

FAKTOR BIROKRASI DALAM KEBERHASILAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PULBIK

M. Fahturrahman

Dosen STAISMAN Pandeglang Banten

Abstrak. Implementasi kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan pemerintah oleh pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah, guna mencapai tujuan serta sasaran tertentu yang diinginkan berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu. Faktor birokrasi pembagian kerja dalam implementasi kebijakan publik, menunjukkan pelaku-pelaku ahli dan profesional dalam tindakan-tindakan mengimplementasikan kebijakan publik. Faktor birokrasi hierarki dalam implementasi kebijakan mempermudah berlangsungnya proses koordinasi, pelaporan, dan pengendalian. Siapa bertanggung jawab apa. Siapa harus bertanggungjawab dan melapor kepada siapa, dan sebaliknya kepada siapa harus meminta laporan dan tanggungjawab. Faktor birokrasi hierarki dalam implementasi kebijakan publik menggambarkan secara rinci tentang tugas, tanggungjawab dan kewajiban suatu jabatan tertentu, apa yang harus dikerjakan, bagaimana cara mengerjakannya dan mengapa pekerjaan tersebut harus dilakukan oleh pelaku implementasi. Faktor birokrasi peraturan formal dalam implementasi kebijakan publik mengharuskan menerapkan peraturan perundang-undangan secara cepat dan teliti. Penerapan peraturan dilakukan oleh tenaga-tenaga yang khusus dididik dan dilatih sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Birokrasi terbentuk karena adanya pengorganisasian yang menuntut adanya struktur, dan aparatur Negara, wewenang, tugas dan tanggungjawab.

Kata Kunci: Hierarki, Pelayanan publik. Pembagian kerja, Struktur, Peraturan Formal,

Abstract. *Implementasi public policy is a series of actions taken by the government by the offender or group of offenders in order to solve the problem, in order to achieve specific goals and targets to be desired based on specific legislation. Factors bureaucratic division of labor in the implementation of public policy, showing the perpetrators of experts and professionals in the actions implementing public policy. Factors bureaucratic hierarchy in the process of policy implementation facilitate coordination, reporting, and control. Who is responsible for what. Who should be responsible and reports to whom, and vice versa whom to ask for reports and responsibilities. Factors bureaucratic hierarchy in public policy imolementasi describe in detail about the duties, responsibilities and obligations of a certain position, what to do, how to do it and why the work should be done by the perpetrators of implementation. Factors formal regulatory bureaucracy in public policy implementation requires implementing legislation quickly and accurately. Implementing regulations carried out by personnel specially educated and trained according to the legislation in force. Bureaucracy formed because of the organization that requires structure, and the State apparatus, authority, duties and responsibilities.*

Keywords: Hierarchies, public services. The division of labor, Structure, Formal Regulation

Pendahuluan

Kebijakan Publik merupakan rangkaian panjang pilihan-pilihan yang kurang lebih berhubungan, termasuk keputusan untuk tidak berbuat, yang dibuat oleh kantor-kantor atau

badan-badan pemerintah. Pendapat tentang pengertian kebijakan publik dapat dilihat beberapa rumusan kebijakan publik untuk diambil maknanya, rumusan yang sederhana dikatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu tindakan pemerintah untuk kepentingan masyarakat. Sementara itu Dye (1987 : 2) mengemukakan bahwa "*public policy is whatever government choose to do or not to do*". Ini menunjukkan bahwa segala sesuatu yang dipilih oleh pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu, merupakan definisi dari kebijakan publik. Kemudian Edwards dan Sharkansky (dalam Islamy, 1994 : 18) menyatakan bahwa "*public policy is what the government say to do or not to do*".

Dari definisi di atas memberikan gambaran yang jelas bahwa kebijakan publik adalah segala yang dinyatakan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu tindakan. Dengan demikian, kebijakan publik diartikan sebagai suatu rangkaian tindakan atau tidak melakukan tindakan yang dipilih penguasa dalam menyelesaikan suatu masalah atau sejumlah masalah.

Dalam rangka pencapaian tujuan suatu kebijakan yang telah ditetapkan, implementasi dari kebijakan merupakan suatu proses lanjutan dari tahapan kebijakan yang saling mempunyai ketergantungan satu sama lain. Tinjauan kebijakan sebagai suatu proses, pusat perhatian akan tertuju kepada siklus kebijakan yang umumnya meliputi formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan, dimana maksud dari kebijakan itu adalah untuk mencapai tujuan tertentu. Namun seringkali timbul anggapan bahwa kebijakan yang disahkan oleh pihak yang berwenang, akan dapat dilaksanakan dan hasilnya akan mendekati seperti yang diharapkan.

Islamy (1997 : 106) mengemukakan : sifat kebijakan tersebut kompleks dan saling tergantung, sehingga sangat sedikit kebijakan negara yang bersifat "*self executing*" yang mana perumusan kebijakan yang telah ditetapkan dapat langsung diimplementasikan. Sedangkan yang paling banyak adalah kebijakan yang bersifat "*Non self executing*" dimana kebijakan tersebut dapat diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak sehingga mempunyai dampak sebagaimana yang diharapkan.

Sedangkan faktor selain di atas yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, penulis mengambil pendapat Islamy (1986 : 107) yaitu "tindakan masyarakat yang berkesesuaian dengan yang diinginkan pemerintah". Ini berarti bahwa yang diperlukan adalah peran serta masyarakat, terutama masyarakat sasaran kebijakan.

Berdasarkan uraian di atas tulisan ini mendeskripsikan: 1) Konsep implementasi kebijakan publik; 2) Faktor birokrasi pembagian kerja dalam implementasi kebijakan publik, 3) Faktor birokrasi struktur dalam implementasi kebijakan publik; 4) Faktor birokrasi hierarki dalam implementasi kebijakan publik; 5) Faktor birokrasi pembagian kerja dalam implementasi kebijakan publik.

Faktor_faktor Keberhasailam Implementasi Kebijakan Publik

Konsep Implementasi Kebijakan Publik

Kebijakan Publik

Lowi (dalam Mayer dan Greenwood, 1984 : 4), mendefinisikan kebijakan sebagai "pernyataan umum yang dibuat oleh otoritas pemerintahan dengan maksud untuk mempengaruhi perilaku warga negara dengan menggunakan sanksi yang positif dan negatif". Definisi tersebut, membatasi kebijakan pada keputusan-keputusan pemerintah. Definisi itu dikritik oleh Mayer dan Greenwood (1984 : 4), yang menurutnya bahwa kebijakan merupakan suatu keputusan dari suatu badan kerjasama, pemerintah, perusahaan, atau suatu organisasi sukarela, yang berkaitan dengan sumber-sumber yang tersedia bagi keputusannya.

Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) dalam Wahab (2002 : 2) mendefinisikan kebijaksanaan sebagai "pedoman untuk bertindak." Kebijaksanaan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana tertentu. Dewasa ini istilah kebijaksanaan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya, sehingga acapkali kebijakan diberikan makna sebagai tindakan politik. Hal ini tampak dari pandangan Friedrich (dalam Wahab, 2001 : 3) yang menyatakan bahwa kebijaksanaan ialah "suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu serta mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan".

Sementara itu Dye (1987 : 2) mengemukakan bahwa "*public policy is whatever government choose to do or not to do*". Ini menunjukkan bahwa segala sesuatu yang dipilih oleh pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu, merupakan definisi dari kebijakan publik. Kemudian Edwards dan Sharkansky (dalam Islamy, 1994 : 18) menyatakan bahwa "*public policy is what the government say to do or not to do*". Dari definisi di atas memberikan gambaran yang jelas bahwa kebijakan publik adalah segala yang dinyatakan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu tindakan. Dengan demikian, kebijakan publik diartikan sebagai suatu rangkaian tindakan atau tidak melakukan tindakan yang dipilih penguasa dalam menyelesaikan suatu masalah atau sejumlah masalah.

Laswell dan Kaplan (dalam Islamy, 1984 : 17) mendefinisikan kebijakan sebagai "suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan tindakan yang terarah". Anderson (dalam Islamy, 1994 : 19), mengartikan kebijakan publik sebagai "serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu". Atas dasar pengertian di atas, maka dapat ditemukan elemen yang terkandung dalam kebijakan publik sebagaimana yang dikemukakan oleh Anderson (dalam Widodo, 2001 : 190), antara lain mencakup : 1) Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu; 2) Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah; 3) Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan; 4) Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai sesuatu masalah tertentu) dan bersifat negatif

(keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu); 5) Kebijakan publik (positif), selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif).

Berdasarkan pengertian dan elemen yang terkandung dalam kebijakan sebagaimana disebutkan di atas, maka kebijakan publik dibuat dalam kerangka untuk memecahkan masalah dan untuk mencapai tujuan serta sasaran tertentu yang diinginkan. "Kebijakan publik ini berkaitan dengan apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan " (Wahab, 1991 : 13). Uraian tersebut, memperkuat pengertian kebijakan publik sebagai suatu program yang dipilih dan dilaksanakan oleh pemerintah dan berpengaruh terhadap sejumlah besar manusia dalam rangka mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan. Publik mempunyai dimensi luas, secara sosiologis, publik tidak dapat disamaartikan dengan masyarakat. Masyarakat adalah sistem antar hubungan sosial yang hidup dan tinggal secara bersama-sama. Publik merupakan kumpulan manusia perorangan yang menaruh perhatian, minat atau kepentingan sama. Di dalam publik tidak ada norma atau nilai yang mengikat ataupun membatasi perilaku, sebagaimana halnya pada masyarakat. Publik sulit dikenali dan diidentifikasi sifat-sifat kepribadiannya secara jelas. Suatu ciri yang menonjol dalam publik adalah perhatian atau minat sama terhadap objek. Dengan demikian, berdasarkan definisi sebagaimana diuraikan itu, kebijakan publik dalam kajian disertasi ini diartikan sebagai rangkaian tindakan yang dipilih dan ditetapkan, dialokasikan dan dilaksanakan pemerintah dengan tujuan untuk kepentingan umum.

Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi merupakan proses mendapatkan sumber daya tambahan, sehingga dapat menghitung apa yang harus dikerjakan. Implementasi tidak kurang dari suatu tahapan dari suatu kebijaksanaan yang paling tidak, memerlukan dua macam tindakan yang berurutan. Pertama, merumuskan tindakan yang akan dilakukan, kedua, melaksanakan tindakan apa yang telah dirumuskan.

Van Mater dan Van Horn (1974) dalam Widodo (2001 : 192) juga menguraikan batasan implementasi sebagai: *Policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (or group) the area directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions. This includes both one time efforts to transform decisions into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decisions.*

Implementasi kebijakan menekankan pada suatu tindakan-tindakan, baik yang dilakukan oleh pihak pemerintah maupun individu (atau kelompok) swasta, yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini, pada suatu saat berusaha untuk mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional, serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan baik yang besar maupun yang kecil yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan tertentu.

Mazmanian dan Sabatier (1983 : 4) menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan bahwa "memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan dan mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian". Defmisi ini menekankan tidak hanya melibatkan perilaku badan-badan administrasi yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, tetapi juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan (*intended*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended*) dari program.

Implementasi kebijakan publik agar dapat mencapai apa yang menjadi tujuannya harus dipersiapkan dengan baik. Hal ini disebabkan karena implementasi kebijakan publik (*public policy implementation*) dalam studi kebijakan publik, merupakan studi yang sangat "*crucial*" pada proses kebijakan publik (Edwards III, 1980 : 1). Bersifat *crucial* ini, karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan publik, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka apa yang menjadi tujuan kebijakan publik tidak akan bisa terwujud. Sebaliknya bagaimanapun baiknya persiapan dan perencanaan implementasi kebijakan, kalau suatu kebijakan publik tidak dirumuskan dengan baik, maka apa yang menjadi tujuan kebijakan juga tidak akan bisa terwujud. Dengan demikian, kalau menghendaki apa yang menjadi tujuan kebijakan publik dapat dicapai dengan baik, bukan saja pada tahap implementasi yang harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik, tetapi juga pada tahap perumusan atau pembuatan kebijakan publik juga diantisipasi untuk dapat diimplementasikan.

Implementasi kebijakan (Wahab, 2002 : 65) tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan (*intended*) maupun yang tidak diharapkan (*spillover/negative effects*).

Van Mater dan Van Horn 1975 (dalam Wahab, 2002 : 65) merumuskan proses implementasi sebagai "*those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions*" (tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/ pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan). Selanjutnya Mazmanian dan Sabatier (1983 : 4) menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan : memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian atau kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disyahnkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik

usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Berdasarkan pandangan yang diutarakan oleh kedua ahli tersebut maka proses implementasi kebijaksanaan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Faktor Birokrasi dalam Keberhasilan Implementasi Kebijakan Publik

Birokrasi

Menurut Westra et. al. (1982;48): “Birokrasi berasal dari kata *Buereaucracy* yang berarti suatu tipe organisasi yang di dalamnya terdapat suatu tata kerja yang telah ditentukan dalam suatu peraturan yang selalu dilaksanakan dengan sepenuhnya “. Konsep birokrasi digagas oleh Max Weber dari Jerman, dan istilah ini dipopulerkan oleh *physiocrat* Perancis bernama Vincent de Gournay yang untuk pertama kali memakai istilah birokrasi dalam menguraikan sistem pemerintahan Prusia di tahun 1745.

Dalam definisi lain oleh Tamim (2007;78) birokrasi diartikan ke dalam tiga pengertian sebagai berikut: 1) Sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan; 2) Cara bekerja atau susunan pekerjaan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan; 3) Birokrasi sering melupakan tujuan pemerintah yang sejati, karena terlalu mementingkan cara dan bentuk. Ia menghalangi pekerjaan yang cepat serta menimbulkan semangat menanti, menghilangkan inisiatif, terikat dalam peraturan yang jelimet dan bergantung kepada perintah atasan, berjiwa statis dan karena itu menghambat kemajuan.

Menurut Robin (1996:166) birokrasi dicirikan oleh tugas-tugas operasi yang sangat rutin yang dicapai lewat spesialisasi, aturan dan pengaturan yang sangat formal, tugas-tugas yang dikelompokkan dalam Kementerian-Kementerian fungsional., wewenang terpusat, rentang kendali yang sempit, dan pengambilan keputusan yang mengikuti rantai komando.”

Kekuatan utama dari birokrasi terletak dalam kemampuannya menjalankan kegiatan terbakukan secara efisien. Spesialisasi yang sama dikelompokkan dalam Kementerian-Kementerian fungsional menghasilkan ekonomi skala, duplikasi minim dari personalia dan peralatan, dan karyawan mempunyai kesempatan untuk berbicara dalam bahasa yang sama di antara rekan kerja mereka. Pada birokrasi memungkinkan dipusatkannya pengambilan keputusan .

Westra et. al. (1982;48) birokrasi memiliki ciri-ciri sebagai berikut: 1) Adanya pelaksanaan prinsip-prinsip organisasi dengan sepenuhnya; 2) Adanya peraturan yang benar-benar ditaati; 3) Para pejabat bekerja dengan sepenuh perhatian dan kemampuannya; 4) Para pejabat terikat oleh disiplin; 5) Para pejabat diangkat berdasarkan syarat-syarat teknik yang

dinyatakan melalui ujian atau ijazah; 6) Adanya pemisahan yang tegas antara dinas dan urusan pribadi.

Ada lima sifat yang menonjol dari birokrasi menurut Thoha (1987;75-78) yaitu: Pertama, harus ada prinsip kepastian dan hal-hal kedinasan harus diatur berdasarkan hukum, yang biasanya diwujudkan dalam berbagai peraturan atau ketentuan birokrasi. Kedua, diterapkannya prinsip atau tata jenjang dalam kedinasan dan tingkat kewenangan dengan prinsip ada tatanan di tingkat atas, ada pula tatanan di tingkat bawah dengan kewenangan mengawasi dan mengendalikan tingkat bawah. Ketiga, manajemen modern harus didasarkan pada dokumen-dokumen yang tertulis, yang aslinya tersimpan tahan lama dan dalam bentuk yang kuat. Keempat, spesialisasi dalam manajemen dan organisasi, haruslah didukung oleh keahlian yang terlatih atau yang lebih dikenal dengan spesialisasi pekerjaan. Kelima, hubungan kerja antar orang-orang dalam organisasi didasarkan atas prinsip impersonal.

Dengan demikian birokrasi lebih banyak diterapkan pada organisasi pemerintahan yang memang organisasinya sangat besar dan diperlukan prinsip-prinsip dan sifat –sifat birokrasi seperti yang telah disebutkan di atas.

Danhard dalam Tamim (2007;64) mengemukakan bahwa ciri birokrasi ditandai dengan kinerja yang sarat dengan acuan sebagai berikut: 1) Komitmen terhadap nilai-nilai sosial politik yang telah disepakati bersama (*public defined societal values*) dan tujuan publik (*public purpose*); 2) Implementasi nilai-nilai sosial politik yang berdasarkan etika dalam tatanan manajemen publik (*provide an ethical basic for public management*); 3) Realisasi nilai sosial politik (*exercising social political values*); 4) Penekanan pada pekerjaan kebijakan publik dalam rangka pelaksanaan mandat pemerintah (*emphasis on public policy in carrying out mandate of government*); 5) Keterlibatan dalam pelayanan publik (*involvement overall quality of public services*); 6) Bekerja dalam rangka penanganan kepentingan umum (*operate in public interest*).

Menurut Tjokrowinoto dalam Tamim (2002:174) terdapat 4 (empat) fungsi birokrasi yaitu: 1) Fungsi instrumental, yaitu menjabarkan perundang-undangan dan kebijaksanaan publik dalam kegiatan-kegiatan rutin untuk memproduksi jasa, pelayanan, komoditi, atau mewujudkan situasi tertentu; 2) Fungsi politik, yaitu memberi input berupa saran, informasi, visi, dan profesionalisme untuk mempengaruhi sosok kebijaksanaan; 3) Fungsi *Katalis Public Interest*, yaitu mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan publik dan mengintegrasikan atau menginkorporasikannya di dalam kebijaksanaan dan keputusan pemerintah; 4) Fungsi *Entrepreneurial*, yaitu memberi inspirasi bagi kegiatan-kegiatan inovatif dan non rutin, mengaktifkan sumber-sumber potensial yang ideal, dan menciptakan *resource-mix* yang optimal untuk mencapai tujuan.

Struktur organisasi mencakup aspek-aspek diantaranya: struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antar unit-unit organisasi yang ada dalam organisasi yang bersangkutan, dan hubungan organisasi dengan organisasi luar dan lain sebagainya. Karena struktur birokrasi mencakup dimensi fragmentasi dan standar prosedur operasi.

Dimensi fragmentasi menegaskan bahwa struktur birokrasi yang terfragmentasi dapat meningkatkan gagalnya komunikasi, dimana para pelaksana kebijakan akan punya kesempatan yang besar berita/instruksinya akan terganggu. Fragmentasi birokrasi ini akan membatasi kemampuan para pejabat dalam yuridiksi tertentu, akibat lebih lanjut adalah terjadinya pemborosan sumber daya yang langka. Dengan demikian keberhasilan implementasi kebijakan kompleks, perlu adanya kerjasama yang baik dari banyak orang. Oleh karenanya dengan adanya organisasi yang terpecah-pecah, dapat merintangangi koordinasi yang diperlukan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan yang kompleks dan dapat memboroskan sumber-sumber langka, adanya perubahan yang tidak diinginkan, menciptakan kekacauan, kebingungan yang kesemuanya itu akan mengarah pada pelaksanaan kebijakan yang menyimpang dari tujuan semula yang telah ditetapkan sebelumnya.

Dimensi standar prosedur operasi dapat memudahkan dan memberikan keseragaman tindakan pelaksana kebijakan sesuai dengan bidang tugas masing-masing; 1)

Ciri-ciri dari struktur birokrasi menurut Weber (dalam Kumorotomo: 1999;62): Pertama, Birokrasi melaksanakan kegiatan-kegiatan reguler yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi, didistribusikan melalui cara tertentu, dan dianggap sebagai tugas-tugas resmi. Pembagian tugas secara tegas memungkinkan untuk mempekerjakan hanya ahli-ahli dengan spesialisasi tertentu pada jabatan-jabatan tertentu dan membuat mereka bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas masing-masing secara efektif. Tingkat spesialisasi yang tinggi ini telah menjadi bagian dari kehidupan sosial ekonomi kita, sehingga kita cenderung lupa bahwa hal ini merupakan inovasi birokrasi yang relatif baru dan belum pernah ditemui pada masa-masa lalu.

Kedua, Pengorganisasian kantor mengikuti prinsip hirarkis, yaitu bahwa unit yang lebih rendah dalam sebuah kantor berada di bawah pengawasan dan pembinaan unit yang lebih tinggi. Setiap pejabat yang berada dalam hirarki administrasi ini dipercaya oleh atasan-atasannya guna bertanggungjawab atas semua keputusan dan tindakan yang dilakukan oleh bawahannya maupun diri sendiri. Agar dapat mempertanggungjawabkan pekerjaan-pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya, ia diberi wewenang untuk mengatur mereka; ia punya hak untuk memberi perintah-perintah, dan bawahannya punya kewajiban untuk mematuhi. Tetapi harus diingat bahwa wewenang itu hanya berlaku sepanjang itu berkenaan tugas-tugas kedinasan.

Ketiga, pelaksanaan tugas diatur oleh suatu "sistem peraturan-peraturan abstrak yang konsisten" dan mencakup juga penerapan aturan-aturan itu dalam kasus-kasus tertentu. Sistem pedoman ini dirancang untuk menjamin adanya keseragaman dalam pelaksanaan setiap tugas (berapapun banyaknya pegawai yang terlibat di dalamnya) dan untuk mengkoordinasikan tugas-tugas yang beraneka ragam.

Keempat, pejabat yang ideal melaksanakan tugas-tugasnya dengan semangat *sine ira et studio* (formal dan tidak bersifat pribadi), tanpa perasaan-perasaan dendam dan nafsu dan karena itu tanpa perasaan suka dan tak suka. Agar pedoman-pedoman yang rasional bisa

mempengaruhi jalannya pelaksanaan tugas tanpa dicampuri hal-hal yang bersifat pendirian pribadi di dalam organisasi (terutama dalam menghadapi klien) orang harus menampilkan pendekatan yang tidak mengandung ikatan.

Kelima, pekerjaan dalam organisasi birokratis didasarkan pada kualifikasi teknis dan dilindungi dari pemecatan oleh sepihak. Pekerjaan dalam suatu organisasi birokratis mencakup suatu jenjang karier serta mengandung suatu "sistem kenaikan pangkat" yang berdasarkan senioritas atau prestasi maupun gabungan antar keduanya.

Keenam, pengalaman menunjukkan bahwa tipe organisasi administratif yang murni berciri birokratis dilihat dari sudut teknis akan mampu mencapai tingkat efisiensi yang tertinggi. Birokrasi mengatasi masalah-masalah yang menonjol dalam organisasi, bukan hanya mengatasi masalah-masalah individu saja.

Efisiensi administratif yang tinggi adalah hasil yang diharapkan dari adanya berbagai ciri birokrasi sebagaimana dikemukakan oleh Weber. Supaya seseorang dapat bekerja secara efisien, ia harus memiliki keahlian-keahlian tertentu dan menerapkannya secara aktif dan rasional. Setiap anggota harus ahli dalam bidang keterampilan tertentu untuk dapat menjalankan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya. Penekanan pada penghindaran hubungan-hubungan yang bersifat pribadi dimaksudkan untuk menghilangkan hal-hal yang menjadi sumber tindakan-tindakan irasional. Oleh sebab itu diperlukan disiplin guna membatasi ruang gerak dari berbagai keputusan rasional dalam organisasi, yakni melalui sistem peraturan dan perundang-undangan serta hirarki dalam pengawasan dan pembinaan. Melalui sistem pembagian kerja yang rasional serta disiplin yang tinggi birokrasi diharapkan dapat terkoordinasi dan efisien.

Birokrasi sebagai lembaga implementasi kebijakan publik, harus mampu mengembangkan sistem dan prosedur birokrasi yang dilakukan secara legal, rasional; efisien dan efektif. Maksudnya dalam melaksanakan kebijakan publik harus ada pembagian tugas, ada struktur, peraturan formal, hubungan "*impersonal*", dalam merekrut dan mempromosikan orang-orang yang bekerja sama didasarkan pada "*merit system*" dan bukan "*spoils system*", dan dalam melaksanakan kegiatan kolektif haruslah efisien. Sistem tersebut harus mengatur pembagian kerja, struktur organisasi, hierarki dan peraturan formal

Pembagian Pekerjaan

Pembagian pekerjaan, artinya dalam melaksanakan kebijakan publik, kegiatan-kegiatan dibagi kepada orang-orang yang terlibat dalam kebijakan publik tadi. Pembagian pekerjaan harus menganut pada prinsip "*the right man on the right jobs*", pekerjaan dikerjakan oleh orang yang tepat (sesuai dengan pengetahuan, kecakapan, dan pengalaman yang dimiliki). Pekerjaan tidak didominasi oleh orang atau bagian tertentu saja. Dengan adanya pembagian pekerjaan, orang-orang akan melaksanakan pekerjaan tertentu, sehingga mereka tahu apa yang menjadi tugas dan tanggungjawabnya. Dengan setiap harinya mereka melaksanakan pekerjaan tertentu, maka diharapkan orang yang bersangkutan menjadi ahli (spesialisasi) dalam bidang pekerjaan yang ditugaskannya, yang pada gilirannya akan mendatangkan

"produktivitas" yang tinggi. Dengan demikian pembagian pekerjaan menjadi penting Karena orang menjadi ahli dalam bidang tertentu, dan karena mereka ahli, maka pada akhirnya produktivitas mereka menjadi tinggi.

Struktur

Struktur menurut Gibson (1990 : 7) merupakan sebuah alasan penting dari perilaku individual dan kelompok. Berikutnya pentingnya struktur sebagai sumber pengaruh sehingga diuraikan konsep bahwa struktur organisasi untuk keperluan secara luas sebagai ciri organisasi yang berfungsi untuk mengendalikan atau membedakan semua bagiannya. Dalam melaksanakan kebijakan publik harus ada struktur organisasi, artinya harus ada penjenjangan dan tanggungjawab diantara mereka yang terlibat dalam proses kebijakan publik, ada yang bertindak sebagai pimpinan dan ada yang sebagai staf, pelaksana, atau bawahan. Dengan adanya hierarkhi ini setiap orang yang terlibat dalam kegiatan usaha kerjasama dalam organisasi menjadi tahu, ia harus bertanggungjawab dan melapor kepada siapa, dan sebaliknya tahu kepada siapa mereka harus meminta laporan dan tanggungjawab. Hierarkhi ini akan mempermudah berlangsungnya proses koordinasi, pelaporan, dan pengendalian.

Hierarki

Dalam hierarkhi terdapat fungsi kepemimpinan yang ditinjau dalam lima aspek yakni : menetapkan tujuan, merencanakan, pengarahan/briefing, pengendalian dan mengevaluasi. Faktor lain yang dapat mempengaruhi kepemimpinan adalah situasi kelompok-kelompok yang ada dalam organisasi, yang bisa menghambat atau mendukung. Dan itu sangat tergantung kemampuan pemimpin untuk mempengaruhi kelompok yang ada dalam organisasi tersebut. Pola tingkah laku individu di dalam organisasi juga dipengaruhi oleh perubahan situasi yang terjadi di dalam dan di lingkungan organisasi sehingga membedakan organisasi yang satu dengan yang lainnya.

Hierarki juga mengandung uraian jabatan. Uraian Jabatan (Wahyudi, 1996 : 42) diartikan sebagai "suatu keterangan singkat yang ditulis secara cermat dan diteliti mengenai tugas, kewajiban dan tanggungjawab dari suatu jabatan tertentu". Jadi secara tegas dikatakan bahwa suatu uraian jabatan menggambarkan secara rinci tentang tugas, tanggungjawab dan kewajiban suatu jabatan tertentu, yang akan menggambarkan pula tentang apa yang harus dikerjakan, bagaimana cara mengerjakannya dan mengapa pekerjaan tersebut harus dilakukan. Dengan demikian suatu deskripsi jabatan akan memberi informasi tentang isi suatu jabatan.

Peraturan formal

Weber (dalam Suradinata, 1997 : 32) mengemukakan ciri pokok struktur organisasi birokrasi yaitu sebagai berikut "Konsep utama pelaksanaan tugas adalah menerapkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atas persamaan dan perlakuan secara cepat dan teliti". Selanjutnya dalam rangka kecepatan dan ketelitian, Suradinata (1997 : 32) menyatakan

bahwa "penerapan peraturan dilakukan oleh tenaga-tenaga yang khusus dididik dan dilatih sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku ". Agar ada kesamaan peraturan, semua kasus ditundukan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat umum. Sedangkan untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan, diadakan penggarisan batas-batas yuridiksi aparatur administrasi negara. Selanjutnya Max Weber juga mengemukakan "Untuk mencegah kesewenangan, ditetapkan hierarki kewenangan, sehingga keputusan di tingkat lebih rendah dapat ditinjau oleh tingkat yang lebih tinggi". Dan demi kepastian hukum, semua keputusan serta dasar pertimbangannya dilakukan secara tertulis.

Aturan formal yang harus ditegakan diantaranya adalah disiplin kerja. Fungsi Birokrasi terbentuk karena adanya pengorganisasian yang menuntut adanya struktur, dan aparatur Negara bekerja dalam ruang lingkup tersebut, disertai adanya aturan, wewenang, tugas dan sanksi. Kepemimpinan dalam kaitannya dengan disiplin kerja dapat ditinjau dalam lima aspek, yakni: menetapkan tujuan, merencanakan, pengarahan/briefing, pengendalian dan mengevaluasi, seperti dijelaskan berikut (Suradinata, 1997 : 131): 1) Menetapkan tujuan adalah suatu proses untuk memberikan batasan atau mengidentifikasi maksud, tujuan, dan sasaran organisasi atau kelompok. Dalam pelaksanaannya proses ini sangat tidak mudah, karena memerlukan mekanisme kerja yang sesuai dengan ketentuan; 2) Dengan perencanaan, pemimpin memberikan kepastian langkah-langkah yang harus dilakukan dan dapat dijadikan pedoman yang disetujui oleh berbagai pihak yang terkait. Untuk mencapai sasaran dipergunakan teknik-teknik tertentu, tahu kapan dimulai dan berakhir atau berhenti pada tempat atau kegiatan yang telah ditentukan; 3) Pengarahan/*briefing* merupakan aspek yang dilakukan oleh seorang pemimpin untuk menjelaskan tujuan dan perencanaan, sehingga pihak-pihak terkait betul-betul tahu langkah-langkah apa yang harus dilakukan. Berikan kesempatan tanya jawab untuk dapat memastikan apa yang harus dilakukan termasuk rambu-rambu dalam proses pelaksanaan dan tujuan serta sasaran yang harus diperoleh; 4) Kontrol atau pengendalian adalah tugas seorang pemimpin untuk mengecek apakah yang dilakukan oleh bawahan sudah dilakukan atau belum. Dalam kontrol atau pengendalian ini seorang pemimpin sekaligus memberikan motivasi kerja, memantau apakah kegiatan sesuai dengan mekanisme kerja, efektif dan efisien; 5) Evaluasi adalah tugas pemimpin untuk melihat kembali kinerja apakah sesuai dengan tujuan, apakah dilakukan secara efektif dan efisien, apakah para pegawai melakukan bukan karena terpaksa, dan hal-hal apa saja yang harus ditindak lanjuti untuk penetapan tujuan berikutnya.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa peranan pemimpin dalam meningkatkan produktivitas kerja, mencakup beberapa tindakan yang harus dilakukan yakni: 1) Menetapkan tujuan dan sasaran yang realistis sehingga dapat dilakukan dan jelas setiap tindakan yang akan dilakukan.; 2) Menciptakan rasa kebersamaan dalam tanggungjawab untuk mencapai tujuan; 3) Memanfaatkan sumber daya secara efektif dan efisien; 4) Menciptakan suasana keterbukaan antara karyawan maupun pemimpin dan di antara sesama karyawan sehingga dapat menunjang produktivitas kerja; 5) Mengadakan evaluasi dan pengkajian kembali terhadap hasil yang telah dicapai untuk bahan keputusan berikutnya; 6) Bertahan dan

mengatasi krisis yang muncul; 7) Mengembangkan keterampilan dan pengetahuan dari pengalaman dan yang telah dicapai

Pembenahan birokrasi dapat dilakukan terlebih dahulu dengan sistemnya. Sistem yang baik diharapkan dapat mempengaruhi manusia yang ada dalam sistem tersebut. Dalam memperbaiki sistem, sangat diperlukan pemikiran mengenai cara membuat sistem birokrasi yang lebih birokratis, Maksudnya adalah menerapkan model birokrasi dari bapak birokrasi (yaitu Max Weber) yang murni dengan lebih baik dan efisien. Timbul pertanyaan, apakah peraturan-peraturan yang ada sudah jelas dan dimengerti, apakah ada terlalu banyak peraturan, hirarki kerja instansi rasional, bidang-bidang yang memerlukan peningkatan pendidikan dan pelatihan penerapan prosedur.

Dalam organisasi khususnya di lingkungan pemerintahan, pengawasan dan pengendalian atasan terhadap bawahan perlu ditingkatkan. Kalau kita kaji teori Max Weber, semuanya itu didasarkan atas jalan pikiran manusia yang realistis dan perhitungan-perhitungan yang rasional.

Birokrasi yang menjalankan tugas penyelenggaraan negara, pemerintahan, dan pelaksanaan pembangunan, dituntut untuk memenuhi kualifikasi sesuai dengan bidang tugasnya, mengingat peranannya sangat menentukan dalam melaksanakan wewenang pemerintah untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, maju dan modern, adil dan makmur. Untuk dapat membangkitkan partisipasi masyarakat, harus diciptakan aparatur negara yang efisien, bersih, kuat dan berwibawa disertai oleh pengabdian dan kejuangan yang tinggi demi kepentingan bangsa dan negara.

Birokrat selaku aparatur negara yang melaksanakan tugasnya secara efisien adalah aparatur yang mempunyai kemampuan tinggi untuk mengoptimalkan pemanfaatan segala sumber dana dan daya yang tersedia dalam rangka pelaksanaan fungsi dan tugasnya. Sedangkan birokrat yang efektif adalah aparatur yang sungguh-sungguh sadar akan pentingnya pencapaian sasaran yang telah ditentukan, baik dari segi waktu maupun dananya. Birokrat yang bersih adalah aparatur yang seluruh tindakannya atau sikap tingkah lakunya dapat dipertanggungjawabkan, baik dilihat dari segi peraturan-peraturan dan perundang-undangan, dan moralitas, serta nilai-nilai luhur bangsa. Birokrat yang kuat adalah aparatur yang berakar pada rakyat yang menjadi sumbernya serta bukan mengutamakan orientasi kekuasaan yang ada pada dirinya, sedangkan birokrat yang berwibawa adalah aparatur yang cekatan melaksanakan tugas keahlian dan keterampilannya melayani kepentingan umum atau masyarakat. Birokrat pemerintahan merupakan tulang punggung aparatur negara. Birokrasi terbentuk karena adanya pengorganisasian yang menuntut adanya struktur, dan aparatur Negara bekerja dalam ruang lingkup tersebut, disertai adanya aturan, wewenang, tugas dan sanksi.

Penutup

Pembagian kerja birokrasi dalam implementasi kebijakan publik, menuntut pelaku ahli dan profesional dalam tindakan-tindakan. Hierarki birokrasi dalam implementasi kebijakan

mempermudah koordinasi, pelaporan, dan pengendalian, rinci tentang tugas, tanggungjawab. Peraturan formal dalam implementasi kebijakan publik mengharuskan secara cepat dan teliti oleh tenaga-tenaga yang khusus dididik dan dilatih sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Birokrasi harus efisien dan efektif. Birokrat efisien adalah aparatur yang mempunyai kemampuan tinggi untuk mengoptimalkan pemanfaatan segala sumber dana dan daya yang tersedia dalam rangka pelaksanaan fungsi dan tugasnya. Birokrat efektif adalah aparatur yang sungguh-sungguh sadar akan pentingnya pencapaian sasaran yang telah ditentukan, baik dari segi waktu maupun dananya.

Dfatar Pustaka

- Dye, T.R. 1987. *Understanding Public Policy*. Wahsington DC: Quartley Press
- Edward, G.C. 1980. *Implementating Public* (sixth edition). Washington DC: Congressional Quartley Press.
- Gibson, J.L. et.all. 1990. *Organisasi Jilid I: Perilaku Struktur, Proses*. Terjemahan Djoerban Wahid. Jakarta: Erlangga.
- Islamy, I. 1988. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bina Aksara.
- Kumorotomo, Wahyudi. 2005. *Akuntabilitas Birokrasi Publik Sketsa Pada Masa Transisi*. Yogyakarta : Penerbit Pustaka Pelajar.
- Mayer, R.B. dan Greenwood, E. 1984. *Rancangan Penelitian Kebijakan Sosial*. Jakarta: Pustekom Dikbud dan CV. Rajawali.
- Mazamnian D.A. dan Sabatier, P.A., 1987. *Implemetation and Public Policy*. Foresman and Company, United States of Amerca.
- Robbin, S. P. 2001. *Perilaku Organisasi*. Terjemahan : Hadyana Pudjaatmaja. Jakarta : PT. Prenhallndo.
- Suradinata, E. 1997. *Pemimpin dan Kepemimpinan Pemerintah. (Pendekatan Budaya, Moral dan Etika)*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Tamim, F. 2002, *Pengembangan SDM Aparat dalam Meningkatkan Kinerja Birokrasi*, *Jurnal Bisnis dan Birokrasi*, No. 02/Vol.X/Mei/2002. Jakarta: Jurusan Ilmu adminisitrasi, FISIF-UI.
- Tamim, F. 2004. *Reformasi Birokrasi*,. Jakarta: Blantika
- Thoha, M. 1986. *Kepemimpinan Dalam Manajemen*. Jakarta: Rajawali.
- Wahab, S. 2002. *Analisis Kebijakasanaan (Dari formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara)*, Jakarta: Bumi Aksara.

Wahyudi, B. 1996. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Bandung: Sulita.

Westra, P, 1982 *Ensiklopedi Administasi*, Jakarta: Gunung Agung

Wexley, N.K. dan Yukl, G. A. 1982. *Perilaku Organisasi dan Psikologi Personal*. Jakarta: Rineka Cipta

Widodo, J, 2001. *Good Governance. Telaah dari Dimensi, Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Surabaya: Insan Cendikiya.