

BIROKRASI DAN IMPLEMENTASI PROGRAM

Firdaus

Program Magister Administrasi Publik Unisti
Email: firdausfakih62@gmail.com

Dwi Oktisari

Program Magister Administrasi Publik Unisti

ABSTRAK

Birokrasi sebagai suatu organisasi yang digunakan pemerintah untuk dapat mengantisipasi terhadap tuntutan perubahan dan perkembangan lingkungan yang terjadi didalam masyarakat, di mana proses perubahan tersebut sangat memberikan pengaruh terhadap birokrasi pemerintah.

Dalam proses kehidupan berbangsa dan bernegara yang telah dilaksanakan sebagaimana terermin di dalam pembangunan selama ini dan dianggap sebagai suatu nilai yang benar oleh pemerintah, tetapi didalam pejalanannya kerap terjadi berbagai penyimpangan di dalam implementasi kebijakan atau program.

Implementasi Program yang ditujukan untuk membangun masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan akan dapat mencapai sasaran apabila pemerintah dalam hal ini birokrasi pemerintah sebagai pelaku utama dalam pembangunan dapat menjalankan tugasnya dengan baik. Untuk dapat melaksanakan misinya dengan baik, maka birokrasi dituntut sampai sejauh mana ia memiliki karekteristik yang mempengaruhi kapabilitas, mengetahui perannya sebagai pelaku utama dalam pelaksanaan pembangunan, serta bagaimana bentuk komunikasi yang terjadi di dalam birokrasi itu sendiri.

Key Words: *Birokrasi, Implementasi, Program.*

Pendahuluan

Sebagian besar proses implementasi program atau kebijakan, sangat tergantung pada proses birokrasi. Selain itu, implemetasi program atau kebijaksanaan juga melibatkan sejumlah interaksi dan saling hubungan diantara badan-badan yang terlibat di dalam proses implementasi (Ripley dan Franklin, 1982:42). Bertolak dari pemikiran di atas, maka dapat dikatakan bahwa bagaimana birokrasi mempunyai peranan yang sangat menentukan dalam proses implementasi program atau kebijaksanaan. Sebagaimana dikemukakan oleh Ripley dan Franklin (1982, 33) bahwa :

Bureaucracies are dominant in the implemtation of program and policies and have varying degrees of importance in other trateges of the policy process. In policy and program formulation and legitimation activites bureaucratic units

play a large role, although they are not dominant.

Berbicara mengenai birorasi hampir selalu dikaitkan dengan organisasi pemerintah. Padahal birokrasi itu pada dasarnya dapat mencakup ke dalam segenap jenis birokrasi, baik organisasi pemerintah maupun organisasi swasta.

Dengan kata lain seperti yang dikemukakan oleh Ripley dan Franklin (1982, 33) bahwa: “Birokrasi bukan bentuk organisasi yang hanya dimiliki oleh pemerintah. Perusahaan, Universitasm Gereja dan Lembaga atau Organisasi lain, semuanya dapat menciptakan dan menggunakan birokrasi untuk menjalankan misinya” hanya saja tidak dapat disangkal, secara umum birokrasi identik dengan organisasi pemerintah yang terdiri dari pejabat-pejabat dalam hubungan yang sangat hirarkis, dimana hubungan tersebut mencerminkan adanya pembagian tugas

yang jelas dan disertai dengan sikap impersonal.

Selain itu, dikemukakan pula istilah birokrasi oleh Hummel (1982:2) bahwa birokrasi digunakan untuk semua organisasi modern, baik public atau private termasuk di dalamnya bisnis dan perusahaan industri, yang kedudukannya bersama-sama dengan lembaga pemerintah menjalankan pelayanan public sesuai dengan prinsip-prinsip rasional dan modernisasi.

Birokrasi sebagai suatu bentuk organisasi dengan cirri-cirinya yang khusus itu, oleh Webeer dicirikan sebagai berikut :

1. Adanya pengaturan gungsi-fungsi resmi yang saling terikat oleh aturan yang menjadikan fungsi-fungsi resmi itu suatu kesatuan yang utuh
2. Adanya pembagian kerja yang jelas di dalam organisasi
3. Adanya pengorganisasian yang mengikuti prinsip hirarki
4. Adanya sistem penerimaan dan penempatan karyawan (anggota organisasi) yang didasarkan kemampuan teknis, tanpa memperhatikan sama sekali koneksi, hubungan keluarga maupun favoritisme
5. Adanya pemisahan antara pemilikan alat produksi maupun administrasi dari kepemimpinan organisasi
6. Adanya obyektivitas dalam melaksanakan tugas yang berkaitan dengan suatu jabatan dalam organisasi.
7. Kegiatan administrative, keputusan-keputusan dan peraturan-peraturan dalam organisasi selalu dituangkan dalam bentuk tertulis (dalam Lubis dan Martini, 1987:74-75)

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 menghamabat kamajuan. 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 benarbenar 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 govermanet*); 5) Keterlibatan dalam pelayanan publik (*involvement overall quallty 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 Enterepreneurial, 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.

Ciri-ciri organisasi yang rasional sebagaimana dikemukakan di atas, pada dasarnya merupakan landasan bagi pembentukan organisasi pemerintahan yang dikenal sebagai birokrasi pemerintah. Dan bahkan Weber mengakui bahwa : birokrasi rasional-legal inilah yang merupakan unsur penting bagi pertumbuhan dan perkembangan organisasi. Selain itu Weber berpendirian bahwa organisasi tidak lebih dari sebagai alat untuk mencapai satu tujuan tertentu. Karena itu, perhatiannya lebih ditujukan pada struktur yang diatur secara normative dan mekanisme untuk mempertahankan struktur itu. Hal ini merupakan unsure “formal” yang menjadi ciri khas dari karya Weeber (Etzioni, 1985:42)

Dilihat dari perspektif ini maka birokrasi diartikan sebagai proses perubahan dan pertumbuhan organisasi birokrasi, khususnya organisasi pemerintah ke arah yang lebih rasional sesuai dengan ciri-ciri yang telah dikemukakan di atas. Hal ini dipertegas oleh Dwiyanto (1991:10) bahwa “birokrasi alat penunjang utama di dalam sistem administrasi modern, dimana dasar dari legitimasi birokrasi dalam struktur pemerintahan ialah penerapan ilmu pengetahuan, rasionalitas dan teknologi. Birokrasi menjadi satu-satunya perangkat

yang lebih peka terhadap penerapan manajemen yang berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi”.

Kapabilitas Birokrasi

Kapabilitas birokrasi atau organisasi dalam implementasi program merupakan hal yang tidak boleh diabaikan. Van Horn dan Van mater (1975:464-470) mengemukakan: adanya enam karakteristik yang mungkin mempengaruhi kapabilitas suatu organisasi dalam menerapkan kebijaksanaan. Karakteristik tersebut ialah :

- a. Kompetensi dan jumlah dari staf agensi tersebut
- b. Keadaan pengawasan dalam jumlah agensi tersebut
- c. Sumber daya politiknya
- d. Vitalitas organisasinya
- e. Kadar kebebasan dalam komunikasi baik vertikal maupun horizontal
- f. Komunikasi dengan orang-orang di dalam maupun diluar organisasinya, hubungan formal dan informal antara agensi tersebut dengan pembuat kebijaksanaan

Sedangkan Esman (1994:35-36) mengemukakan bahwa adanya lima indicator untuk mengukur kemampuan atau kapasitas organisasi atau lembaga yaitu :

- a. *Technical Capicity*, yakni kemampuan untuk memberikan jasa-jasa teknis, berupa pelayanan dan pembaharuan bagi masyarakat pada tingkat kompetensi yang makin bertambah
- b. *Normative Commitments*, yaitu sejauh mana gagasan, hubungan-hubungan dan fungsi-fungsi yang diperjuangkan tersebut telah diresapi oleh staf atau para pengelolanya
- c. *Innovative Thrust*, yaitu kemampuan dari organisasi maupun lembaga untuk mengadakan dan melanjutkan inovasi, sehingga perubahan yang

diperkenalkan tidak membeku dan dapat menyesuaikan diri terhadap peluang-peluang baru

- d. *Environment Image*, sejauh mana organisasi atau lembaga dipandang berharga dan menguntungkan rakyat
- e. *Spead Effect*, yakni sejauh mana misi yang diperjuangkan oleh organisasi atau lembaga telah diterima dan terpadu ke dalam kegiatan yang sedang berjalan dari organisasi lainnya.

Dengan demikian peran birokrasi di dalam memberikan pelayanan publik hendaknya dapat diterjemahkan seberapa jauh birokrasi bersifat respositive dalam menyalurkan kepentingan-kepentingan yang berkembang dan tercermin di dalam individu yang meminta pelayanannya, dengan didukung kemampuan personil yang kompetensi dan inovatif di dalam menjalankan fungsi dan perannya sesuai dengan misi yang diemban, bukan menekankan pada sejauh mana yang bersangkutan menerapkan aturan maupun prosedur yang harus ditaati.

Untuk itu Repley dan Franklin (1982.,32) mengemukakan bahwa birokrasi yang baik dalam memberikan pelayanan kepada public, memiliki ciri sebagai berikut :

1. *Process its work at a steady and brisk pace*
2. *Treat all indivisuals with whom it deals fairly and equeally*
3. *Hore and retain a staff of qualified professionals who care about the quality of the unit programs*
4. *Promote individual staf members on the basis of merit and proven worth*
5. *Maintain records that can be recovered quickly when the need arises.*

Selanjutnya strategi yang perlu dikembangkan di jajaran birokrasi di dalam memberikan pelayanan public tersebut, kesemuanya mengacu pada beberapa indikator kinerja birokrasi yang perlu dioptimalkan, seperti 1).

Produktivitas yakni kuantitas atau volume dari produk atau jasa yang dihasilkan, 2). Kualitas layanan yakni mutu jasa dan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, 3). Responsivitas yakni kemampuan organisasi dalam menjalankan tugas dan misinya, 4). Responibilitas yakni kesesuaian pelaksanaan kegiatan dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar dan kebijakan organisasi dan 5) Akuntabilitas yakni seberapa jauh kegiatan organisasi tunduk pada pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. (Lenvine dalam Dwiyanto, 1995:7-8)

Kemampuan Kerja Birokrasi

Berikut ini akan diuraikan tentang beberapa kriteria atau indikator yang biasanya digunakan untuk kualitas atau kemampuan kerja birokrasi, seperti: Responsivitas (*Responsiveness*), Responibilitas (*Responsibility*) dan Akuntabilitas (*Accountability*). Yang dimaksud Responsivitas disini adalah kemampuan organisasi yang mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Secara singkat responsivitas disini menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Semakin banyak kebutuhan dan keinginan masyarakat yang diprogramkan dan dijalankan oleh organisasi public, maka kinerja organisasi tersebut dinilai semakin baik.

Responibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi public itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar dan sesuai dengan kebijakan organisasi baik yang implisit atau eksplisit. Semakin kegiatan organisasi publik itu dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip, administrasi, peraturan dan kebijaksanaan organisasi, kinerja dinilai semakin baik.

Dalam konsep ini, akuntabilitas public dapat digunakan untuk melihat

seberapa besar kebijaksanaan dan kegiatan organisasi public konsisten dengan kehendak masyarakat banyak. Suatu kegiatan organisasi public memiliki akuntabilitas yang tinggi, kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

Selanjutnya berkaitan dengan program pengentasan kemiskinan, maka diperlukan pula wujud dari personal di lingkungan elite sosial maupun elite birokrasi local yang cakap dan memiliki komitmen yang tinggi yang secara kontinyu mempengaruhi komunitas, dituntut untuk lebih responsif terhadap kepentingan mayoritas kaum miskin. Hal tersebut dapat diupayakan melalui tiga kondisi yang saling berkaitan, diantaranya :

Adanya kompetisi dukungan kepada kaum miskin sebagai komponen dan strategi yang baik serta diperlukan dan keseriusan elite lokal yang secara langsung memperjuangkan kepentingan-kepentingan kaum miskin. Selain itu, dibutuhkan pula suatu institusi atau kelembagaan dengan komitmen yang positif, yang memiliki perhatian dalam pembangunan kaum miskin. Kemudian di dalam konteks sistem politik berkaitan dengan apakah mendukung kaum miskin atau tidak, terutama birokrasi pemerintah apakah lebih progresif atau tidak. Adapun faktor yang menentukan sipat tersebut diantaranya aliansi eksternal, profesional dan pola kelembagaan di dalam sosialisasi. (Leonard, 1982:21).

Dari konsep pemikiran di atas dapatlah dimengerti bahwa konsep dan strategi pembangunan, sebagai suatu upaya yang terencana dalam peningkatan kapasitas dan pemberdayaan masyarakat, untuk meningkatkan kesejahteraannya secara adil dan berkesempatan dalam pengambilan keputusan dan pilihan sosial. Untuk itu perlunya responsivitas birokrasi dalam menjalankan fungsinya sebagian fasilitator, diantaranya kemampuan memberi dukungan suatu support, komitmen terhadap program pem-

bangunan, kepekaan terhadap aspirasi masyarakat dan kepentingan kelompok sasaran dan kemampuan berkomunikasi dengan kelompok sasaran.

Kemudian untuk mewujudkan fungsi fasilitator, maka birokrasi hendaknya memahami konsep penting yang dijadikan “acuan pengertian demokrasi for the people, yaitu keberpihakan pada kepentingan rakyat, maka pemerintah harus akuntabilitas, responsibilitas dan responsivitas. Pemerintah harus accountable, artinya setiap tindakan yang dilakukan harus dapat dipertanggung jawabkan kepada pihak yang menjadi sumber kekuasaan, dan dalam hal ini rakyat. Untuk itu mereka harus mempunyai rasa tanggung jawab (*internal responsibility*) terhadap apa yang ia lakukan. Moral dan etika publik harus mendasari setia tindakannya, di samping itu memiliki kepekaan yang tinggi terhadap kebutuhan rakyat (terutama kelompok miskin atau tidak diuntungkan), dan senantiasa tanggap (*responsive*) terhadap tuntutan-tuntutan mereka. (Mihadjir, dalam Arfani, Editor, 1996:194)

Hal ini sesuai dengan tujuan dibentuknya birokrasi pemerintah itu sebenarnya, yaitu: “untuk melaksanakan layanan umum secara demokrasi, maka dengan itu segenap aparat birokrasi memiliki kewajiban untuk menjunjung tinggi dan melaksanakan prinsip-prinsip partisipasi, persamaan layanan, kepekaan dan tanggung jawab, yang kesemuanya merupakan perwujudan demokrasi dalam jajaran birokrasi” (Yates, dalam Dwiyanto, 1991:71)

Peranan Birokrasi

Memperkuat peran birokrasi local dalam implementasi program “Memerlukan suatu pengorganisasian yang efektif. Beberapa hal yang dipersiapkan diantaranya adalah komitmen yang kuat dari pelaksanaan, baik masyarakat maupun birokrasi di dalam menjalankan peranannya untuk memberikan pelayanan, kemampuan di dalam menggali potensi

dan sumber, keterampilan teknis dan kemampuan adaptasi dari pelaksanaan dan tentunya jangan dilupakan pula partisipasi komunitas dalam pelaksanaan program tersebut” (Leonard, 1982:3).

Selain itu sukses tidaknya implementasi program tergantung dari parameter atau kontekstual variabel yang digunakan diantaranya :

“Apakah program tersebut rentan menimbulkan ketidakadilan atau ketimpangan, keberadaan elite lokal beserta kepentingan-kepentingannya, perbedaan kepentingan yang selalu berubah-ubah diantara pelaksanaan pemerintahan pusat serta distribusi diantara organisasi nasional maupun lokal di dalam mempertemukan program yang sifatnya teknis dan tuntutan administrasi yang menyertainya elite pemerintahan atau birokrasi lokal yang inklusif, dimana elite lokal dintang untuk lebih efektif dengan mengurangi berbagai macam perbedaan kepentingan diantara mereka, serta adanya tuntutan kompetensi dan opsi dari mereka. Hal ini tentunya akan memacu terciptanya kepemimpinan di dalam birokrasi yang memiliki komitmen kepada kepentingan masyarakat luas, dengan program yang jelas dan terarah untuk mencapai tujuan” (Leonard 1982.,8)

Selanjutnya peran birokrasi juga dapat dilihat struktur birokrasi yang digunakan. Pada dasarnya konsep mengenai struktur organisasi (birokrasi) agak abstrak dan khayal, akan tetapi sesungguhnya ia riil dan mempengaruhi setiap orang dalam organisasi. Struktur dapat dianggap sebagai pola yang sudah ada mengenai hubungan-hubungan antara berbagai komponen dan bagian dari organisasi atau dapat menunjukkan arus hubungan kerja antara setiap orang dalam organisasi, setiap bagian atau departemental dalam menjalankan kegiatan organisasi, agar tujuan organisasi dapat tercapai dengan efisien. Sebagai suatu yang riil dan sangat mempengaruhi perilaku setiap orang dalam organisasi, karenanya peranan struktur organisasi dalam mencapai suatu

keberhasilan organisasi, telah lama menjadi perhatian utama para ahli organisasi.

Secara sederhana, struktur menyatakan cara organisasi mengatur sumber-sumber daya manusia bagi kegiatan-kegiatan kearah tujuan. Struktur merupakan cara yang selaras dalam menempatkan manusia sebagai bagian organisasi pada suatu hubungan yang relative tetap, yang sangat menentukan pola-pola interaksi, koordinasi dan tingkah laku yang berorientasi pada tugas. Atau dapat disimpulkan sebagai gambaran dari peran orang-orang yang ada dalam organisasi guna mencapai tujuan. Peran disini meliputi hubungan dan pembagian tugas, tanggung jawab, hak dan kewajiban serta kerja sama dalam sebuah sistem organisasi. Kemudian contoh dari variabel-variabel struktur meliputi: rentang kendali, tingkat desentralisasi atau sentralisasi yang relative dari wewenang dan kekuasaan tingkat formalitas (Steers, 1985:70).

Selanjutnya menurut Steers (1985:71) bahwa sekurang-kurangnya ada enam faktor yang dapat dikenali, yang ternyata mempengaruhi atas efektifitas organisasi. Ke enam faktor itu adalah : (1) Tingkat desentralisasi; (2) spesialisasi fungsi; (3) Formalisasi; (4) Rentang kendali; (5) Ukuran besarnya organisasi; (6) Ukuran besarnya unit kerja.

Sifat-sifat birokrasi pemerintah yang stabil mekanisme tidak mungkin dihilangkan secara keseluruhan. Sifat-sifat tersebut hanya dapat dikurangi dan diganti dengan struktur organisasi yang lebih bersifat organis-adaftif, yang menurut Saxena (dalam Effendi, 1989:31), yaitu organisasi yang lebih longgar dan lebih terbuka terhadap gagasan peningkatan kapasitas dan yang mampu melaksanakannya. Struktur birokrasi yang organis-adaftif ini mempunyai pola hubungan yang lebih longgar dan terbuka terhadap pengaruh dari luar. Partisipasi dalam perumusan tujuan menjadi lebar sehingga terbuka kesempatan yang luas

untuk keterlibatan dari bawah (*bottom-up*) maupun dari atas (*top-down*).

Adapun ciri-ciri dari struktur biokrasi yang lebih bersifat organis-adaftif adalah sebagai berikut :

- a. Relatif terbuka terhadap pengaruh dari lingkungan
- b. Kurang memperhatikan formalisasi kegiatan yang didasarkan atas struktur
- c. Diferensiasi dan spesialisasi kegiatan lebih bersipat umum, terkadang tumpang tindih
- d. Struktur wewenang lebih tersebar dan bersipat multi
- e. Sumber wewenang adalah pengetahuan dan atau keahlian
- f. Tanggung jawab bersama oleh banyak peserta
- g. Tugas, peranan dan fungsi lebih longgar dan ditentukan oleh keadaan dan harapan bersama
- h. Interaksi dan pola pengaruh adalah vertikal, horizontal dan diagonal
- i. Prosedur dan aturan lebih sedikit dan bersifat umum serta terkadang tidak tertulis dan informal
- j. Pengambilan keputusan lebih bersifat desentralisasi dan merata keseluruhan organisasi (Katz dan Rosenzweig).

Lebih lanjut Hidayat dan Sucherly (dalam Kumorotomo, 1992: 135) mengungkapkan ciri-ciri pokok yang terdapat dalam struktur organisasi birokrasi yang organis-adaftif antara lain :

1. Berorientasi kepada kebutuhan para pemakai jasa
2. Bersifat kreatif dan inovatif
3. Menganggap sumber daya manusia sebagai modal tetap jangka panjang (*Longterm fixed assets*)
4. Kepemimpinan yang memiliki kemampuan mempersatukan berbagai kepentingan dalam organisasi, sehingga dapat menimbulkan sinergisme.

Selanjutnya dikemukakan oleh Kumorotomo (1992:136) maka birokrasi yang adaptif mengandaikan adanya proses komunikasi timbal balik antara manajer atau pimpinan dengan karyawan atau bawahan. Garis pengambilan keputusan vertikal tidak boleh terlalu panjang. Konsep sinergisme diterapkan dengan asumsi bahwa pekerjaan yang dilaksanakan dengan kerjasama dan pemikiran orang banyak akan membawa hasil yang optimal. Sementara itu para pegawai secara individual harus lebih peka terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat dan tidak membedakan pelayanan antara warga Negara yang satu dengan warga negara yang lainnya.

Birokrasi sebagai suatu organisasi dengan sistem terbuka hendaknya mengembangkan diri, seperti dikemukakan Katz dan Kahn yaitu: “dengan mengembangkan berbagai fungsi yang membawa pekerjaan di dalam suatu sistem, memelihara struktur, membina dukungan dari lingkungan, mengadaptasi perubahan lingkungan berikut aktivitas koordinasi dan pengawasan (dalam Harmon, 1996:169).

Struktur birokrasi dengan sistem terbuka membuka kesempatan yang lebar bagi semua pihak untuk terlibat di dalam perumusan tujuan serta adanya ruang di dalam membentuk kelembagaan baru yang lebih berorientasi lokal, sehingga terbuka kesempatan yang lebih luas untuk keterlibatan dari bawah (*bottom-up*) maupun dari atas (*top-down*) yang seimbang. Selain itu akan membuat organisasi selalu berdinamika dan berkelanjutan dalam melangsungkan kehidupannya guna memberikan pelayanan publik secara optimal.

Perlunya Komunikasi Yang Baik Dalam Birokrasi

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 merintangikan 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

Komunikasi merupakan salah satu dimensi organisasi birokrasi yang memainkan peranan penting dalam melaksanakan tugas-tugas organisasi birokrasi.

Komunikasi merupakan salah satu variabel (faktor yang menentukan efektivitas implementasi kebijaksanaan program). Komunikasi merupakan sarana untuk penyebarluaskan informasi di dalam birokrasi, baik dari atas ke bawah maupun dari bawah ke atas (*komunikasi vertikal*). (C.Edward III, 1980:10). Selanjutnya dia mengemukakan bahwa untuk menghindari terjadinya distorsi informasi yang disampaikan oleh atasan kepada bawahan, perlu adanya ketepatan waktu dalam menyampaikan informasi; harus jelas isi informasi yang disampaikan dan adanya konsistensi dalam menyampaikan informasi.

Organisasi birokrasi yang rancangannya bersifat organis-adaptif tentunya dimensi komunikasi menjadi perhatian, karena sebagaimana diketahui bahwa proses dan pola komunikasi merupakan sarana yang efektif dalam mengarahkan kegiatan-kegiatan para anggota organisasi (*birokrat*) ke tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan.

Mencermati akan arti pentingnya dimensi komunikasi dalam efektivitas implementasi program, maka perlu diperhatikan teknik-teknik komunikasi untuk menghindari terjadinya distorsi komunikasi, ketidartepatan informasi, beban informasi yang berlebihan, penerimaan informasi yang tidak relevan dapat dihindari atau dapat dieliminir serendah mungkin.

Menurut Steers (1985:176) cara memecahkan masalah komunikasi dapat dikelompokkan menurut arah berita yang dimaksud (kebawah, ke atas dan horizontal). Selanjutnya komunikasi ke bawah menurut Katz dan Kahn (dalam Bryant dan White, 1987:172) bahwa komunikasi ke bawah mencakup lima butir :

1. Petunjuk-petunjuk tugas yang spesifik: perintah kerja
2. Informasi yang dimaksud untuk menghasilkan pemahaman mengenai tugas-tugas dan hubungannya dengan tugas-tugas organisasi lainnya : rasionalitas pekerjaan
3. Informasi tentang praktek-praktek dan prosedur-prosedur keorganisasian
4. Umpan balik kepada bawahan mengenai pekerjaannya
5. Informasi tentang suatu ciri ideologis untuk menanamkan rasa mengamban misi: indoktrinasi mengenai tujuan-tujuan.

Disadari atau tidak oleh pimpinan dalam melaksanakan komunikasi ke bawah, biasanya pesan yang disampaikan tidak begitu spesifik atau relevan berkaitan dengan bidang tugas pekerjaan masing-masing anggota. Keadaan ini apabila diperburuk dengan kemampuan dan kecakapan anggota yang rendah, dan rendahnya inisiatif dalam melaksanakan komunikasi ke atas oleh bawahan, maka organisasi akan mendapat kesulitan dalam menerima informasi yang tepat mengenai keadaan organisasi, yang selanjutnya akan berakibat dalam pengembalian keputusan dan kebijaksanaan yang kurang tepat.

Keadaan tersebut dapat diatasi apabila organisasi mampu mengembangkan komunikasi ke atas. Sistem ini kemungkinan struktur bawah (apakah itu lembaga, unit kerja atau anggota level yang lebih rendah) lebih berpartisipasi terhadap organisasi dengan leluasa. Organisasi yang efektif memerlukan komunikasi ke atas sebanding atau sama banyaknya dengan keutuhannya akan komunikasi ke bawah. Artinya frekuensi dan intensitas komunikasi yang bersumber dari pimpinan dan bawahan harus berjalan dengan kekuatan yang bersumber dari pimpinan dan bawahan harus berjalan dengan kekuatan yang sama dalam memberikan dan menerima informasi, yang kesemuanya dilakukan dalam memperlancar aktivitas atau pekerjaan sesuai dengan fungsi dan perannya masing-masing.

Adanya kesan bahwa komunikasi ke atas sukar dicapai perlu dikurangi dengan mengembangkan sistem komunikasi yang kondusif, sehingga proses komunikasi akan tumbuh dan berkembang secara sehat baik yang bersumber dari bawahan maupun atasan. Situasi ini perlu disadari terutama oleh pimpinan organisasi untuk menciptakan suasana yang kondusif dan mengembangkan sistem komunikasi yang lebih terbuka serta mengefektifkan saluran komunikasi ke atas dalam organisasi yang sudah ada seperti: laporan-laporan periodik, penjelasan gagasan dan permintaan untuk diberi keputusan, kotak saran, pertemuan kelompok, dan prosedur naik banding atau pengaduan (Ivancevich, 1988:439 dan Handoko 1997 : 280).

Selanjutnya pengembangan komunikasi ke atas sepatutnya dilaksanakan dan diperhatikan oleh pihak manajemen, diantaranya dilakukan dengan kebijaksanaan pintu terbuka dan sistem komunikasi informasi. Hal ini tentunya akan mengeliminir kesan bahwa iklim komunikasi organisasi cenderung merefleksikan atasan yang “menguasai bawahan” dan sikap bawahan yang

“ditakdirkan untuk taat kepada atasan”. Untuk itu kiat pintu terbuka dan pemanfaatan serta pengembangan sistem komunikasi informal perlu dikelola dalam mendukung terlaksananya komunikasi formal yang lebih efektif, serta terciptanya kebersamaan semua anggota organisasi untuk berfikir dan bertanggung jawab atas kelancaran pekerjaan dan kesuksesan tujuan organisasi.

Disadari atau tidak bahwa mekanisme untuk menjamin komunikasi horizontal biasanya tidak terdapat dalam sebuah desain organisasi. Hal ini dimungkinkan struktur organisasi yang dibuat lebih berorientasi pada struktur kekuasaan dan kewenangan, yang lebih menekankan hubungan atasan dan bawahan atau tingkatan hirarki organisasi. Kenyataan tersebut berdampak adanya arogansi sektoral yang menganggap bagian atau divisinya yang paling hebat.

Gejala arogansi sektoral itu perlu disikapi dengan pelaksanaan komunikasi horizontal yang efektif, seperti dikemukakan oleh Liliweri (1997:297) harus ditunjang dengan prinsip komunikasi yang mengandalkan solidaritas atau kesejawatan untuk menghadapi persoalan besar yang dihadapi organisasi berupa integrasi dari beberapa bagian, untuk menjamin prestasi menyeluruh yang efektif.

Selain itu, komunikasi horizontal dalam organisasi yang efektif amat diperlukan dalam mengorganisir dan mengintegrasikan dari beraneka ragam fungsi keorganisasian yang dijalankan oleh masing-masing bagian atau keseluruhan. Selain itu komunikasi horizontal memungkinkan suatu organisasi melakukan hubungan kerjasama dengan organisasi lainnya, dengan maksud agar organisasi memperoleh dukungan dari organisasi lainnya, sehingga tujuan yang telah ditentukan dapat diintegrasikan dengan tujuan organisasi lainnya.

Optimalisasi peran birokrasi dalam mengedepankan perannya sebagai fasilitator, diantaranya kemampuan

memberi dukungan atau support, komitmen terhadap program pembangunan, khususnya program pengentasan kemiskinan, kepekaan terhadap aspirasi masyarakat dan kepentingan kelompok sasaran dan kemampuan berkomunikasi dengan kelompok sasaran.

PENUTUP

Peran dari biokrasi yang selama ini yang sangat dominan dalam merencanakan dan melaksanakan pembangunan hendaknya harus mampu merubah paradigma menjadi fasilitator dan katalisator, dimana menempatkan rakyat sebagai subjek dengan kreatifitas dan prakarsanya. Hal ini memberikan makna akan pemberdayaan manusia melalui peningkatan kapasitas dan kualitas individu dalam mengembangkan dan mengolah sumber yang bertumpu pada komunitas, untuk menolong dirinya sendiri dan memberdayakan masyarakat, serta mengurangi ketergantungan kepada pemerintah.

Biokrasi dapat memainkan peran yang sesungguhnya dengan melepaskan atribut dan kepentingannya guna menjalankan tugas dan perannya dalam rangka memberdayakan masyarakat, demikian pula dengan masyarakat untuk memainkan perannya yang saling menunjang dan saling mengisi, guna membangun kesadaran demokrasi di tingkat lokal dan tingkat pembangunan yang diprakarsai oleh masyarakat itu sendiri.

Selain itu dari birokrasi di dalam memberikan pelayanan publik diperlukan pula responsivitas, dimana biokrasi hendaknya memiliki kemampuan dalam mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan aspirasi masyarakat. Untuk itu perlu dukungan struktur biokrasi yang organis-adaaktif dimana ada pola hubungan yang lebih longgar dan terbuka terhadap pengaruh

dari luar, sehingga partisipasi dalam perumusan tujuan menjadi lebar sehingga terbuka kesempatan yang luas untuk keterlibatan dari bawah (*bottom-up*) maupun dari atas (*top-down*) yang seimbang serta mengembangkan komunikasi yang timbal balik baik formal maupun informal. Keadaan ini tentunya akan membantu dalam merumuskan dan mengagendakan bentuk pelayanan publik yang tepat, artinya sesuai dengan keinginan, kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk melaksanakannya dan mengevaluasi bahkan mempertanggung jawabkan apabila terjadinya kegagalan dalam pelaksanaannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Agus Dwiyanto, 1991, *Birokrasi di Indonesia, Konsep dan Citra Reformasi*, hasil Penelitian, FISIPOL UGM, Yogyakarta.
- Carolie, Bryant and White Louise, 1987, *Manajemen Pembangunan Untuk Negara berkembang*, Terjemahan Rusyanto, LP3ES, Jakarta.
- Edward III George, C, 1980 *Implementing Public Policy*, Congressional, Quaterly Press, Washington DC.
- Etzioni, Amitai, 1985, *Organisasi-organisasi Modern*, UI Press, Jakarta.
- Esman Milton and Uphoff, Norman, 1984, *Local Organization Intermediaries In Rural Development*, Cornell University Press.
- Harmon, Michael M, and Mayer, Rihard T, 1996, *Organization Theory For Public Administration*, Little Brown and C, Boston, Toronto, Company.
- Liliweri, Alo, 1997, *Sosiologi Organisasi*, PT Citra Aditya Bhakti, Bandung.
- Muhadjir Darwin, 1996, *Demokratisasi Birokrasi di Indonesia*, Dalam *Demokrasi Kontemporer*, Editor Riza Noer Irfani, PT Raja Grafindo Persada Jkt.
- Ripley, Rendall B, Franklin Grace A, 1997, *Poliy Implementaion and Bureacracy*, Second edition, The Dorsey Press, Chicago, Illonis.
- Steers Richard M, 1985, *Efektivitas Oranisasi*, Erlangga, Cetakan Kedua, Jakarta.
- Robbin, S. P. 1996. *Perilaku Organisasi*. Terjemahan: Hadyana Pudjaatmaja. Jakarta: PT. Prenhallindo.
- Tamim, F. 2002, *Pengembangan SDM Aparat dalam Meningkatkan Kinerja Birokrasi*, *Jurnal Bisnis dan Birokrasi*, No. 02/Vol.X/Mei/2002. Jakarta: Jurusan Ilmu adminitrasi, FISIF-UI.
- Tamim, F. 2004. *Reformasi Birokrasi*, Jakarta: Blantika.
- Thoha, M. 1986. *Kepemimpinan Dalam Manajemen*. Jakarta: Rajawali.
- Van Matter Donald, and Van Horn, Carl E, 1975, *The Policy Implementation Process*, A Conceptual Framework, Sage Publication , Inc.
- Westra, P, 1982 *Ensiklopedi Adminitrasi*, Jakarta: Gunung Agung.