

MEMBANGUN SEBUAH ORGANISASI BIROKRASI YANG KATALIS (Sebuah Telaah Kritis Terhadap Konsep dan Model Birokrasi di Indonesia)

Oleh : Dra. N. Ara Ruhara

Pemerintahan yang katalitik adalah bahwa peranan baru bagi pemerintah hendaknya lebih diarahkan sebagai pengatur dan pengendali daripada sebagai pelaksana langsung suatu urusan dan pemberi layanan (*steering rather than rowing*). Secara implisit hal ini mengandung pemikiran bahwa pemerintah lebih banyak memberikan peran dan tanggungjawab kepada swasta dan masyarakat untuk menyelenggarakan urusannya, baik melalui privatisasi, lisensi, konsesi, kerjasama operasional (BOO, BOT), dan sebagainya. Dalam hal ini, pihak swasta dan masyarakat diajak untuk memikul peran tanggungjawab, yang selama ini seolah-olah selalu tergantung kepada pemerintah, yang otomatis mematikan kreativitas dan semangat inovasi.

1. Pendahuluan

Mundurnya mantan Presiden Soeharto dari kursi kepresidenan pada bulan Mei 1998, telah menandai berakhirnya orde baru dan sekaligus sebagai titik awal satu "orde baru" lainnya, yang dikenal dengan orde "era reformasi" dalam perjalanan kehidupan bangsa Indonesia. Pada era reformasi ini tuntutan masyarakat akan sebuah proses kehidupan berbangsa dan bernegara kita yang lebih transparan dan demokratis semakin besar dan terus menguat. Tuntutan ini telah mendorong semua pihak untuk melakukan berbagai upaya pembenahan yang sifatnya terus menerus dan menyeluruh, agar sistem kehidupan kita bisa kembali berjalan normal dan sesuai dengan apa yang jadi tuntutan masyarakat.

Tuntutan masyarakat ini begitu besar, terutama dalam memandang birokrasi dan institusi pemerintah kita yang selama ini dianggapnya

telah menjadi kontributor terbesar terhadap proses krisis yang melanda Indonesia selama ini. Anggapan dan penilaian masyarakat ini didukung oleh kenyataan yang secara faktual justru penyebab terbesar dari semua ini adalah akibat praktek birokrasi dalam pemerintahan kita yang tidak bersih dari penyakit korup, kolusi, nepotisme dan koncoisme¹.

Besarnya kontribusi birokrasi sebagai salah satu organisasi yang paling dominan dalam pemerintahan, terutama di negara berkembang, telah dibenarkan oleh Weber (1994) yang

¹ Fenomena korupsi, kolusi dan nepotisme serta koncoisme (K3-N) ini, sampai dengan saat ini saja masih nampak cukup banyak dalam beberapa temuan terakhir Kejaksaan Agung akhir-akhir ini, misalnya salah satunya bagaimana melonjaknya harga beras dan berbagai kebutuhan sembilan kebutuhan pokok di pasaran adalah akibat adanya praktik-praktik K3-N tadi di dalam jalur distribusi basang tersebut, dan ini dilakukan oleh aparat birokrasi yang justru semestinya ada di fihak kepinginan rakyat banyak.

mengatakan bahwa organisasi birokrasi dengan segala kelebihan kemampuannya telah menjadi satu lembaga yang paling bertanggung jawab atas pengelolaan urusan negara dan pemerintahan. Tapi harus diingat konsep ideal Weber tersebut justru untuk tujuan sebaliknya, sebab Weber meyakini bahwa birokrasi dianggapnya sebagai suatu sistem yang paling efektif dan efisien dalam menjalankan sebuah negara, dan tidak mungkin terlibat K3-N. Sebab, birokrasi memang dirancang untuk menjunjung tinggi nilai-nilai profesionalisme, spesialisasi, produktivitas, kontrol yang ketat, serta pemerataan pelayanan yang berkeadilan (equity) bagi seluruh masyarakat tanpa terkecuali.

Adanya tuntutan masyarakat yang semakin besar saat ini ditambah lagi dengan situasi tantangan global yang sudah terasa dalam kehidupan kita, dimana kesetabilan sebuah negara bukan hanya ditentukan oleh faktor internal negara tersebut, juga ditentukan oleh situasi dan kondisi negara lainnya. Saat ini kita bisa melihat dan sekaligus merasakan apa yang telah disebut Alvin Tofler (1990) sebagai era globalisasi, dimana kejatuhan ekonomi kawasan Asia dan hari ini Rusia, telah membawa dampak yang cukup serius bagi perekonomian negara-negara dikawasan Asia dan sekitarnya.

Hal seperti ini menjadikan ilham bagi bangsa Indonesia untuk bergerak lebih cepat, antisipatif dan responsif. Menciptakan dan membangun organisasi birokrasi yang seperti itu jelas tidak semudah membalikan telapak tangan, tapi selain membutuhkan konsep dan visi yang jelas, juga upaya kerja keras yang sifatnya terus menerus dan pantang menyerah. harus ada upaya yang secara konsisten pada upaya "*reformasi, revitalisasi* atau

restrukturisasi" sektor publik.

Gagasan akan perlunya efisiensi sektor publik dan profesionalisme aparatur ini, jelas didasari oleh pemikiran bahwa pada masa yang akan datang, aparatur negara akan dihadapkan pada suatu kondisi obyektif yang menuntut daya saing (competitiveness) serta kecepatan, ketepatan dan keakuratan (effectiveness) penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan. Terlebih lagi jika diingat bahwa sumber daya yang dimiliki oleh birokrasi tetap terbatas, sementara tuntutan masyarakat terhadap jasa pelayanan umum (public service) semakin meningkat.

Jika kondisi semacam ini terus berlanjut, maka tidak tertutup kemungkinan terjadi gap atau kesenjangan yang pada gilirannya akan menjauhkan birokrasi dari masyarakat yang harus dilayaninya. Oleh karena itu, reformasi di sektor publik tidak dapat hanya dilakukan secara serentak pada suatu waktu tertentu saja, akan tetapi justru perlu dilakukan secara gradual dan berkelanjutan mengikuti alur perubahan tuntutan aspirasi masyarakat.

Berdasarkan kondisi empiris tersebut, birokrasi sektor publik – baik di negara maju maupun berkembang – secara konsisten telah melakukan berbagai strategi reorientasi, revitalisasi maupun reformasi dari fungsi-fungsi pemerintahan dan pelayanannya. Beberapa negara yang telah mencoba melancarkan program reformasi ini antara lain Kanada dengan Public Service Reform 2000 (PS 2000), atau Malaysia dengan Visi 2020.

Berdasarkan uraian tersebut maka bagaimana membangun sebuah organisasi birokrasi yang

lebih adaptif dan responsif terhadap perkembangan diluar dirinya adalah sebagai sebuah jawaban dan sekaligus harapan yang harus menjadi tujuan sebuah organisasi birokrasi.

Namun bagaimana konsep ini dikembangkan dalam sistem birokrasi di Indonesia, jelas merupakan pekerjaan besar baik para ahli maupun pelaku administrasi negara di Indonesia. Untuk itu maka tulisan dalam kertas kerja ini mencoba menguraikan sedikit banyak tentang hal tersebut, yang secara runut tulisan ini mencoba mengurut kepada pemikiran dalam membangun sebuah organisasi birokrasi yang sesuai dengan tuntutan masyarakat serta mampu menjadi organisasi yang adaptif dan efisien.

2. *Reinventing Government Sebagai Teori Dasar*

Dari berbagai kajian dan studi yang dianggap paling memberikan warna pada perkembangan ilmu administrasi pada tahun 1990, yaitu satu upaya untuk mengembalikan citra birokrasi yang sudah kena stempel lamban, penuh dengan K3-N (red type) serta tidak mampu lagi menjadi pioneer dalam struktur masyarakat modern, adalah munculnya sebuah buku yang dianggap sebagai upaya reformasi di sektor publik yang paling fenomenal yaitu lahirnya buku *Reinventing Government: How Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (1992) karya Osborne dan Gaebler. Melalui tulisannya tersebut, mereka mencoba menggambarkan berbagai upaya strategi dan pendekatan yang telah dilakukan sektor publik di Amerika Serikat dalam melakukan reformasi, restrukturisasi ataupun revitalisasi praktek penyelenggaraan pemerintahan negara, daerah (local) maupun badan usaha milik pemerintah dalam beberapa waktu yang silam hingga dewasa ini.

Mereka menyebut keseluruhan upaya tersebut sebagai tindakan "Penemuan Kembali Praktek Pemerintahan (*Reinventing Government*)". Osborne dan Gaebler meyakini bahwa proses "penemuan" tersebut dilandasi oleh semangat kewirausahaan yang melekat dalam diri aparat pemerintah, yang mendorong mereka untuk melakukan berbagai upaya perbaikan dan perubahan yang mendasar dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam buku tersebut disimpulkan adanya sepuluh prinsip yang mendasari proses transformasi sektor publik di Amerika Serikat. Kesepuluh prinsip transformasi birokrasi yang dilandasi oleh semangat entrepreneur tersebut merupakan kristalisasi dari berbagai cerita sukses organisasi pemerintahan di Amerika Serikat dalam melakukan berbagai perubahan dalam praktek penyelenggaraan tugas-tugas kelembagaan sektor publik.

Meskipun secara konseptual kedua pakar di atas telah memberikan garis-garis besar mengenai program reformasi sektor publik, namun perlu dipahami juga bahwa aparat pemerintah dimasing-masing negara memiliki nuansa-nuansa yang secara kontekstual berbeda. Oleh karena itu, implementasi prinsip-prinsip kewira-usahaan birokrasi perlu disikapi secara bijaksana, dalam pengertian bahwa tujuan hakiki program reformasi sesungguhnya adalah meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, bukan untuk mewirausahakan birokrasi semata-mata.

Untuk itu, maka pengembangan kualitas dan kapabilitas sumber daya manusia sektor publik perlu diupayakan secara terus menerus dan sistematis, sehingga akan mampu melaksanakan program reformasi secara tepat guna dan berhasil guna. Terlebih lagi jika

diingat bahwa kondisi lingkungan strategis organisasi pemerintah telah demikian berkembang, yang semakin menuntut eksistensi aparatur negara yang bersih dan berwibawa, handal, bermental baik, profesional, efektif dan efisien.

3. Perubahan Dalam Organisasi Birokrasi Sektor Publik

Buku *Reinventing Government* oleh para penulisnya, Osborne dan Gaebler, ditujukan bagi "para penemu" (*inventors*), yaitu mereka yang mengetahui ada ketidakberesan tetapi tidak yakin benar apa ketidakberesan tersebut; mereka yang telah mengetahui cara yang lebih baik tetapi tidak tahu bagaimana menerapkannya dalam kehidupan; mereka yang telah mengalami banyak kesuksesan tetapi sadar bahwa penguasa mengabaikan mereka; serta mereka yang punya pengertian kearah mana pemerintah harus berjalan tetapi tidak tahu bagaimana sampai kesana.

Dengan demikian, bagi orang-orang yang alergi terhadap perubahan, menata ulang pemerintahan merupakan gagasan yang sangat berani. Padahal seperti dikatakan oleh Herodotus, tidak ada sesuatu di dunia yang abadi, kecuali perubahan. Demikian pula yang berlaku bagi kelembagaan pemerintahan. Organisasi sektor publik selama ini biasa digolongkan kedalam corak organisasi mekanik (*mechanism paradigm*) yang menganggap organisasi sebagai suatu mesin yang bekerja dengan suatu keteraturan dan keajegan tertentu yang menekankan adanya suatu tingkat produktivitas tertentu, yang ingin mencapai taraf efisiensi tertentu, dan yang dikendalikan oleh suatu legitimasi otoritas pimpinan.

Paradigma mekanik ini pada kenyataannya sudah kurang sesuai dengan tuntutan kebutuhan di lapangan, sehingga perlu dikembangkan kearah corak organisasi organik (*organism paradigm*) yang memandang organisasi sebagai suatu sistem yang menekankan pada unsur manusia sebagai pelaku utama. Dalam model organisasi ini, efisiensi dan efektivitas bukan merupakan aspek utama dalam pencapaian tujuan organisasi, sebab produk (*output*) tidak dipandang sebagai hal yang utama. Aspek yang dianggap lebih penting dalam organisasi model organik ini adalah adanya keseimbangan antara faktor manusia dengan faktor lingkungannya.

Dari gambaran tersebut dapat disimpulkan bahwa organisasi pemerintah atau organisasi sektor publik ternyata juga mengalami suatu proses perubahan yang tidak bisa dielakkan. Sebagai contoh, dahulu tidak seorangpun berharap pemerintah menyantuni fakir miskin, namun sekarang sebagian besar pemerintah tidak hanya menyantuni fakir miskin tetapi juga mengeluarkan biaya pemeliharaan kesehatan dan pensiun bagi setiap warga negaranya.

Di samping itu, jika dahulu pemerintah selalu menyediakan sarana investasi untuk kelancaran kegiatan ekonomi publik maupun swasta (misalnya penyediaan tanah untuk jalan raya, jalan kereta api, dan sebagainya), maka saat ini tidak seorangpun memimpikan hal itu. Dengan dilandasi oleh keinginan untuk menciptakan pemerintahan yang lebih efektif, Osborne dan Gaebler menawarkan sepuluh prinsip sebagai upaya *reengineering* pemerintahan, yaitu:

1. Pemerintahan katalitik (*catalytic government*),

2. Pemerintahan milik rakyat (*community owned government*),
3. Pemerintahan yang kompetitif (*competitive government*),
4. Pemerintahan yang digerakkan oleh misi (*mission driven government*),
5. Pemerintahan berorientasi hasil (*result oriented government*),
6. Pemerintahan yang berorientasi pelanggan (*customer driven government*),
7. Pemerintahan wirausaha (*enterprising government*),
8. Pemerintahan antisipatif (*anticipatory government*),
9. Pemerintahan desentralisasi (*decentralized government*), dan
10. Pemerintahan yang berorientasi pasar (*market oriented government*).

4. Asumsi dan Urgensi Pemerintahan Berjiwa Wirausaha

Isi dari buku *Reinventing Government: How Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Buku tersebut yang kemudian banyak dijadikan sebagai referensi utama dalam merumuskan strategi revitalisasi dan atau reformasi sektor publik di negara-negara berkembang ini dilatarbelakangi oleh suatu keadaan dimana pemerintah berada dalam kesulitan besar dan terancam "kebangkrutan". Bahkan dalam kalimat pertama buku ini tertulis pertanyaan yang sangat mendasar, yaitu *apakah pemerintah telah mati?* Dan ternyata, atas pertanyaan itu sebagian besar masyarakat AS memberikan jawaban "ya".

Menurut Osborne dan Gaebler, perumusan kesepuluh prinsip diatas, serta perlunya diimplementasikan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, didasari oleh beberapa asumsi dasar sebagai berikut:

1. Bahwa pemerintah merupakan mekanisme koordinasi dan mekanisme pengambilan keputusan secara kolektif (*state mechanism*).
2. Bahwa mekanisme masyarakat dan mekanisme pasar (*market mechanism*) tidak akan berfungsi secara efektif tanpa pemerintahan yang efektif pula.
3. Bahwa yang menjadi masalah pokoknya bukan terletak kepada orang atau manusia yang bekerja pada pemerintahan, melainkan sistem tempat mereka bekerja.
4. Bahwa liberalisme tradisional maupun konservatisme tradisional tidak banyak relevansinya dengan masalah yang dihadapi pemerintah saat ini. Artinya, upaya menciptakan birokrasi pemerintahan yang baru atau upaya swastanisasi birokrasi, bukan merupakan pilihan yang sifatnya "hitam putih" atau keharusan mutlak antara ya dan tidak. Akan tetapi makna yang tersirat dalam berbagai upaya tadi adalah bagaimana menata ulang pemerintah agar menjadi lebih efisien.
5. Bahwa keadilan adalah untuk semua orang. Artinya, dengan menciptakan pemerintah yang kompetitif, keadilan (*distributif*) masyarakat untuk memperoleh keadilan dalam hal pelayanan umum justru akan semakin meningkat, bukan sebaliknya.

Gagasan Osborne dan Gaebler untuk menyuntikkan semangat kewirausahaan ke sektor publik mengambil dasar konsepsional J.B. Say (1800), yang mengatakan bahwa kewirausahaan (*entrepreneurship*) adalah pemindahan berbagai sumber ekonomi dari suatu wilayah dengan produktivitas rendah ke wilayah dengan produktivitas lebih tinggi dan hasil yang lebih besar. Dengan kata lain, **seorang wirausahawan menggunakan**

sumber daya dengan cara baru untuk memaksimalkan produktivitas dan efektivitas. Di samping itu, perlu digarisbawahi bahwa wirausaha selalu identik dengan risk taker (pengambil resiko). Seorang wirausahawan se-sungguhnya bukan penanggung resiko, melainkan akan mencoba mendefinisikan resiko yang harus dihadapi serta meminimalkan sebanyak mungkin resiko tersebut.

Kembali kepada latar belakang penulisan buku *Reinventing Government* seperti telah disinggung pada awal bab ini, Osborne dan Gaebler menemukan data bahwa tingkat kepercayaan masyarakat Amerika Serikat terhadap pemerintah telah berada pada titik yang kritis dan mengkhawatirkan, yang pada giliran selanjutnya masyarakat yang telah geram melihat kinerja pemerintah tersebut, berubah menjadi apatis.

Meskipun demikian, masih ada harapan untuk memperbaiki kekurangan-kekurangan pemerintah diatas. Harapan ini adalah munculnya lembaga-lembaga kemasyarakatan baru yang cukup ramping, terdesentralisasi dan inovatif. Lembaga baru ini juga memiliki sifat fleksibel, dapat menyesuaikan diri dengan lingkungan, serta cepat mempelajari cara-cara baru bila keadaan berubah. Disamping itu, lembaga ini juga memanfaatkan kompetisi, pilihan konsumen, dan mekanisme non birokratis lainnya untuk menjalankan segala sesuatu dengan kreatif dan seefektif mungkin. Inilah yang bagi Osborne dan Gaebler merupakan harapan masa depan bentuk pemerintahan yang ideal.

Sebaliknya, *bentuk pemerintahan dengan sistem birokrasi yang lamban dan terpusat, pemenuhan terhadap ketentuan dan peraturan (bukannya berorientasi misi), serta rantai hierarkhi komando yang rigid, tidak*

lagi berjalan dengan baik. Artinya, konsepsi birokrasi yang dirumuskan oleh Weber telah berbalik 180 derajat dengan tuntutan dunia kontemporer saat ini.

Untuk waktu kurang lebih 100 tahun yang lalu, memang makna birokrasi sangat positif, dimana birokrasi bermakna sebagai suatu metode organisasi yang rasional dan efisien. Hal ini mengandung pengertian bahwa dengan otoritas hierarkhis dan spesialisasi fungsional yang melekat pada dirinya, birokrasi memiliki kemungkinan untuk melaksanakan tugas-tugas besar dan kompleks secara efisien. Bahkan Weber menegaskan keunggulan organisasi birokrasi sebagai berikut :

Alasan yang jelas bagi kemajuan organisasi yang birokratis selalu berupa keunggulan teknisnya atas bentuk organisasi lain manapun Ketepatan, kecepatan, kejelasan pengurangan friksi dan biaya material maupun personal - semua ini ditingkatkan sampai titik optimum dalam pemerintahan yang sangat birokratis.

Dalam prakteknya, bentuk organisasi pemerintah birokratis ini masih dapat menciptakan efektivitas dan efisiensi hanya pada fase-fase awal dari pembentukan negara modern, khususnya pada fase-fase dimana terjadi perang antar negara (Perang Dunia I dan II) serta dimana kondisi sosial ekonomi maupun politik negeri tersebut masih diributkan oleh persaingan antar suku dan perburuan ambisi pribadi atau kelompok. Namun dalam komunitas masyarakat maju saat ini, jika sistem maupun mekanisme pemerintahan birokratis masih dipertahankan, dapat diyakini bahwa pemerintah akan mengalami "kebangkrutan".

Untuk itu, pemerintahan birokratis perlu digiring dan diarahkan kepada bentuk pemerintahan wirausaha, yang menurut Osborne dan Gaebler memiliki sifat-sifat sebagai berikut :

..... pemerintahan wirausaha mendorong *kompetisi* antar pemberi jasa. Mereka *memberi wewenang* kepada warga dengan mendorong adanya kontrol dari birokrasi kedalam masyarakat. Mereka mengukur kinerja perwakilannya dengan memusatkan pada *hasil, bukan masukan*. Mereka digerakkan oleh tujuannya – *missi* mereka – bukan oleh ketentuan dan peraturan. Mereka mendefinisikan kembali klien mereka sebagai *pelanggan* dan menawarkan kepada mereka banyak pilihan. Mereka lebih suka *mencegah* masalah sebelum muncul, ketimbang hanya memberi servis sesudah masalah itu muncul. Mereka mencurahkan energinya untuk *memperoleh* uang, tidak hanya membelanjakannya. Mereka *mendesentralisasikan* wewenang dengan menjalankan manajemen partisipasi. Mereka lebih menyukai mekanisme *pasar* ketimbang mekanisme birokratis. Dan mereka tidak hanya memfokuskan pada pengadaan perusahaan negara, tetapi juga pada *mengkatalisasi* semua sektor – pemerintah, swasta, dan lembaga sukarela – kedalam tindakan untuk memecahkan masalah masyarakatnya.

5. Mengendalikan Lebih Baik Daripada Mengayuh

Pemerintahan yang katalitik artinya adalah bahwa peranan baru bagi pemerintah hendaknya lebih diarahkan sebagai pengatur dan pengendali daripada sebagai pelaksana langsung suatu urusan dan pemberi layanan

(steering rather than rowing). Secara implisit hal ini mengandung pemikiran bahwa pemerintah lebih banyak memberikan peran dan tanggungjawab kepada swasta dan masyarakat untuk menyelenggarakan urusannya, baik melalui privatisasi, lisensi, konsesi, kerjasama operasional (BOO, BOT), dan sebagainya. Dalam hal ini, pihak swasta dan masyarakat diajak untuk memikul peran tanggungjawab, yang selama ini seolah-olah selalu tergantung kepada pemerintah, yang otomatis mematikan kreativitas dan semangat inovasi. Hal ini sejalan dengan pernyataan Drucker (1968) bahwa setiap upaya untuk menggabungkan “memerintah” dengan “melaksanakan” dalam skala besar, akan melumpuhkan kemampuan pengambilan keputusan.

Disamping itu, jika urusan-urusan yang sebenarnya bisa diserahkan kepada organisasi swadaya masyarakat tetap dipegang/dilaksanakan oleh pemerintah, dikhawatirkan menimbulkan gejala “ketergantungan” masyarakat kepada pemerintah, dimana setiap permasalahan yang muncul, penyelesaiannya selalu dipasrahkan sepenuhnya kepada pemerintah, sehingga kreativitas dan semangat inovasi individu menjadi melemah.

Adapun nilai-nilai baru yang disarankan bagi pemerintah melalui penerapan prinsip katalistik ini secara lengkap dapat diringkaskan sebagai berikut.

Kata “pemerintahan” (government) berasal dari sebuah kata Yunani yang berarti mengarahkan. Tugas pemerintah adalah mengarahkan bukan mengayuh perahu. Memberikan pelayanan adalah mengayuh, sedang pemerintah tidaklah pandai mengayuh.

Definisi ulang peran pemerintah secara fundamental menurut Latimer dalam pidato resmi tahun 1986 adalah :

Pemerintah kota harus melakukan beberapa penyesuaian dan dalam beberapa hal mendefinisikan kembali peran tradisionalnya. Saya yakin kota akan lebih sering mendefinisikan ulang perannya sebagai katalisator atau fasilitator. Kota akan lebih sering berperan mendefinisikan berbagai masalah dan kemudian menyusun berbagai sumber daya untuk digunakan oleh yang lain dalam menghadapi masalah tersebut ... Pemerintah kota harus lebih bersedia menjalin sumber daya pemerintah dan swasta yang langka untuk mencapai tujuan masyarakat kita.

Visi ini berlawanan dengan cara kerja birokrasi/pemerintah tradisional. Tetapi anggota-anggota kelompok progresif percaya bahwa pemerintah semestinya memanfaatkan pegawai negeri untuk menghasilkan sebagian besar pelayanan yang mereka terapkan. Menjelang tahun 1970, sedikit sekali aparaturnya yang bisa menyusun cara lain, mereka hanya terbelenggu dengan serentetan pajak pelayanan. Dan ketika pertumbuhan ekonomi mengalami penurunan maka terjadi dua pilihan yakni menaikkan pajak atau tidak. Oleh karena itu, di Washington muncul para pemimpin yang melepaskan diri dari dilema dengan cara meminjam uang, dan mereka belajar untuk menyatukan berbagai kelompok masyarakat untuk melaksanakan suatu pembangunan yang dapat memecahkan permasalahan yang dihadapi dengan cara menggalang aksi seluruh masyarakat, bagaimana mengarahkan ketimbang mengayuh.

Dalam kaitan ini, contoh empirik adalah hal yang dilakukan oleh Walikota Indianapolis, Richard Lugar dan Bill Hudnut yang bekerjasama dengan *Greater Indianapolis Progress Committee*, untuk merevitalisasi kota. Dengan kerja sama tersebut mereka memutuskan untuk menjadikan Indianapolis sebagai ibu kota olah raga amatir Amerika. Contoh lain, di Lowell, Massachusetts, sebuah kota industri lain yang mengalami depresi membujuk para bankir untuk menyisihkan seperdua puluh aset kolektif untuk memberikan pinjaman lunak kepada bisnis-bisnis yang ingin berkembang atau melakukan relokasi di pusat kota Lowell. Pembangunan dipercayakan kepada *Wang Laboratories* untuk membangun tiga menara kantor di kota, dan pemerintah bagian untuk membangun *Urban Heritage Park* (taman pusat kota) yang pertama di Lowell. Langkah-langkah yang ditempuh di Indianapolis dan Lowell ini akhirnya banyak diikuti kota-kota lain diantaranya :

1. Newark, New Jersey, meminta nasihat kepada beberapa organisasi masyarakat dan prakasa sektor swasta untuk menghadapi berbagai masalah dari mulai perumahan, AIDS, sampai tunawisma.
2. Massachusetts menaikkan pendanaan berbagai organisasi non pemerintah untuk memberikan pelayanan sosial dan lain-lain.

Dengan menonjolkan fungsi pengarahan daripada pelayanan langsung, diharapkan akan tercipta organisasi birokrasi yang kecil tapi kuat. Sebagaimana dikatakan Gubernur Lawton Chiles dari Florida, tujuan utama dari pemerintah adalah menjadi katalisator yang membantu masyarakat dalam memperkuat

infrastruktur warganya. Dengan cara ini pemerintah memberikan wewenang kepada masyarakat untuk memecahkan setiap masalah sendiri. Pemerintah lebih banyak memfokuskan pada fungsi pembuatan kebijaksanaan dan pengarahannya, sedangkan pelaksanaan dan penggerakannya lebih banyak dilakukan oleh lembaga sosial dan ekonomi.

Sebaliknya, pemerintah yang asyik dengan pemberian pelayanan sering melepaskan fungsi mengarahkan ini, dan para pemimpin tradisional menjadi asyik mengayuh sehingga mereka lupa mengemudi. Kemampuan mengarahkan saat ini sangat penting dengan munculnya suatu perekonomian global. Perekonomian global akan berhasil jika didukung oleh input dengan kualitas terbaik yang bisa diperoleh melalui pengetahuan, riset, modal dan lain-lain.

Dengan alasan demikian, Osborne dan Gaebler menghendaki agar *tugas pemerintah untuk "mengayuh" dan mengarahkan* dipisahkan. Sebab, dimasa sekarang lembaga pemerintah membutuhkan fleksibilitas untuk merespon setiap kondisi yang kompleks dan berubah dengan cepat. Hal ini sulit jika para penentu kebijakan hanya mampu menggunakan satu metode pelayanan yang dihasilkan oleh birokrasi mereka sendiri.

Menurut Drucker, *organisasi yang berhasil memisahkan manajemen puncak dari operasi, akan memungkinkan manajemen puncak konsentrasi pada pengambilan keputusan dan pengarahannya*. Sedangkan operasi sebaiknya dijalankan oleh staf sendiri, masing-masing memiliki misi, sasaran, ruang lingkup dan tindakan serta otonomi. Jika tidak para manajer akan terkacaukan oleh tugas-

tugas operasional dan tidak dapat menghasilkan keputusan dasar yang bersifat mengarahkan.

Pemerintahan entrepreneurial semakin menjauhkan upaya mengayuh dari upaya mengarahkan. Upaya mengayuh membutuhkan orang yang secara sungguh-sungguh memfokuskan pada satu misi dan melakukannya dengan baik. Upaya mengarahkan memerlukan orang yang mampu melihat seluruh visi dan kemungkinan serta mampu menyeimbangkan berbagai tuntutan yang saling bersaing untuk mendapatkan sumber daya.

Organisasi pengarah melakukan eksperimentasi dan belajar dari keberhasilan baik melalui seleksi alam maupun persaingan sektor swasta yang dapat menguntungkan pemerintah untuk memberikan pelayanan, dan akhirnya organisasi-organisasi pengarah melakukan peninjauan yang dapat memberikan solusi yang lebih komprehensif, dengan memecahkan akar permasalahannya.

Ketakutan besar dalam memanfaatkan lembaga non pemerintah untuk mengayuh tentu saja ada, karena cara ini akan mengorbankan pekerjaan dari banyak pegawai negeri. Namun sesungguhnya, *pegawai negeri tidak harus menjadi korban pemerintahan entrepreneurial tetapi sebaliknya yakni yang dapat diuntungkan*. Hal ini terjadi karena adanya kebebasan untuk menggunakan pikiran dan untuk mendapatkan peluang untuk bekerja.

Dalam kerangka ini, yang penting adalah bagaimana menciptakan organisasi pengarah? *Organisasi pengarah ini diharapkan melaksanakan fungsi penetapan kebijakan, pemberian dana kepada badan-badan*

operasional (pemerintah dan swasta) dan menilai kinerja. Anggota dari organisasi pengarah dapat diambil dari sektor pemerintah maupun swasta, misalnya :

1. Dewan-dewan industri swasta yang ditetapkan UU Kemitraan Pelatih Kerja Pusat menyatukan pemimpin rakyat dan swasta daerah untuk bersama-sama mengelola kegiatan.
2. Ohio menggunakan dewan daerah untuk mengelola pelayanan kesehatan mental pasien rawat jalan dan keterbelakangan mental.
3. Di Pittsburg, Komisi Penasihat tentang masalah tunawisma, yang terdiri dari pemerintah, universitas, masyarakat, para pemimpin agama, mengkoordinir respon kota terhadap masalah tunawisma.
4. Oklahoma Futures, yang menyatakan diri sebagai Dewan Perencanaan Pembangunan Ekonomi Pusat untuk Negara Bagian Oklahoma, mempunyai rencana strategis lima tahun yang menguraikan berbagai tindakan yang diharapkannya lebih dari 25 organisasi terpisah dari AFL - CIO sampai Departemen Pendidikan negara bagian.

Dengan demikian jelaslah bahwa pada hakekatnya antara sektor pemerintah dan swasta mempunyai tujuan yang sama tetapi dunianya berbeda. Karena keduanya mempunyai prinsip birokrasi yang berbeda, dimana urusan bisnis semestinya tidak mempunyai kepentingan dengan pemerintah dan pemerintah tidak berhak untuk ikut campur. Dalam perkembangan dunia yang terus berkembang secara pesat muncul organisasi nirlaba atau sukarela untuk membantu kegiatan-kegiatan baik dari sektor swasta

maupun pemerintah. Maka para sukarelawan inilah yang di sebut sektor ketiga. Sektor ketiga sebenarnya adalah mekanisme masyarakat yang lebih disukai untuk menyediakan barang kolektif. Sektor ini sudah lama ada sebelum sebagian besar pelayanan pemerintah muncul. Ia mengatasi masalah-masalah sosial sebelum pemerintah mengambil alihnya.

Untuk mempercepat terwujudnya pemerintahan katalis, upaya swastanisasi perlu dikembangkan, namun tetap harus diingat bahwa hanya aspek pelayanan saja yang dapat dikontraskan ke sektor swasta, sedangkan kepemimpinan (*governance*) tidak. Kita dapat menswastakan fungsi-fungsi pengarah yang terpisah, tetapi tidak keseluruhan proses pemerintahan. Swasta dapat melakukan beberapa hal lebih baik dari pemerintah, begitu pula pemerintah dalam beberapa hal akan lebih baik dari swasta.

Sektor pemerintah lebih baik dari swasta misalnya dalam hal-hal : manajemen kebijakan, regulasi, menjamin keadilan, mencegah diskriminasi atau Eksploitasi, serta menjamin kesinambungan dan stabilitas pelayanan. Sementara swasta biasanya lebih baik dalam menangani pelaksanaan tugas-tugas ekonomi, inovasi, mengulangi pengalaman yang berhasil, mengadaptasi perubahan yang pesat, menghentikan kegiatan-kegiatan yang tidak berhasil dan usang, serta melaksanakan tugas-tugas yang kompleks atau bersifat teknis. Adapun sektor ketiga biasanya berhasil dalam hal menuntut belas kasih dan komitmen kepada individu, mengharuskan kepercayaan yang besar pada pihak pelanggan dan klien, membutuhkan perhatian pribadi secara bersama, serta melibatkan pelaksanaan peraturan moral serta tanggung jawab individu atas perilaku.

Dengan demikian menyerahkan pelaksanaan layanan masyarakat ke tangan swasta, dapat lebih efektif, efisien, adil maupun bertanggungjawab. Tetapi kita tidak boleh salah menduga terhadap ideologi besar untuk menswastakan pemerintahan. Ketika pemerintah menjalin kontrak dengan bisnis swasta, kalangan konservatif dan liberal sering berbicara atau melontarkan kritik seolah-olah pemerintah mengalihkan tanggung jawab negara yang fundamental ke sektor swasta.

7. Pemerintahan Katalitik Di Indonesia

Sesuai dengan konsep pemerintahan yang katalitik yang telah diuraikan di atas maka pada saat kembali meninjau sistem birokrasi yang ada di Indonesia, sebenarnya konsep tersebut akan sangat efektif dalam mengembangkan model birokrasi yang sesuai dengan apa yang kita idealkan. Konsep ini sangat mungkin untuk dikembangkan dalam birokrasi kita karena justru paling sesuai dengan tuntutan yang ada.

Dalam tulisan ini bisa kita kedepankan beberapa konsep yang sudah dan juga mungkin bisa dikembangkan sehubungan dengan konsep pemerintahan yang katalis ini.

7.1 Otonomi Daerah

Sistem Pemerintahan daerah yang saat ini di atur melalui UU No. 22/1999 telah mengedepankan konsep Otonomi. Namun jika dilihat secara lebih mendalam konsep ini dapat dikatakan bagian dari upaya pemerintah pusat hanya bersifat mengendalikan (sterring) persoalan-persoalan yang ada di daerah. Untuk itu maka bagaimana mengembangkan otonomi yang sepenuhnya, yang sesuai dengan konsep

pengembangan organisasi adalah harus menjadi prioritas dan kajian pemerintah saat ini.

Memberikan atau mendelegasikan yang lebih banyak pekerjaan yang sifatnya teknis kepada daerah, jelas akan banyak memberikan keuntungan baik itu kepada pusat maupun daerah itu sendiri. Sebut saja, bagaimana sistem pengawasan proyek yang selama ini terkesan sangat lemah akibat tertumpuknya fungsi ini di tingkat pemerintahan pusat, tidak pernah mampu mengurangi angka korupsi dan kebocoran negara yang sudah mencapai diatas 30%, termasuk juga kebocoran anggaran dari pinjaman dunia yang saat ini telah menjadi agenda penting Kejaksaan Agung.

Dari sisi ini nampak bahwa upaya otonomi pada daerah akan lebih banyak melibatkan daerah pada proyek-proyek yang ada didaerahnya sehingga pengawasanpun akan menjadi tanggung jawab daerah. Sebagai orang daerah yang secara sehari-hari melihat secara langsung proses pelaksanaan proyeknya di lapangan akan sangat mudah untuk melakukan kontrol atas proses pelaksanaan proyek tersebut. Dengan kata lain, Daerah tidak hanya bertindak sebagai obyek pembangunan melainkan juga berperan sebagai subyek pembangunan.

Selain itu dengan otonomi daerah persoalan-persoalan yang sifatnya localy, atau sebatas lokal daerah semuanya akan terselesaikan oleh daerah yang bersangkutan, untuk itu tentunya pemerintah pusat tidak akan dibebani oleh persoalan-persoalan teknis daerah. Energi dan segala kemampuannya akan terkonsentrasi pada upaya dan pekerjaan-pekerjaan yang sifatnya makro dan internasional. Pemerintah pusat akan dengan full capacity memikirkan upaya koordinasi antar daerah, koordinasi pengem-

bangan wilayah Indonesia secara lebih makro, sebab persoalan-persoalan yang sangat teknis sudah ditanggulangi oleh pemerintah di daerah.

Jadi bagai pemerintah pusat dengan hanya mengkosentrasikan diri pada upaya-upaya sterring dan melepaskan pekerjaan yang sifatnya rowing kepada pemerinthan di bawahnya jelas akan membawa banyak keuntungan dalam sisitem birokrasi kita.

7.2 Privatisasi Yang Konsisten

Selain otonomi daerah, maka upaya menciptakan pemerintahah yang katalitik juga bisa dilakukan dengan melakukan pembagian pekerjaan dengan fihak swasta atau fihak ketiga. Upaya ini harusnya sudah dimulai untuk semua sektor dan sisi kehidupan yang memang bisa dilepaskan kepada fihak swasta. Satu contoh kecil bagaimana sistem transportasi di Indonesia saat ini telah dilakukan melalui proses katalitik. pemerintah dengan fihak assosiasi dan masyarakat transfortasi lainnya sudah bersifat mengarahkan, hampir semua sarana (kecuali Angkutan Kereta Api) dioperasikan oleh fihak swasta.

Dengan melakukan proses katalitik ini pemerintah tidak lagi menjadi penyedia pelayanan transportasi publik, tapi justru fihak swastalah yang saat ini cukup memegang peranan penting dalam proses pelayanan jasa transportasi ini. Hal ini jelas sangat menguntungkan sebab pemerintah tidak dibebani dengan pekerjaan-pekerjaan yang sangat teknis, berkurang dari beban pengu-rusan gaji bagian ini, dan sekaligus pemerintah bisa lebih berkonsentasi dengan bantuan fihak assosiasi masyarakat transportsi untuk menjaga agar masyarakat mendapat perlindungan

sekaligus kualitas pelayanan yang memuaskan dari para penyelenggara jasa ini.

Selain sektor transportasi, barangkali sektor lain yang juga sudah mengarah kepada konsep ini adalah pendidikan. Walaupun pendidikan masih banyak yang dipegang oleh pemerintah, tapi sektor swastapun saat ini telah mulai tumbuh sebagai penyedia jasa pendidikan yang baik. Yang perlu dilakukan adalah bagaimana agar proses ini bisa berjalan secara leih baik, sesuai dengan konsep di atas, maka sudah saatnya pemerintah juga melepaskan sektor ini ke swasta, ataupun tetap pemerintah yang mengelola tapi sudah lebih bersifat swadana dan mandiri. Pertanyaannya mungkinkah dilakukan swadana dan mandiri untuk sektor ini? Jawabannya sangat mungkin, penulis sangat optimis jika dunia pendidikan yang saat ini di urusi negara mulai di dilepaskan dan dibiarkan untuk hidup mandiri, maka persaingan yang sehat akan muncul antara semua fihak yang terlibat dalam dunia pendidikan. Tiada satupun yang merasa di untungkan atau dirugikan dengan satu catatan, fihak pemerintah secara konsiten untuk terus mengurus pendidikan dengan serius dalam bidang pengendaliannya. Kualitas dan jaminan pendidikan bagi semua warga negara harus tetap menjadi tanggung jawab pemerintah.

Pertanyaan berikutnya, bidang apa lagi yang bisa dilakukan proses katalitik melalui swastanisasi, jawabannya adalah semua sektor, mulai dari kesehatan, pembangunan sarana umum, perumahan dan lain sebagainya, dengan satu syarat bahwa peranan pemerintah dalam bidang pengendalian atas semua sektor ini tetap harus kuat, sebab kalau tidak justru tujuan proses katalitik itu sendiri akan kalah, yaitu bagaimana masyarakat bisa mendapatkan kualitas pelayan yang terbaik ditambah dengan

jaminan atas semua itu dapat dinikmati oleh seluruh warga negara adalah tetap menjadi tanggung jawab pemerintah. Disini fungsi pengatur (regulated) dari pemerintah harus tetap di pertahankan.

8. Membangun Organisasi Birokrasi Yang Katalitik

Pertanyaan terakhir yang harus dijawab dalam tulisan ini adalah bagaimana proses membangun pemerintahan yang katalitik dalam sistem birokrasi Indonesia. Jawabannya adalah harus dilakukan, dan harus segera dimulai, kalau tidak birokrasi justru akan menjadi sandungan pertama bagi proses kesiapan bangsa ini dalam menuju masyarakat modern.

Hal ini bisa dilakukan dengan memulai oleh pemerintah untuk memikirkan konsep pengembangan organisasi birokrasi berbeda dengan konsep birokrasi yang saat ini dikembangkan. Salah satunya sifat sentralistik organisasi yang cenderung tergantung ke pusat harus mulai di kurangi, berikan desentralisasi yang lebih besar kepada pemerintahan di daerah, berikan juga desentralisasi yang lebih (tapi harus konsisten dengan tujuan konsep pemerintahan yang lebih mementingkan masyarakatnya) kepada fihak-fihak tertentu seperti fihak swasta dan fihak ketiga lainnya untuk mengurus hal-hal yang dianggapnya bisa dilakukan dengan lebih baik oleh mereka.

Jika dilihat maka struktur birokrasi pemerintahan kita akan semakin ramping dan responsif terhadap perkembangan dan tuntutan masyarakat yang sesuai dengan jamannya. dan yang lebih penting lagi upaya ini bisa segera dilakukan jika memang pemerintah ingin memulainya. Sebab dalam pengamatan penulis kesiapan pemerintahan ini kalau tidak dimulai

tidak akan pernah bisa, sebab mental para aparaturnya kita walaupun sebenarnya bisa tapi karena dianggapnya sistem yang sekarang masih dianggap yang terbaik untuk kepentingan status quo dirinya maka akan sulit bagi dirinya untuk memulai yang baru. Sementara dengan dimulainya program ini maka optimisme itu mesti ada sebab pada dasarnya para pegawai negeri yang dianggap yang akan dirugikan akibat proses ini sebenarnya memiliki potensi yang besar jika memang diberi kesempatan, apalagi dengan rata-rata tingkat pendidikan SDM kita yang sudah cukup baik saat ini.

Menyoroti tentang SDM birokrasi kita, banyak orang pesimis akibat dianggap lemahnya kualitas, justru penulis mempunyai keyakinan sebenarnya SDM kita adalah sudah cukup baik, namun karena sistem yang ada tidak mendorong hal tersebut, maka kualitas SDM yang munculpun sebatas yang ada yang sesuai dengan sistem yang dianggapnya paling aman untuk mereka lakukan saat ini.

Kembali pada pokok dan masalah tulisan paper ini, maka penulis mempunyai kesimpulan yang bisa di kedepankan dan dipertanggung jawabkan bahwa sebenarnya upaya membangun birokrasi yang katalitik itu bukan satu mimpi atau ilusi semata tapi bisa di lakukan oleh pemerintah kita saat ini, kata kuncinya mau memulai atau tidak, sebab apapun yang menjadi kendala utama seperti itu SDM dan petangkat lainnya sekedar menjadi penghalang yang sifatnya mempertahankan status quo dari sekelompok orang yang merasa akan dirugikan akibat munculnya proses katalitik tadi. Sekali lagi jawabannya adalah mulailah...., sebab konsep itu menjadi sangat mahal dan sulit. Berikan

kesempatan ini kepada masyarakat, dan mulailan pemerintah berfikir seperti yang diidealkan Osborne dan Gaebler, menjadi birokrasi yang berkepribadian wiraswsata.

9. Penutup

Mengakhiri tulisan ini, penulis ingin menyampaikan beberapa pandangan kritis tentang konsep ini dihubungkan dengan aplikasinya dalam organisasi birokrasi Indonesia.

1. Konsep ini merupakan konsep yang sangat global, sehingga untuk penerapannya dalam organisasi birokrasi Indonesia, membutuhkan kreativitas pengembangan dan pendalaman dari para ahli dan pelaku administrasi di Indonesia.
2. Konsep ini secara semangat lahir dalam kondisi negara yang dimana posisi negara dan masyarakatnya sudah sejajar (mitra), sistem hukum yang sudah berjalan relatif konsisten, maka pengadopsian yang membabi buta justru akan kurang tepat sebab masih ada pekerjaan rumah lain yang harus menjadi tugas birokrasi kita adalah meningkatkan budaya dan semangat wirausaha SDM organisasi birokrasi Indonesia.

Sebagai kata akhir tulisan ini, penulis menyatakan bahwa kajian ini masih dangkal dan serba garis besar, sehingga untuk menjawab semua permasalahan yang diajukan dalam tulisan ini dengan sempurna, dibutuhkan upaya-upaya pengujian dan pengkajian lanjutan yang sifatnya lebih komprehensif dan lebih mendalam. Semoga... (***)

DAFTAR PUSTAKA

Adam I. Indrawijaya, 1985, *Perilaku Administrasi*, Sinar Baru, Bandung

- Gordon, Judith R., *Organizational Behavior : A Diagnostic Approach*, New Jersey : Prentice Hall, 5th Edition, 1996
- John R. Schermerhon, Jr., James G. Hunt, Richard N. Osborn, 1982, *Managing Organizational Behavior*, John Wiley and Son, Ltd. Canada.
- Miftah Thoha, 1987, *Perspektive Perilaku Birokrasi (dimensi-dimensi prima Ilmu Administrasi Negara Jilid II)*, Rajawali Press, Jakarta.
- Nafziger, E. Wayne, *The Economics of Developing Countries*, New Jersey : Prentice Hall, 3rd Edition, 1997
- Nonaka, I & Tekeuchi, (1995), *The Knowledge-Creating Company*, Harvard Business School Press, Boston.
- Osborne, David and Gaebler, Ted, *Reinventing Government (How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector)*, Addison-Wesley Publishing company, Inc, 1992.
- Osborne, David, and Plastrik, Peter, *Banishing Bureaucracy (The Five Strategies for Reinventing Government)*, Addison-Wesley Publishing Company, Inc, 1996.
- Savage, C., 1996, *The Fifth Generation of Management*, New York : Harper
- Stephen P. Robbins, 1995, *Perilaku Organisasi: Konsep, Kontroversi dan Aplikasi*, diterj. Hadyana Pujaatmaka, Printice Hall International, Inc. dan Prenhallindo, Jakarta
- Stephen P. Robbins, 1995, *Teori Organisasi: Struktur, Desain dan Aplikasi*, diterj.
- Jusuf Udaya, Printice Hall International, Inc. dan Penerbit Arcan, Jakarta
- Winardi, J., *Entrepreneur and Entrepreneurship*, Modul Pendidikan dan Pelatihan Manajemen Unit Swadana, Bandung : LAN Perwakilan Jawa Barat, Januari 1995