Pemerintah di Indonesia ?
2. Sejauhmana fungsi pengawasan masyarakat bagi kinerja birokrasi Pemerintah di Indonesia?

I. KAJIAN PUSTAKA

2.1. Kajian Tentang Fungsi Pengawasan (*Controlling*)

2.1.1. Konsep Pengawasan

Sudah menjadi pendapat umum bahwa efektivitas pelaksanaan dari seluruh kegiatan dalam sebuah kelembagaan publik maupun

kelembagaan privat, maka sangat dibutuhkan kehadiran pengawasan dalam rangka meningkatkan efisiensi dan profesionalisme pelaksanaan berbagai program kelembagaan. Sehingga dapat memberikan hasil sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Berkaitan dengan pengawasan, Siagian (Makmur, 2011 :176), mengatakan bahwa pengawasan adalah “proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya”. Selanjutnya masih dalam buku yang sama, Situmorang mengatakan bahwa “pengawasan adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai”

Pakar lainnya adalah Manullang (Murhaini, 2014 : 3), menyatakan bahwa “pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula”. Sejalan dengan itu, Atmosudirdjo (Murhaini, 2014 : 3), mengungkapkan bahwa “Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang

dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan”.

Lebih rinci lagi Atmosudirdjo mengungkapkan bahwa dalam mencapai pelaksanaan pengawasan ada beberapa asas yang harus dijadikan sebagai dasar dari pengawasan. Termasuk di dalamnya pengendalian atas sektor dari aktivitas yang diselenggarakan dengan manajemen yang telah ditentukan tersebut. Asas ini harus ditaati secara konsisten manakala pengawasan dijalankan dalam proses pelaksanaan aktivitas.

Adapun asas dimaksud adalah sebagai berikut :

1. Asas tercapainya tujuan. Dasarnya adalah bahwa semua aktivitas ditujukan ke arah tercapainya tujuan yaitu dengan mengadakan perbaikan untuk menghindari penyimpangan atau deviasi perencanaan. Tentu saja ketika perencanaan tersebut dilaksanakan.
2. Asas efisiensi. Yang dimaksud dengan asas ini adalah bahwa agar sedapat dan sejauh mungkin pelaksanaan atas aktivitas dihindarkan dari deviasi. Deviasi pasti muncul dari perencanaan sehingga tidak menimbulkan masalah ikutan yang tidak perlu, khususnya yang berasal dari luar dan datangnya tanpa diduga.
3. Asas tanggungjawab. Maksud dari asas ini adalah agar dapat dilaksanakannya perencanaan dengan baik, para pelaksana harus benar-benar memiliki tanggungjawab. Tidak semata

didasarkan pada adanya pengawasan yang membawa konsekuensi sanksi. Lebih dari itu adalah tanggungjawab internal terhadap proses pelaksanaannya.

4. Asas pengawasan. Maksud asas ini adalah ditujukan terhadap masa depan atas aktivitas yang dilaksanakan. Tujuan dari asas ini tidak lain adalah untuk melakukan tindakan konkret guna mencegah terjadinya penyimpangan perencanaan yang akan terjadi. Baik di waktu sekarang maupun di masa yang akan datang.
5. Asas langsung. Maksudnya bahwa di dalam melaksanakan pengawasan itu senantiasa diorientasikan kepada pekerjaan yang mengandung aspek pengawasan secara menyeluruh. Artinya pelaksana pun mempunyai beban langsung untuk di samping melaksanakan juga melakukan pengawasan.
6. Asas refleksi perencanaan. Maksud dari asas ini bahwa di dalam melaksanakan aktivitas terkandung makna militansi. Militansi itu tercermin dari karakter dan susunan perencanaan, yang memang dapat dilaksanakan baik secara aplikatif berdasarkan perencanaan maupun pelaksanaan atas pengawasannya.
7. Asas penyesuaian dengan organisasi. Maksudnya bahwa keseluruhan aktivitas mengandung satu sistem yang teratur dan terkendali, tidak saja dalam

- pelaksanaan aktivitas, di dalam pengawasanpun harus dilakukan sesuai dengan struktur organisasi. Masing-masing bagian punya kewenangan yang saling terkait dan terkoordinasi.
8. Asas individual. Maksudnya bahwa pengawasan harus sesuai kebutuhan dan ditujukan sesuai dengan tingkat dan tugas pelaksana. Peran individu menentukan keberhasilan pelaksanaan aktivitas dan pelaksanaan pengawasan. Masing-masing individu harus merasakan hal tersebut yang terefleksikan dalam kinerjanya.
 9. Asas standar. Maksudnya bahwa di dalam pengawasan mendasarinya dengan prinsip efektivitas dan efisiensi. Ukuran untuk itu dirumuskan berdasarkan standar yang jelas dan akurat. Akurasi dibutuhkan sebagai tolok ukur pelaksanaan dan tujuan yang akan dicapai atas dasar pelaksanaan aktivitas dimaksud sehingga benar-benar terarah secara standar. Artinya dapat dicapai berdasarkan rasionalitas yang standar.
 10. Asas pengawasan terhadap strategi. Bahwa di dalam pelaksanaan aktivitas akan muncul berbagai kemungkinan. Atas dasar kemungkinan yang muncul harus diantisipasi berdasarkan strategi yang jitu. Asas pengawasan terhadap strategi memberikan pemahaman untuk senantiasa memperhatikan secara detail faktor strategi dimaksud.
 11. Asas pengecualian. Terkandung maksud bahwa akan muncul faktor pengecualian. Dalam hubungan ini, pengawasan membutuhkan serangkaian perhatian yang terukur. Perhatian dimaksud itu ditujukan terhadap faktor pengecualian yang muncul dalam pelaksanaan aktivitas serta pengawasannya. Hal ini dibutuhkan ketika pelaksanaan dimaksud menghadapi perubahan kondisi dan situasi.
 12. Asas pengendalian fleksibel. Maksudnya bahwa pengawasan harus senantiasa dilaksanakan sesuai ruang dan waktu. Oleh karena itu harus fleksibel khususnya manakala ada peristiwa atau kejadian yang tidak direncanakan sebelumnya terjadi. Fleksibilitas dibutuhkan untuk menghindarkan kegagalan di dalam pelaksanaan perencanaan dan pengawasan.
 13. Asas peninjauan kembali. Maksudnya bahwa di dalam pelaksanaan pengawasan harus selalu ditinjau. Dievaluasi sedemikian rupa sehingga pelaksanaan atas rencana dan pengawasannya senantiasa pada jalur yang sesuai dengan perencanaan awal. Hal ini akan menjadi jaminan tercapainya tujuan.
 14. Asas tindakan. Maksudnya bahwa pengawasan dapat dilakukan

apabila ada ukuran konkret yang tercermin dari tindakan. Tindakan dalam pelaksanaan rencana dan pengawasan harus konkret. Tidak saja menjadi bagian dari pencapaian tujuan, namun juga untuk melakukan koreksi terhadap terjadinya penyimpangan dari rencana, organisasi dan juga pelaksanaannya. (Atmosudirdjo dalam Murhaini, 2014 : 5-6).

Pada dasarnya pengawasan itu bersifat menyeluruh dan dimensi yang luas. Untuk pelaksanaannya memerlukan konsistensi atas penerapan prinsip pengawasan itu sendiri. Prinsip yang secara konsisten harus dijalankan pada pelaksanaan, yang secara normatif tidak memberikan kesempatan untuk terjadinya penyimpangan. Penyimpangan sekecil apapun yang terjadi dan ditoleransi secara sadar akan menghambat pelaksanaan dari perencanaan yang telah digariskan.

Dengan demikian di samping itikad untuk menerapkan pengawasan secara konsisten harus disertai dengan kesungguhan untuk menerapkannya. Hal ini berarti bahwa pengawasan mesti dilaksanakan secara objektif. Objektivitas menjadi kata kunci untuk keberhasilan pengawasan itu sendiri.

2.1.2. Jenis-Jenis Pengawasan

Peran/keberadaan pengawasan sangat penting artinya dalam setiap kehidupan manusia. Sungguh banyak jenis pengawasan yang mengatur agar semua aspek kehidupan senantiasa berjalan dengan tidak ada pelanggaran

antara tindakan dengan ketentuan yang telah disepakati. Adapun jenis-jenis pengawasan menurut makmur (2011 :186-188), adalah sebagai berikut :

1. Pengawasan fungsional
2. Pengawasan masyarakat
3. Pengawasan administratif
4. Pengawasan teknis
5. Pengawasan Pimpinan
6. Pengawasan barang
7. Pengawasan jasa
8. Pengawasan internal
9. Pengawasan eksternal

Adapun jenis pengawasan yang dikaji dalam tulisan ini adalah pengawasan masyarakat sebagai *control social*. Sebagaimana kita ketahui bahwa negara mempunyai masyarakat sebagai warga negara, dan pemerintah sebagai penyelenggara negara. Pengawasan masyarakat ditujukan kepada pemerintah sebagai penyelenggara negara agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan terutama penggunaan sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah atas nama negara.

Lembaga Administrasi Negara menyatakan bahwa pengawasan masyarakat adalah bentuk social control yang telah memberikan amanahnya kepada pemerintah untuk mengelola sumber daya Negara. Sumber pengawasan masyarakat ini dapat berasal dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), media massa, kelompok masyarakat, atau perorangan.

Pengawasan masyarakat juga bukan suatu aktivitas yang tanpa dasar,

namun berlandaskan pada Peraturan Perundangan, diantaranya adalah :

1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme;
2. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara;
3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
4. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman;
5. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2001 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Oleh karena itu, keterlibatan masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, khususnya pengawasan jalannya pemerintahan dalam berbagai aspek perlu memperoleh media yang memadai. Selain itu, perlu upaya yang sungguh-sungguh dari semua pihak dalam meningkatkan peran serta masyarakat dengan memberikan peran yang lebih besar dan leluasa dalam melakukan pengawasan. (Rusli, 2015 : 122).

2.2. Kajian Tentang Birokrasi

2.2.1. Konsep Birokrasi

Sinambela (2006 : 70), mengatakan bahwa “Birokrasi adalah organisasi yang ditujukan untuk memaksimalkan efisiensi dalam administrasi”. Selanjutnya Setiyono (2004 : 9), mengatakan bahwa “Birokrasi adalah sebuah ruang k negara. Di dalam berisi orang-orang (pejabat) yang digaji dan dipekerjakan oleh negara untuk memberikan nasehat dan melaksanakan kebijakan politik negara.

Pendapat lainnya dikemukakan oleh Kristiadi (1994 : 93), bahwa “Birokrasi adalah struktur organisasi di sektor pemerintahan, yang memiliki ruang lingkup tugas-tugas sangat luas serta memerlukan organisasi besar dengan sumber daya manusia yang besar pula jumlahnya. Sementara itu, Santoso (Pasolong, 2007 : 67), menyatakan bahwa “Birokrasi adalah keseluruhan organisasi pemerintah, yang menjalankan tugas-tugas negara dalam berbagai unit organisasi pemerintah di bawah departemen dan lembaga-lembaga non-departemen, baik di pusat maupun di daerah, seperti di tingkat provinsi, kabupaten, kecamatan maupun desa atau kelurahan”.

Birokrasi pemerintahan dewasa ini, dimana para pejabat memainkan fungsi dan peran dengan menggunakan kekuasaan yaitu : jabatan, kewenangan dan legitimasi untuk mewujudkan pemerintahan yang efektif dan efisien dengan objek pemerintahan masa kini.

Namun kenyataan empirik menunjukkan bahwa konsep birokrasi yang dipergunakan di Indonesia mengalami kendala-kendala yang terdapat pada birokrasi administrasi publik. Di mana pelaksanaan pembangunan berlangsung demikian lamban atau mengalami banyak kegagalan, karena para birokrat dan lembaga usaha swasta ataupun masyarakat sendiri dapat dikatakan masih terjangkiti penyakit inefisiensi.

Eugene & Simmons (2000 : 40), mengatakan bahwa “Birokrasi merupakan tempat penyimpanan suatu kepercayaan masyarakat umum yang khas dan unik bahkan meski birokrasi pemerintahan itu dipandang sebagai pejabat yang dapat disuap”. Di mana menurut Eugene & Simmons, hal tersebut merupakan penyakit sosial yang diberi nama “*bureusis*”. Sedangkan Utomo (Pasolong, 2007 : 69), menyebut penyakit birokrasi sebagai “*penyakit bureaunomia*”. Penyakit ini mempengaruhi pelaksanaan teknis operasional pemerintahan, tetapi lebih berpengaruh pada tingkat kebijakan pemerintah atau formulasi kebijakan pemerintah.

Menurut utomo, bureaunomia dilakukan oleh kekuatan politik praktis dan mempengaruhi birokrasi pemerintahan di dalam melayani masyarakat. Bureaunomia menanamkan pengaruhnya di dalam birokrasi pemerintahan dengan mendudukan orang-orang partai yang bukan birokrat profesional di dalam jajaran birokrasi atau memberikan

privilege pada aparat birokrasi yang berafiliasi dengan kekuatan partainya. Oleh karena itu, perlu dilakukan debirokratisasi untuk membebaskan penyakit inefisiensi tersebut.

Debirokratisasi menurut Kristiadi (1994 : 93), adalah “Upaya untuk lebih mensesederhanakan prosedur yang dianggap berbelit-belit. Lebih rinci lagi Kartasapoetra (1994 : 6), mengatakan bahwa “debirokratisasi artinya mengubah dalam artian menyesuaikan :

1. Prosedur yang biasanya harus ditempuh secara berliku-liku dan menyulitkan, yang umumnya melesukan kegairahan, kegiatan dan kadang-kadang mematikan kreativitas, menjadi prosedur yang tidak bertele-tele yang memberikan kemudahan-kemudahan, kegairahan, kegiatan dan menimbulkan kreativitas-kreativitas baru dari para insan pembangunan yang justru ingin melihat, merasakan dan menikmati keberhasilan pembangunan.
2. Prosedur birokrasi yang pada umumnya memerlukan pembiayaan tinggi (*high cost*), menjadi prosedur yang mantap dan singkat (wajar) ditempuh sehingga lebih meningkatkan dalam pembiayaannya (*low cost*)
3. Prosedur birokrasi yang bertele-tele yang sering menimbulkan stagnasi dalam arus barang, arus jasa, arus dokumen, di samping pula menimbulkan daya serap yang rendah dari para aparatur dalam melaksanakan pembangunan,

dengan dilaksanakan debirokratisasi kendala-kendala tersebut dapat segera disingkirkan, berubah menjadi tidak adanya stagnasi di atas sehingga penikmatan pembangunan dapat cepat terwujud dan dirasakan oleh segenap warga masyarakat.

4. Prosedur birokrasi yang bertele-tele akan memaku para birokratnya dibelakang meja tulisnya sehingga komunikasi menjadi sempit, selain laporan yang akan diterima hanya dari sepihak (para petugas pengawasannya). Dengan dilakukannya debirokratisasi maka pimpinan instansi, pimpinan perkantoran, demikian pula anggota aparaturnya pengemban fungsi dan tugas-tugas tertentu akan turun ke bawah (masyarakat) untuk menyebarkan komunikasi serta melakukan pendekatan-pendekatan dengan masyarakat. Dengan demikian laporan tidak hanya diperoleh dari satu pihak melainkan dari dua pihak. Sehingga pertimbangan-pertimbangan untuk mengambil suatu keputusan guna memperlancar pelaksanaan pembangunan dapat lebih cepat dan lebih mengena pada sasarannya.

2.2.2. Kinerja Birokrasi Pemerintah

Konsep kinerja pada dasarnya dapat dilihat dari : kinerja pegawai (individu), dan kinerja organisasi. Kinerja pegawai dan kinerja organisasi

memiliki keterkaitan yang sangat erat. Dimana tujuan organisasi tidak akan tercapai apabila tidak digerakkan atau dijalankan oleh pegawai yang berperan aktif di dalamnya.

Ada berbagai pendapat tentang kinerja maupun kinerja organisasi. Penulis mengambil salah satu diantaranya dari pendapat Widodo dan Nasucha, sebagai berikut :

1. Kinerja adalah melakukan suatu kegiatan dan menyempurnakannya sesuai dengan tanggungjawabnya dengan hasil seperti yang diharapkan. (**Widodo**, 2006 : 78).
2. Kinerja organisasi adalah 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 mencapai kebutuhannya secara efektif. (**Nasucha**, 2004 : 107).

Kinerja organisasi menjadi fokus kajian yang penting, khususnya bila dikaitkan dengan penerapan asas desentralisasi. Karena sasaran pokok yang ingin dicapai adalah peningkatan kinerja organisasi publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Menyusuri tujuan pembentukan organisasi publik, yaitu untuk memenuhi kebutuhan dan melindungi kepentingan publik. Maka kinerja organisasi tersebut dinyatakan berhasil apabila mampu mewujudkan tujuan

dimaksud. Untuk itu, beberapa indikator yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik yaitu : Produktivitas, Kualitas Pelayanan, Responsivitas, Responsibilitas dan Akuntabilitas. (Dwiyanto, 1995, 2006).

Produktivitas dalam arti yang luas dapat digunakan untuk mengukur seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan. Kemudian kepuasan masyarakat juga bisa dijadikan parameter untuk menilai kualitas pelayanan. Maka dari itu, birokrasi pemerintah meski memiliki daya tanggap/responsivitas yang tinggi untuk mengenali kebutuhan masyarakat dengan benar dan sesuai dengan nilai serta norma yang berkembang dalam masyarakat.

II. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif, di mana dalam penulisan karya ilmiah ini tidak menggunakan prosedur analisis statistik atau cara kuantifikasi lainnya. Namun penulis berupaya menyajikan suatu pandangan untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian dengan deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa.

Adapun teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui studi pustaka atau penelaahan terhadap berbagai buku, literature yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

III. PEMBAHASAN

4.1. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Birokrasi Pemerintah di Indonesia

Kinerja birokrasi pemerintah yang tidak atau kurang baik, tidak semata-mata terjadi karena ketentuan hukum yang tidak jelas, manajemen pemerintahan yang kurang baik, atau berbagai faktor tata laksana pemerintahan lainnya. Tatanan politik yang berlaku dapat mempengaruhi, bahkan menentukan baik, kurang atau tidak baiknya penyelenggaraan pemerintahan. Politisasi birokrasi untuk mendukung rezim politik yang berkuasa, menjadi salah satu contoh dan sumber terjadinya segala bentuk sistem perkoncoan menuju KKN. Lebih lanjut, politisasi birokrasi menyebabkan administrasi negara tidak berorientasi pada kepentingan masyarakat, tetapi kepada kekuasaan. Birokrasi menjadi tertutup dan tidak dapat dikontrol secara wajar.

Faktor lain yang mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah ketidakpastian dalam penegakkan hukum dan faktor sumber daya manusia. Selain dasar-dasar hubungan primordial, ketentuan-ketentuan yang mengatur sistem promosi tidak jarang menjadi hambatan memperoleh tenaga yang masih berpotensi melaksanakan tugas dengan baik.

Faktor-faktor yang dominan mempengaruhi kinerja suatu organisasi meliputi : upaya manajemen dalam

menerjemahkan dan menyelaraskan tujuan organisasi, budaya organisasi, kualitas sumber daya manusia yang dimiliki organisasi, dan kepemimpinan yang efektif. (Yuwono dkk, 2002 : 53). Pendapat lainnya dikemukakan oleh Atmosoeparto (Tangkilisan, 2007 : 181-182), bahwa kinerja suatu organisasi akan sangat dipengaruhi oleh faktor internal maupun eksternal seperti :

1. Faktor eksternal yang terdiri dari : Faktor politik, faktor ekonomi, dan faktor sosial.
2. Faktor internal yang terdiri dari : Tujuan organisasi, struktur organisasi, sumber daya manusia, dan budaya organisasi.

Dari beberapa literatur yang penulis pahami dan parakteknanya pada birokrasi pemerintah di Indonesia, dapat diketahui bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja birokrasi antara lain :

- a. Faktor Budaya
 - Budaya “sungkan” dan “tidak enak” dari sisi masyarakat.
- b. Faktor individu
 - Perilaku individu terkait dengan mentalitas dan moralitas.
 - Perilaku individu terkait dengan kesempatan yang dimiliki seseorang yang memiliki jabatan dan otoritas.
 - Individu yang jujur seringkali dianggap menyimpang dan tidak mendapat tempat.
- c. Faktor organisasi dan manajemen
 - Proses birokrasi belum melaksanakan prinsip-prinsip

efisiensi, transparansi, efektivitas dan keadilan.

- Birokrasi juga sangat ditentukan oleh peran pemimpin di masing-masing unit kerja.
- Hubungan masyarakat dan pemerintah dalam birokrasi belum setara; pengaduan dan partisipasi masyarakat masih belum memiliki tempat (*citizen charter*).

d. Faktor politik

- Ketidaksetaraan sistem birokrasi dengan sistem politik.

4.2. Fungsi Pengawasan Masyarakat Bagi Kinerja Birokrasi Pemerintah

Pada negara demokrasi, rakyat sebagai pemilik kedaulatan dan sekaligus pemegang saham (*stake holder*) di dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sedikitnya, ada tiga peran yang harus dimainkan oleh rakyat, yakni :

1. Memenuhi kewajiban sebagai warga negara seperti membayar pajak;
2. Menikmati pelayanan yang diberikan oleh pemerintah;
3. Berperan aktif melakukan kontrol sosial terhadap jalannya pemerintahan. (Wasistiono, 2003 : 59).

Berdasarkan hal tersebut, jelas bahwa kontrol sosial dilakukan masyarakat terhadap jalannya pemerintahan yang sudah melekat (*inherent*) pada masyarakat yang demokratis. Hal ini sejalan dengan moto demokrasi, yaitu : “dari rakyat,

oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Adapun kontrol sosial yang dilakukan oleh masyarakat dapat dijalankan melalui dua cara, yaitu :

1. Langsung, secara individual ataupun berkelompok;
2. Tidak langsung (melalui perwakilan).

Kontrol individual langsung secara individual dapat berbentuk mengirimkan keluhan, teguran, laporan kepada pejabat yang berwenang ataupun melalui media massa agar diketahui oleh umum. Kontrol sosial semacam ini dalam praktiknya cukup efektif karena gaungnya menjadi sangat luas. Kontrol sosial langsung secara berkelompok dapat berbentuk Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) ataupun kelompok-kelompok penekan lainnya. Demonstrasi juga dapat dikategorikan sebagai mekanisme kontrol sosial secara langsung. Kontrol sosial melalui cara ini akan efektif selama aktivitasnya murni memperjuangkan aspirasi masyarakat. Apabila sudah terkooptasi untuk kepentingan partisan dan komersial, efektivitasnya akan memudar dan akhirnya akan kehilangan dukungan dari masyarakat.

Adapun kontrol sosial tidak langsung (melalui perwakilan) disalurkan kepada DPRD (untuk di daerah). Selama legislatifnya peka terhadap tuntutan masyarakat, mekanisme kontrol sosial individual ataupun berkelompok secara langsung akan berpengaruh baik. Dan sebaliknya, apabila DPRD-nya tidak peka atau sudah terkooptasi oleh

kekuasaan, masyarakat luas harus mencari mekanisme lain untuk melakukan kontrol sosial.

Dikaitkan dengan akuntabilitas publik, kontrol sosial yang dilakukan oleh masyarakat dapat dikategorikan pada akuntabilitas legal, akuntabilitas politik, serta akuntabilitas moral. Adapun akuntabilitas organisasional/administratif biasanya dilakukan oleh atasan masing-masing. Akuntabilitas profesional dilakukan oleh organisasi profesi.

Agar seseorang atau badan hukum dapat menjalankan kinerja dan tindakannya secara akuntabel, masyarakat sebagai pemegang kekuasaan mesti terus-menerus melakukan kontrol sosial. Sebab, seperti dikatakan oleh Lord Acton bahwa “*Power Tends to Corrupt, Absolutely Power, Absolutely Corrupt*”.

Kontrol sosial terhadap kinerja organisasi publik merupakan bagian tak terpisahkan dari kehidupan masyarakat demokratis. Sebagaimana diungkapkan Wasistiono (Rosidin, 2010 : 173), bahwa kontrol sosial dapat efektif apabila memenuhi prasyarat berikut :

1. Pemerintahannya bersifat demokratis, tidak otoriter dan represif;
2. Telah terbangun kelas menengah yang cukup banyak jumlahnya dan solid serta memiliki kepedulian sosial;
3. Adanya peraturan perundang-undangan yang jelas mengenai

mekanisme kontrol sosial sehingga tidak terjadi anarki;

4. Adanya kesadaran yang meluas dari masyarakat mengenai hak dan kewajibannya sebagai warga negara ataupun warga masyarakat.

Hal lainnya yang berkaitan dengan fungsi pengawasan masyarakat adalah alat kelengkapan pengaduan dan instrument yang dirancang untuk memberikan kemudahan bagi masyarakat untuk menyampaikan informasi kepada Dinas/Badan/Lembaga terkait. Instrumen tersebut antara lain :

1. Kotak Surat Khusus/Kotak Pos yang khusus disediakan oleh Dinas/Badan/Lembaga terkait untuk menampung informasi dari masyarakat;
2. Website khusus atau email khusus bagi masyarakat yang ingin menyampaikan informasi yang dapat diakses sepanjang waktu. Instrumen ini sekaligus dapat digunakan untuk mengklarifikasi dan/atau menyampaikan informasi mengenai hasil evaluasi atas laporan yang disampaikan oleh masyarakat;
3. Penyampaian informasi via SMS pada nomor yang khusus disediakan secara terbuka.
4. Rubrik khusus yang berkaitan dengan kualitas pelayanan Dinas/Badan/Lembaga yang disajikan secara berkala di media cetak. (Rusli, 2015 : 133).

Secara umum pengawasan masyarakat saat ini belum mampu

menjadi bagian dari sistem pengawasan secara keseluruhan. Dimana masyarakat masih kesulitan dalam komunikasi dan mengakses informasi yang ada di Pemerintah. Untuk itu, ke depan perlu adanya upaya mengintegrasikan pengawasan masyarakat dengan membangun model pengawasan yang andal.

IV. KESIMPULAN

Pengawasan masyarakat memiliki fungsi yang penting untuk meningkatkan kinerja birokrasi pemerintah agar mampu mencapai visi dan misinya secara efektif dan efisien. Karena dengan terciptanya suasana keterbukaan, kejujuran, partisipasi serta akuntabilitas, akan menumbuhkan rasa saling percaya yang mendorong terwujudnya *good governance*. Dengan demikian, penguatan terhadap pengawasan masyarakat perlu dilakukan secara terus-menerus dan berkelanjutan.

REFERENSI :

- Dwiyanto. 1995. *Penilaian Kinerja Organisasi Pelayanan Publik*. Fisipol UGM : Yogyakarta.
- 2006. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Gajah Mada University Press : Yogyakarta.
- Kartasapoetra. 1994. *Debirokratisasi dan Deregulasi*. Rineka Cipta : Jakarta.

- Kristiadi.1994. *Administrasi / Manajemen Pembangunan*, LAN : Jakarta.
- Makmur. 2011. *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*. PT Refika Aditama : Bandung.
- Murhaini, Suriansyah. 2014. *Manajemen Pengawasan Pemerintahan Daerah*. Pustaka Pelajar : Yogyakarta.
- Nasucha. 2004. *Reformasi Administrasi Publik : Teori dan Praktek*. Grasindo : Jakarta.
- Pasolong, Herbani. 2007. *Teori Administrasi Publik*. Alfabeta : Bandung.
- Rosidin, Utang. 2010. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*. CV Pustaka Setia: Bandung.
- Rusli, Budiman. 2015. *Isu-Isu Krusial Administrasi Publik Kontemporer. Edisi Revisi*. Mega Rancage Press : Bandung.
- Sinambela. 2006. *Reformasi Pelayanan Publik : Teori, Kebijakan dan Implementasi*. Bumi Aksara : Bandung.
- Tangkilisan. 2007. *Manajemen Publik*. PT. Gramedia : Jakarta.
- Wasistiono, Sadu.2003. *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Edisi Kedua)*, Fokusmedia : Bandung.
- Widodo. 2006. *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*. Bayumedai Publishing : Jakarta.
- Yuwono, dkk. 2002. *Petunjuk Praktis Penyusunan Balance Scorecard : Menuju Organisasi yang Berfokus pada Strategi*. Gramedia: Jakarta.