

STRATEGI PENATAAN BIROKRASI PEMERINTAH DAERAH

Oleh : Drs. H. Dann Sugandha, MPA.¹

PENDAHULUAN

Sejak pemerintahan Soeharto bergulir, yang dimulai dengan Pelita I yang memiliki program pendayagunaan aparatur, sampai dengan munculnya reformasi saat ini, birokrasi pemerintah kita masih begitu-begitu juga. Bahkan penyakit birokrasi telah menyebar ke legislatif maupun polisi, hakim dan jaksa baik di Pusat maupun di Daerah. Birokratisme, korupsi, kolusi dan nepotisme menjadi-jadi, ibarat kanker yang sangat sulit diobati.

Demikian halnya karena usaha penataan birokrasi tidak bertitik tolak pada apa sebenarnya birokrasi tersebut. Padahal strategi utama untuk menata birokrasi hendaknya dimulai dari pengenalan tentang hakekat birokrasi itu sendiri. Sering kuliah tentang birokrasi disajikan, sering pula teori-teori manajemen khususnya mengenai kesisteman diceramahkan atau diseminarkan, akan tetapi antara teori dan praktek sering tak sejalan dan tak pernah bertemu.

Pada dasarnya setiap organisasi ataupun birokrasi sebagai perangkat eksekutif merupakan suatu sistem yang terdiri atas berbagai unsur. Unsur yang paling pokok adalah personil yang tak pernah diutik-utik di dalam prinsip penataan organisasi departemen sejak terbitnya Keputusan Presiden No. 44 dan No. 45 tahun 1974 yang bermaksudkan untuk menyeragamkan birokrasi utama pemerintah. Pada saat itu prinsip-prinsip penataan organisasi departemen hanya menyangkut penataan struktur termasuk bentuk, koordinasi, tugas pokok dan wewenang. Secara rinci ada 12 prinsip pengorganisasian.

Jadi dalam hal ini organisasi baru dianggap sebagai struktur saja. Organisasi dinas-dinas di daerah harus konkordan dengan itu sesuai dengan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Organisasi dan Tatakerja Dinas Daerah. Titik beratnya tetap pada struktur sehingga kalau organisasi daerah kurang efektif selalu ada reorganisasi. Reorganisasi Dinas Daerah ini sering sekali dilakukan, bahkan sekarang hampir tiap tahun dilakukan perubahan SOTK (Struktur Organisasi dan Tata Kerja) yang tak terlihat dampaknya pada perubahan kinerja Daerah.

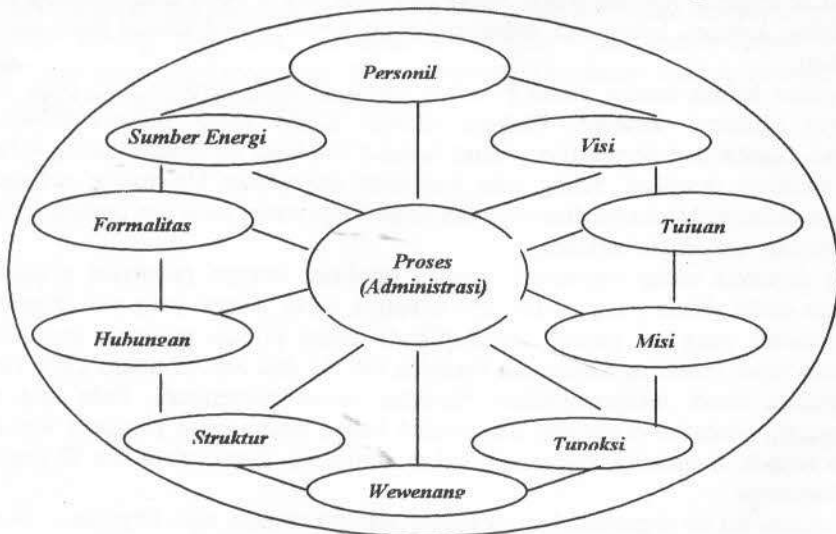
Kalau organisasi birokrasi mau ditata dengan baik maka seluruh unsur birokrasi itulah yang harus disempurnakan dengan mengembangkan prinsip-prinsip yang menyangkut semua unsurnya. Adapun unsur birokrasi Pusat maupun Daerah akan sama saja, yaitu adanya:

- Personil (anggota, birokrat),
- Visi,

1 Dosen STIA LAN

- Misi,
- Tujuan,
- Tugas pokok,
- Fungsi (tugas),
- Wewenang,
- Struktur,
- Hubungan,
- Formalitas (aturan tertulis),
- Sumber energi (resources), dan
- Proses (administrasi).

Secara bagan sistem organisasi birokrasi dapat dikemukakan sebagai berikut:



Antar unsur-unsur tersebut terdapat interaksi, saling bergantung dan saling mempengaruhi serta saling menentukan sebagaimana sifat dari suatu sistem. Setiap unsur yang tertata dengan baik akan mempengaruhi unsur lain secara positif, sebaliknya unsur yang tidak tertata dengan baik akan membawa pengaruh buruk pada unsur yang lain. Karena itulah bila birokrasi daerah ingin sempurna, strategi utamanya adalah mengkaji atau menganalisis unsur mana yang kurang tertata dengan baik, yang perlu disempurnakan.

Penetapan prinsip pengorganisasian menurut Pemerintah dalam hal ini Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara adalah sebagai berikut:

- (1) Prinsip pembagian habis tugas,
- (2) Prinsip perumusan tugas dan fungsi,
- (3) Prinsip akordeon,
- (4) Prinsip fungsionalisasi,
- (5) Prinsip koordinasi,

- (6) Prinsip kontinuitas,
- (7) Prinsip jalur dan staf,
- (8) Prinsip kesederhanaan,
- (9) Prinsip fleksibilitas,
- (10) Prinsip pendelegasian wewenang yang jelas,
- (11) Prinsip pengelompokan secara homogen,
- (12) Prinsip rentang kendali.

Terlihat bahwa prinsip-prinsip yang diatur dalam Keputusan MENPAN baru menyangkut a) Struktur (jalur dan staf, kesederhanaan, akordeon, fleksibilitas, kontinuitas, dan rentang kendali), b) tugas (perumusan tugas pokok, fungsi, pengelompokan secara homogen, pembagian habis tugas dan fungsionalisasi), c) hubungan (koordinasi, integrasi dan sinkronisasi), d) pendelegasian wewenang

Pada saat itu belum populer adanya visi dan misi organisasi sehingga kedua hal tersebut tidak dikemukakan prinsip-prinsipnya. Tujuan organisasi juga dilupakan padahal tiap organisasi harus memiliki tujuan yang harus dicapai. Hal yang paling fatal yang tidak diperhatikan adalah unsur manusia sebagai anggota organisasi. Bagaimanapun baiknya struktur dibentuk dan wewenang didelegasikan dengan tepat setelah tugas dibebankan tak akan mungkin terlaksana dengan baik kalau orangnya diangkat tanpa jelas syarat jabatan yang harus dipenuhi. Karena itu berapa kalipun SOTK diubah kalau tak didukung oleh personil yang tepat maka penataan birokrasi di Daerah hanya omong kosong belaka.

Karena itu strategi dalam penataan birokrasi Daerah yang ditekankan adalah keharusan kepala daerah untuk melihat birokrasinya sebagai sistem yang kompleks yang antara lain terdiri dari berbagai unsur seperti yang telah dikemukakan di atas. Tentunya masih ada saja unsur yang belum termuat di situ. Akan tetapi dengan memandang adanya 12 unsur birokrasi sementara ini dapat dikatakan memadai. Perlu diingat bahwa organisasi bukan sekadar struktur seperti yang diperkirakan oleh para pejabat pembuat keputusan di Pusat. Pada dasarnya organisasi adalah himpunan manusia yang terstruktur dengan atribut-atributnya. Karena itu prinsip yang utama harus menyangkut penataan tentang manusia anggota organisasi tersebut baik yang bereselon maupun staf teknisnya.

Prinsip-prinsip yang perlu dikembangkan adalah prinsip-prinsip yang menyangkut semua unsur birokrasi tersebut seperti yang penulis sarankan di bawah ini:

1. Tentang personil, harus diterapkan prinsip Objektif dalam memilih dan menempatkan seseorang ke dalam jabatannya, artinya harus dilakukan pengujian yang didasarkan pada standar-standar kerja sesuai ketetapan organisasi, dan jauhi sifat subjektivitas.
2. Tentang visi, misi, tugas pokok, fungsi dan tujuan, harus dipenuhi prinsip Rasional dalam arti dirumuskan dengan jelas, yang mungkin dan yang mampu dilakukan atau diwujudkan, serta konkret tidak abstrak.
3. Tentang tugas atau pekerjaan harus pula diterapkan prinsip "Gabungkan tugas-tugas yang homogen ke dalam satu unit, pisahkan yang heterogen".

4. Tentang wewenang harus diterapkan prinsip Imbang dengan tugas, dalam arti proporsional yaitu jangan tugas besar tapi wewenang yang diberikan terlalu kecil seperti wewenang wedana atau residen jaman dulu, jangan juga wewenang terlalu besar tapi tugasnya kecil untuk menghindarkan penyalahgunaan wewenang.
5. Tentang struktur, tetap dapat diterapkan Staf dan lini agar jelas mana yang bersifat pembantuan dan mana yang unit melaksanakan tugas pokok.
6. Tentang hubungan harus diterapkan prinsip Arah dan maksud untuk apa hubungan dilakukan.
7. Tentang formalitas atau aturan tertulis, hendaknya diterapkan prinsip Autentik, dalam arti memenuhi syarat hukum sehingga dapat diterima sebagai barang bukti di pengadilan.
8. Tentang sumber energi harus diterapkan prinsip Nilai baku atau adanya standar penggunaan sumber dana dan daya agar ada penghematan, karena sifatnya yang langka dan terbatas.
9. Tentang administrasi ada dua prinsip yang harus diterapkan yaitu prinsip Sederhanakan prosedur dan metoda kerja, serta prinsip Integrasikan semua kekuatan ke arah pencapaian tujuan.

Tentunya masih ada prinsip-prinsip lain untuk setiap unsurnya seperti aturan tertulis juga harus dirumuskan dengan jelas dan ditetapkan oleh yang berwenang yang sebenarnya telah tercakup dalam pengertian autentik. Prinsip-prinsip di atas hanya diambil satu atau dua saja yang paling pokok di antara semua prinsip yang ada untuk setiap unsur birokrasi.

Untuk memudahkan mengingat, huruf besar dari setiap pernyataan prinsip di atas yang semula tersusun sebagai O R G I S A A N S I dapat diatur susunannya menjadi ORGANISASI. Jadi penataan birokrasi sebagai organisasi pemerintah daerah harus menerapkan prinsip-prinsip yang berupa ORGANISASI. Jumlah prinsipnya sederhana, akan tetapi semua unsur birokrasi akan tertata dengan baik. Dengan demikian organisasi birokrasi akan menjadi efektif dan tentunya juga efisien.

Secara lengkap prinsip-prinsip yang harus ada untuk organisasi birokrasi sebanyak 48 buah dapat dilihat pada naskah Sistem Pemerintahan dan Sistem Administrasi Negara RI yang pernah penulis susun pada tahun 1995, yang waktu itu belum populer visi dan misi.

Hal-hal lainnya yang perlu diperhatikan bahkan dipertimbangkan dalam menata birokrasi Daerah adalah modal dasar yang dimiliki oleh Daerah yang benar-benar harus difahami agar penataan birokrasi daerah benar-benar konkrit dengan memperhatikan potensi setiap unsur birokrasi tersebut. Secara ringkas potensi setiap unsur tersebut adalah sebagai berikut:

Personil. Pada dasarnya setiap daerah memiliki manpower pada tingkat pendidikan, pengalaman serta keterampilan tertentu. Mereka perlu dimotivasi agar yakin dan siap membantu daerahnya untuk mendukung kemandirian (otonomi) daerahnya. Hal yang penting di sini, daerah harus sudah memiliki standar-standar kinerja untuk setiap jabatan yang akan mereka isi. Dalam hal ini yang perlu ada ialah uraian jabatan yang

lengkap dengan syarat-syarat jabatannya. Dalam uraian jabatan ini harus lengkap diuraikan titel jabatan, tugas pokok jabatan, fungsi-fungsi jabatan serta lingkup wewenang dalam jabatan tersebut, serta syarat jabatannya yang harus memuat hal-hal diperlukan agar benar-benar profesional. Syarat jabatan ini harus memuat pendidikan, latihan, keterampilan, pengalaman kerja, serta standar kinerja yang harus dipenuhi, persyaratan fisik pegawai maupun mentalnya. Syarat jabatan inilah yang harus digunakan dalam menguji calon-calon yang akan menduduki jabatan-jabatan tertentu maupun yang akan dirotasi serta dimutasi. Dengan demikian pemilihan personnel akan akan menjadi objektif.

Visi sebagai suatu pandangan seluruh pejabat mengenai masa depan organisasi serta dirinya harus telah dirumuskan, karena dari visi itulah akan lahir misi, tugas pokok dan fungsi organisasi maupun setiap jabatan yang ada. Dari sini nanti harus dapat ditetapkan tujuan-tujuan yang dapat mendukung tercapainya atau terwujudnya visi. Karena itulah harus ada benang merah yang menunjukkan adanya keterkaitan antara visi, misi, tugas pokok, fungsi serta tujuan daerah yang akan dijabarkan lebih lanjut ke dalam visi, misi, tugas pokok, fungsi dan dan sasaran tiap dinas dan lembaga daerah.

Wewenang yang paling harus diperhatikan adalah wewenang atas dasar Undang-Undang Desentralisasi yaitu Undang-undang No. 32 tahun 2004 yang berisi wewenang atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi, *vrijbestuur* maupun tugas pembantuan. Hal ini harus terjabarkan lebih lanjut ke dalam wewenang perangkat daerah serta pejabat-pejabat daerah. Bagi para pejabat ini wewenangnya harus dibuat tertulis di dalam uraian jabatan maupun di dalam surat keputusan pengangkatan pegawai/pejabat yang bersangkutan. Hal ini penting agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang, perebutan wewenang dan menghindarkan terjadinya tumpang tindih wewenang.

Struktur Birokrasi selain harus didasarkan wewenang-wewenang yang harus dilaksanakan sesuai dengan Undang-undang Desentralisasi, juga didasarkan pada visi dan misi daerah yang bersangkutan. Dengan demikian struktur tak akan berlebihan. Dari sini juga dapat diperhitungkan jumlah personnel secara tepat yang harus memperhatikan jenis pekerjaan serta standar kerja untuk setiap jenis pekerjaan tersebut. Hubungan antar unit dan antar lembaga harus jelas ditentukan antar lembaga mana dan antar unit mana baik secara intern maupun ekstern disusun sehingga akan terbentuk jejaring kerja yang mapan. Arahnya dapat berupa vertikal, horisontal maupun diagonal baik secara intern maupun ekstern, termasuk hubungan-hubungan kerja fungsional.

Sumber energi yang harus disiapkan dan didistribusikan sesuai keperluan lembaga atau unit yang memerlukannya harus didasarkan pada perhitungan yang tepat atas dasar jenis pekerjaan, jumlah dan jenis jabatan. Perlu juga ditetapkan standar-standar penggunaan sumber energi tersebut sesuai dengan spesifikasi dan potensi sumber energi yang bersangkutan termasuk model, pabrik dan jangka waktu penghapusan barang-barang modal seperti mesin-mesin serta peralatan lainnya. Pembiayaan sumber energi harus melihat pula kemampuan keuangan daerah. Adapun sumber energi yang harus disiapkan oleh daerah mencakup tenaga kerja, dana, materil, peralatan dan mesin-mesin, lahan dan bangunan-bangunan, konsumen yang harus dilayani, informasi,

prosedur dan metoda serta waktu yang boleh digunakan oleh birokrasi yang bersangkutan.

Administrasi (Proses) yang dapat berupa administrasi tugas umum pemerintahan, pemerintahan umum maupun pembangunan pengkajian mengenai prosedur dan metoda kerja dan yang harus dibuat demikian sederhana dan praktis guna mempercepat proses, termasuk kemampuan dan kinerja pejabat birokrasi yang didukung oleh mesin serta teknologi tepatguna. Semuanya harus dilakukan dengan mempertimbangkan efektivitas serta efisiensi pelaksanaan kerja.

Penulis yakin bahwa bila prinsip-prinsip pengorganisasian birokrasi daerah dilaksanakan, maka pemerintah daerah akan tidak lagi bekerja tanpa pegangan kalau memang birokrasinya mau efektif dan efisien, Sudah barang tentu penataan ini akan menyita banyak waktu serta keahlian dan kegigihan daerah mewujudkannya.

Semua hal di atas tentu harus didukung oleh penelitian ilmiah dengan mengerahkan unit-unit litbang yang ada, bekerjasama dengan badan-badan ilmiah termasuk universitas agar objektivitasnya dapat dijamin. Demikian sedikit catatan ringkas mengenai strategi penataan birokrasi daerah.