

PERILAKU BIROKRASI PUBLIK DI INDONESIA: SEBUAH KAJIAN TEORITIS

Achmad Nurmandi
Staf Pengajar Manajemen Publik FISIP
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

ABSTRACT. Bureaucrat behavior and bureaucracy as an organization is determined by rational choice and their interest, such as cost benefit consideration and maintaining organization autonomy. There are three types bureaucrats: operator, manager and executive, having different behaviors regarding environment they deal with. This article intends to describe preliminary of behavior, especially in Indonesia's public bureaucracy.

Key words: Bureaucracy, Public bureaucracy, Bureaucratic Behavior.

ABSTRAK. Perilaku birokrat dan birokrasi sebagai suatu organisasi ditentukan oleh pertimbangan rasional dan kepentingannya, yaitu pertimbangan untung rugi dan menjaga eksistensi dan otonomi organisasi. Terdapat tiga tipe birokrat, yaitu operator, manajer dan eksekutif, yang masing-masing mempunyai perilaku yang berbeda-beda. Artikel ini mendeskripsikan, perilaku ketiganya terutama dalam konteks birokrasi publik di Indonesia.

Kata kunci: Birokrasi, Birokrasi Publik, Perilaku Birokrasi.

PENDAHULUAN

Dari sekian banyak masalah administrasi publik di Indonesia, masalah birokrasi paling sering menjadi topik hangat yang tidak pernah tuntas diselesaikan. Sebagai contoh, program penegakan hukum dan pemberantasan korupsi Kabinet Baru dari Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla hasil Pemilu 2004 menghadapi hambatan serius dari birokrasi Kejaksaan dan Kepolisian dan Pengadilan, karena lambannya kerja serta moralitas yang buruk. Kecilnya jumlah investasi asing yang masuk ke Indonesia disebabkan birokrasi perijinan yang lamban dan mahal.

Berbagai masalah mendasar birokrasi publik di Indonesia sebagaimana dijelaskan oleh Robert Chambers, yaitu:

1. Ukuran.

Umumnya birokrasi di negara dunia ketiga sangat gemuk, jumlah pegawai yang banyak namun output yang kecil. Temuan Rowat menunjukkan bahwa di negara maju jumlah pegawai negeri 6,4 berbanding 100 orang penduduk dibandingkan dengan 2,6 berbanding 100 orang di negara yang sedang

berkembang. Peningkatan jumlah pegawai negeri terutama setelah kemerdekaan, sebagaimana dapat dilihat di bawah ini untuk kasus Indonesia

Perilaku eksekutif pada birokrasi di negara-negara berkembang mempunyai keunikan tersendiri, sesuai dengan lingkungan sosial politik yang ada. Karya Ever dan Tilman menarik untuk diungkapkan dalam kontes ini dengan mengemukakan hukum Parkinson. Northcote Parkinson, seorang guru besar Universitas Singapore mengemukakan hukum Parkinson (Bp) tentang perilaku eksekutif birokrasi publik di negara berkembang, yaitu:

- Setiap pejabat negara berkeinginan untuk meningkatkan jumlah bawahannya;
- Mereka saling memberi kerja (yang tidak perlu). Akibatnya birokrat cenderung meningkat terus jumlah pegawainya tanpa memperhatikan tugas-tugas yang harus mereka lakukan.

Tabel 1. Parkinsonisasi (Bp) di Asia Tenggara

Tahun	Indonesia		Muangthai		Malaysia	
	Bp	Bp/P	Bp	Bp/P	Bp	Bp/P
1920	81,5	1,6	83,3	8,8		
1930	111,0	1,8	78,3	6,6		
1940	82,0	1,1	113,5	6,9		
1950	303,5	3,7	163,6	7,9	60,5	11,5
1960	393,5	4,1	221,4	8,4	139,3	20,2
1970	515,0	4,4	235,0	6,8	293,0	26,0
1980	2047,0	13,9	354,6	7,6	550,0	40,6

Bp= pegawai negeri dalam ribuan; Bp/P=pegawai negeri per 1000 penduduk

Sumber: Dieter-Ever dan Tilman (1992: 233).

Perilaku eksekutif di birokrasi publik daerah di Indonesia mengalami perubahan signifikan terutama dalam merekrut pegawai baru, selain masih diwarnai oleh hukum Parkinson, juga sangat diwarnai hukum keluarga. Artinya rekrutmen pegawai ditujukan untuk mengakomodasi keluarga, saudara atau teman dengan jumlah imbalan tertentu. Perilaku eksekutif yang selalu ingin menambah bawahan sebagaimana dikemukakan oleh Parkinson berbeda dengan perilaku eksekutif birokrasi publik yang selalu berusaha mempertahankan otonomi.

2. Kapasitas

Birokrasi di negara yang sedang berkembang tidak mempunyai kemampuan administrative. Sebagai contoh keterlambatan instansi pemerintah membuat rencana operasional di Nigeria menyebabkan keterlambatan pelaksanaan proyek pengolahan limbah dan drainase. Demikian pula dalam kasus Thailand proyek pembangunan kota terlambat karena proses dan prosedur panitia proyek. Di

Liberia, prosedur hukum untuk pembebasan lahan menyebabkan keterlambatan pelaksanaan proyek perumahan. Hal yang umum di Indonesia, proses lelang proyek hanya untuk memenuhi proses formal dan justru menjadi anjang kolusi antara birokrat dengan pengusaha.

3. Bias Birokrasi

Chambers menyatakan bahwa pembangunan birokrasi mengakibatkan bias terhadap masyarakat desa yang miskin. Karena itu ia melihat terdapat enam macam bias yang terjadi dalam pembangunan masyarakat desa miskin yaitu:

- a. Spatial biases.
- b. Project bias.
- c. Person biases.
- d. Dry season bias.
- e. Diplomatic biases.
- f. Professional biases.

Lebih lanjut Chambers menyatakan bahwa negara salah melihat (menilai) realitas yang sesungguhnya terjadi dalam wilayah pedesaan dan ini terus berlanjut dalam hal mengaplikasikan model-model pembangunan pedesaan yang tidak sesuai. Sehingga hal yang penting disini adalah membawa administrator dan profesional pembangunan lebih dekat dengan realitas.

4. Jender dan Birokrasi

Pada 1981, Asisten Sekjen PBB menyatakan bahwa wanita tidak akan dapat memberikan suatu kontribusi penuh dalam pembangunan hingga terdapat semakin banyak wanita yang terdapat dalam proses perencanaan, dalam administrasi di semua level, dan di segala sektor. Secara umum partisipasi wanita dalam birokrasi memang relatif rendah, sebagai misal di Indonesia hanya terdapat 0,1 persen wanita yang menempati eselon satu dalam sektor publik. Karena itu sebagian besar mereka terkonsentrasi pada level rendah birokrasi. Sehingga dari kacamata ini, birokrasi tidak mencerminkan nilai rasional sebagaimana dicetuskan Weber. Karena dominasi pria dalam birokrasi menjadikan birokrasi sebagai representasi kepentingan mereka.

5. Korupsi

Gould menyatakan, korupsi administrative *adalah institutionalized personal abuse of public resources by civil servants*“, seperti tips, penggunaan sumberdaya publik (tenaga kerja, kendaraan, biaya perjalanan dan akomodasi, memasukkan anggota keluarga yang tidak memenuhi syarat, teman, dan etnis yang sejenis untuk pekerjaan pada sektor publik, menjual aset negara, serta membayar perantara untuk mempercepat pengeluaran paspor).

Dari lima masalah birokrasi di Indonesia dan negara berkembang tersebut sebenarnya berkaitan dengan perilaku birokrasi. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi perilaku birokrat di Indonesia dan birokrasinya sebagai organisasi,

terutama dalam fungsinya sebagai pelayan publik? Bagaimana perilaku birokrat dalam berbagai level organisasi? Mengapa birokrat dan birokrasi berperilaku tertentu? Tuliskan singkat ini berusaha mendeskripsikan secara teoritis dengan studi literatur tentang perilaku birokrat dan birokrasi.

SEJARAH BIROKRASI

Kedudukan publik didalam birokrasi publik dapat dirunut pada abad ke-18 di Eropa. Tulisan tentang dan kritik para teoritis terhadap birokrasi publik sejak abad ke-18, yang dimulai dari M de Gourdnay tentang manfaat birokrasi bagi masyarakat? Apakah tujuan dasar dibentuknya birokrasi pemerintah? Bagaimana pelaksanaan fungsi pelayanan birokrasi terhadap masyarakat? Istilah birokrasi pertama kali M. de Gournay pada abad ke 18. Namun istilah yang digunakan Gournay adalah *bureaumania*, yang mengacu kepada suatu penyakit yang melanda pemerintahan ditandai dengan ...biasanya dikeluhkan dengan pejabat, juru ketik, para sekretaris, para inspektur dan para intendan yang diangkat bukannya untuk menguntungkan kepentingan umum, bahkan kepentingan umum itu nampak karena adanya para pejabat (Martin Albrow, 1996, h. 1). Istilah *bureau* diartikan meja tulis atau suatu tempat pejabat bekerja, dan dalam kamus Akademi Perancis pada tahun 1798 diartikan sebagai: "kekuasaan dan pengaruh dari para kepala dan staf biro pemerintahan" (Martin Albrow, 1996, h. 3).

Pada dasarnya pemahaman orang-orang di Eropa pada abad ke-18 tentang organisasi pemerintahan lebih banyak ditujukan pada ekses negatif organisasi pemerintah yang selanjutnya dinamakan birokrasi, sebagaimana ditulis oleh novelis Perancis, Balzac pada tahun 1836 yang berjudul *Les Employes* turut mempopulerkan istilah birokrasi pada waktu itu berikut ini:

"Sejak 1789, Negara atau yang anda suka menyebutnya *La Patrie* telah menempati kekuasaan tertinggi. Para juru tulis tidak lagi mengambil perintah mereka langsung dari seorang hakim pertama yang sesungguhnya...dan karena itu birokrasi, kekuasaan raksasa yang dipegang oleh para *pignie* muncul didunia. Barangkali Napoleon memperlambat pengaruhnya sesaat, karena segala sesuatu dan semua manusia dipaksa tunduk kepada keinginannya. Akan tetapi birokrasi telah diorganisasikan secara mantap, dibawah pemerintahan konstitusional yang memiliki kebaikan alamiah sedang-sedang saja, yang senang dengan pernyataan-pernyataan dan laporan-laporan yang pasti, suatu pemerintahan yang digambarkan sebagai cerewet dan suka mencampuri urusan orang lain, ringkasnya, seperti isteri pemilik took kecil" (dalam Martin Albrow, 1996, hh. 3-4)

Demikian pula tulisan-tulisan lain yang muncuk di daratan Eropa pada waktu itu seperti di Jerman. Seorang penulis Jerman bernama Johan Gorres dalam bukunya *Europe and the Revolution*, dinyatakan bahwa birokrasi telah menjadi institusi negara seperti tentara. Kehadiran birokrasi dengan prinsip-prinsip disiplin, promosi, penghargaan kelompok dan sentralisasi.

Sedangkan di Inggris, John Stuart Mill menulis sebuah essays tentang birokrasi pada abad ke-19. Ia menentang pemusatan ketrampilan dan kepentingan masyarakat di tangan birokrasi, yang menyebabkan rendahnya kemampuan negara-negara kontinental (Albrow, 1995, h. 8). Dalam tulisannya yang lain, *Representative Government* (1861), Mill secara khusus menjelaskan tentang birokrasi sebagai salah satu bentuk pemerintahan yang mengacu kepada pemerintahan yang dilajakankan oleh orang-orang professional. Pemerintahan yang mengakumulasikan pengalaman, terlatih dan orang-orang yang tekun.

Dapat dipahami bahwa perkembangan konsep birokrasi di negara-negara Eropa sangat dipengaruhi oleh revolusi politik yang terjadi di Perancis. Edmund Burke seorang pemikir politik menyebutkan bahwa revolusi Perancis telah mendorong penghormatan terhadap hak-hak manusia. Revolusi norma berpikir yang jelas, tidak meragukan, mengenyampingkan tradisi-tradisi dan kebiasaan social selama berabad-abad, untuk membentuk kembali sebuah perencanaan yang dapat dimengerti dan secara rasional dapat dibenarkan (Burke dalam David Thomson, 1986, hh. 177-8). Oleh karena itu, refleksi dari M. de Gournay memang didasarkan kepada realitas social di Perancis pada waktu itu, yang banyak mengeritik pemerintah karena tidak membela kepentingan rakyat.

Robert Michel dalam bukunya *The Political Parties* (1911) menjelaskan tentang perkembangan partai politik yang akan menjadi oligarki. Ia menunjuk bagaimana para pemimpin badan-badan yang memiliki ribuan anggota mendapat perlunya merekrut pejabat full time untuk digaji. Para pekerja tersebut menjadi spesialis dalam berbagai aspek yang diperlukan organisasi. Mereka menjadi pemimpin professional, dipencilkan dari keanggotaan umum oleh latar belakang budaya mereka. Secara alamiah hierarki jabatan-jabatan tergantung pada gaji yang dibayarkan partai kepada mereka (dalam Albrow, h. 25).

Dapat dikatakan bahwa konsep birokrasi yang diajukan oleh Max Weber masih menjadi acuan sampai sekarang ini, walaupun mendapat berbagai kritik dari ilmuwan-ilmuwan lain. Dalam bukunya *Wirtschaft und Gesellschaft* (1921) ia mengemukakan gagasan tentang *Verband*. Istilah ini mengacu kepada negara, partai politik, gereja, sekte dan firma, yang memiliki tatanan hubungan-hubungan social, yang mana individu-individu didalamnya memiliki tugas-tugas khusus dan struktur hierarkis. Kehadiran seorang pemimpin merupakan suatu kebutuhan bagi organisasi (dalam Albrow, h. 27). Untuk mengatur tingkah laku manusia diperlukan seperangkat aturan (*Ordnung*). Peraturan adalah konsep hakiki organisasi, yang dengannya dapat dibedakan tingkah laku manusia bersifat organisasional dan non-organisasional. Aturan-aturan organisasi ini dinamakan Weber sebagai tatanan administrasi (*Verwaltungsordnung*). Lebih lanjut Weber mengatakan bahwa didalam negara modern diperlukan suatu badan administrasi yang dikelola oleh aparat-aparat yang diangkat yang dinamakan birokrasi. Birokrasi ini mempunyai cirri-ciri tertentu, yakni:

1. Para anggota staf adalah pribadi yang bebas dan hanya menjalankan tugas impersonal jabatan mereka;

2. Ada hierarki jabatan yang jelas;
3. Fungsi-fungsi jabatan tertentu ditentukan secara jelas;
4. Para pejabat diangkat berdasarkan suatu kontrak;
5. Mereka dipilih berdasarkan kualifikasi profesional;
6. Mereka digaji dan memiliki hak pensiun;
7. Pos jabatan adalah lapangan kerjanya sendiri;
8. Terdapat suatu struktur karir dan promosi dimungkinkan berdasarkan senioritas dan keahlian (merit) serta pertimbangan keunggulan.
9. Pejabat mungkin tidak sesuai dengan posnya maupun dengan sumber-sumber yang tersedia di pos tersebut.
10. Ia tunduk pada system disipliner dan kontrol yang seragam.

Pemikiran Weber ini sangat berpengaruh pada filosofi dan pengelolaan birokrasi publik sampai saat ini di seluruh dunia. Sistem hirarki, profesionalitas, impersonal dan system merit adalah prinsip-prinsip umum organisasi yang diterapkan pada birokrasi publik, termasuk juga di Indonesia. Nilai yang dijunjung tinggi pada tipologi birokrasi Weber ini adalah rasionalitas dan efisiensi. Dengan kata lain, birokrasi publik harus mengejar nilai efisiensi dan profesionalitas dalam penyelenggaraan tugasnya, termasuk pelayanan kepada masyarakat. Dalam perspektif ini, keberhasilan pelayanan oleh birokrasi publik dinilai dari pencapaian efisiensinya.

Milton J. Esman yang menulis sebuah artikel pada abad ke-20 pun penerapan prinsip-prinsip Weberian dalam birokrasi publik, yakni:

"The main operating agents of these states were their large bureaucratic structures. Whether formally government departments or quasi-government corporations, they functioned similarly and according to the same logic of hierarchy and formal rule. The deficiencies and dysfunctions of bureaucracy were widely recognized-and lamented-by scholars, while bureaucrats were fair game in all societies for frustrated politicians" (in Ali Farazmand, 1990, p. 457).

BUDAYA DAN PERILAKU BIROKRASI DI INDONESIA

Budaya birokrasi pelayanan publik menarik untuk dikaji. Budaya organisasi sebenarnya merupakan system tindakan yang berbeda dalam organisasi yang telah terpola dalam mengarahkannya untuk menanggapi rangsangan dari luar dengan cara yang berbeda (Wilson, 1989, h. 93). Sebagaimana disebutkan di atas birokrasi patrimonial masih sangat mewarnai birokrasi pelayanan publik di Indonesia. Sistem tindakan yang terpola dalam menghadapi warganegara antara organisasi pemerintah satu dengan yang lain akan berbeda sesuai dengan budaya organisasinya. Pada organisasi yang patrimonial, pola pelayanan akan sangat berorientasi pada pelayan dan bukan pada pelanggan. Yang menarik selain, secara internal budaya organisasi mempengaruhi sikap dan perilaku birokrat,

tetapi juga lingkungan politik yang melingkupinya. Setidaknya pembahasan budaya birokrasi menyangkut pada aspek-aspek sebagai berikut (Schein, 1992):

- (1) Keteraturan perilaku anggota organisasi dalam berinteraksi
- (2) Norma kelompok
- (3) Nilai yang diartikulasikan
- (4) Filosofi formal
- (5) Aturan main;
- (6) Iklim organisasi
- (7) Ketrampilan anggota yang disyaratkan
- (8) Kebiasaan berpikir, model mental dan paradigma bahasa dalam organisasi;
- (9) Shared meaning
- (10) Simbol yang menyatukan.

Perilaku kelompok merupakan salah satu aspek budaya organisasi, termasuk birokrasi publik yang menjadi fokus peneliti. Yang kedua, norma kelompok yang berupa standard dan nilai implisit dalam kelompok, misalnya yang senior menerima honor lebih besar, yang eselon tinggi menerima honor lebih tinggi dan seterusnya. Aspek ketiga dari budaya organisasi dapat pula berupa nilai yang diartikulasikan, seperti birokrasi pemerintah berusaha mengartikulasikan nilai pelayanan prima. Filosofi formal biasanya dinyatakan dalam dokumen perencanaan organisasi, misalnya polisi sebagai pelayan dan pengayom masyarakat pada filosofi POLRI. Aspek budaya berupa turan main biasanya mengacu kepada aturan main implisit, misalnya tata cara bagi anggota baru yang masuk dalam suatu birokrasi publik.

Ketika sebuah birokrasi publik menghadapi situasi lingkungan yang berbeda dengan cara lama atau dengan dengan cara yang sama sekali baru. Wilson menyebutkan ada tiga faktor yang mempengaruhi perilaku ini yaitu sikap anggotanya, teknologi organisasi dan tindakan-tindakan penting yang dilakukan pada situasi tertentu.

SIKAP DAN PERILAKU

Pembahasan sikap dan perilaku anggota birokrasi pelayanan publik secara empiris cukup langka dilakukan oleh para ahli, terutama di Indonesia. Bagaimana perilaku birokrasi secara organisasional maupun secara individual dalam suatu konstelasi politik tertentu. Apabila studi akan dilakukan maka pendekatan interdisipliner harus digunakan untuk menjelaskan dan memahami perilaku birokrat dan birokrasi di negara berkembang. Konsep ideal birokrasi Max Weber ternyata sangat berbeda dengan realitas empiris bilamana kita mengamati perilaku dan budaya birokrasi. Perry (1997) dalam penelitiannya membedakan tiga motif birokrat organisasi publik dalam memberikan pelayanan publik, yaitu motif instrumental, motif normative dan motif afektif. Motif instrumental mengacu kepada motif berpartisipasi dalam formulasi kebijakan publik, komitmen pada

program publik untuk identifikasi pribadinya, dan advokasi pada kepentingan khusus, misalnya kepentingan pribadi atau kelompok. Motif normative mengacu kepada kehendak untuk melindungi kepentingan umum, loyalitas dan tugas pada pemerintah dan keadilan social. Sedangkan motif afektif menunjukkan pada komitmen pada kepentingan umum dan patriotisme.

James Q Wilson membagi tiga kategori birokrat dalam organisasi pemerintah menurut hirarki dalam organisasi, yaitu operator, manajer dan eksekutif. Ia berusaha menggambarkan perilaku tiga jenis birokrat tersebut dalam melaksanakan tugas-tugas kesehariannya. Operator yang dimaksud adalah birokrat yang bertugas di bagian *frontline* organisasi yang berhadapan langsung dengan masyarakat dan masalah

Operator yang dimaksud oleh Wilson adalah birokrat pada hirarki bawah, yang berhadapan langsung dengan masyarakat yang dilayani. Organisasi publik mempunyai *goal* yang sangat tidak jelas dan untuk memahaminya kita harus melihat bagaimana pelayanan frontline belajar apa yang dilakukan. Goal yang tidak jelas dan sangat umum ini dapat kita lihat dalam pernyataan visi birokrasi pelayanan publik, seperti Dinas Pendidikan mempunyai visi tercapainya masyarakat yang cerdas, Dinas Pertanian mempunyai visi "tercapainya kesejahteraan petani" dan seterusnya. Oleh karena itu yang paling penting bagi organisasi publik adalah mendefinisikan tugasnya . Dalam hal ini ada tiga jenis perilaku birokrat bawah dalam menjalankan, yaitu mendefinisikan tugas sebagai goal, tugas dalam situasi tertentu yang berdasarkan pada tugas sehari-hari, mendefinisikan tugas sebagai harapan kelompok. Pada yang terakhir ini, perilaku organisasi publik tidak lebih sebagai jumlah dari perilaku rasional yang mementingkan diri sendiri. Dalam situasi tertentu, solidaritas kelompok menjadi sumber motivasi dari penentu dalam mendefinisikan tugas yang dapat dilakukan atau yang tidak dapat dilakukan. Dapat pula dalam mendefinisikan tugas, birokrat mendasarkan pada pengalaman sebelumnya

Tabel 2. Cara Operator Menterjemahkan Tugasnya

	Goal	Situasional	Harapan Kelompok
Cara menterjemahkan tugas	Tugas yang dilaksanakan sesuai dengan operasional goal, dan bukan official goal	Situasi lapangan	Sesuai dengan kelompok kerja
Contoh	Goal Dinas Kesehatan versus goal perawat	Polisi melayani masyarakat vs melindungi bisnis tertentu	Menjaga hutan vs kebutuhan kelompok pada uang

Sikap dan perilaku birokrat juga sangat mempengaruhi pelaksanaan tugas sesuai dengan situasi yang ada. Pada banyak kasus, sikap birokrat akan mempengaruhi perilakunya, seperti penelitian Donald Black dan Albert Reiss tentang sikap rasial polisi. Sebagian polisi yang berkulit putih mempunyai sikap rasial dan bahkan fanatik, namun pada saat mereka menangkap tersangka kejahatan sikap tersebut tidak mempengaruhi perilakunya. Point penting yang diperhatikan adalah mungkin organisasi merubah perilaku anggotanya tanpa merubah sikapnya. Sebaliknya perlakuan *system reward* dan hukuman ternyata efektif merubah perilaku dan tidak pada sikap, atau rendahnya moral pekerja tidak mempunyai pengaruh besar pada produktivitas.

Dalam mendefinisikan tugas, birokrat sering mengacu pada pengalaman awal pada waktu mereka bekerja. Organisasi yang baru dibentuk biasanya merekrut pegawai yang berasal dari berbagai instansi, dan mereka mendefinisikan tugas pada saat pengalaman pertamanya. Pengalaman bekerja di organisasi sebelumnya akan mempengaruhi bagaimana mereka melakukan tugas di organisasi baru tersebut. Bagaimana bila profesional bekerja dalam birokrasi pemerintahan? Mereka mendefinisikan tugasnya lebih pada standard kelompok *reference* dari pada manajemen internal. Apakah tidak sebaliknya kaum profesional justru mengikuti budaya birokrasi publik yang ada dan justru tidak membawa perubahan? Banyak kaum profesional justru memberikan justifikasi pada tradisi birokrasi yang lama. Yang penting untuk dicatat adalah penelitian Wilson bahwa sikap aparat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sangat tergantung kepada sikap mereka pada evaluasi sejauh mana *reward dan pinalti* yang diperoleh dari tindakan yang dilakukan (Wilson, 1989, h. 52). Dengan kata lain apakah tindakan dalam memberikan pelayanan kepada seorang anggota masyarakat akan memperoleh ganjaran yang cukup baik berupa materiil maupun immaterial. Sebaliknya bilamana aparat melihat bahwa perilakunya akan memperoleh hukuman (pinalti) mereka cenderung akan menghindar. Reward bagi birokrat lebih banyak bersifat non-material yang mencakup tugas jenis, yaitu

- (1) a sense of duty dan puporse;
- (2) Status dan power
- (3) Benefit dari bagian organisasi

Dari studi Prottas pada birokrasi pelayanan social untuk warganegara yang tidak mampu ditemukan bahwa perilaku aparat pelayanan di tingkat bawah sangat tergantung pada perilaku klien yang dilayani. Bilamana kliennya sangat menuntut, agresif dan banyak mengetahui tentang pelayanan, perilaku aparat cenderung kurang responsive. Sebaliknya, bilamana perilaku kliennya kooperatif, perilaku aparat cenderung responsive. Dalam kasus ini, perilaku aparat pada tingkat bawah akan cenderung menghindari pada situasi dan kondisi pelayanan publik dimana kliennya sangat agresif dan menuntut, sebaliknya perilaku mereka akan lebih renponsif dan ramah pada klien yang kurang menuntut. Dipahami bahwa karena perilaku responsive kurang mendapat penghargaan yang lebih baik daripada pada aparat yang responsive. Sebaliknya aparat yang kurang responsive tidak mendapat hukuman.

Ideologi politik pun sangat mempengaruhi sikap dan perilaku birokrat. Di Amerika Serikat, birokrat Pemerintah Federal lebih liberal daripada penduduk dan para eksekutif di sector swasta. Oleh karena situasi dalam organisasi publik yang liberal tersebut akan membentuk perilaku para anggota. Sebaliknya dalam kasus birokrasi di Indonesia, ideology politik yang telah tertanam sejak lama adalah ideology pembangunan dan ketertiban, yang pada substansinya memandang suatu kehidupan politik tanpa ideology adalah sama dengan memandang suatu masyarakat tanpa konflik dan suatu bangsa tanpa harapan suatu keadaan yang tidak akan ditemukan dalam masyarakat kontemporer manapun, apalagi dalam suatu negara baru seperti Indonesia (Liddle, dalam Mohtar Mas'oeed, 1989, h. 132). Dalam melaksanakan birokrasi pemerintah telah diarahkan untuk mengendalikan masyarakat, dengan memusatkan pengambilan keputusan publik pada dirinya.

Dalam mendefinisikan tugasnya, birokrat sangat dipengaruhi oleh kepribadian. Robert K Merton menunjukkan dalam organisasi yang besar dan kompleks, operator cenderung lebih menghargai cara daripada tujuan dan mereka lebih mengikuti peraturan yang benar daripada mencapai goal organisasi, yang disebutnya sebagai "goal displacement", dimana nilai-nilai instrumental menjadi nilai-nilai terminal (antara). Goal displacement adalah pengalihan goal organisasi publik dari goal yang sebenarnya. Sebagai contoh goal Dinas Tata Kota adalah mengendalikan penggunaan tanah di kota tertentu, namun beralih menjadi penggalian dana dari masyarakat dengan menggalakkan pemberian atau pemutihan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB). Semakin banyak IMB semakin besar pula pendapatan asli daerah yang dapat diperoleh.

Di tingkat menengah terdapat sekelompok aparat dalam level menengah yang disebut oleh Wilson sebagai manajer. Pekerjaan mereka dalam birokrasi pelayanan publik adalah bukan pada pekerjaan orparsional tetapi pada pekerjaan

mengelola organisasi dari hambatan-hambatan lingkungan, terutama lingkungan politik yang sangat dinamis. Bagi birokrasi publik, lingkungan politik menjadi sangat tidak pasti dan perlu dikelola sedemikian rupa agar tidak merugikan organisasi. Wilson menyebutkan organisasi pemerintah berada dalam empat jenis lingkungan politik, yakni (1) terdapat satu kelompok kepentingan yang mendukung organisasi pemerintah; (2) terdapat satu kelompok kepentingan yang mengorbankan goal; (3) terdapat dua atau lebih kelompok kepentingan yang konflik satu sama lain terhadap goal atau (4) tidak ada kelompok kepentingan yang penting. Dalam kondisi pertama, organisasi pemerintah adalah hasil dari politik klien, yang terjadi ketika benefit mempunyai nilai per kapita tinggi dan nilai biaya per capita rendah. Benefit ini dinikmati oleh sekompok kepentingan dan biaya dibebankan pada sebagian besar masyarakat. Kondisi sebaliknya merupakan *entrepreneurial politics*, yang mana biaya dibebankan pada sejumlah industri, profesi atau daerah tetapi benefit dinikmati oleh banyak pihak, walaupun tidak semua anggota masyarakat. Pada kondisi ketiga menghasilkan pola *interest group politics*, yang mana program sebuah organisasi pemerintah menghasilkan biaya per kapita dan benefit per kapita tinggi, misalnya konflik antara Ormas Islam dengan Ormas non-Islam tentang Undang-undang Sisdiknas. Dalam kondisi terakhir akan terjadi *majoritarian politics*, yang mana tidak ada kelompok kepentingan yang menentang dan mendukung program organisasi pemerintah. Benefit mempunyai nilai per kapita rendah karena tidak ada pihak yang berusaha memperolehnya dan biaya per kapita rendah karena tidak ada pihak yang mengorganisir untuk menentangnya. Dari empat jenis lingkungan politik ini kemudian akan menghasilkan empat jenis instansi pemerintah, yaitu instansi klien, instansi entrepreneurship, instansi kelompok kepentingan dan instansi majoritarian. Kesimpulan penting yang diajukan penulis adalah sejauh mana pengaruh kelompok kepentingan pada instansi pemerintah tergantung pada empat faktor, yakni (1) sejauh mana keinginan dan harapan legislator pada dampak; (2) tingkat kewenangan diskresional yang dimiliki oleh anggota instansinya; (3) karakteristik kepentingan dari lingkungannya; (4) hubungan antara perilaku yang diharapkan dengan insentif klien. Bilamana lembaga legislatif menginginkan sebuah instansi menguntungkan sebuah kelompok, maka akan memperjelas preferensinya. Bilamana lembaga legislative tidak mempunyai kesepakatan pada satu kepentingan, maka sebuah instansi pemerintah akan menggunakan kewenangan diskresinya. Penggunaan kewenangan ini akan dipengaruhi oleh apakah biaya dan benefit kebijakannya didistribusikan sehingga menguntungkan klien, pengusaha, kelompok kepentingan atau sebaliknya tidak sama sekali. Demikian pula apakah sebuah instansi pemerintah akan dipengaruhi oleh sebuah kelompok kepentingan tergantung kepada kepentingan klien atau kepentingan lawannya. Bilamana *reward* yang diterima lebih baik bila memenuhi kepentingan klien, maka perilaku birokrat akan membela kliennya. Dengan kata lain, birokrat sesungguhnya sangat mementingkan dirinya sendiri daripada pelayanan kepada masyarakat.

Setiap organisasi mempunyai sebuah budaya, sebagai suatu cara berpikir tentang tugas pokok dan hubungan antar manusia didalam organisasi. Keterkaitan antara tugas dan budaya ini dikonseptualisasikan oleh penulis sebagai berikut:

- (1) Tugas birokrasi yang bukan merupakan bagian dari budaya organisasi tidak akan muncul atau dilaksanakan, sebaliknya tugas yang merupakan budaya dari organisasi akan dominan;
- (2) Organisasi yang mempunyai dua atau lebih budaya akan mengalami konflik antara satu dengan bagian lainnya;
- (3) Organisasi akan resisten terhadap tugas baru bilamana tidak sesuai dengan budaya dominannya.

Sebagai contoh CIA Amerika Serikat yang mempunyai *official goal* menjaga keamanan negara dan menjalankan tugas intelijen, pada kenyataannya lebih banyak menjalankan tugas intelijen clandestine (tugas hitam) daripada analisis intelijen (tugas putih). Kasus pemalsuan uang yang justru dilakukan oleh salah seorang pejabat Badan Intelijen Negara bidang Pemalsuan Uang dan dilakukan di Kantor Badan Intelijen Negara (BIN) Indonesia (Kompas, 3 Januari 2005) menunjukkan bahwa budaya organisasi yang ada lebih diwarnai oleh budaya birokrasi Orde Baru daripada menjalankan tugas keamanan negara. Banyak kasus pengeboman dan pemalsuan uang tidak dapat diantisipasi oleh BIN. BIN selama ini dan terbiasa melakukan tugas mengawasi masyarakat demi stabilitas politik daripada menjaga keamanan negara dari intervensi asing.

Dalam semua undang-undang kepegawaian, termasuk di Indonesia selalu disebutkan bahwa pegawai negeri berdasarkan pada merit system daripada koneksi politik, mengelola pegawai secara efektif dan memperoleh perlakuan yang adil. Namun dalam pelaksanaannya, tiga prinsip ini selalu dilanggar atau setidaknya system rekrutmen tidak sesuai dengan harapan. Di Indonesia, masalah rekrutmen justru lebih kompleks. Sistem rekrutmen yang sarat dengan KKN dan sumber pegawai negeri yang lebih rendah.

Manajemen sumberdaya manusia di birokrasi publik, seperti appraisal, klasifikasi dan system imbalan. Bonus dan system penggajian tidak berkaitan dengan kinerja organisasi, yang sangat berbeda dengan organisasi swasta. Demikian pula pemecatan seorang pegawai negeri sangatlah sulit. Dapat disimpulkan bahwa terdapat dilemma dalam manajemen sumberdaya manusia di birokrasi pemerintah, yaitu antara birokratisasi dan profesionalisasi. Pada aspek pertama berisikan peraturan tentang siapa yang dapat diangkat, bagaimana dikelola dan apa yang dikerjakan; sedangkan aspek kedua menyangkut pencarian kebenaran diatas kepentingan pribadinya. Namun *anomali* terjadi bias profesional bekerja di organisasi pemerintah berdasarkan norma-norma profesional, dilain pihak juga harus bertanggungjawab berdasarkan pada aturan hokum dan administrative.

EKSEKUTIF

Salah satu tugas penting eksekutif birokrasi publik adalah memelihara organisasi. Dalam birokrasi publik, memelihara organisasi dilakukan dengan menjaga sumberdaya ekonomi dan manusia dan paling penting dukungan politik. Setiap organisasi publik menginginkan anggaran yang besar yang mengabaikan kenyataan bahwa seringkali terjadi tradeoff antara anggaran yang besar dengan kompleksitas tugas dan constraints berganda di lain pihak. Namun juga anggaran yang meningkat akan menyebabkan otonomi organisasi menurun. Selznick membagi dua jenis otonomi yaitu otonomi eksternal dan internal. Otonomi eksternal mengacu kepada kebebasan dalam yurisdiksinya; tidak ada rivalnya dan *constraints* politik yang minimum dari atasan. Otonomi internal mengacu kepada identitas dan misi yang dipahami sebagai tugas pokok organisasi. Eksekutif dari sebuah organisasi publik dalam meningkatkan otonomi dengan menurunkan biaya pemeliharaan organisasi melalui minimalisir jumlah stakeholder eksternal, rival dan memaksimalkan kesempatan operator organisasi untuk mengembangkan perasaan kohesif. Penulis lebih lanjut menjelaskan eksekutif berjuang untuk otonomi organisasi melalui (1) mencari tugas yang tidak dilaksanakan oleh instansi lain; (2) menghantam organisasi lain yang ingin melaksanakan tugas instansi anda; (3) menghindari tugas yang berbeda dengan misi organisasi; (4) berhati-hati pada kerjasama; (5) menghindari tugas yang menimbulkan konstituensi/klien terpecah atau hilang; (6) menghindari kesalahan-kesalahan masa lalu. Apa yang dijelaskan Wilson hanya dalam konteks hubungan suatu organisasi dengan organisasi lain.

Bagaimana kalau lingkungan tidak dapat dikontrol oleh seorang eksekutif yang bersangkutan dalam memperoleh otonomi? Ketidakpastian politik dalam system politik demokratis adalah hal yang biasa terjadi. Pada hari ini, si A sangat berkuasa, namun pada besok pagi si B. Pada hari ini komisi A yang sangat berkuasa, namun berubah pada hari lain ke komisi B. Terry A Moe (h. 124) menyebut ketidakpastian politik adalah efek dari pilihan aktor politik ketika mereka memperoleh benefit dalam berkuasa. Mereka mengetahui apapun kebijakan dan struktur pada hari ini mungkin dikendalikan otoritas lain pada masa yang akan datang, aktor-aktor yang mempunyai kepentingan berbeda akan mempertahankan atau menghancurkannya. Jika keputusan autoritatif untuk terus berkuasa dan menikmati benefit untuk pembuat keputusan di masa yang akan datang, mereka akan mengisolasi diri dari exercise of authority. Dalam lingkungan politik yang tidak pasti, seorang eksekutif melakukan dua jenis strategi Terry A Moe dalam Williamson, h. 144), yaitu:

- (1) Strategi pertukaran yang saling menguntungkan (*mutually beneficial exchange relation*) dengan kelompok kepentingan dan politisi yang mendukung kebutuhan organisasi; Strategi ini digunakan pada waktu lingkungan dapat dikendalikan, perilaku legislator dapat dihandle dan seterusnya. Strategi ini banyak digunakan oleh kepala daerah setelah diterapkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Strategi

"pembagian uang dan proyek" untuk mengamankan LPJ atau pembahasan APBD.

- (2) Strategi insulasi. Suatu strategi mengasingkan diri sejauh mungkin dari kekacauan politik yang terjadi, dengan cara promosi profesionalisme, kemampuan teknis, pengalaman, dan monopoli informasi Dalam lingkungan politik yang mulai kacau dan tidak jelas aktor dan politisi yang dapat diajak kerjasama, eksekutif menjalankan strategi ini.

Untuk memelihara organisasinya, seorang eksekutif mempunyai strategi yang merupakan interaksi antara temperamen dan situasi (*circumstances*). Strategi yang digunakan adalah advokasi, pengambil keputusan, pemotong anggaran dan negosiator. Perilaku eksekutif di birokrasi publik daerah di Indonesia mengalami perubahan signifikan terutama dalam merekrut pegawai baru, selain masih diwarnai oleh hukum Parkinson, juga sangat diwarnai hukum keluarga. Artinya rekrutmen pegawai ditujukan untuk mengakomodasi keluarga, saudara atau teman dengan jumlah imbalan tertentu. Perilaku eksekutif yang selalu ingin menambah bawahan sebagaimana dikemukakan oleh Parkinson berbeda dengan perilaku eksekutif birokrasi publik yang selalu berusaha mempertahankan otonomi.

KONTEKS (LINGKUNGAN)

Birokrasi tidak berada dalam ruang hampa, tetapi dalam konteks tertentu. Kenyataan ini sedikit banyak tidak berbeda dengan di Indonesia saat ini, DPR dan DPRD lebih merupakan pemerintah mikro, karena hak-hak mengesahkan program, anggaran, pengangkatan sekda atau direktur jenderal atau menginvestigasi pemerintah. Pada organisasi yang mempunyai *outcome* yang dapat diobservasi (*procedural and craft agency*), seperti Badan Kepegawaian Negara, Departemen Kesehatan, Badan Pengendalian Dampak Lingkungan, Kementerian Negara Infrastruktur dan Wilayah, pengaruh DPR cukup dominan. Namun pada organisasi produksi, pengaruh DPR tidak begitu dominan. Pengaruh dominan juga didorong lingkungan politik pada waktu itu. Respon birokrasi terhadap kontrol lembaga legislative sangat bervariasi, yang antara lain dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- (a) Mengakomodasi kepentingan politik anggota lembaga legislative dalam daerah pemilihannya;
- (b) Memberikan imbalan kepada mereka dari proyek yang disetujui;
- (c) Menjaga reputasi lembaga;

Perubahan birokrasi yang ingin dibahas oleh Wilson dengan melihat terlebih dahulu masalah, peraturan dan kekuatan pasar. Masalah yang dihadapi birokrasi publik adalah inakuntabilitas, inefisiensi, korupsi dan ketidakadilan pelayanan publik. Masalah efisiensi pun sangat sulit diterapkan pada birokrasi publik. Efisiensi adalah ratio input dan output. Sedangkan dalam birokrasi publik, output mempunyai banyak nilai, seperti reputasi untuk integritas, percaya diri untuk

rakyat dan dukungan dari kelompok kepentingan. Dalam birokrasi publik, terdapat banyak constraints dalam meningkatkan efisiensi. Yang paling penting baginya adalah mencapai sejumlah social goal dan meningkatkan produktivitas. Oleh karena itu dalam menafsirkan efisiensi sebagai berikut:

- Perilaku menurunkan biaya tidak sama dengan meningkatkan efisiensi;
- Perilaku menurunkan biaya dan menghilangkan korupsi tidaklah sama dengan meningkatkan efisiensi.

KESIMPULAN

Eksplorasi dan eksplanasi teoritis serta penulis lain tentang perilaku birokrat mulai dari level atas sampai ke bawah diperoleh beberapa kesimpulan penting, yaitu:

- (1) Terdapat tiga tipe birokrat dalam birokrasi publik, yaitu operator, manajer dan eksekutif yang mempunyai perilaku yang berbeda satu sama lain;
- (2) Perilaku ketiga tipe birokrat tersebut pada dasarnya rasional dalam menentukan pilihan dan selalu menjaga kepentingannya;
- (3) Perilaku birokrasi sangat ditentukan oleh perilaku eksekutifnya terutama dalam memahami budaya organisasinya dan sekaligus juga kekuatan dan kelemahannya dan hubungan dengan pihak luar organisasi.

DAFTAR PUSTAKA

Albrow, Martin (1960), *Bureacracy*, Th Free Press, New York.

Dwijanto, Agus. Dkk (2002), *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan-UGM, Yogyakarta.

Evers, Hans-Dieter dan Tilman Schiel (1992), *Kelompok-kelompok Strategis, Studi Perbandingan tentang Negara, Birokrasi dan Pembentukan Kelas di Dunia Ketiga*, Yayasan Obor, Jakarta.

Mas'ood, Mohtar (1989), *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-197*, LP3ES, Jakarta.

Williamson, Oliver E. (ed) (1990), *Theory Organization From Chester Barnard to the Present and Beyond*, The Oxford University Press, Oxford.

Schein., Edgar H. (1992), *Organizational Culture and Leadership*, Jossey Bass-Publisher, San Francisco.