
**BIROKRASI PUBLIK UNTUK MECIPTAKAN PEMERINTAHANAN
YANG BAIK (*GOOD GOVERNANCE*) PASCA PANDEMI COVID-19**

Suci Rachmawati¹, Muhammad Randhy Martadinata²

Email: sucirachmawati27@gmail.com

Abstrak

Negeri Indonesia adalah Negeri Birokrat. Mungkin celotehan itu akan selalu keluar dari setiap mulut yang pernah tahu tentang birokrasi di negeri ini. Birokrasi kita sungguh sulit dan njelimet, terutama dalam hal pelayanan bagi masyarakat sangatlah mengecewakan. Hal demikian sering dirasakan dan dikultuskan masyarakat banyak. Betapapun pemerintah mengelak tentang ini, namun realitas empiris yang dirasakan masyarakat adalah bukti tak terbantahkan bahwa birokrasi kita memang sangatlah buruk. Birokrasi kita bukanlah pelayanan baik yang diberikan namun bebanlah yang dipikulkan pada masyarakat. Kalau bisa dipersulit, mengapa dipermudah. Mungkin slogan dan iklan ini adalah alasan yang para birokrat pegang Sebagai warga masyarakat Indonesia, kemudahan yang diberikan para birokrat adalah harapan. Tapi kenyataannya malah berbalik kesulitanlah yang ditemui. Birokrasi sejatinya adalah sebagai pelayan utilitas masyarakat. Para birokrat kalau mau dikatakan dan diejawantahkan adalah pembantu masyarakat. Tapi, lagi-lagi hal ini disalahartikan seakan birokrat adalah majikan dan masyarakat adalah budaknya yang harus patuh dan tunduk pada aturannya. Soal ini bukanlah hal yang baru di negeri ini, dan seakan menjadi topik basi. Namun karena kebasian yang tak pernah berubah inilah yang harus mulai kita cermati.

Kata Kunci: *Birokrasi, Ekonomi, Pandemi.*

PENDAHULUAN

Setiap negara sudah dipastikan mempunyai birokrasi masing-masing. Terasa sepi di telinga kita, tentang buruknya masalah birokrasi negara-negara luar yang nyaris tanpa berita miring. Jika kita tengok pada negara kita, disana-sini masih subur tindakan korupsi, kolusi dan nepotisme. Kita bukanlah orang buta, yang terus membiarkan kemunkaran merajalela. dan para birokrat bukanlah orang yang tak mengerti akan hukum, namun ketamakan dan kerakusanlah yang menjadikannya seakan tak tahu hukum.

¹ Direktur Utama CV. Suci Mitra Sejahtera.

² Dosen Tetap STAI MA'ARIF Jambi, Prodi Hukum Keluarga Islam

Dari sini, kiranya ruang kontemplasi (*contemplation sphere*) lebih terbuka luas. Kejadian demi kejadian yang terus melanda pada birokrasi kita, hendaknya dijadikan sebagai sebuah *ibroh*. Jika birokrasi negeri ini sampai saat ini masih amburadul dan berantakan, maka ini adalah *ibroh sayi'ah* (cerminan buruk). Dan tugas kita selanjutnya adalah bagaimana kita memperbaiki kondisi ini.

Berbicara tentang birokrasi sering kali kita asumsikan dengan urusan yang berbelit-belit, prosedur yang panjang dan memakan waktu yang lama, pokoknya selalu mendapat “tanda” negatif dari pendengarnya. Hal ini akan menjadi lebih transparan apabila kita memantau birokrasi yang berhubungan atau berurusan dengan organisasi formal, pemerintah maupun non pemerintah. Pembahasan birokrasi selalu menarik untuk dibicarakan baik sebagai bahan diskusi maupun sebagai bahan kajian ilmiah untuk diperdebatkan dengan tujuan mencari solusinya.

Dalam kamus Akademi Perancis tahun 1798, Birokrasi diartikan: "kekuasaan, pengaruh dan para kepala dan star biro pemerintahan. Sedangkan menurut kamus bahasa Jerman edisi 1813, birokrasi di definisikan sebagai: "wewenang atau kekuasaan dari berbagai departemen pemerintahan." Birokrasi sebagai suatu sistem organisasi formal dimunculkan pertama sekali oleh Max Weber pada tahun 1947, menurutnya birokrasi merupakan tipe ideal bagi semua organisasi formal. Ciri organisasi yang mengikuti sistem birokrasi ini ciri-cirinya adalah pembagian kerja dan spesialisasi, orientasi impersonal, kekuasaan hirarkis, peraturan-peraturan, karir yang panjang, dan efisiensi.

Cita-cita utama dari sistem birokrasi adalah mencapai efisiensi kerja yang seoptimal mungkin. Menurut Weber organisasi birokrasi dapat digunakan sebagai pendekatan efektif untuk mengontrol pekerjaan manusia sehingga sampai pada sasarannya, karena organisasi birokrasi punya struktur yang jelas tentang kekuasaan clan orang yang punya kekuasaan mempunyai pengaruh sehingga dapat memberi perintah untuk mendistribusikan tugas kepada orang lain (Robert Denhard, 1984 : 26,32).

Organisasi mengoperasikan prinsip-prinsip dasar hirarki kantor dimana ada garis-garis yang jelas dari atasan dan bawahan. Menurut Herbert M. Levine, birokrasi kadang-kadang digunakan dalam suatu hal yang diremehkan, boleh dikatakan artinya canggung, tidak imajinatif, kaku, dan para administrator pemerintah yang tidak efisien (Herbert M. Levine, 1982 : 240). Birokrasi memainkan peranan aktif di dalam proses politik di kebanyakan negara dan birokrasi menggunakan banyak aktifitas-aktifitas, diantaranya usaha-usaha paling penting berupa implementasi Undang-Undang, persiapan proposal legislatif, peraturan ekonomi, lisensi dalam perekonomian dan masalah-masalah profesional, dan membagi pelayanan kesejahteraan (Herbert M. Levine, 1982: 241). Masyarakat didominasi oleh para birokrat, ditulis oleh James Burnham tahun 1941 yang menekankan pentingnya kelompok manajerial di dalam perekonomian, dan tidak

ada pemisahan yang tajam antara kelompok manajerial dan pejabat politik.³ Berdasarkan tulisan tersebut James memberi persamaan antara kekuasaan kelas para manajer dengan kelas para birokrasi negara.

Masyarakat yang dibentuk dan diperintah oleh para birokrat akan menjadi masyarakat birokratis yang nantinya masyarakat tersebut akan menjadi birokrasi-birokrasi masyarakat yang patuh dan tunduk pada pengaruh sikap-sikap dan nilai-nilai para birokrat, karena adanya perubahan sikap dari masyarakat akan bergantung kepada pengaruh para birokrat. Hal ini akan cepat menjerat masyarakat akan runtuhnya nilai-nilai demokrasi sehingga ada suatu pertentangan dengan nilai-nilai tersebut yang dianggap sebagai suatu problema yang memerlukan pemecahan.

Pemerintah dengan segala perangkatnya sebagai pilar utama penyelenggara negara semakin dihadapkan kepada kompleksitas global. Peranannya harus mampu dan cermat serta proaktif mengakomodasi segala bentuk perubahan. Kondisi tersebut sangat memungkinkan karena aparatur berada pada posisi sebagai perumus dan penentu kebijakan, serta sebagai pelaksana dari segala peraturan, melalui hirarki yang lebih tinggi sampai kepada hirarki yang terendah.

Sementara itu, kondisi objektif dari iklim kerja aparatur ini masih dipengaruhi oleh teori atau model birokrasi klasik yang diperkenalkan oleh Taylor, Wilson, Weber, Gullick, dan Urwick, yaitu struktur, hirarki, otoritas, dikotomi kebijakan administrasi rantai pemerintah, dan sentralisasi.⁴ Selanjutnya meskipun model tersebut memaksimalkan nilai efisiensi dan efektifitas ekonomi, tetapi pada kenyataannya teori tersebut dapat memberikan secara faktual sesuai dengan banyak temuan penelitian berbagai tempat. Teori tersebut di atas telah menimbulkan berbagai implikasi negatif yang sangat terkait dengan gejala-gejala sebagai berikut.

- a. T. Smith, menyebutkan *Inmobilitism-inability to fungtion*, adalah kenyataan yang terkait dengan adanya hambatan dan ketidak mampuan menjalankan fungsi secara efektif.
- b. E. Bardock, mengemukakan gejala kelemahan yang lain dan seringa dijumpai adalah *tokenisme*, yaitu kecendrungan sikap administrator yang menyatakan mendukung suatu kebijaksanaan dari atas secara terbuka tetapi sebenarnya melakukan sedikit sekali partisipasi dalam pelaksanaannya. Partisipasi yang sangat kecil tersebut dapat pula berbentuk partisipasi dengan penurunan mutu atau kualitas pelayanan.
- c. Kelemahan lain yang sering dijumpai adalah koordinasi, meskipun semua orang menyatakan mendukung, namun dalam prakteknya tidak mudah

³ Martin Albrow, *Birokrasi*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2005), Hal. 100

⁴ Lijan Poltak sinambela dkk, *Reformasi Pelayanan Publik*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2006), Hal. 35

untuk melaksanakannya, akibatnya adalah timbul kelebihan (*surpluses*) dan kekurangan (*shortages*).

- d. Kelemahan yang sering pula mewarnai pelayanan aparatur adalah kebocoran dalam kewenangan (*linkage of authority*), yaitu kebijaksanaan pimpinan ditafsirkan dan diteruskan oleh pembantu pimpinan secara berlain dalam arus perintah pada bawahan sesuai dengan pertimbangannya sendiri.
- e. Pada bagian lain, juga sering menunjukkan adanya gejala *resistence*, baik secara terang-terangan maupun secara tersembunyi oleh aparat dalam menjalankan tugas-tugas kedinasan.

Materi kuliah “mata kuliah hukum dan birokrasi”, yang disampaikan Bapak Dr. Sukanto Satoto Program Kekhususan Ilmu Pemerintahan di Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Jambi, “Siapa Yang Tidak Pernah Merasakan Dampratan Semacam Ini ???”..

- Bila Kita Dipingpong Dari Satu Pejabat Ke Pejabat Berikutnya Tanpa Informasi Yang Kita Inginkan
- Bila Formulir Yang Sangat Panjang Harus Diisi Berkali-Kali Dan Dikembalikan Kpd Kita Karena Lupa Menambah Informasi Yang Sangat Sepele..
- Bila Lamaran Kita Ditolak Karena Alasan Teknis

Apa yang dikemukakan di atas tidak lain adalah bentuk dari rasa kekecewaan terhadap birokrator dan pelayanan birokrasi itu sendiri. Hal ini juga memberikan image bahwa betapa rumitnya ketika masyarakat akan erhadapan dengan birokrasi.

Latar peristiwa dan koneksi birokrasi pada masa orde baru sampai menjelang tahun 1998, kondisi birokrasi di Indonesia masih tampak mengalami penyakit *bureaumania*. Birokrasi tampak dijadikan alat kepentingan *status quo* pemerintah dalam rangka melakukan kooptasi terhadap masyarakat untuk mempertahankan dan memperluas kekuasaan yang monolitik. Caranya menjadikan birokrasi, dalam hal ini pegawai negeri dan KORPRI sebagai mesin politik dan wadah penampung pendukung Golkar. Sehingga jumlah birokrasi membesar dan sekaligus menjadi alat untuk mengawasi dan membatasi hak-hak ekspresi anggota masyarakat.⁵

Elemen birokrasi Orde Baru juga cenderung menjadi aparatur ideologis yang anti terhadap pluralisme pendapat atau keragaman pandang. Departemen Dalam Negeri menyumbang penyeragaman bentuk pemerintahan lokal di Indonesia, sehingga desa adat hilang dengan diterapkannya Undang-undang pemerintahan daerah tahun 1975.⁶

⁵ Syafuan Rozi, *Zaman Bergerak, Birokrasi Dirombak : Potret Birokrasi dan Politik di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), Hal. 7

⁶ Ibid.

Birokrasi sebagai administrasi negara (publik) Administrasi Negara (Publik): Tentang Organisasi dan Sistem Pelayanan Umum, Birokrasi sebagai salah satu unsur pokok dari setiap struktur organisasi. Identifikasi birokrasi dengan administrasi negara biasanya mewujudkan pada upaya untuk menempatkan administrasi negara sebagai unit analisis kehidupan politik. Sukanto Satoto, bahan kuliah Hukum dan Birokrasi, 2007 : slide 14).

PEMBAHASAN

Birokrasi

Sukanto Satoto, mengemukakan Birokrasi adalah “Tipe Organisasi Yang Dirancang Untuk Menyelesaikan Tugas -Tugas Administratif Dalam Skala Besar Dengan Cara Mengkoordinasi Pekerjaan Banyak Orang Secara Sistematis”. Kehadiran birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisir secara teratur suatu (program) pekerjaan yang harus dilakukan atau dilaksanakan oleh banyak orang. Dalam pemerintahan, birokrasi berfungsi menghubungkan penguasa dengan kepentingan rakyat agar kepentingannya terpenuhi sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah. (Sukanto Satoto, bahan kuliah Hukum dan Birokrasi, 2007 : slide 5-6).

Keberadaan birokrasi itu bisa pada organisasi pemerintah maupun non pemerintah, birokrasi yang berhubungan dengan pelayanan publik lebih didominasi dilakukan pada organisasi pemerintah. Untuk mencapai pelayanan publik yang efektif dan efisien dan berwawasan “*pemerintah sebagai pelayan masyarakat*” merupakan harapan seluruh masyarakat yang berhadapan dengan birokrasi itu. Sementara itu Lijan Poltak sinambela dkk, mengemukakan istilah publik yaitu berasal dari bahasa Inggris *Public* yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata publik sebenarnya sudah diterima menjadi bahasa Indonesia Baku menjadi Publik yang berarti umum, orang banyak, ramai. (Lijan Poltak sinambela dkk, 2006 : 5).

Pelayanan publik diartikan, pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Selanjutnya menurut Kepmenpan No. 63/KEP/M.PAN/7/2003, publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan prima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, pelayanan publik adalah pemenuhan kegiatan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam hal ini pemerintah (birokrat) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan dalam hal ini bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat, misalnya kebutuhan akan kesehatan pendidikan, dan lain-lain.

Birokrasi sebagai organisasi rasional menurut pandangan Weber yaitu birokrasi sebagai suatu mekanisme sosial yang memaksimalkan efisiensi dan juga

sebagai suatu bentuk organisasi sosial yang memiliki ciri-ciri khas, Herbert Simon menegaskan bahwa gagasan rasionalitas bersifat normatif. Pandangan lain tentang Birokrasi sebagai inefisiensi organisasi yaitu Marshall Dimock mendefinisikan birokrasi sebagai “susunan manifestasi kelembagaan yang cenderung ke arah infleksibilitas dan depersonalisasi” dan merupakan Tradisi intelektual membenarkan penamaan inefisiensi organisasi sebagai birokrasi. (Sukamto Satoto, bahan kuliah Hukum dan Birokrasi, 2007 : slide 12)

Pelayanan publik dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (good governance) pasca pandemi covid-19

Kualitas pelayanan publik secara teoritis bertujuan memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari :

1. transparansi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
2. akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawaban sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisien dan efektivitas.
4. partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi kebutuhan, dan harapan masyarakat.
5. kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apa pun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain.
6. keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.⁷

Jika, teori kualitas pelayanan publik di atas dilaksanakan oleh pemerintah sebagai pelayan dan masyarakat sebagai penerima pelayanan maka, akan tercapai pemenuhan terhadap birokrasi yang dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (Good Governance). Pemerintahan yang baik (good covernan), yang diatur dalam Undang-undang Nomor 9 tahun 2004 tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik pasal 53 Ayat 2 b Jo Pasal 3 undang-undang Nomor 28 TAHUN 1999 (Sukamto Satoto, bahan kuliah, 2007 : slide 25) yaitu :

1. Asas kepastian hukum
2. Asas tertib penyelenggaraan Negara
3. Asas kepentingan umum (tidak ada di UU PTUN)
4. Asas keterbukaan
5. Asas proporsionalitas

⁷ Lijan Poltak sinambela, *Op Cit.* Hal. 6

6. Asas profesionalitas
7. Asas akuntabilitas

Birokrasi dan fungsi pelayanan dalam suatu negara administratif, pemerintah dengan seluruh jajarannya bisa dikenal sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Dalam bahasa yang sederhana peran tersebut diharapkan terwujud dalam pemberian berbagai jenis pelayanan yang diperlukan seluruh warga masyarakat dengan tidak banyak membuang waktu dalam mengurus kepentingan yang berhadapan dengan birokrasi, misalnya wujud pelayanan dilakukan dalam satu atap. Maka secara tidak langsung bentuk pelayanan ini dapat mencerminkan asas yang ada pada AUPB yaitu Asas tertib penyelenggaraan Negara, dan Asas kepentingan umum, serta Asas kepastian hukum. Jika dilihat dari Fungsi pengaturan (regulatory function) mutlak akan terselenggara dengan efektif karena kepada suatu pemerintah negara diberi wewenang untuk melaksanakan berbagai peraturan perundang-undangan yang ditentukan lembaga legislatif melalui berbagai ketentuan pelaksana dan kebijaksanaan yang idialnya selalu melihat kepada AUPB.

Untuk memenuhi pelayanan prima, efisien dan efektif dalam wujud birokrasi dapat dilakukan melalui pemangkasan “tidak terlalu panjang proses birokrasinya” mealalui Pelimpahan wewenang dalam urusan tertentu dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah atau dari beberapa lembaga menjadi satu lembaga. Upaya demi untuk mewujudkan AUPB dalam pemenuhan pelayanan kepada masyarakat, atau hal ini dapat dikatan sebagai upaya pemangkasan Birokrasi demi untuk memenuhi fungsi pelayanan itu sendiri.

PENUTUP

1. Birokrasi adalah dirancang untuk menyelesaikan tugas-tugas administratif dalam skala besar dengan cara mengkoordinasi pekerjaan banyak orang secara sistematis. Kehadiran birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisir secara teratur suatu (program) pekerjaan yang harus dilakukan atau dilaksanakan oleh banyak orang. Dalam pemerintahan, birokrasi berfungsi menghubungkan penguasa dengan kepentingan rakyat agar kepentingannya terpenuhi sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah.

Pelayanan publik diartikan, pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Pelayanan publik adalah pemenuhan kegiatan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara.

2. Kualitas pelayanan publik bertujuan memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima mempunyai transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif, keseimbangan. Jika ini terpenuhi dalam kehidupan birokrasi itu, maka, pemerintah sebagai pelayan dan masyarakat sebagai penerima pelayanan akan tercapai pemenuhan terhadap birokrasi yang dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (Good Governance) Pasca Pandemi Covid-19.

Birokrasi dan fungsi pelayanan dalam suatu negara/pemerintah merupakan fungsi administratif, pemerintah dengan seluruh jajarannya bisa dikenal sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Dalam bahasa yang sederhana peran tersebut diharapkan terwujud dalam pemberian berbagai jenis pelayanan yang diperlukan seluruh warga masyarakat dengan tidak banyak membuang waktu dalam mengurus kepentingan yang berhadapan dengan birokrasi, misalnya wujud pelayanan dilakukan dalam satu atap. Maka secara tidak langsung bentuk pelayanan ini dapat mencerminkan asas yang ada pada AUPB yaitu Asas tertib penyelenggaraan Negara, dan Asas kepentingan umum, serta Asas kepastian hukum. Yang juga diringi dengan pelayanan prima, efisien dan efektif.

DAFTAR PUSTAKA

- David Osborne dan Peter Plastrik, 2004 : *Memangkas Birokrasi*, PPM, Jakarta.
- Dwiyanto Indiahono, 2006 : *Reformasi Birokrasi Amplop*, Gava Media, Yogyakarta.
- Lijan Poltak sinambela dkk, 2006 : *Reformasi Pelayanan Publik*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Martin Albrow, 2005 : *Birokrasi*, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Moeljarto Tjokrowinoto, 2004 : *Birokrasi Dalam Polemik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Syafuan Rozi, 2006 : *Zaman Bergerak, Birokrasi Dirombak : Potret Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Sukamto Satoto, 2007 : *Materi Kuliah Hukum dan Birokrasi*, Program Kekhususan Ilmu Pemerintahan pada Magister Ilmu Hukum Universitas Jambi. Telanaipura Jambi.