

# SURAT SESDALOPBANG

Sofian Effendi

Para pengamat birokrasi publik dan bisnis sering menemukan kedua persekutuan kerjasama tersebut memiliki perilaku yang berbeda karena kondisi, lingkungan, termasuk budaya, yang berbeda. Keadaan ini nampak jelas bila kita perhatikan kinerja kedua birokrasi tersebut yang berbeda secara mencolok. Birokrasi bisnis rata-rata memiliki kinerja yang baik, produktivitas dan efisiensi yang tinggi serta diiringi oleh kemampuan adaptasi dan fleksibilitas yang tinggi pula, sedangkan birokrasi publik sering diasosiasikan dengan kinerja yang kurang baik, efisiensi dan produktivitas rendah serta kurang mampu mengadaptasikan dirinya dengan perubahan cepat yang terjadi di lingkungan yang harus dilayaninya. Dengan kata lain, fleksibilitas birokrasi publik untuk menyesuaikan dirinya dengan perubahan yang ingin diciptakannya lebih rendah dari organisasi swasta.

Banyak teori telah dirumuskan para ahli organisasi untuk menerangkan perbedaan kinerja dua jenis birokrasi tersebut. Para penganut pendekatan mikro organisasi seperti pemenang Hadiah Nobel bidang manajemen, Herbert Simon, tokoh sosiologi organisasi, Amitai Etzioni, dan ahli psikologi organisasi seperti Edward Lawler, mencoba menerangkan perbedaan kinerja tersebut dari adanya pengaruh faktor-faktor mikro atau intern organisasi seperti sistem penggajian, kondisi kerja, semangat kerja, pola kepemimpinan mau pun faktor mikro lainnya. Menurut penganut teori mikro ini, kinerja birokrasi bisnis lebih tinggi karena sistem penggajiannya lebih baik, budaya organisasinya lebih berorientasi produktivitas, kondisi kerjanya lebih menyenangkan, dan dalam manajemennya diadakan pendelegasian kewenangan yang cukup agresif. Karena itu tak heran bila birokrasi bisnis dapat memacu kinerja organisasi mereka lebih tinggi dari kinerja birokrasi publik seperti nampak dari tingkat produktivitas yang tinggi serta kemampuan beradaptasi yang besar. Sebaliknya, pada birokrasi publik, sistem penggajian yang digunakan adalah PGPS (Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil), yang skala gajinya jauh di bawah skala gaji organisasi swasta. Dengan sistem penggajian seperti ini memang susah mengharapkan produktivitas pegawai negeri akan terpacu mencapai tingkat yang setara dengan produktivitas pegawai perusahaan swasta besar. Selain gaji, budaya kedua birokrasi tersebut memang berbeda. Orientasi produktivitas dan pelayanan pada birokrasi bisnis betul-betul dilaksanakan secara konsekuen. Motto "pembeli adalah raja" dipegang teguh oleh para manajer birokrasi bisnis dan ini menunjukkan betapa kuatnya komitmen mereka pada pelayanan. Sebaliknya, pada birokrasi publik, orientasi seremonial administratif sering lebih dominan dari orientasi produktivitas. Demikian pula orientasi pelayanan belum dilaksanakan luas. Orientasi yang lebih luas dianut adalah orientasi pejabat yang berhasil ditanamkan melalui motto "Abdi Negara" pada lambang KORPRI.

Para penganut aliran makro organisasi mencoba menjelaskan perbedaan kinerja tersebut melalui kaitannya dengan faktor-faktor makro sosial, ekonomi dan politik yang berbeda pada kedua birokrasi tadi. Salah satu diantaranya adalah yang diajukan ahli birokrasi publik Inggris, A.A. Brett, yang menyoroiti mekanisme kontrol yang berbeda. Birokrasi bisnis terpaksa harus bekerja produktif dan memiliki fleksibilitas yang tinggi karena ada mekanisme kontrol yang amat efektif yakni pasar. Bila suatu perusahaan tidak mampu mengantisipasi keperluan pasar, tidak mampu memuaskan para pembeli, dan tidak jeli melihat perubahan-perubahan di pasar, maka perusahaan

tersebut pasti akan bangkrut, seperti yang dialami oleh banyak perusahaan kecil dan besar di negara kita mau pun di negara lain. Sebaliknya, birokrasi publik tidak mengenal adanya mekanisme kontrol yang seefektif pasar. Lembaga legislatif yang seharusnya dapat menjadi mekanisme kontrol bagi birokrasi publik, belum mampu menjalankan fungsi pengawasannya dengan baik selama lembaga tersebut belum bebas dari keterkaitannya dengan birokrasi. Dr. Afan Gaffar, pakar ilmu politik di Universitas Gadjah Mada, menganggap yang melemahkan kemampuan lembaga legislatif di Indonesia adalah sistem politik hegemonistik yang disebabkan oleh dominasi birokrasi dalam kekuatan politik. Dominasi ini tidak akan mengalami perubahan yang berarti pada lima tahun mendatang bila kita lihat hasil pemilihan umum 1992 yang baru usai. GOLKAR, kekuatan politik yang amat didominasi birokrasi publik, kembali mendapat kemenangan yang didukung oleh mayoritas pemberi suara. Karenanya, garis pemisah antara birokrasi publik yang perlu diawasi dan lembaga legislatif yang akan mengawasi amat tipis dan tidak jelas, baik dalam aspirasi politik maupun persepsi tentang fungsi dewan perwakilan. Akibatnya, fungsi pengawasan oleh lembaga tersebut tidak berjalan dengan mulus. Padahal, tanpa pengawasan yang ketat dan fungsional itu, kata Brett, tidak ada yang "mencambuki" birokrasi agar bekerja lebih keras dan lebih efisien. Sementara itu, mekanisme kontrol yang lain seperti Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) mau pun pengawasan sosial oleh media massa belum berjalan mulus dan masih sering tersandung-sandung menghadapi para penguasa yang mewakili "the mighty" birokrasi publik.

#### Surat SESDALOPBANG

Dominasi birokrasi publik yang dihasilkan oleh sistem politik hegemonistik yang telah berkembang sejak awal Orde Baru ini menimbulkan banyak eksese negatif yang merugikan. Salah satu contoh yang masih segar pada ingatan banyak orang adalah berita pada Harian KOMPAS tanggal 4 Juni yang lalu mengenai surat teguran SESDALOPBANG, Solihin G.P., kepada Walikota Jakarta Utara sehubungan dengan sikap dan ucapannya terhadap penetapan PTUN. Tindakan Walikota Jakarta Utara untuk melanjutkan pembongkaran bangunan milik masyarakat di Plumpang, Jakarta, tanpa memperhatikan keputusan PTUN Jakarta, merupakan salah satu contoh apresiasi pejabat terhadap salah satu mekanisme kontrol birokrasi publik yakni lembaga pengadilan.

Sikap melecehkan lembaga peradilan yang ditunjukkan oleh beberapa oknum pejabat ini memang sering timbul karena sifat-sifat otoriter yang dimiliki oleh individu-individu tadi. Tapi, sifat ini menjadi bertambah subur pada suatu birokrasi patrimonial yang hidup dalam suatu lingkungan politik yang hegemonistik. Pada sistem birokrasi seperti ini, orientasi "status quo", mental Asal Bapak Senang (ABS) dan sikap kepenguasaan tumbuh subur seperti sering kita baca dalam koran.

Kembali kepada surat SESDALOPBANG tadi, seperti pendapat Direktur LBH Jakarta dan anggota Komisi I dan Komisi III DPR, memang diragukan apakah teguran tersebut mampu merubah sikap seorang pejabat birokrasi. Nampaknya, untuk perubahan yang lebih fundamental dan berkelanjutan pada birokrasi publik tidak mungkin dilakukan secara ad hoc melalui teguran atau sidak seperti yang dilakukan selama ini. Untuk itu perlu diadakan upaya yang lebih menyeluruh pada struktur, proses, dan orientasi birokrasi publik. Pada Pembangunan Jangka Panjang Tahap II (PJPT-II) nanti fungsi birokrasi publik harus berubah karena Pemerintah tidak akan lagi memainkan peranan sebagai pelaksana pembangunan yang utama. Pemerintah nantinya

lebih berfungsi sebagai fasilitator pembangunan. Pelaksana pembangunan adalah masyarakat itu sendiri. Karena itu kalau memang diinginkan sikap dan perilaku birokrasi publik, upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah, membenahi organisasi dan memperbaiki proses birokrasi publik perlu dilanjutkan dan bahkan ditingkatkan. Orientasi seremonial dan status quo, mental pejabat perlu dikikis habis dan diganti dengan orientasi produktivitas dan pelayanan publik, mental status quo diganti dengan innovativeness dan keberanian membuat terobosan, dan mental pejabat diganti oleh mental pelayanan.

Namun di atas segala upaya tadi, yang paling perlu dikerjakan adalah merubah lingkungan politik hegemonistik tadi menjadi suatu lingkungan politik yang demokratis. Hanya pada lingkungan semacam itu mekanisme kontrol dapat tumbuh dan berfungsi dan perilaku birokrasi politik dapat dikendalikan ke arah yang benar. Upaya tersebut tidak mudah, dan hasil Pemilu 1992 yang baru kita peroleh beberapa jam yang lalu, menunjukkan bahwa upaya itu sukar dicapai dalam waktu 5 tahun mendatang.

Yogyakarta, 10 Juni 1992