

PENINGKATAN PRODUKTIVITAS PEMERINTAH MELALUI RESTRUKTURISASI KELEMBAGAAN DAN PEMBERDAYAAN PARTISIPASI MASYARAKAT

Oleh : Dra. Ara Ruhara

Proses globalisasi selalu mensyaratkan kesiapan dan daya saing dari suatu negara. Untuk itu, secara internal maupun eksternal perlu dilakukan langkah-langkah yang tepat. Salah satu langkah internal yang menjadi pilihan penting adalah restrukturisasi, yakni setiap usaha untuk menuju organisasi yang lebih efektif, efisien lebih produktif, dibanding sebelum dilakukannya restrukturisasi. Dalam hubungan ini, restrukturisasi dapat dilakukan dengan 4 (empat) macam pendekatan, yaitu pendekatan aspek manajemen, anggaran, partisipasi masyarakat (kemitraan), serta rasio input-output. Aspek partisipasi masyarakat perlu ditonjolkan, sebab selain sebagai wahana pemberdayaan, partisipasi sekaligus juga merupakan sarana social control terhadap penyelenggaraan administrasi publik di Indonesia.

Pendahuluan

Fakta aktual yang saat ini dihadapi oleh bangsa Indonesia dan bangsa-bangsa lain di dunia adalah persaingan antar bangsa yang sangat ketat, yang dipicu oleh fenomena globalisasi baik dibidang teknologi informasi maupun perekonomian. Salah satu implikasi yang muncul adalah bahwa proses globalisasi selalu menuntut kecepatan, kesederhanaan, serta efektivitas dan efisiensi kerja suatu organisasi ; dengan ditunjang pula oleh kualitas SDM yang tangguh serta bentuk organisasi yang ramping dan pipih (flat), fleksibel, organis, serta terdesentralisasi.

Sementara itu fakta empiris menunjukkan bahwa organisasi sektor publik (pemerintah) masih cenderung bersifat mekanis dengan sistem kerja yang tidak efisien serta kurang memiliki daya saing yang memadai dibanding

sektor privat atau swasta. Disamping itu, terdapat indikasi bahwa organisasi pemerintah masih sangat menggantungkan pengeluaran operasionalnya kepada sumber pembiayaan dari APBN, yang mengandung tendensi kurang efisien dan kurang efektif.

Tipe organisasi tersebut jelas tidak cocok untuk menghadapi era persaingan global dan tuntutan pelayanan masyarakat yang makin variatif dan kritis menjelang abad 21. Oleh karena itu, masalah utama (*critical problem*) yang dihadapi pemerintah dalam konteks globalisasi ini adalah bagaimana menciptakan efektivitas dan efisiensi kerja, sekaligus mendorong kinerja sektor publik dalam fungsi pelayanannya.

Dalam hubungan ini, dapat ditegaskan bahwa proses globalisasi selalu menghendaki dilakukannya transformasi manajemen bagi

setiap organisasi, baik privat maupun organisasi publik.

Dengan demikian, semakin akseleratif perubahan-perubahan akibat globalisasi, maka semakin perlu pula dipersiapkan sumber daya manusia, sistem ketatalaksanaan, serta bentuk kelembagaan aparatur pemerintah yang kondusif dengan arah perubahan yang dibawa oleh proses globalisasi tersebut. Ini berarti, organisasi pemerintah yang ada saat ini harus ditata ulang (restrukturisasi) untuk menciptakan organisasi pemerintah yang mampu mengantisipasi dan mempunyai komitmen untuk menghadapi perubahan yang cepat di pasar global, sekaligus memenuhi harapan dan tuntutan kebutuhan masyarakat yang semakin meningkat.

yakni untuk lebih memberdayakan organisasi pemerintah agar menjadi lebih produktif.

Sementara pengertian produktivitas organisasi publik sebagaimana dikemukakan oleh Balk (1976, dalam Kasim 1989 : 20), berbeda dengan produktivitas organisasi bisnis yang bertujuan laba (*profit making*). Organisasi publik sebenarnya tidak sepenuhnya otonom tetapi dikuasi oleh faktor-faktor eksterior, secara hukum organisasi publik diadakan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dan tidak dimaksudkan untuk berkembang menjadi besar dengan merugikan organisasi publik lainnya dan kesehatan organisasi diukur berdasarkan kontribusinya terhadap tujuan politik dan kemampuannya mencapai hasil yang maksimum dengan sumberdaya yang tersedia.

Pengertian Restrukturisasi dan Produktivitas

Restrukturisasi organisasi dalam kajian ini dimaksudkan sebagai segala upaya organisasi (pemerintah) dalam upaya pemberdayaan organisasi sehingga diharapkan organisasi tadi menjadi lebih efektif, efisien lebih produktif, dibanding sebelum dilakukannya restrukturisasi. Termasuk dalam pengertian restrukturisasi disini adalah upaya untuk membuat organisasi pemerintah menjadi lebih ramping. Akan tetapi perampingan disini bukan diartikan dalam yang sempit hanya sekedar menciutkan struktur dan fungsi serta mengurangi jumlah karyawan (PHK) melainkan lebih luas lagi yaitu segala upaya untuk lebih menyederhanakan cara kerja, prosedur kerja dan alat / bahan kerja, sehingga akan dapat dicapai tujuan yang lebih besar

Kerangka Pikir Restrukturisasi

Berpijak pada pemikiran bahwa kemampuan organisasi publik sangat menentukan kelancaran dan keberhasilan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan tugas pembangunan, maka pengembangan dan atau penyempurnaan organisasi publik sangat penting artinya. Dengan kata lain, restrukturisasi organisasi pemerintah sesungguhnya merupakan *conditio sine qua non* bagi upaya yang lebih besar, yakni mencapai keberhasilan pembangunan nasional.

Dengan demikian, keberhasilan pembangunan secara menyeluruh antara lain dapat diindikasikan dari sejauh mana kemampuan organisasi publik dalam melayani tuntutan-tuntutan kebutuhan masyarakat dengan

memanfaatkan sumberdaya yang tersedia secara optimal.

Untuk dapat memberikan kontribusi secara optimal kepada kinerja pembangunan nasional, maka perlu dilakukan peningkatan kinerja atau produktivitas organisasi publik itu sendiri. Adapun peningkatan produktivitas organisasi publik salah satunya dapat dilakukan melalui pemberian atau pendelegasian wewenang (*delegation of authority*). Hal ini didasarkan kepada pemikiran bahwa pemberian atau pendelegasian wewenang akan dapat mempengaruhi peningkatan tanggungjawab (*responsibility*), sedangkan peningkatan tanggungjawab (*responsibility*) akan mempengaruhi peningkatan produktivitas (*productivity*) organisasi yang diberi wewenang besar. Selanjutnya pada organisasi yang memiliki tanggungjawab besar akan memicu tumbuhnya inovasi, kreativitas, dan etos kerja yang besar yang menjadi pemicu (*trigger*) terhadap peningkatan produktivitas. Organisasi publik yang memiliki produktivitas yang besar artinya mampu menghasilkan kualitas pelayanan masyarakat yang baik.

Dari kerangka pemikiran di atas dapat dilakukan 4 (empat) macam pendekatan sebagai berikut:

1. Pendekatan Aspek Manajemen

Pendekatan dari aspek manajemen menunjukkan bahwa pendelegasian wewenang, otonomi atau desentralisasi merupakan determinan penting yang berfungsi sebagai pemicu (*trigger*) bagi kegiatan suatu organisasi publik yang menunjang upaya peningkatan produktivitas organisasi. Pemikiran ini dapat diterima mengingat karakteristik

organisasi seperti ini akan menjanjikan keunggulan berupa fleksibilitas organisasi yang lebih tinggi, lebih efisien dan efektif, serta lebih kreatif dan inovatif, sehingga mampu menciptakan etos kerja yang tinggi yang pada akhirnya akan menghasilkan produktivitas organisasi pemerintah secara lebih baik. Pentingnya fleksibilitas organisasi dalam hal ini perlu digarisbawahi, sebab dalam iklim kompetisi yang sangat ketat, akan berkembang keadaan lingkungan yang bergejolak (*turbulence*) yang menyebabkan terjadinya kondisi-kondisi yang tidak dapat dipastikan (*uncertainty*) dan sulit diprediksikan (*unpredictable*). Dalam situasi seperti inilah, maka prinsip akordion atau keluwesan suatu organisasi sangat dibutuhkan agar dapat melakukan adaptasi atau penyesuaian secara cepat dan tepat. Sementara organisasi yang menerapkan gaya manajemen secara sentralistis, birokratis (*rule driven*) dan kaku, akan cepat ketinggalan dengan dinamika lingkungan strategisnya.

2. Pendekatan Aspek Anggaran

Pendekatan dari aspek anggaran menjelaskan bahwa semakin unit-unit organisasi pemerintah mampu meningkatkan produktivitasnya, maka unit organisasi tersebut pasti semakin mampu menghasilkan pelayanan jasanya kepada masyarakat dengan kualitas yang makin baik. Kemampuan mengasalkan pelayanan jasa kepada masyarakat ini berarti kemampuan mengakumulasi pendapatan juga semakin meningkat. Dan apabila ini terus dikembangkan, maka sumber dana yang tadinya dibiayai oleh APBN secara bertahap akan menurun dan perannya akan

digantikan dari sumber pendapatan fungsional tersebut. Jadi dengan demikian akan dapat dilakukan penghematan terhadap sumber pembiayaan yang berasal dari APBN.

3. Pendekatan Aspek Partisipasi Masyarakat (Kemitraan)

Pendekatan dari aspek partisipasi masyarakat atau kemitraan (*strategic alliance*) menggambarkan bahwa semakin unit organisasi pemerintah mampu memberikan pelayanan jasanya dengan baik kepada masyarakat, maka akan semakin mampu meningkatkan kepuasan masyarakat. Dan apabila tingkat kepuasan masyarakat cukup tinggi, maka dengan sendirinya akan mendorong partisipasi masyarakat juga makin meningkat. Hal ini pada gilirannya akan memberikan kontribusi berupa meningkatnya pendapatan unit organisasi pemerintah tadi yang berasal dari masyarakat secara langsung.

4. Pendekatan Ratio Input – Output

Pendekatan ratio input – output menunjukkan bahwa adanya realokasi pembebanan anggaran rutin APBN kepada masyarakat ini berarti input untuk pelayanan jasa bertendensi menurun, dengan kata lain lebih efisien atau terjadi penghematan. Jumlah input yang menurun ini apabila dihadapkan kepada output jasa pelayanan kepada masyarakat tetap atau mengikat, maka kondisi ini akan menghasilkan ratio produktivitas yang makin meningkat.

Strategi Restrukturisasi Organisasi Pemerintah

Sebagaimana telah disinggung diatas, restrukturisasi organisasi pemerintah harus didekati dari aspek-aspek ketatalaksanaan, kelembagaan sumber daya manusia, keuangan atau penganggaran, dan sebagainya. Namun dalam kajian ini akan difokuskan kepada restrukturisasi aspek kelembagaan dan aspek penganggarnya saja.

Restrukturisasi organisasi pemerintah melalui penyempurnaan bidang kelembagaan dapat ditempuh dengan beberapa langkah sebagai berikut :

1. Penggabungan Unit Organisasi, dapat dilakukan jika secara kumulatif memenuhi syarat sebagai berikut :
 - a. Hasil analisis terhadap visi dan misi dari suatu organisasi pemerintah menunjukkan masih layak dilaksanakan,
 - b. Hasil analisis tugas dan fungsi menunjukkan adanya kesesuaian dengan visi dan misi, namun akan lebih efisien dan lebih produktif jika digabung dengan unit lain,
 - c. Hasil analisis beban kerja menunjukkan bahwa beban tugas yang dikerjakan relatif kecil.
2. Penghapusan Unit Organisasi, dapat dilakukan jika secara kumulatif memenuhi syarat sebagai berikut :

- a. Hasil analisis terhadap visi dan misi organisasi mengungkapkan bahwa visi dan misi yang diemban tersebut tidak layak lagi dilaksanakan.
 - b. Hasil analisis tugas dan fungsi menunjukkan bahwa tugas dan fungsi yang dilaksanakan tidak sesuai lagi dengan visi dan misi organisasi tersebut.
3. Penurunan Eselon / Klasifikasi / Tipologi tingkat eselon suatu jabatan atau penurunan klasifikasi atau tipologi dari suatu unit organisasi, dapat dilakukan jika secara kumulatif memenuhi syarat sebagai berikut :
- a. Hasil analisis terhadap visi dan misi dari suatu organisasi pemerintah menunjukkan masih layak dilaksanakan,
 - b. Hasil analisis tugas dan fungsi menunjukkan adanya kesesuaian dengan visi dan misi, tetapi terdapat duplikasi dengan organisasi lain, atau sebagian tugas dan fungsinya telah diserahkan kepada unit organisasi lain, berkaitan dengan hal tersebut diperlukan adanya uraian tugas yang jelas.
 - c. Hasil analisis beban kerja menunjukkan bahwa beban tugas yang diemban telah berkurang dari sebelumnya.

a. Privatisasi

Privatisasi merupakan pengurangan peran pemerintah atau peningkatan peran sektor swasta, baik dalam suatu aktivitas tertentu maupun dalam pemilikan sejumlah aset (Savas, 1987 : 3). Atau dengan kata lain,

privatisasi adalah suatu proses peralihan produksi barang dan jasa dari sektor publik (pemerintah) ke sektor privat (swasta atau perorangan). Tujuan dari privatisasi ini adalah untuk meningkatkan efisiensi sektor publik, antara lain dengan cara menggunakan sumber daya dan pengalaman pihak ketiga secara optimal dibidang tertentu. Privatisasi ini dapat dilakukan melalui kemitraan, kerjasama atau penyerahan kewenangan pemerintah untuk dilaksanakan sepenuhnya oleh pihak swasta. Kemitraan antara pemerintah dan swasta dilakukan apabila pelayanan kepada masyarakat yang merupakan kewajiban pemerintah, dapat dilakukan bersama-sama dengan pihak swasta. Privatisasi penuh hanya dapat dilakukan apabila pelayanan tersebut bukan merupakan kewajiban pemerintah namun masih ditangani oleh pemerintah, sedangkan pihak swasta sudah mampu melaksanakannya. Contoh privatisasi jenis ini adalah dibidang transportasi, telekomunikasi, dan lain-lain.

Dengan pelaksanaan privatisasi, maka kecenderungan memperbesar peran pemerintah semakin berkurang. Hal ini berakibat pula pada menurunnya pengendalian negara dan anggaran pemerintah. Perihal pemerintah masih tetap bertanggungjawab atas pelayanan umum karena perlu melindungi atau memberi subsidi kepada masyarakat berpenghasilan rendah, dapat dilakukan dengan mengontrakkan beberapa kegiatan pemerintah kepada pihak swasta atau melakukan usaha bersama antara pemerintah dengan swasta. Dengan beralihnya tugas-tugas yang selama ini dilaksanakan oleh pemerintah kepada

swasta, maka dengan sendirinya pemerintah akan semakin ramping dan beban APBN tidak terlampaui besar.

Pemberdayaan Partisipasi Masyarakat

Di atas telah dijelaskan bahwa salah satu strategi yang perlu dilakukan untuk meningkatkan produktivitas organisasi pemerintah adalah dengan restrukturisasi. Dan salah satu program restrukturisasi yang dapat dipilih adalah dengan perampingan struktur kelembagaan. Perampingan struktur kelembagaan, memiliki implikasi antara lain pengurangan peranan pemerintah dalam kehidupan masyarakat pada berbagai bidang.

Dengan kata lain, strategi lain yang harus dijalankan secara serentak dengan strategi restrukturisasi adalah pemberdayaan masyarakat. Selain sebagai wahana pemberdayaan, partisipasi sekaligus juga merupakan sarana *social control* terhadap penyelenggaraan administrasi publik di Indonesia. Oleh karena itu, dari perspektif masyarakat, keengganan untuk berpartisipasi pada hakekatnya justru merupakan pilihan tindakan yang merugikan kepentingan sendiri.

Partisipasi sendiri dapat diartikan sebagai suatu gerakan atau kekuatan kelompok atau anggota kelompok (*community / group power*) yang bertujuan untuk ikut berperan atau berpengaruh dalam proses pengambilan keputusan. Dengan mengutip pendapat dari Midgley, Mathur, serta Oakley and Marsden, Jahja Hanafie (1996 : 130) mengemukakan bahwa isu utama dalam partisipasi kelompok adalah penekanannya pada distribusi kekuatan

(power distribution), persamaan (equality), keterlibatan (involvement), pembuatan kebijakan (policy making) dan pengambilan keputusan (decision making).

Adapun pentingnya partisipasi ini antara lain dikemukakan oleh Bep Fritschi (et.al., 1993 : 214-215), yang berpendapat bahwa terdapat dua alasan pokok untuk mengembangkan partisipasi kelompok. Pertama, alasan-alasan yang mengacu kepada kelompok sendiri, yakni bahwa kelompok berhak untuk ikut terlibat dalam keputusan-keputusan yang menyangkut hari depan mereka. Kedua, alasan yang berkaitan dengan efektivitas dan efisiensi, dalam pengertian jika kelompok benar-benar diberikan kesempatan untuk terlibat secara aktif dalam proses organisasional, maka organisasi akan berlangsung lebih efektif dan efisien.

Sebagai ilustrasi mengenai partisipasi, Bank Dunia (1992 : 93) pernah menyatakan bahwa "banyak masalah lingkungan tidak dapat diatasi tanpa partisipasi aktif dari penduduk setempat". Tentu saja, apa yang dikemukakan oleh Bank Dunia tersebut tidak semata-mata meliputi aspek lingkungan, tetapi juga bidang-bidang lain dalam pembangunan suatu negara dan masyarakat, serta kehidupan dalam suatu organisasi besar maupun kecil.

Paparan diatas sekali lagi menegaskan bahwa partisipasi masyarakat dalam proses modernisasi pada khususnya dan proses pembangunan pada umumnya, merupakan *conditio sine qua non* bagi keberhasilan pencapaian sasaran dan tujuan pembangunan nasional secara keseluruhan. Hal ini akan lebih cepat tercapai dengan menerapkan prinsip-prinsip manajemen modern, serta menggabungkan antara metode top down

planning dengan metode perencanaan yang berbasis pada bottom up planning. Dengan kata lain, masyarakat perlu dilibatkan dalam seluruh aspek pelayanan umum, sejak tahap perencanaan sampai dengan tahap pengawasan dan pemanfaatannya.

Penutup

Akhir-akhir ini banyak sekali berkembang pemikiran para pakar yang menghendaki adanya perubahan orientasi pemerintahan yang lebih menekankan kepada fungsi-fungsi katalisasi, antisipasi, demokratisasi maupun desentralisasi. Adanya perubahan orientasi fungsi pemerintahan tadi, pada akhirnya diharapkan dapat menghasilkan output akhir berupa peningkatan kinerja pelayanan publik.

Inti dari perubahan diatas yaitu bahwa semuanya berupaya menemukan kembali hakikat dari administrasi negara atau administrasi pemerintah. Dan hakikat keduanya, sesungguhnya adalah pelayanan masyarakat (public service). Dalam kaitan ini, Korten dan Klaus (1994) menawarkan pendekatan baru yang dinamakan people centered development atau pembangunan yang diperuntukkan bagi kepentingan rakyat sebagai pengganti top down approach. Namun pendekatan ini harus ditopang oleh empat aspek, yaitu capacity (kemampuan untuk melakukan pembangunan), equity (pemerataan hasil-hasil pembangunan), empowerment (pemberian hak atau wewenang untuk melakukan hal-hal yang dianggap penting), sustainable (kemampuan untuk hidup terus).

Untuk mencapai hal diatas, kiranya perlu kita simak pendapat Osborne dan Gaebler tentang strategi perestroika yang meliputi sepuluh langkah, yaitu pemerintahan katalis, pemerintahan milik rakyat, pemerintahan yang kompetitif, pemerintahan yang digerakkan oleh misi, pemerintahan yang berorientasi hasil, pemerintahan wirausaha (entrepreneur), pemerintahan antisipatif, pemerintahan desentralisasi, dan pemerintahan yang berorientasi pasar.

DAFTAR PUSTAKA

- Kasim, Azhar, *Pengukuran Efektivitas Dalam Organisasi*, Jakarta : LPFE dan PAU Ilmu Sosial UI, 1989
- Savas, E.S., *Privatization, The Key to Better Government*, Ner Jersey : Chatam House Publisher, 1987
- Fritschi, Bep, Agnes T. Kristayani dan Florian Steinberg, *Partisipasi Masyarakat Dalam Operasionalisasi Pendekatan P3KT*, dalam Nana Rukmana, Florian Steinberg dan Robert van der Hoff (ed.), *Manajemen Pembangunan Prasarana Perkotaan*, Jakarta : LP3ES, 1993.
- Osborne, David and Gaebler, Ted, *Reinventing Government (How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector)*, Addison-Wesley Publishing company, Inc, 1992.
- World Bank, *World Development Report 1992 : Development and The Environment*, Oxford University Press, 1992