

MENGURAI HAMBATAN RELASI STRUKTURAL MEMBANGUN KOMPETENSI BIROKRASI

RAVELLING OBSTACLES IN STRUCTURAL RELATIONS BUILDING BUREAUCRATIC COMPETENCY

Andi Ali Said Akbar

Jurusan Ilmu Politik FISIP UNSOED

Komplek UNSOED Grendeng, Jl. Prof. HR Bunyamin 993 Purwokerto, Jawa Tengah, 53122

Email: salisaid_pol@yahoo.co.id

(Diterima 10 Oktober 2012, direvisi 1 November 2012, diterbitkan 14 November 2012)

Abstrak

Tulisan ini hendak membangun argumen bahwa kegagalan birokrasi yang beranjak dari kemampuan pelayanan rutin menuju kemampuan berinovasi bukan sekedar persoalan logika teknokratis. Lebih dalam dari itu adalah mengurai kerumitan relasi struktural di internal birokrasi itu sendiri. Trend naiknya dana perimbangan, belanja birokrasi, penerimaan pegawai, kenaikan gaji tidak cukup membuat birokrasi itu efektif dan kompeten. Kerumitan relasi struktural sangat berpengaruh karena birokrasi masih mencerminkan perspektif hierarkial intra-organisasional. Hal ini terlihat dari aspek semrawutnya lalulintas kewenangan antar instansi (single task many institutions) dan fragmentasi otoritas. Jika hendak menjadi birokrasi yang ramping, cerdas dan kuat maka harus dibangun perspektif jaringan interorganisasional. Model relasi ini mensyaratkan pentingnya merampingkan struktur sambil memperluas ruang lingkup kerja (single institution many tasks), mengutamakan leadership dan menyediakan insentif bagi pemerintah daerah—baik secara personal maupun kelembagaan—untuk melakukan inovasi pelayanan publik.

Kata Kunci: kompetensi birokrasi, relasi hierarkial intra organisasional, relasi jaringan interorganisasional.

Abstract

This paper wants to build an argument that the failure of the bureaucracy moving from the capability of routine service to the capability of innovating is not just a matter of technocratic logic per se. Moreover, the greater issue lies on revealing the complexity of structural relationships in the internal bureaucracy itself. Things like the trend of increasing of the balancing fund, government expenditure, employees recruitment, and wages, are not enough to shape an effective and competent bureaucracy. The complexity of structural relationship does really have an effect because bureaucracy reflects the hierarchical intra-organizational perspective. It is shown by the aspects of single task many institutions and authority fragmentation. If bureaucracy is desired to be slim, smart and strong, then it will be needed to build the perspective of inter-organizational network. This kind of relation model requires the importance of having single institution many tasks, prioritizing leadership and providing incentives for the local governments –either personally or institutionally—to do the innovation of public services.

Keywords: competence bureaucracy, hierarchical intra-organizational relation, inter-organizational network relation

PENDAHULUAN

Seiring membaiknya perekonomian negara berdampak bagi kian meningkatnya dana perimbangan pusat dan daerah, kesejahteraan pegawai, jumlah penerimaan

pegawai, anggaran belanja birokrasi dan publik dari tingkat pusat hingga daerah. Muara dari sejumlah dukungan tersebut adalah mengefektifkan implementasi UU. No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian yang mengidamkan ter-selenggaranya

pegawai yang profesional dan ideal di pusat dan daerah. Ternyata kemajuan itu masih bergesekan dengan fakta ketidak-efektifan kerja birokrasi dari level atas hingga street level birocracy. Kajian juga masih berkuat sebatas keterbatasan teknokratis pelayanan. Tidak jauh dari asumsi keterbatasan sumber daya manusia, waktu, anggaran dan aturan. Masih terbatas preferensi yang mencoba melihat problem relasi struktural yang cenderung tumpang tindih bahkan bersifat konfliktual di tubuh birokrasi. Sekalipun memiliki kecukupan sumber daya manusia, dana dan sarana, birokrasi akan tetap terancam bekerja secara rutin dan miskin inovasi sebagai akibat dari kompleksnya konflik relasi struktur kewenangan antar bidang di tubuh birokrasi.

Sebagai contoh, di tengah gencarnya upaya pemerintah untuk memberantas kemiskinan maka kelaziman pemerintah memberi akomodasi ketiap instansi untuk membuat formulasi program. Dapat disebutkan bahwa Dinas Perindustrian dan Perdagangan (Disperindag), Dinas Sosial, Dinas Pendidikan, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Disnakertrans) akan merasa memiliki korelasi dengan agenda tersebut. Jika setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) mengajukan formula sendiri-sendiri maka akan terdapat berbagai tawaran program. Setiap SKPD akan memperjuangkan program tersebut disetujui dan didanai. Mobilitas sumber daya manusia dan dana berpecah ke banyak instansi yang berarti terdapat dinamika akomodasi program. Nampaknya belum terpikirkan konsekuensi bahwa pemecaran sumber daya yang terbatas justru akan membatasi kapasitas dukungan kepada tiap instansi. Mengaburnya core kompeten tiap instansi, akomodasi banyak formula membuat birokrasi tidak fokus pada satu inovasi, lebih rumit lagi, akan memudahkan munculnya

program ceremonial atau rutinitas semata hingga konflik kepentingan akan mudah terjadi antar instansi.

Bahwa program itu akan berjalan pincang semisal program penyuluhan minus pelatihan, pelatihan minus pendampingan, pendampingan minus bantuan modal, bantuan modal minus monitoring. Kenapa ini bisa terjadi? Karena anggaran berpecah sehingga terkesan tidak mencukupi. Program akhirnya tidak inovatif lagi karena sedari awal dirancang di atas relasi struktural kebijakan yang belum terbenahi antar instansi. Kemampuan komunikasi dan koordinasi, peningkatan anggaran, jumlah pegawai tidak akan cukup untuk melerai relasi tumpang tindih bahkan cenderung konfliktual ini.

Persoalan yang menarik untuk didiskusikan lebih lanjut adalah di mana letak kesalahan sehingga stigma birokrasi bobrok tetap bertahan. Pertanyaan ini menjadi penting karena pandangan yang mengatakan bahwa birokrasi Indonesia sudah pasti bobrok dan tidak mungkin dibenahi juga tidak sepenuhnya faktual. Secara bertahap, mulai ada perbaikan di berbagai bidang utamanya terasa pada urusan-urusan yang bersifat rutin. Urusan yang didominasi oleh administrasi kependudukan, dan pelayanan dasar berupa kesehatan dan pendidikan. Pelayanan keseharian memang dari tahun ketahun mengalami perbaikan seiring meningkatnya tuntutan publik, dukungan anggaran pusat serta tidak sedikit kepala daerah menjadikan layanan dasar ini sebagai jargon dan janji politik di saat kampanye. Daya pikat pemilih atas isu kemudahan pelayanan dasar merupakan instrumen utama yang dimainkan banyak kandidat di seluruh Indonesia. Perbaikan ini juga tidak lepas dari andil pemerintah pusat yang kian proporsional membagi kekayaan negara dalam bentuk perimbangan dan transfer

keuangan ke daerah. Artinya, secara tidak langsung perbaikan layanan dasar masih merupakan bagian dari inovasi pemerintah pusat bukan murni inovasi dari pemerintah daerah itu sendiri.

Di lain pihak menjadi berbeda ketika birokrasi dihadapkan pada persoalan-persoalan yang tidak umum. Permasalahan kronik dan sistemik yang terjadi di level lokal masing-masing pemerintah daerah. Kebutuhan akan pemangkasan belanja birokrasi, pemberantasan kemiskinan, pembukaan lapangan kerja, menghidupkan Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM), memperbaiki infrastruktur, ketahanan pangan, tanggap bencana dan sebagainya justru cenderung direspon secara parsial bahkan diabaikan. Wajarlah jika banyak daerah hari ini mampu melakukan pelayanan umum yang prima sekalipun masalah kronik di daerahnya tidak kunjung tuntas. Bisakah birokrasi beranjak lebih inovatif untuk berani bekerja cermat dan cerdas menyelesaikan masalah rumit seperti itu?

Banyak sekali kajian mengenai birokrasi pemerintahan yang selalu dikaitkan dengan penyelenggaraan pelayanan publik, karena birokrasi sendiri diibaratkan sebagai urat nadi dalam segala bentuk kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Setiap manusia dan kegiatannya seakan tidak bisa lepas dari urusan birokrasi, yang identik dengan prosedur, aturan dan administrasi. Kongkritnya birokrasi mengurus mulai dari proses lahir manusia, proses hidup sampai kematian, semua dikelola oleh yang namanya birokrasi. Namun di tengah begitu sentral dan strategisnya posisi birokrasi, justru di sanalah permasalahan pelayanan kepada masyarakat (publik) paling kentara dan melembaga. Artinya, masalah kinerja dan pelayanan birokrasi terhadap masyarakat bersifat kultural dan struktural.

Berdasarkan fenomena serta problematika yang telah diuraikan pada latar belakang, maka yang menjadi pernyataan masalah dalam penulisan ini adalah bagaimana paradigma pengelolaan relasi struktural antar instansi pemerintah agar mampu beranjak dari pembenahan kegiatan rutin menjadi kemampuan memunculkan inovasi programatik agar masalah massif dan akut dari warga dapat tertangani secara fokus dan komprehensif.

TINJAUAN PUSTAKA

Teori Relasi Struktural

Dalam perspektif mekanistik, organisasi dipahami layaknya sebangkah mesin dengan segenap komponennya yang saling menunjang dan interdependen sehingga tidak berfungsinya salah satu komponen akan berakibat bagi munculnya instabilitas. Perspektif ini mengandaikan adanya prinsip keteraturan dalam setiap komponen. Cara pemahaman seperti ini juga mengilhami banyak pemikir di kalangan ilmu sosial.

Di sisi lain, isi sebuah organisasi bukanlah sekumpulan komponen mati. Di dalamnya terdiri dari individu-individu atau kelompok-kelompok yang tidak bersifat statis. Masing-masing individu mewariskan menawarkan banyak ide ataupun perspektif. Walaupun mekanisme organisasi tidak bisa dihindari, namun watak kemanusiaan tidaklah bisa dipertukarkan dengan komponen mesin. Manusia menciptakan, memelihara, mengubah dan atau menghentikan organisasi lewat prilakunya yang terus berubah. Organisasi eksis hanya melalui orang-orang yang bergumul dalam interaksi. (Wayne dan Faules 2002, hal.13)

Struktur organisasi tidak independen

dari tindakan. Manusia menciptakan, memelihara dan memutuskan struktur bahkan tindakan yang berkesinambungan ini juga akan membentuk struktur, karena struktur juga sebenarnya ditetapkan oleh tindakan pengorganisasian. (Wayne dan Faules 2002, hal. 19). Senada dengan itu, Thelen dan Steinmo melihat pemimpin sebagai agency mengacu pada kemampuan aktor dalam mempengaruhi dunia sosial, mengubah aturan (rules) dan mendistribusikan sumberdaya (resources). Kemampuan agency dimiliki oleh semua aktor, baik individu maupun kolektif, tetapi derajatnya berbeda-beda aktor dan tipe struktur sosialnya. Agency ini terstruktur secara sosial. Pada prinsipnya lembaga mengandung unsur aturan (rules), norma (norms), nilai (values), sasaran (objectives) dan perilaku aktor (behavior). (Thelen et.al. 1992, hal.2)

Dalam proses konsolidasi politik itu sendiri pendekatan institusional mendapatkan posisi yang sangat penting. Kajian tentang institusionalisasi politik sangat menentukan pada proses berjalannya konsolidasi politik. Kajian tentang institusionalisasi (pelembagaan) sangat beragam dengan berbagai perspektif. Untuk memahami istilah institusionalisasi, maka perlu dimulai memahami kata dasarnya. Merujuk pada pendapat Douglass C North, disebutkan bahwa institusi adalah aturan main dalam sebuah komunitas masyarakat (North, 1990, hal. 3). Menurut sejarahnya, kajian yang menghubungkan antara organisasi dan institusi (kelembagaan) baru muncul pada tahun 1940-an ketika mulai disadari bahwa institusi adalah "jiwa" dari organisasi, institusi merupakan struktur sosial yang memiliki daya pegas tinggi, bersifat multifacet, tahan lama (durable) dan resisten terhadap perubahan. Hal ini terjadi karena institusi dibentuk oleh elemen-elemen regulatif, normatif dan kultural (cultured-cognitive) bersama-sama dengan

aktivitas sosial, sumber daya, stabilitas dan pemaknaan terhadap kehidupan sosial. (Sumiharta, 2007)

Urgensi tata kelola jaringan birokrasi baik untuk fungsi publik maupun politik telah memiliki sejarah cukup berliku di Indonesia. Secara teoritik, paradigma pengelolaan jaringan birokrasi dapat dikaji dengan meminjam kerangka teoritik yang dikembangkan oleh K. Klijn, EH dan Koppenjan (Pratikno 2007, hal. 2). Relasi antar pelaku pemerintahan yang awalnya lebih bersifat vertikal, hierarkis dan regulatif kemudian mendekati ke arah horizontal, kesetaraan dan konsensus. Mekanisme regulasi tetap relevan, tetapi mengalami pemudaran. Oleh karena itu, pensinergian politik dan pengelolaan sumber daya memerlukan mekanisme baru melalui manajemen jaringan antar aktor yang efektif.

Keberhasilan pengelolaan jaringan untuk kepentingan politik sebagaimana keberhasilan yang diraih oleh jejaring pemerintah dengan berbagai aktor strategis dalam mengelola pembangunan. Pemaknaan baru terhadap istilah jejaring dalam paradigma governance ini mulai dipopulerkan secara efektif oleh Bank Dunia sejak tahun 1989 dalam laporannya yang sangat terkenal yang berjudul "Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth". Belajar dari kasus Afrika, laporan ini menekankan bahwa legitimasi politik dan konsensus merupakan prasyarat bagi pembangunan berkelanjutan. Aktor Negara (pemerintah), bisnis dan civil society harus bersinergi membangun konsensus, dan peran negara tidak lagi bersifat regulatif, tetapi hanya sebatas fasilitatif, dan melibatkan aktor non-negara yang seluas-luasnya. (Pratikno 2007, hal.2). Tabel pola relasi dapat dilihat sebagai berikut:

Dimensi	Persepsi Hierarki Intra Organisasional	Persepsi Jaringan Interorganisasional
Obyek analisis	Relasi antara pemerintah dan yang dipemerintah	Jaringan antar berbagai aktor
Karakter relasi	Otoritatif	Saling ketergantungan
Karakter proses kebijakan	Implementasi lulu terhadap kebijakan yang telah dirumuskan	Proses interaksi antar aktor untuk bertukar informasi, tujuan dan sumber daya
Kriteria keberhasilan	Pencapaian tujuan formal kebijakan	Realisasi nilai kolektif
Penyebab kegagalan	Tujuan-tujuan yang ambigu; terlalu banyak aktor yang kontrol	Kurang insentif atau banyak penghalang untuk nilai kolektif
Rekomendasi bagi governance	Koordinasi dan sentralisasi	Mobilisasi dan membangun insentif untuk berinteraksi

Sumber: Adaptasi dari Klijn, E-H (1997) dan Klijn, EH dan Koppenjan (2000)

Teori ini menggambarkan dua model pengelolaan jaringan yang dapat direplikasi ke arah manajemen relasi struktur birokrasi sebagai salahsatu modalitas kerja birokrasi.

Relasi Hierarkis Intra Organisasional

Teori relasi struktural ini akan digunakan untuk membaca peta masalah struktural yang terjadi dalam distribusi otoritas dan formulasi kerja birokrasi sejak dari ranah logika perencanaan program hingga implementasi nantinya. Refleksi atas fenomena birokrasi Indonesia akan masih banyak terjangkiti penyakit haus otoritas walau miskin harmonisasi kewenangan apalagi mampu membuat program inovatif. Relasi struktural yang timpang ini sudah menjadi penyebab utama gagalnya birokrasi membuat inovasi sekalipun dengan logika telah memiliki peningkatan sumber daya manusia dan anggaran. Beberapa aspek yang penting untuk

diperhatikan sebagai berikut:

- ❖ Single Task Many Institutions
Ibarat ada gula ada semut: di mana ada konsentrasi dana, maka tiap instansi beramai-ramai mengklaim memiliki program guna menyerap dana tersebut. Satu persoalan publik dikelola oleh begitu banyak instansi. Penyebaran program hanya sebatas mengakomodasi tuntutan agar tidak terjadi konflik kepentingan di tubuh birokrasi walau resikonya program tidak akan terkelola secara maksimal. Sebagai contoh, sejak terjadinya bencana yang beruntun di Indonesia sejak tahun 2006, baik bencana skala kecil dan besar membuat pemerintah pusat mendorong pemerintah daerah agar membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Diharapkan agar lembaga ini dapat menyatukan sumber daya birokrasi agar semakin spesifik di bidang kebencanaan. Tujuannya agar semakin responsif, baik dalam membangun kapasitas tanggap bencana, aksi saat bencana maupun program pemulihan pasca bencana. Meskipun instansi ini telah dibentuk tetapi logika kewenangan menangani kebencanaan masih tetap dipertahankan oleh banyak instansi, bahkan tidak sedikit instansi yang memandang kehadiran BPBD sebagai lembaga baru yang mengurangi "lahan" instansi lain. Di Instansi Kesbanglinmas, Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, Pekerjaan Umum, masih mencantumkan seksi, program dan mata anggaran khusus kebencanaan. Akibatnya, dana kebencanaan yang sejatinya sudah memadai kelihatan menjadi kecil karena habis terbagi ke banyak instansi. Ke depan, ketika terjadi bencana, maka dapat dibayangkan, rumitnya memobilisasi dana tersebut

di saat bencana yang terjadi begitu cepat yang membutuhkan langkah cepat pula. Hal yang sama juga terjadi pada program peningkatan gizi anak-anak. Sudah dapat dipastikan Dinas Pendidikan, Dinas Sosial dan Dinas Kesehatan akan memperjuangkan formulasi program sendiri-sendiri. Struktur kewenangan yang mereka miliki memungkinkan mudahnya muncul logika bahwa lembaganya kompeten mengurus masalah tersebut. Kembali terjadi pemencaran sumber daya yang membuat tidak adanya fokus aktor, dana dan program. Begitu jarang rapat koordinasi antar instansi yang tergerak untuk melihat pembengkakan dan tumpang tindih program ini sebagai salah satu persoalan sulitnya memobilisasi dukungan sumber daya untuk menuntaskan satu program besar dan inovatif dalam pelayanan publik.

❖ Fragmentasi Otoritas.

Penting pula diperhatikan bahwa kewenangan dan formulasi yang relatif serupa di berbagai instansi ini terbentang pada level birokrasi horizontal-fungsional. Artinya, tiap instansi bersifat sederajat secara otoritas. Penyebaran otoritas ini akan sulit membangun inisiatif karena tiap pihak berada pada level beban tanggung jawab yang sama atas persoalan yang muncul. Kelambanan respon birokrasi akan muncul bukan lagi karena keterbatasan sumber daya manusia dan sumber daya materiil tapi karena tiadanya otoritas yang mampu menginisiasi suatu tindakan pelayanan.

Otoritas yang tersebar horizontal juga sangat rentan terhadap konflik antar instansi. Mudah-mudahan terjadi saling tuding, lempar tanggung jawab, pembiaran akan mudah terjadi. Acapkali kerentanan ini selalu mudah dijawab dengan resep

konservatif: koordinasi. Sebuah konsep yang sangat mudah diucapkan namun kenyataannya sangat sulit dilaksanakan. Koordinasi begitu jarang menghasilkan konsensus, rencana kerja yang sistematis bahkan pada urusan publik yang bersifat darurat seperti bencana, konflik, kerawanan pangan, kegiatan koordinasi inilah yang justru menjadi biang keladi lambannya birokrasi menanggapi kebutuhan publik. Letak persoalannya adalah kegagalan dalam melihat kunci masalah yang selalu dianggap aspek teknis semata. Sesungguhnya lebih dalam dari itu adalah struktur relasi otoritas yang belum dibenahi. Umumnya banyak pihak menyebut istilah ego sektoral.

❖ Menuju Jaringan Interorganisasional

Guna menemukan peta jalan mendamaikan kesemrawutan struktural yang menghalangi lahirnya efektifitas birokrasi, maka prinsip utama yang hendak diperkenalkan adalah tolak ukur reformasi birokrasi model Al-Gore: "Smaller and smarter government, but stronger regulations", reformasi birokrasi dan pemerintahan di Indonesia belum memenuhi syarat terjadinya perubahan yang bersifat struktural. Aspek perampingan struktur dan pemangkasan aparatur lewat strategi reformasi downsizing serta penyederhanaan dan penajaman prosedur lewat streamlining, belum secara jelas menunjukkan hasil yang memuaskan. (Hamengkubuwono 2009, hal. 32). Paparan ini mencoba memberi tawaran reformasi birokrasi pada level struktural.

❖ Single Institutions Many Task

Dalam bahasa sederhana, satu institusi banyak fungsi. Kebalikan dari satu fungsi banyak institusi. Pembelajaran keberhasilan Kabupaten Jembrana mem-

bangun sistem pelayanan satu atap bukan sekedar membuat kantor bersama bagi semua dinas, membuat aturan batas waktu dan biaya yang efisien dan efektif bagi pelayanan publik. Program itu justru diperkuat terlebih dahulu dengan upaya harmonisasi dan pemangkasan kewenangan yang awalnya terlalu menyebar. Sejumlah instansi disatukan sesuai dengan rumpun dan karakteristik kerja, kewenangan dan standar operasional prosedur (SOP). Program-program kerja tiap instansi juga diharmoniskan, mulai dari segi substansi hingga teknis, sehingga lebih fokus dan komprehensif.

Perampangan kewenangan ini juga berimplikasi pada pengurangan penerimaan pegawai. Hari ini kita mewarisi birokrasi yang pegawainya begitu banyak, sanggup menghabiskan 70% anggaran daerah hanya untuk gaji dan operasional saja. Anehnya, setiap ada penerimaan pegawai tetap saja daerah meminta kuota yang begitu besar, yaitu sekitar 200 hingga 400 orang per tahunnya. Otomatis proporsi belanja publik tidak akan bergeser dari angka-angka kerdil. Bandingkan dengan Jembrana yang berhasil merampangkan kewenangan instansinya dan setiap tahunnya hanya membutuhkan pegawai tidak lebih dari 50 orang saja. Penulis memperoleh gambaran kerja birokrasi Kabupaten Jembrana ketika men-dampingi mahasiswa Ilmu Politik Unsoed melakukan kuliah kerja lapangan di Kabupaten Jembrana pada tahun 2010. Dari situ, terlihat dampak positifnya di mana dana yang tersedia dari perampangan tersebut cukup untuk melipat-gandakan tunjangan pegawai dan anggota legislatif, bahkan sanggup membuat inovasi pelayanan publik berupa

pengentasan kemiskinan, pendataan penduduk, pengaktifan UMKM, beasiswa pendidikan dan sebagainya. Inovasi yang membuat kepala daerahnya terkenal di tingkat nasional hingga internasional.

Kunci utama yang sangat menentukan ke arah best practices merampangkan kewenangan di tubuh birokrasi adalah kepemimpinan. Pemimpin yang visioner akan mempercepat ayunan kerja birokrasi mengikuti eskalasi metode demokrasi bekerja pada sektor pelayanan publik. Keefektifan tersebut tidak mengarah pada sentralisme organisasi melainkan digunakan untuk menyeimbangkan konflik kepentingan di dalam birokrasi.

Hal yang menarik bahwa kepemimpinan mampu mengerakkan visi dari logika kemampuan personal menjadi kapasitas birokrasi. Kemampuan seorang elit politik dan birokrasi yang mengelola birokrasi level fungsional sangat ditentukan oleh komitmen dan kemampuan pemimpin dalam bekerja. Oleh karena itu, pemimpin masih menjadi isu sentral dalam memotret sebab akibat terjadinya perubahan karakter struktural birokrasi. Hal ini juga menunjukkan bahwa sandaran organisasi modern yang menitikberatkan pada peran institusi, regulasi dan otoritas ternyata hanya akan efektif dan fungsional ketika organisasi mampu menemukan elit politik yang memiliki komitmen dan kemampuan mengaktivasi diri dan sumber daya birokrasi agar bekerja inovatif.

❖ Reward Inovasi

Dibutuhkan dua jenis insentif dalam memuluskan replikasi model birokrasi inovatif, yakni insentif personal dan insentif kelembangaan. Secara personal, pihak-pihak birokrasi yang merasakan dampak langsung dari perubahan relasi

hierarkis interorganisasional menjadi jaringan interorganisasional ini akan menyediakan berbagai hambatan politik dan operasional jika derajat resiko yang akan mereka alami lebih besar dibandingkan keuntungannya. Oleh karena itu, pemerintah harus memahami betul konteks masalah yang dihadapi birokrasi dalam proses perubahan tersebut. Dua hal utama yang harus diperhatikan adalah aspek karir dan kesejahteraan. Dalam hal ini, birokrasi hanya akan bekerjasama dengan agenda reformasi birokrasi jika tetap memberi harapan penghargaan terhadap kelanjutan karirnya. Faktor krusial selanjutnya adalah pentingnya insentif untuk menjamin kemakmuran mereka jika mengikuti logika reformasi birokrasi tersebut. Patut dipahami bahwa tingkat kesejahteraan birokrasi di Indonesia masih rendah sehingga memicu berbagai tindakan demoralisasi birokrasi. Oleh karena itu, insentif kemakmuran menjadi daya tarik tersendiri untuk melahirkan loyalitas atas agenda reformasi birokrasi.

Sementara insentif kelembagaan merupakan dukungan moral dan material tersendiri bagi pemerintah daerah yang sukses melakukan inovasi. Selama ini, terdapat ketidakadilan dalam merumuskan langkah afirmatif negara dalam mengelola dukungan kepada pemerintah daerah. Daerah yang masih memiliki banyak permasalahan atau ketertinggalan dalam pembangunan mendapatkan banyak perhatian. Indikator ketertinggalan berupa minimnya infrastruktur, jumlah penduduk miskin, angka buta huruf, sumber daya alam yang terbatas, daerah baru pemekaran dan sebagainya. Sementara daerah-daerah yang berhasil

melakukan inovasi hanya mendapatkan penghargaan simbolik dan dana simbolik pula untuk menghargai kerja keras mereka. Akhirnya, banyak daerah memahami inovasi hanya bagi kepala daerah yang ikhlas menjadi "orang miskin". Lemahnya insentif terhadap inovasi mendorong daerah lebih memilih terus menjadi daerah tertinggal daripada daerah inovatif. Bahkan terdapat daerah yang terus mempertahankan data desa miskin di daerahnya hanya demi mendapatkan dana Dana Alokasi Umum (DAU) yang lebih signifikan dibandingkan dengan mengubah data desa itu menjadi sejahtera. Keadilan secara kelembagaan dibutuhkan pula pada tataran ini agar daerah lebih terpacu untuk berprestasi bagi rakyatnya.

PENUTUP

Terdapat kompleksitas masalah yang tidak mudah untuk diterobos dalam mengurai urgensi membangun birokrasi yang inovatif. Disadari bahwa gagasan reformasi birokrasi selama ini baru menjamah wilayah yang masih bersifat teknokratis kepegawaian. Inovasi selalu diidentikkan dengan pentingnya menambah pegawai, dana dan kewenangan di tiap instansi. Pada kenyataannya, pemenuhan atas syarat-syarat tersebut belum memberi pertanda kian inovatifnya kinerja birokrasi.

Begitu jarang muncul logika yang menyentuh kerumitan relasi struktural di internal birokrasi itu sendiri. Praksis birokrasi inovatif memang mulai muncul di beberapa daerah walau sifatnya masih sangat minim dan parsial, bahkan tidak mendapat dukungan penuh secara institusional. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya inovasi yang tidak dilindungi oleh Perda. Hal yang menarik adalah inovasi

selalu dimulai dari perampingan struktural, harmonisasi otoritas dan kewenangan hingga insentif yang memadai bagi birokrasi yang patuh terhadap logika perubahan.

Sebagaimana analisis sebelumnya bahwa terdapat dua perspektif dalam melihat relasi struktural ini: 1) hierarkial intra-organisasional; 2) jaringan interorganisasional. Kunci utama hierarkial terletak pada bebasnya birokrasi memainkan logika otoritasnya untuk menjangkau semua kewenangan sejauh mampu memperkuat akses karir dan akses dana pemerintah. Gejala ini rentan tumpang tindih kewenangan, konflik sektoral dan terkikisnya core kompetensi instansi. Sementara perspektif jaringan inter-organisasional justru lebih mengarahkan birokrasi memperkuat spesialisasi, kompetensi dan kekuatan jejaring berdasarkan regulasi permanen. Dengan demikian, birokrasi bisa lebih inovatif tanpa terjebak pada keharusan mengeksploitasi banyak pegawai dan dana untuk sebuah program.

Ingat, pengalaman birokrasi inovatif di sebagian kecil daerah di Indonesia tidak pernah dimulai dari tuntutan ingin menambah dana dan pegawai. Oleh karena itu, masalah sistemik dan kronik ini selayaknya dijawab dengan analisis lebih sistemik dalam bentuk penataan struktur kewenangan untuk meningkatkan derajat kesisteman birokrasi. Semoga Indonesia memiliki birokrasi yang lebih cerdas dan kompeten tanpa harus terus berlogika untuk meminta uang rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

- Wayne, Pace, R. dan Faules, D. F. 2002. Komunikasi Organisasi: Strategi Meningkatkan Kinerja Perusahaan Cet. IV. Bandung: Rosda Karya.
- Thelen, K. dan Steinmo, S. 1992. Historical Institutionalism in Comparative Politics. Dalam S. Steinmo, K. Thelen, dan F. Longstreth (ed.), Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglass, C. 1990. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. New York: Cambridge University Press.
- Sumiharta, D. 2007. Institusionalisasi Hak Politik Masyarakat Dalam Proses Pembangunan, Kajian Tentang Sistem Manajemen Pembangunan Partisipatif (SMPP) di Jawa Timur (Tesis) Program Studi Ilmu Politik Konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah. Yogyakarta: Pascasarjana UGM.
- Pratikno. 2007. Dinamika Politik dan Jejaring Kepemerintahan Daerah: Kemitraan, Partisipasi, dan Pelayanan Publik, Yogyakarta: PLOD UGM.
- Hamengkubuwono, S. S. 2009. Reformasi

