

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Birokrasi dimaksudkan untuk penyelenggaraan bernegara, penyelenggaraan pemerintahan termasuk di dalamnya penyelenggaraan pelayanan umum dan pembangunan seringkali oleh masyarakat diartikan dalam konotasi yang berbeda. Birokrasi seolah-olah memberi kesan adanya suatu proses panjang yang berbelit-belit apabila masyarakat akan menyelesaikan suatu urusan dengan aparat pemerintah<sup>1</sup>.

Menteri PAN dan RB Azwar Abubakar mengungkapkan bahwa ada 3 (tiga) masalah besar dalam pembangunan. *Pertama*, infrastruktur belum memadai dan anggaran negara untuk pemeliharaan dan pembangunan masih kecil. *Kedua* birokrasi yang masih gemuk, lamban, dan belum profesional. *Ketiga* korupsi yang ditandai dengan banyak penyelewengan dan penyalahgunaan keuangan negara di berbagai instansi pemerintah. Sementara itu birokrasi pemerintah kita dihadapkan pada beberapa persoalan, seperti organisasi dan kewenangan yang belum tepat fungsi dan sasaran, dan masih banyak disalahgunakan dan *overlapping*. Di bidang pelayanan publik, pada umumnya belum memenuhi kebutuhan dan kepuasan masyarakat. Selain itu, pola pikir dan budaya birokrasi belum mendukung birokrasi yang efisien, efektif, produktif, profesional, dan melayani<sup>2</sup>.

Kegiatan penyelenggaraan pemerintahan selama ini merupakan realisasi anggaran yang telah ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) maupun Daerah (APBD) yang bersumber dari pajak, pendapatan asli, retribusi, dan sebagainya. Disusunnya APBN maupun APBD ini adalah bentuk fasilitasi pemerintah agar kegiatan-kegiatan yang ditetapkan dalam program

---

<sup>1</sup> Harbani Pasolong, *Teori Administrasi Publik* (Bandung: Alfabeta, 2011), hlm. 67.

<sup>2</sup> MENPAN & RB. "Ciptakan Birokrasi Bersih, Kompeten, dan Melayani". *Layanan Publik*, Edisi XL Tahun 2012.

kerja baik dalam rencana strategis, rencana jangka pendek, menengah dan panjang maupun program kegiatan dalam satu tahun dapat berjalan sesuai dengan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

Dalam rangka peningkatan kapasitas, kemampuan, terobosan dan meneledani kesuksesan penyelenggaraan birokrasi, seringkali sebuah lembaga birokrasi publik melaksanakan kegiatan studi banding. Banyak dampak positif yang bisa didapat setelah belajar ke daerah/instansi lain yang dianggap mampu dan berhasil menyelenggarakan tugas dan kewenangan birokrasi tertentu. Namun di sisi lain ada kesan penyalahgunaan wewenang dalam anggaran perjalanan dinas untuk studi banding. Diantaranya pemborosan, tidak tepat tujuan dan sasaran. Salah satu kesan negatif adalah studi banding sebagai kedok untuk menutupi kegiatan piknik terselubung.

Pembengkakan anggaran (*budget-maximizing behavior*) dapat ditemui dengan mudah hampir setiap birokrasi publik, baik di tingkat pusat atau di tingkat daerah. Seperti yang telah diuraikan di atas bahwa pegawai yang mengikuti kegiatan studi banding biasanya akan berkunjung juga ke objek wisata tertentu dengan berbagai alasan seperti membeli oleh-oleh untuk teman sekantor atau dijadikan ajang kesempatan “sekalian piknik” mumpung gratis.

Studi kasus patologi birokrasi yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah mengenai Piknik Gratis Berkedok Studi Banding. Lantas apa dampaknya bagi kinerja birokrasi setelah mengikuti kegiatan tersebut? Tulisan ini akan mencoba membahas dalam kaitannya teori governance.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, beberapa rumusan masalah yang timbul adalah :

1. Apakah yang dimaksud dengan birokrasi?
2. Apakah yang dimaksud dengan patologi birokrasi?
3. Apa yang menjadi sebab patologi birokrasi?
4. Apa implikasinya bagi kinerja birokrasi?

### **C. TUJUAN**

Tujuan dari pembuatan materi ini ini adalah untuk :

1. memenuhi tugas Teori Governance tentang patologi birokrasi
2. untuk mengetahui penyebab patologi birokrasi;
3. untuk mengetahui dampak patologi birokrasi bagi kinerja birokrasi;

### **D. MANFAAT**

Adapun manfaat yang bisa diperoleh adalah:

1. dapat dijadikan referensi mata kuliah teori governance, khususnya tentang patologi birokrasi;
2. dapat mengetahui sebab dan dampaknya bagi kinerja birokrasi pelayanan publik;

### **E. KERANGKA TEORI**

#### **1. BIROKRASI**

Birokrasi didefinisikan sebagai wewenang atau kekuasaan yang oleh berbagai departemen pemerintah dan cabang-cabangnya diperebutkan untuk diri mereka sendiri atas sesama warga negara (Albrow, 2004). Sedangkan menurut J. B. Kristiadi (1994) dalam Pasolong (2011: 67) mengatakan bahwa birokrasi adalah merupakan struktur organisasi di sektor pemerintahan, yang memiliki ruang lingkup tugas-tugas sangat luas serta memerlukan organisasi besar dengan sumber daya manusia yang besar pula jumlahnya. Birokrasi yang dimaksudkan untuk penyelenggaraan bernegara, penyelenggaraan pemerintahan termasuk di dalamnya penyelenggaraan pelayanan umum dan pembangunan seringkali oleh masyarakat diartikan dalam konotasi yang berbeda. Birokrasi seolah-olah memberi kesan adanya suatu proses panjang yang berbelit-belit apabila masyarakat akan menyelesaikan suatu urusan dengan aparat pemerintah<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Harbani Pasolong, *Teori Administrasi Publik* (Bandung: Alfabeta, 2011), hlm. 67.

Penyelesaian urusan masyarakat dengan pemerintah tersebut tak lain melalui birokrasi. Birokrasi yang baik dalam sejarah birokrasi merupakan penerapan konsep birokrasi ideal Max Weber, birokrasi Karl Marx, birokrasi Hegel, era *New Public Management (NPM)*, *New Public Service (NPS)*, *Reiventing Government* oleh Osborne dan Gaebler, hingga Kepemerintahan yang baik (*Good Governance*). Di era sekarang banyak negara mengadopsi konsep-konsep di atas disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial masyarakatnya.

## 2. PATOLOGI

Sedangkan konsep patologi berasal dari ilmu di bidang kedokteran yang membahas tentang penyakit yang melekat pada organ manusia sehingga menyebabkan tidak berfungsinya organ tersebut. Menjadikan patologi sebagai metafora, patologi birokrasi di sini dipahami sebagai kajian dalam ilmu Administrasi Publik untuk memahami berbagai penyakit yang melekat dalam suatu birokrasi sehingga menyebabkan birokrasi mengalami disfungsi (Dwiyanto, 2011 : 59).

Istilah patologi birokrasi digunakan untuk menjelaskan berbagai praktik penyimpangan dalam birokrasi seperti paternalisme, pembengkakan/penggelembungan anggaran, prosedur yang berlebihan, fragmentasi birokrasi dan pembengkakan birokrasi (Dwiyanto, 2011: 59). Patologi birokrasi tentunya berdampak pada terkendalanya pembangunan.

Lebih lanjut Dwiyanto menyatakan bahwa hingga saat ini banyak teori yang telah dikembangkan mengapa muncul berbagai penyakit birokrasi, termasuk tentang bagaimana karakteristik birokrasi Weberian tertentu yang pada awalnya dirancang untuk membuat birokrasi dapat menjalankan fungsinya dengan baik justru menimbulkan berbagai penyakit yang membuat birokrasi mengalami disfungsi.

### **Sebab patologi birokrasi**

Suatu variabel struktur birokrasi dapat menghasilkan penyakit birokrasi jika intensitas dari variabel itu sudah menjadi berlebihan. Hubungan antara

berbagai variabel dalam struktur birokrasi seperti hierarki, spesialisasi, formalisasi serta prosedur dan kinerja birokrasi seringkali tidak bersifat linear<sup>4</sup>. Contohnya adalah hierarki. Pada tingkat tertentu, keberadaan hierarki membantu pimpinan melakukan supervise dan kontrol di luar kapasitas individualnya. Hierarki juga bisa membuat arus perintah dan informasi menjadi lebih jelas sehingga mempermudah koordinasi. Namun, ketika hierarki menjadi semakin panjang menyebabkan arus perintah dan informasi cenderung mengalami distorsi. Proses pengambilan keputusan menjadi semakin lamban dan terkotak-kotak (*fragmented*). Bahkan hierarki juga dapat memperbesar ketergantungan bawahan terhadap atasan.

Kelemahan internal dalam birokrasi semakin menjadi parah jika birokrasi beroperasi dalam lingkungan tertentu. Lingkungan yang berpengaruh terhadap kehidupan birokrasi tersebut adalah budaya paternalistik masyarakat yang berpotensi memperkuat dampak negatif dari struktur birokrasi, sistem politik yang tidak demokratis, sehingga sumber daya kekuasaan terkonsentrasi pada pemerintah dan birokrasinya, serta kapasitas masyarakat madani seperti media dan LSM yang masih lemah dalam mengontrol pemerintahan. Apabila berinteraksi dengan berbagai kondisi tersebut maka kelemahan internal birokrasi akan menjadi semakin parah sehingga menyebabkan birokrasi gagal menjalankan perannya sebagai institusi penyelenggara layanan publik.

Birokrasi publik di Indonesia memiliki hierarki ketat, panjang dan cenderung mendorong para pejabatnya untuk mengembangkan perilaku ABS (asal bapak senang) memperoleh justifikasi dari lingkungannya karena budaya masyarakat yang paternalistik. Mereka meyakini bahwa kariernya ditentukan oleh atasan sehingga perilaku ABS di kalangan pejabat birokrasi ini terbentuk sebagai hasil interaksi antara budaya paternalistik yang hidup mengakar dalam masyarakat dan struktur birokrasi Weberian yang selanjutnya menghasilkan penyakit birokrasi.

---

<sup>4</sup> Agus Dwiyanto, *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*, (Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2011), hlm. 59-60.

Sedangkan pada masyarakat Barat yang rasional serta memiliki tradisi demokrasi dan kelompok masyarakat madani yang kuat, struktur birokrasi yang hierarkis tidak melahirkan penyakit birokrasi. Karena budaya masyarakat yang rasional, mengajarkan untuk memperlakukan orang atas dasar prestasi, bukan atas dasar keturunan, loyalitas, dan hubungan subjektif lainnya. Sistem nilai yang berkembang dalam budaya rasional menjadi sensor terhadap perilaku pejabat. Demikian juga sistem demokratis mampu menciptakan keseimbangan distribusi kekuasaan sehingga dominasi pemerintah dan birokrasi dalam kehidupan publik dapat dicegah dan dikontrol.

Dengan demikian penyakit birokrasi adalah hasil interaksi antara struktur birokrasi yang salah dan variabel-variabel lingkungan yang salah. Struktur birokrasi yang hierarkis berinteraksi dengan budaya paternalistis, sistem politik yang tidak demokratis, dan ketidaberdayaan kelompok masyarakat madani cenderung melahirkan patologi birokrasi. Selain itu juga disebabkan prosedur yang rigid, fragmentasi birokrasi yang terlalu banyak, serta interaksi berbagai variabel yang saling terkait antara satu sama lainnya, baik yang terdapat dalam struktur birokrasi, budaya birokrasi, maupun variabel-variabel lain yang terdapat dalam lingkungan.

## **BAB II**

### **STUDI KASUS PENGGELEMBUNGAN DAN KORUPSI ANGGARAN DALAM KEGIATAN STUDI BANDING**

Setiap studi banding sudah ditentukan berapa anggota tim yang ikut, siapa saja yang ikut, berapa lamanya mengunjungi tempat tujuan, bagaimana akomodasinya dan tak kalah pentingnya adalah tujuan dari studi banding itu sendiri. Seringkali, kegiatan ini disalahgunakan dengan menambah anggota yang ikut studi banding seperti keluarga, memperpanjang hari kunjungan, dan menambah daftar kunjungan yang sudah ditentukan.

Hasil dari kunjungan itu tentunya nanti harus dipertanggungjawabkan, dilaporkan bahkan dipublikasikan melalui media online (website) atau media massa. Untuk menampilkan kesan positif di masyarakat, sering kali media massa (wartawan/reporter) diajak studi banding agar pemberitaan media bisa lebih positif dan kegiatan-kegiatan di luar jadwal tidak terlalu diekspos dan menghilangkan kesan negatif dari studi banding.

Dari ketidaksesuaian dokumen awal dengan realisasi yang ada, tentunya untuk menyiasatinya maka menggelembungkan anggaran ini menjadi salah satu cara untuk mengakomodasi hal-hal di atas. Tak jarang fasilitas penunjang seperti transportasi, penginapan, konsumsi menggunakan fasilitas yang di atas standar minimal dengan alasan kenyamanan dan privasi. Tentunya ini berdampak pada pembengkakan anggaran.

#### **Motif dan Alasan Penggelembungan Anggaran**

Dwiyanto mengemukakan beberapa alasan yang menyebabkan pembengkakan atau penggelembungan anggaran selalu terjadi dalam keseharian birokrasi publik. *Pertama*, semakin besar anggaran yang dialokasikan untuk melaksanakan suatu kegiatan, semakin besar pula insentif yang dimiliki oleh petugas pelaksana. Ketika anggaran bisa digelembungkan maka selisih (*slack*) antara besaran anggaran yang dialokasikan untuk melaksanakan suatu kegiatan dengan realitas biaya yang digunakan untuk menyelesaikan juga semakin besar. Semakin besar *slack* semakin menguntungkan pejabat birokrasi karena selisih tersebut bisa digunakan oleh para

pejabat birokrasi untuk memperbesar pengaruh dan kekuasaannya demi kepentingan pribadi, staf, dan birokrasi itu sendiri. Dengan demikian, ada honor bagi para pejabat birokrasi untuk menggelembungkan anggaran. Acapkali bagi-bagi honor ini sering kali dikaitkan dengan alasan demi kesejahteraan karyawan dan kebersamaan.

*Kedua*, dalam birokrasi publik tidak ada hubungan yang jelas dan langsung antara biaya (*costs*) dan pendapatan (*revenue*). Tidak seperti pada mekanisme pasar yang biaya dan pendapatannya memiliki hubungan langsung dan membuat mereka memiliki insentif untuk memperkecil biaya, pada birokrasi publik insentif untuk memperbesar *costs* justru sangat besar. Manifestasi dari upaya memperbesar *costs* ini adalah dengan menggelembungkan anggaran. Bagi birokrasi dan pejabatnya, anggaran memiliki kedudukan yang sangat strategis. Anggaran merupakan kekuatan penggerak (*driving force*) bagi birokrasi sebagaimana profit menjadi *driving force* bagi mekanisme pasar. Dalam orientasi pasar tentunya keinginan mereka memperoleh profit menjadi motif yang besar dan sangat mendorong mereka melakukan apapun untuk memperkecil biaya, karena hanya dengan memperkecil biaya mereka bisa memperoleh profit atau keuntungan.

Selain motif untuk menyejahterakan pegawai dan ingin insentif yang lebih besar, praktik *mark up* juga dilatarbelakangi sebagai manifestasi untuk bertahan hidup. Meskipun tidak banyak terungkap, sangat dimungkinkan menjadi praktik yang banyak dilakukan di birokrasi pada semua level.

*Ketiga*, pada proses perencanaan anggaran (penyusunan RKA) terdapat tradisi untuk selalu memangkas anggaran yang diusulkan. Seperti yang disinggung dibagian penyusunan RKA menjadi DPA, seringkali Bappeda, DPKAD dan DPRD memangkas anggaran dengan alasan yang tidak jelas. Ditengarai tradisi pangkas anggaran ini karena tidak ada standar pembiayaan dalam penyelenggaraan layanan publik membuat situasi seperti ini sering terjadi. Akibatnya para pejabat birokrasi sering termotivasi untuk menggelembungkan anggaran karena meskipun mereka telah membuat anggaran yang rasional pada akhirnya dipotong juga. Praktik semacam ini tentunya sangat merugikan karena cenderung memotivasi birokrasi

untuk menggelembungkan anggaran dan justru menghukum birokrasi yang membuat anggaran secara rasional dan wajar.

*Keempat*, penggelembungan anggaran dalam birokrasi juga difasilitasi oleh kecenderungan birokrasi mengalokasikan anggaran atas dasar *input*. Sampai saat ini, sistem pengalokasian dan pengelolaan keuangan publik di Indonesia masih menggunakan pendekatan *line-line budget*, meskipun label "anggaran berbasis kinerja" telah digunakan. Birokrasi publik melakukan alokasi dan distribusi anggaran atas dasar kebutuhan atau *input*, bukan berdasarkan atau mempertimbangkan *output*. Hal ini menyebabkan penggelembungan anggaran menjadi sangat mudah dilakukan dengan menggunakan bahkan menghabiskan sejumlah rupiah tertentu. Dengan menjadikan kebutuhan sebagai dasar penentuan besar anggaran, pejabat birokrasi dengan mudah membangun argumentasi untuk menjustifikasi besaran anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kegiatan tertentu.

### **Kesalahan sistem keuangan dan anggaran**

Dwiyanto menilai seiring diberlakukannya pemberian sebagian kekuasaan dan kewenangan pusat kepada daerah atau desentralisasi, terdapat upaya atau lebih tepatnya keinginan untuk mengubah tata kelola anggaran pemerintah dari yang semula menggunakan pendekatan *line-item budget* atau berorientasi pada *input* menjadi pendekatan *performance-based budget* atau berorientasi pada kinerja. Sejumlah regulasi yang mengatur penerapan sistem anggaran berbasis kinerja telah dibuat bahkan telah direvisi seiring dengan perbaikan tata kelola penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun perbaikan sistem pengelolaan anggaran tersebut dirasa belum mampu mendorong perbaikan kinerja penyelenggaraan pemerintahan secara signifikan. Hal ini terjadi karena perubahan pengelolaan anggaran dilakukan hanya untuk memenuhi kepentingan pemerintah pusat atau memenuhi ketentuan perundangan. Penerapan sistem anggaran berbasis kinerja di kalangan pemerintah saat ini belum menyentuh persoalan mendasar atau masih jauh dari tujuan substantif yang diharapkan dari penerapan sistem tersebut.

Hal ini terjadi bukan hanya karena kelemahan pada level pelaksanaan, tapi juga kelemahan dalam menerjemahkan konsep mengenai anggaran kinerja pada peraturan perundang-undangan. Karena itu wajar apabila perubahan sistem pengelolaan anggaran di Indonesia yang diklaim berbasis kinerja, tidak mampu mewujudkan perbaikan kinerja penyelenggaraan pemerintah. Bahkan perbedaannya dengan sistem anggaran berbasis input hanya terlihat dari terdapatnya rumusan indikator *output* atau lebih tepatnya adalah *output* yang diharapkan dari suatu program atau kegiatan pada dokumen anggaran pemerintah (DPA).

Hal tersebut tentu belum dapat disebut sebagai anggaran berbasis kinerja. Bukan hanya karena indikator lebih banyak mengukur *output* (bukan *outcome*) tetapi juga tidak terdapat keterkaitan antara sistem anggaran ini dengan manajemen kinerja birokrasi dan sistem pemberian *reward* atau *punishment*. Sistem pengelolaan anggaran pemerintah harus diperbaiki agar menjadi suatu sistem yang benar-benar berorientasi pada hasil dan mampu mendorong perbaikan kinerja pemerintah. Selain harus disertai dengan perbaikan sistem kontrol dan transparansi, sistem pengelolaan anggaran juga harus diintegrasikan dengan sistem manajemen kinerja. Jika ukuran kinerja dan besaran anggaran dapat dikaitkan, akan ada insentif bagi birokrasi untuk mewujudkan kinerja yang baik. Birokrasi pemerintah juga memiliki insentif untuk mengumpulkan data tentang kinerjanya sehingga informasi tentang kinerja dengan mudah dan murah tersedia.

Sayangnya penerapan sistem anggaran saat ini belum berbasis kinerja yang sebenarnya sehingga tidak mampu secara efektif mencegah *mark up* anggaran. Praktik pembengkakan anggaran masih sangat lazim terjadi dalam kehidupan birokrasi publik meskipun sistem pengelolaan anggaran telah diperbaiki. Ketika kontrol politik dan sosial terhadap birokrasi sangat lemah dan tidak efektif, maka praktik pembengkakan anggaran akan semakin meluas dan melebar. Ketidakmampuan lembaga legislatif mengontrol anggaran birokrasi membuat para pejabat birokrasi dapat dengan leluasa menggelembungkan anggarannya. Apalagi sudah menjadi rahasia umum adanya kecenderungan kerja sama antara DPRD dengan birokrasi untuk menggelembungkan anggaran masing-masing. Hal ini

menyebabkan upaya pengawasan dan kontrol terhadap praktik penggelembungan anggaran menjadi kian sulit dilakukan. Gejala ini dapat dilihat dari struktur anggaran di tingkat daerah pada umumnya menunjukkan alokasi APBD, 70-80 persennya hanya untuk belanja pegawai dan birokrasi, sisanya baru untuk melayani kebutuhan warga.

### **Terbatasnya akses publik untuk mengontrol birokrasi**

Praktik penggelembungan anggaran bisa semakin meluas kemana-mana ketika kemampuan masyarakat terutama kelompok-kelompok strategis dari kekuatan masyarakat sipil masih sangat lemah dalam menjalankan peran kontrol. Ketika transparansi anggaran masih sangat rendah, sangat sulit bagi aktivis sosial dan kekuatan *civil society* lainnya untuk menjalankan fungsi kontrol secara efektif. Tidak adanya akses publik terhadap informasi yang memadai mengenai alokasi dan distribusi anggaran menjadikan kontrol terhadap praktik pembengkakan anggaran baik yang dilakukan birokrasi dan DPR/D, menjadi sangat sulit dilakukan.

Guna mendukung keterbukaan informasi publik, sudah ada Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik. Sudah seharusnya pemerintah maupun DPR/D dan lembaga publik baik swasta maupun BUMN/D atau perorangan untuk mempublikasikan keuangan yang sudah seharusnya diketahui masyarakat. Implementasinya adalah adanya Sistem Informasi Rencana Umum Pengadaan (SIRUP). Aplikasi SIRUP ini adalah sistem berbasis website yang dikelola melalui jaringan intranet yang memuat informasi DPA secara detail dan harus dipublikasikan melalui papan pengumuman maupun media online. Hasil pengentrian data harus dipublikasikan melalui media seperti website dan papan pengumuman atau di tempat strategis di lingkungan instansi masing-masing. Pemerintah Kabupaten Sleman contohnya, sudah menerapkan kegiatan publikasi anggarannya bagi semua instansi. Selain ditempal di papan pengumuman, juga harus dipublikasikan melalui Website resmi setiap instansi.

### **Pengelembungan anggaran, modus praktik Korupsi.**

Praktik buruk ini masih jamak terjadi di lingkungan birokrasi. Penggelembungan anggaran merupakan salah satu modus operandi dari praktik korupsi yang sering dilakukan baik oleh kalangan eksekutif, legislatif ataupun kolaborasi di antara dua lembaga tersebut. Cara-cara yang dilakukan untuk menggelembungkan anggaran antara lain dengan membuat mata anggaran tambahan untuk pengeluaran tertentu, memecah satu mata anggaran menjadi beberapa mata anggaran, membuat mata anggaran yang sama pada pos anggaran yang berbeda (duplikasi), menciptakan mata anggaran tambahan untuk membuat jenis penghasilan/tunjangan baru, (Rinaldi, dkk dalam Dwiyanto, 2011: 83) dan meningkatkan nilai anggaran proyek pengadaan barang dan atau jasa (Simanjuntak dan Akbarsyah dalam Dwiyanto, 2011: 83).

### **Implikasinya bagi kinerja birokrasi**

Perilaku pejabat yang memperlakukan atasan berlebihan karena adanya perilaku ABS dapat mengabaikan perahitiannya kepada para pengguna layanan yang seharusnya menjadi perhatian utama. (Mulder, 1985 dalam Dwiyanto, 2011 : 65). Peranan atasan dalam penilaian kinerja menjadi sangat penting sehingga wajar bila para pejabat birokrasi cenderung memperlakukan atasan berlebihan. Akibatnya sering kali para pejabat atasan menjadi kurang paham terhadap realitas masalah yang dihadapi masyarakat. Berbagai persoalan yang dikeluhkan masyarakat tidak sampai kepada pejabat atasan, namun juga tidak dapat diatasi sendiri oleh petugas pelayanan karena mereka tidak memiliki kewenangan yang memadai untuk meresponnya. Hal ini berdampak pada rendahnya reponsivitas dan lambannya upaya perbaikan layanan.

Tujuan mulia meningkatkan pengetahuan, keterampilan, bahan pertimbangan dan perbaikan layanan dengan belajar ke daerah lain sering kali disalahgunakan. Maka ketika kegiatan studi banding diboncengi kepentingan pribadi maka akan berdampak pada pemborosan anggaran bila terjadi ketidaksesuaian antara dokumen Surat Perintah Tugas (SPT) dan Surat Perintah Perjalanan Dinas (SPPD) dengan realitas yang ada. Selain itu, kesan menghambur-hamburkan uang negara akan muncul. Hal ini tentunya berdampak pada citra buruk

bagi organisasi tersebut. Tindakan ini tentunya rawan masuk kategori korupsi. Korupsi atau rasuah (bahasa Latin: corruptio dari kata kerja corrumpere yang bermakna busuk, rusak, menggoyahkan, memutarbalik, menyogok) adalah tindakan pejabat publik, baik politisi maupun pegawai negeri, serta pihak lain yang terlibat dalam tindakan itu yang secara tidak wajar dan tidak legal menyalahgunakan kepercayaan publik yang dikuasakan kepada mereka untuk mendapatkan keuntungan sepihak.

Pegawai yang ikut kegiatan studi banding tentunya meninggalkan tugasnya sebagai pelayan publik, apalagi jika yang bersangkutan langsung bersinggungan dengan masyarakat. Terkadang para peserta studi banding adalah mereka yang mengerti teknis kegiatan sehari-hari dalam pelayanan. Meskipun ada pegawai pengganti, namun jika kemampuan pegawai pengganti tidak sepadan dengan pegawai yang ikut studi banding tentunya akan mempengaruhi kualitas dan kinerja pelayanan sehingga timbul complain dari pengguna layanan.

## **BAB III**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

Birokrasi adalah merupakan struktur organisasi di sektor pemerintahan, yang memiliki ruang lingkup tugas-tugas sangat luas serta memerlukan organisasi besar dengan sumber daya manusia yang besar pula jumlahnya. Babak baru reformasi birokrasi Indonesia dalam upaya-upaya mengurangi patologi birokrasi di atas merupakan penjabaran dari Grand Design Reformasi Birokrasi. Kebijakan ini merupakan pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 81/2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi. Kebijakan ini ditindaklanjuti dengan Permen PAN dan RB nomor 20/2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014 dan petunjuk pelaksanaan yang dituangkan dalam sejumlah Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

Kebijakan tersebut merupakan langkah nyata pemerintah dalam mendukung reformasi birokrasi, adanya payung hukum tentunya terdapat jaminan kepastian dalam pelaksanaan birokrasi di Indonesia. Komitmen tersebut harus diwujudkan dengan menempatkan reformasi birokrasi sebagai prioritas, misalnya dalam Rencana Pembangunan Jangka Pendek Menengah Nasional. Adapun targetnya adalah pada tahun 2025 diharapkan tercipta pemerintahan kelas dunia, yakni birokrasi yang profesional, mampu melaani masyarakat secara efektif dan efisien, sehingga persoalan birokrasi selama ini sering dituduh menjadi hambatan tidak ada lagi (MENPAN RB, 2011).

Istilah patologi birokrasi digunakan untuk menjelaskan berbagai praktik penyimpangan dalam birokrasi seperti paternalisme, pembengkakan atau penggelembungan anggaran, prosedur yang berlebihan, fragmentasi birokrasi dan pembengkakan birokrasi. Patologi birokrasi tentunya berdampak pada terkendalanya pembangunan. Untuk menghilangkan patologi birokrasi ini tentunya sangat sulit. Setidaknya upaya yang dilakukan bisa mengurangi praktik penggelembungan anggaran agar pos anggaran bisa lebih terkelola dengan baik dan

dialokasikan lebih banyak untuk kepentingan masyarakat, bukan untuk kepentingan birokrasi atau pejabat sendiri. Berikut upaya yang bisa dilakukan untuk meminimalisasi praktik *mark up* di lingkungan birokrasi :

**Program Percepatan Reformasi Birokrasi<sup>5</sup> :**

- 1) Penataan Struktur Birokrasi;
- 2) Penataan Jumlah dan Distribusi PNS;
- 3) Sistem Seleksi CPNS dan Promosi PNS secara Terbuka;
- 4) Profesionalisasi PNS;
- 5) Peningkatan Kesejahteraan Pegawai Negeri;
- 6) Pengembangan Sistem Elektronik Pemerintah (E-Government);
- 7) Efisiensi Penggunaan Fasilitas, Sarana dan Prasarana Kerja PNS;
- 8) Peningkatan Pelayanan Publik;
- 9) Peningkatan Transparansi dan Akuntabilitas Aparatur;

Dalam hal peningkatan kesejahteraan Pegawai Negeri untuk mengurangi praktik korupsi antara lain dengan :

- 1) Perbaikan struktur penggajian;
- 2) Pemberian tunjangan berbasis kinerja secara bertahap;
- 3) Penyempurnaan sistem pensiun;
- 4) Peningkatan jaminan kesehatan bagi aparatur dan pensiunan;

Kemudian dalam efisiensi penggunaan fasilitas, sarana dan prasarana kerja PNS, perlu adanya kebijakan efisiensi penggunaan fasilitas kedinasan dan standarisasi Sarana dan Prasarana Kerja.

- 1) Penguatan Pengawasan :
  - a) Penegakan disiplin PNS
  - b) Penguatan Penerapan APIP dalam pengawasan dan pencegahan korupsi

---

<sup>5</sup> MENPAN & RB. "Sembilan Program Percepatan Reformasi Birokrasi". *Layanan Publik*, Edisi XL Tahun 2012.

- 2) Peningkatan akuntabilitas dan keuangan dari instansi pemerintah (aplikasi Sistem Akuntabilitas dan Keuangan Instansi Pemerintah/SAKIP)

Upaya penegakan disiplin Pegawai diimplementasikan salah satunya dengan penandatanganan Pakta Integritas. Hal ini merupakan janji kepada diri sendiri untuk melaksanakan tugas sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan tidak akan melakukan KKN<sup>6</sup>. Pelaksanaan Pakta Integritas ini diwajibkan bagi seluruh pimpinan di kementerian/lembaga dan pemerintah daerah, pejabat serta seluruh PNS. Selain untuk memperkuat komitmen bersama dalam pencegahan korupsi, pakta integritas juga bertujuan untuk menumbuhkembangkan keterbukaan, kejujuran, serta memperlancar pelaksanaan tugas berkualitas, efektif, efisien dan akuntabel. Program ini telah diselenggarakan Desember 2011.

Kemudian dalam implementasi SAKIP di atas, pemerintah juga sudah mengeluarkan kebijakan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Dari evaluasi LAKIP ini setidaknya terdapat isu penting yang diungkap, yaitu <sup>7</sup>:

- 1) Untuk melihat sejauh mana kemajuan instansi pemerintah dalam menerapkan manajemen kinerja yang lebih berfokus pada hasil (*outcome*);
- 2) Pembangunan sistem pengukuran, pengumpulan data kinerja, dan pelaporan kinerja;
- 3) Perkembangan pelaksanaan monitoring dan evaluasi kinerja pelaksanaan program/kegiatan khususnya program strategis instansi;
- 4) Perkembangan dan kemajuan tingkat akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Dalam rangka membangun pengawasan yang andal, berawal dari pengawasan intern di tingkat daerah melalui inspektorat. Untuk membangun unit inspektorat yang kapabel, diperlukan suatu pendekatan yang pas. Salah satu pendekatan yang

---

<sup>6</sup> MENPAN & RB. "Teken Pakta Integritas, Seluruh Pegawai KemenPAN dan RB Janji Tidak Korupsi". *Layanan Publik*, Edisi XL Tahun 2012. hlm. 8.

<sup>7</sup> *Ibid.*, "Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Pusat Meningkatkan", *Layanan Publik*, Edisi XXXVI Tahun 2011, hlm. 14-15

dilakukan adalah melalui pendekatan *Internal Audit Capability Model (IACM)*<sup>8</sup>. IACM adalah suatu kerangka kerja yang mengidentifikasi hal-hal mendasar yang dibutuhkan untuk audit internal yang efektif pada sektor publik. Model ini menggambarkan jalur evolusi bagi organisasi sektor publik dalam mengembangkan audit internal yang efektif untuk memenuhi tata kelola organisasi dan harapan profesional. Unsur penting dalam pengawasan intern yang dilakukan oleh inspektorat adalah :

- 1) **Peran dan Layanan**, yaitu seberapa besar peran dan fungsi Internal Auditor membantu organisasi dalam upaya mencapai tujuannya dan memperbaiki kualitas aktivitasnya;
- 2) **Pengelolaan Sumber Daya Manusia**, yaitu suatu proses menciptakan lingkungan kerja yang membuat pegawai dapat memberikan kemampuan dan kinerja terbaiknya;
- 3) **Praktik Profesionalisme Pengawasan**, yakni kualitas praktik pengawasan oleh unit intern dalam memenuhi standar yang berlaku dan *best practice*;
- 4) **Manajemen dan Akuntabilitas Kinerja**, yaitu pengelolaan informasi keuangan dan kinerja oleh unit pengawas intern sebagai sarana pengambilan keputusan;
- 5) **Hubungan dan Budaya Organisasi**, yaitu mengacu kepada posisi unit pengawas intern dalam struktur organisasi, hubungan antar unit di internal organisasi, dan lingkungan kerja organisasi, termasuk bagaimana peran unit pengawas intern dalam turut serta membangun budaya kerja organisasi;
- 6) **Struktur Tata Kelola Jasa**, yaitu menggambarkan kombinasi dari proses dan struktur organisasi dalam mengatur dan memonitor aktifitas organisasi guna pencapaian tujuan.

### **Membangun Kepercayaan Publik terhadap Pemerintah**

Fenomena menurunnya kepercayaan publik terhadap pemerintah memang tengah terjadi di tengah banyaknya kasus korupsi dan maraknya penggelembungan

---

<sup>8</sup> Tri Wibowo, "Membangun Pengawasan Intern Daerah yang Andal", *Layanan Publik*, Edisi XL Tahun 2012 hlm. 60.

anggaran di semua instansi. Untuk itu membangun kembali kepercayaan publik menjadi sangat penting. Setidaknya Boukaert dan Van De Walle dalam Dwiyanto (2011 : 384-388) menjelaskan ada tiga manfaat adanya kepercayaan publik, yaitu :

- 1) Kepercayaan publik dapat mengurangi transaksi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Apabila masyarakat memiliki kepercayaan yang tinggi terhadap pemerintah, proses pembuatan kebijakan publik menjadi lebih relatif lebih sederhana dan cepat.
- 2) Kepercayaan publik dapat mendorong warga untuk menghormati otoritas yang dimiliki para pejabat publik sehingga dalam proses kebijakan dan kegiatan pemerintahan tidak lagi harus terus-menerus menjelaskan dan menjustifikasi keputusan-keputusan yang diambilnya.
- 3) Kepercayaan publik terhadap pemerintah dapat meningkatkan kehangatan hubungan antara pemerintah dan warga. Ketika hubungan antara pemerintah dan warga menjadi hangat, tidak dibuat-buat, dan saling menghargai, kecurigaan yang dapat membuat proses penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik menjadi rumit dan *rigid* dapat dihindari.

## **B. KRITIK DAN SARAN**

Beberapa pedoman untuk bekerja lebih baik seperti yang disarankan Paul Mali adalah :

- Selalu memiliki gagasan yang lebih baik
- Penyelesaian tugas yang lebih baik
- Selalu memiliki saran dan perbaikan
- Selalu bekerja dengan rencana tanpa lupa jadwal waktunya
- Selalu berfikiran positif terhadap pekerjaannya
- Mampu menjadi anggota kelompok yang baik
- Mau mendengarkan dan mau menerima ide-ide yang lebih baik dari siapa pun
- Mampu bergaul dengan atasan maupun bawahannya
- Selalu menyadari adanya pemborosan-pemborosan
- Selalu mencari insentif baik ekonomis maupun non ekonomis

- Selalu menyukai pekerjaan apa pun
- Selalu bekerja dengan kecerdikan dan tidak sekedar bekerja keras
- Memiliki tingkat kehadiran yang baik
- Selalu tabah dan tidak suka mengeluh
- Selalu bekerja melebihi standar

Dalam kaitannya kegiatan studi banding, maka agar kegiatan tersebut tepat sasaran adalah adanya cek antara surat perintah tugas dengan jumlah personil yang akan mengikuti kegiatan. Selain itu, Surat Perintah Perjalanan Dinas (SPPD) harus dicek pula ke instansi tujuan, apakah ada kesesuaian dokumen SPT dan SPPD agar tidak terjadi pembengkakan anggaran karena harus menanggung biaya yang seharusnya tidak ditanggung.

Solusi lain yang bisa ditawarkan untuk penghematan anggaran dan meminimalisasi korupsi dalam kegiatan studi banding adalah dengan mendatangkan ahli/praktisi/pegawai berpengalaman ke organisasi tersebut. Sehingga jumlah pegawai yang datang terbatas, tidak banyak mengeluarkan anggaran, namun tujuan belajar dan mengambil pengalaman bisa tercapai.

## DAFTAR PUSTAKA

- Albrow, Martin. 2004. *Birokrasi*. Penerjemah : M. Rusli Karim dan Totok Daryanto. Cet. 3. Yogyakarta : Tiara Wacana.
- Dwiyanto, Agus. 2011. *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.
- Osborne, David. dan Ted Gaebler. 2000. *Mewirauahakan Birokrasi*. Cet. 6. Penerjemah : Abdul Rosyid. Jakarta : Pustaka Binaman Pressindo.
- Pasolong, Harbani. 2011. *Teori Administrasi Publik*. Cet. 3. Bandung: Alfabeta.
- Sutarto, 2012. *Dasar-Dasar Organisasi*. Cet. 22. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- Majalah :
- MENPAN dan RB. "Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Pusat Meningkatkan". *Layanan Publik*. Edisi XXXVI Tahun 2011, hlm. 14-15.
- ". "Babak Baru Reformasi Birokrasi". *Layanan Publik*. Edisi XXXVI Tahun 2011, hlm. 22-23.
- ". "Ombudsman Fokus Awasi 5 Bidang Pelayanan, Reformasi Birokrasi Pemda Agar Diprioritaskan ". *Layanan Publik*. Edisi XXXVII Tahun 2011, hlm. 42-43.
- ". "Sembilan Program Percepatan Reformasi Birokrasi". *Layanan Publik*. Edisi XL Tahun 2012, hlm. 2.
- ". "Teken Pakta Integritas, Seluruh Pegawai KemenPAN dan RB Janji Tidak Korupsi". *Layanan Publik*. Edisi XL Tahun 2012, hlm. 8.
- ". "Ciptakan Birokrasi Bersih, Kompeten, dan Melayani". *Layanan Publik*. Edisi XL Tahun 2012, hlm. 21.
- Wibowo, Tri. "Membangun Pengawasan Intern Daerah yang Andal", *Layanan Publik*. Edisi XL Tahun 2012, hlm. 60.