

IV

Reformasi Birokrasi, Syarat Mutlak Pembangunan Ekonomi

Oleh : Nursodik Gunarjo *

* Penulis adalah kandidat doktor Penyuluhan dan Komunikasi Pembangunan di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta

Pendahuluan

Birokrasi merupakan stakeholder penting di bidang ekonomi. Pelayanan birokrasi turut menentukan bergairah atau tidaknya aktivitas perekonomian suatu bangsa. Pelayanan birokrasi yang lambat, buruk dan berbiaya tinggi akan menyebabkan *high-cost economy* yang membebani pelaku usaha. Sebaliknya, pelayanan yang cepat, mudah dan murah, akan membuat dunia usaha lebih mudah menerapkan efektivitas dan efisiensi. Tulisan ini diharapkan dapat menganalisis secara komprehensif hubungan antara birokrasi dan dunia usaha dari perspektif ekonomi politik.

Sebuah perusahaan berbasis teknologi informasi asing terkemuka, batal menanamkan investasi di Indonesia. Penyebabnya, proses perizinan di Indonesia dinilai lambat dan ruwet. Selain itu, regulasi pemerintah dinilai kurang mendukung keberadaan investor asing¹. Para penanam modal di Indonesia pada umumnya mengeluhkan minimnya infrastruktur, ketidaksiapan sumberdaya terutama SDM, serta perilaku korup aparat birokrasi. Mereka juga mengeluhkan banyaknya biaya siluman (*overhead cost*) yang harus dikeluarkan saat melakukan aktivitas ekonomi di Indonesia².

1 <http://tekno.kompas.com/read/2011/07/27/12451245/Minat.di.Indonesia.Terhalang.Regulasi>

2 <http://us.detikfinance.com/read/2004/12/17/110517/257641/4/infrastruktur-buruk-investasi-jepang-ke-ri-minim>

Beberapa contoh yang telah dikemukakan setidaknya dapat dijadikan bukti bahwa birokrasi Indonesia belum 'ramah' terhadap dunia usaha. Banyak keluhan muncul saat para pelaku usaha berurusan dengan birokrasi. Keluhan tersebut bukan saja berkenaan dengan buruknya layanan, namun juga terkait dengan perilaku tak terpuji aparat birokrasi dan kebijakan yang tidak probisnis. Akibatnya sangat fatal, birokrasi yang diharapkan mampu menjadi *enzim of growth* perekonomian, dalam praktik justru sering membebani sektor ini. Tidak mengherankan jika pelaku ekonomi cenderung menganggap keberadaan birokrasi lebih banyak menghambat, alih-alih membantu percepatan perputaran roda perekonomian³

3 Kristiadi, J.B. (1995). "Masalah Sekitar Peningkatan Pendapatan Asli Daerah", *Prisma*, No. 4, 114.

Sebagaimana disampaikan Transparency International-Indonesia (TI-Indonesia), biaya *overhead cost* yang harus dikeluarkan pelaku usaha sebagai imbas dari berbelit-belitnya urusan di birokrasi terbilang sangat besar. Bahkan ada perusahaan yang menggunakan dana hampir seperempat dari total aset yang dimiliki hanya untuk biaya pelicin agar urusan dengan birokrasi cepat selesai. Jika hal semacam itu terjadi di banyak perusahaan, dalam jangka panjang efeknya dipastikan akan sangat berpengaruh terhadap efisiensi, dan pada akhirnya akan menekan produktivitas perusahaan⁴.

Birokrasi Birokratis-Patologis: Perspektif Kritis

Tidak bisa dimungkiri, setiap sistem pemerintahan dan organisasi membutuhkan birokrasi. Kebutuhan tersebut muncul sebagai akibat logis dari adanya struktur hierarki yang membutuhkan tahapan-tahapan pengambilan keputusan. Namun dengan kondisi struktur yang rigid dan kaku, birokrasi mudah mengalami birokratisasi—sebutan umum untuk birokrasi yang birokratis.

Birokratisasi merupakan efek dari kegiatan birokrasi yang dihegemoni oleh kepentingan kekuasaan dari para elit organisasi. Keadaan ini terlihat

pada kelambanan pelayanan dan proses kerja yang berbelit-belit, yang sejatinya merupakan manifestasi untuk menunjukkan bentuk atau orientasi kekuasaan tertentu dari para elit⁵.

Albrow mengungkapkan sorotan berbagai kalangan yang memandang birokrasi sebagai proses yang panjang dan berbelit-belit pada saat para pengguna berurusan dengan aparat birokrasi. Karena itu, birokrasi acapkali mendapatkan kritik yang cukup tajam⁶.

Senada dengan itu, catatan Mohl tentang penyalahgunaan birokrasi memperlihatkan adanya sifat kecongkakan, kelambatan, mempunyai daya tarik, serta populer, sehingga penyalahgunaan bisa muncul dalam sistem kegiatan birokrasi. Dalam kenyataan, birokrasi yang dimaksudkan untuk melaksanakan penyelenggaraan bernegara, pemerintahan, termasuk di dalamnya pelayanan umum dan pembangunan, oleh masyarakat seringkali diartikan dalam konotasi yang ruwet.. Kesan seperti ini kemudian memunculkan istilah debirokratisasi. maksudnya adalah upaya untuk menyederhanakan

4 <http://www.ti.or.id/index.php/publication/2010/11/11/indeks-persepsi-korupsi-kota-kota-indonesia-2010>

5 Eisenstadt S.N. (1986). *Revolusi dan Transformasi Masyarakat*. Jakarta: CV. Rajawali

6 Kristiadi, J.B. (1995). "Masalah Sekitar Peningkatan Pendapatan Asli Daerah", *Prisma*, No. 4, 114.

prosedur yang dianggap ruwet itu⁷

Birokrasi pada kenyataannya sering mengalami disfungsi karena adanya pergantian tujuan-tujuan organisasi menjadi tujuan pribadi. Birokrasi pada akhirnya menjadi tuan bagi dirinya sendiri dan tidak berorientasi pada fungsi pelayanan. Akibatnya, birokrasi tumbuh menjadi sesuatu yang *chaos*, bersifat *over supply* dengan memaksimalkan struktur, dan tidak terkontrol⁸

Berbagai keluhan dan kritikan mengenai kinerja birokrasi memang bukan hal baru. Di berbagai belahan bumi, birokrasi lebih menunjukkan kondisi empirik yang buruk, negatif atau bahkan patologis. Citra buruk birokrasi seperti parkinsonian atau birokrasi gemuk (*big bureaucracy*), orwellian atau birokrasi dengan peraturan yang menggurita sebagai perpanjangan tangan negara untuk mengontrol masyarakat, atau jacksonian yakni birokrasi yang dipolitisasi, lebih mengemuka ketimbang citra yang baik atau rasional (*bureau rationality*), seperti esensi birokrasi Hegelian dan Weberian⁹.

Citra buruk tersebut semakin

7 Kristiadi, J.B. (1995). "Masalah Sekitar Peningkatan Pendapatan Asli Daerah", *Prisma*, No. 4, 114.

8 Lane, J.E. (1995). *The Public Sector, Concept, Models and Approaches, Second Edition*. London: Sage Publication

9 Mustopadidjaja, A.R. (1999). *Administrasi Negara, Demokrasi dan Masyarakat Madani*. Jakarta: LAN.

diperparah dengan isu yang sering muncul ke permukaan, yang berhubungan dengan kedudukan dan kewenangan pejabat publik, yakni korupsi dengan beranekaragam bentuknya, serta lambatnyapelayanan dan prosedur yang berbelit-belit atau yang lebih dikenal dengan efek pita merah (*red-tape*). Keseluruhan kondisi empirik yang terjadi secara akumulatif telah meruntuhkan konsep birokrasi Hegelian dan Weberian yang memfungsikan birokrasi untuk mengkoordinasikan unsur-unsur dalam proses pemerintahan. Birokrasi, pada akhirnya, hanya berfungsi sebagai pengendali, penegak disiplin dan penyelenggara pemerintahan dengan kekuasaan yang sangat besar, tetapi mengabaikan fungsi pelayanan masyarakat¹⁰.

Banyaknya penyimpangan di birokrasi menyebabkan birokrasi cenderung bersifat patologis. Secara etimologis, patologi berarti "ilmu tentang penyakit". Sementara yang dimaksud dengan birokrasi adalah: "...an organisation with a certain position and role in running the government administration of a country," Dengan demikian secara ringkas dapat dikatakan, patologi birokrasi adalah "penyakit" yang menyebabkan peran dan fungsi birokrasi mengalami penyimpangan dan tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya¹¹

10 Eisenstadt S.N. (1986). *Revolusi dan Transformasi Masyarakat*. Jakarta: CV. Rajawali

11 Mustopadidjaja, A.R. (1999).

Dalam praktik, patologi birokrasi tersebut berupa perilaku (aparatus) birokrasi yang menyimpang dari nilai-nilai etis, aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan perundang-undangan serta norma-norma yang berlaku di dalam birokrasi. Penyakit birokrasi juga bisa berupa inefektivitas dan inefisiensi, penyelewengan fungsi dan struktur, dan ketidakmampuan birokrasi untuk berubah sesuai tuntutan zaman¹²

Apabila ditelusuri lebih jauh, gejala patologi dalam birokrasi bersumber pada lima masalah pokok, yakni: *Pertama*, persepsi gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi yang menyimpang dari prinsip-prinsip demokrasi. Hal itu mengakibatkan bentuk penyimpangan seperti penyalahgunaan wewenang dan jabatan, menerima sogok, dan nepotisme. *Kedua*, rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional, mengakibatkan produktivitas dan mutu pelayanan yang rendah, serta pegawai sering berbuat kesalahan. *Ketiga*, tindakan pejabat yang melanggar hukum, dengan menggelembungkan pembiayaan, menerima sogok, korupsi dan sebagainya. *Keempat*, manifestasi perilaku birokrasi yang bersifat disfungsi atau negatif,

Administrasi Negara, Demokrasi dan Masyarakat Madani. Jakarta: LAN

12 Umar H. (2002), *Riset Pemasaran dan Perilaku Konsumen*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

seperti sewenang-wenang, pura-pura sibuk, dan diskriminatif. *Kelima*, situasi internal berbagai instansi pemerintahan yang berakibat negatif terhadap birokrasi, seperti rendahnya imbalan dan kondisi kerja yang kurang memadai, ketiadaan deskripsi dan indikator kerja, dan sistem yang pilih kasih¹³

Dari uraian yang telah dikemukakan, jelas bahwa birokratisasi dan patologi birokrasi merupakan dua sisi dari keping mata uang yang sama. Kemunculan birokrasi yang birokratis menjadi pemicu munculnya patologi birokrasi. Sebaliknya, patologi birokrasi berimbas pada munculnya pelayanan birokrasi yang lambat, ruwet dan berbelit-belit.

Cermin Retak Uphill Battle, Potret Nyata Birokrasi Indonesia

Jauh hari telah digambarkan secara dramatis, bagaimana birokrasi bisa merongrong habis-habisan kinerja sektor ekonomi di Uphill Battle, Amerika Serikat. Kemalasan pegawai birokrasi menyebabkan penyelesaian aplikasi perizinan dan pembuatan regulasi menjadi lambat, sehingga produktivitas sektor bisnis terpengaruh. Tidak adanya inovasi membuat para birokrat cenderung melakukan pelayanan sama dari waktu ke waktu, sehingga pelayanan yang diberikan kepada pelaku ekonomi menjadi tidak berkualitas.

13 Siagian, S.P. (1988). *Filsafat Administrasi*. Jakarta: Gunung Agung.

Layanan yang tidak berorientasi kepada pelanggan, tidak responsif, serta tidak tepat waktu, membuat kalangan dunia usaha enggan berurusan dengan birokrasi. Di sisi lain, inefisiensi sumberdaya telah membuat aktivitas birokrasi memakan biaya dan menghabiskan sumberdaya sangat besar, sangat tidak sebanding dengan *output* dan *outcome* yang dihasilkan¹⁴

Apa yang terjadi di Uphill Battle bisa disebut sebagai cermin retak, atau bahkan potret buruk birokrasi. Akan tetapi, hal itu masih belum apa-apa jika dibandingkan dengan kondisi birokrasi di Tanah Air. Di Indonesia, selain berbagai jenis patologi birokrasi yang telah disebutkan, masih ada penyakit menahun lain yang menggerogoti birokrasi, yakni KKN (korupsi, kolusi, nepotisme). Penyakit warisan Orde Baru ini masih bercokol hingga kini, dan tentu masih sangat berpengaruh terhadap perekonomian Indonesia.

Masyarakat bisnis di Uphill Battle bisa dikatakan 'masih beruntung', lantaran birokrasi di sana hanya terinfeksi patologi birokrasi, namun tidak terkena wabah KKN. Lain halnya dengan birokrasi Indonesia yang masih dipersepsikan sarat dengan KKN, terutama yang paling menonjol adalah perilaku korup aparat birokrasinya.

Permasalahan mendasar yang membuat birokrasi Indonesia koruptif dan tidak probisnis di antaranya adalah kurang baiknya kelembagaan dan tatalaksana. Hal tersebut ditunjukkan oleh struktur organisasi birokrasi yang tidak sesuai dengan kebutuhan, inkonsistensi dan instabilitas peraturan perundang-undangan, dan rendahnya penggunaan perangkat teknologi informasi. Permasalahan lain terkait dengan rendahnya kualitas sumberdaya manusia dan lemahnya pengawasan terutama dalam hal akuntabilitas, etika dan moral. Ketiadaan standar pelayanan, di sisi lain, menyebabkan pelayanan publik tidak memuaskan.

Situasi problematis yang dihadapi sebagian besar birokrasi Indonesia saat ini di antaranya: *Pertama*, struktur, norma, nilai dan regulasi yang ada masih berorientasi pada kepentingan penguasa/birokrat (*power culture*); *Kedua*, masih belum terbentuk budaya birokrasi (*service delivery culture*); *Ketiga*, masih tingginya ketidakpastian dalam birokrasi (*cost of uncertainty*); *Keempat*, masih kentalnya budaya *patron-client* dan budaya afiliasi yang mengarah kepada *moral hazard*; *Kelima*, masih rendahnya kompetensi para birokrat¹⁵

14 Osborne, D. & Plastrik, P. (2000). *Memangkas Birokrasi*. Jakarta: PPM.

15 Prasojo, E & Maksum, I.R. (2006). *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah, Antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*. Jakarta: DIS FISIP UI.

Di sisi lain, reformasi politik di Indonesia dalam kenyataannya belum mengubah birokrasi menjadi kekuatan profesional negara, terlebih ketika kecenderungan determinasi partai politik terhadap pejabat birokrasi tak juga sirna. Fungsi birokrasi sebagai unit pelayanan publik dihegemoni oleh kekuatan internal birokrasi, sehingga berubah menjadi kepanjangan tangan kekuasaan. Aktivitas utama birokrasi bukan lagi untuk melayani publik, akan tetapi lebih ditujukan pada kegiatan-kegiatan *struggle to get political power*.

Kehadiran birokrasi merupakan tuntutan mutlak yang harus dipenuhi untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pemberian layanan merupakan implikasi dari fungsi negara sebagai alat pemenuhan kebutuhan rakyat. Birokrasi, baik secara personal maupun institusional, merupakan organ negara yang diberi tugas menjalankan semua kebijakan pemerintah yang terkait dengan kepentingan rakyat. Peran ini menjadi strategis karena hanya aparat birokrasi yang memiliki wewenang menguasai akses atas kepentingan publik. Kondisi ini membuat birokrasi rentan terhadap pengaruh kekuasaan atau politik praktis.

Agar tidak terjebak dalam permainan politik praktis, wewenang birokrasi dibatasi sesuai dengan hierarki jabatannya. Menurut Weber, hierarki jabatan dalam birokrasi disusun secara bertingkat, dari

yang paling tinggi sampai kepada yang paling rendah. Dalam setiap hierarki terdapat kekuasaan pejabat birokrasi. Pembatasan ini dilakukan untuk mencegah terjadinya pencampuran kepentingan pribadi pejabat birokrasi ke dalam tugasnya sebagai pelayan masyarakat sehingga birokrasi tetap menjadi kekuatan yang netral dari pengaruh kelompok tertentu. Artinya, birokrasi tidak mudah dibawa ke dalam pertarungan antara aktor politik yang sedang berkompetisi atau cenderung lebih patuh pada kekuatan politik yang menjadi *patron*-nya. Netralitas birokrasi tercermin dari kemampuan birokrat meletakkan fungsi birokrasi di atas kepentingan pribadi dan mengutamakan kepentingan masyarakat.

Dalam sejarah birokrasi Indonesia, pertumbuhan birokrasi tidak lepas dari dinamika politik dan masyarakat sehingga kultur birokrasi selalu sarat dengan warna politik di zamannya. Pada zaman kemerdekaan (1945-1950), sebagian besar penyelenggara negara memiliki komitmen kuat bagi perjuangan bangsa. Unsur partai bukan menjadi pertimbangan. Memasuki zaman demokrasi liberal (1950-1959), muncul pertarungan antarpartai politik untuk merebut posisi puncak birokrasi. Dinamika politik ditandai dengan instabilitas sehingga tidak ada satu pun kabinet yang dibentuk bisa menyelesaikan masa jabatannya. Kabinet yang terbentuk pun lebih banyak diwarnai

corak koalisi partai. Pada masa Orde Baru (1966-1988), pejabat birokrasi dikuasai Golkar. Mulai dari menteri hingga pejabat disemua lini diisi orang Golkar. Pemerintah mengaburkan batasan jabatan politik dan jabatan birokrasi dari departemen untuk melanggengkan dominasi Golkar di tubuh birokrasi.

Tampaknya, cara itu masih tetap diwarisi birokrasi hasil reformasi. Meski asas monoloyalitas telah dihapus, nafsu politik birokrat untuk menguasai birokrasi masih bercokol. Keberpihakan birokrasi kepada partai politik masih terlihat. Kondisi ini membuat birokrasi sering dimanfaatkan untuk kepentingan partai daripada kepentingan masyarakat luas.

Akibatnya, masyarakat yang harus membayar mahal semua itu karena birokrasi tidak lagi profesional. Birokrasi yang seharusnya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, dan memberikan kepuasan kepada publik, tidak pernah hadir. Dalam beberapa jajak pendapat yang dilakukan lembaga independen, terungkap bahwa birokrasi Indonesia gagal menjalankan fungsi pelayanan publiknya.

Birokratisasi versus Ekonomi

Berbelit-belinya pelayanan serta tidak transparannya kinerja birokrasi telah mendorong masyarakat untuk mencari "jalan pintas" dengan suap atau berkolusi dengan para pejabat

dalam rekrutmen pegawai atau untuk memperoleh pelayanan yang cepat. Situasi seperti ini mendorong para pejabat untuk mencari kesempatan dalam kesempatan agar mereka dapat menciptakan rente dari pelayanan berikutnya.

Dalam praktik, berbagai jenis patologi birokrasi semua berujung pada uang, atau dalam bahasa populernya "UUD – ujung-ujungnya duit". Secara akumulatif, langsung maupun tidak langsung, birokratisasi akan menggerus fiskal masyarakat pengguna birokrasi dalam jumlah yang sangat besar. Korupsi yang merajalela di lembaga birokrasi berimbas pada banyaknya biaya tambahan yang harus dikeluarkan para pengusaha dan pemangku kepentingan lain yang berurusan dengan birokrasi, termasuk masyarakat umum. Di sisi lain, kolusi secara nyata telah melempangkan jalan bagi orang-orang yang mau berkongsi dengan oknum birokrasi, dan sebaliknya melemparkan orang-orang jujur dari kancah persaingan bisnis. Sementara nepotisme secara perlahan tapi pasti telah menciptakan perekonomian oligarkis yang dimonopoli oleh para kroni dan keluarga dekat pejabat birokrasi.

Korupsi secara langsung akan mengurangi besaran dana yang seharusnya dipergunakan untuk kepentingan publik. Jika korupsi dan *mark-up* dilakukan pada proyek-proyek infrastruktur dan atau program-program probisnis, efeknya

secara langsung akan memperlambat laju perekonomian. Sementara jika dilakukan pada lembaga-lembaga keuangan atau lembaga pengumpul dan pendistribusi fiskal, dampaknya akan menyebabkan menurunnya pendapatan negara secara drastis, sehingga berpengaruh negatif terhadap kondisi ekonomi makro maupun pada program pembangunan ekonomi secara keseluruhan.

Fakta menunjukkan, perilaku koruptif masih marak di lingkungan birokrasi. Sebuah survei yang dirilis TI-Indonesia menunjukkan, Indeks Persepsi Korupsi Indonesia (IPK Indonesia) di 50 kota di Indonesia pada akhir 2010 rata-rata masih rendah, yakni di antara 3,61 - 6,71, untuk rentang skor penilaian 0 - 10. Skor rendah mengindikasikan para pelaku bisnis menilai korupsi masih lazim terjadi dalam sektor-sektor publik, sementara pemerintah dan penegak hukum kurang serius dalam pemberantasan korupsi¹⁶

Suap, *mark-up* dan permintaan imbalan, akan menambah biaya yang seharusnya tidak ditanggung oleh pengguna layanan birokrasi. Jika ketiganya dilakukan dalam konteks usaha, pengusaha dipastikan harus mengeluarkan biaya ekstra. Biaya tersebut diambil dari nilai total transaksi, yang berarti memperkecil margin keuntungan. Akibatnya,

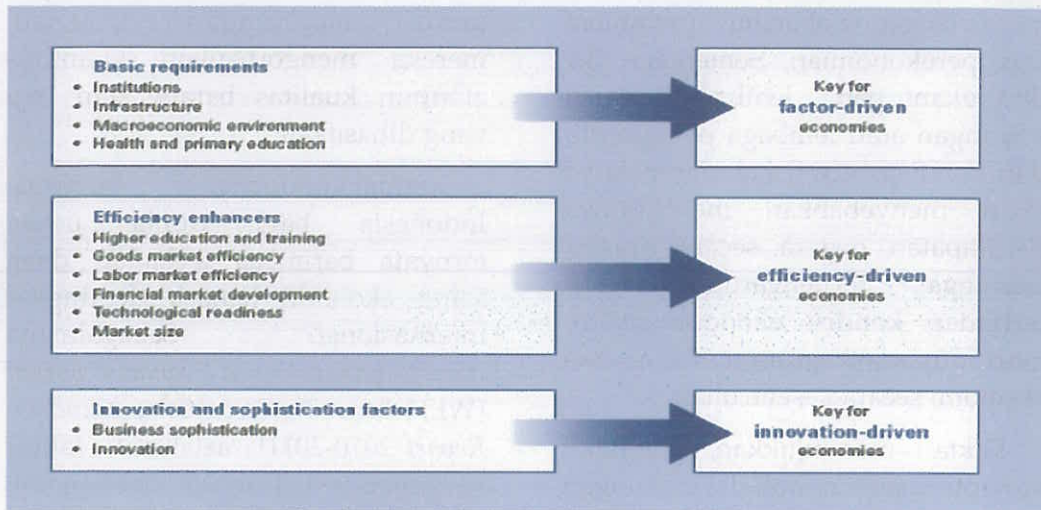
untuk menghindari kerugian, mereka mengorbankan kuantitas ataupun kualitas barang dan jasa yang dihasilkan.

Ketidakkondusifan birokrasi Indonesia bagi dunia usaha ternyata berimbas terhadap daya saing ekonomi bangsa di tingkat internasional. Sebagaimana dikemukakan *World Economic Forum (WEF)* dalam *The Global Competitiveness Report 2010-2011*¹⁷, salah satu faktor yang mempengaruhi kinerja ekonomi, khususnya *competitiveness* suatu bangsa, adalah tidak terpenuhinya kebutuhan dasar yang menjadi kunci pendorong pertumbuhan ekonomi. Di antara kebutuhan dasar tersebut, WEF menempatkan kelembagaan (*institutions*) yang kondusif pada urutan kebutuhan dasar pertama, baru kemudian kebutuhan yang lain seperti infrastruktur, ekonomi makro, serta kesehatan dan pendidikan dasar (gambar 1)

Dari gambar 1 dapat diketahui bahwa kelembagaan, baik swasta maupun pemerintah, adalah kunci penting sukses bidang ekonomi. Dalam praktik, faktor kelembagaan sangat ditentukan oleh jaringan kerjasama legal dan administratif antara pelaku ekonomi, perusahaan dan pemerintah, yang semua bertujuan meningkatkan pendapatan dan mewujudkan perekonomian

16 <http://www.ti.or.id/index.php/publication/2010/11/11/indeks-persepsi-korupsi-kota-kota-indonesia-2010>

17 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf



Sumber: World Economic Forum Report 2011

Gambar 1. Kebutuhan Dasar Kunci Pendorong
Pertumbuhan Ekonomi

yang sehat.

Fakta menunjukkan, pada masa-masa krisis ekonomi peningkatan peran lembaga pemerintah di bidang perekonomian terbukti mampu menghindarkan banyak negara dari kemungkinan krisis yang lebih berat. Lembaga pemerintah yang kuat mampu menjaga daya saing dan pertumbuhan, di mana hal itu sangat mempengaruhi kepercayaan investasi, produktivitas.

Jelas bahwa perilaku lembaga pemerintah atau birokrasi sangat berpengaruh terhadap aktivitas dunia usaha, khususnya dalam hal efektivitas dan efisiensi. Menurut WEF, birokrasi yang birokratis, *red tape* alias lambat dan berbelit-belit, over-regulasi, korup, tidak jujur, tidak transparan, tidak dapat dipercaya, dan dipolitisasi, akan mendongkrak

biaya ekonomi yang harus dipikul para pengusaha secara signifikan sehingga dalam jangka panjang akan memperlambat laju pertumbuhan ekonomi.

Indonesia patut mencermati laporan WEF, karena saat ini pendapatan per kapita Indonesia sedang berada pada tahap *efficiency driven*, tahap kedua yang merupakan peralihan dari tahap *factor driven* ke *innovation driven* (Tabel 1).

Pada tahap peralihan ini, Indonesia bersama 25 lainnya berada pada tubir kritis: sewaktu-waktu dapat melompat ke jenjang perekonomian yang lebih tinggi lagi, atau sebaliknya kembali terjerumus ke tahap yang lebih rendah karena kendala yang bersifat birokratis. Kendati posisi daya saing Indonesia untuk kategori *overall* pada tahun 2011 berada pada

ranking 44 dari 133 negara, akan tetapi hal tersebut tidak menjamin perekonomian Indonesia di masa datang dapat tetap bertahan pada

birokrasi dapat menjadi ancaman serius terhadap daya saing Indonesia di masa datang.

Birokrasi Versus Adokrasi

Table 2: Income thresholds for establishing stages of development

Stage of development	GDP per capita (in US\$)
Stage 1: Factor driven	< 2,000
Transition from stage 1 to stage 2	2,000–3,000
Stage 2: Efficiency driven	3,000–9,000
Transition from stage 2 to stage 3	9,000–17,000
Stage 3: Innovation driven	> 17,000

Tabel 1. Income Tresholds for Establishing Stages of Development

ranking yang sama, tanpa adanya jaminan perbaikan mendasar pada sisi kelembagaan birokrasi.

Secara khusus laporan tersebut menulis, keberadaan Indonesia di peringkat 44 menunjukkan peningkatan impresif 10 tingkat dari peringkat semula 55. Peningkatan tersebut antara lain disebabkan oleh sehatnya kondisi ekonomi makro dan meningkatnya indikator-indikator pendidikan. Dari laporan tersebut jelas terlihat bahwa kenaikan posisi daya saing Indonesia tidak terjadi karena daya dukung birokrasi, melainkan karena peningkatan pada faktor-faktor yang lain. Dengan kalimat yang lebih sederhana, sumbangan birokrasi Indonesia terhadap pertumbuhan ekonomi masih rendah. Bahkan sebaliknya, masih maraknya birokrasi yang birokratis yang sarat dengan patologi

Sudah lama birokrasi yang rumit menjadi penyebab munculnya ekonomi biaya tinggi. Kasus korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) di instansi-instansi birokrasi muncul gara-gara birokrasi sangat permisif terhadap munculnya perilaku *moral hazard* tersebut. Begitu juga birokrasi dalam bentuk berbelit-belitnya pengeluaran izin berusaha, yang menyebabkan membubungnya biaya yang harus dikeluarkan pihak pebisnis untuk ongkos pelicin.

Munculnya biaya tak terduga (*overhead cost*) akibat keberadaan birokrasi yang birokratis, menyebabkan timbulnya *high-cost economy*, satu hal yang sangat dibenci pengusaha. Tidak mengherankan jika Jack Welch, CEO General Electric,

Sumber: World Economic Forum
Report 2011

menyatakan bahwa birokrasi adalah musuh produktivitas. Welch bahkan menyarankan para karyawannya untuk "memukul" dan "menendang" birokrasi yang birokratis semacam itu¹⁸

Tidak bisa dimungkiri, birokrasi adalah sistem administrasi hierarkis yang dirancang untuk berhubungan dengan sejumlah besar pekerjaan rutin, yang sebagian besar mengikuti sekumpulan peraturan kaku dan tidak personal. Jika diterapkan secara benar, birokrasi merupakan mesin andal untuk mencapai efektivitas dan efisiensi pekerjaan. Akan tetapi dalam banyak kasus, birokrasi tidak diterapkan secara benar. Alih-alih mempercepat proses, keberadaan birokrasi justru menyebabkan pengambilan keputusan menjadi lambat dan berbiaya tinggi. Inilah yang kemudian menjadi titik awal munculnya sentimen 'kebencian' para pengusaha terhadap birokrasi. Jack Welch adalah satu di antara sekian banyak manajer yang secara ekstrem mengemukakan bahwa kehadiran birokrasi (yang birokratis) sama sekali tidak diperlukan. Oleh karena itu, ia mengusulkan penghapusan birokrasi atau yang sering dikenal dengan istilah adokrasi.

Gagasan awal tentang adokrasi muncul dalam karya para teori kepemimpinan Amerika Serikat,

Warren G Bennis¹⁹ Diambil dari, dimasa datang, perusahaan akan bersandar pada tim proyek yang cepat dan fleksibel dalam struktur antibirokrasi yang ia sebut sebagai adokrasi. Aliran dan gagasan kontriburokrasi ini semakin berkembang setelah Alvin Toffler menyampaikan pandangan adokrasinya dalam buku yang ditulisnya "Future Shock" tahun 1970. Pada tahun yang sama, Mintzberg menerbitkan buku "The Structuring of Organization" yang mengemukakan ada empat tipe dasar perusahaan, yaitu: birokrasi mesin, birokrasi profesional, wirausaha pemula, dan adokrasi. Robert Waterman dalam bukunya "Adhocracy" tahun 1990 mengatakan, adokrasi sebagai bentuk organisasi yang memotong jalur birokrasi normal diperlukan untuk menangkap peluang, menyelesaikan masalah, dan mendapatkan hasil. Ia berpendapat, dalam era perubahan berkelanjutan, organisasi-organisasi seperti ini akan menjadi yang paling sukses.

Adokrasi terbukti semakin banyak diterapkan perusahaan-perusahaan bisnis. Ini menjadi bukti bahwa adokrasi membawa pengaruh positif bagi kinerja sektor perekonomian. Bagaimana dengan birokrasi publik yang orientasinya adalah pelayanan masyarakat? Sesuai definisi yang dikemukakan Waterman, 19 Bennis, G.W. & Slater, P.E. (1998). *The Temporary Society: What is Happening to Business and Family Life in America under the Impact of Accelerating Change*. New York: Jossey-Bass Publisher.

18 Krames, J. (2002). *The Welch Way: 14 Tips Praktis dari CEO Terbesar Dunia*. Jakarta: Buana Ilmu.

adokrasi sangat diperlukan dalam memecahkan masalah khususnya dalam menangkap peluang, menyelesaikan masalah, mendapatkan hasil. Berdasar tujuan dari adokrasi tersebut, adokrasi bisa pula diterapkan dalam birokrasi publik. Namun kenyataan menunjukkan, di Indonesia tidak ada satu birokrasi publik pun yang menerapkan adokrasi. Justru yang ada, di mana-mana tumbuh birokratisasi, yang bermakna mempersulit urusan yang sejatinya dapat terselesaikan secara mudah dan murah²⁰

Reformasi Birokrasi dan Pembangunan Ekonomi

Untuk menggairahkan kinerja sektor perekonomian, reformasi birokrasi adalah sebuah keniscayaan. Reformasi birokrasi diperlukan untuk menata ulang, mengubah, menyempurnakan dan memperbaiki birokrasi agar menjadi lebih bersih, cepat tanggap, kreatif, efisien, efektif dan produktif. Dengan demikian, pelaku ekonomi mendapatkan situasi yang lebih kondusif untuk menjalankan usaha tanpa terbebani urusan bertele-tele di luar urusan bisnis yang mereka lakukan.

Tujuan reformasi birokrasi terkait sektor ekonomi adalah terwujudnya birokrasi yang

bersih. Bersih di sini berarti bebas dari praktek KKN, melalui pembenahan sistem pengelolaan anggaran, perbaikan kesejahteraan pegawai, peningkatan pengawasan, penegakan aturan-aturan hukum. Reformasi birokrasi juga ditujukan untuk mewujudkan birokrasi yang efisien. Efisiensi dilakukan melalui program penghematan bagi pembiayaan operasional birokrasi. Selain itu, reformasi diharapkan dapat mewujudkan birokrasi yang transparan. Transparansi di sini bermakna pembukaan ruang publik dan publik dapat mengakses secara luas penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum. Namun yang terpenting adalah mewujudkan perubahan dari birokrasi yang promodialisme atau minta dilayani menjadi birokrasi yang melayani masyarakat.

Reinventing Bureaucracy, Sebuah Tawaran

Khusus dalam kaitannya dengan bidang ekonomi, reformasi birokrasi model *reinventing bureaucracy* dapat ditawarkan sebagai salah satu solusi. Konsep ini diadopsi dari *reinventing government* (pemerintahan wirausaha) yang dipopulerkan oleh Osborne & Plastrik²¹.

Reinventing bureaucracy pada intinya adalah pembaruan berupa

20 Mustopadidjaja, A.R., (2003). *Manajemen Proses Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja*. Jakarta: LAN RI dan Duta Pertiwi Foundation.

21 Osborne, D. & Gaebler, T. (1995). *Mewirauahakan Birokrasi*. Jakarta: Penerbit Pustaka Binawan Presindo.

penggantian sistem birokrasi yang birokratis menjadi sistem yang bersifat wirausaha. Wirausaha adalah memindahkan berbagai sumber daya dari unit kerja dengan produktivitas rendah ke unit kerja dengan produktivitas tinggi dan hasil yang lebih besar. Sedangkan pembaruan (*reinvention*) adalah transformasi sistem dan organisasi birokrasi secara fundamental guna menciptakan peningkatan dramatis dalam efektivitas, efisiensi dan kemampuan melakukan inovasi. Transformasi ini dicapai dengan cara mengubah tujuan, menerapkan sistem intensif, akuntabilitas, struktur kekuasaan, serta budaya sistem dan organisasi birokrasi. Tujuan pembaharuan adalah efisiensi, akan tetapi yang lebih penting adalah efektivitas.

Untuk mewujudkan birokrasi wirausaha yang bebas patologi, dan di sisi lain probisnis, birokrasi perlu mewujudkan 10 formula yang menjadi inti dari *reinventing bureaucracy*²², yakni:

1. Birokrasi katalis atau *catalytic bureaucracy: steering rather than rowing*

Inti dari formula ini adalah pada pemberian pengarahan bukan pelaksanaan pelayanan publik. Birokrasi harus menyediakan (*providing*) beragam pelayanan publik sesuai dengan tugas dan

fungsinya, akan tetapi tidak harus terlibat secara langsung dengan proses produksinya (*producing*).

Dalam pelaksanaannya, birokrasi menetapkan kebijakan, memberikan dana kepada badan pelaksana (baik itu dari swasta maupun lembaga swadaya masyarakat) dan menilai kinerjanya. Dengan tidak berhadapan langsung dengan pengguna layanan, peluang aparat birokrasi untuk melakukan penyimpangan, misalnya meminta imbalan di luar tarif, dapat ditekan. Kolusi antara penyedia dan pengguna layanan juga dapat dihindarkan

2. Birokrasi milik masyarakat atau *community-owned bureaucracy: empowering rather than serving*

Konsep ini menyarankan agar birokrasi mengalihkan wewenang kontrol yang dimilikinya kepada masyarakat, sehingga masyarakat berdaya untuk mengontrol pelayanan yang diberikan birokrasi dan mampu menjadi masyarakat yang menolong dirinya sendiri (*community self-help*). Dengan adanya kontrol dari masyarakat, aparat birokrasi akan memiliki komitmen yang lebih baik, peduli dan kreatif dalam memecahkan permasalahan publik.

Dampak nyata dari penerapan konsep ini, pelayanan birokrasi akan semakin baik dan bermutu.

22 Osborne, D. & Gaebler, T. (1995). *Mewirausahakan Birokrasi*. Jakarta: Penerbit Pustaka Binawan Presindo.

Pengguna layanan tidak harus mengeluarkan biaya lebih untuk membayar pelayanan standar yang memang menjadi haknya. Dan yang lebih penting, korupsi yang biasa terjadi karena kelemahan pengawasan internal, akan semakin sulit dilakukan karena setiap saat aktivitas birokrasi diawasi oleh masyarakat.

3. Birokrasi yang kompetitif atau *competitive bureaucracy: injecting competition into service delivery*

Birokrasi secara internal maupun eksternal menyuntikan semangat kompetisi dalam pemberian jasa dan pelayanan publik. Kompetisi adalah satu-satunya cara untuk menghemat biaya sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan. Dengan kompetisi, banyak pelayanan publik yang dapat ditingkatkan kualitas pelayanannya tanpa harus memperbesar biaya.

Dampak dari penerapan konsep ini, masing-masing pihak yang diberi wewenang melakukan pelayanan publik akan saling bersaing secara sehat. Dengan adanya persaingan, mereka akan berlomba-lomba memberikan pelayanan terbaik. Masyarakat akhirnya bisa menikmati buah persaingan ini dalam bentuk mutu pelayanan yang semakin meningkat.

4. Birokrasi berorientasi misi

atau *mission-driven bureaucracy: transferring rule-driven organization*

Mengubah organisasi yang semula digerakan oleh peraturan menjadi organisasi yang digerakan oleh misi. Dalam praktik, birokrasi melakukan deregulasi internal, misalnya menyederhanakan peraturan, prosedur dan sistem administratif. Selain itu, juga mensyaratkan setiap organisasi dan satuan kerja birokrasi memiliki misi yang jelas, serta memberikan diskresi kepada manajer untuk menemukan *best practise* mewujudkan misi namun tetap dalam koridor legal

Dampak positif yang ditimbulkan, birokrasi akan terhindar dari birokratisasi. Pelayanan yang lambat dan berbelit-belit serta makan biaya besar, dengan sendirinya akan hilang.

5. Birokrasi berorientasi hasil atau *result-oriented bureaucracy: finding outcomes, not inputs*

Dalam konsep ini, birokrasi membiayai hasil bukan masukan peraturan dan membelanjakan. Mengubah fokus input (kepatuhan pada peraturan dan membelanjakan barang sesuai ketentuan) menjadi akuntabilitas pada *output* dan *outcome*. Untuk itu, birokrasi harus mengembangkan standar kinerja, yang mengukur seberapa baik satuan kerja memecahkan

permasalahan yang menjadi tanggungjawabnya. Semakin baik kinerjanya, semakin banyak pula dana yang akan dialokasikan untuk mengganti semua dana yang telah dikeluarkan oleh unit kerja tersebut. Selain itu, birokrasi juga menetapkan target, memberi imbalan kepada unit kerja yang mencapai dan melebihi target, dan menggunakan anggaran untuk mendongkrak tingkat kinerja yang diharapkan.

Dampak positif dari penerapan konsep ini, kinerja birokrasi dapat terukur. Selain itu, birokrasi akan lebih hati-hati menggunakan dana publik, karena akuntabilitas yang tinggi akan sangat menentukan prestasi kerja dan juga berimbas pada pendapatan aparat birokrasi.

6. Birokrasi yang berorientasi pelanggan atau *customer-driven bureaucracy: meeting the needs of the customers, not the bureaucracy;*

Birokrasi memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan memenuhi kebutuhan birokrasi sendiri. Birokrasi memperlakukan masyarakat yang dilayani sebagai pelanggan. Birokrasi melakukan survei pelanggan, menetapkan standar pelayanan, memberi jaminan, dan sebagainya. Dengan konsep ini, birokrasi mendesain organisasi untuk menyampaikan nilai optimal kepada pelanggan.

Jika pada masa lalu birokrasi

cenderung sekadar melakukan *bussiness as usual*, atau sekadar melaksanakan tugas rutin organisasi, maka dengan konsep ini birokrasi benar-benar dituntut untuk berkembang sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat. Standar pelayanan tidak tetap dan itu-itu saja, melainkan diubah secara bertahap sesuai dinamika kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, dengan konsep berorientasi pada pelanggan, birokrasi tidak akan pernah usang atau ketinggalan zaman.

7. Birokrasi berjiwa wirausaha atau *entreprising bureaucracy: earning rather than spending*

Birokrasi tradisional cenderung berpandangan bahwa mereka sedang mengerjakan pekerjaan dan karenanya tidak pantas berbicara tentang upaya untuk menghasilkan pendapatan dari aktivitasnya. Banyak yang bisa dilakukan untuk menghasilkan pendapatan dari proses penyediaan pelayanan publik. Birokrasi dapat mengembangkan beberapa pusat pendapatan, misalnya menjual informasi kepada pusat-pusat penelitian atau badan usaha baik yang menjual jasa maupun barang, pemberian hak guna usaha yang menarik pada para pengusaha dan masyarakat penyertaan modal daerah, dan lain-lain.

Dengan kata lain, birokrasi

dibentuk bukan untuk menghabiskan anggaran, melainkan untuk menghasilkan pendapatan. Pendapatan tersebut bisa diputar untuk membiayai kegiatan birokrasi, atau bahkan dialokasikan untuk membantu pembiayaan pelayanan publik yang lain serta membayar insentif bagi pihak-pihak yang berprestasi.

8. Birokrasi yang tanggap atau *anticipatory bureaucracy: prevention rather than cure*

Birokrasi tradisional yang birokratis memusatkan diri pada produksi pelayanan publik untuk memecahkan masalah publik. Birokrasi birokratis cenderung bersifat reaktif seperti satuan pemadam kebakaran, apabila tidak ada kebakaran (masalah) maka tidak ada upaya pemecahan masalah.

Birokrasi wirausaha tidak reaktif, akan tetapi proaktif. Tidak hanya mencoba untuk mencegah masalah, namun juga berupaya keras untuk mengantisipasi masa depan. Menggunakan perencanaan strategi untuk menciptakan visi birokrasi. Visi birokrasi membantu masyarakat, bisnis, dan birokrasi daerah untuk meraih peluang yang tak terduga serta menghadapi krisis yang tak terduga pula, tanpa menunggu perintah.

9. Birokrasi terdesentralisasi atau *decentralized bureaucracy: from hierarchy to participation and*

teamwork

Birokrasi mengubah sistem hierarki menuju partisipasi dan tim kerja. Wewenang diberikan pada unit terdepan, dan sebaliknya hirarki dikurangi. Visi dan misi diwujudkan bersama. Tim kerja bebas menentukan cara kerjanya untuk mencapai hasil terbaik. Dengan konsep ini, pimpinan bukan lagi "sang maha kuasa" yang berhak menentukan perintah secara *top-down* kepada bawahan secara sewenang-wenang. Desentralisasi akan menghasilkan kepemimpinan kolektif, di mana keputusan dilakukan bersama-sama oleh tim.

Imbas positif dari desentralisasi wewenang adalah makin berkurangnya *d'tournament d'vavoir* atau penyalahgunaan wewenang, terutama oleh para pimpinan birokrasi.

10. Birokrasi berorientasi pasar atau *market-oriented bureaucracy: leveraging change through the market. Put it all together.*

Ada dua cara alokasi sumberdaya, yaitu mekanisme pasar dan mekanisme administratif. Dari keduanya, mekanisme pasar terbukti sebagai yang terbaik dalam mengalokasi sumberdaya. Birokrasi tradisional menggunakan mekanisme administratif, sedangkan birokrasi

wirausaha menggunakan mekanisme pasar. Dalam mekanisme administratif, birokrasi tradisional menggunakan perintah dan pengendalian, mengeluarkan prosedur dan definisi baku dan kemudian memerintahkan orang untuk melaksanakannya sesuai dengan prosedur tersebut. Dalam mekanisme pasar, birokrasi wirausaha tidak memerintahkan dan mengawasi tetapi mengembangkan dan menggunakan sistem insentif agar orang tidak melakukan kegiatan-kegiatan yang merugikan masyarakat.

Sepuluh rumusan *reinventing bureaucracy* tersebut, jika dapat diterapkan secara konsekuen dipastikan dapat menghilangkan birokrasi birokratis dan patologi birokrasi yang selama ini melingkupi birokrasi Indonesia.

Kesimpulan

Birokrasi Indonesia belum probisnis. Sifatnya yang birokratis dan patologis membuat keberadaan birokrasi lebih dianggap sebagai faktor penghambat dibanding pendorong perekonomian. Berbagai penyakit birokrasi muncul karena aparat birokrasi cenderung menggunakan birokrasi sebagai alat untuk mencapai tujuan birokrasi itu sendiri, bukan sebagai unit pelayanan masyarakat. Politisasi birokrasi ikut mendorong terjadinya penyelewengan yang membuat birokrasi semakin jauh dari fungsi utamanya sebagai penggerak sektor perekonomian. Untuk menghilangkan berbagai patologi yang ada, birokrasi perlu direformasi. Salah satunya adalah dengan menerapkan konsep *reinventing bureaucracy*. Dengan konsep tersebut, birokrasi dikembangkan sebagai unit pelayanan yang tepat, cepat, efisien, efektif, akuntabel dan berorientasi pada kebutuhan pengguna layanan. *Reinventing bureaucracy* diharapkan mampu mengembalikan birokrasi sebagai pendorong pertumbuhan ekonomi.