

Merancang Masa Depan Reformasi Birokrasi Pemerintah Daerah Sebagai Upaya Menciptakan Birokrasi Yang Responsif

Haunan Fachry Rohilie¹

Abstrak

Studi ini ingin melihat bagaimana peluang reformasi birokrasi pemerintah daerah di era otonomi daerah saat ini. Segala kompleksitas permasalahan birokrasi pemerintahan daerah yang ada, terlebih birokrasi pemerintahan daerah yang masih menunjukkan budaya patrimonial. Pesimisme inilah yang kemudian dijadikan batu loncatan yang diakhirnya nanti mampu memberikan sedikit rekomendasi dalam mengawal kinerja birokrasi yang berfokus sebagai pelayan masyarakat. Upaya pemerintah untuk memperbaiki kinerja para birokrat melalui reformasi birokrasi sering terganjal dengan budaya dari birokrasi pemerintahan daerah yang cenderung menunjukkan budaya patrimonial. Sehingga banyak konsep reformasi birokrasi yang dicanangkan pemerintah gagal untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, terutama di daerah luar pulau jawa selalu gagal. Belum lagi “perselingkuhan” antara birokrat dan juga politisi di daerah, terutama dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah, dimana bupati incumbent sebagai pejabat pembina kepegawaian daerah sering memanfaatkan birokrat sebagai mesin politiknya. Melihat fenomena tersebut timbul asumsi bagaimana kalau birokrasi pemerintahan daerah kembali menerapkan konsep ideal of bureaucracy ala Weberian dengan karakteristiknya.

Kata kunci: *Inovasi Pemerintahan Daerah; reformasi birokrasi; politik birokrasi; governance*

Abstract

This study aims to identify possibilities of local government bureaucratic reforms in the era of regional autonomy. The study also shows the complexity of the local government bureaucratic problems, particularly the local government bureaucratic which still indicates patrimonial culture. This pessimism way of looking would be used as a springboard which in the end, aim to give recommendations that keep the bureaucratic performance focus on serving the public. Any government efforts to improve the performance of bureaucrats through bureaucratic reforms often meet failure as local government bureaucracy tends to show the patrimonial culture, which mostly occur outside Java island. Moreover, the 'affair' between bureaucrats and politicians in the region, particularly in the implementation of regional election, the incumbent regent as the head of regional staff officials often exploit and takes advantages of bureaucracy as a political machine. Seeing this phenomenon, there is a suggestion to consider for the local government bureaucracy to re-apply Weberian concept of ideal of bureaucracy and its characteristics.

Keywords : *Innovation of local government; bureaucratic reformation; bureaucratic politic; governance*

¹ **Korespondensi:**

Pengajar Universitas 17 Agustus 1945, Jakarta
Jl. Sunter Permai Raya No.1, RT.11/RW.6, Sunter Agung, Tj. Priok, Kota Jakarta Utara
Email : haunan.fachry@yahoo.com

Pendahuluan

Studi ini ingin melihat bagaimana peluang reformasi birokrasi pemerintah daerah di era otonomi daerah saat ini. Artinya, dengan segala kompleksitas permasalahan birokrasi pemerintahan daerah yang ada, terlebih birokrasi pemerintahan daerah yang masih menunjukkan budaya patrimonial, apakah upaya peningkatan kualitas pelayanan publik dan juga menciptakan budaya birokrasi yang responsif di Indonesia melalui reformasi birokrasi masih rasional dilaksanakan. Pesimisme inilah yang kemudian dijadikan batu loncatan yang diakhirnya nanti mampu memberikan sedikit rekomendasi dalam mengawal kinerja birokrasi yang berfokus sebagai pelayan atau abdi dari kepentingan masyarakat.

Munculnya ide reformasi birokrasi pemerintah daerah di Indonesia bukanlah hal baru dalam tata kelola pemerintahan daerah yang sudah sejak era orde lama, orde baru, dan bahkan di era reformasi saat ini rancangan ideal reformasi birokrasi masih terus diupayakan. Reformasi birokrasi menjadi jawaban atas segala *patologi* atau penyakit dari birokrasi pemerintahan di Indonesia, baik itu di pusat ataupun di daerah. Patologi birokrasi ini terus tumbuh subur tidak terlepas dari buruknya profesionalisme para oknum birokrat di pemerintahan. Budaya ini terus bertahan dan merupakan warisan dari pemerintahan Indonesia di masa lalu, terutama birokrasi pemerintah era orde baru.

Di era pemerintahan presiden Soeharto yang sangat sentralistis, birokrasi pemerintah (pusat atau daerah) selalu dijadikan sebagai alat untuk menyebarkan kekuasaan pemerintahan orde baru saat itu. Strategi pemerintah orde baru untuk menggolkarkan seluruh pegawai negeri sipil (PNS) di Indonesia menjadikan birokrasi pemerintah bekerja dan bergerak sesuai dengan kehendak pemerintah. Jika ada oknum birokrat yang mencoba “menentang” kehendak dari pemerintah maka akan dengan sangat mudah pemerintah mencopotnya dari jabatannya saat itu, dan bahkan status PNS-nya juga akan dicopot.

Apa yang dilakukan oleh pemerintahan Soeharto tidak terlepas dari upayanya untuk tetap mempertahankan kursi kekuasaan dan juga kemenangan Golkar dalam pemilu. Keterlibatan birokrat (PNS) dalam pemilu dan kemenangan partai Golkar tentu saja diperkuat dengan keberadaan undang-undang pemilihan umum (pemilu) melalui ketentuannya tentang presiden mandataris MPR sebagai pelaksana pemilu. Sehingga pada saat itu diatur juga bahwa Mendagri sebagai Ketua Lembaga Pemilihan Umum (LPU) dan birokrat di bawahnya sebagai ketua Pemelihan Daerah I dan II, maka PNS Depdagri (saat ini Kemendagri) bertindak sebagai stafnya. Untuk mendukung kebijakan tersebut pemerintah juga mengeluarkan peraturan yang mengatur undang-undang Partai Golkar yang mengatur organisasi peserta pemilu (OPP) yang tugasnya untuk memanfaatkan menteri sebagai *vote*

getter Golkar. Belum lagi dengan intervensi pemerintah terhadap peraturan Korps Pegawai Negeri (Kopri) yang kemudian menghasilkan mobilisasi hampir segenap PNS menjadi pendukung partai Golkar.

Budaya birokrasi era orde baru menunjukkan begitu kuatnya hubungan *paternalistik* atau *patron-client* antara penguasa dan juga para birokrat. Fenomena seperti itu masih terus terjadi sampai saat ini. Bagaimana kinerja dan juga rekrutmen birokrasi pemerintahan daerah di Indonesia masih dipengaruhi oleh unsur subyektifitas antara atasan dan bawahan. Penyakit birokrasi pemerintahan daerah di Indonesia tidak sampai disitu saja. Netralitas birokrat (PNS) dalam penyelenggaraan pemilu (pilkada, pileg, dan pilpres) masih menjadi angan-angan semata. Para birokrat ini justru dengan sadar menunjukkan keberpihakannya dan bahkan menjadi tim sukses pemenangan salah satu calon atau partai politik dalam pemilu.

Buruknya kinerja oknum birokrat pemerintahan daerah di Indonesia selalu mengkambing hitamkan kegagalan birokrasi sebagai sebuah organisasi. Oleh karenanya sampai saat ini salah satu upaya yang dianggap paling efektif dalam menyelesaikan penyakit dalam tubuh birokrasi adalah dengan melakukan reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi ini bertujuan tidak hanya memperbaiki birokrasi sebagai sebuah organisasi tetapi juga berupaya memperbaiki dan meningkatkan kinerja dari aparat birokrat.

Pemerintah hanya berfikir dengan merubah sistem kerja secara keseluruhan dalam tubuh birokrasi mereka akan menyelesaikan segala permasalahan yang ada dalam organisasi tersebut. Sudah banyak design reformasi birokrasi yang telah diterapkan oleh pemerintah untuk memperbaiki dan meningkatkan kinerja birokrasi. Namun kenyataannya sampai saat ini segala macam penyakit birokrasi masih saja menggrogoti. Oleh karena itu, penelitian ini ingin melihat bagaimana masa depan reformasi birokrasi pemerintahan daerah di Indonesia. Apakah reformasi birokrasi ini masih layak dan tepat diterapkan dalam memecahkan permasalahan birokrasi pemerintahan daerah di Indonesia. Atau ada jalan lain yang sekiranya mampu menjadi jembatan sehingga misi atau niat baik dari pemerintah untuk memperbaiki kinerja birokrasi melalui reformasi birokrasi mampu terealisasi.

Mengakarnya Budaya Birokrasi Patrimonial

Sebagai salah satu negara berkembang, birokrasi di Indonesia masih jauh dari harapan sebuah birokrasi yang ideal yang dikonsepsikan oleh Weber. Penerapan birokrasi di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari budaya birokrasi kolonial dan kerajaan. Seperti yang banyak diketahui bahwa birokrasi di Indonesia dengan budaya seperti disebut di atas lebih cenderung pada birokrasi patrimonial atau paternistic. Artinya birokrasi di Indonesia mendekati pengertian Weber tentang *dominasi patrimonial*, dimana jabatan dan perilaku dalam

Haunan Fachry Rohilie, Merancang Masa Depan Reformasi Birokrasi Pemerintah Daerah Sebagai Upaya Menciptakan Birokrasi yang Responsif
keseluruhan hirarki lebih didasarkan pada hubungan pribadi dan hubungan *bapak-anak buah* atau *patrimonial client relationship* (Santoso, 1997:22).

Dalam model Weber tentang dominasi birokrasi patrimonial, individu-individu dan golongan yang berkuasa mengontrol kekuasaan dan otoritas jabatan untuk kepentingan ekonomi politik mereka. Ciri-ciri dominasi birokrasi patrimonial ala Weber adalah, *pertama* pejabat-pejabat disaring atas dasar pribadi dan politik. *Kedua*, jabatan dipandang sebagai sumber kekayaan atau keuntungan. *Ketiga*, pejabat-pejabat mengontrol, baik fungsi politik maupun administratif, karena tidak ada pemisahan antara sarana-sarana produksi dan administratif. *Keempat*, setiap tindakan diarahkan oleh hubungan pribadi dan politik (S.N Eisentadt, 1973:5). Tujuan-tujuan penguasa merupakan hal pokok dalam sekap terjang pemerintah, kendatipun mereka dibatasi oleh fungsi-fungsi sebagai seorang liberator bagi masyarakat yang dipimpinnya. Weber menyebut bentuk paling ekstrim tipe ini adalah *sultanisme* (C.W Vroom, 1982:5).

Para hamba penguasa yang ikut berpartisipasi dalam proses pemerintahan juga cenderung untuk tidak menentang terhadap tata yang berlaku. Karena mereka pun akan bisa memisahkan sebagai kekuasaan yang lumayan adanya bagi diri mereka sendiri, selama mereka tetap memberikan kepada pimpinan tersebut hak-hak istimewa secukupnya agar membuatnya senantiasa puas (C.W Vroom, 1982:33). Dengan digunakannya birokrasi bergaya tradisional ini sebagai alat kekuasaan politik, maka tipe ini akan ditanamkan sebagai ‘wajar’ di dalam kultur setempat. Tipe inipun sebagai layak bagi situasi-situasi lainnya, seperti misalnya dalam perusahaan-perusahaan bisnis atau wiraswasta. Kekuasaan dipusatkan pada puncak organisasi, orang-orang yang menguasainya umumnya para pemilik dan kaum kerabatnya, dan cenderung untuk menggunakannya sebagai milik pribadi (Santoso, 1997:24).

Dalam hubungannya dengan penguasa-penguasa politik, mereka berusaha untuk menjaga kondisi-kondisi yang sestabil mungkin. Karena itu mereka menyiapkan “hadiah-hadiah” bagi penguasa yang dimaksudkan sebagai pelincir hubungan. Disisi lain, golongan penguasa pun memperoleh kesempatan untuk menggunakan posisi timbal baliknya untuk memanfaatkan perusahaan bisnis tersebut demi kepentingan pribadinya (C.W Vroom, 1982:36). Disini terjadi hubungan simbiosis yang saling menguntungkan satu sama lain. Dalam keadaan seperti ini, pembagian rezeki berupa jabatan-jabatan yang basah menurut sistem patrimonial, sebagai upaya untuk mempertahankan kekuasaan dan stabilitas politik, agaknya akan semakin ditopang oleh cara-cara penekanan represif yang langsung. Suatu tindakan yang dalam jangka panjang mungkin sekali akan berakibat destruktif (Santoso, 1997:25).

Pendekatan lainnya yang berkaitan erat dengan konsep patrimonial adalah konsep kebudayaan politik yang dalam masyarakat Indonesia mempunyai akar yang kuat dalam kebudayaan Jawa dan sangat dipengaruhi oleh hubungan “bapak-anak buah” atau “bapakisme”. Hubungan ini banyak diwarnai oleh peninggalan masa lalu yang feodal-aristokratis. Barangkali faktor yang begitu menentukan dalam “bapakisme” adalah hutang budi, yang menimbulkan sikap hormat yang begitu tinggi dari “anak buah” kepada “bapak”. Dalam hubungan seperti ini, maka “anak buah” tidak pernah akan mau menentang “bapak” sekalipun diketahui bahwa “bapak” tidak benar. Menentang kemauan dan perintah “bapak” di hadapan umum adalah merupakan pantangan besar bagi “anak buah”. Disini pada hakikatnya keduanya mendapatkan sesuatu yang diharapkan, sehingga sulit dikatakan siapa memeras siapa dan siapa memanfaatkan siapa. Walaupun dipandang dari sudut politik, maka “bapak” jelas memperoleh keuntungan lebih penting dari “anak buah”. Dalam sistem hubungan ini, ketaatan dan kesetiaan yang secara suka rela diberikan oleh “anak buah” kepada “bapak” merupakan sumber legitimasi kekuasaan bagi “bapak” di dalam masyarakat (Lucian, 1978:95).

Dari berbagai prinsip yang dikemukakan dapat dipahami proses sosial budaya yang menimbulkan adanya kelompok-kelompok dimasyarakat yang sangat menentukan jalannya rekrutmen pada jabatan-jabatan birokrasi. Karir politik seseorang dalam masyarakat seperti ini lebih bergantung kepada kecerdikan orang tersebut dalam memanfaatkan dan memelihara hubungan pribadi dan hubungan politik, sebagaimana halnya dalam mendapatkan pekerjaan atau jabatan. Jabatan-jabatan birokrasi ini lebih banyak ditentukan oleh “persetujuan” dan “penunjukan” dari pemegang jabatan di tingkat atasnya (bapak). Ini berarti bahwa konsep *paternalisme* atau *patron-client* merupakan sumber legitimasi yang berakar kuat dalam sosio kehidupan masyarakat Indonesia (Santoso, 1997:25).

Ketika Politisi dan Birokrat ‘Bercinta’

Berbicara tentang birokrasi dan politik tentu tidak akan ada habisnya, selalu menjadi pembicaraan yang mengusik perhatian banyak orang. Tentu bukan sekedar melihat dari hubungan antar lembaga, namun lebih pada relasi personal antara birokrat dan juga politisi. Apalagi jika kita kaitkan relasi keduanya ke dalam lingkup pemilu (terutama pilkada), kita akan dikejutkan bagaimana keduanya bersinergi dan bahkan berkompetisi demi kepentingannya masing-masing. Padahal jelas bagi birokrat (dalam hal ini PNS) larangan untuk terlibat dalam urusan politik (pemilu) telah dikeluarkan dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, ataupun Surat Edaran dari Kepala Daerah. Tujuannya tegas dan jelas

Haunan Fachry Rohilie, Merancang Masa Depan Reformasi Birokrasi Pemerintah Daerah Sebagai Upaya Menciptakan Birokrasi yang Responsif
agar birokrat (PNS) tetap berfokus pada penyelenggaraan pelayanan publik, dan bersikap Netral dalam setiap proses penyelenggaraan pemilu.

Namun sayangnya hal tersebut justru diabaikan begitu saja terutama oleh para birokrat, mereka dengan sadar turut serta dalam pemenangan salah satu calon dalam pilkada. Pemanfaatan birokrat sebagai mesin politik memang cara yang sangat efektif untuk mendulang suara besar dalam pemilu. Hal tersebut jugalah yang terus dilakukan selama pemerintahan Orde Baru, dimana Presiden Soeharto dengan kekuasaannya meng-Golkarkan seluruh PNS di Indonesia. Artinya bahwa birokrat (PNS) memang sejak dahulu merupakan mesin politik yang sangat potensial yang tidak mungkin dilewatkan oleh para politisi. Terutama para Eselon II di daerah, begitu luar biasanya “dimanfaatkan” oleh para politisi dalam setiap penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah. Terutama bila incumbent maju kembali dalam pilkada ataupun jika ada birokrat (PNS) yang ikut bertarung dalam pilkada.

Pemilihan para birokrat sebagai mesin politik pada pilkada tentunya bukan tanpa alasan. Seperti kita ketahui jabatan birokrat (PNS) merupakan jabatan karier yang ditentukan dengan prestasi dan juga pengabdian atau senioritas. Sehingga tidak heran jika para pejabat pemerintah (terutama pejabat eselon II dan III) ini sudah memiliki jejaring sosial yang luas, tidak hanya lingkup organisasi pemerintahan namun juga organisasi kemasyarakatan. Terutama yang berkaitan dengan identitas yang dimiliki, baik itu etnis, agama dan juga afiliasi politik. Memang tepat rasanya jika kemudian birokrat ini dijadikan sebagai mesin politik utama dalam pilkada. Tidak hanya sebagai tim sukses, tapi ada beberapa politisi yang merangkul birokrat untuk ikut bertarung dalam memperebutkan tangkup kepemimpinan di daerah. Pada intinya pemanfaatan birokrat tidak hanya berdasarkan dari aspek politis dan sosiologis, namun juga aspek material sebagai penyandang dana kampanye.

Pertanyaannya, bukankah dalam hal ini birokrat yang paling dirugikan? Jawabannya bisa iya dan bisa tidak, semua tergantung pada hasil akhir dari Pilkada. Disinilah pertarungan besar yang dilakukan oleh para birokrat. Jika pasangan calon yang ia dukung kalah, maka dengan otomatis sebagai pendukung lawan politik, jabatan yang diduduki oleh birokrat yang bersangkutan akan “dikudeta” oleh birokrat lain yang mendukung pasangan terpilih. Namun jika pasangan calon yang ia dukung menang, maka akan ada reward berupa promosi atau juga mutasi ke jabatan yang lebih strategis. Ada beberapa memang deal-deal tersebut diberikan sebelum pilkada berlangsung, baik itu berupa promosi ataupun mutasi jabatan. Tapi pada intinya semua itu bertujuan untuk mengikat para birokrat pada sebuah kesepakatan demi memenangkan dan mempertahankan kekuasaan itu nantinya.

Artinya, promosi pejabat struktural yang dilakukan dari kabupaten lagi-lagi tergantung pada hal-hal yang sifatnya politis, terutama kedekatan antara bupati dan gubernur. Jika

keduanya berasal dari satu partai atau minimal dari koalisi yang sama, maka tidak sulit bagi bupati untuk mempromosikan loyalisnya pada jabatan eselon yang lebih tinggi. Namun jika keduanya berasal dari partai yang berbeda, koalisi yang berbeda dan merupakan rival politik, maka jalan bupati untuk mempromosikan loyalisnya terkadang mendapat ganjalan di Provinsi. Sehingga tidak jarang para bupati ini lebih memilih untuk memberikan PLT (pelaksana tugas) bertahun-tahun lamanya kepada pejabat yang tidak mendapatkan rekomendasi dari gubernur dan tim baperjakatnya.

Siklus dan pola seperti akan terus berlangsung selama belum ada kesadaran dari masing-masing pihak terhadap permasalahan pelik ini. Bukan masalah tidak adanya regulasi, tapi lebih pada ketegasan pihak terkait untuk menegakkannya masih sangat kurang, dan cenderung tidak peduli. Baik kepala daerah, sekda dan juga BKD yang seharusnya bertanggung jawab dan menjamin bahwa setiap PNS harus bersikap impersonal, terutama dalam penyelenggaraan pemilu, justru ikut bermain di dalamnya. Inilah mengapa menggugat netralitas PNS dalam setiap penyelenggaraan pemilu harus terus kita suarkan. Karena jika hal tersebut terus berlangsung, para birokrat yang seharusnya sebagai abdi masyarakat, sebagai penyedia pelayanan publik tidak akan bekerja secara maksimal. Karena mindset dan cara kerja para birokrat ini adalah bagaimana memuaskan kehendak dari penguasa (kepala daerah). Semua tentu saja kembali pada jabatan yang ia duduki saat ini. Karena dengan mengikuti apa yang “bos” mau, maka jabatan saat ini akan didudukinya dengan tenang, bahkan ada kemungkinan ia kan mendapatkan jabatan yang lebih strategis. Tanpa lagi memikirkan bagaimana menciptakan pelayanan prima bagi masyarakat.

Seharusnya birokrat (PNS) harus bersikap impersonal, netral dan tidak memihak pada kontestan manapun dalam penyelenggaraan pemilu. Politisi juga harus sadar bahwasanya keberadaan birokrat hanya sebagai user dan juga rekan kerja dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan yang dikeluarkan oleh politisi (eksekutif dan legeslatif). Politisi diharapkan tidak lagi melibatkan birokrat pemerintah dalam penyelenggaraan pemilu. Serta dari internal birokrasi juga harus bersikap tegas bagi para birokrat yang dengan sengaja menunjukkan keberpihakan dan turut aktif dalam proses pemilu. Dan yang terakhir ada kemungkinan jika pejabat pembina kepegawaian daerah tidak lagi dijabat oleh kepala daerah, melainkan dijabat oleh sekda. Sehingga rekrutmen pejabat (promosi/rotasi) yang terjadi tidak lagi berbau politis, melainkan lebih mengutamakan penerapan sistem meritokrasi. Diharapkan dengan penerapan undang-undang ASN (Aparatur Sipil Negara) rekrutmen yang dilakukan lebih profesional dan proporsional. Terlebih dengan sistem lelang dan rekrutmen

Haunan Fachry Rohilie, Merancang Masa Depan Reformasi Birokrasi Pemerintah Daerah Sebagai Upaya Menciptakan Birokrasi yang Responsif
terbuka, maka akan menghasilkan birokrat yang profesional dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Kembali Ke- Gaya Lama

Banyak para peneliti menganggap bahwasanya konsep birokrasi ideal yang berakar dari organisasi ideal Max Weber sudah tidak relevan lagi bagi pemerintahan daerah di Indonesia. Hal ini tentu saja disebabkan oleh dinamika birokrasi pemerintahan daerah di Indonesia masih cenderung menunjukkan budaya patrimonial atau sultanistik. Tentu saja permasalahan tersebut akan berdampak pada buruknya kinerja birokrasi, terutama dalam memberikan pelayanan yang prima bagi masyarakat. Karena yang dipikirkan oleh para birokrat adalah bagaimana menyenangkan atasannya demi kursi jabatan yang ia duduki atau ia inginkan kedepannya. Pemberian pelayanan kepada masyarakat sudah diacuhkan, terlebih lagi laporan pertanggungjawaban tidak langsung ke masyarakat tetapi kepada atasan.

Weber mengembangkan konsep birokrasi sebagai bentuk respons terhadap lingkungan pada waktu itu, yang menurut padangannya akan diatasi dengan baik kalau pemerintah mengembangkan organisasi yang ia sebut sebagai *Legal Rational*, yaitu sebuah model organisasi yang kemudian disebut sebagai birokrasi. Weber melihat adanya kebutuhan untuk melakukan pembagian kerja sebagai akibat semakin meluas dan kompleksnya tugas-tugas administratif secara kuantitatif. Birokrasi publik dikembangkan untuk menanggapi perluasan dan kompleksitas tugas-tugas administratif. Demokratisasi menuntut adanya suatu institusi yang dapat menjalankan pemerintahan secara efisien dan nonpartisan, dan peran itu hanya dapat diolakukan oleh birokrasi publik (Dwiyanto, 2011:22).

Konsep birokrasi Weber lebih dikenal sebagai konsep tipe ideal birokrasi, namun konsep ini kurang dikenal tentang kritiknya terhadap seberapa jauh peranan birokrasi terhadap kehidupan politik atau bagaimana peran politik terhadap birokrasi. Birokrasi Weberian hanya berfokus pada bagaimana mesin birokrasi itu secara profesional dan rasional dijalankan (Thoha, 2010:16). Bagi Weber perbedaan antara kejadian nyata dengan tipe ideal itulah justru yang amat penting untuk dikaji dan diteliti. Jika suatu birokrasi tidak bisa berfungsi dan berjalan sesuai dengan tipe ideal dari sebuah organisasi tertentu, maka hal ini yang kemudian menarik untuk diteliti bagaimana fenomena tersebut bisa terjadi dan apa saja faktor-faktor yang sebenarnya mempengaruhi perbedaan tersebut (Thoha, 2011:17).

Tipe ideal birokrasi ini ingin menjelaskan bagaimana suatu birokrasi atau administrasi itu mempunyai suatu bentuk yang pasti dimana semua fungsi dijelaskan dalam bentuk dan cara-cara yang rasional. Istilah rasional dengan segala aspek pemahamannya merupakan kunci dari konsep tipe ideal birokrasi Weberian (Thoha, 2010:17). Selain itu, Weber percaya bahwa proses administrasi dalam kegiatan pemerintahan itu hanya dapat menjadi efisien,

rutin, dan nonpartisan apabila cara kerja organisasi pemerintah itu dirancang sedemikian rupa sehingga menyerupai cara kerja sebuah mesin. Inilah yang kemudian mengilhami Weber untuk merumuskan *Ideal Type Of Bureaucracy* dengan segala karakteristiknya (Dwiyanto, 2011:23). Antar Birokrasi Weberian yang berawal dari konsep *Ideal Type of Organization* memiliki beberapa ciri, yaitu sebagai berikut (Widodo, 2007:12) :

- a. Adanya pembagian pekerjaan, hubungan kewenangan dan tanggung jawab yang didefinisikan dengan jelas.
- b. Kantor diorganisasikan secara hierarki atau adanya rangkaian komando.
- c. Pejabat manajerial dengan kualifikasi teknis yang ditentukan dengan pendidikan dan ujian.
- d. Peraturan dan pengaturan mengarah pada pelaksanaan pekerjaan.
- e. Hubungan antara manajer dan karyawan berbentuk impersonal.
- f. Pegawai yang berorientasi pada karier dan mendapatkan gaji yang tepat.

Artinya dengan sangat mudah dapat kita pahami mengapa birokrasi memiliki karakteristik sebagaimana yang sekarang melekat dalam berbagai organisasi pemerintahan. Mengapa harus ada pembagian kerja, prosedur tertulis, impersonalitas, meritokrasi? Jawabannya tentu saja agar birokrasi dapat bekerja menyerupai cara kerja sebuah mesin. Tidak lain adalah cara kerja yang mampu mewujudkan nilai-nilai tertentu, seperti efisiensi, *output* yang standar dan juga kepuasan. Semua karakteristik dari birokrasi Weberian diciptakan untuk mewujudkan ketiga nilai tersebut. Pembagian kerja dan meritokrasi diperlukan agar birokrasi tersebut bekerja secara efektif. Lebih dari itu pembagian kerja dan meritokrasi merupakan dasar dan faktor pendorong berkembangnya profesionalisme (Dwiyanto, 2011:24).

Birokrasi dipandang sebagai suatu bentuk organisasi yang efisien, *predictable*, dan mampu memberikan pelayanan secara nonpartisan. Jaminan efisiensi yang ditawarkan Weber dapat diwujudkan apabila semua prinsip birokrasi dikembangkan berlandaskan pada rasionalitas pencapaian tujuan. Semua struktur birokrasi dibentuk untuk mencapai efisiensi, keteraturan kontrol, dan pelayanan yang standar (Dwiyanto, 2011:32).

Penjelasan di atas seharusnya mampu menunjukkan dan membimbing pemerintahan daerah di Indonesia untuk kembali menerapkan konsep birokrasi ideal demi menciptakan birokrasi yang responsif dalam memberikan pelayanan publik. Enam konsep dan juga karakteristik dasar dari *ideal of organization* yang jika diterapkan dengan baik dan konsisten diyakini dapat mencapai mimpi tersebut. Tentu saja ada perbaikan awal yang harus segera dilakukan, *pertama*, pola rekrutmen PNS terutama pembekalan dasar-dasar birokrasi sesuai dengan kategorisasi birokrasi ideal Weber. *Kedua*, memutus rantai politik antara birokrat dan

Haunan Fachry Rohilie, Merancang Masa Depan Reformasi Birokrasi Pemerintah Daerah Sebagai Upaya Menciptakan Birokrasi yang Responsif
juga politisi. *Ketiga*, kepala daerah tidak lagi menjabat sebagai pejabat pembina kepegawaian daerah.

Kesimpulan

Budaya birokrasi pemerintahan daerah di Indonesia saat ini tidak dapat dilepaskan dari budaya birokrasi pemerintahan kolonial dan budaya birokrasi Jawa (sultanisme). Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia yang terjankit budaya patrimonial tentu saja amat merugikan masyarakat, terutama dalam pelayanan publik. Masyarakat yang dirugikan tidak dapat berbuat banyak karena selain pertanggung jawaban pelayanan publik tidak langsung kepada masyarakat, tetapi kepada atasan dan juga pejabat pembina kepegawaian daerah. Belum lagi komplain dari masyarakat hanya dapat diselesaikan oleh atasan, namun karena hubungan politis dan budaya patrimonial yang kemudian hanya membuat aduan tersebut hilang tak berbekas. Reformasi birokrasi pemerintahan daerah di Indonesia tidak dapat dilaksanakan dengan maksimal jika akar permasalahan budaya birokrasi patrimonial masih belum diputus. Secara otomatis pelayanan bagi masyarakat juga tidak akan maksimal karena birokrat masih memikirkan bagaimana menyenangkan atasannya. Segala konsep yang ditawarkan oleh pemerintah tidak akan ada hasilnya jika permasalahan di atas masih diacuhkan.

Mengembalikan birokrasi pemerintahan daerah di Indonesia sesuai dengan konsep dasar dari birokrasi ideal tentu bukan hal yang mudah untuk dilakukan. Ada beberapa hal utama yang harus dilakukan untuk mencapai mimpi tersebut, yaitu: *Pertama*, pemerintah daerah dan pemerintah pusat yang bertanggung jawab dalam proses dan seleksi penerimaan PNS harus mampu mempersiapkan para CPNS dengan baik. Konsep penerimaan saat ini memang sudah cukup baik, namun pembekalan dan diklat yang diberikan hanya sekedar formalitas dan juga hanya menyampaikan beragam regulasi. Para CPNS ini harus dibekali bagaimana dasar dan juga tugas utama dari birokrasi. Terutama kategorisasi birokrasi ideal dari Max Weber yang harus ditanamkan sejak dini kepada para CPNS.

Kedua, hubungan romantis antara politisi dan oknum birokrat harus segera diputus terutama ketika penyelenggaraan pilkada. PNS harus bersikap netral dan juga impersonal, jika ada oknum PNS yang membandel harus ditindak tegas. Politisi yang juga menggunakan jasa birokrat (PNS) sebagai mesin politiknya pun harus ditindak tegas. Bahkan jika perlu politisi yang maju dalam pilkada dieliminasi.

Ketiga, kepala daerah tidak lagi menjabat sebagai pejabat pembina kepegawaian daerah, tujuannya adalah jelas agar tidak ada lagi hubungan personal antara politisi dan juga birokrat. Kepala daerah merupakan jabatan politis, sedangkan birokrasi (PNS) merupakan jabatan karier. Pejabat pembina kepegawaian daerah cukup dirangkap oleh sekretaris daerah.

Daftar Pustaka

- Albrow, M. (2005). *BIROKRASI* (Vol. III). Yogyakarta: TIARA WACANA.
- C.W.Vroom. (1982). *Pembangunan Organisasi: Sebuah Telaah Ulang Tentang Tesis Birokrasi Patrimonial-Rasional di Asia*". Jakarta : Prisma 6 LP3ES.
- Dwiyanto, A. (2011). *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Fokusmedia. (2011). Peraturan Pemerintah No 37 Tahun 2004 Tentang Larangan PNS Menjadi Anggota Partai Politik. In *Undang-Undang Pokok-Pokok Kepegawaian (PNS) Pegawai Negeri Sipil* (pp. 113-114). Bandung: FOKUSMEDIA.
- Ismail, H. (2009). *Politisasi Birokrasi*. Malang: ASH-SHIDDIQY PRESS.
- K.Yin, P. (2013). *Studi Kasus Desain dan Metode* (Vol. 12). (M. Dr.M.Djauzi Mudzakir, Ed.) Jakarta: Rajawali Press.
- Lucian W.Pye. (1978). Participation and Authority, dalam: Sidney Verba and Pye (eds.) *The Citizen and Politic: A Comparative*. Stanford: Grey Look.
- S.N. Eisentadt. (1973). *Traditional Patrimonialism and Modern Neo Patrimoniali*. Beverly Hills, Calivornia: Sage Publication.
- Santoso, P. B. (1997). *BIROKRASI PEMERINTAH ORDE BARU 'Perspektif Kultural dan Struktural'* (3 ed.). Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Thoha, M. (2010). *Birokrasi & Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Thoha, M. (2011). *Birokrasi Pemerintah Indonesia Di Era Reformasi*. Jakarta: Kencana.
- Widodo, J. (2005). *MEMBANGUN BIROKRASI BERBASIS KINERJA*. Malang: Bayumedia.
- Wilson, W. (1887). *The Study of Poblic Administration 'In Political Science Quarterly*.