

# PERAN BUDAYA BIROKRASI DALAM PENGEMBANGAN TATA KELOLA PEMERINTAHAN YANG BAIK (GOOD GOVERNANCE)

Titik Djumiarti

## Abstract

*The bureaucratic reform in a country basically reflects the interaction between value promise and factual promise. In Indonesian that bureaucracy is signified by the coexistence between Weberian bureaucracy which originates from the west and the traditional bureaucracy which has its roots in the socio-cultural aspects of the place. The reform bureaucracy must point three aspects the phenomenon or the shape which culture revitalition bureaucratation with aspect behaviour approach, institutional approach and social-political system approach.*

*Key words: Weberian bureaucracy, traditional bureaucracy, behaviour approach, institutional approach and social-political system approach.*

## A. PENDAHULUAN

Belajar dari kesalahan masa lalu merupakan suatu hal yang mutlak harus dilaksanakan jika orang ingin lebih berhasil di masa depan. Kegagalan masa lalu akan bisa menjadi pedoman tentang apa-apa yang harus diubah dan di perbaiki agar kemudian tidak terulang lagi di masa depan. Demikian pula dengan persoalan Birokrasi. Orde Baru merupakan gudang pengalaman tentang praktek birokrasi yang sama sekali tidak mencerminkan pencapaian tujuan negara. Padahal birokrasi ada demi mencapai tujuan negara. Birokrasi ada bukan untuk melayani atau mengabdikan pada tujuan negara, namun justru harus melayani dan mengabdikan pada birokrasi. Bukan memecahkan problem bangsa dan negara, namun justru menciptakan berbagai problem bangsa dan negara karena ketidak efisienan dan ketidak responsifannya terhadap kondisi dan realitas yang ada.

Secara umum, dapat dikatakan bahwa birokrasi semasa orde baru sangat diwarnai oleh kekuatan politik yang menjadi rezim yang berkuasa pada saat itu yakni militer. Pada saat itu birokrasi sipil mengalami proses militerisasi, mulai dari strukturnya sampai dengan budayanya. Singkatnya kualitas mental intelektual yang terbangun dalam diri aparatur birokrasi pada masa orde baru jauh dari seperti apa yang dideskripsikan Weber sebagai birokrasi modern. Tak ada profesionalisme dan rasionalitas, malahan wajah birokrasi saat itu adalah feodal dan irasional.

Ada beberapa premis yang mendasari landasan tulisan ini. Pertama, birokrasi menduduki posisi strategis –instrumental untuk mengemban visi dan misi negara. Secara normatif semua elemen birokrasi seperti struktur, kultur, sistem, norma-norma, prosedur kerja dan hubungan manusiawi mengacu pada tujuan pembangunan nasional. Kedua, birokrasi sebagai wahana strategis instrumental dalam mengemban tugas melaksanakan pembangunan sumberdaya manusia. Ketiga, Birokrasi berakar dari lingkungan sosio kultural, yang mau tidak mau akan mewarnai kultur birokrasi. Dari apa yang telah diuraikan diatas, dapatlah ditarik kesimpulan bahwa pengembangan tata kelola pemerintahan daerah yang baik diperlukan pemahaman terhadap determinan birokrasi diantaranya kultur atau budaya birokrasi.

## B. PEMBAHASAN

### B.1. Tata Kelola Pemerintahan Daerah yang Baik

Proses penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berbasis otonomi merupakan bentuk kesadaran pemerintah dan warga masyarakat daerah untuk menjalankan daerahnya sendiri berdasarkan wewenang yang telah diserahkan pemerintah pusat. Situasi demikian dapat terjadi disebabkan dua alasan, yaitu pertama, konstitusi telah memerintahkan pembentukan daerah yang berasaskan otonomi sebagai bentuk bersifat kompromi final dan ke dua, rentang kendali pemerintahan negara yang sangat terbatas, sehingga dibutuhkan pemerintah daerah agar pelayanan publik dapat dilayani secara optimal. (Syaukani 2003: 2).

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, ada banyak pertimbangan yang harus dijadikan pegangan pokok agar konsep pelaksanaan otonomi dapat berjalan sebagaimana mestinya. Di antara berbagai pertimbangan tersebut adalah penerapan tata kelola pemerintahan daerah yang baik (*the good local governance*) yang merupakan salah satu prinsip yang perlu menjadi perhatian (Syaukani 2003: 4). Berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan berbagai pihak, tidak hanya pemerintah itu sendiri namun beserta dengan masyarakat dan sektor privat, baru-baru ini terkenal dengan penyebutan penyelenggaraan pemerintahan yang baik atau *good governance*. *Government* berbeda dengan *governance*, UN ESCAP, 2006 melakukan penelitian tentang *good governance* dan mendiskusikan hasil penelitiannya serta mempublikasikan dalam ESCAPE home. Konsep *governance* diartikan sebagai proses dari proses pengambilan keputusan dimana keputusan diimplementasikan ataupun tidak diimplementasikan.

Fokus dari analisis *governance* adalah aktor yang terlibat dalam pembuatan keputusan dan implementasinya baik dari struktur formal maupun informal. *Government* adalah salah satu aktor dari proses tersebut. Demikian juga militer, sedangkan aktor lain adalah *rural area* seperti group yang merupakan bagian dari masyarakat sipil. *Good governance* tercipta apabila keseluruhan aktor aktif terlibat dalam proses pembuatan keputusan, implementasi ataupun tidak diimplementasikan serta evaluasi. Terdapat 8 karakteristik agar *good governance* yaitu partisipasi, *rule of law*, akuntabilitas, transparansi, reponsif, efektif dan efisien, orientasi konsensus dan *equity and inclusiveness*.

*Governance* dalam hal ini adalah lembaga karena merupakan suatu tatanan dan pola hubungan antara aktor yang membentuk suatu organisasi dan ditentukan oleh faktor-faktor pembatas dan pengikat yang berupa norma, kode etik aturan formal maupun informal untuk pengendalian perilaku sosial serta insentif untuk bekerja sama untuk mencapai tujuan (Dwiyanto, 2003: 73). Sebagai suatu lembaga maka pemerintah Kabupaten/Kota untuk menghasilkan produk yang berguna dan relevan tergantung pada kebijakan, strategi dan praktek manajemen yang dijalankan di dalam kelembagaan itu sendiri.

Adapun akses dan indikator dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik tersebut adalah kuatnya fungsi aparatur birokrasi pemerintah daerah yang berpihak dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat daerah. Prinsip tata kelola pemerintahan daerah yang baik dalam mengatasi persoalan daerah adalah diletakkan pada dua hal, yaitu *pertama*, keseimbangan internal, yang mengatur hubungan antara organ-organ pemerintahan daerah dan masyarakat, khususnya yang mencakup hal-hal yang berkaitan dengan struktur kelembagaan dan mekanisme penyelenggaraan pemerintah daerah. *Kedua*, keseimbangan eksternal, yang menekankan pemerintah daerah sebagai entitas sosial yang berada di tengah-tengah masyarakat, yang hendaknya memperhatikan hubungan antara pemerintah daerah dengan seluruh *stakeholder* daerah sebagai perwujudan dari pemenuhan tanggung jawab pemerintah daerah. Masing-masing *stakeholder* memiliki kontribusi

untuk membentuk *governance* yang baik. Dalam konsep *governance* paling dasar, disebut ada tiga *stakeholder* utama yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing yaitu negara atau pemerintah (*state*), sektor swasta atau dunia usaha (*private sektor*) dan masyarakat (*society*). Institusi pemerintah berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sedangkan sektor swasta menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan masyarakat berperan dalam membangun interaksi sosial, ekonomi dan politik termasuk mengajak kelompok-kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik (Hatifah, 2004: 29). Menurut Milton J Esman variabel-variabel lembaga yang dapat membantu organisasi melaksanakan perubahan terdiri dari variabel kepemimpinan, doktrin, program, sumberdaya dan struktur intern, Variabel transaksi dan Variabel lingkungan Luar (ekstern).

Kepemimpinan merupakan variabel yang penting dalam pembangunan lembaga. Kepemimpinan adalah kelompok orang yang aktif terlibat dalam merumuskan doktrin dan program lembaga serta menetapkan dan membina hubungan-hubungan dengan lingkungannya.

Doktrin merupakan nilai-nilai atau tujuan atau metode-metode operasional yang mendasari tindakan sosial, yang menggambarkan citra dan harapan-harapan yang dituju. Menurut Esman, doktrin adalah pemaparan nilai-nilai dan sasaran dan metode-metode operasional yang mendasari kegiatan masyarakat. (Joseps: 2003: 46).

Nilai (*value*) merupakan konsepsi-konsepsi abstrak di dalam diri manusia mengenai apa yang dianggap baik dan apa yang dianggap buruk. Oleh karena itulah nilai merupakan unsur pokok dan fundamental dalam masyarakat serta menjadi tonggak bangunan struktur sosial. Doktrin yang mendasari tindakan operasional pembangunan lembaga serta mewakili nilai-nilai pelayanan publik dengan prinsip-prinsip partisipasi, efisiensi dan efektifitas, keadilan, akuntabilitas dan transparansi (Dwiyanto, 2003:34)

Doktrin atau aturan dalam pembangunan lembaga sebagai penggambaran terhadap apa yang diharapkan oleh suatu organisasi. Doktrin atau aturan erat kaitannya dengan kepemimpinan organisasi, apabila doktrin tidak ditangani dengan baik maka organisasi tidak memiliki kredibilitas dan mungkin saja berpengaruh terhadap tindakan/kegiatan dan tujuan organisasi. Sehingga kepemimpinan dianggap gagal dan menggunakan kekuatan dari ide-ide untuk membina organisasi dalam pembangunan intern serta interaksinya dengan lingkungan eksternnya.

Berkaitan dengan tata kelola pemerintahan yang baik yang pada dasarnya berorientasi pada masyarakat melalui peningkatan kualitas layanan dan perbaikan sistem manajemen pemerintahan dengan mengedepankan prinsip-prinsip *strategic vision, equity, effectiveness dan efficiency, profesionalism, accountability, participation, responsiveness, supervision, transparency, low inforcement*. Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai suatu organisasi, dalam menyelenggarakan pelayanan kepada publik sangat tergantung pada komitmen pimpinan dan dasar hukum yang kuat dalam penyelenggaraan pelayanan tersebut. Ruang lingkup pelayanan publik yang harus diselenggarakan oleh pemerintah Kab/Kota adalah berkaitan dengan 1) Pelayanan barang publik yakni pelayanan yang menyediakan berbagai jenis barang yang dibutuhkan oleh masyarakat seperti sandang, pangan, papan, perumahan,, jembatan, perhubungan, jalan, transportasi, energi dll. 2). Pelayanan jasa publik, pelayanan yang menyediakan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan masyarakat seperti, pendidikan, kesehatan, jaminan sosial, komunikasi dan informasi, perbankan dll. 3). Pelayanan Administratif Publik; pelayanan yang

menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh masyarakat seperti perijinan, dokumen kependudukan, dokumen kepemilikan Dan lain-lain.

## **B.2. Birokrasi**

Dalam bidang publik konsep birokrasi di maknai sebagai proses dan sistem yang diciptakan secara rasional untuk menjamin mekanisme dan sistem kerja yang teratur, pasti dan mudah di kendalikan. Sebagaimana dapat di baca dalam banyak buku mengenai birokrasi bahwa ciri pokok dari struktur birokrasi seperti yang di uraikan Max Weber adalah sebagai berikut :

“Birokrasi adalah sistem administrasi dan pelaksanaan tugas keseharian yang terstruktur, dalam sistem hierarkhi yang jelas, dilakukan dengan aturan yang tertulis, dilakukan oleh bagian tertentu yang terpisah dengan bagian lainnya, oleh orang yang di pilih karena kemampuan dan keahlian di bidangnya.” (Said, 2007: 2)

Tata kerja pemerintahan agar tujuan negara dapat tercapai secara efektif dan efisien. Sebagai suatu cara atau metode, maka sikap kita terhadap birokrasi haruslah obyektif, terbuka terhadap inovasi sesuai dengan kebutuhan konteks ruang dan waktunya. Sebagai sebuah cara atau metode pengorganisasian kerja, birokrasi tidak boleh menjadi tujuan dalam dirinya sendiri. Birokrasi ada untuk mencapai tujuan bersama.

## **B.3. Birokrasi Pemerintahan Sebagai Mesin Negara**

Pemerintahan sangat dekat hubungannya dengan birokrasi. Birokrasi adalah alat negara. Dalam negara, sebelum ia dijalankan oleh birokrasi maka harus ada pemerintahan yang mengatur birokrasi. Birokrasi dalam konteks publik adalah pengelolaan fungsi-fungsi pemerintahan. Pemerintah adalah keseluruhan struktur, lembaga dan unit-unit dalam negara yang bertugas mengatur terlaksananya tugas-tugas pemerintahan yang baik yang bersifat internal maupun kepada masyarakat umum. (Said, 2007: 9).

Birokrasi dapat dibagi menjadi dua klasifikasi yaitu sebagai proses administrasi pemerintahan dan juga sebagai struktur atau fungsi yang bersifat statis. Dengan demikian ada birokrasi yang menjalankan struktur yang biasa disebut birokrat. Birokrat, pejabat dan staf administrasi selalu terkait dengan pemerintahan dan menjadi aktor penting dalam sebuah negara, baik dalam urusan politik, administrasi dan pembuatan kebijakan negara.

Negara modern membutuhkan birokrasi yang modern. Birokratlah yang mengimplementasikan politik dan kebijakan negara. Birokrasi adalah bentuk kecil pemerintahan, minus para politikus dalam pemerintahan.

## **B.4. Budaya Birokrasi dan Transformasinya dalam Penyelenggaraan Negara**

Pengalaman kegagalan birokrasi dalam menjalankan fungsi idealnya sebagai alat mencapai tujuan negara, yaitu kemakmuran dan keadilan masyarakat, dimasa Orde Baru tentu saja menjadi pengalaman buruk yang harus di perbaiki di masa depan. Namun bukanlah menjadi pekerjaan yang mudah seperti membalikan telapak tangan. Mentalitas yang telah menjadi kebiasaan selama 30 tahun lebih di masa Orde Baru tak bisa di hapuskan begitu saja dengan cepat. Warisan-warisan kultural birokrasi Orba masih kokoh sehingga menyulitkan untuk melakukan reformasi birokrasi. Tradisi birokrasi yang militeristik di masa lalu, tak membiasakan para aparatur negara untuk bekerja dengan visi, mereka terbiasa dengan menunggu perintah dan itupun harus dilakukan dengan teknis.

Namun, betapa sulitnya, transformasi birokrasi haruslah tetap dijalankan mengingat besarnya tantangan-tantangan yang dihadapi bangsa dan negara di masa kini maupun masa depan. Selain perubahan rezim, perubahan lain yang melingkupi dunia birokrasi di Indonesia saat ini adalah diberlakukannya otonomi daerah. Penerapan otonomi daerah merupakan manifestasi proyek membangun susteru tata kehidupan bangsa yang semakin demokratis dan partisipatif. Adanya dua momen yaitu perubahan rezim dan penerapan otonomi daerah ini, merupakan kesempatan emas bagi birokrasi untuk membanguin dirinya menjadi suatu birokrasi baru yang jauh lebih bermutu dan lebih efektif ketimbang sebelumnya.

Pertanyaan yang timbul adalah "Kearah manakan birokrasi itu harus berubah dalam penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik?"

Sosok kultur birokrasi yang mampu menopang penyelenggaraan *good governance* dilakukan melalui simbiosis dua determinan perilaku birokrasi yaitu antara *behavioral consequences* dari struktur dan prosedur formal yang mengacu pada *weberian bureaucracy*, di satu pihak. Dan di lain pihak *behavioral consequences* dari determinan kultural yang berakar dari sejarah sosial bangsa. Nilai-nilai weberian birokrasi yang mendasarkan pada prinsip-prinsip efisiensi, rasionalitas, kepastian, *calculability* yang berakar pada *intellectual culture* dapat mendorong timbulnya berbagai reformasi administrasi di kalangan birokrasi. (Moelyarto, 1996: 4)

Pengalaman masa orba menunjukkan bahwa melalui mekanisme pengawasan penyelenggaraan pemerintahan oleh Irjenbang, BPKP, Inspektorat, waskat dan lainnya mampu memberikan tekanan dalam pelaksanaannya untuk berada dalam relnya. Namun demikian unsur-unsur rasional weberian masih melekat kultur determinan dari perilaku birokrasi. Kecenderungan ini sedikit banyak dipengaruhi oleh sifat kepemimpinan nasional yang mengalami proses sosialisasi ke budaya Jawa, sehingga birokrasinya merefleksikan *javanese style of leadership*. Nilai-nilai budaya Jawa seperti prinsip rukun dan harmony, sabar, *ojo nggege mongso, ing ngarso sung tuladha, ing madya mangun karsa dan tut wuri handayani* sangat mewarnai kultur birokrasi. Hubungan patron klien yang mewarnai hubungan antara pemerintah dan masyarakat, prinsip monoloyalitas yang merefleksikan hubungan kawulo gusti, penekanan pada aspek-aspek ritual yang mengejawantahkan postur *theatrical state*, lebih dari aspek aspek substansial, kesemuanya membuktikan pengaruh budaya jawa di dalam birokrasi. Dan lebih dari pada itu, nilai budaya jawa tadi secara tidak langsung melalui proses akulturasi juga tersosialisasikan pada birokrat non jawa.

Akan tetapi perlu di ingat bahwa kultur yang sepintas bersifat detrimental terhadap proses transformasi struktural, namun sebenarnya dapat dikonversikan menjadi sumber budaya yang positif bagi penyelenggaraan pemerintahan.. Prinsip-prinsip paternalisme, misalnya dapat menjadi sumber yang kuat untuk mobilisasi massa. Shame cultute dapat ditransformasikan menjadi wahana kontrol yang efektif dan tetap relevan menjadi dasar sistem pengawasan dari masyarakat. (Moeljarto, 1996: 7)

### **C. PENUTUP**

Dalam sistem pemerintah Indonesia, istilah reformasi birokrasi sering dihubungkan dengan pelaksanaan *good governance*. Pemerintahan yang baik itu sendiri berkaitan erat dengan keberadaan birokrasi yang memiliki ciri-ciri minimal sebagai berikut:

1. Secara struktural dilambangkan dengan birokrasi yang efektif efisien, memfokuskan pada pelayanan.
2. Secara sistemik dilambangkan dengan berlakunya birokrasi yang memiliki standar kepastian dan kemudahan serta terukur.
3. Secara kultur dilambangkan dengan penampilan yang ramah, dan perilaku manusiawi.

Masalahnya adalah, apakah kultural lokal dapat di sinergikan dengan birokrasi yang baik, pelayanan prima maupun good governance? Menurut Said ada tiga teori utama yang dapat di gunakan bagi pembenahan birokrasi Indonesia yakni sinergitas antara budaya lokal dengan reformasi birokrasi dengan melalui revitalisasi budaya lokal. yakni: 1) Pendekatan behavioris yaitu pada SDM birokrasi dan kepemimpinannya 2) Pendekatan sosial politik yaitu cara kerja dan metode yang dikembangkan dengan memperhatikan sosio politik 3) Pendekatan institusional yaitu dengan mengutamakan unsur organisasi dan pemenuhan sarana prasarana yang baik.

### **C.1. Kesimpulan**

Dari apa yang diuraikan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa kultur birokrasi di Indonesia ditandai oleh adanya ko-eksistensi antara nilai-nilai budaya intelektual barat (weberian) dan nilai-nilai budaya birokrasi tradisional yang bersumber pada konfigurasi historis sosiokultural setempat. Di dalam banyak hal, nilai-nilai budaya tradisionan tadi dapat berfungsi sebagai *modifying system* yang mempengaruhi intensitas sifat nilai-nilai weberian birokrasi. Tugas reformasi administrasi diantaranya adalah berkaitan dengan transplantasi budaya barat yang rasional dan mengeliminasi budaya birokrasi yang detrimental, mengidentifikasikan unsur-unsur sosio-kultural tradisional yang mempunyai potensi untuk dijadikan *cultural resources* untuk menunjang proses transformasi struktural. Reformasi birokrasi harus mencakup tiga pendekatan sekaligus yaitu dilakukan melalui revitalisasi budaya lokal birokrasi dengan mengedepankan aspek behavioris, institusional dan memperhatikan unsur sosio-politis.

### **DAFTAR RUJUKAN**

- Dwiyanto, Agus, et.all, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan dan kebijakan UGM, Yogyakarta. 2002
- Esman, Milton J., eds, *Pengembangan Lembaga dari Konsep sampai Aplikasinya*, UI Press, Jakarta, 1969.
- Said, M. Mas'ud, *Birokrasi di Negara Birokratis*, Universitas Muhamadiyah Malang Press, Malang, 2007.
- Sumarto, Hetifah Sj., *Inovasi Partisipasi dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2004.
- Syahrani & Syahrani, *Implementasi Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta. 2009.
- Syaukani H.R., *Akses dan Indikator Tata Kelola Pemerintahan Daerah Yang Baik*, Lembaga Kajian Hukum dan Kebijakan Otonomi Daerah, Jakarta, 2003.
- Tjokrowinoto Moeljarto, *Budaya Birokrasi Dalam Konteks Transformasi Struktural: Antara Harapan dan Kenyataan*, JKAP, Volume 1, No 1, 1996.
- Wibawa, Samodra, eds, *Administrasi Negara, Isu-Isu Kontemporer*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009