

**Mengembalikan Kepercayaan
Publik Melalui**

REFORMASI BIROKRASI

Agus Dwiyanto

Sanksi Pelanggaran Pasal 72
Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002
Tentang Hak Cipta

1. Barang siapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyebarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada Ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).



PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta



KOMPAS GRAMEDIA
2011

Bab I

Birokrasi Weberian, Birokratisasi, dan Kinerja

Pendahuluan

Kontroversi tentang penerapan model birokrasi Weberian dalam pemerintahan sudah lama berkembang, bahkan menjadi polemik di kalangan praktisi dan ilmuwan administrasi publik. Banyak pihak cenderung menolak model birokrasi Weberian karena menganggap model birokrasi itu memiliki banyak kelemahan dan kurang sesuai dengan tantangan yang dihadapi oleh banyak negara sekarang ini. Arus globalisasi yang semakin menguat, kemajuan teknologi informasi dan komunikasi yang pesat, dan demokratisasi yang semakin intens telah membuat model birokrasi Weberian menjadi semakin tidak populer di kalangan ilmuwan administrasi publik. Namun, sebagian praktisi administrasi publik yang telah cukup lama hidup dalam kungkungan birokrasi Weberian melihat bahwa model tersebut sampai saat ini masih diperlukan. Mereka berargumentasi bahwa sejauh ini belum ada model pengaturan kelembagaan alternatif yang cukup lengkap dan menyeluruh yang dapat digunakan untuk menggantikan birokrasi Weberian.¹

¹Dalam teori organisasi muncul banyak alternatif model organisasi yang telah dikembangkan oleh para pakar, yang menggunakan nilai-nilai dan prinsip yang bertolak belakang dengan nilai dan prinsip yang dikenalkan oleh birokrasi Weberian. Misalnya, model organisasi holografis yang menggunakan metafora otak untuk menggambarkan mekanisme kerja yang seharusnya dimiliki birokrasi. Model ini menolak adanya pembagian kerja yang rinci dalam organisasi dan menuntut semua orang dapat melaksanakan semua kegiatan organisasi (Morgan, 1986). Ada juga yang menolak hierarki karena dinilai tidak cocok dengan

Mereka yang menolak model birokrasi Weberian menganjurkan pemerintah untuk melakukan debirokratisasi, deregulasi, dan privatisasi kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik (Caiden, 1991). Ketiga mantra tersebut seolah menjadi *panacea* dari problem yang sekarang ini dihadapi oleh birokrasi pemerintah dalam memperbaiki kinerjanya. Dengan melakukan ketiganya maka pemerintah dipercaya akan dapat memperbaiki kinerja birokrasinya. Oleh karena itu, dalam beberapa dekade terakhir wacana untuk melakukan debirokratisasi, deregulasi, dan privatisasi sangat menonjol, bukan hanya di Indonesia, tetapi juga di negara-negara maju di Barat. Munculnya gerakan *New Public Management* dan *Reinventing Government* di negara-negara maju menunjukkan besarnya keinginan mereka untuk melakukan debirokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik (Caiden, 1991; Osborne & Gaebler, 1992; Osborne & Plastrik, 1997; Ferlie, 1997).

Di Indonesia, wacana serupa sudah lama dimunculkan, bahkan sejak masa rezim Orde Baru. Pemerintah secara sistematis berusaha melakukan debirokratisasi. Debirokratisasi dilakukan dengan melakukan penyederhanaan struktur birokrasi dan prosedur. Lebih dari itu, masyarakat luas sering menuntut pemerintah untuk menyederhanakan struktur birokrasi dengan merampingkan jumlah kementerian dan lembaga nonkementerian. Perdebatan mengenai hal itu selalu muncul pada saat pembentukan kabinet baru. Masyarakat juga menuntut adanya penyederhanaan prosedur pelayanan publik yang selama ini dinilai menghambat terwujudnya pelayanan yang murah dan mudah diakses oleh warga. Banyak juga usulan yang disampaikan kepada pemerintah untuk memangkas jenjang hierarki birokrasinya yang dinilai terlalu panjang. Tuntutan publik seperti itu tentu memiliki dasar yang cukup karena realitas birokrasi publik di Indonesia memang sering me-

semangat dan nilai-nilai demokrasi dan menganjurkan model alternatif yang disebut sebagai *ad hoc* (Jones, 2004; Morgan, 1986; Davis & Lawrence, 1977). Namun, semua model alternatif yang pernah muncul belum dapat mengusir kedudukan birokrasi Weberian, yang sampai dengan sekarang masih banyak yang mengaplikasikannya.

ngecewakan. Dilihat dari berbagai indikator, kinerja birokrasi publik memang masih sangat jauh dari harapan masyarakat.

Pertanyaannya, apakah memang debirokratisasi itu menjadi *panacea* dari semua persoalan yang terjadi dalam birokrasi pemerintah sekarang ini? Apakah solusi terhadap buruknya kinerja birokrasi dapat diperoleh hanya dengan melakukan debirokratisasi? Apakah sesederhana itu persoalannya? Tentu persoalan yang terjadi dalam birokrasi pemerintah tidak sesederhana yang selama ini dipahami oleh publik. Debirokratisasi bukan merupakan persoalan yang sederhana karena hubungan antara birokratisasi dan kinerja birokrasi tidak bersifat linear. Pada kenyataannya hubungan antara birokratisasi dan kinerja birokrasi berbentuk parabolik (menyerupai parabola) sehingga debirokratisasi harus dilakukan secara hati-hati (Caiden, 1994).

Bab ini akan membahas secara teoretis berbagai persoalan yang terkait dengan isu debirokratisasi tersebut dan hubungannya dengan kinerja birokrasi pemerintah. Untuk memahami konsep birokratisasi dan debirokratisasi, bab ini akan membahas beberapa pemikiran yang mendasari pengembangan model birokrasi Weberian dan kritik yang selama ini diberikan terhadap model birokrasi Weberian. Oleh sebab itu, bab ini juga akan membahas konsep birokrasi Weberian serta pro dan kontra terhadap konsep birokrasi. Pemahaman mengenai pro dan kontra terhadap birokrasi sangat penting untuk memahami dinamika hubungan antara birokratisasi dan kinerja birokrasi. Melalui tulisan ini diharapkan akan muncul pemahaman yang tepat tentang model birokrasi Weberian sehingga kebijakan yang diambil oleh pemerintah untuk memperbaiki kinerja birokrasinya juga tepat dan efektif.

Konsep Birokrasi Weberian

Dalam Ilmu Administrasi Publik, birokrasi memiliki sejumlah makna, di antaranya adalah pemerintahan yang dijalankan oleh suatu biro yang biasanya disebut dengan *officialism* (Hill, 1992: 1); badan eksekutif pemerintah (*the executive organs of government*); dan keseluruhan pejabat publik (*public officials*), baik itu pejabat tingkat tinggi ataupun

rendah (Albrow, 1989: 116-117). Namun, karakteristik umum yang melekat pada birokrasi dari ketiga makna tersebut adalah keberadaannya sebagai suatu lembaga pemerintah. Makna birokrasi sebagai lembaga pemerintah muncul karena lembaga pemerintah pada umumnya selalu berbentuk birokrasi. Skala organisasi pemerintah yang besar dan luas cakupannya mendorong mereka untuk memiliki birokrasi yang memiliki karakteristik sebagai birokrasi Weberian.

Lembaga pemerintah, seperti yang ada di Indonesia, umumnya memiliki hierarki yang panjang, prosedur dan standar operasi yang tertulis, spesialisasi yang rinci, dan pejabat karier, yang menjadi karakteristik dari birokrasi Weberian. Oleh karena itu, lembaga pemerintah sering disebut sebagai birokrasi pemerintah. Karena kinerja birokrasi pemerintah pada umumnya cenderung buruk dan mengecewakan warganya maka *image* yang melekat pada birokrasi pemerintah cenderung negatif. Kekecewaan terhadap kinerja birokrasi pemerintah sering menimbulkan stereotip yang negatif tentang konsep birokrasi Weberian.

Weber mengembangkan konsep birokrasi sebagai bentuk respons terhadap lingkungannya pada waktu itu, yang menurut pandangannya akan dapat diatasi dengan baik kalau pemerintah mengembangkan organisasi yang dia 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 (Mas'ood, 1990: 148). Birokrasi publik dikembangkan untuk menanggapi perluasan dan kompleksitas tugas-tugas administratif. Demokratisasi menuntut adanya suatu institusi yang dapat menjalankan pemerintahan secara efisien dan nonpartisan. Peran itu hanya dapat dilakukan oleh birokrasi publik.

Keinginan Weber untuk mengembangkan birokrasi yang bisa menjadi suatu institusi yang nonpartisan dan mampu menjalankan kegiatan pemerintahan secara efisien sebenarnya juga diilhami oleh keberhasilan mekanisasi industri di Barat. Mekanisasi industri di Barat pada waktu itu berhasil mengubah proses produksi yang kompleks

menjadi sebuah proses yang sederhana, rutin, dapat dikendalikan, dan dapat diperkirakan (*predictable*). Mekanisasi itu mampu menghasilkan produk yang standar secara efisien. Keberhasilan mekanisasi itu kemudian mendorong Weber untuk menerapkannya dalam proses administrasi. Hal itu dilakukan dengan mengembangkan satu model organisasi yang mampu bekerja menyerupai sebuah mesin.

Weber bertanya, apakah mungkin proses administrasi dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan yang kompleks dapat dibuat menjadi proses yang sederhana, efisien, dan menghasilkan *output* yang standar (nonpartisan)? Apakah mekanisasi dapat diterapkan dalam proses administrasi? Jawaban terhadap pertanyaan tersebut yang kemudian menghasilkan model organisasi birokrasi Tipe Ideal. Weber percaya bahwa proses administrasi dalam kegiatan pemerintahan itu hanya dapat menjadi efisien, rutin, dan nonpartisan apabila cara kerja organisasi pemerintahan itu dirancang sedemikian rupa sehingga menyerupai cara kerja sebuah mesin (Morgan, 1986). Inilah yang kemudian mengilhami Weber untuk merumuskan *ideal type of bureaucracy* dengan segala karakteristiknya.

Karena itu tidak mengherankan apabila model birokrasi Weberian sangat menyerupai sebuah mesin dalam berbagai karakteristiknya. Sebagaimana sebuah mesin, birokrasi adalah suatu alat yang digunakan untuk mencapai tujuan tertentu, misalnya untuk melayani masyarakat. Layaknya sebuah mesin, birokrasi juga merupakan suatu kesatuan yang terdiri dari bagian-bagian yang masing-masing memiliki fungsi sendiri, yang keberhasilan satu bagian akan berimplikasi terhadap keberhasilan bagian-bagian lainnya. Bahkan, keberhasilan suatu bagian memiliki pengaruh terhadap keberhasilan organisasi secara keseluruhan. Agar kegiatan dari bagian-bagian itu mengarah pada pencapaian sebuah tujuan, sebagaimana sebuah mesin, maka birokrasi Weberian juga memiliki suatu fungsi untuk menghubungkan dan mengoordinasikan bagian-bagian itu melalui suatu hierarki.

Dengan sangat mudah kemudian dapat dipahami mengapa birokrasi itu memiliki karakteristik sebagaimana yang sekarang melekat dalam berbagai organisasi pemerintah. Mengapa harus ada pembagian kerja,

hierarki, prosedur tertulis, impersonalitas, meritokrasi, dan sebagainya? Jawabannya sederhana, yaitu semua karakteristik tersebut dibentuk agar birokrasi dapat bekerja menyerupai cara kerja mesin. Apa karakteristik dari cara kerja yang mekanis itu? Tidak lain adalah cara kerja yang mampu mewujudkan nilai-nilai tertentu, seperti efisiensi, *output* yang standar, dan kepastian.

Semua karakteristik dari birokrasi Weberian diciptakan untuk mewujudkan ketiga nilai di atas. Pembagian kerja dan meritokrasi diperlukan agar birokrasi itu dapat bekerja secara efisien. Sulit bagi kita untuk membayangkan suatu organisasi pemerintahan yang besar dapat melaksanakan berbagai fungsi yang kompleks secara efisien tanpa melalui pembagian kerja yang jelas. Proses administrasi yang kompleks dapat diubah menjadi proses yang sederhana melalui pembagian kerja yang membagi proses tersebut ke dalam kegiatan-kegiatan yang spesifik. Kemudian ditunjuk seseorang yang memiliki kemampuan untuk melaksanakan setiap kegiatan itu (Weber dalam Jones, 2004: 145).

Lebih dari itu, pembagian kerja dan meritokrasi merupakan dasar dan faktor pendorong berkembangnya profesionalisme. Weber berargumentasi bahwa tidak mungkin profesionalisme berkembang dalam pemerintahan tanpa pembagian kerja. Pembagian kerja adalah basis dari berkembangnya keahlian. Ketika seseorang ditunjuk untuk melaksanakan pekerjaan tertentu maka dalam kurun waktu tertentu akan muncul keahlian. Keahlian adalah syarat dari pengembangan profesionalisme.

Ketika pembagian kerja dilakukan maka akan muncul banyak bagian yang masing-masing memiliki fungsi. Agar bagian-bagian yang ada dalam organisasi itu tidak saling bertabrakan antara satu bagian dengan bagian lainnya dan kegiatan mereka mengarah pada pencapaian suatu tujuan bersama maka supervisi dan kontrol diperlukan. Untuk menjalankan fungsi supervisi dan kontrol maka birokrasi membutuhkan adanya hierarki. Hierarki adalah alat dan fasilitas yang diciptakan birokrasi untuk menjalankan fungsi sinkronisasi dan koor-

dinasi agar bagian atau kegiatan yang banyak dalam birokrasi dapat mengarah pada satu tujuan bersama.

Hierarki dapat membantu seseorang melakukan supervisi dan kontrol secara efektif (Weber dalam Jones, 2004: 147). Kemampuan satu orang untuk melakukan supervisi dan kontrol sangat terbatas, sementara subjek yang harus dikontrolnya berjumlah sangat banyak. Menurut Weber, dengan adanya hierarki, seorang pimpinan puncak suatu organisasi dapat melakukan supervisi dan kontrol terhadap semua individu dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya secara efektif. Hierarki membantu pimpinan dalam melakukan supervisi dan kontrol melampaui batas-batas kemampuannya sebagai seorang individu. Hierarki memungkinkan mereka melakukan kontrol atas banyak orang dengan hanya mengontrol sedikit orang secara langsung.

Prosedur tertulis dan impersonalitas diperlukan agar pelayanan dan kegiatan birokrasi itu bersifat nonpartisan, yaitu tidak membedakan pelayanan berdasarkan afiliasi politik dan karakteristik dari pengguna layanan. Pengalaman di dunia Barat pada waktu itu sangat mendorong Weber untuk berpikir mengenai bagaimana membangun suatu pelayanan publik yang nonpartisan dan adil pada semua orang tanpa membedakan status dan karakteristik orang itu. Weber menginginkan birokrasi yang diciptakannya dapat melayani orang tanpa melihat karakteristik subjektifnya, tetapi lebih melihat masalah yang dihadapinya. Yang membedakan perlakuan birokrasi terhadap warganya bukan karakteristik warganya, seperti kaya-miskin, lelaki-perempuan, etnisitas, dan afiliasi politiknya, melainkan masalah yang dihadapinya. Weber mengatakan "jangan melihat orang sebagai manusia dengan segala cirinya, tetapi lihatlah mereka sebagai kasus".

Untuk membuat birokrasinya mampu bekerja secara nonpartisan maka birokrasi harus memiliki prosedur tertulis yang mengatur mengenai bagaimana organisasi dikelola dan bagaimana pelayanan itu diberikan. Birokrasi harus memiliki standar kegiatan, standar tentang cara melayani warga, dan standar hubungan antara pimpinan dan bawahan. Hubungan antara atasan dan bawahan serta hubungan antara

aparatus dan warga dibangun sepenuhnya atas dasar hubungan kedinas, bersifat formal, dan impersonal. Hubungan yang sifatnya informal dan subjektif dianggap memiliki potensi untuk menghasilkan pelayanan yang partisan dan tidak adil sehingga harus dihindari.

Kritik terhadap Birokrasi Weberian

Weber mengharapkan birokrasi yang mekanis menjadi organisasi yang mampu meningkatkan efisiensi dan rasionalitas kegiatan pemerintahan. Weber juga ingin dapat mewujudkan cita-citanya untuk membangun birokrasi yang netral dan mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat secara adil. Meskipun demikian, Weber sendiri mengakui bahwa model birokrasi yang digagasnya memiliki banyak kelemahan dan kekurangan, yang jika tidak diantisipasi dengan baik dapat merugikan masyarakat. Weber juga menyadari bahwa sebenarnya Birokrasi Tipe Ideal yang digagasnya itu sangat sulit diwujudkan. Akan selalu ada jarak antara prinsip Birokrasi Tipe Ideal dan realitas. Realitas birokrasi pemerintah tidak akan selalu seperti Birokrasi Tipe Ideal. Hal itu menjelaskan mengapa Weber menyebut model birokralitasnya sebagai model Birokrasi Tipe Ideal. Karena itu Weber sebenarnya sejak awal juga telah mengingatkan tentang masalah-masalah potensial yang mungkin akan muncul sebagai akibat dari penerapan model birokralitasnya itu. Salah satu kelemahan birokrasi yang sejak awal diingatkan oleh Weber adalah kecenderungan birokrasi untuk mengabaikan aspek dan nilai kemanusiaan dari organisasi.

Kecenderungan birokrasi untuk membangun hubungan yang bersifat impersonal dan formal dapat mengabaikan perhatian organisasi itu terhadap nilai-nilai kemanusiaan dalam suatu organisasi. Dalam suatu birokrasi yang impersonal, seperti yang dianjurkan oleh Weber, warga tidak diperlakukan sebagai 'manusia' dengan segala aspek kehidupannya, tetapi dianggap sebagai 'kasus'. Agar pejabat birokrasi bersikap adil pada semua orang maka setiap orang yang datang pada birokrasi untuk memperoleh pelayanan harus dianggap sebagai

kasus. Status orang, seperti kaya-miskin atau pejabat-rakyat jelata, tidak boleh diperhatikan agar pejabat birokrasi tidak memberikan perlakuan yang subjektif. Aparatus birokrasi harus memperlakukan setiap warga secara sama, tergantung pada kasusnya.

Hubungan yang demikian pada tingkat tertentu mungkin perlu dikembangkan. Namun, sering kali hal itu membuat birokrasi menjadi tidak berwajah manusiawi dan tidak mampu menciptakan keadilan yang lebih bermakna. Birokrasi tidak lagi mampu memahami si miskin dan si bodoh yang mungkin kemampuannya untuk berhubungan dengan birokrasi sangat berbeda dari si kaya dan si pintar. Walaupun kedua kelompok warga tersebut diberi kesempatan yang sama, tetapi sebenarnya mereka memiliki akses yang berbeda. Kemiskinan dan kebodohan membuat sekelompok warga tidak dapat mengakses pelayanan birokrasi karena mereka tidak memiliki informasi. Bahkan, sebagian di antara mereka merasa tidak membutuhkan pelayanan dari pemerintah, misalnya pelayanan kesehatan, karena tidak mengetahui manfaat pelayanan itu bagi kehidupannya. Weber tidak memahami bahwa struktur sosial ekonomi masyarakat dapat menghalangi akses mereka terhadap pelayanan birokrasi. Birokrasi Weberian yang seperti itu tidak akan mampu membangun empati terhadap kelompok marginal, minoritas, dan difabel yang memiliki kendala yang berbeda untuk mengakses pelayanan birokrasi.

Tentu tidak adil apabila memperlakukan si miskin secara sama dengan si kaya karena akses mereka terhadap sumber daya yang diperlukan untuk berhubungan dengan birokrasi, seperti informasi, pengalaman, dan uang juga berbeda. Memberikan perlakuan yang sama kepada semua pengguna layanan birokrasi dapat diartikan sebagai tindakan yang tidak empatik terhadap kelompok masyarakat tertentu, seperti kelompok penduduk miskin, perempuan, difabel, atau yang bertempat tinggal di daerah tertinggal. Bahkan, keadilan hanya dapat diwujudkan apabila perhatian khusus terhadap mereka dapat diberikan oleh para aparat birokrasi sehingga mereka dapat mengurangi jaraknya dengan kelompok masyarakat lainnya dalam berbagai aspek kehidupan. Pelayanan yang nonpartisan dan imperso-

nal jika tidak diikuti dengan rasa empati dan pemihakan kepada kelompok masyarakat yang tertinggal dan tertindas justru dapat sangat merugikan kelompok masyarakat yang tertinggal dan tertindas itu sendiri. Tanpa perhatian dan kepedulian kepada kelompok tertinggal dan tertindas maka pelayanan publik cenderung menjadi eksklusif.

Pengingkaran terhadap nilai-nilai kemanusiaan lainnya, seperti kecenderungan birokrasi untuk mengembangkan pola kerja yang mekanis, sering mengabaikan realitas bahwa manusia itu berbeda dari mesin. Berbagai perangkat yang diciptakan birokrasi Weberian, seperti regulasi tertulis yang rinci serta hubungan yang hierarkis dan protokoler, sering mengabaikan potensi manusia secara utuh yang memiliki akal sehat dan hati nurani. Dalam kehidupan birokrasi Weberian, akal sehat dan hati nurani sering kali tidak memiliki tempat yang wajar karena peran mereka sering tergeser oleh regulasi, standar dan prosedur, petunjuk pelaksanaan, dan petunjuk teknis. Akal sehat dan hati nurani hanya berperan untuk mereka yang memiliki kedudukan pada hierarki yang tinggi dalam organisasi. Kewenangan mengambil keputusan dalam suatu birokrasi hanya dialokasikan pada mereka yang memiliki kedudukan hierarkis. Semakin tinggi kedudukannya dalam hierarki, semakin besar kewenangannya untuk mengambil keputusan.

Weber sangat terpengaruh oleh pemikiran *Taylorism* atau *scientific management* yang mengajarkan pemisahan antara pekerjaan '*thinking*' dan '*doing*'. Efisiensi akan dapat ditingkatkan apabila diterapkan spesialisasi antara mereka yang menjalankan fungsi '*thinking*', seperti pengambilan keputusan dan perencanaan, dan yang menjalankan fungsi '*doing*', yaitu yang akan melaksanakan keputusan ataupun perencanaan yang telah ditetapkan (Morgan, 1986: 30). Pengambilan keputusan dalam birokrasi karena itu hanya dilakukan oleh mereka yang ada dalam hierarki struktur.² Mereka adalah orang-orang yang

²Pemikiran serupa pernah muncul dalam sejarah perkembangan Ilmu Administrasi Publik yang mengajarkan adanya pemisahan antara fungsi politik dan administrasi. Kedua fungsi ini dianggap sebagai dua fungsi yang berbeda. Politik adalah fungsi untuk merumuskan tujuan dan kebijakan negara, sedangkan administrasi

terpilih untuk menjalankan fungsi pengambilan keputusan (*thinking*). Sedangkan mereka yang berada di luar struktur bertugas sebagai staf pelaksana (*doing*).

Pemisahan fungsi *thinking* dan *doing* ini membuat birokrasi kurang mampu memanfaatkan sumber daya aparatur yang ada secara optimal terutama dalam proses pengambilan keputusan. Kewenangan untuk mengambil keputusan yang terkonsentrasi pada pejabat struktural sering kali membuat potensi dan informasi yang terdapat di dalam suatu institusi birokrasi tidak dapat dimanfaatkan dengan baik karena mereka tidak memiliki akses terhadap proses pengambilan keputusan. Struktur yang hierarkis sering menghambat partisipasi dan emansipasi dalam pengambilan keputusan di birokrasi.

Lebih dari itu, konsentrasi kekuasaan untuk mengambil keputusan dalam birokrasi Weberian yang melekat pada hierarki kekuasaan sering membuat pengambilan keputusan dalam birokrasi menjadi lamban dan kehilangan esensi untuk menyelesaikan masalah yang muncul dalam masyarakat dan birokrasi itu sendiri. Ketika kewenangan untuk mengambil keputusan terkonsentrasi pada pimpinan puncak birokrasi sedangkan aparat birokrasi yang langsung berhadapan dengan masyarakat (*frontline officials* atau *street-levels of bureaucrats*) memiliki kewenangan yang minimal untuk mengambil keputusan maka birokrasi akan selalu mengalami kesulitan untuk mengambil tindakan yang cepat dan tepat dalam merespons dinamika lingkungannya.

Aparat birokrasi pada tingkat bawah lebih memahami masalah yang dihadapi warganya. Mereka setiap hari melayani sekaligus menerima pengaduan dan keluhan dari warga pengguna layanan. Oleh karena itu, sebenarnya mereka yang lebih mengetahui apa yang seharusnya

adalah fungsi untuk menjalankan keputusan politik. Keduanya dianggap perlu untuk dipisahkan dan tidak boleh saling mencampuri satu sama lain. Kegiatan politik dan administrasi masing-masing memiliki tujuan, arena, dan aktor yang berbeda. Kegiatan politik bertujuan untuk merumuskan kebijakan negara, terjadi dalam lembaga politik, dan dilakukan oleh pejabat terpilih (*elected officials*), sedangkan kegiatan administrasi adalah untuk melaksanakan kebijakan, terjadi dalam birokrasi, dan dilakukan oleh pejabat karier.

dilakukan oleh birokrasi pemerintah terutama dalam melayani warga (Lipsky, 1986). Sayangnya, dalam birokrasi Weberian, mereka justru tidak memiliki akses untuk terlibat dalam pengambilan keputusan. Sebaliknya, para pejabat yang kesehariannya tidak berinteraksi dengan warga pengguna layanan memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan. Sementara hierarki yang ada menciptakan kendala bagi keduanya, yaitu antara pimpinan puncak birokrasi dan aparat di tingkat bawah, untuk berkomunikasi. Hal itu yang sering kali membuat respons birokrasi pemerintah terhadap masalah yang terjadi dalam masyarakat menjadi *'too little and too late'*.³

Kritik terhadap birokrasi Weberian tentu dapat diperpanjang daftar-nya. Bahkan, dalam literatur Ilmu Administrasi Publik, kritik terhadap konsep Tipe Ideal Birokrasi sudah sangat banyak dikemukakan oleh para ilmuwan dan praktisi. Pada pertengahan abad ke-20, Herbert Simon sudah mengingatkan bahwa Tipe Ideal Birokrasi Weber sangat sulit diwujudkan dalam realitas karena konsep rasionalitas yang menjadi dasar bagi pengembangan birokrasi Weberian dalam kenyataannya sangat sulit diwujudkan. Simon melalui konsep *bounded rationality* berusaha mengingatkan bahwa rasionalitas manusia sangat terbatas. Kemampuan manusia dalam memproduksi informasi sangat terbatas sehingga tidak ada *perfect rationality*. Yang ada hanyalah rasionalitas terbatas sehingga rasionalitas birokrasi juga terbatas. Menurut Simon, Tipe Ideal Birokrasi tidak realistis dan sulit diwujudkan (Simon dalam Morgan, 1986: 81).

Kritik juga ditujukan pada konsep hubungan hierarkis dan prosedur tertulis sebagaimana diajarkan oleh birokrasi Weberian. Organisasi

³Untuk mengatasi hal ini, Presiden Clinton pernah mengeluarkan *executive order* yang memerintahkan birokrasi untuk melakukan survei secara periodik terhadap *front-line officials*. Survei tersebut dirancang untuk menemukan berbagai hal seperti: apa keluhan dan pengaduan yang disampaikan oleh warga, apa masalah yang dihadapi oleh mereka dalam melayani warga dan merespons keluhan warga, serta apa yang perlu dilakukan untuk meningkatkan kapasitasnya dalam melayani warga. Selain itu, Presiden Clinton juga memerintahkan kepada jajaran birokasinya untuk melakukan serangkaian kegiatan *delayering* dan penciptaan *hotline* antara pimpinan puncak birokrasi dan petugas garis depan.

pemerintah yang modern tidak akan dapat melayani masyarakat dengan efisien apabila hubungan antara bawahan dan atasan diatur dalam hubungan berjenjang yang ketat dan perilaku mereka diatur dalam prosedur yang tertulis rinci. Dalam kehidupan masyarakat yang modern dan memiliki kebutuhan yang kompleks, pemerintah dituntut untuk bertindak secara cepat dan tepat. Dengan struktur yang hierarkis dan prosedur tertulis yang ketat, birokrasi Weberian cenderung mengalami kesulitan untuk menjalankan perannya secara dinamis dan kreatif. Hampir semua prinsip dan karakteristik birokrasi Weberian memperoleh kritik yang sangat tajam dari berbagai kalangan akademisi dan praktisi karena jika diikuti secara tidak hati-hati dapat menimbulkan berbagai masalah bagi birokrasi itu sendiri.

Kritik keras terhadap birokrasi Weberian pernah muncul dari para pengikut teori *Public Choice* dan *New Public Management* (NPM), yang menjadi inspirasi dari gerakan *Reinventing Government*. Gerakan *Reinventing Government* di negara-negara Barat telah mendorong pengembangan birokrasi pemerintah yang memiliki karakteristik berbeda dari konsep Tipe Ideal Birokrasi Weberian. *Reinventing Government* mendorong adanya desentralisasi kekuasaan ke bawah, standar prosedur operasi yang lentur, kreativitas dan inovasi, jenjang kekuasaan yang *flat*, serta sistem kepegawaian yang lebih terbuka dan kompetitif (Osborne & Gaebler, 1992; Osborne & Plastrik, 1997). Karakteristik ini jelas berbeda dari Tipe Ideal Birokrasi Weberian yang mengajarkan sentralisasi kekuasaan di tangan mereka yang menduduki hierarki kekuasaan, prosedur yang tertulis, pembagian kerja yang rinci (*rigid*), serta sistem karier yang tertutup dan berbasis pada kecakapan (*merit*).

Walaupun kritik bertubi-tubi diarahkan terhadap konsep birokrasi Weberian, birokrasi Weberian sendiri dalam praktik pemerintahan di banyak negara masih tetap eksis, meskipun dengan intensitas yang berbeda-beda. Di Indonesia, model birokrasi Weberian sangat kuat melembaga dalam birokrasi pemerintah. Weber sendiri sebenarnya tidak pernah berharap bahwa birokrasi pemerintah akan mengekspresikan karakteristik seperti yang digambarkan dalam Birokrasi

Tipe Ideal (Page, 2003). Dia menyadari bahwa akan selalu terjadi jarak antara praktik birokrasi pemerintah dan Birokrasi Tipe Ideal karena Birokrasi Tipe Ideal sebenarnya tidak menggambarkan realitas. Tipe Ideal Birokrasi dirancang oleh Weber untuk memberikan arah bagaimana mengembangkan birokrasi pemerintah yang rasional dan mampu mewujudkan efisiensi nasional. Oleh karena itu, realitas birokrasi pemerintah akan selalu berbeda dari Tipe Ideal Birokrasi yang dikembangkan.

Pro dan Kontra terhadap Model Birokrasi Weberian

Mencermati diskusi di atas terlihat jelas bahwa pendapat dan pemahaman orang tentang birokrasi sangatlah beraneka macam. Secara sederhana pendapat tersebut dapat ditempatkan pada dua kutub yang berbeda. Pada satu sisi, birokrasi dipandang sebagai suatu bentuk organisasi yang efisien, *predictable*, dan mampu memberikan pelayanan secara nonpartisan. Pandangan itu mewakili harapan Max Weber ketika mengembangkan teori *Ideal Type of Bureaucracy*. Weber sangat percaya bahwa *bureaucratic organization was the most technically efficient organisation* (Weber dalam Robbins, 1994: 339). 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 yang terkontrol, dan pelayanan yang standar.

Pada sisi yang lain, birokrasi sering dilihat sebagai suatu bentuk organisasi yang memiliki stereotip yang negatif, di antaranya seperti sering mengembangkan kekakuan (*rigidity*), ketidakluwesannya aturan (*inflexibility of rules*), ketaatan pada rutinitas, tidak imajinatif, menghindari risiko, keengganan memikul tanggung jawab, dan menolak perubahan (Lane, 1995: 55-57). Ketidakmampuan birokrasi beradaptasi dengan lingkungannya juga sering dituding sebagai penyebab timbulnya kelambanan, berbelit-belitnya prosedur, dan ketidakpuasan pelayanan (Crozier, 1964: 3). Kedua pandangan itu cenderung menempatkan birokrasi Weberian sebagai model birokrasi yang

kurang cocok untuk mengelola kegiatan pemerintahan yang dinamis dalam lingkungan yang *turbulent*, yang senantiasa membutuhkan respons yang cepat dan tepat.

Pro dan kontra tentang birokrasi Weberian telah lama terjadi dan akan terus terjadi sepanjang sejarah perkembangan birokrasi. Keragaman lingkungan pemerintahan di banyak negara menuntut model birokrasi yang berbeda-beda. Tipe Ideal Birokrasi sebagaimana dikemukakan oleh Weber tidak akan pernah terjadi dalam realitas dan memang tidak perlu terjadi karena negara dengan tingkat keragaman dan kompleksitas yang berbeda tentu membutuhkan model birokrasi yang berbeda (Mouzelis, 1982). Tipe Ideal Birokrasi hanya merupakan sebuah model kelembagaan yang mungkin dapat digunakan untuk mewujudkan rasionalitas dan efisiensi nasional. Namun, model birokrasi yang diperlukan oleh sebuah negara pada masa tertentu dapat berbeda dari yang diperlukan oleh negara lainnya pada masa yang berbeda. Model birokrasi pemerintahan tentu berbeda antara satu negara dengan negara lainnya karena mereka memiliki lingkungan dan tantangan yang berbeda. Weber memang menunjukkan adanya karakteristik tertentu yang pada umumnya melekat pada birokrasi yang legal rasional, namun intensitas dari karakteristik birokrasi tersebut dapat berbeda antara satu aspek dengan aspek lainnya.

Apalagi setiap karakteristik dari birokrasi Weberian sebenarnya memiliki makna ganda yang dapat bertentangan satu dengan lainnya. Setiap karakteristik birokrasi Weberian tidak memiliki hubungan yang linear dengan efisiensi dan rasionalitas pemerintahan. Bahkan, ada kecenderungan bahwa hubungan antara karakteristik birokrasi Weberian dan produktivitas birokrasi cenderung membentuk pola parabola (*parabolic curve*), yaitu sampai pada titik tertentu hubungan antara karakteristik birokrasi Weberian dan produktivitas bersifat positif, tetapi setelah melampaui titik tertentu berikutnya hubungannya dapat berubah menjadi negatif. Karena itu, pro dan kontra terhadap birokrasi Weberian menjadi tidak dapat dihindari, tergantung pada sifat hubungan yang terjadi antara karakteristik birokrasi dengan efisiensi dan produktivitas birokrasi.

Formalisasi aturan dan prosedur

Prinsip formalisasi organisasi, misalnya, ketika diterapkan secara kaku akan sangat menghambat munculnya perubahan dan inovasi dalam kehidupan birokrasi publik. Memang formalisasi diperlukan sebagai dasar bagi pengambilan keputusan seorang pejabat birokrasi dalam memberikan pelayanan agar pelayanan yang diberikan dapat cepat dan adil. Tentu sulit bagi birokrasi publik untuk dapat memberikan pelayanan yang cepat dan adil tanpa ada prosedur dan aturan permainan yang jelas. Apabila seorang pejabat birokrasi harus menilai dan memutuskan sendiri tanpa ada prosedur dan aturan yang dapat mempermudah dan membantunya setiap menghadapi warga negara yang membutuhkan pelayanan, pelayanan birokrasi akan sangat bertele-tele dan mungkin berbeda-beda antarwarga negara, kendati mereka memiliki persoalan yang sama. Akibatnya akan muncul ketidakpastian pelayanan yang sangat tinggi sehingga merugikan tidak hanya bagi warga pengguna layanan, tetapi juga bagi pejabat birokrasi.

Bagi warga negara pengguna layanan, tidak adanya prosedur dan peraturan yang jelas membuat mereka tidak dapat mengetahui hak dan kewajibannya untuk memperoleh pelayanan. Berapa banyak mereka harus membayar harga pelayanan? Berapa lama harus menunggu? Apa pelayanan yang akan diterima? Apa yang dapat dilakukan jika pelayanan yang diterima ternyata tidak seperti yang dijanjikan? Semua itu tidak dapat diketahui oleh warga pengguna layanan dengan pasti. Warga negara berada dalam posisi yang sangat lemah. Bagi pejabat birokrasi, tidak adanya prosedur dan aturan permainan yang jelas juga dapat sangat merugikan karena hal itu berarti mengharuskan mereka untuk selalu mengambil keputusan pada saat melayani warga. Situasi itu menghadapkan mereka bukan hanya pada kondisi kejiwaan yang tidak menguntungkan seperti stres dan cemas, tetapi juga menghadapkan mereka pada peluang dan risiko untuk melakukan kesalahan dalam pengambilan keputusan. Apalagi jika informasi yang diperlukan dalam pengambilan keputusan tidak tersedia secara memadai, maka peluang dan risiko tersebut semakin besar.

Di sini tampak adanya pro dan kontra terhadap perlu atau tidaknya aturan secara tertulis dibuat dalam birokrasi.

Hierarki yang panjang

Situasi yang sama dapat ditemukan pada aspek lainnya dari birokrasi Weberian. Hierarki yang membantu pimpinan birokrasi untuk melakukan supervisi dan kontrol terhadap para anggotanya juga memiliki potensi menghasilkan serangkaian masalah dalam birokrasi. Tanpa adanya hierarki maka sulit bagi seorang pejabat birokrasi dapat melakukan koordinasi dengan baik sehingga semua kegiatan organisasi itu dapat berjalan secara sinergis. Namun, di pihak lain, hierarki dapat membuat seorang pejabat bawahan menjadi sangat tergantung pada atasannya. Pada birokrasi yang hierarkis, seorang pejabat bawahan hanya memiliki satu orang atasan. Penilaian kinerja bawahan sepenuhnya tergantung pada atasan sehingga nasib bawahan juga akan sangat ditentukan oleh atasannya. Kondisi itu tentu mendorong mereka untuk melakukan berbagai cara agar dapat memuaskan pejabat atasan sehingga nasib dan kariernya menjadi lebih baik.

Hierarki juga membuat proses pengambilan keputusan dalam birokrasi menjadi sangat terkotak-kotak (*fragmented*) karena arus informasi dan perintah hanya berjalan secara vertikal. Pada organisasi yang hierarkis, setiap bagian cenderung menyelesaikan urusan yang menjadi tanggung jawabnya tanpa melibatkan bagian-bagian lainnya. Hal itu membuat proses penyelesaian masalah dalam suatu organisasi menjadi tidak pernah optimal. Banyak informasi dan sumber daya yang tersedia pada bagian lainnya di organisasi tidak dapat dimanfaatkan untuk penyelesaian masalah pada bagian itu atau pada organisasi secara keseluruhan. Dilihat dari pemberdayaan karyawan dan kepentingan untuk melakukan optimalisasi pemanfaatan sumber daya aparatur yang ada maka birokrasi yang hierarkis jelas sangat tidak menguntungkan.

Hierarki yang panjang sering kali juga menciptakan distorsi dalam

komunikasi. Perintah dan pesan dari pimpinan kepada bawahan melalui jenjang hierarki yang panjang cenderung membuat distorsi yang besar karena setiap jenjang hierarki cenderung melakukan reinterpretasi sesuai dengan *cognitive style* dan kepentingan dari masing-masing orang dalam hierarki itu. Hal yang sama terjadi pada arus informasi dan laporan dari bawahan kepada atasan. Semakin panjang hierarki dari suatu birokrasi, semakin besar kecenderungan terjadinya distorsi dalam komunikasi.

Distorsi yang muncul sebagai akibat dari organisasi yang hierarkis itu mendorong banyak orang memikirkan perlunya organisasi publik melakukan *delayering*. *Delayering* dapat dilakukan salah satunya dengan menciptakan *hotline* antara pimpinan puncak dan pimpinan pada tingkat operasional yang langsung berhubungan dengan pengguna layanan. Pejabat birokrasi pada tingkat akar rumput sering kali menghadapi tuntutan dari masyarakat dan pengguna layanan untuk mengambil tindakan inovatif dan proaktif dalam menyelesaikan persoalan yang ada. Tindakan proaktif dan inovatif sering tidak memungkinkan untuk dilakukan oleh para pejabat birokrasi pada tingkat akar rumput karena tindakan mereka diatur oleh prosedur dan ketentuan administratif yang sangat rinci dan sering kali tidak lagi relevan dengan dinamika yang ada dalam masyarakat. Mereka tidak memiliki ruang yang memadai untuk secara independen bertindak merespons dinamika lingkungannya.

Melanggar ketentuan administratif bagi seorang pejabat birokrasi, kendati dengan tujuan yang baik, memiliki risiko yang besar karena bisa jadi tindakan yang didasarkan pada niat baik untuk membantu masyarakat itu kemudian disalahkan oleh pimpinannya. Karena kekhawatiran tersebut, mereka sebelum bertindak harus meminta petunjuk pada pimpinan tentang apa yang seharusnya dilakukan. Dalam organisasi yang hierarkis, pemberian petunjuk juga harus mengikuti jenjang hierarki. Akibatnya, petunjuk sering kali terlambat dan persoalan sudah berkembang sedemikian rupa sehingga petunjuk tidak lagi relevan. Untuk menghindari itu maka *delayering* menjadi salah satu cara yang dapat dilakukan sehingga bawahan dapat

menghubungi dan membicarakan secara langsung dengan pimpinan puncak apabila pertimbangan pimpinan memang diperlukan untuk menyelesaikan persoalan yang terjadi.

Delayering dapat juga dilakukan dengan memperpendek hierarki. Jenjang hierarki yang panjang dan bersusun dapat dipangkas menjadi lebih pendek. Adanya kemajuan teknologi informasi dan komunikasi membantu pimpinan organisasi untuk dapat berkomunikasi secara langsung dengan banyak orang secara *realtime* sehingga distorsi informasi dapat dihindari. Teknologi informasi dan komunikasi juga dapat meningkatkan kapasitas pimpinan melakukan supervisi dan kontrol serta mengurangi kebutuhan hierarki. Interaksi antara bawahan dan atasan dalam birokrasi menjadi lebih mudah, cair, dan interaktif. Oleh karena itu, kekhawatiran bahwa birokrasi yang besar tidak akan efisien dan efektif tanpa hierarki yang ketat tidak lagi relevan.

Meskipun demikian, hierarki bukan berarti tidak diperlukan dalam birokrasi pemerintah. Keberadaan hierarki tidak dapat dihindari sebagai sebuah instrumen untuk mengendalikan kegiatan birokrasi agar terkoordinasi dengan baik dan untuk memperjelas pertanggungjawaban dalam birokrasi. Tentu sulit bagi sebuah birokrasi yang besar dan memiliki wilayah yang luas jika tidak memiliki hierarki yang memadai. Tentu sangat sulit untuk dapat membangun birokrasi yang solid dan efektif dalam memfasilitasi perubahan dalam masyarakat ketika birokrasi itu terkotak-kotak dalam fungsi yang terpisah dan tidak terintegrasi antara satu dan yang lainnya. Hal itu terjadi karena hierarki dalam birokrasi tidak dibangun secara tepat dan efektif.

Spesialisasi kerja

Spesialisasi yang sering kali menjadi salah satu karakteristik penting dari birokrasi juga mengandung pro dan kontra. Di kalangan pakar dan mahasiswa administrasi publik muncul pendapat yang berbeda mengenai spesialisasi ini. Spesialisasi sangat diperlukan untuk meningkatkan efisiensi karena dengan adanya spesialisasi memungkinkan

kinkan untuk dilakukannya penyederhanaan dari proses administrasi. Proses administrasi yang kompleks dapat disederhanakan menjadi serangkaian kegiatan yang sederhana dan mudah dikelola jika spesialisasi atau pembagian kerja dilakukan dengan rinci. Spesialisasi juga menjadi basis dari pengembangan keahlian dan karena itu menjadi salah satu hal yang diperlukan bagi pengembangan profesionalisme. Keahlian sulit dikembangkan apabila spesialisasi tidak dilakukan.

Namun, di lain pihak, spesialisasi berpotensi menciptakan masalah dalam kehidupan birokrasi, yaitu munculnya satuan-satuan birokrasi yang berjumlah banyak dan terkotak-kotak sehingga membuat proses administrasi dan pelayanan publik menjadi berbelit-belit dan panjang. Prosedur yang sederhana, murah, dan cepat sulit diwujudkan karena harus melibatkan banyak satuan birokrasi. Birokrasi yang memiliki tingkat spesialisasi yang tinggi dengan satuan birokrasi yang berjumlah banyak cenderung sulit membuat prosedur pelayanan yang sederhana dan murah. Model pelayanan satu pintu tidak akan efektif jika kewenangan untuk melaksanakan berbagai fungsi itu terbagi ke dalam banyak satuan atau bagian yang terpisah antara satu dan yang lainnya.

Spesialisasi juga dapat mengakibatkan terjadinya fenomena individualisme, yaitu orang hanya peduli terhadap tugas dan tanggung jawabnya sendiri, tidak peduli dengan tugas kolega atau bagian lainnya, serta mengabaikan kepentingan dan misi organisasi. Ketika pembagian kerja dilakukan secara rinci dan tugas untuk melaksanakan setiap kegiatan diserahkan kepada masing-masing aparat, maka setiap aparat akan merasa bahwa tugasnya adalah melaksanakan apa yang telah menjadi deskripsi pekerjaannya. Mereka menjadi tidak peduli dengan pekerjaan dan tanggung jawab orang lain dalam organisasinya. Akan muncul persepsi tentang 'ini pekerjaan saya' dan 'itu pekerjaan Anda'. Ketika seseorang telah menyelesaikan pekerjaannya maka yang bersangkutan tidak merasa bertanggung jawab untuk membantu koleganya yang belum dapat menyelesaikan pekerjaannya, padahal terselesaikannya semua tugas itu dalam rangka memenuhi kepentingan organisasi. Kepedulian pada pekerjaannya melebihi kepedulian

pada nasib dan kepentingan organisasi. Situasi yang demikian tentu merugikan kepentingan birokrasi. Orientasi pada pencapaian misi birokrasi tergusur oleh persepsinya yang sempit tentang tugas dan tanggung jawabnya.

Spesialisasi juga dapat menciptakan interdependensi antarkegiatan dalam proses pelayanan. Ketika proses pelayanan dirinci dalam serangkaian kegiatan yang spesifik dan pelaksanaan dari setiap kegiatan diserahkan pada seseorang sesuai dengan kecakapannya, maka spesialisasi menciptakan ketergantungan dan ketidakpastian baru karena penyelesaian keseluruhan pekerjaan tergantung pada kinerja semua orang atau semua bagian dalam birokrasi. Dalam situasi lingkungan eksternal dan internal birokrasi yang sangat dinamis maka interdependensi antarkegiatan tersebut dapat sangat berisiko bagi kinerja birokrasi secara keseluruhan. Hal itu menjelaskan rasionalitas dari beberapa pemikiran dalam teori organisasi yang menolak adanya pembagian kerja yang rinci. Beberapa model organisasi yang berbasis pada teknologi informasi dan komunikasi justru mendorong setiap orang atau bagian dalam organisasi untuk dapat menduplikasi fungsi dan peran orang atau bagian yang lain. Setiap orang atau bagian harus dapat menjalankan semua fungsi dari birokrasi sehingga ketika banyak orang atau bagian dalam birokrasi mengalami disfungsi, karena alasan tertentu, orang atau bagian yang tersisa tetap dapat menjalankan roda birokrasi (Morgan, 1986: 98-103).

Impersonalitas

Prinsip impersonalitas yang dikembangkan oleh Weber untuk mendorong agar aparat birokrasi dapat bertindak adil dan bersikap nonpartisan dalam melayani masyarakatnya juga dapat menimbulkan efek ganda. Pada satu sisi, penerapan impersonalitas hubungan antara aparat birokrasi dan warga pengguna layanan birokrasi akan membuat birokrasi menjadi lebih lugas dan bertindak objektif. Namun, di sisi yang lain, ketika penerapan prinsip tersebut menjadi berlebihan,

aparatus birokrasi dapat menjadi robot yang tidak memiliki *sense of human being*. Birokrasi juga akan kehilangan peluang untuk menjadi instrumen pemihak terhadap kelompok-kelompok marginal, yang tanpa bantuan birokrasi tidak dapat memperoleh kehidupan yang layak dan bermartabat.

Ajaran Weber lainnya adalah memperlakukan pengguna layanan sebagai kasus, bukan sebagai orang dengan segala karakteristik subjektifnya. Ajaran tersebut bertujuan baik, agar birokrasi menjadi nonpartisan, tidak memihak, dan memberikan perlakuan yang sama terhadap setiap pengguna layanan birokrasi. Namun, penerapan prinsip tersebut dapat membuat birokrasi menjadi kehilangan nilai-nilai kemanusiaan yang sangat penting dalam mengelola kegiatan birokrasi. Birokrasi pemerintah tidak boleh mengabaikan kenyataan bahwa warga memiliki akses yang berbeda-beda terhadap pelayanan birokrasi. Sebagian warga memiliki akses yang besar dan dapat dengan mudah memanfaatkan keberadaan birokrasi dan pelayanannya, sementara sebagian warga lainnya memiliki akses yang terbatas terhadap pelayanan birokrasi. Menganggap setiap warga sebagai kasus yang sama dengan karakteristik, kapasitas, dan akses yang sama tentu adalah sebuah kekeliruan.

Titik Optimalitas Birokratisasi

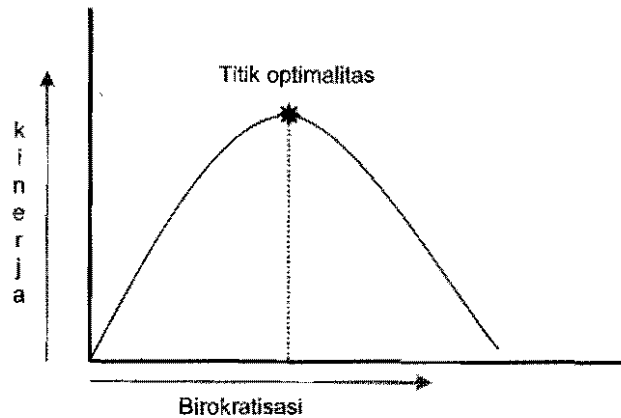
Pada dasarnya semua aspek dari struktur birokrasi Weber mengandung pro dan kontra. Seperti yang telah disebutkan di depan, setiap aspek dari birokrasi Weberian memiliki peran ganda dan keberadaannya dapat menjadi kekuatan sekaligus kelemahan dari birokrasi. Pengembangan struktur dan kultur birokrasi seperti yang dikemukakan oleh Weber dapat menghasilkan suatu organisasi yang efisien dan efektif seperti yang diharapkan oleh Weber, tetapi dapat juga menghasilkan yang sebaliknya. Pertanyaannya adalah kapan struktur dan kultur yang diusulkan oleh Weber itu akan menghasilkan suatu organisasi yang tangguh, efisien, dan efektif dalam melayani masyarakat dan warga

negara, serta kapan struktur dan kultur yang seperti itu justru akan menghasilkan suatu organisasi yang mempersulit masyarakat dan warga negara untuk memperoleh akses terhadap barang dan jasa yang diperlukannya secara mudah dan murah?

Untuk menjawab pertanyaan itu, teori yang dikemukakan oleh Gerald E. Caiden mengenai hubungan antara birokratisasi dan efisiensi atau kinerja birokrasi dapat membantu mengklarifikasi berbagai isu yang menjadi pro dan kontra di kalangan para mahasiswa dan pengamat birokrasi. Tentu terdapat banyak penjelasan dan teori lainnya yang dapat digunakan untuk memahami hubungan antara birokratisasi dan efisiensi serta kinerja birokrasi. Apa yang dikemukakan oleh Caiden dalam teorinya, yang kemudian disebut Teori Kurva-J Birokrasi (Caiden, 1994) atau Teori Parabolik Birokratisasi (Caiden, 2009), hanya ingin mengklarifikasi hubungan antara struktur serta kultur birokrasi dan efisiensi birokrasi yang selama ini sering kali salah dipahami. Dalam teorinya, Caiden sebenarnya hanya menjelaskan hubungan antara birokratisasi dan efisiensi. Sementara dalam tulisan ini, teori tersebut diperluas bukan hanya menjelaskan tentang hubungan antara birokratisasi dan efisiensi, tetapi juga kinerja birokrasi. Kinerja birokrasi mencakup aspek yang lebih luas daripada efisiensi. Banyak orang salah memahami hubungan antara birokratisasi⁴ dan kinerja suatu organisasi dengan menganggap keduanya memiliki hubungan yang linear. Artinya, semakin tinggi tingkat birokratisasi semakin baik kinerja dari organisasi, atau sebaliknya, semakin tinggi birokratisasi semakin rendah kinerja birokrasi.

⁴Birokratisasi yang dimaksudkan di sini adalah penerapan berbagai prinsip dan karakteristik birokrasi sebagaimana diajarkan oleh Weber dalam teori birokrasinya, seperti adanya pembagian kerja, formalisasi, impersonalitas, hierarki, dan sebagainya.

Gambar 1.1 Teori Kurva-J Birokratisasi
(disebut juga dengan *parabolic theory of bureaucracy*)



Melalui teori Kurva-J Birokratisasi atau disebut juga dengan *Parabolic Theory* ini, Caiden mengatakan bahwa hubungan antara penerapan berbagai prinsip birokratisasi dan efisiensi ternyata tidak berbentuk linear, melainkan menyerupai bentuk parabola (*parabolic curve*). Penerapan prinsip-prinsip birokratisasi Weber sampai tingkat tertentu dapat membawa birokrasi pada efisiensi yang lebih tinggi, namun ketika tingkat birokratisasi menjadi berlebihan dan melampaui titik optimalnya maka efisiensi itu justru akan menjadi semakin rendah (Caiden, 1994 & 2009). Caiden mengenalkan konsep titik optimalitas yang selama ini tidak pernah dijelaskan oleh Weber. Titik optimalitas ini yang akan menentukan apakah penerapan sebuah karakteristik birokrasi Weberian akan memberikan manfaat bagi birokrasi dan warganya, atau justru sebaliknya, akan menimbulkan mudarat bagi kinerja birokrasi.

Penjelasan Caiden ini dapat membantu kita memahami mengapa muncul pengamatan yang berbeda mengenai kegunaan dari struktur birokrasi Weberian. Pro dan kontra mengenai struktur birokrasi Weberian muncul karena fenomena yang mereka amati berbeda. Mereka

yang mendukung struktur birokrasi Weberian cenderung melihat hubungan antara birokratisasi dan efisiensi bersifat positif, yaitu suatu pola hubungan di antara keduanya pada saat birokratisasi belum mencapai titik optimalnya. Dalam situasi seperti itu, sebagaimana terlihat pada gambar di atas, semakin tinggi tingkat birokratisasi maka efisiensi akan menjadi semakin tinggi pula. Ketika belum mencapai titik optimalnya, peningkatan birokratisasi diikuti oleh peningkatan efisiensi. Namun, ketika sudah melampaui titik optimalnya maka peningkatan birokratisasi justru akan menurunkan tingkat efisiensi dari organisasi. Fenomena yang kedua ini yang kemudian sering dijadikan sebagai dasar untuk menolak struktur birokrasi Weberian.

Teori Kurva-J Birokratisasi atau *Parabolic Theory of Bureaucracy* tersebut berlaku untuk semua aspek birokrasi Weberian (Caiden, 1994 & 2009). Hierarki, spesialisasi, formalisasi, dan impersonalitas masing-masing memiliki titik optimalitas dalam hubungannya dengan kinerja birokrasi. Hubungan masing-masing aspek birokrasi Weberian dengan kinerja dan efisiensi dari birokrasi tidak membentuk suatu pola yang linear, melainkan berbentuk *parabolic curve*. Bahkan, titik optimalitas dari masing-masing karakteristik birokrasi Weberian dalam hubungannya dengan kinerja birokrasi tidak sama. Artinya, bisa jadi salah satu dari karakteristik birokrasi Weberian (misalnya hierarki) telah mencapai titik optimal, tetapi tidak berarti karakteristik lainnya (spesialisasi, formalisasi, dan impersonalitas) pada saat yang sama juga mencapai titik optimal. Sangat mungkin terjadi dalam sebuah birokrasi pemerintah, hierarki telah berlebihan dan melewati titik optimalitasnya, namun impersonalitas atau karakteristik birokrasi Weberian lainnya masih sangat jauh dari titik optimalitasnya.

Tabel 1.1 Penerapan Prinsip Birokrasi Weberian Sebelum dan Setelah Melampaui Titik Optimalitas

Prinsip Birokrasi Weberian	Manfaat penerapannya sebelum melampaui titik optimalitas	Efek negatif penerapannya setelah melampaui titik optimalitas
Hierarki	- Memberikan batasan kewenangan; - Memfasilitasi pimpinan dalam melakukan supervisi dan kontrol, koordinasi, sebagai instrumen pengendalian; - Mempermudah koordinasi dan memperjelas saluran komunikasi (vertikal) dan pertanggungjawaban.	- Menimbulkan ketergantungan bawahan terhadap atasan, membatasi diskresi, dan terjadi fragmentasi pengambilan keputusan; - Melembagakan budaya paternalisme dan 'asal bapak senang'; - Menimbulkan distorsi dalam komunikasi dan menghambat kerja sama horizontal.
Formalisasi	- Memandu penyelenggara maupun pengguna layanan sehingga pelayanan berlangsung cepat, pasti, dan adil. - Standarisasi prosedur dan proses kerja - Meningkatkan kepastian pelayanan	- Menghambat munculnya perubahan, kreativitas, dan inovasi dalam pelayanan maupun kehidupan birokrasi sendiri - Menciptakan proses kerja yang <i>rigid</i>, rutin, dan tidak responsif
Spesialisasi	- Menyederhanakan proses kerja untuk mencapai efisiensi; - Menjadi basis pengembangan keahlian dan profesionalisme.	- Menimbulkan fragmentasi birokrasi, proses kerja dan pelayanan menjadi berbelit-belit, sehingga pelayanan menjadi tidak efisien (lambat dan mahal); - Menciptakan egoisme pekerja, lebih peduli terhadap pekerjaan sendiri daripada terhadap misi dan kepentingan organisasi; - Menciptakan ketergantungan antarbagian sehingga terjadi ketidakpastian dalam penyelesaian pekerjaan.
Impersonalitas	Mendorong aparat bertindak adil, objektif, dan nonpartisan dalam melayani warga	Menghilangkan <i>sense of human being</i> , menghindari keberpihakan birokrasi terhadap kaum marginal

Pada kasus birokrasi paternalistik di Indonesia, mungkin hierarki dalam birokrasi pemerintah telah melebihi titik optimalitasnya sebagaimana diindikasikan dengan adanya ketergantungan bawahan kepada atasan yang sangat berlebihan (Dwiyanto, 2002). Akibatnya, muncul fenomena 'Asal Bapak Senang' dalam hubungan antara bawahan dan atasan dalam birokrasi. Kecenderungan untuk memuaskan dan mencari muka di hadapan atasan sangat menggejala dalam kehidupan birokrasi pemerintah. Namun, di sisi lain, impersonalitas dalam birokrasi masih sangat rendah. Indikasinya dapat dilihat dengan mudah ketika aparat birokrasi pemerintah sering lebih memperhatikan unsur-unsur subjektivitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. *Governance and Decentralization Survey (GDS) 2002* dan *Governance Assessment Survey (GAS) 2006* membuktikan bahwa aparat birokrasi ketika melayani warganya masih mempertimbangkan unsur-unsur subjektivitas, seperti pertemanan, kesamaan etnis, agama, dan afiliasi politik. Akibatnya, diskriminasi pelayanan khususnya terhadap kelompok marginal menjadi lazim terjadi dalam hampir setiap penyelenggaraan layanan publik (Dwiyanto, 2003 & 2007).

Kasus di atas menunjukkan bahwa optimalitas hubungan antara penerapan berbagai prinsip birokrasi Weberian dan kinerja birokrasi tidak sama. Implikasinya, analisis diagnostik perlu dilakukan untuk mengecek apakah setiap karakteristik birokrasi Weberian telah melampaui atau masih jauh dari titik optimalitasnya. Kesimpulan tidak dapat diambil secara sederhana, yaitu dengan hanya mendiagnosis gejala negatif dari satu aspek birokrasi dan kesimpulannya dipakai untuk menggeneralisasi aspek-aspek lainnya. Diagnosis harus dilakukan secara menyeluruh agar pemahaman terhadap persoalan yang dihadapi oleh birokrasi dapat dipetakan dengan baik dan tindakan yang tepat untuk masing-masing aspek birokrasi dapat dilakukan.

Dalam melakukan diagnosis, pertanyaan penting yang perlu diperhatikan adalah bagaimana kita dapat mengenali titik optimalitas dari birokratisasi? Bagaimana kita dapat mengetahui bahwa karakteristik tertentu dari birokrasi Weberian pada sebuah birokrasi pemerintah sudah mencapai titik optimalitasnya? Apa gejala yang dapat digunakan

untuk mencurigai sebuah birokrasi pemerintah telah melakukan birokratisasi hingga melampaui titik optimalitasnya? Apakah telah ada metodologi yang dikembangkan untuk membantu kita dalam mendiagnosis kondisi suatu organisasi yang telah melampaui titik optimalitasnya dalam melakukan birokratisasi?

Sejauh ini belum ada metodologi yang dikembangkan untuk mendiagnosis titik optimalitas dari birokratisasi. Bahkan, tidak ada indikator yang jelas yang menunjukkan pencapaian titik optimalitas dari birokratisasi pada suatu organisasi. Yang ada baru sekadar *rule of thumb*, yang mengajarkan bahwa titik optimalitas itu dapat dikenali dari gejala-gejala negatif yang muncul dari setiap penerapan prinsip birokrasi Weberian. Apabila penerapan dari setiap prinsip birokrasi Weberian itu sudah menunjukkan gejala-gejala yang negatif, biasanya hal itu menunjukkan bahwa penerapan prinsip birokrasi telah melampaui titik optimalnya.

Untuk mengetahui apakah penerapan prinsip spesialisasi sudah melampaui titik optimalitasnya dapat diketahui dari keberadaan gejala-gejala negatif dari spesialisasi yang dikembangkan oleh birokrasi itu. Apakah fenomena yang dikhawatirkan oleh mereka yang kontra terhadap birokrasi Weberian, seperti kepedulian yang rendah dari anggota terhadap kepentingan organisasi, mulai dirasakan terjadi dalam kehidupan organisasi? Apakah para karyawan mulai mengangap pekerjaan dan tanggung jawabnya di organisasi lebih penting daripada pencapaian tujuan dari organisasi itu sendiri? Apakah para pejabat birokrasi mulai mengalami kebosanan, demoralisasi, dan kehilangan tantangan? Apakah aparat birokrasi mulai mengalami kesulitan untuk mendefinisikan perannya dalam organisasi secara keseluruhan? Apabila jawaban atas pertanyaan-pertanyaan itu sebagian besar adalah 'ya', kita perlu mencurigai bahwa spesialisasi dalam organisasi itu sudah melampaui titik optimalitasnya.

Apabila memang itu yang terjadi, birokrasi perlu meninjau kembali spesialisasi yang diterapkannya. Derajat spesialisasi dalam birokrasi itu perlu dikurangi. Birokrasi perlu melakukan reformulasi terhadap pembagian kerja yang selama ini diterapkannya. Pengelompokan peker-

jaan perlu dilakukan agar aparat tidak lagi melakukan pekerjaan rutin yang terlalu spesifik sehingga mereka tidak lagi mampu memahami perannya dalam organisasi secara keseluruhan. Rotasi aparat perlu dilakukan secara lebih sering agar mereka menjalani mobilitas dan memiliki kekayaan pengalaman. Dengan begitu, wawasan mereka menjadi lebih luas dan keahliannya juga beragam. Dengan mengurangi derajat spesialisasi maka efisiensi dan kinerja birokrasi itu dapat diperbaiki.

Demikian pula dengan aspek birokrasi Weberian lainnya. Pertanyaan yang sama dapat diajukan untuk mengenali apakah aspek-aspek lainnya dari struktur birokrasi itu mulai menunjukkan gejala negatif? Apakah prosedur pelayanan dan proses administrasi sudah menjadi sangat kompleks dan panjang sehingga pelayanan yang murah dan mudah sulit diwujudkan? Apakah prosedur pada birokrasi masih dapat memberikan kepastian bagi para pejabatnya dalam penyelenggaraan layanan, ataukah prosedur itu justru mempersulit mereka dalam memberikan pelayanan yang memuaskan kepada warga? Apakah prosedur sudah tidak lagi memberikan ruang bagi para pejabat birokrasi untuk mengembangkan inovasi dan diskresi dalam pelayanan?

Apabila jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan tersebut kebanyakan negatif sifatnya, kecurigaan bahwa prosedur dalam organisasi sudah mencapai titik optimal mungkin benar adanya. Apabila prosedur pelayanan kemudian menjadi sangat sulit diikuti oleh masyarakat sehingga banyak yang tidak sanggup lagi mengikuti prosedur pelayanan secara wajar dan lebih senang menggunakan cara-cara yang tidak wajar, seperti membayar calo untuk membantu menyelesaikan urusannya dengan birokrasi, menyuap para petugas pemberi layanan, dan muncul banyak praktik KKN dalam penyelenggaraan pelayanan maka semua itu menjadi indikator telah terlampauinya titik optimalitas dari prosedur pelayanan. Dalam situasi seperti itu mungkin debirokratisasi perlu dilakukan.

Namun, apabila kondisinya justru sebaliknya, seperti prosedur pelayanan yang ada masih mampu memfasilitasi para petugas dalam memberikan pelayanan yang efisien, murah, dan mudah bagi masya-

rakat; prosedur pelayanan tidak menghilangkan keleluasaan yang dimiliki para pejabat birokrasi untuk mengembangkan cara-cara yang inovatif dalam menyelenggarakan layanan; dan prosedur yang ada juga memberikan kepastian layanan baik bagi para penyedia maupun warga pengguna layanan maka prosedur tersebut cenderung belum mencapai titik optimalnya. Bahkan, birokratisasi dalam situasi yang demikian masih dapat dilakukan tanpa harus memperburuk kinerja birokrasi.

Observasi terhadap titik optimalitas perlu dilakukan untuk semua prinsip birokrasi Weberian. Analisis diagnostik perlu dilakukan untuk melihat apakah gejala-gejala negatif dari penerapan prinsip birokrasi Weberian itu sudah mencapai titik optimal atau masih jauh dari titik optimal. Hal ini penting untuk dilakukan mengingat titik optimalitas dari setiap prinsip birokrasi Weberian pada suatu organisasi itu tidak sama. Dalam suatu organisasi, penerapan prinsip spesialisasi mungkin sudah mencapai titik optimalitas, sementara prinsip-prinsip lainnya masih jauh dari titik optimalitas. Ketika suatu organisasi sudah mengalami titik optimalitas dalam spesialisasi tidak berarti organisasi itu pada saat yang sama juga mengalami titik optimalitas dalam hierarki, impersonalitas, dan formalisasi.

Debirokratisasi atau Birokratisasi?

Implikasi dari kesimpulan di atas adalah birokratisasi atau debirokratisasi perlu dilakukan secara hati-hati. Asumsi yang dimiliki oleh banyak pihak selama ini yang selalu menginginkan dilakukannya debirokratisasi tidak dapat diterima secara sederhana. Debirokratisasi hanya perlu dilakukan ketika birokratisasi sudah berlebihan dan melewati titik optimalitasnya. Debirokratisasi juga tidak boleh dilakukan secara serampangan dengan menyederhanakan masalah yang terjadi dalam suatu birokrasi. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, titik optimalitas dari penerapan prinsip birokrasi Weberian dapat berbeda-beda. Pencapaian titik optimalitas dari sebuah karakteristik birokrasi Weber-

ian tidak menjamin bahwa titik optimalitas juga sudah terlewati pada karakteristik birokrasi lainnya. Debirokratisasi memerlukan diagnosis yang akurat dan spesifik pada setiap aspek birokratisasi. Sangat dimungkinkan untuk terjadinya suatu birokrasi publik memerlukan debirokratisasi dalam beberapa aspek, tetapi dalam beberapa aspek lainnya birokrasi itu justru memerlukan birokratisasi. Keduanya, birokratisasi dan debirokratisasi, dapat dilakukan secara bersama-sama untuk aspek-aspek yang berbeda dari suatu organisasi publik.

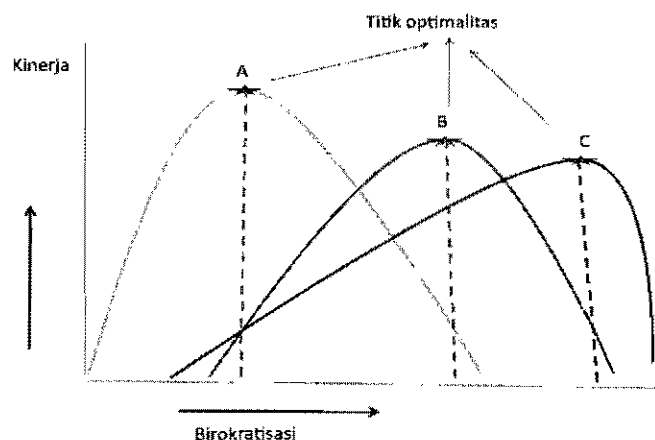
Realitas bahwa titik optimalitas birokratisasi yang berbeda antartipe birokrasi memunculkan pertanyaan, apa faktor yang memengaruhi titik optimalitas penerapan prinsip birokratisasi dari suatu organisasi publik? Aspek apa yang perlu dicermati sebelum memutuskan untuk melakukan debirokratisasi ataupun birokratisasi? Terdapat sejumlah aspek, baik internal maupun eksternal, yang perlu diperhatikan untuk memperbaiki kinerja birokrasi melalui birokratisasi ataupun debirokratisasi. Uraian berikut ini menjelaskan sejumlah aspek tersebut.

Misi yang diemban birokrasi

Hal yang perlu diperhatikan dalam memahami titik optimalitas dari birokratisasi adalah kecenderungan bahwa titik optimalitas birokrasi cenderung berbeda antartipe birokrasi yang berbeda. Bahkan, untuk satu aspek yang sama, misalnya spesialisasi, titik optimalitas pada sebuah birokrasi pemerintah dapat berbeda dari birokrasi pemerintah lainnya. Tipe birokrasi yang berbeda membutuhkan tingkat birokratisasi yang berbeda. Dalam menerapkan prinsip birokrasi Weberian, birokrasi pemerintah yang memiliki fungsi pembuatan kebijakan dan regulasi tentu memiliki kebutuhan yang berbeda dari birokrasi pemerintah yang menjalankan misi menyelenggarakan pelayanan publik. Bappeda yang misi utamanya melakukan fungsi perencanaan, pembuatan kebijakan, dan regulasi membutuhkan tingkat birokratisasi yang berbeda dari Dinas Ketenteraman dan Ketertiban Umum yang memiliki tugas

menegakkan peraturan, atau berbeda juga dari Dinas Perizinan yang menyelenggarakan layanan perizinan.

Gambar 1.2 Hubungan antara Tipe Birokrasi dan Titik Optimalitas Birokratisasi



Keterangan:

- Tipe A menggambarkan tipe birokrasi yang tidak membutuhkan tingkat birokratisasi yang tinggi (struktur tugas inovatif, kualitas administrator tinggi, lingkungan dinamis).
- Tipe B menggambarkan tipe birokrasi yang moderat (sebagian cirinya menggambarkan tipe A dan sebagian lainnya tipe C).
- Tipe C menggambarkan tipe birokrasi yang membutuhkan tingkat birokratisasi yang tinggi (struktur hierarkis, pekerjaan lebih banyak bersifat rutin, kualitas administrator rendah, dan lingkungan statis).

Birokrasi yang fungsi utamanya merumuskan perencanaan dan kebijakan pembangunan daerah membutuhkan ruang yang lebih luas bagi aparatnya untuk berpikir kreatif, inovatif, dan bertindak responsif terhadap dinamika lingkungannya. Birokrasi yang seperti itu tentu tidak cocok jika memiliki prosedur yang rinci, hierarki yang terlalu panjang, dan spesialisasi yang terlalu ketat. Sebaliknya, aparat yang bekerja di Dinas Ketenteraman dan Ketertiban lebih membutuhkan prosedur yang ketat, spesialisasi yang tinggi, dan mungkin juga hierarki yang

lebih panjang, karena keperluannya untuk melakukan kontrol lebih tinggl. Karena itu, Dinas Ketenteraman dan Ketertiban memerlukan tingkat birokratisasi yang lebih tinggi daripada Bappeda.

Penerapan prinsip birokrasi pada kedua lembaga tersebut sudah semestinya juga berbeda dari Dinas Perizinan. Dengan memiliki fungsi menyelenggarakan layanan publik dalam bidang perizinan seharusnya menjadikan Dinas Perizinan lebih terbatas dalam menerapkan prinsip birokrasi Weberian. Dalam menyelenggarakan misi dan tugasnya, Dinas Perizinan dituntut untuk memiliki kemampuan untuk bersikap responsif, peduli terhadap kepentingan warga pengguna, berempati terhadap warga miskin atau pengguna lain yang memiliki keterbatasan, transparan, penuh kepastian, dan efisien (murah dan mudah diakses). Untuk memiliki kemampuan yang seperti itu, Dinas Perizinan harus memiliki struktur yang sederhana, satuan tugas yang solid dan tidak terfragmentasi, aturan yang jelas mengenai hak dan kewajiban pengguna dan penyelenggara layanan, serta mengembangkan kultur untuk peduli dan mengutamakan kepentingan pengguna sebagai warga negara yang bermartabat.

Titik optimalitas penerapan prinsip birokrasi Weberian dari jenis birokrasi yang berbeda misinya tersebut cenderung berbeda antara satu dan yang lainnya. Bentuk kurva yang menggambarkan hubungan antara penerapan prinsip birokrasi Weberian dan kinerja dari birokrasi pemerintah yang berbeda misi tersebut tentunya juga akan berbeda.

Dengan kondisi yang demikian, tindakan yang diambil oleh pemerintah untuk menyeragamkan bentuk dan struktur birokrasinya tanpa memperhatikan misi yang diemban oleh masing-masing birokrasi merupakan tindakan yang keliru. Misi birokrasi yang berbeda menuntut struktur yang berbeda (*structure follows mission*). Pemerintah tidak seharusnya menyeragamkan struktur birokrasinya karena tindakan tersebut cenderung membuat birokrasi mengalami kesulitan dalam mewujudkan kinerjanya secara optimal. Dalam sebuah kementerian yang di dalamnya terdapat beberapa direktorat jenderal dan biro yang memiliki fungsi dan misi yang berbeda maka sudah selayaknya masing-masing diberi ruang untuk mengembangkan struktur sesuai dengan misi dan fungsinya.

Kesalahan juga cenderung dilakukan oleh pemerintah daerah, yaitu dengan menyamakan struktur birokrasi di dinas, badan, dan kantor yang dimilikinya. Tindakan yang demikian tidak perlu dilakukan karena justru membuat struktur birokrasi itu tidak dapat beroperasi secara optimal. Perbedaan fungsi dan misi dari organisasi menuntut tingkat birokratisasi yang berbeda sehingga struktur mereka juga semestinya berbeda. Penerapan prinsip birokrasi Weberian dalam pemerintahan daerah harus dilakukan secara hati-hati dengan mempertimbangkan misi dan fungsi dari masing-masing birokrasi yang ada. Dengan cara demikian pemerintah daerah dapat mengembangkan birokrasi yang efisien dan efektif.

Karakteristik lingkungan birokrasi

Tentu masih banyak variabel di luar fungsi dan misi yang berpengaruh terhadap optimalitas hubungan antara birokratisasi dan efisiensi. Sifat lingkungan yang melingkupi birokrasi juga sangat berpengaruh terhadap pencapaian titik optimalitas birokratisasi. Suatu birokrasi yang beroperasi dalam lingkungan yang dinamis, beragam, dan berubah dengan cepat tentu akan memiliki tingkat toleransi yang sangat rendah terhadap berbagai penerapan prinsip dan karakteristik birokrasi Weberian yang ketat. Lingkungan yang seperti itu menuntut birokrasi untuk mengembangkan struktur yang longgar yang ditandai dengan jenjang hierarki yang tidak panjang dan tingkat formalisasi yang rendah. Birokrasi yang hierarkis cenderung memberikan respons yang lambat terhadap perubahan. Apalagi dalam masyarakat yang paternalistik seperti di Indonesia, yang ditandai dengan masih kuatnya tradisi meminta petunjuk atasan maka jenjang hierarki yang panjang tidak menguntungkan bagi birokrasi maupun warga yang memerlukan pelayanan dari birokrasi pemerintah.

Sebaliknya, organisasi yang lebih ramping hierarkinya akan lebih mampu memberikan respons yang cepat. Ketika organisasi memiliki jenjang hierarki yang pendek maka aparat pada tingkat bawah yang

melayani warga pengguna secara langsung (*street-level of bureaucrats*) akan lebih mudah berinteraksi dengan pimpinan puncak organisasi. Kesulitan birokrasi pemerintah untuk merespons dinamika lingkungannya dengan cepat biasanya disebabkan hierarki dari birokrasi itu sangat ketat dan panjang, kewenangan terkonsentrasi pada pimpinan puncak, dan ruang untuk bertindak cepat dan kreatif tidak tersedia bagi aparat yang bertugas di garis depan. Birokratisasi yang tinggi tidak cocok untuk diterapkan pada birokrasi pemerintah yang beroperasi dalam masyarakat yang sedang mengalami transisi dan beroperasi dalam lingkungan yang *turbulent*.

Namun, ketika lingkungan birokrasi pemerintah bersifat statis, birokratisasi menjadi pilihan yang lebih tepat untuk dilakukan. Dalam lingkungan yang statis, aparat birokrasi tidak dituntut untuk merespons perubahan yang cepat. Ruang untuk mengembangkan kreativitas dan inovasi tidak begitu diperlukan. Berhubung kondisi lingkungan dapat diperkirakan dengan mudah maka standar operasi dari birokrasi dapat dirumuskan dengan rinci. Prosedur organisasi dan hierarki yang lebih ketat diperlukan oleh birokrasi yang beroperasi pada lingkungan yang cenderung statis. Birokrasi yang seperti itu dapat memiliki kadar birokratisasi yang lebih tinggi dibandingkan birokrasi yang berada pada lingkungan yang dinamis.

Profesionalitas aparat birokrasi

Titik optimalitas birokratisasi juga sangat dipengaruhi oleh profesionalitas dari para aparat birokrasi. Pada birokrasi yang para anggotanya berpendidikan tinggi, berwawasan luas, dan pengalamannya memadai maka sifat birokrasi yang diperlukan berbeda dari birokrasi yang kebanyakan anggotanya berpendidikan rendah, wawasannya sempit, dan memiliki pengalaman yang sangat terbatas. Birokrasi yang para anggotanya memiliki profesionalisme tinggi cenderung tidak toleran terhadap proseduralisme yang tinggi. Mereka tidak memerlukan standar prosedur operasi yang rinci karena mereka dapat mengguna-

kan akal sehat dan hati nuraninya secara lebih baik. Standar prosedur yang rinci justru akan membelenggu dan menjauhkan mereka dari kreativitas dan inovasi.

Namun, ketika kebanyakan aparatur birokrasi memiliki tingkat profesionalisme rendah, yang ditandai dengan tingkat pendidikan dan wawasannya yang rendah, pengalaman yang terbatas, dan keberanian mengambil risiko yang rendah maka birokrasi itu sebaiknya mengembangkan standar prosedur operasi yang rinci dan ketat. Pemberian ruang untuk berpikir kreatif dan inovatif justru akan membuat aparat menjadi gagap dan tidak nyaman. Lebih dari itu, pemberian otoritas kepada mereka untuk mengambil keputusan justru akan sangat berisiko dan tingkat kegagalannya sangat tinggi. Aparat birokrasi yang memiliki tingkat profesionalisme yang rendah sebaiknya dituntun oleh prosedur yang rinci, diawasi dengan lebih ketat, dan dikendalikan oleh hierarki yang ketat pula.

Besaran organisasi

Besaran organisasi juga memengaruhi titik optimalitas dari hubungan antara birokratisasi dan kinerja birokrasi. Birokrasi yang berukuran besar, memiliki kegiatan yang bervariasi dan kompleks, memiliki cakupan wilayah kerja yang luas, dan jumlah anggota yang banyak tentu memerlukan birokratisasi yang tinggi. Untuk dapat mengendalikan kegiatan yang kompleks dan melibatkan banyak orang maka birokrasi memerlukan struktur yang memungkinkan supervisi dan kontrol dapat dilakukan secara lebih efektif. Manajemen dari birokrasi itu juga memerlukan prosedur yang lebih jelas dan ketat agar semua kegiatan birokrasi itu dapat dikendalikan secara efektif sehingga misi dari birokrasi itu dapat terlaksana dengan baik. Birokrasi yang seperti itu cenderung memerlukan tingkat birokratisasi yang tinggi.

Namun, untuk organisasi yang skalanya kecil, kegiatannya relatif sederhana, jumlah anggotanya terbatas, dan pihak manajemen dapat mengendalikan organisasi secara efektif tanpa harus memiliki struktur yang ketat sehingga birokratisasi yang tinggi tidak diperlukan.

Kualitas pengembangan teknologi informasi dan komunikasi (TIK)

Kualitas pengembangan dan pemanfaatan TIK juga sangat memengaruhi kebutuhan terhadap birokratisasi. Birokrasi yang telah mengembangkan dan memanfaatkan TIK dalam mengelola kegiatannya cenderung tidak harmonis dengan karakteristik birokrasi Weberian. Keberadaan TIK dapat menggantikan sebagian dari fungsi hierarki dan membantu pimpinan dalam melakukan supervisi dan kontrol. Supervisi dan kontrol lebih mudah dilakukan dengan memanfaatkan TIK daripada menggunakan hierarki struktur. Berbeda dari hierarki struktur yang hanya dapat digunakan oleh atasan untuk mengontrol bawahan, TIK dapat digunakan oleh semua orang dalam birokrasi, baik atasan ataupun bawahan, untuk saling mengontrol. TIK membuat proses kerja menjadi transparan sehingga kontrol lebih mudah dilakukan, baik oleh orang di dalam ataupun di luar birokrasi. TIK juga dapat mengurangi kebutuhan hierarki instrumen untuk mengatur lalu lintas informasi dalam birokrasi. Dengan demikian, birokrasi yang telah mengembangkan dan memanfaatkan TIK secara memadai dalam mengelola kegiatannya tidak memerlukan birokratisasi yang tinggi.

Salah satu contoh aplikasi TIK dalam birokrasi adalah sistem yang dikembangkan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dalam mengelola informasi dan mengontrol kinerja birokrasi. Walikota Yogyakarta dapat mengontrol kinerja birokrasinya dengan memantau komplain dari warga yang disampaikan melalui Unit Pelayanan Informasi dan Pengaduan (UPIK) yang berbasis *website* dan SMS. Sejumlah persoalan yang menjadi tanggung jawab setiap unit kerja dapat diketahui dan walikota atau jajarannya dapat melakukan tindakan jika diperlukan, misalnya ketika terdapat unit kerja yang melakukan kesalahan fatal dalam melayani warga. Keberadaan UPIK dapat mengefektifkan supervisi walikota terhadap birokrasinya, tanpa harus menunggu hasil pengawasan yang dilakukan oleh inspektorat daerah atau badan pengawas daerah.

Keberadaan TIK juga dapat memfasilitasi pemerintah dan birokrasinya untuk mengambil keputusan secara tepat dan efisien. Keterbatasan informasi yang selama ini menjadi kendala untuk merumuskan keputusan yang baik dapat teratasi dengan memanfaatkan TIK. Basis data dan informasi yang lengkap dan selalu dapat diperbarui setiap saat dapat dikembangkan dengan berbasis *website*. Dengan terintegrasikannya saluran dan tempat penyimpanan data dari setiap dinas dan unit kerja dalam sebuah sistem informasi berbasis *website* memungkinkan bagi pemerintah daerah untuk mengembangkan kebijakan menyangkut pengelolaan SDM pegawai, anggaran, ataupun pengembangan kebijakan yang inovatif dan strategis di daerah.

Dengan menggunakan teknologi *teleconference*, pengambilan keputusan yang cepat dan tepat juga dapat dilakukan untuk merespons kondisi darurat, seperti penanggulangan wabah penyakit atau bencana alam. Seorang kepala dinas kesehatan dapat berkoordinasi dengan semua kepala puskesmas dalam waktu yang sama untuk menentukan kebijakan penanggulangan wabah penyakit secara cepat dan efektif, tanpa harus melakukan rapat secara konvensional. Segala prosedur dan standar dalam pengambilan keputusan dan penyelenggaraan layanan yang berlaku dalam situasi normal dapat disesuaikan dengan kondisi yang berkembang secara cepat dengan tetap terkendali.

Semua itu menggambarkan bahwa birokrasi yang mampu mengembangkan pemanfaatan TIK tidak memerlukan birokratisasi yang ketat. Sebaliknya, ketika pemanfaatan TIK pada birokrasi itu masih rendah maka birokrasi itu relatif membutuhkan birokratisasi yang lebih tinggi.

Kesimpulan

Model birokrasi Weberian memiliki potensi untuk meningkatkan efisiensi birokrasi pemerintah, tetapi pada sisi lain juga memiliki efek yang dapat merugikan kinerja birokrasi. Efek ganda penerapan model birokrasi Weberian sering memunculkan pro dan kontra di kalangan

banyak pihak mengenai penerapan model tersebut dalam birokrasi pemerintah. Efek ganda tersebut muncul karena penerapan model birokrasi Weberian tidak memiliki hubungan yang linear dengan efisiensi dan rasionalitas birokrasi pemerintah. Dalam titik tertentu, penerapan prinsip birokrasi Weberian dapat meningkatkan efisiensi birokrasi. Namun, ketika birokratisasi menjadi berlebihan dan sudah melampaui titik optimalnya maka peningkatan birokratisasi cenderung memiliki hubungan negatif dengan efisiensi birokrasi pemerintah.

Hubungan yang membentuk pola parabolik ini menjadikan penerapan prinsip birokrasi Weberian dalam birokrasi pemerintah harus dilakukan secara hati-hati dengan memperhatikan titik optimalitas dari hubungan antara efisiensi dan masing-masing prinsip atau karakteristik birokrasi Weberian. Diagnosis yang saksama perlu dilakukan agar penerapan prinsip birokrasi Weberian dalam sebuah birokrasi pemerintah benar-benar dapat meningkatkan efisiensinya. Diagnosis perlu dilakukan agar birokratisasi atau debirokratisasi dilakukan dengan dosis yang tepat sehingga manfaatnya terhadap perbaikan kinerja birokrasi bisa optimal.

Birokratisasi atau debirokratisasi sebenarnya adalah pilihan yang seharusnya dilakukan oleh birokrasi pemerintah tergantung pada efektivitasnya dalam memperbaiki kinerja birokrasi. Birokrasi pemerintah memerlukan keduanya, yaitu birokratisasi atau debirokratisasi, tergantung pada situasi yang dihadapinya. Ketika penerapan salah satu prinsip tertentu dari birokrasi Weberian dengan efisiensi birokrasi masih memiliki hubungan yang positif dan peningkatan birokratisasi masih memiliki efek yang positif maka birokratisasi sebaiknya dilakukan. Namun, ketika peningkatan birokratisasi justru menimbulkan efek yang negatif terhadap efisiensi maka debirokratisasi harus dilakukan. Dengan demikian, pilihan untuk melakukan birokratisasi atau debirokratisasi bersifat situasional, tergantung pada situasi yang dihadapi oleh suatu birokrasi pemerintah.

Birokratisasi dan debirokratisasi bahkan dapat dilakukan secara bersama-sama pada aspek birokrasi Weberian yang berbeda. Untuk menjadi lebih efisien sebuah birokrasi pemerintah membutuhkan de-

biokratisasi pada satu aspek atau karakteristik birokrasi Weberian dan pada saat yang sama membutuhkan biokratisasi pada aspek lainnya. Para analis dan pembaharu birokrasi pemerintah perlu memahami dengan baik sifat dan bentuk hubungan antara penerapan prinsip birokrasi Weberian dan efisiensi atau kinerja biokrasinya. Tanpa hal itu mereka akan mengalami kesulitan dalam merancang program-program perbaikan kinerja birokrasi yang tepat dan efektif. Mereka harus memahami bahwa titik optimalitas dari hubungan antara penerapan prinsip birokrasi Weberian dan efisiensi berbeda menurut karakteristik birokrasi dan lingkungannya.