

MEWIRAUSAHAKAN BIROKRASI

Oleh :
Lukmanul Hakim
(Dosen STIE Totalwin Semarang)

Abstrak

A context about bureaucracy of entrepreneurship prominently become a discussion of Indonesian bureaucracy during various crisis that wave government base and economic. The fairness of information and democratic mainstream that coloured "reformation movement" has opened our taboo bureaucracy from the two sides. One side is a certainly of those information mainsleam influenced by global issues factor and technological progress, while, on the other side a political change has support to community to stale the value of government bureaucracy s activities. Thus. our bureaucracy's face is obviously pleasant, even with public eyes as the the fact that our bureaucracy is gelling muss and then (hey can not maximized their works, effelively and efficiently. A while, the modern life demands, heauracracy's role as "mediaty agent" for government and community in the frame of civil society.

Our beauracracy condition is as above desribed is the real description surrounding us, yet. It is signifk'anliy has a role in modern social especially in society's life. However, developing from that situation emerge idea about entrepreneiirship heauracracy in Indonesia. The discussion then. impress to cut off the line, from the slow beauracracy to heasman one, from the way of "a hone of contention" to be a professional one.

Key word : *beauracracy, enterpreunership, enlerpreunership beauracracy*

Pendahuluan

Wacana mengenai Birokrasi berlangsungnya berbagai krisis yang yang berkewirausahaan semakin menggoyahkan sendi-sendi peinerin-mengemuka dalam "perbincangan" tahan dan ekonomi. Keterbukaan arus informasi dan demokratisasi yang mewarnai gerakan reformasi membuka tabu wajah birokrasi kita dari dua sisi. Satu sisi adalah keniscayaan dari terbukanya arus informasi itu sendiri karena pengaruh faktor isu global dan kemajuan teknologi, sedang di sisi lain perubahan politik membuat

masyarakat semakin berani berterus terang dalam menilai kinerja pemerintah/birokrasi. Jadilah wajah birokrasi kita seronok terlihat jelas, — bahkan oleh mata awam— di mana merupakan fakta bahwa birokrasi kita mengalami 'keruwetan' yang luar biasa sehingga kinerjanya menjadi tidak maksimal, tidak efektif dan tidak efisien. Padahal tuntutan kehidupan dunia modern membutuhkan keberadaan birokrasi yang mampu berperan sebagai "*mediaty agent*" bagi pemerintah dan rakyat dalam kerangka *civil society*.

Kemandirian birokrasi merupakan prasyarat bagi berlangsungnya fungsi birokrasi yang Hegelian. Hegel melihat fungsi birokrasi adalah sebagai penghubung antara negara dengan *civil society*. Negara mengejawantahkan kepentingan umum sedang *civil society* mempresentasikan kepentingan khusus yang ada di dalam masyarakat. Keberhasilan birokrasi diukur dari kemampuannya untuk mengartikulasikan kepentingan-kepentingan khusus di dalam masyarakat dan mengkorporasikannya di dalam kepentingan umum Negara.

Kembali kita menjadi "kecewa" ketika mencoba melihat sejauh mana birokrasi kita berfungsi dalam konstalasi *civil society*, bahkan untuk itu birokrasi kita "membutuhkan" untuk "digedor-gedor" lebih dahulu dan berbagai lembaga swadaya masyarakat (LSM) agar segera tersadar akan posisi dan fungsinya, Namun sekali lagi nampaknya kita masih harus bersabar, kita tidak bisa segera melihat birokrasi kita berubah karena jangankan mampu berperan sebagai *mediaty agent* yang jelas memprasyaratkan profesionalisme sedang untuk memenuhi kriteria internal pemberian birokrasi ternyata birokrasi kita belum mampu.

Menurut Weber birokrasi mempunyai ciri-ciri utama : (sebagaimana diuraikan di bawah dengan perbandingan kondisi riil birokrasi kita saat ini), yaitu :

1. Adanya derajat spesialisasi yang tinggi (Birokrasi kita sering over lapp, duplikatif atau bahkan terlantar)
2. Adanya struktur kewenangan hierarkis dengan batas-batas tanggungjawab yang jelas. (Birokrasi kita terbiasa "menunggu petunjuk")
3. Adanya hubungan antar anggota yang bersifat impersonal. (Birokrasi kita sangat paternalis dan sering tidak konsisten)
4. Cara pengangkatan pegawai yang berdasarkan atas kecakapan teknis. (Birokrasi kita

nepotism dan rentan suap)

5. Pemisahan urusan dinas dan urusan pribadi (Birokrasi kita tidak bisa/ tidak mau ?)

Kondisi birokrasi yang demikian yang saat ini senyatanya melingkupi kita padahal peran birokrasi sangat signifikan dalam kehidupan sosial modern terutama dalam kehidupan bernegara. Begitu dominannya birokrasi sehingga Seidman menyatakan : "setiap undang-undang sekali dikeluarkan. akan berubah baik melalui perubahan formal maupun melalui cara-cara yang ditempuh birokrasi ketika bertindak".

Karena itulah maka berkembang pemikiran tentang *Entrepreneurship* Birokrasi (Birokrasi yang berkewirausahaan/mewirausahakan birokrasi) di Indonesia, Perbincangannya terkesan ingin melompat dan memotong kompas jalur, dari birokrasi yang lamban menjadi gesit dari yang "keroyokan" menjadi profesional. Padahal masih banyak hal yang mesti dipertimbangkan dulu seperti kemampuan birokrasi itu sendiri, penempatan rakyat yang lemah secara ekonomi dan politik, juga hal-hal teknis lainnya.

Mewirausahakan Birokrasi

Sejak awal kemerdekaan (tepatnya setelah Maklumat 3 Nopember 1945) sampai masa orde lama birokrasi di Indonesia lebih menekankan pada posisi Power - politic ketimbang Sosial-Budaya. Ini cukup menyulitkan karena berada ditengah tarik-menarik antara kekuatan politik yang satu dengan kekuatan politik yang lain. Kondisi ini inenggeser fungsi pelayanan birokrasi kepada publik menjadi pelayanan kepada kekuatan politik.

Pada masa orde baru, posisi birokrasi yang suka mengatur dan lebih berorientasi kepada kekuasaan itu tetap, hanya yang berbeda barangkali faktor pemicunya, apabila dahulu adalah politik maka saat orde baru *triggernya* adalah pembangunan dengan *security approach*. Hal ini karena saat itu dirasakan kondisi politik. Ekonomi, keamanan sangat tidak kondusif dan tidak stabil. Maka melalui kekuasaan komando diharapkan situasi tersebut bisa diatasi dan pembangunan bisa diamankan.

Peranan pemerintah kemudian menjadi begitu sentral, dia berusaha memobilisasi sumber daya dan dana untuk "pembangunan" di mana semua digerakkan dan dikomando oleh pemerintah melalui alat birokrasi. Saat itu bahkan lantang dikatakan bahwa tugas-tugas itu hanya bisa dikerjakan oleh pemerintah/Negara, mulai dari pembuatan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, bahkan pengawasan semua dilakukan

oleh birokrasi pemerintah (pusat).

Kondisi yang demikian menjadikan peranan birokrasi menjadi sangat kuat dan *pervasive*. Birokrasi pemerintah lebih banyak menekankan pada pendekatan kekuasaan ketimbang memberikan pelayanan kepada publik. Gayanya lebih banyak *top-down* ketimbang *bottom-up*. Masyarakat lebih banyak diatur dan ditentukan oleh pemerintah, kemitraan bersifat selektif dan berat sebelah. Dari sinilah mulai ada anggapan birokrasi pemerintah sangat kuat dan besar sehingga terlalu mendominasi kehidupan bernegara meskipun kinerja idealnya lambat.

Adalah Werren Bennis, orang yang meramalkan bahwa birokrasi akan berakhir tahun 1967 diganti dengan sistem sosial baru yang lebih adaptif terhadap perubahan masyarakat. Sedikitnya ada 4 (empat) hal yang saling berkaitan mengapa posisi dan peran birokrasi harus berubah, menurut Bennis :

1. Adanya masalah-masalah kemanusiaan yang karena tingkat pendidikan semakin baik membawa tuntutan-tuntutan hidup yang semakin meningkat.
2. Adanya perubahan-perubahan yang cepat disekitar kita karena ilmu pengetahuan yang senantiasa ber-kembang, yang kadang-kadang tidak kita harapkan dan sulit diprediksi.
3. Adanya pertumbuhan-pertumbuhan yang kurang ditunjang oleh kemampuan organisasi pemerintah.
4. Kompleknya teknologi modern yang membutuhkan adanya spesialisasi dan keterpaduan aktivitas organisasi serta orang-orangnya dalam setiap kegiatan pemerintahan.

Selain empat hal itu menurut Bennis perubahan perilaku manajemen merupakan hal lain yang menyebabkan posisi dan peran birokrasi menjadi tidak populer kalau tidak bersedia menanggapi. Perubahan perilaku manajemen tersebut antara lain yang berhubungan dengan locus dan focus kekuasaan (power). Dahulu dalam manajemen klasik locus kekuasaan berada di tangan satu orang yang disebut pemimpin tunggal (*the great man*) sehingga perilaku manajemen sangat berkuasa. Dengan kata lain sentralisasi kekuasaan merupakan model dan perilaku birokrasi manajemen klasik.

Seharusnya dalam kondisi sekarang locus kekuasaan itu berubah dengan adanya delegasi kekuasaan yang menebar ke segala hirarki organisasi. Desentralisasi kekuasaan merupakan model perilaku manajemen yang harus dijalani birokrasi non klasik. Di

samping itu focus penggunaan pun harus berubah dari masa lain ketika dipakai untuk menakut-nakuti dan memberi ancaman kepada yang dikuasai menjadi digunakan untuk menjalin kolaborasi atau kemitraan antara penguasa dengan yang dikuasai dan dipergunakan secara rasional.

Wacana tentang *Entrepreneur-ship* Birokrasi menemukan momentumnya ketika Osborne dan Gaebler menerbitkan buku: *Reinventing Government* pada tahun 1992. Mulai saat itu memuncaknya suatu paradigma untuk sektor publik, di mana birokrasi harus mempunyai semangat wirausaha (*entrepreneur-ship spirit*).

Reinventing Government sebenarnya adalah lebih merupakan perubahan cara berpikir dan bertindak dan pemerintah untuk tidak melulu menyandarkan Anggaran Pendapatan Negara yang bersumber kepada pajak, tetapi dengan jiwa wirausaha berusaha untuk mewujudkannya ke dalam kebijakan yang pada gilirannya memperkuat sektor publik. Prinsip pendekatan yang ditawarkan Osborne dan Gebler adalah :

- a. Pemerintah katalis, sebagai pengarah (*steering*) dan bukan sebagai pendayung (*rowing*).
- b. Pemerintah lebih berperan dalam memberdayakan masyarakat daripada melayani.
- c. Pemerintah menciptakan iklim persaingan yang sehat terutama dalam pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat.
- d. Pemerintah lebih berorientasi kepada misi dan bukan kepada tugas.
- e. Pemerintah lebih berorientasi kepada hasil, membiayai hasil, bukan masukan.
- f. Pemerintah berorientasi pada pemenuhan kebutuhan masyarakat dan pada kepentingan birokrasi.
- g. Pemerintah berorientasi kepada bisnis/wirausaha dalam menggali uang daripada membelanjakannya.
- h. Pemerintah memiliki daya tanggap dan mampu mengantisipasi semua tantangan yang terjadi; mencegah daripada mengobati.
- i. Pemerintah harus melakukan desentralisasi, yaitu perubahan dari hierarki menuju partisipasi dan kelompok kerja.
- j. Pemerintah berorientasi kepada pasar; mendorong perubahan melalui pasar.

Dalam kondisi nyata birokrasi di Indonesia ternyata mengalami masalah lain. Birokrasi di Indonesia masih tampak menjaga jarak sosial (*social distance*) yang terlalu jauh dengan kelompok sasarannya, yaitu publik pengguna jasa layanan. Inilah yang

menjadi penyebab mengapa rakyat nyaris berada dalam situasi yang tidak berdaya (*powerless*) dan relarif tidak memiliki pilihan.

Dengan kondisi yang demikian itulah, maka penerapan organisasi pelayanan publik yang berorientasi pada kemanusiaan akan sangat sulit diterapkan di Indonesia. Salah satu langkah yang bisa dilakukan adalah menyiapkan prakondisi yang baik untuk menerapkan birokrasi yang manusiawi. Di samping itu yang harus diperhatikan adalah akseptabilitas budaya masyarakat kita atas introduksi itu. Budaya dasar birokrasi kita justru banyak bersandar pada etos feodalisme.

Dewasa ini justru yang mengemuka adalah wacana tentang *entre-preneurship* birokrasi yang diperkenalkan dan diadopsi "mentah-mentah". Tentu cara yang begini justru tidak malah memperbaiki birokrasi Indonesia yang cenderung feodal itu, justru menempatkannya pada kekuasaan dan arogansi kapitalisme yang ujung-ujungnya menindas rakyat. Ini nampak jelas karena logika yang digunakan adalah kapital, bukan manusia. Oleh karena itu yang kita butuhkan adalah birokrasi yang bermoral.

Pada saat yang sama mentrasformasikan nilai-nilai moral, tentu pekerjaan yang mudah karena ini butuh kesungguhan dan proses. Birokrasi yang bermoral, berarti birokrasi yang meletakkan aspek pelayanan pada rakyat —tanpa eksploitasi—pada posisi yang urgen. Kalau Hegel mensyaratkan birokrasi yang netral maka yang kita butuhkan memang demikian tetapi birokrasi tidak boleh netral (tidak berpihak) kepada pelayanan rakyat karena inilah sesungguhnya tugas utamanya. Perubahan yang hanya menekankan pada bagaimana mengubah birokrat menjadi manajer tanpa moralitas sangat riskan tergelincir pada pengabdian kapital dan bukan pengabdian masyarakat.

Penutup

Satu tahap yang masih harus dimasuki oleh birokrasi Indonesia sebelum masuk dalam paradigma *entrepreneurship* birokrasi ala Osboine-Gebler adalah penyiapan prakondisi internal birokrasi dan rakyat yang *powerless*, melalui birokrasi yang mengedepankan moralitas.

Pada dasarnya setiap manusia yang menyatakan diri menjadi birokrasi pemerintahan secara esensial harus dilandasi oleh nilai, kode etik, dan moral dalam melaksanakan fungsi pelayanan publik. Komitmen ini menceminkan tanggungjawab politik, institutional, masyarakat, professional, keluarga maupun pribadi.

Tanggungjawab birokrasi pemerintah ditentukan oleh kualitas internal birokrasi dan kualitas kebijakan publik dalam fungsi pelayanan rakyat. Kualitas internal birokrasi pemerintahan yang modern ditandai oleh spesialisasi, kompetensi, komunikasi, wawasan, rasionalitas, obyektif, analitis, skeptis, toleran, terbuka, dialogis dan orientatif pada kepentingan umum. Sedangkan kualitas kebijakan publik adalah esensi dan birokrasi dalam memenuhi kriteria pada ketepatan, obyektivitas, konsistensi dan kearifan dalam proses pengambilan keputusan.

Oleh karena itu kualitas konsep kebijakan pemerintah mengandung segitiga nilai kebijaksanaan atau "*triable concept of wisdom*" yaitu : Nilai kepedulian (*care*), nilai sikap kebijaksanaan (*taciful, wisdom, share*) serta nilai keadilan dan kepentingan umum (*fair*). Itulah dasar dan nilai filosofis yang mesti dipahami dan dihayati oleh para birokrat kita sebelum masuk dalam birokrasi yang berkewirausahaan.

Daftar Pustaka

- CST. Kansil dan Christine ST. Kansil. 1997. *Modul Hukum Administrasi Negara*. PT. Pradnya Paramita. Jakarta.
- Martin Albrovv. 1999. *Birokrasi*. (terjemahan) Tiara Wacana Yogya. Yogyakarta.
- Moeljarti Tjokrowinoto, dkk, 2001. *Birokrasi dalam Polemik*. Pusat Studi Kewilayahan UMM dan Pustaka Pelajar. Malang.
- Suryana. 2001. *Kewirausahaan*. Salemba empat. Jakarta.
- Tjahya Supriatna. 1996. *Administrasi. Birokrasi dan Pelayanan Publik*. PT. Nimas Multima. Jakarta.