

# REFORMASI BIROKRASI MENURUT HUKUM ADMINISTRASI PEMBANGUNAN

Oleh : Liky Faizal\*

## Abstrak

*Administrasi pembangunan merupakan gabungan dua pengertian, yaitu (1) administrasi, yang berarti segenap proses penyelenggaraan dari setiap usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu; dan (2) pembangunan, yang merupakan rangkaian usaha perubahan dan pertumbuhan yang berencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara, dan pemerintahan menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa*

*Organisasi birokrasi yang mampu memberikan pelayanan publik secara efektif dan efisien kepada masyarakat, salah satunya jika strukturnya lebih terdesentralisasi daripada tersentralisasi. Struktur yang desentralistis diharapkan akan lebih mudah mengantisipasi kebutuhan dan kepentingan yang diperlukan oleh masyarakat, sehingga dengan cepat birokrasi dapat menyediakan pelayanannya sesuai yang diharapkan masyarakat pelanggannya. Sedangkan dalam konteks persyaratan budaya organisasi birokrasi, perlu dipersiapkan tenaga kerja atau aparat yang benar-benar memiliki kemampuan (capability), memiliki loyalitas kepentingan (competency), dan memiliki keterkaitan kepentingan (consistency atau coherency).*

**Kata Kunci:** *Administrasi, Pembangunan Hukum*

## A. Pendahuluan

Pengertian administrasi pembangunan merupakan gabungan dua pengertian, yaitu (1) administrasi, yang berarti segenap proses penyelenggaraan dari setiap usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu; dan (2) pembangunan, yang merupakan rangkaian usaha perubahan dan pertumbuhan yang berencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara, dan pemerintahan menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (Pradja Suminta,2007:10). Gabungan kedua pengertian tersebut mengandung beberapa pokok pikiran sebagai berikut.

1. Pembangunan merupakan suatu proses. Oleh karena itu, harus dilaksanakan secara terus-menerus, berkesinambungan, pentahapan, jangka waktu, biaya, dan hasil tertentu yang diharapkan.

---

\* Penulis adalah staf pengajar pada Fakultas Syari'ah IAIN Raden Intan Lampung

2. Pembangunan adalah suatu usaha yang dilakukan secara sadar dan merupakan hasil pemikiran sampai pada tingkat rasionalitas tertentu.
3. Pembangunan dilaksanakan secara berencana.
4. Pembangunan mengarah pada modernitas dan bertujuan untuk menemukan cara hidup yang lebih baik dari sebelumnya, lebih maju, serta dapat menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi atau iptek.
5. Pembangunan mempunyai tujuan yang bersifat multidimensional, meliputi berbagai aspek kehidupan bangsa dan negara, terutama aspek politik, ekonomi, sosial-budaya, serta pertahanan dan keamanan.
6. Pembangunan ditujukan untuk membina bangsa.

Secara umum, administrasi pembangunan diartikan sebagai bidang studi yang mempelajari sistem administrasi negara di negara yang sedang membangun serta upaya untuk meningkatkan kemampuannya. Sementara dari sudut praktis, administrasi pembangunan merangkum dua kegiatan besar dalam satu pengertian, yaitu administrasi dan pembangunan (Ginandjar Kartasasmita,1997:1). Selanjutnya, pengertian hukum administrasi pembangunan menurut Prof. Prajudi Atmosudirdjo adalah sebagai berikut.

1. Hukum administrasi pembangunan merupakan hukum administrasi negara yang diarahkan untuk mendukung proses pembangunan, dalam arti untuk keperluan keberhasilan pembangunan, yang meliputi: hukum untuk perencanaan, pembiayaan, pelaksanaan, pengendalian, dan evaluasi.
2. Hukum administrasi pembangunan merupakan hukum administrasi negara yang diarahkan untuk penyempurnaan administrasi negara agar berkemampuan mendukung proses pembangunan (Tri Hayati,2005:18).

Definisi yang diberikan oleh Prof. Prajudi ini adalah pengertian yang paling dapat mengakomodasi berbagai pendapat yang diberikan oleh para ahli bidang ilmu administrasi. Hal ini karena administrasi pembangunan lahir dan merupakan penyempurnaan dari administrasi negara untuk dapat diterapkan di negara berkembang. Selain itu, tujuan diterapkannya administrasi pembangunan adalah untuk mencapai kemajuan pembangunan yang menuju modernisasi. Atau dapat pula dikatakan bahwa administrasi negara adalah ditujukan bagi negara maju, sedangkan administrasi pembangunan ditujukan untuk negara berkembang. Setidaknya terdapat empat kecenderungan yang mengarahkan administrasi negara kepada administrasi pembangunan. Kecenderungan-kecenderungan tersebut adalah sebagai berikut.

1. Perhatian administrasi negara mengarah kepada masalah-masalah pelaksanaan

2. dan pencapaian tujuan pembangunan, yang dimulai dari perumusan kebijaksanaan, instrumen pelaksanaannya hingga pelaksanaan pembangunan itu sendiri.
3. Administrasi negara mengembangkan penelaahan mengenai sikap dan peranan birokrasi (behavioral approach), serta berbagai masalah hubungan manusia, seseorang atau kelompok dalam birokrasi tersebut, juga ditelaah tentang bagaimana keputusan diambil, dan pengetahuan dikembangkan.
4. Kecenderungan melakukan pendekatan manajemen dalam administrasi negara. Di sini dikembangkan sistem analisis administrasi negara terhadap administrasi pembangunan, penggunaan teknik-teknik kuantitatif dan analitis dalam administrasi negara.
5. Administrasi negara memberikan tekanan kepada ekologi sosial dan kultural. Di sini ditekankan telaah terhadap hubungan dan sikap administratif dengan ekologi sosial dan budaya masyarakat tertentu (Bintoro Tjokroamidjojo, 1995:7).

Keempat kecenderungan tersebut saling terkait satu sama lain dan kecenderungan tersebut mengarah kepada administrasi pembangunan. Kecenderungan administrasi pembangunan berorientasi untuk mendukung pembangunan, dan usaha-usaha ke arah modernisasi guna mencapai kehidupan yang sejahtera secara sosial dan ekonomi. Harus pula tetap dipahami bahwa administrasi pembangunan masih mendasarkan diri pada administrasi negara dan peralatan analisis administrasi negara sehingga administrasi pembangunan belum dapat dipisahkan dari administrasi negara.

## **B. Permasalahan**

Birokrasi menjadi suatu permasalahan tersendiri dalam kaitannya dengan hukum administrasi negara pembangunan. Administrasi pemerintahan maupun pelayanan publik yang birokratis seolah telah menjadi karakteristik yang melekat di berbagai negara berkembang. Demikian pula halnya di Indonesia, hingga memasuki tahun kesembilan sejak reformasi digulirkan, perbaikan birokrasi pemerintah belum memperlihatkan tandatanda kemajuan yang berarti. Hal ini tercermin dari masih tingginya penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), tidak efisiennya organisasi pemerintahan di pusat dan daerah, rendahnya kualitas pelayanan publik, dan lemahnya fungsi lembaga pengawasan sehingga banyak kelemahan birokrasi yang belum menampakkan tanda-tanda dilakukannya perbaikan.

Dalam segala aspek yang berhubungan dengan pemerintahan, reformasi birokrasi menjadi isu yang sangat kuat untuk direalisasikan. Terlebih lagi, birokrasi pemerintah Indonesia telah memberikan sumbangsih yang sangat besar terhadap kondisi keterpurukan bangsa Indonesia dalam krisis multidimensi yang berkepanjangan. Birokrasi yang telah dibangun oleh pemerintah sebelum era reformasi telah membangun budaya birokrasi yang kental dengan (KKN). Akan

tetapi, pemerintahan pascareformasi pun tidak menjamin keberlangsungan reformasi birokrasi terealisasi dengan baik. Kurangnya komitmen pemerintah pascareformasi terhadap reformasi birokrasi ini cenderung berbanding lurus dengan kurangnya komitmen pemerintah terhadap pemberantasan KKN yang sudah menjadi penyakit akut dalam birokrasi pemerintahan Indonesia selama ini. Sebagian masyarakat memberikan cap negatif terhadap komitmen pemerintah pascareformasi terhadap reformasi birokrasi. Ironisnya, sebagian masyarakat Indonesia saat ini, justru merindukan pemerintahan Orde Baru yang dinggap dapat memberikan keamanan kepada masyarakat, walaupun hanya keamanan yang bersifat semu.

Permasalahan lain dalam birokrasi adalah secara nasional sumber daya aparatur belum memiliki kualifikasi sebagaimana yang diharapkan. Salah satu indikasinya adalah tingginya ketidaksesuaian antara jenjang pendidikan yang ditempuh dengan tempat/posisi kerja. Berdasarkan data kepegawaian, dari jumlah pegawai sebesar 3.932.766 orang, bagian terbesar (2.330.597 orang atau hampir 60%) berpendidikan sekolah lanjutan tingkat atas (SLTA), sedangkan yang berpendidikan perguruan tinggi hanya 614.247 orang (15,6%). Jumlah pegawai negeri sipil (PNS) yang masih didominasi oleh pegawai berpendidikan SLTA, secara langsung dapat berpengaruh terhadap kinerja birokrasi dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, misalnya lamban dan kurang mampu melahirkan inovasi yang dapat menunjang pekerjaan secara lebih efektif dan efisien. Demikian pula kesejahteraan aparatur yang terkait langsung dengan gaji pegawai, jaminan sosial, serta fasilitas hidup lainnya yang sangat jauh dari memuaskan. Inilah salah satu faktor penting yang menyebabkan pelaksanaan pelayanan publik selama ini tidak sesuai dengan harapan dan tuntutan masyarakat. Rendahnya tingkat kesejahteraan PNS diyakini telah mendorong mereka ke arah perbuatan tercela dengan melakukan penyelewengan dan KKN.

### **C. Pembahasan**

Pascareformasi, belum pula terlihat peran birokrasi yang profesional, yang mampu menciptakan kondisi yang kondusif dan mendukung terpenuhinya kebutuhan masyarakat agar masyarakat mampu melakukan kegiatan lainnya secara mandiri. Salah satu penyebab ketidakprofesionalan tersebut adalah adanya ketidakseimbangan antara kewenangan, hak, serta tanggung jawab. Ketidakseimbangan ini pada akhirnya mengakibatkan kecenderungan yang tinggi di kalangan pegawai pemerintah untuk menyalahgunakan kewenangan dan bersikap apatis atau tidak termotivasi dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Oleh karena itu, berbagai upaya yang serius dan tegas diperlukan untuk memperbaiki birokrasi negara ini. Upaya tersebut sangat perlu dilakukan agar birokrasi mampu keluar dari problematika KKN yang kian pelik dalam semua tingkatan pemerintahan, pada hampir semua lini lembaga, dan pada hampir semua aktivitas.

Hasil survei Political and Economic Risk Consultancy menunjukkan bahwa kualitas birokrasi di Indonesia termasuk yang terburuk bersama Vietnam

dan India. Gambaran ini juga sedikit banyak menyiratkan betapa agenda reformasi birokrasi tidak pernah secara serius menjadi prioritas utama dari pemerintah. Dampak dari sikap itu tercermin dari ketidakmampuan Indonesia untuk keluar dari krisis yang mendera, dan Indonesia bahkan menjadi negara yang paling lambat, bahkan hingga saat ini belum mampu, keluar dari keterpurukan. Hasil serupa juga ditunjukkan *The World Competitiveness Yearbook* yang dikeluarkan oleh Institute for Management Development (IMD) yang menggolongkan indeks kompetitif birokrasi Indonesia di kelompok terendah sebelum India dan Vietnam.

Terkait dengan birokrasi itu sendiri sebagai bagian dari perkembangan administrasi pembangunan, Max Weber, sosiolog Jerman yang merumuskan konsep birokrasi untuk pertama kali, mempunyai pemikiran bahwa birokratisasi adalah prasyarat bagi pembangunan ekonomi dan upaya penciptaan industri modern. Tanpa birokrasi tidak mungkin dicapai ekonomi modern yang berkelanjutan dan industrialisasi yang cepat. Teori birokratisasi Weber ini menimbulkan pertanyaan yang berkaitan dengan administrasi pembangunan, yaitu: (1) apakah birokratisasi di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, sudah sampai ke tingkat yang cukup tinggi sebagai prasarana pembangunan ekonomi; atau (2) sebaliknya, apakah birokratisasi yang terlalu berlebihan (*overbureaucratization*) justru telah menjadi beban yang menghambat kemajuan ekonomi negara ini.

Untuk menjawab dua hal tersebut di atas perlu dibahas proses birokratisasi secara lebih mendalam agar dapat ditemukan perbandingan tingkat birokratisasi di Indonesia dengan di beberapa negara lain di kawasan Asia Tenggara. Terdapat tiga pola birokratisasi yang diterapkan di kawasan ini yang dapat dibedakan sebagai berikut.

1. Birokratisasi sebagai proses rasionalisasi prosedur pemerintahan dan aparat administrasi negara. Proses ini menjadi fokus dan dibahas secara luas dalam teori Weber dan dinamakan “birokratisasi ala Weber” atau “Weberisasi”.
2. Proses birokratisasi dalam bentuk peningkatan jumlah pegawai negeri dan pembesaran organisasi pemerintah. Dalam literatur ilmu sosial sering disebut nama Parkinson, tokoh ilmu sosial dari Universitas Singapura yang menjadi terkenal karena “Parkinson's Law” yang telah diciptakannya. Hukum Parkinson ini menyatakan: (1) tiap pegawai negeri akan berusaha sekuat tenaga meningkatkan jumlah pegawai bawahannya; dan (2) tiap pegawai akan selalu menciptakan tugas baru bagi dirinya sendiri yang sering diragukan manfaat dan artinya. Karena itu, laju birokratisasi akan meningkat dan jumlah pegawai negeri akan naik secara otomatis tidak tergantung dari beban tugas yang diperlukan. Pola semacam ini disebut “birokratisasi Parkinson”.
3. Birokratisasi sebagai proses perluasan kekuasaan pemerintah dengan maksud mengontrol kegiatan ekonomi, sosial, dan politik masyarakat dengan peraturan, regulasi, dan bila perlu pemaksaan. Proses ini disebut dengan istilah “birokratisasi

Orwell” atau “Orwellisasi” sesuai dengan gambaran masyarakat yang digambarkan oleh penulis George Orwell dalam novelnya yang berjudul “1984”.

Melalui ketiga pola tersebut, tingkat birokratisasi di Indonesia dapat diukur serta dibandingkan dengan tingkat yang sama di beberapa negara Asia Tenggara. Evers, menggunakan pola Parkinson, mengukur tingkat birokratisasi tersebut dengan memakai rasio pegawai negeri dan penduduk sebagai tolok ukur. Dia menyimpulkan bahwa proses birokratisasi relatif berjalan dengan cepat di negara Asia Tenggara. Tingkat birokratisasi yang tertinggi adalah di Malaysia dengan empat puluh pegawai per seribu penduduk pada tahun 1986 diikuti oleh Indonesia dengan sembilan belas pegawai per seribu penduduk dan Thailand dengan sepuluh pegawai per seribu penduduk. Walaupun Indonesia mempunyai tingkat birokratisasi yang terendah namun pertumbuhannya adalah yang tercepat karena antara 1950 dan 1988 jumlah pegawai negeri telah meningkat sebanyak lebih dari sepuluh kali lipat, dari 303.000 menjadi 3.400.000. Evers menamakan pertumbuhan yang cepat ini sebagai “runaway bureaucratization”. Menurutnya, proses ini dapat dibandingkan dengan inflasi mata uang. Bila peredaran mata uang ditambah terus maka nilainya akan merosot. Bila jumlah pegawai negeri ditambah terus secara cepat tanpa mengingat keseimbangannya dengan beban tugas pemerintahan, maka “nilai” pegawai negeri akan semakin menurun dan terjadilah inefisiensi. Dengan kata lain, inflasi pegawai negeri tadi akan menghambat tercapainya birokratisasi seperti yang diinginkan oleh Weber.

Selain permasalahan KKN, dalam bidang kelembagaan dan ketatalaksanaan, birokrasi di tingkat pusat maupun daerah cenderung semakin banyak. Dengan kondisi yang demikian, maka organisasi akan cenderung kaku dan lambat dalam mengantisipasi permasalahan yang timbul. Kecenderungan yang terjadi saat ini adalah bahwa dalam penyusunan suatu organisasi cenderung lebih ditekankan pada bagan strukturnya saja, dan melupakan jumlah dan kualifikasi personel, sistem pengambilan keputusan, sistem komunikasi serta rentang kendali organisasi (*span of control*). Struktur organisasi birokrasi yang demikian akan menyempitkan strategi yang dapat dipilih atau digunakan. Pendekatan ini lebih dikenal dengan *strategy follows structure*.

Berbagai permasalahan di bidang kelembagaan dapat dikelompokkan ke dalam tiga hal yang meliputi: (1) masalah kondisi struktur birokrasi yang tumpang tindih; (2) ketidakjelasan fungsi-fungsi yang harus dilaksanakan pemerintah dengan yang harus menjadi bagian dari tugas masyarakat; dan (3) belum adanya proses politik yang transparan dalam perumusan dan penetapan kebijakan publik. Demikian pula di bidang manajemen birokrasi publik masih dihadapkan pada permasalahan antara lain: (1) rencana kerja dan penugasan yang tidak jelas; (2) sistem rekrutmen tidak sesuai dengan prosedur dan kebutuhan; (3) masih rendahnya penegakan sistem ganjaran dan hukuman; dan (4) tidak adanya transparansi atas kinerja birokrasi pemerintah sehingga tidak ada umpan balik untuk perbaikan kinerja.

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan, birokrasi sebagai ujung tombak pelaksana pelayanan publik mencakup berbagai program pembangunan dan kebijaksanaan pemerintah. Akan tetapi dalam kenyataannya, birokrasi yang dimaksudkan untuk melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan tersebut, seringkali mendapatkan kesan berbeda dari pandangan masyarakat. Birokrasi di dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan (termasuk di dalamnya penyelenggaraan pelayanan publik) diberi kesan adanya proses panjang dan berbelit-belit apabila masyarakat menyelesaikan urusannya berkaitan dengan pelayanan aparatur pemerintahan. Akibatnya, birokrasi selalu mendapatkan citra negatif yang tidak menguntungkan bagi perkembangan birokrasi itu sendiri (khususnya dalam hal pelayanan publik). Oleh karena itu, untuk menanggulangi kesan buruk birokrasi yang telah ada selama ini, perlu dilakukan beberapa perubahan sikap dan perilaku berkaitan dengan birokrasi dan pelakunya (birokrat), antara lain seperti di bawah ini.

1. Birokrasi harus lebih mengutamakan sifat pendekatan tugas yang diarahkan pada hal pengayoman dan pelayanan masyarakat, serta menghindarkan kesan pendekatan kekuasaan dan kewenangan.
2. Birokrasi perlu melakukan penyempurnaan organisasi yang bercirikan organisasi modern, ramping, efektif, dan efisien yang mampu membedakan antara tugas-tugas yang perlu ditangani dan yang tidak perlu ditangani (termasuk membagi tugas-tugas yang dapat diserahkan kepada masyarakat).
3. Birokrasi harus mampu dan mau melakukan perubahan sistem dan prosedur kerjanya yang lebih berorientasi pada ciri-ciri organisasi modern, yaitu pelayanan cepat, tepat, akurat, terbuka dengan tetap mempertahankan kualitas, efisiensi biaya, dan ketepatan waktu.
4. Birokrasi harus memosisikan diri sebagai fasilitator pelayan publik alih-alih sebagai agen pembaharu (agent of change) pembangunan.
5. Birokrasi harus mampu dan mau melakukan transformasi diri dari birokrasi yang kinerjanya kaku (rigid) menjadi organisasi birokrasi yang strukturnya lebih desentralistis, inovatif, fleksibel, dan responsif.

Dari pandangan tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa organisasi birokrasi yang mampu memberikan pelayanan publik secara efektif dan efisien kepada masyarakat, salah satunya jika strukturnya lebih terdesentralisasi daripada tersentralisasi. Struktur yang desentralistis diharapkan akan lebih mudah mengantisipasi kebutuhan dan kepentingan yang diperlukan oleh masyarakat, sehingga dengan cepat birokrasi dapat menyediakan pelayanannya sesuai yang diharapkan masyarakat pelanggannya. Sedangkan dalam konteks persyaratan budaya organisasi birokrasi, perlu dipersiapkan tenaga kerja atau aparat yang benar-benar memiliki kemampuan (capability), memiliki loyalitas kepentingan

(competency), dan memiliki keterkaitan kepentingan (consistency atau coherency).

#### **D. Penutup**

Reformasi birokrasi dibutuhkan untuk menjamin terlaksananya reformasi di bidang lain dalam suatu pemerintahan yang mengaplikasikan konsep administrasi pembangunan. Oleh karena itu, tanpa mengabaikan reformasi di bidang lain rekomendasi yang pertama harus dilakukan adalah reformasi birokrasi yang meliputi kelembagaan dan ketatalaksanaan, sumber daya manusia, dan pengawasan dalam melaksanakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan. Reformasi kelembagaan dilakukan melalui perampingan struktur organisasi birokrasi pemerintah di pusat dan daerah untuk menghindari tumpang tindih pelaksanaan tugas dan fungsinya. Penyusunan organisasi yang didasarkan pada analisis jabatan ini harus terus diupayakan.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Hayati, Tri, Harsanto Nursadi, dan Andhika Danesjvara. *Administrasi Pembangunan: Suatu Pendekatan Hukum dan Perencanaannya*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Kartasmita, Ginandjar. *Administrasi Pembangunan: Perkembangan dan Praktiknya di Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 1997.
- Rasad, Fauziah. "Reformasi Birokrasi dalam Perspektif Pemberantasan Korupsi." <http://www.transparansi.or.id>, Januari 2006.
- Siagian, Sondang P. *Administrasi Pembangunan: Konsep, Dimensi, dan Strateginya*. Jakarta: Bumi Aksara, 2003.
- Suminta, Pradja. *Bahan Ajar Administrasi Pembangunan*. Surakarta: Program Studi Pendidikan Ekonomi Jurusan Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Sebelas Maret, 2005.
- Suryono, Agus. "Budaya Birokrasi Pelayanan Publik," <http://publik.brawijaya.ac.id/simple/us/jurnal/pdf/7Budaya%20Birokrasi%20Pelayanan%20Publik-Agus%20Suryono.pdf>, diakses pada 16 Mei 2007.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES, 1995.