

**PENERAPAN PRINSIP-PRINSIP ADMINISTRASI
DALAM BIROKRASI INDONESIA**
(Sebuah Telaah Kritis terhadap Reformasi Birokrasi di Indonesia
Berdasarkan Perspektif Prinsip-Prinsip Administrasi)

***THE APPLICATION OF ADMINISTRATION PRINCIPLES IN
INDONESIA BUREAUCRACY***
(*A Critical Analysis toward Bureaucratic Reform in Indonesia
Based On the Administration Principles*)

**Kristian Widya Wicaksono
Hubertus Hasan Ismail**

Jurusan Administrasi Publik Universitas Katolik Parahyangan
Jalan Ciumbuleuit No. 94, Bandung
e-mail: widya_wicaksono@yahoo.com

Diterima: 16 Juli 2013; direvisi: 23 Juli 2013; disetujui: 18 September 2013

Abstrak

Reformasi birokrasi yang tengah berjalan di Indonesia masih menemui hambatan berupa praktek korupsi yang masih marak di kalangan aparatur pemerintah. Padahal tujuan utama reformasi birokrasi adalah menekan angka praktek korupsi di kalangan para birokrat pemerintah tersebut. Peletakan dasar keorganisasian yang masih absurd di Indonesia menyebabkan agenda reformasi menjadi kehilangan tajinya sebab keinginan utama untuk menekan angka korupsi masih belum efektif dilaksanakan. Oleh karenanya, perlu sebuah upaya nyata untuk merevitalisasi prinsip-prinsip administrasi dalam tubuh birokrasi pemerintah. Kuncinya adalah konsistensi untuk menjalankan prinsip-prinsip administrasi tersebut dalam birokrasi Indonesia sehingga kedepannya langkah-langkah perubahan organisasi pemerintah dapat didesain secara kongkret.

Kata kunci: hirarki; kesatuan komando; spesialisasi; rentang kendali; organisasi rasional; konsistensi.

Abstract

The implementation of bureaucratic reform program in Indonesia still have several problems especially corruption which is conduct by the government apparatus. Instead, the main purpose of bureaucratic reform is to repress the statistic of corruption. The absurd fundament of organization becomes the main cause of the obstacle of bureaucratic reform. Therefore we need a real effort to revitalize the administration principles in Indonesian Bureaucracy so in the future we can design the concrete government organizational change.

Keywords: *hierarchy, unity of command, specialization, span of control, rational organization and consistency*

PENDAHULUAN

Reformasi Birokrasi di Indonesia saat ini menemui hambatan karena praktek korupsi masih saja marak dilakukan oleh aparatur pemerintah. Padahal salah satu esensi reformasi birokrasi adalah menekan angka korupsi yang dilakukan oleh aparatur pemerintah. Kasus korupsi aparatur pemerintah yang cukup menarik perhatian publik diantaranya adalah kasus Gayus Tambunan dan Dhana Widyatmika. Kedua aparat pemerintah yang bekerja di lingkungan Direktorat Jendral Pajak pada Kementerian Keuangan Republik Indonesia ini selama melaksanakan dinasny telah melakukan penyimpangan kewenangan yang berpotensi merugikan keuangan negara.

Selain kasus Gayus dan Dhana masih ada lagi kasus lain yaitu kasus Ajib, namun belum ditemukan bukti yang kuat untuk melakukan pemeriksaan terhadap Ajib. Meskipun demikian, sejumlah kalangan menduga bahwa sesungguhnya masih terdapat sejumlah kasus-kasus lainnya yang melibatkan aparatur pemerintah pada instansi pemerintahan yang berbeda dan sangat mungkin kasus-kasus yang menguap tersebut telah merugikan keuangan negara dalam jumlah yang lebih besar. Problemnnya apakah kepedulian untuk melakukan penguatan pelaksanaan reformasi birokrasi menjadi prioritas utama atau justru sebaliknya kita malah semakin frustasi untuk membenahi birokrasi pemerintah?

Oleh karenanya, guna menghindari rasa frustrasi atas upaya-upaya sudah dilakukan maka program reformasi birokrasi di Indonesia saat ini perlu untuk mendapatkan lebih banyak masukan-masukan konstruktif. Masukan-masukan ini terutama pada aspek teknis strategis agar dalam pelaksanaannya dapat efektif untuk mengembalikan fungsionalitas organisasi pemerintah pada jalur yang sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku.

Berangkat dari pemahaman tersebut, maka tulisan ini disusun untuk memberikan masukan terhadap pengimplementasian reformasi birokrasi di Indonesia terutama dalam hal mengurangi hambatan reformasi birokrasi yang diakibatkan oleh maraknya praktek korupsi yang dilakukan oleh aparat pemerintah.

PEMBAHASAN

Mengubah Paradigma Organisasi

Peletakan dasar pemahaman organisasi yang tepat akan membantu kita untuk membedah bagaimana menata sebuah organisasi yang efektif dan efisien dalam menjalankan aktivitasnya guna pencapaian tujuan. Dalam tataran teoritik, tuntutan organisasi publik saat ini mengarah pada penciptaan organisasi yang berorientasi pada proses (Schelder dan Helmuth, 2009:182). Hal ini didorong atas kesadaran bahwa organisasi publik hendaknya lebih berfokus pada pengguna layanan yakni warganegara selaku pembayar pajak.

Oleh karenanya, penataan aktivitas organisasi dalam menghasilkan produk berupa pelayanan publik dan barang publik menjadi salah satu isu sentral. Bahkan dalam konsep *New Publik Management* (NPM) yang mutakhir bahwa orientasi organisasi bukan hanya pada kinerja hasil (*outcome*) saja melainkan juga bagaimana menciptakan kinerja proses dan hasil yang berkesinambungan. Sehingga perspektif kinerja diukur pada dua dimensi yakni (Dooren, Boukaert dan Halligan, 2010:3):

1. Kualitas tindakan dalam tata aktivitas organisasi; dan
2. Kualitas pencapaian hasil yang mampu dipenuhi organisasi.

Namun, pada prinsipnya perubahan paradigma organisasi cocok untuk dilaksanakan jika dasar-dasar konsepsional organisasi sudah dijalankan oleh birokrasi di Indonesia. Jika kita merubah organisasi tanpa meletakkan prinsip dasar organisasi yang jelas maka perubahan tersebut belum tentu dapat berjalan sesuai harapan.

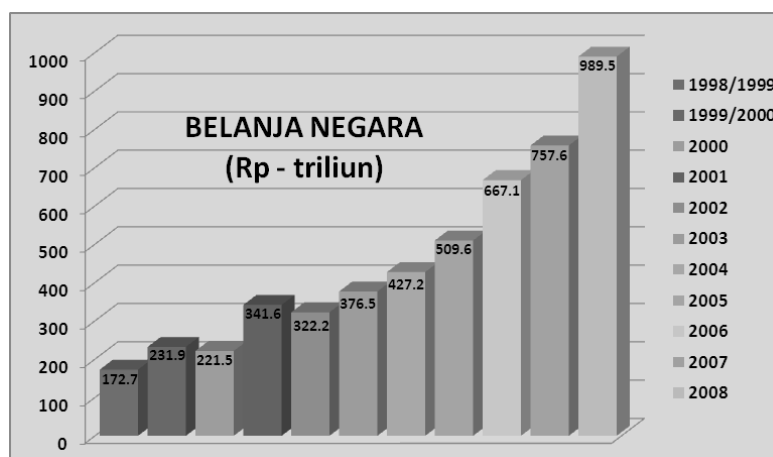
Tawaran utama yang menjadi gagasan dasar tulisan ini adalah merevitalisasi Birokrasi Indonesia berdasarkan prinsip-prinsip administrasi yang dikembangkan oleh Gulick & Urwick pada tahun 1937 melalui tulisannya yang berjudul *Papers on the Science Administration*. Gulick & Urwick (1937) menyatakan bahwa prinsip-prinsip administrasi meliputi antara lain (1) Hirarki; (2) Kesatuan

komando; (3) Spesialisasi secara fungsional; (4) Rentang kendali; dan (5) Desain organisasi rasional.

Bila ditelaah lebih jauh prinsip-prinsip administrasi ini sangat sederhana namun dalam praktek birokrasi di Indonesia, prinsip-prinsip tersebut masih belum berjalan secara efektif. Dasar pertimbangan mendesain sebuah organisasi birokrasi di Indonesia lebih banyak mereproduksi desain organisasi pada masa kolonial. Sehingga pertimbangan-pertimbangan rasional seperti tujuan organisasi atau tujuan pelayanan masih kurang mendapat perhatian yang cukup serius. Hal ini dapat dilihat pada skema hirarki pemerintahan yang sangat rigid mulai dari Pemerintah Pusat hingga ke tingkat Kelurahan/Desa bahkan RT/RW. Skema hirarki dengan tingkat rigiditas yang tinggi tersebut lebih bernuansa feodal dengan tujuan pengawasan dan pengendalian perilaku masyarakat bukan membangun nuansa birokrasi dalam negara demokrasi yang condong pada melayani kebutuhan masyarakat. Kemudian juga fenomena protokoler pejabat publik yang terlalu berbelit-belit sehingga pejabat pemerintah seolah lebih nampak sebagai raja dibandingkan sebagai pelayan publik (*public servant*).

Selain itu, demokratisasi yang berlangsung di Indonesia semenjak tahun 2004 melalui pemilihan pemimpin pemerintahan secara langsung baik di tingkat Pemerintah Pusat maupun pada level Pemerintah Daerah ternyata belum berhasil mendorong penciptaan desain organisasi yang rasional. Bahkan pasca seorang calon kepala pemerintahan memenangkan sebuah kompetisi pemilihan langsung malah muncul sinyalemen buruk yakni pengisian dan pengadaan jabatan dalam organisasi birokrasi lebih merupakan bagi-bagi jatah kekuasaan politik pada lingkungan internal organisasi pemerintah tanpa mempertimbangkan aspek efisiensi dan efektivitas jabatan tersebut dalam menunjang pengadaan barang publik dan penyelenggaraan pelayanan publik. Misalnya jabatan menteri yang berasal dari kalangan politisi yang kemudian harus didampingi oleh wakil menteri dari kalangan profesional. Jabatan wakil menteri ini semakin membuat organisasi pemerintah pusat nampak gemuk. Padahal kebijakan desentralisasi yang dijalankan semenjak tahun 2001 justru mengharuskan penguatan birokrasi berada pada level Kabupaten/Kota bukan pada pemerintah pusat.

Prinsip-prinsip administrasi bertujuan untuk menciptakan efisiensi dalam produksi organisasi, sebab efisiensi organisasi akan membantu organisasi untuk menghemat sumber daya yang dimilikinya. Salah satu sumber daya krusial yang memberikan tekanan pada organisasi agar lebih efisien adalah sumber daya finansial. Artinya, penerapan prinsip-prinsip administrasi dapat membantu Pemerintah baik Pusat maupun Daerah untuk menghemat sumber daya yang mereka miliki, khususnya terkait dengan sumber daya keuangan. Apalagi kecenderungan



Gambar 1. Grafik Belanja Negara Indonesia Tahun 1998-2008.

untuk menghemat keuangan pemerintah masih sulit dilakukan. Hal ini dapat ditinjau dari Gambar 1 yang memperlihatkan bahwa belanja Negara Indonesia cenderung mengalami peningkatan dari tahun ke tahun.

Prinsip Hirarki

Prinsip hirarki melukiskan mengenai penataan yang tepat terhadap keterampilan pegawai, pemberian penghargaan terhadap pegawai dan penempatan kewenangan dalam organisasi. Pegawai Negeri Sipil, Tenaga Kontrak, dan Tenaga Honorer dalam lingkungan organisasi pemerintah memiliki keterampilan yang beragam. Dalam pendekatan klasik dikemukakan bahwa penempatan personil organisasi hendaknya memperhatikan aspek keterampilan pegawai tersebut.

Oleh karenanya, pihak yang bertanggung jawab terhadap penilaian kinerja pegawai seperti Badan Kepegawaian Negara atau Badan Kepegawaian Daerah hendaknya melakukan penelaahan terhadap tingkat keterampilan pegawai yang dimilikinya. Proses ini dimulai dari pemilihan pegawai (seleksi) kemudian pelatihan dan penempatan pegawai.

Penataan rangkaian proses kepegawaian tersebut dapat dilakukan dengan memberikan standar kriteria kepegawaian yang jelas. Hal terpenting dari proses standarisasi ini adalah ditetapkan dalam bentuk aturan formal yang pelaksanaannya dipatuhi dan dikontrol secara intensif oleh atasan organisasi guna menghindari penyelewengan.

Guna memperkuat kontrol agar aturan standarisasi dapat dipatuhi maka hirarki organisasi disusun dalam penataan struktur atasan dan bawahan yang jelas disertai dengan rantai komando yang tegas. Pendekatan klasik mensyaratkan agar rentang kendali organisasi juga diperkecil sehingga kontrol terhadap aturan berjalan secara efektif (Vasu, Stewart dan Garson, 1998).

Prinsip Kesatuan Komando

Prinsip kesatuan komando merupakan penekanan terhadap pentingnya mengefektifkan

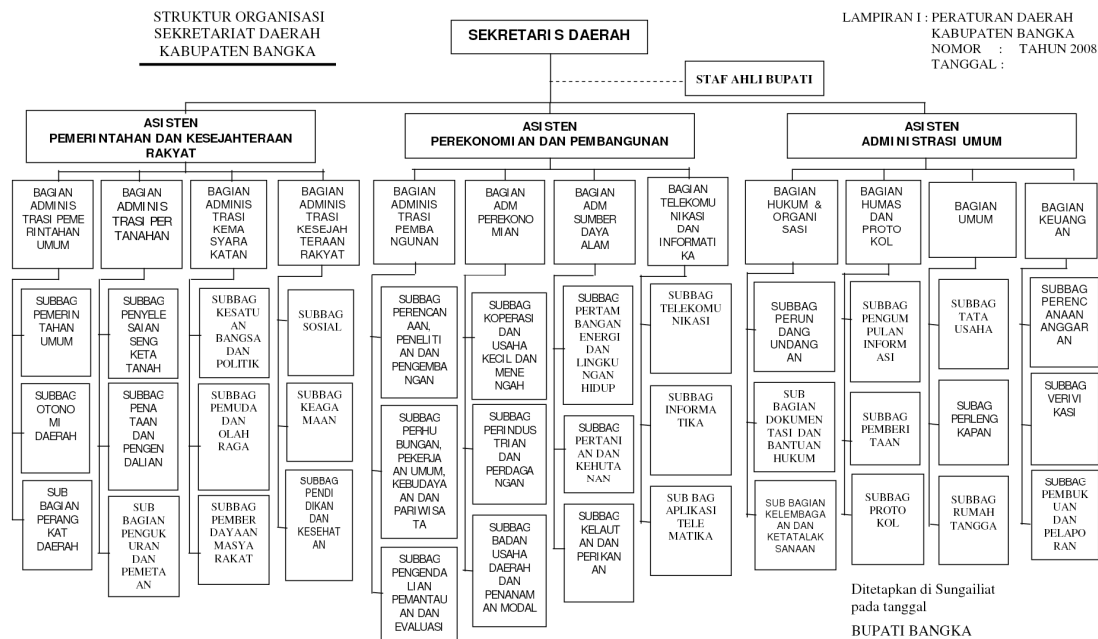
komunikasi dan mereduksi distorsi instruksi yang disampaikan atasan kepada bawahannya. Sehingga sebaiknya pada setiap level organisasi hanya ada satu pejabat yang menyampaikan perintah kepada bawahan. Sebab jika seorang pegawai melayani lebih dari satu atasan maka pegawai tersebut akan kebingungan sehingga tidak efisien dalam melaksanakan tugas-tugas yang diembannya.

Salah satu penyebab sulitnya pemerintah untuk mencapai kinerja yang optimal adalah lemahnya konsistensi implementasi kebijakan. Dalam tulisan Ripley dan Franklin (1982) dijelaskan kegagalan implementasi kebijakan salah satunya terletak pada proses komunikasi yang tidak efektif dalam organisasi pemerintah. Oleh karenanya, prinsip kesatuan komando akan meningkatkan efektivitas proses komunikasi dalam organisasi.

Prinsip Spesialisasi Fungsional

Pekerjaan utama pemerintah adalah menyediakan pelayanan publik dan barang publik yang berkualitas bagi masyarakat. Pekerjaan besar ini tentunya memiliki tingkat kompleksitas yang cukup besar. Oleh karenanya, perlu dilakukan pembagian kerja dalam organisasi pemerintah berdasarkan jenis kerja yang spesifik. Dalam konteks organisasi pemerintah yang melakukan pembagian kerja tersebut adalah Badan Perencanaan Nasional atau Badan Perencanaan Daerah. Kedua lembaga pada level pemerintahan yang berbeda tersebut diharapkan dapat menelaah dan menderivasi pekerjaan utama pemerintah menjadi jenis-jenis kerja yang spesifik.

Dalam konteks desentralisasi yang tengah berjalan di Indonesia saat ini maka volume pekerjaan pemerintah pusat pada dasarnya tidaklah terlalu besar. Sebab sebagian besar kewenangan telah dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sehingga tata lembaga pemerintah pusat seharusnya jauh lebih sederhana dan lebih ramping dibandingkan pemerintah daerah.



Gambar 2. Struktur Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Bangka.

Pada level pemerintah daerah khususnya tingkat Kabupaten/Kota maka dapat ditinjau secara mendalam oleh Badan Perencana Daerah setempat terkait dengan jumlah penduduk yang harus dilayani, kemudian kebutuhan barang publik dan jenis pelayanan publik yang perlu disediakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat daerah tersebut. Guna memperkuat pelaksanaan desentralisasi secara kongkret, maka kewenangan pajak daerah khususnya pada tingkat Kabupaten/Kota hendaknya disesuaikan dengan potensi pajak yang dimiliki daerah setempat agar pelaksanaan otonomi daerah dapat berlangsung dengan baik.

Prinsip Rentang Kendali

Hampir senada dengan prinsip kesatuan komando, prinsip rentang kendali menekankan bahwa sebaiknya seorang atasan memiliki jumlah bawahan yang tidak terlalu banyak sehingga kontrol terhadap bawahan dapat berjalan efektif.

Prinsip-prinsip manajemen yang ditawarkan Gulick & Urwick pada prinsipnya menawarkan organisasi yang jenjang hirarkisnya tidak terlalu panjang, sehingga rentang kendali menjadi sempit dan lebih mudah untuk mengendalikan berjalannya aktivitas organisasi. Struktur organisasi pemerintah di Indonesia cenderung gemuk. Hal ini dapat ditinjau pada Gambar 2 yang hanya mengilustrasikan struktur salah satu lembaga dari sekian banyak lembaga di lingkungan Pemerintah Daerah.

Bila ditinjau secara cermat, maka Sekretaris Daerah dalam struktur lembaga tersebut memiliki

rentang kendali yang cukup luas sehingga pengendalian sulit untuk dilaksanakan secara efektif. Struktur yang seperti ini tentunya perlu untuk ditelaah dan disederhanakan. Pembentukan jabatan dalam sebuah lembaga pemerintah seharusnya didasarkan pada kebutuhan untuk mengefisienkan proses produksi pelayanan publik dan barang publik bukan untuk membagi-bagikan kekuasaan kepada sejumlah pihak atas pertimbangan politis.

Salah satu yang dikhawatirkan dari Pemilihan Kepala Pemerintahan secara langsung adalah bagi-bagi kue kekuasaan diantara suksesor Kepala Pemerintahan yang telah terpilih. Guna memuluskan hal tersebut, maka sejumlah jabatan diciptakan dalam organisasi pemerintah padahal jabatan tersebut tidak memiliki kontribusi signifikan terhadap proses produksi pelayanan publik dan barang publik. Dalam konteks berbeda juga bisa dilakukan kebalikannya yaitu menempatkan sejumlah wakil dari pos-pos pemimpin lembaga seperti menteri untuk mendampingi pimpinan lembaga tersebut. Hal ini adalah cerminan bahwa menteri yang dipilih adalah didasarkan pertimbangan politis sehingga tidak memiliki kapasitas untuk mengelola lembaga yang dipimpinnya. Alhasil struktur yang gemuk menjadi konsekuensi, padahal saat ini urusan-urusan pokok pemerintahan lebih banyak berada pada level Pemerintah Daerah.

Maka dari itu, pelaksanaan prinsip rentang kendali organisasi yang konsisten dapat menekan gejala-gejala yang muncul dari sisi pertimbangan politis terutama keinginan-keinginan untuk

membangun struktur baru yang menambah lamban gerak organisasi.

Prinsip Desain Organisasi Rasional

Prinsip desain organisasi rasional merupakan cara yang ditempuh dalam menyusun organisasi, yakni berdasarkan pada pertimbangan rasional seperti tujuan, klien yang dilayani, tempat, proses dan tujuan pelayanan. Organisasi yang didesain berdasarkan tujuan misalnya Pengadilan untuk melaksanakan sidang-sidang terkait dengan perkara kriminal. Sedangkan organisasi yang didesain berdasarkan klien yang dilayani misalnya Klinik Pemulihan Ketergantungan Narkoba pada rumah sakit milik pemerintah yang secara khusus ditujukan untuk melayani pasien ketergantungan narkoba.

Kemudian organisasi yang dibentuk berdasarkan kedudukan atau tempat, contohnya adalah Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Selanjutnya organisasi yang dibentuk berdasarkan proses, seperti misalnya Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi (PPATK) yang dapat difungsikan untuk menelusuri transaksi keuangan pada rekening pejabat publik. Dan terakhir adalah organisasi yang didesain berdasarkan tujuan pelayanan misalnya Dinas Pendidikan yang bertujuan untuk penyelenggaraan pendidikan di tingkat daerah.

Selain memperhatikan aspek desain yang didasarkan pada aspek rasionalitas, desain struktur organisasi juga perlu untuk mendapatkan perhatian khusus. Terutama hal ini berhubungan dengan aspek maksimalisasi prefektif proses komunikasi yang efektif sehingga instruksi-instruksi yang disampaikan oleh pemimpin organisasi dapat dijalankan oleh bawahan secara akurat. Hirarki organisasi hendaknya tidak terlalu panjang sehingga instruksi organisasi dapat disampaikan tanpa harus melalui proses komunikasi yang panjang. Guna menciptakan struktur yang ramping maka pengayaan pekerjaan dapat dilakukan khususnya terkait dengan pekerjaan-pekerjaan sejenis yang dapat dikoordinasikan secara simultan. Artinya spesialisasi fungsional yang menjadi salah satu prinsip administrasi dijalankan dengan memperhatikan tingkat kesejenisan pekerjaan yang dapat dilakukan oleh seorang pegawai sehingga struktur organisasi tidak perlu terlalu berjenjang panjang.

PENUTUP

Prinsip-prinsip administrasi merupakan sebuah pendekatan lama yang nampaknya perlu untuk kembali dipertimbangkan secara seksama oleh Pemerintah Indonesia terutama dalam hal ini Kementerian Pembedayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Sebab terkadang desain reformasi birokrasi yang disusun ternyata tidak menjawab kebutuhan perubahan yang diinginkan karena dasar-dasar keorganisasian ternyata tidak

pernah dibentuk secara utuh dan menyeluruh dalam Birokrasi Indonesia.

Oleh karenanya, revitalisasi dasar-dasar keorganisasian yang mengikuti prinsip-prinsip administrasi dapat dijalankan oleh kementerian PAN dan Reformasi Birokrasi sehingga perubahan-perubahan yang akan dijalankan kedepannya dapat dipetakan secara jelas dengan memperhatikan kebutuhan perubahan yang nyata dan tidak mengada-ada.

Sebagai penutup dan bahan perenungan bersama rasanya perlu untuk disampaikan bahwa terkadang mekanisme organisasi yang lama ternyata bisa berjalan dengan baik manakala pelaksanaannya benar-benar konsisten.

DAFTAR PUSTAKA

- Dooren, V.W., G. Bouckaert dan J. Halligan. 2010. *Performance Management In The Publik Sector*. London and New York: Routledge.
- Gulick, L. dan L. Urwick, eds. 1937. *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Publik Administration, Columbia University.
- Ripley, R. dan G. Franklin. 1982. *Policy Implementation and Bureaucracy*. New York: The Dorsey Press.
- Schelder dan Helmuth, eds. 2009. *Publik Management and Governance*. London and New York: Routledge.
- Vasu, M. L., D.W. Stewart dan G.D. Garson. 1998. *Organizational Behavior and Publik Management*. New York: Marcel Dekker, Inc.