

DAFTAR PUSTAKA

- Adam Ibrahim Andrawijaya, 1986, *Perilaku Organisasi*, Bandung : Sinar Baru.
- Fremont E. Kast, 1979, *Organization ang Management A Systems and Contengency Approach*, Auckland: McGraw-Hill Inc.
- Kartini Kartono, 1983, *Pemimpin dan Kepemimpinan*, Jakarta : CV RAJAWALI
- Lee James A., 1980, *Management Theories and Prescriptions*, Athens, Ohio : Ohio University Press.
- Mar'at, 1980. *Pemimpin dan kepemimpinan*, Bandung : Ghalia Indonesia
- Onong Uchajana Effendy, 1981, *Kepemimpinan dan Komunikasi*, Bandung : Alumi.
- Ordway Tead, 1935, *The Art of Leadeship*, New York: McGraw-Hill Book Co., Inc.
- Paul Kenneth H. Blanchard, 1977, *Management of Organizational Behavior: Utilizing Human Resources*, Third Edition. New Jersey: Prentice Hall Inc. Englewood Cliffs.
- Sondang P. Siagian, 1982, *Organisasi Kepemimpinan dan Perilaku*, Jakarta: PT Gunung Agung
- Stephen R. Covey, 2001, *Principle Centered Leadership*, Jakarta: Binarupa Aksara.
- Sutarto, 1986, *Dasar-dasar Kepemimpinan Administrasi*, Yogyakarta : Gajah Mada University Press
- Winardi, 2000, *Kepemimpinan Dalam Manajemen*, Jakarta : PT Rineka Cipta

Biodata Penulis:

Saliman, lahir di Kutasari, Purbalingga, 3 Agustus 1966 adalah lektor pada Program Studi Pendidikan Administrasi Perkantoran, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Yogyakarta.

PATOLOGI BIROKRASI DALAM ORGANISASI PUBLIK DAN UPAYA PENCEGAHANNYA

Oleh Rosidah

Abstrak

Pemerintah daerah mempunyai tanggung jawab terhadap pembangunan daerahnya, sebagaimana undang-undang Otonomi Daerah No. 7 tahun 1974.. Untuk mewujudkannya perlu upaya yang sungguh-sungguh, dengan modal sumber daya yang dimilikinya. Dalam proses pencapaian tujuan tidak lepas dari berbagai persoalan/ hambatan. Salah satu hambatan adalah yang terkait dengan SDM (Sumber Daya Manusia), yakni perilaku aparatur pemerintah.

Banyak upaya yang dilakukan untuk meningkatkan kinerja aparatur. Antara lain dengan diagnosa organisasi, analisis sitem dan prosedur. Meskipun demikian, tidak menutup kemungkinan terjadi perilaku aparatur yang counter productive, sehingga menghambat laju perkembangan organisasi. Hal-hal yang nampak dari perilaku tersebut bisa jadi merupakan penyakit organisasi (patologi birokrasi), yang sudah merupakan budaya dalam organisasi tersebut.

Melalui tulisan ini akan dikupas beberapa patologi yang kemungkinan muncul dalam birokrasi pemerintahan, antara lain astigmatisme, xenophobia, paranoia, dll.; sebab-sebab terjadinya, bagaimana berproses dalam organisasi publik dan solusi yang ditawarkan serta pendekatan yang bisa diterapkan.

Pendahuluan

Seiring dengan diberlakukan kebijakan otonomi daerah, sebagaimana UU No. 7 tahun 1974 bahwa pemerintah daerah mempunyai kewajiban terhadap pembangunan daerahnya masing-masing maka sebenarnya pembangunan bertumpu pada daerah. Oleh karena itu kemajuan pembangunan daerah akan sangat tergantung pada kekuatan masing-masing daerah, yang meliputi kemampuan memberdayakan sumber daya alam, dan sumber daya manusia termasuk jajaran pegawai yang ada di Pemda tersebut. Banyak permasalahan sumber daya manusia yang ada dalam organisasi publik (birokrasi pemerintah), antara lain yang terkait dengan proses penyelesaian pekerjaan di kantor. Bisa jadi permasalahan tersebut dirasakan bukan suatu masalah akan tetapi kalau hal tersebut berlangsung lama akan sangat merugikan dalam proses penyelenggaraan pembangunan. Berbagai asumsi diberikan pada organisasi publik/biokarasi pemerintah antara lain, misalnya: keengganan pegawai untuk bekerja keras, menunda pekerjaan, empire building, otokratik, kurang inovatif, berbelit-belit, opresif, paranoia, dll. Oleh Miiftah Thoha (1994) hal tersebut dijelaskan sebagai patologi birokrasi. Kondisi di atas membutuhkan reformasi di

bidang administrasi dan peran kepemimpinan daerah untuk peduli terhadap kondisi yang ada di jajaran administrasinya.

Inefisiensi administrasi merupakan salah satu penghambat akselerasi pembangunan, meskipun bukan satu-satunya. Disamping itu bahwa peran pemerintah menjadi dominan dalam penyelenggaraan pembangunan demi kesejahteraan rakyatnya. Dalam hal ini aparatur pemerintah daerah merupakan salah satu kunci untuk keberhasilan pembangunan, oleh karena itu pemerintahan daerah yang efisien sangat dibutuhkan, baik ditinjau dari tenaga (SDM), biaya penyelenggaraan, waktu yang digunakan (proses pencapaian), metode/prosedur penyelesaian. Agar tingkat efisiensi bisa dicapai maka cepat atau lambat hal-hal yang merupakan penyakit birokrasi (patologi birokrasi) harus diantisipasi/ditiadakan.

Patologi Birokrasi dan Permasalahannya

Pemerintahan dengan seluruh jajarannya, yang dikenal birokrasi mempunyai peranan yang cenderung dominan dalam menentukan kebijakan pembangunan. Dengan kata lain bahwa birokrasi mempunyai peran dalam menentukan proses administrasi dalam rangka mewujudkan tujuan pembangunan. Dalam perjalanannya tidak lepas dari hambatan-hambatan yang disebabkan oleh perilaku para aparaturnya (sumber daya manusia). Hambatan tersebut dalam birokrasi dinamakan patologi birokrasi. Patologi dalam organisasi publik merupakan suatu penyakit birokrasi yang biasanya tidak dirasakan gejalanya, namun apabila penyakit sudah kronis, artinya sangat mengganggu kelancaran tugas operasional dan meresahkan pegawai maka akan menjadi suatu permasalahan dalam organisasi tersebut. Kalau sudah demikian maka upaya yang dilakukan, salah satunya adalah reformasi administrasi atau reevaluasi terhadap peran kepemimpinan.

Sondang Siagian (1994) menyebutkan berbagai jenis patologi birokrasi, antara lain: penyalahgunaan wewenang, persepsi yang didasarkan pada prasangka, pengaburan masalah, menerima sogok, pertentangan kepentingan, *status quo*, *empire building*, *complacency*, nepotisme, paranoia (menilai diri sendiri secara berlebihan), sikap opresif, patronase (pilih kasih), astigmatisme (ketidakmampuan melihat masalah dalam organisasinya), *xenophobia*, ritualisme, *counter productive*, *mediocrity* (kemampuan rendah dalam penyelesaian pekerjaan), stagnasi, sabotase, diskriminasi, *red tape* (berbelit-belit), *sycophancy*, *tampering* (mengotak atik barang bukti), tokenisme (tidak sepenuh hati), *vested interest*.

Aparatur pemerintah penting memahami berbagai jenis patologi birokrasi agar bisa mengamati dan mengantisipasi atau mencegah gejala yang nampak. *Empire building* sebagai patologi, fenomenanya apabila pejabat pimpinan ada upaya memperbesar kekuasaannya, misalnya semakin banyak orang/bawahan yang tergantung pada pimpinan tersebut semakin besar pula kekuasaan pejabat yang bersangkutan. Dari kepemilikan kekuasaan tersebut, pejabat bisa melakukan apa saja: mempromosikan, menaikkan gaji, memberi bonus dll. Akibat dari itu semua bawahan akan sangat tergantung pada atasan sehingga kemungkinan bawahan menampilkan perilaku yang tidak sehat dengan hanya semata-mata menyenangkan

bagi pimpinannya. *Complacency* juga sering terjadi dalam kepemimpinan. Gejalanya adalah apabila pejabat cepat merasa puas atas kinerjanya sehingga kurang berminat dalam meningkatkan kreativitas dan eksperimentasinya. Padahal tuntutan tugas dan harapan masyarakat menginginkan perubahan. Ada kalanya sikap opresif nampak dalam kepemimpinan, yakni sering memperlakukan bawahan dengan tekanan, paksaan, mencela/mengkritik. Penyakit *xenophobia* yang melekat pada figur pimpinan apabila ada ketakutan dalam mengadopsi hal-hal yang datangnya dari negara lain. Padahal untuk kepentingan proses pemerintahan, tidak semua yang datang dari luar adalah tidak baik. Yang perlu dilakukan adalah bagaimana pimpinan mampu menyeleksi nilai-nilai yang penting untuk diterapkan dalam kepemimpinannya.

Kondisi di atas sering terjadi dalam organisasi publik. Biasanya organisasi publik tidak sangat peduli dengan kejanggalan-kejanggalan dalam proses pencapaian tujuan. Organisasi publik jarang yang mengukur keberhasilan organisasi dari perhitungan *cost and benefitnya*. Evaluasi terhadap keberhasilan suatu proyek/program kerja lebih menekankan pada segi kualitas hasil, bukan dari segi proses maupun usaha. Faktor efisiensi kurang menjadi tolok ukur dalam proses penyelenggaraannya.

Dominasi peran birokrasi dalam kehidupan masyarakat menuntut agar birokrasi mampu mengemban misi dan visi daerah. Pemerintahan daerah diharapkan mampu menyelenggarakan fungsi dengan semua aktivitas yang menjadi tanggungjawabnya dengan tingkat efisiensi dan efektivitas yang setinggi mungkin. Perencanaan kualitas atau pemikiran efisiensi dalam setiap proses penyelenggaraan pemerintahan sangat penting mengingat keterbatasan-keterbatasan sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah daerah masing-masing. Dengan demikian pemahaman terhadap penyakit birokrasi (patologi birokrasi) penting untuk diamati, diantisipasi maupun diobati sehingga proses pencapaian tujuan pembangunan bisa terwujud.

Adanya patologi birokrasi paling tidak dipengaruhi oleh dua faktor lingkungan, baik internal maupun eksternal. Faktor internal yang sangat berperan adalah *morality* yang melekat dalam diri masing-masing pegawai. Kepemilikan moral yang tertanam dalam masing-masing pegawai akan sangat berpengaruh terhadap etos kerja/kinerjanya. Proses administrasi harus berlandaskan pada nilai-nilai moral yang mengikat. Sebagaimana diketahui bahwa moral adalah imperatif dan katagoris, yang tidak membenarkan pelanggaran atasnya untuk tujuan apapun. Pemikiran yang berkembang adalah paham *Situation Ethics*, sebagaimana dinyatakan oleh Ginanjar Kartasmita dalam makalahnya yang berjudul "Etika Birokrasi Dalam Administrasi Pembangunan" bahwa determinan dari moralitas yang ditetapkan berkaitan dengan situasi tertentu. Persoalan moral menjadi sangat penting ketika menghadapi persoalan yang menyangkut tarik menarik kepentingan. Penilaian moral umumnya kurang diperhatikan dalam organisasi publik karena akibat yang ditimbulkan tidak secara langsung menjadi tanggung jawab per individunya akan tetapi mungkin menyangkut banyak pihak atau sistem yang berlaku. Persoalan dari akibat ketidakefisienan suatu penyelenggaraan kerja, yang menyangkut moral aparatur secara relatif jarang dipermasalahkan. Namun apabila permasalahan moral sudah menjadi akumulasi dan relatif sering muncul maka akan sangat merugikan manajemen pemerintahan. Hal tersebut terjadi, salah satunya akibat tidak adanya

tindakan antisipasi/preventif, maupun bentuk pengawasan dan menganggap penyelewengan yang ada merupakan persoalan kecil sehingga tidak memprediksi kalau terjadi persoalan yang besar.

Faktor eksternal yang berpotensi terhadap munculnya patologi birokrasi antara lain adalah unsur budaya organisasi, sistem/prosedur, pelaksanaan sanksi/hukum dan kepemimpinan. Budaya organisasi artinya perilaku pegawai/kebiasaan-kebiasaan pegawai yang sudah terpolakan dan menjadi barometer dalam organisasi. Hal tersebut juga tidak lepas dari lingkungan sosial di mana organisasi tersebut berada. Menurut Linda Smirch dalam *"Concepts of Culture and Organizational Analysis"*, sebagaimana diterjemahkan oleh Taliziduhu Ndraha (1997:6) bahwa *culture is projection mind's universal unconscious infra structure*. Menurut Kamus *Webster New Collegiate Dictionary* budaya diartikan: *"Culture is the integrated pattern of human behaviour that includes thought, speech, action and transmitting knowledge to succeeding generations"*.

Perubahan budaya dalam organisasi publik relatif sulit dilakukan, akan tetapi bisa diupayakan. Kemauan terhadap perubahan budaya tergantung pada kemauan pribadi, kemauan lembaga serta faktor pengawasan ataupun kepemimpinan lembaga. Hubungan antara budaya dengan kepemimpinan bahwa budaya organisasi bisa dibentuk dari level pimpinan. Schein, sebagaimana diterangkan oleh Taliziduhu Ndraha (1998:16), yakni "budaya organisasi terbentuk melalui tindakan dan perilaku para pendiri sebagai *strong leaders*. Keberhasilan lembaga berawal dari kepemimpinan para pendirinya". Aktivitas kepemimpinan sangat terkait dengan statement misi dan visi lembaga. *Statement* tersebut sebagai strategi untuk memberikan dasar pemikiran yang uniform kepada seluruh jajaran aparaturnya. Adanya perilaku yang tidak konsisten dan kurang kerjasama dalam tim kerja mempunyai hubungan yang signifikan dengan pencapaian tujuan yang digambarkan dalam misi/visi organisasi. Hambatan ini kemungkinan disebabkan karena lemahnya infra struktur, yang kurang bisa mendukung adanya perubahan.

Sistem dan prosedur menjadi penting tatkala membicarakan persoalan patologi birokrasi, khususnya kelambanan pelayanan, berbelit-belit, kurang transparan. Asumsi masyarakat terhadap organisasi publik, yang sering muncul dalam wacana antara lain kurang care (perhatian) terhadap persoalan metode dan prosedur sehingga terkesan lambat maupun berbelit-belit. Adanya kepentingan dari berbagai pihak/antar kepemimpinan daerah nampaknya menjadi salah satu alasan yang mendasarinya. Di sisi lain upaya akselerasi pembangunan daerah diperlukan analisis sistem dan prosedur/metode dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Analisis tersebut menyangkut bagaimana mendapatkan prosedur kerja yang simpel/cepat, metode yang mudah, sistem yang tidak berbelit, biaya yang murah, waktu yang cepat, yang akhirnya akan memberikan pelayanan publik yang memuaskan dan di sisi lain faktor efisiensi lembaga tercapai.

Diagnosis Patologi Birokrasi dan Solusinya

Secara empiris terkadang sulit untuk mendeteksi darimana sumber penyakit yang sedang berlangsung dalam pemerintahan (organisasi publik). Hal ini karena menyangkut mekanisme kerja atau sistem penyelenggaraannya. Pendekatan perilaku organisasi (behaviour) dan hubungan antar manusia (human relation) secara simultan bisa diterapkan dalam menangani masalah budaya yang nampak dalam organisasi. Secara teoritis, upaya melakukan perubahan dalam organisasi dikenal dengan pengembangan organisasi atau *organization development* (OD). Melalui pengembangan tersebut akan terjadi dinamika organisasi, yang oleh Raymond Miles (1975) dinamakan *organization dynamics*, bahwa organisasi selalu berkembang melalui pendekatan-pendekatan yang inovatif dalam merencanakan perubahan organisasi. Hal tersebut tergantung pada kekuatan-kekuatan dan kelemahan-kelemahan yang dimiliki oleh organisasi yang bersangkutan..

Mengacu pada pemikiran Friedman (1992) bahwa untuk mengembangkan suatu organisasi adalah dengan *empowerment* (pemberdayaan). Pemberdayaan dilakukan secara bertahap: 1) melalui penyadaran dan pembentukan perilaku, 2) transformasi kemampuan berupa pengetahuan, kecakapan, ketrampilan, 3) peningkatan kemampuan intelektual, kecakapan, ketrampilan sehingga terbentuk inisiatif dan kemampuan inovatif. Ambar Teguh Sulistiyani (2004:83) menjelaskan bahwa: "pihak pemberdaya/aktor/pelaku pemberdayaan berusaha menciptakan prakondisi, supaya dapat memfasilitasi berlangsungnya proses pemberdayaan yang efektif. Sentuhan penyadaran akan lebih membuka keinginan dan kesadaran tentang kondisinya saat itu, dan dengan demikian akan dapat merangsang kesadaran mereka tentang perlunya memperbaiki kondisi untuk menciptakan masa depan yang lebih baik". Perbedaan yang menonjol antara *Organization Development* dengan *empowerment* antara lain adalah bahwa *Organization Development* merupakan upaya yang dilakukan dengan diagnosis organisasi selanjutnya dilakukan penelitian dengan *action research* untuk mengetahui dan memperbaiki/mengobati penyakitnya serta adanya perlakuan terhadap obyek yang diteliti. Sedang pada *empowerment* (pemberdayaan), yakni upaya yang dilakukan untuk memperbaiki suatu sistem atau kondisi yang tidak baik dalam organisasi penekanannya pada pemberdayaan manusianya (mengupayakan peningkatan produktivitas dalam kinerjanya) dalam rangka memberdayakan sumberdaya lain yang dimiliki, misalnya kekayaan alam, mesin-mesin/sarana prasarana, modal, dll.

Pada *organization development*, dalam melakukan *action research* sebaiknya menggunakan jasa konsultan dari pihak luar supaya dalam pengamatan terhadap gejala dan hal-hal yang menyimpang dalam organisasi lebih obyektif, tetapi tidak berarti menutup kemungkinan peneliti diambil dari pihak intern organisasi. Permasalahan dalam organisasi bisa diamati dari tingkat: 1) individual level diagnosis, 2) group level diagnosis, 3) organizational level diagnosis. Persoalan individual level diagnosis antara lain meliputi perilaku orang, perilaku orang terhadap pekerjaannya, perilaku orang berhubungan dengan pihak lain. Group level diagnosis meliputi bagaimana kelompok merespon terhadap persoalan organisasi, isu-isu kelompok, perilaku kelompok. Organizational level diagnosis meliputi penelitian

persoalan desain dan struktur organisasi, metode ataupun sistem yang berlaku. Permasalahan yang ada dalam organisasi bisa jadi saling keterkaitan diantara ketiga level tersebut karena apa yang dikerjakan individu/kelompok kerja dalam satuan organisasi tidak terlepas dari disain/struktur organisasi serta prosedur kerja unit lain. Hal ini disebabkan bahwa akibat dari hasil kerjanya mengimbas pada seluruh bagian dan menjadi tolok ukur kinerja lembaga. Konsultan akan meneliti akar permasalahannya sehingga menemukan solusi dan memulai memberi perlakuan terhadap organisasi. Apa yang menjadi solusi dari permasalahan akan disosialisasikan dan dilakukan pembelajaran terhadap perilaku yang diinginkan, demikian seterusnya. Apabila ternyata dalam proses pembelajaran tidak mampu untuk merubah budaya yang diinginkan maka konsultan akan merefleksi kembali dan kemungkinan akan merubah/memodifikasi perlakuan terhadap organisasi dan seterusnya sehingga penyakit yang ada bisa diminimalisir/diobati.

Kesimpulan

Organisasi publik/pemerintahan di daerah dalam rangka mewujudkan cita-cita pembangunan akan banyak tergantung pada kebijakan yang dihasilkan oleh pejabat daerah. Dalam implementasinya juga banyak tergantung pada para aparatur/pegawainya. Sehingga keberhasilan suatu implementasi kebijakan dalam proses penyelenggaraannya dipengaruhi oleh bagaimana aparatur pemerintah tersebut menjalankannya. Hal tersebut tidak lepas dari hambatan yang bersumber dari perilaku sumber daya manusianya, yang akhirnya akan menumbuhkan budaya organisasi. Secara umum budaya tersebut bisa jadi merupakan penyakit birokrasi, misalnya paranoia, sikap opresif, nepotisme, dll. Penyakit tersebut harus diantisipasi/dicegah maupun diobatinya. Solusi yang ditawarkan adalah melalui organisation development/empowerment (pemberdayaan) dengan pendekatan perilaku organisasi. Akhirnya ditangan pemerintahan daerahlah proses pembangunan yang efisien serta kesejahteraan masyarakat bisa terwujud.

Daftar Pustaka

Ambar Teguh Sulistiyani, 2004. Kemitraan dan Model Model Pemberdayaan. Yogyakarta: Cava Media.

Friedman, John, 1962. Empowerment, The Politics of Alternatives Development. Oxford Blackwell Publisher.

Miftah Toha, 1988. Pembinaan Organisasi. Jakarta: PT Radja Grafindo Persada.

Miles, Raymond E, 1975. Theories of Management, Implications for Organizational Behaviour And Development. New York: Mc Graw Hill-Book Company.

Sofyan Efendi, dkk. Membangun Martabat Manusia. Yogyakarta: Gadjah Mada University.

Sondang Siagian, 2002. Teori Pengembangan Organisasi. Jakarta: Bumi Aksara.

-----, 1994. Patologi Birokrasi. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Susilo Zauhar, 1996. Reformasi Administrasi. Jakarta: Sinar Grafika Offset.

Biodata Penulis: Penulis adalah **Rosidah, Msi.**, dosen program studi pendidikan Administrasi Perkantoran. Lahir di Purworedjo, 22 April 1962. Menamatkan pendidikan S1 di IKIP Yogyakarta, Jurusan Pendidikan Administrasi, 1987 dan S2 di Universitas Gadjah Mada, jurusan Administrasi Negara, 2000. Selama ini telah mengajar mata kuliah a.l: Manajemen Perkantoran, Kesekretariatan, Kapita Selekta Administrasi Perkantoran dan Stenografi Bahasa Indonesia/ Inggris.