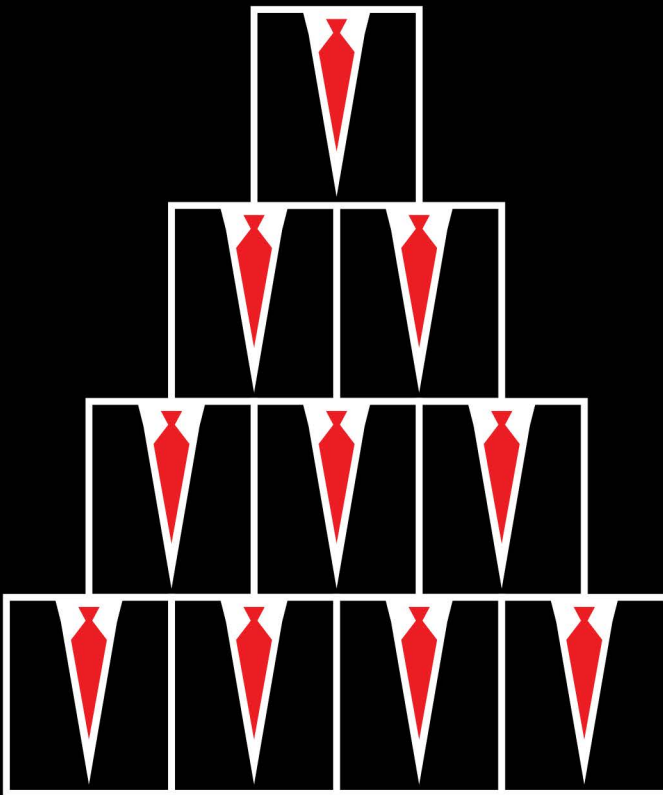


# BIROKRASI PEMERINTAHAN

SEBUAH PENGANTAR



Dr. Ane Permatasari, M.A.

# **BIROKRASI PEMERINTAHAN**

SEBUAH PENGANTAR

### Sanksi Pelanggaran Pasal 113

#### Undang-Undang No. 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

# **BIROKRASI PEMERINTAHAN**

SEBUAH PENGANTAR

Dr. Ane Permatasari, M.A.



**BIROKRASI PEMERINTAHAN: Sebuah Pengantar**

© **Penulis**

Hak cipta pada penulis dan dilindungi oleh Undang-Undang  
(*All Rights Reserved*).

Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin  
tertulis dari penerbit.

Cetakan 2020  
180 halaman, 15 x 23 cm  
ISBN: 978-602-5681-96-7

**Penulis**

Dr. Ane Permatasari, M.A.

**Desain Cover & Tata Letak**

Yazid Fauzan A.T

**Penerbit:**

Buku Litera  
Minggiran MJ II/ 1378 RT. 63/17, Kel. Suryodiningratan, Mantrijeron,  
Yogyakarta  
Telp : 0274 388895, 0877 3460 8747.  
E-mail: bukulitera3@gmail.com

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah robbi'alamin, segala puji bagi Allah, Tuhan seluruh alam semesta. Shalawat dan salam semoga tetap tercurahkan kepada Nabi dan Rasul kita, Muhammad Rasulullah.

Setelah sekian lama melalui proses penulisan yang panjang dengan berbagai kendala dan hambatan, akhirnya selesai juga buku ajar pertama dari penulis yang berjudul: Birokrasi Pemerintahan: Sebuah Pengantar yang akan menjadi buku pegangan bagi mahasiswa yang mengambil mata kuliah Birokrasi Pemerintahan. Meskipun penulisan buku ini bertujuan untuk menyediakan buku pegangan mata kuliah, tetapi pengetahuan di dalamnya bisa juga menambah wawasan siapapun yang membacanya.

Tiada kata yang tepat untuk diucapkan selalu ucapan syukur yang mendalam dan tiada terhingga atas selesainya proses penulisan buku ini. Meskipun prosesnya telah berakhir, penulis yakin bahwa masih sangat banyak kekurangan dalam buku ini yang harus terus diperbaiki dari waktu ke waktu sesuai perkembangan jaman. Hal ini akan selalu penulis lakukan dengan merevisi buku ini secara periodik di masa yang akan datang supaya bisa tetap menjadi buku ajar dan buku pegangan yang memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi para mahasiswa peserta mata kuliah Birokrasi Pemerintahan dan semua pembacanya.

Penulis mengawali pembahasan buku ini dengan penjelasan tentang konsep-konsep dasar dan teori birokrasi di bab satu. Bab ini menguraikan tentang konsep-konsep birokrasi dan sejarah perkembangannya beserta teori-teori yang muncul dan berkembang sepanjang masa itu. Bab dua membahas tentang bagaimana hubungan birokrasi dengan keberadaan sebuah negara dimana birokrasi itu dibentuk dan dijalannya untuk kemudian melaksanakan tugas dan fungsinya. Selanjutnya penulis menguraikan tentang peran dan fungsi birokrasi pada bab tiga yang dilanjutkan dengan pembahasan tentang kekuasaan birokrasi pada bab empat. Bab lima bicara tentang hubungan birokrasi dengan politik dan bagaimana birokrasi mengalami patologi atau penyakit dibahas pada bab enam.

Bab terakhir yaitu bab tujuh menguraikan tentang bagaimana usaha-usaha mereformasi birokrasi supaya menjadi lebih baik dan mampu menjalankan tugas dan fungsinya secara optimal.

Akhirnya, penulis sadar bahwa kesempurnaan itu milik Allah semata, dan manusia sebagai makhlukNya pasti teramat jauh dari kesempurnaan itu. Penulis juga sadar bahwa buku ini masih sangat jauh dari sempurna. Oleh karena itu, penulis sangat mengharapkan kritik dan saran yang membangun dari para pembaca. Sebagai penutup, penulis berharap buku ini akan membawa manfaat bagi pembacanya. Insya Allah. Aamiin ya Robbal'amin.

Yogyakarta, 30 November 2020

Penulis

# DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	vii

## BAB I KONSEP DASAR DAN TEORI BIROKRASI ..... 1

A. Negara Modern Dan Birokrasi .....	1
B. Definisi Birokrasi .....	2
C. Teori-Teori Birokrasi .....	5
1. Birokrasi Weberian.....	5
2. Birokrasi Sebagai Sebuah Mesin.....	10
3. Birokrasi Hegelian dan Marxis .....	11
D. Birokrasi Sebagai Sebuah Organisasi.....	15
E. Pengertian dan Ruang Lingkup Birokrasi .....	17
F. Karakteristik Ideal Birokrasi Marx Weber .....	20
1. Pembagian kerja .....	20
2. Hierarki wewenang. ....	21
3. Pengaturan perilaku pemegang jabatan birokrasi.....	22
4. Impersonalitas hubungan.....	22
5. Kemampuan teknis.....	23
6. Karier.....	23
G. Kelebihan Birokrasi Ideal dan Masalahnya.....	24
H. Berbagai Perspektif Tentang Birokrasi.....	27
I. Konsep Modern Tentang Birokrasi.....	31
1. Birokrasi sebagai Organisasi Rasional.....	32
2. Birokrasi sebagai Inefisiensi Organisasi .....	33
3. Birokrasi sebagai Kewenangan yang Dijalankan oleh Pejabat .....	35



4.	Birokrasi sebagai Administrasi Negara (Publik) .....	36
5.	Birokrasi sebagai Administrasi yang Dijalankan oleh Pejabat .....	38
6.	Birokrasi sebagai Sebuah Organisasi .....	39
7.	Birokrasi sebagai Masyarakat Modern .....	40
J.	Latihan .....	41
<b>BAB II NEGARA DAN BIROKRASI .....</b>		<b>42</b>
A.	Negara .....	42
1.	Pengertian Negara .....	42
2.	Tujuan Negara .....	45
3.	Fungsi Negara .....	47
B.	Birokrasi Pemerintahan .....	60
C.	Kinerja Birokrasi Pemerintahan .....	62
D.	Latihan .....	66
<b>BAB III PERANAN DAN FUNGSI BIROKRASI .....</b>		<b>67</b>
A.	Peran Birokrasi .....	67
B.	Fungsi Birokrasi .....	74
C.	Latihan .....	81
<b>BAB IV KEKUASAAN BIROKRASI .....</b>		<b>82</b>
A.	Sumber-Sumber Kekuasaan Birokrasi .....	84
1.	Penguasaan Informasi Dan Keahlian .....	85
2.	Kekuasaan dalam Membuat Keputusan .....	86
3.	Dukungan-Dukungan Politik .....	87
4.	Sifatnya yang Permanen dan Stabil .....	88
B.	Pembatasan Kekuasaan Birokrasi .....	96
C.	Permasalahan dalam Pelaksanaan Peran dan Fungsi Birokrasi di Indonesia .....	99
D.	Latihan .....	101

<b>BAB V BOKRASI DAN POLITIK.....</b>	<b>102</b>
A. Politisasi Birokrasi.....	102
B. Otonomi Daerah dan Politisasi Birokrasi .....	111
C. Latihan .....	113
<b>BAB VI PATOLOGI BIROKRASI .....</b>	<b>114</b>
A. Memahami Tentang Patologi Birokrasi.....	114
1. Patologi Organisasi.....	116
2. Patologi Birokrasi .....	116
B. Kategori dan Ruang Lingkup Patologi Birokrasi.....	117
C. Patologi Birokrasi Di Indonesia.....	126
1. Sikap Diskriminatif Pelayanan Birokrasi.....	126
2. Petunjuk dan Formalisme yang Menghambat Produktivitas .....	127
3. Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.....	131
4. Keberpihakan Birokrasi.....	134
D. Latihan .....	135
<b>BAB VII REFORMASI BIROKRASI .....</b>	<b>136</b>
A. Konsep Reformasi Birokrasi .....	136
B. Prinsip-Prinsip Reformasi Birokrasi .....	139
1. Konsolidasi Demokrasi dan Pemberdayaan Masyarakat.....	139
2. Peningkatan Pelayanan Publik.....	141
3. Keterbukaan Informasi dan Pengembangan Sistem Akuntabilitas Publik .....	143
4. Peningkatan Partisipasi Masyarakat .....	146
5. Kemitraan Pemerintah Daerah dengan Stakeholder .....	148
6. Penguatan Kelembagaan Daerah Sebagai Perwujudan Desentralisasi.....	151
7. Kepastian Hukum dan Konsistensi Kebijakan Publik.....	154

8. Pengembangan Sumber Daya Manusia .....	157
C. Strategi Reformasi Birokrasi .....	159
D. Reformasi Birokrasi Pemerintahan Daerah .....	164
E. Latihan .....	165
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	166
<b>BIODATA PENULIS</b> .....	170

# BAB I

## KONSEP DASAR DAN TEORI BIROKRASI

### A. Negara Modern Dan Birokrasi

Munculnya negara-negara modern, yang disertai dengan kegiatan modernisasi dalam bidang sosial dan ekonomi, telah mengakibatkan meluasnya fungsi-fungsi yang harus dijalankan pemerintah-pemerintah bila mereka ingin tetap berkuasa. Fungsi-fungsi yang beranekaragam itu bisa dikelompokkan ke dalam tiga kategori: pemeliharaan wewenang atau kekuasaan yang sah, pengelolaan ekonomi, dan pemenuhan kebutuhan barang dan jasa rakyatnya.

Upaya pemeliharaan wewenang tidak hanya mengharuskan pemerintah untuk mampu mempertahankan diri dari serangan musuh dari luar, tetapi juga, yang lebih penting, mengharuskan pemerintah untuk membina keabsahan atau legitimasinya di kalangan masyarakat yang diperintahnya. Keabsahan suatu pemerintah hanya bisa diciptakan apabila dalam masyarakat politik itu terdapat kesepakatan mengenai landasan-landasan yang mendasari aturan main rejim (rejim adalah *aturan main* yang berlaku dalam suatu sistem politik) itu. Konsensus itu memerlukan adanya suatu ideologi, yaitu sekumpulan nilai-nilai yang hendak dicapai dan cara-cara untuk mencapainya, yang didukung secara luas dalam masyarakat. Ideologi itu harus bisa menciptakan rasa saling keterikatan atau kesetiaan paguyuban di kalangan anggota masyarakat. Ideologi seperti itu bisa ditumbuhkan melalui, antara lain, pendidikan kewarganegaraan.

Untuk memelihara kewenangannya, baik dari ancaman dari dalam maupun dari luar, pemerintah tidak hanya memerlukan pembinaan keabsahan melalui ideologi, tetapi ia juga harus mampu mewujudkan yurisdiksinya di seluruh wilayah nasionalnya, melalui pemeliharaan jaringan komunikasi, penempatan satuan polisi, angkatan bersenjata dan unit-unit administratif lainnya.

Pemerintah-pemerintah modern juga terlibat dalam pengaturan kehidupan ekonomi. Gagasan tentang kehidupan ekonomi yang diatur pemerintah bukan hanya dimiliki dan dijalankan oleh sistem

ekonomi sosialis. Semakin besarnya perhatian pemerintah pada kegiatan-kegiatan peningkatan kesejahteraan sosial warganegara, misalnya, telah menyebabkan meningkatnya campur tangan pemerintah dalam kehidupan ekonomi masyarakat dimana saja di dunia, terutama dalam hal perencanaan arah pembangunan ekonomi dan dalam mengatur sektor-sektor yang strategis.

Kegiatan-kegiatan ekonomi pemerintah itu juga dibarengi dengan peran pemerintah sebagai pemberi barang dan jasa bagi rakyatnya, seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, pos dan telekomunikasi, pelayanan transportasi, pemadam kebakaran, penyediaan kebutuhan air dan listrik, pengaturan lalu lintas, pelestarian lingkungan, dan berbagai kegiatan lain. Semua itu diperlukan bagi kelangsungan hidup masyarakat-masyarakat modern.

Fungsi-fungsi yang begitu luas mengharuskan pemerintah untuk menciptakan suatu jaringan struktur-struktur yang bisa menjamin terlaksananya fungsi-fungsi itu secara efektif dan efisien. Efektivitas dan efisiensi pelaksanaan tugas-tugas itu hanya bisa dijamin kalau ada badan-badan yang bekerja atas dasar pembagian kerja dan kemampuan teknis. Badan-badan inilah yang kemudian dikenal sebagai birokrasi.

## **B. Definisi Birokrasi**

Secara etimologis, istilah birokrasi berasal dari bahasa Yunani yang memiliki asal kata dari kata *Bureau*, yang artinya meja tulis atau tempat bekerjanya para pejabat dan *Cracy* yang berarti aturan. Berdasarkan asal katanya tersebut maka birokrasi adalah sebuah organisasi formal dimana bidang kerjanya ada pada suatu tempat yang disebut kantor. Oleh karena itu birokrasi bisa juga dipahami sebagai sebuah tipe organisasi yang melakukan kegiatan-kegiatan yang bersifat administratif yang melibatkan banyak orang dimana orang-orang tersebut dalam kerjanya saling berkoordinasi secara sistematis satu sama lain. Mereka yang bekerja sama dan bekerja bersama itu melakukan kerjanya secara profesional. Mereka dipilih dan diangkat kemudian mendapatkan bayaran berupa gaji untuk menduduki jabatannya pada posisi tertentu yang sudah ditentukan tugas pokok dan fungsinya oleh atasannya. Adapun yang menjadi dasar pemilihan

para birokrat itu adalah kepandaian dan keterampilan yang dipunyai seseorang di antara mereka untuk dapat menjalankan tugas-tugas sesuai dengan visi misi organisasi dalam rangka mencapai tujuan yang sudah ditetapkan.

Kata birokrasi mulai dipergunakan di Eropa Barat pada permulaan abad ke-18. Dalam perkembangan selanjutnya, mulai bermunculan definisi tentang birokrasi yang secara konsisten termuat dalam berbagai kamus bahasa. Birokrasi yang diartikan sebagai pengaruh dan kekuasaan yang dimiliki oleh kepala serta staf biro pemerintahan pada tahun 1878 mulai masuk ke dalam kamus akademi di Perancis. Sementara di Jerman, birokrasi didefinisikan sebagai kekuasaan atau kewenangan yang dimiliki oleh berbagai lembaga pemerintah dan cabang-cabangnya yang saling memperebutkan kewenangan atau kekuasaan itu di antara mereka sendiri atau untuk menguasai warga negara yang lain, dalam kamus bahasanya yang terbit pada tahun 1813. Sementara itu ketika terbit pada tahun 1823, kamus teknik bahasa Italia mendefinisikan birokrasi sebagai kekuasaan atau kewenangan pejabat publik di dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan (Rozi, 2010).

Selanjutnya, berbagai definisi dari beberapa ahli menyatakan bahwa birokrasi merupakan suatu sistem yang berfungsi sebagai alat untuk mengontrol kerja sebuah organisasi dimana alat kontrol ini dirancang dan disusun berdasarkan regulasi atau peraturan yang bersifat sistematis dan rasional, dengan tujuan untuk mengarahkan dan melakukan koordinasi agar aktivitas-aktivitas kerja individu atau bagian dalam organisasi bisa bekerja sama dan bekerja bersama dalam rangka menyelesaikan tugas-tugas administrasi dalam skala yang lebih besar dengan hasil akhir tercapainya tujuan organisasi yang sudah ditetapkan (dirangkum dari Blau dan Meyer (1971), Coser dan Rosenberg (1976), Setiawan 1998).

Sementara itu, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, birokrasi adalah sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan. Birokrasi juga didefinisikan sebagai cara bekerja atau susunan pekerjaan yang serba lamban, serta menurut tata aturan (adat dan sebagainya) yang banyak liku-likunya. Birokrasi sering dikatakan sebagai suatu tipe organisasi publik yang berbeda dengan

organisasi swasta, dimana birokrasi dimaksudkan sebagai sarana bagi pemerintah untuk menjalankan tugasnya memberikan pelayanan publik kepada seluruh masyarakat sesuai dengan kebutuhan masyarakat tersebut. Oleh karena itu birokrasi begitu melekat dengan pemerintah sehingga beberapa sebutan/istilah birokrasi sering diterjemahkan sebagai pemerintah itu sendiri dimana anggota-anggotanya disebut sebagai aparat birokrasi atau birokrat.

Definisi ini kemudian mengalami perubahan dan direvisi. Dimana selanjutnya di dalam kamus ini birokrasi didefinisikan sebagai sistem pemerintahan pelaksanaannya dijalankan oleh pegawai bayaran yang tidak dipilih oleh rakyat, dimana dalam cara memerintahnya dapat dikuasai oleh para pegawai tersebut.

Mencermati berbagai definisi di atas yang berpijak pada studi administrasi negara, tidak dapat lepas dari keharusan menempatkan pengamatan pada birokrasi pemerintahan (Henry, 1988). Almond dan Powel memberikan definisi bagi birokrasi pemerintahan sebagai:

*.... a group of formally organized offices and duties, linked in a complex grading subordinates to the formal roles makers (Almond, 1966).*

(... sekumpulan tugas dan jabatan yang terorganisasi secara formal, yang saling berhubungan dalam jenjang yang kompleks di bawah pembuat tugas atau peran formal.)

Meehan mengajukan definisi yang mirip dengan Powel dan Almond sebagai berikut:

*A bureaucracy... is an organized group of people who carry out their work according to rules and procedures that have been stipulated in terms of offices and not of persons (Meehan, 1966)*

(Birokrasi .... Adalah sekelompok orang yang terorganisir yang menjalankan tugas-tugas mereka menurut aturan-aturan dan prosedur yang telah ditetapkan berdasarkan ketentuanketentuan dan bukan orang.)

Sementara itu, Lance Castle membuat batasan lebih tegas sebagai orang-orang bergaji yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan (Ndraha, 1989). Dalam definisi tersebut, Castle lebih lanjut tidak

membataskan diri pada sekat-sekat sipil militer dalam mencermati birokrasi. Adapun menurut La Palombara, dikatakan bahwa:

*The bureaucracy of the major interest to us are generally those who occupy managerial roles, who are in some directive capacity either in control agencies or in the field, who are generally described in the language of public administration as middle or top management* (La Palombara, 1967).

(Birokrat yang menjadi perhatian utama kita, umumnya, adalah mereka yang menempati peran manajerial, yang berkapasitas memberikan perintah di badan tingkat pusat maupun lokal, yang dalam terminologi administrasi negara umumnya digambarkan sebagai manajemen tingkat menengah maupun tingkat atas.)

Menurut Thoah (2003) birokrasi merupakan sistem untuk mengatur organisasi yang besar agar diperoleh pengelolaan yang efisien, rasional, dan efektif. Birokrasi pemerintahan seringkali diartikan sebagai *official kingdom* atau kerajaan pejabat. Suatu kerajaan yang raja-raja adalah para pejabat dari suatu bentuk organisasi yang digolongkan modern. Di dalamnya terdapat tanda-tanda bahwa seseorang mempunyai kewenangan, tugas serta fungsi yang jelas dan pasti, dimana mereka berada dalam areal kerja yang legal formal dan diatur oleh regulasi.

## **C. Teori-Teori Birokrasi**

### **1. Birokrasi Weberian**

Max Weber seorang sosiolog Jerman yang kenamaan awal abad ke-19 menulis karya yang sangat berpengaruh bagi negara-negara yang berbahasa Inggris dan di negara-negara di daratan Eropa. Karya itu sampai sekarang dikenal sebagai konsep tipe ideal birokrasi. Konsep tipe ideal ini kurang dikenal dengan kritiknya terhadap seberapa jauh peran birokrasi terhadap kehidupan politik, atau bagaimana peran politik terhadap birokrasi. Birokrasi Weberian hanya menekankan bagaimana seharusnya mesin birokrasi itu secara profesional dan rasional dijalankan.

Model tipe ideal birokrasi yang berusaha diciptakan oleh Weber sangat dipengaruhi oleh kondisi atau keadaan di masa dia hidup pada



waktu itu, dimana birokrasi begitu menunjukkan sifat-sifat buruknya. Oleh karena itu kita harus bisa memahami upaya yang dilakukan Weber untuk menciptakan sebuah model ideal dari birokrasi. Pemikiran dan ide baru yang dikemukakannya tersebut harus kita hargai sebagai sebuah logika pendekatan untuk menciptakan kondisi birokrasi yang lebih baik.

Menurut Weber, adanya sebuah model tipe ideal merupakan konstruksi abstrak atau bentuk ideal yang ingin dicapai. Hal ini akan membantu kita untuk memahami kehidupan sosial yang ada. Weber berpendapat bahwa tidak mungkin bagi kita untuk bisa memahami semua gejala kehidupan yang ada secara keseluruhan. Oleh karena itu yang bisa dan yang mampu kita lakukan hanyalah memahami sebagian saja dari gejala tersebut. Satu hal yang amat penting dalam memahami kondisi itu adalah menemukan jawaban mengapa suatu hal bisa diterapkan dalam kondisi organisasi tertentu dan tidak bisa dijalankan pada kondisi birokrasi yang lain, dan apa yang membedakan kondisi-kondisi tersebut.

Model tipe ideal birokrasi yang diwacanakan Weber telah memberikan penjelasan kepada kita bagaimana cara kita mengabstraksikan atau menemukan aspek-aspek yang amat penting dan krusial yang membedakan antara kondisi organisasi tertentu dengan organisasi yang lain. Sehingga dengan cara ini, maka kita akan dapat menciptakan tipe ideal tersebut atau dengan kata lain bisa mewujudkan tipe ideal birokrasi itu pada organisasi dimana kita berada.

Selanjutnya, menurut Weber proses ini tidak menunjukkan sesuatu yang bersifat obyektif dari esensi sebuah birokrasi, dan tidak pula menghasilkan suatu deskripsi yang benar dan sempurna dari konsep birokrasi secara keseluruhan. Tipe ideal yang ingin diwujudkan Weber itu hanyalah sebuah konstruksi birokrasi yang bisa menjawab suatu masalah tertentu yang mungkin saja bersifat spesifik, yang terjadi pada kondisi dan waktu serta tempat tertentu. Menurut Weber tipe ideal itu juga bisa dipakai untuk membandingkan birokrasi antara organisasi yang satu dengan organisasi yang lain di dunia ini. Maksudnya organisasi-organisasi ini memiliki bentuk dan tujuan yang sama, tapi berada di tempat yang berbeda. Perbedaan antara kejadian yang terjadi dalam kenyataan dengan tipe ideal

birokrasi itulah yang bagi Weber justru amat penting untuk dikaji dan diteliti. Jika suatu birokrasi di suatu tempat tidak bisa berfungsi dalam tipe ideal organisasi tertentu, sementara organisasi dalam bentuk yang sama bisa berfungsi secara lebih optimal, maka kita bisa mencari suatu penjelasan mengapa hal tersebut bisa terjadi dan apa faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya perbedaan tersebut. Menurut Weber tipe ideal birokrasi itu ingin menjelaskan bagaimana proses pelaksanaan fungsi-fungsi birokrasi yang dilakukan oleh sebuah organisasi bisa dijalankan dengan cara-cara yang rasional. Istilah rasional dengan segala aspek pemahamannya inilah yang merupakan kunci dari konsep model tipe ideal birokrasi Weberian.

Menurut Weber (1978) tipe ideal birokrasi yang rasional itu dilakukan dalam cara-cara sebagai berikut:

- a. Para birokrat meskipun memiliki kebebasan secara personal akan tetapi tetap jabatannya itu membatasi ketika dia melaksanakan tugas-tugasnya ataupun kepentingan pribadi dalam jabatannya tersebut. Hal ini berarti bahwa seorang birokrat tidak bebas mempergunakan kedudukannya dalam birokrasi untuk hal-hal yang tidak berkaitan dengan tugasnya, dalam hal ini adalah kepentingan pribadinya termasuk keperluan-keperluan keluarganya.
- b. Berkaitan dengan jabatan-jabatan dalam birokrasi, posisi itu disusun baik secara vertikal dari atas ke bawah maupun secara horisontal ke samping dalam tingkatan hirarki yang ketat. Konsekuensi dari adanya hierarki ini adalah ada jabatan atasan dan bawahan, dimana kemudian ada orang-orang yang memiliki kekuasaan lebih besar sementara orang-orang lain ada yang menyandang kekuasaan lebih kecil.
- c. Ada perbedaan secara spesifik satu sama lainnya di antara tugas dan fungsi dari masing-masing jabatan yang terdapat dalam hierarki tersebut.
- d. Ada kontrak yang harus dilaksanakan untuk setiap jenjang jabatan. Kontrak kerja ini mencakup di dalamnya wewenang dan tanggungjawab dari masing-masing posisi tersebut yang harus dijalankan beserta uraian tugas (*job description*) nya.

- e. Ada proses seleksi berdasarkan kualifikasi profesionalitasnya untuk setiap pejabat yang akan menduduki posisi tertentu. Proses seleksi ini secara ideal akan dilakukan melalui ujian yang bersifat terbuka dan kompetitif.
- f. Setiap birokrat yang menduduki jabatan tertentu pasti memiliki gaji termasuk di dalamnya adalah hak untuk menerima pensiun ketika dia sudah menyelesaikan tugasnya. Jumlah gaji dan dana pensiun ini diberikan sesuai dengan hierarki jabatan yang dimilikinya selama bertugas. Selain itu, setiap birokrat di jenjang apapun dalam birokrasi bisa memutuskan untuk mengundurkan diri dan keluar dari pekerjaannya sebagai birokrat ataupun mundur dari jabatannya pada posisi tertentu berdasarkan keinginannya sendiri, ataupun dalam suatu kondisi atau keadaan tertentu kontraknya bisa diakhiri secara sepihak oleh pemerintah karena alasan-alasan yang bersifat spesifik. Misalnya dia melakukan tindak pidana korupsi.
- g. Di dalam birokrasi akan ditemukan secara jelas sistem pengembangan karier yang promosinya berdasarkan pertimbangan yang objektif, dimana senioritas dan merit menjadi kriteria penilaian yang penting.
- h. Setiap birokrat yang menduduki jabatan tertentu sama sekali tidak diperkenankan mempergunakan jabatannya ataupun sumber daya yang dimiliki instansinya untuk memenuhi kepentingan pribadi maupun kepentingan dan kebutuhan keluarganya.
- i. Ada sebuah sistem yang berjalan secara disiplin dengan mekanisme yang jelas, yang melakukan pengendalian dan pengawasan terhadap kinerja setiap pejabat.

Meskipun secara rinci Weber telah merumuskan butir-butir tipe ideal tersebut, namun pada kenyataannya tidak semuanya bisa diterapkan dengan mudah oleh suatu jenis pemerintahan dalam situasi dan kondisi tertentu. Seperti misalnya, persyaratan kualifikasi profesionalitas dan senioritas dalam pengangkatan seorang pejabat untuk posisi tertentu, di beberapa kondisi birokrasi bisa diterapkan

secara konsisten tetapi di banyak kondisi birokrasi lain ternyata sering juga tidak bisa dilaksanakan. Bukan merupakan suatu rahasi bahwa di banyak negara sering melakukan proses selesai dan pengangkatan pejabat birokrasinya bukan berdasarkan kriteria kualifikasi profesional ataupun senioritas, melainkan berdasarkan kepentingan yang bersifat subjektif. Hal ini biasanya terjadi di negara-negara dimana ada intervensi politik dari partai-partai politik tertentu yang keder-kadernya sedang memegang tampuk kekuasaan di negara yang bersangkutan. Mereka memasukkan orang-orang pilihannya di seluruh jajaran birokrasi untuk memastikan bahwa birokrasi akan berjalan sesuai dengan kepentingan yang dimiliki partainya.

Penekanan Weber terhadap rasionalitas dan efisiensi sebenarnya bisa dilacak dari kondisi sosial budaya yang melatarbelakangi kehidupan Weber pada saat itu. Rasionalitas dan efisiensi dicerminkan dengan susunan hirarki adalah khusus merupakan kebutuhan yang amat mendesak saat itu. Dengan demikian ukuran rasionalitas dan efisiensi amat berbeda dengan kriteria untuk organisasi jaman modern sekarang ini yang kondisinya tidak sama dengan jamannya Max Weber.

Menurut David Beetham, Weber memperhitungkan tiga elemen pokok dalam konsep birokrasinya. Tiga elemen itu antara lain: *pertama*, birokrasi dipandang sebagai instrumen teknis (technical instrument). *Kedua*, birokrasi dipandang sebagai kekuatan yang independen dalam masyarakat, sepanjang birokrasi mempunyai kecenderungan yang melekat (inherent tendency) pada pengetrapan fungsi sebagai instrumen teknis tersebut. *Ketiga*, pengembangan dari sikap ini karena para birokrat tidak mampu memisahkan perilaku mereka dari kepentingannya sebagai suatu kelompok masyarakat yang partikular. Dengan demikian birokrasi bisa keluar dari fungsinya yang tepat karena anggotanya cenderung datang dari klas sosial yang partikular tersebut.

Elemen kedua dan ketiga dari birokrasi Weberian di atas, mengandung pandangan Weber terhadap peranan politik dalam birokrasi. Ada faktor politik yang bisa mempengaruhi terhadap proses tipe ideal birokrasi. Kehidupan birokrasi tampaknya sudah diperhitungkan tidak mungkin bisa dipisahkan dari politik. Pandangan itu, selama ini kurang diperhitungkan oleh para penulis

dan pakar administrasi publik yang lebih banyak memberikan kepada elemen pertama. Keadaan seperti itu dalam beberapa hal bisa mendistorsi teori birokrasi Weberian.

Ada kalangan ahli yang menekankan bahwa orientasi birokrasi Weberian hanya terbatas pada bagaimana ke dalam sistem administrasi dan organisasi diatur secara rasional. Oleh karena itu syarat-syarat yang ditetapkan oleh Weber berkisar melihat hal-hal di dalam organisasi sendiri (*in world looking*) bukannya melihat faktor-faktor di luar (*out world looking*) yang bisa mempengaruhi sistem birokrasi.

Ciri khas birokrasi Weberian adalah kekuasaan itu ada pada setiap hirarki jabatan pejabat. Semakin tinggi hirarki jabatan tersebut semakin besar kekuasaannya, dan semakin rendah hirarkinya semakin tidak berdaya. Hirarki yang paling bawah adalah masyarakat. Pada posisi ini mereka sama sekali tidak mempunyai kekuasaan. Disiplin birokrasi model Weber ini menyatakan bahwa hirarki bawah tidak berani atau tidak boleh melawan kekuasaan hirarki atas. Di Indonesia hirarki kekuasaan ini dibalut dengan sistem bapakisme atau patrimonial sehingga menjadi lebih kental lagi praktika kekuasaan birokrasi ini. Pejabat hirarki bawah tidak berani bertindak jika tidak memperoleh restu dan petunjuk dari hirarki atas.

## **2. Birokrasi Sebagai Sebuah Mesin**

Birokrasi Weberian selama ini lebih banyak diartikan sebagai fungsi sebuah biro. Suatu biro merupakan jawaban yang rasional terhadap serangkaian tujuan yang telah ditetapkan. Ia merupakan sarana untuk merealisasikan tujuan-tujuan tersebut. Seorang pejabat birokrat tidak seyogyanya menetapkan tujuan-tujuan yang ingin dicapai tersebut. Penetapan tujuan merupakan fungsi politik dan menjadi wewenang dari pejabat politik yang menjadi masternya. Model birokrasi Weberian yang selama ini dipahami merupakan sebuah mesin yang disiapkan untuk menjalankan dan mewujudkan tujuan-tujuan tersebut. Dengan demikian setiap pekerja atau pejabat dalam birokrasi pemerintah merupakan pemicu dan penggerak dari sebuah mesin yang tidak mempunyai kepentingan pribadi. Dalam kaitan ini maka setiap pejabat pemerintah tidak mempunyai tanggung jawab yang dibebankan kepadanya. Sepanjang tugas dan

tanggung jawab sebagai mesin itu dijalankan sesuai dengan proses dan prosedur yang telah ditetapkan, maka akuntabilitas pejabat birokrasi pemerintah telah diwujudkan.

Pemikiran seperti ini menjadikan birokrasi pemerintah bertindak sebagai kekuatan yang netral dari pengaruh kepentingan kelas atau kelompok tertentu. Negara bisa mewujudkan tujuan-tujuannya melalui mesin birokrasi yang dijalankan oleh pejabat-pejabat pemerintah. Aspek netralitas dari fungsi birokrasi pemerintah dalam pemikiran Weber dikenal sebagai konsep konservatif dari para pemikir di zamannya. Weber hanya ingin lebih meletakkan birokrasi itu sebagai sebuah mesin daripada dilihat sebagai suatu organisme yang mempunyai kontribusi terhadap kebulatan organik sebuah negara.

Pandangan para ilmuwan Jerman semasa hidupnya Max Weber bahwa birokrasi itu dibentuk independen dari kekuatan politik. Ia berada di luar atau di atas aktor-aktor politik yang saling berkompetisi satu sama lain. Birokrasi pemerintah diposisikan sebagai kekuatan yang netral. Netralitas birokrasi diartikan bukan dalam hal lebih condong mau menjalankan kebijakan atau perintah dari kekuatan politik yang sedang memerintah sebagai masternya pada saat tertentu, sementara kepada kekuatan politik lainnya yang sekarang pemerintah tidak mau. Akan tetapi lebih diutamakan kepada kepentingan negara dan rakyat secara keseluruhan. Sehingga siapapun kekuatan politik yang memerintah birokrat dan birokrasinya memberikan pelayanan terbaik kepadanya.

### **3. Birokrasi Hegelian dan Marxis**

Pemikiran Karl Marx memang tidak mendudukkan konsep birokrasi pada posisi yang sentral Karl, akan tetapi tetap merupakan hal yang sangat penting untuk bisa memahami bagaimana Marx memandang pembagian struktur kekuasaan yang ada dalam masyarakat kaitannya dengan keberadaan birokrasi. Marx berpandangan bahwa birokrasi merupakan sebuah gejala yang secara terbatas bisa dipakai untuk mengamati dan menjelaskan hubungan birokrasi tersebut dengan pelaksanaan administrasi negara. Menurut Marx, teori birokrasi sebenarnya tidak lebih dari teori berisikan pemahaman yang berisi kerangka berpikir tentang perjuangan kelas, krisis kapitalisme, dan pengembangan komunisme.

Karl Marx menguraikan konsep birokrasinya birokrasi dengan cara memberikan analisis sekaligus melakukan kritik terhadap filosofi Hegel mengenai negara. Hegel berasumsi bahwa administrasi negara atau birokrasi adalah suatu jembatan yang menghubungkan antara negara atau pemerintah dengan rakyat di negara tersebut. Adapun rakyat itu sendiri terdiri dari kelompok-kelompok masyarakat yang terbagi menjadi kelompok profesional, kelompok pengusaha, dan kelompok-kelompok lain yang mewakili bermacam-macam kepentingan-kepentingan yang bersifat khusus. Di antara kedua pihak itulah, negara dan rakyat, birokrasi pemerintah menjadi sarana yang bisa dipakai untuk menjadi penghubung antara kepentingan partikular atau khusus dari kelompok-kelompok kepentingan yang ada dengan kepentingan general yang bersifat umum yang merupakan kepentingan rakyat secara keseluruhan yang terwakili dalam bentuk kepentingan pemerintah.

Konsep pemikiran Hegel tentang ketiga aktor tersebut, yakni birokrasi, kepentingan khusus dari kelompok kepentingan dan kepentingan general masyarakat yang diwakili oleh negara sebenarnya bisa diterima dalam pemikiran Karl Marx. Akan tetapi Marx berpendapat bahwa sebenarnya birokrasi itu tidaklah menunjukkan wajah asli dirinya sendiri. Menurut Marx negara itu pada kenyataan tidak pernah menjadi wakil dari kepentingan umum yang dimiliki rakyatnya. Bahkan Marx mengatakan bahwa kepentingan umum itu sebenarnya tidak ada, yang ada adalah kepentingan khusus yang sangat kuat sehingga kemudian dia mendominasi kepentingan khusus lainnya. Kepentingan khusus yang kemudian unggul dalam perjuangan kelas inilah yang kemudian memenangkan persaingan ini sehingga muncul menjadi kelas yang dominan dan kemudian memiliki kekuasaan untuk berkuasa. Oleh karena itu birokrasi dalam pandangan Marx bukanlah merupakan kelas dalam masyarakat, melainkan suatu kelompok khusus yang sangat spesifik lengkap dengan kepentingan khususnya. walaupun keberadaannya berhubungandengan pembagian masyarakat ke dalam kelas-kelas tertentu. Berdasarkan hal itu, maka konsep birokrasi dalam pemikiran Marx adalah negara atau pemerintah itu sendiri. Birokrasi adalah alat yang dipakai oleh kelas yang dominan dan berkuasa untuk melakukan penguasaannya atas kelas-kelas sosial lainnya agar kepentingan-kepentingannya terpenuhi.

Berdasarkan pemikiran ini, Marx menyimpulkan bahwa sebenarnya birokrasi berpihak kepada kelas khusus yang memiliki kekuasaan dan melakukan dominasi terhadap kelas lain.

Pemikiran Karl Marx itu memberikan penjelasan terhadap pendapatnya yang menganggap bahwa pada tingkatan tertentu birokrasi itu sendiri memiliki kaitan yang sangat erat dan keberadaannya sangat tergantung pada dua kelompok, yaitu kelas khusus yang mendominasi dan pemerintah yang berkuasa menjalankan roda pemerintahan.

Konsep pemikiran Marx dan Hegel menarik untuk menjelaskan dan melakukan perbandingan terhadap dua konteks yaitu tentang keberadaan kekuatan politik yang berkuasa dalam birokrasi pemerintah dan birokrasi itu sendiri di sisi lain, seperti yang sekarang banyak dijalankan oleh pemerintahan yang menyebut dirinya sebagai negara demokratis. Kedua pakar ini tampaknya sepakat bahwa kekuatan politik yang dari waktu ke waktu berganti-ganti sesuai dengan perkembangan politik yang terjadi, akan datang dan pergi sebagai kelompok pemenang dalam pemilihan umum yang kemudian menguasai pemerintahan di satu sisi dan birokrasi sebagai pelaksana semua kebijakan yang telah diambil pemerintah di sisi lain merupakan dua hal yang satu sama lain tidak dapat dipisahkan akan tetapi keduanya bisa dibedakan. Pemikiran Marx menunjukkan sebuah konsep bahwa eksistensi birokrasi pemerintah pada kenyataannya berpihak kepada kekuatan politik berkuasa dan memerintah. Sementara sebaliknya, Hegel memiliki pendapat yang berbeda dan mengatakan bahwa birokrasi adalah pihak yang berada di tengah-tengah dan berperan sebagai penengah atau mediator antara kepentingan negara yang mewakili kepentingan rakyat secara umum dengan kepentingan khusus dari kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat. Birokrasilah yang berperan penting dalam menghubungkan kedua kepentingan umum (pemerintah) dan khusus (kekuatan politik dalam masyarakat) tersebut.

Salah satu persoalan menempatkan birokrasi dalam konteks perjuangan kelas kita perlu mengamati bagaimana Marx menganalisis dan menjelaskan konsep utamanya tentang analisis kepentingan umum seperti yang dijelaskan di depan. Dalam kaitan ini, maka birokrasi merupakan salah satu sistem yang spesifik dari proses umum dari pemisahan (*the general process of alienation*). Konsep



alinasi ini merupakan pusat dari pemikiran Marxis. Melalui proses alinasi ini kekuatan-kekuatan sosial itu lari atau menghindari dari pengawasan individu manusia. Kekuatan sosial ini mencoba hidup independen yang pada gilirannya mengubah dirinya sebagai kekuatan yang melawan manusia atau menentang pendirinya. Arti filosofi dari proses alinasi ini jika diterapkan dalam kasus birokrasi sangat menakutkan. Menurut Marx birokrasi lalu menjadi kekuatan yang otonom dan represif yang dirasakan oleh mayoritas rakyat atau masyarakat sebagai kekuatan yang misterius. Betapa tidak, di satu pihak birokrasi berbuat baik mengatur kehidupan rakyat akan tetapi di pihak lain kekuatan itu di luar jangkauan rakyat untuk bisa mengontrolnya. Jika demikian keadaan birokrasi, maka birokrasi itu menjadi kekuatan yang tertutup, sejenis dengan kekuatan penjaga istana yang penuh hak prerogatif, angker dan keras.

Proses alinasi itu tidak hanya terbatas pada pemisahan antara birokrasi dengan dunia luarnya (rakyat), akan tetapi juga pemisahan antara kekuatan di dalam birokrasi sendiri. Birokrasi tidak hanya menutup diri dan bersembunyi terpisah dengan kekuatan non birokrasi saja, akan tetapi dia juga bersembunyi di dalam dirinya sendiri. Seringkali terjadi bahwa birokrasi tidak menyadari ada kekuatan parasit yang menggerogoti pekerjaan atau dirinya sendiri. Kekuatan-kekuatan parasit ini kemudian menkonsolidasi dirinya ke dalam birokrasi melalui tata jenjang hirarki dan disiplin yang kaku serta kemanfaatan kewenangan yang melekat pada sistem birokrasi.

Selain proses alinasi baik dari kekuatan rakyat maupun dari dalam dirinya sendiri, maka konsep birokrasi Marxis juga menampilkan fetures ketidakmampuan dari birokrasi. Marx menekankan bahwa birokrasi itu kurang mengemukakan inisiatif dan imajinasi, dan tidak adanya keberanian mengambil resiko pertanggungjawaban. Selain itu birokrasi berusaha secara terus menerus untuk mempertahankan dan mengkonsolidasikan posisi dan hak-hak prerogatifnya. Marx menamakan kesatuan birokrasi seperti itu semacam bentuk imperialisme-birokrasi (*bureaucracy imperialism*). Para birokrat meyakinkan dirinya bahwa dia mempunyai fungsi yang berguna dan bermanfaat untuk melaksanakan kewajibannya. Lebih dari itu, menurut Marx upaya untuk menjadikan birokrasi menjadi *self aggrandisement* disertai dengan materialisme yang buruk dari

birokrasi. Hal semacam ini dicontohkan oleh Marx upaya birokrasi dalam *internal struggle* untuk memperoleh promosi, pengembangan karier, status dan privilegis.

Birokrasi menurut Marx merupakan instrumen kapitalis. Oleh karena itu melalui revolusi proletariat dan kehadiran kelas-kelas di dalam masyarakat maka negara dan birokrasinya akan dihancurkan. Menurut Marx di dalam masyarakat komunis itu dimana tidak ada eksploitasi dan pembagian sosial maka keberadaan birokrasi itu merupakan upaya tidak ada artinya. Oleh karena itu hancurnya birokrasi hanya dipahami sebagai proses penyerapan gradual birokrasi ke dalam masyarakat secara keseluruhan. Dengan demikian pengganti struktur opresif dari birokrasi yang terpisah dan antagonistik dari masyarakat, di dalam negara komunis fungsi birokrasi itu dilakukan oleh semua anggota masyarakat. Tugas-tugas administratif kehilangan sifatnya yang eksploitatif. Ia akan terdiri dari administrasi dari benda-benda bukannya administrasi dari orang-orang sebagaimana yang dilakukan oleh birokrasi selama ini.

#### **D. Birokrasi Sebagai Sebuah Organisasi**

Seiring dengan berjalannya waktu, pada kenyataannya, selalu terjadi perubahan yang dialami oleh sebuah organisasi birokrasi. Perubahan ini biasanya terjadi dalam kerangka usaha yang dilakukan organisasi birokrasi dalam mencapai misi-misinya. Hal ini sering memang harus oleh organisasi birokrasi karena berbagai alasan yang menjadi penyebab, antara lain berubahnya lingkungan dimana dia itu berada, bisa juga karena visi, misi, dan tujuannya juga mengalami perubahan. Pergantian kelompok penguasa dengan kepentingan yang mungkin berbeda dengan penguasa sebelumnya, biasanya menjadi penyebab utama terjadinya perubahan ini.

Fenomena perubahan dalam rangka berkembangnya sebuah organisasi publik sekarang ini sesuai dengan perkembangan paradigma dan kemajuan teori organisasi modern (Weber, 1947; Denhart, 1984; dan Robbins, 1995). Salah satu konsep mendasar yang berkembang dalam berbagai teori yang berkembang ini berasumsi bahwa organisasi itu merupakan suatu struktur yang bersifat rasional yang dibentuk untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Keberadaan

organisasi birokrasi sebagai organisasi yang rasional dapat tercapai dengan baik bila di dalam organisasi birokrasi tersebut terdapat suatu aturan yang jelas dan disusun otoritas berdasarkan jabatan yang formal.

Secara konseptual istilah birokrasi pertama kali diperkenalkan oleh Albrow (1990). Pandangan ini menjelaskan adanya hirarki berbagai jabatan dalam organisasi yang meliputi titelatur, tingkatan, posisi keuangan, biaya administrasi publik, dan hubungan antara birokrasi dengan penyelenggara pemerintahan lainnya. Selain itu, kajian dan analisis tentang birokrasi yang terus dilakukan para ahli dari berbagai latar belakang pendidikan dan kepentingan. Salah satu pemikiran yang paling terkenal terkait dengan konsep birokrasi adalah pandangan Weber (1947) mengenai tipe ideal birokrasi yang dibangun diatas dasar domain *legal-rational authority*.

Pemikiran Weber menjelaskan bahwa birokrasi sebagai suatu tatanan hubungan sosial dimana individu memiliki tugas dan fungsi secara spesifik dalam suatu organisasi. Tingkah laku manusia didasarkan pada seperangkat norma dan nilai yang merupakan sesuatu yang esensial dalam kehidupan organisasi. Regulasi ini yang disebut sebagai sebuah sistem atau tatanan organisasi. Konsepsi birokrasi yang terkenal dari *Weberian Bureaucracy* adalah birokrasi yang rasional dengan karakteristik sebagai berikut: (a) *clearly defined division of labour*, (b) *an impersonal authority structure*, (c) *a hirarcy of offices*, (d) *dependence of formal rules*, (e) *employment based on merit*, (f) *the availability of a career and the distinct separation of members organizational and personal lives* (Weber dalam Shafritz, 1997).

Birokrasi bila dipandang dari perspektif misi organisasi maka birokrasi dapat dibedakan dalam tiga kategori, yaitu birokrasi pemerintahan umum, birokrasi pembangunan dan birokrasi pelayanan. Birokrasi pemerintahan umum diterjemahkan sebagai serangkaian organisasi dalam tubuh pemerintahan yang menjadi pelaksana tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara di dalamnya tugas pemerintah dalam menjaga keamanan dan ketertiban. Sementara, birokrasi pembangunan adalah organisasi pemerintahan yang melaksanakan tugas pemerintah pada salah satu bidang atau sektor tertentu, keberadaan birokrasi pembangunan ini untuk mencapai tujuan pembangunan yang sudah dirumuskan

pemerintah berdasarkan sektor atau bidang tertentu. Selanjutnya adalah birokrasi pelayanan, yaitu merupakan unit yang merupakan bagian dari organisasi birokrasi yang dalam pelaksanaan tugasnya langsung berhubungan dengan kepentingan publik. Unit ini menjalankan fungsi pelayanan publik kepada masyarakat.

Birokrasi publik memiliki peranan yang sangat penting dan menentukan dalam terselenggaranya kegiatan pemerintahan negara dan pembangunan bangsa. Oleh karena itu, birokrasi publik harus bisa berfungsi optimal dalam memberikan pelayanan dan kepada masyarakat secara transparan dan akuntabel, dan pada saat yang sama melakukan pemberdayaan terhadap masyarakat untuk menguatkan kelompok-kelompok masyarakat yang masih lemah. Dengan kata lain (Benveniste, 1991), dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, birokrasi harus bersikap objektif dan tidak memihak atau bersifat diskriminatif. Artinya, dalam pemberian pelayanannya, birokrasi tidak boleh membedakan status sosial, ekonomi atau pendidikan masyarakat yang dilayaninya. Juga tidak boleh bersikap diskriminatif terhadap kelompok agama atau etnis tertentu. Dengan demikian, selain harus bersikap netral terhadap kekuatan politik yang berkuasa, dalam mengelola kebijakan dan melakukan pelayanan publik, birokrasi seharusnya bertanggungjawab terhadap segala sesuatu yang menjadi tindakannya kepada publik dalam rangka menjalankan kewenangan yang dimilikinya.

## **E. Pengertian dan Ruang Lingkup Birokrasi**

Birokrasi dalam literatur ilmu administrasi sering dipergunakan dalam beberapa pengertian. Yang sering terkandung dalam istilah birokrasi, yaitu organisasi (*organizational inefficiency*), pemerintah oleh para pejabat (*rule by officials*), administrasi negara (*public administration*), administrasi oleh para pejabat (*administration by officials*). Bentuk organisasi birokrasi biasa lekat dengan ciri-ciri dan kualitas tertentu seperti hirarki dan peraturan-peraturan, salah satu ciri mutlak dari masyarakat modern.

Birokrasi, dengan ciri-ciri khusus yang dimilikinya sebagai sebuah bentuk organisasi rasional, sejak lama telah mendapatkan perhatian sebagai sesuatu yang penting dari para ahli dari berbagai disiplin ilmu

sosial. Max Weber mengemukakan konsep tentang “*the ideal type of bureaucracy*” dengan merumuskan ciri-ciri pokok suatu organisasi yang rasional. Tipe ideal birokrasi Weber inilah yang pada gilirannya mendasari terbentuknya organisasi pemerintahan yang dikenal sebagai birokrasi pemerintah. Tentu saja dalam perilaku organisasi sehari-hari faktanya sering ditemui beberapa kritik dan kelemahan dimana tipe ideal ini begitu sulit secara keseluruhan diterapkan pada konteks kehidupan sehari-hari organisasi pemerintahan, namun pada hakikatnya dasar dari semua organisasi pemerintahan dalam menjalankan fungsi dan tugasnya maka dia berperan sebagai sebuah organisasi yang rasional.

Istilah birokrasi dipakai pula dalam konotasi yang kurang baik yaitu ‘*administrative inefficiency*’. Di Amerika, birokrasi dalam pengertian yang kurang baik adalah mencerminkan cara kerja aparatur pelayanan pemerintah yang tidak bekerja sebagaimana mestinya. Hal ini dikemukakan oleh Donald Warwick dalam tulisannya:

*“Critics claims that government organization became the master rather than the servant of the people, stifle, initiatives, incubate fear, multiply reporting requierement circumscribe action, waste time, and deplete teh federal treasury”* (Warwick, 1975)

Memang banyak kritik yang dikemukakan terhadap organisasi birokrasi, yang pada prinsipnya mereka menyatakan bahwa tipe ideal organisasi yang dikemukakan oleh Weber tersebut sukar dijumpai dalam kenyataan. Pendapat yang demikian itu memang ada benarnya, namun ada beberapa prinsip pokok yang baik dan dapat meningkatkan kerja birokrasi tersbut yaitu efisiensi, efektivitas, kecepatan dalam pelayanan, dalam arti pemberian pelayanan kepada warga masyarakat tanpa membedakan dan tanpa memperlihatkan pertimbangan pribadi (*formalistic impersonality*), rekrutmen kepegawaian yang didasarkan pada prinsip rasionalitas dengan mempertimbangkan keahlian dan kemampuan yang ditempuh melalui ujian atau pengalaman, yang kesemuanya itu dipandang dalam suatu sistem administrasi negara modern.

Birokrasi, di samping dalam arti luas, yaitu suatu sistem administrasi negara modern, dapat juga dipandang dalam pengertian

yang lebih terbatas yaitu dalam pemahaman yang tidak berbeda dengan organisasi pemerintahan atau administrasi negara (*public administration*). Konsep yang terbatas ini similar dengan konsep “*governmental bureaucracy*” seperti yang dipakai oleh Yahya Muhaimin, yang mendefinisikan birokrasi sebagai: keseluruhan aparat pemerintah, sipil maupun militer, yang melakukan tugas membantu pemerintah dan mereka yang menerima gaji dari pemerintah karena statusnya itu (Muhaimin, 1990). Pemaknaan birokrasi yang lain adalah dalam pengertian jenjang jabatan yang terdiri dari pimpinan atas dan menengah dalam suatu struktur organisasi baik organisasi pemerintah maupun swasta. Jadi “birokrat” dapat diartikan sebagai struktur yang terdiri atas unsur-unsur pimpinan yaitu para pejabat dalam organisasi pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Berdasarkan pengertian yang telah diuraikan, maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan birokrasi adalah keseluruhan organisasi pemerintah, yang menjalankan tugas-tugas negara dalam berbagaim unit organisasi pemerintah di bawah Departemen dan lembaga-Lembaga Non-Departemen, baik di tingkat pusat maupun di daerah, seperti di tingkat Propinsi, Kabupaten dan kecamatan, bahkan pada tingkat Desa/Kelurahan.

Berdasarkan perbedaan tugas pokok atau misi yang mendasari suatu organisasi birokrasi, sekurang-kurangnya dapat dibedakan menjadi tiga kategori, yaitu: (Setiawan, 1998)

- a. Birokrasi Pemerintah Umum, yaitu rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan, dari tingkat pusat sampai di daerah. Tugas-tugas tersebut lebih bersifat “mengatur” atau “regulatif function”
- b. Birokrasi Pembangunan yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang atau sektor yang khusus guna mencapai tujuan pembangunan, seperti pertanian, kesehatan, pendidikan, industri, fungsi pokoknya adalah “development function” atau “adaptive function”.
- c. Birokrasi Pelayanan, yaitu unit organisasi yang pada hakikatnya merupakan bagian yang langsung berhubungan

dengan masyarakat. Yang termasuk dalam kategori birokrasi pelayanan, antara lain: Rumah Sakit, sekolah, koperasi, Bank Rakyat Desa, Kantor atau uni pelayanan Departemen Sosial, Transmigrasi dan berbagai unit organisasi lainnya yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat atas nama pemerintah. Fungsi utamanya adalah “service” atau “pelayanan langsung kepada masyarakat”.

Pada hakikatnya wajah birokrasi atau pemerintah secara umum banyak ditentukan oleh peran dari birokrasi pelayanan sewaktu menjalankan tugas.

## **F. Karakteristik Ideal Birokrasi Marx Weber**

Konsep birokrasi berkaitan dengan organisasi rasional yang dibentuk secara formal berdasarkan ciri-ciri ideal yang secara ideal harus dipenuhinya. Formalisasi terhadap aturan yang berlaku, struktur birokrasi yang ada dan proses yang berjalan di dalam birokrasi adalah cara untuk mencapai tipe ideal yang diharapkan. Para tpakar teori klasik seperti Fayol (1949), Taylor (1911), dan Weber (1948), selama berdekade-dekade telah mendukung model birokrasi ideal dalam rangka peningkatan efektivitas administrasi dalam birokrasi organisasi. Menurut Weber (1948), sebagai sosok yang dikenal sebagai orang yang mengenalkan konsep birokrasi ideal, mengatakan bahwa ada delapan karakteristik struktural yang harus menyertai dan dipenuhi agar organisasi birokrasi yang ideal terwujud.

Menurut Max Weber (Wreck dan Mills: 1946), fungsi-fungsi sebuah pemerintah itu bisa dijalankan oleh serangkaian struktur-struktur yang disebutnya *birokrasi*, yang memiliki karakteristik ideal sebagai berikut:

### **1. Pembagian kerja**

Dalam melaksanakan kerjanya, birokrasi membagi-bagi kegiatan-kegiatan pemerintahan menjadi bagian-bagian yang masing-masing terpisah dan memiliki fungsi yang berbeda. Ini memungkinkan untuk hanya mempekerjakan orang-orang yang ahli

dalam tugas-tugas khusus itu dan untuk membuat setiap petugas bertanggungjawab atas keberesan pekerjaannya.

Spesialisasi peran para birokrat memberikan kesempatan kepada birokrasi untuk membuat penyederhanaan terhadap kegiatan para pekerja dalam menyelesaikan tugas-tugas yang sulit dan rumit. Strategi memecah tugas-tugas yang rumit ke dalam aktivitas khusus yang lebih detail dan sederhana tersebut, akan membuat produktivitas kinerja birokrasi lebih meningkat karena mampu menyelesaikan tugas-tugas yang tampaknya sulit dan rumit.

Para aparatur sipil negara itu harus mempunyai pemahaman yang jelas tentang rincian tugas yang harus mereka lakukan dalam rangka memberikan pelayanan publik yang sesuai dengan keinginan masyarakat dari kinerja yang mereka lakukan, maka harus diberikan kepada mereka uraian tugas terperinci yang merupakan tugas formal dan tanggung jawab kerja dari para birokrat tersebut.

## **2. Hierarki wewenang.**

Ciri khas birokrasi adalah wewenang yang hierarkis dan berjenjang. Hierarki itu berbentuk piramid, semakin tinggi suatu jenjang artinya semakin besar wewenang, semakin sedikit penghuninya. Dalam hierarki itu mekanisme pertanggungjawaban yang ada adalah bahwa selain bertanggungjawab kepada atasannya berkaitan dengan semua keputusan yang diambil serta tindakan-tindakan yang dilakukannya, setiap pejabat juga harus bertanggungjawab atas apa yang dilakukan oleh semua anak buahnya. Pada setiap jenjang hierarki, para pejabat birokrasi mempunyai hak untuk memberikan perintah, pengarahan maupun teguran kepada bawahannya, dan pada saat yang sama, para bawahan tersebut memiliki kewajiban untuk mematuhi perintah, saran maupun teguran atasannya tersebut. Sekalipun demikian, ruang lingkup kewenangan memberikan perintah itu memiliki pembatasan secara jelas, yaitu hanya pada persoalan-persoalan yang berhubungan langsung dengan tugas pokok dan fungsi mereka dalam melaksanakan kegiatan resmi pemerintahan.

Hierarki otoritas organisasi formal dan legitimasi peran kekuasaan anggota organisasi didasarkan pada keahlian pemegang jabatan secara individu, membantu mengarahkan hubungan intra



personal di antara anggota organisasi guna menyelesaikan tugas-tugas organisasi.

### **3. Pengaturan perilaku pemegang jabatan birokrasi**

Kegiatan pemerintahan diatur oleh suatu sistem aturan-aturan main yang abstrak. Aturan main itu mendefinisikan tanggungjawab pejabat-pejabat berbagai kedudukan dan hubungan-hubungan di antara mereka. Aturan-aturan itu juga menjamin koordinasi tugas-tugas yang berbeda, disamping menjamin keseragaman pelaksanaan berbagai kegiatan.

Regulasi-regulasi yang disahkan, aturan, dan standar operasional prosedur yang disusun dan ditetapkan serta arah sikap dan perilaku birokrat tersebut dalam rangka melaksanakan fungsi dan tugas birokrasi. Weber menggambarkan pengembangan serangkaian tata aturan dan panduan yang bersifat spesifik tersebut, untuk merencanakan tugas dan aktivitas birokrasi supaya para birokrat terjaga perilaku dan tindakannya.

### **4. Impersonalitas hubungan**

Pejabat-pejabat birokrasi harus memiliki orientasi impersonal, yaitu harus menghindarkan pertimbangan-pertimbangan pribadi dalam hubungannya dengan bawahannya maupun dengan anggota masyarakat yang dilayaninya.

Hubungan yang bersifat impersonal dan mengutamakan profesionalisme dalam hubungan intra personil di antara anggota organisasi birokrasi akan mengarahkan individu dalam melaksanakan fungsi dan tugas organisasi, sehingga pada gilirannya akan menjamin kinerja birokrasi. Menurut etika organisasi, setiap anggota organisasi harus berkonsentrasi pada pencapaian visi, misi dan tujuan organisasi dan bukannya memmentingkan tujuan dan kebutuhannya sendiri. Sekali lagi, ini merupakan penekanan prioritas yang tinggi dari pelaksanaan tugas-tugas organisasi di satu sisi dibandingkan dengan penekanan prioritas yang rendah dari anggota organisasi terhadap kepentingan individunya.

## **5. Kemampuan teknis**

Kemampuan teknik atau penguasaan terhadap bidang kerja yang harus dilakukan adalah bekal penting bagi seorang birokrat. Hasil pekerjaan yang berkualitas yang dihasilkan oleh seorang birokrat merupakan sesuatu yang pasti didasarkan pada kemampuan tehnik yang mereka punyai dan kemampuan untuk menjalankan tugas yang menjadi tanggungjawab dan dibebankan kepada mereka. Para pimpinan pada setiap jenjang hierarki harus mampu mengevaluasi kemampuan anak buahnya secara bijak, dan memberikan kesempatan kepada setiap anak buahnya untuk melakukan tugasnya sesuai dengan kemampuannya.

Pada prinsipnya, jabatan-jabatan birokratis harus diisi oleh orang-orang yang memiliki kemampuan teknis dalam jabatan itu. Biasanya, kualifikasi atas para calon dilakukan dengan ujian berdasat sertifikat yang menunjukkan kemampuan mereka.

## **6. Karier**

Pekerjaan dalam birokrasi pemerintahan adalah pekerjaan karier. Para pejabat menduduki jabatan birokrasi pemerintahan melalui penunjukkan, bukan melalui pemilihan; mereka jauh lebih tergantung pada atasan mereka dalam pemerintahan daripada kepada rakyat pemilih. Pada prinsipnya, promosi atau kenaikan jenjang didasarkan pada senioritas atau prestasi, atau keduanya. Sesudah jangka waktu tertentu, para pejabat itu memperoleh jaminan tidak akan dipecat dengan semena-mena. Hal inilah yang kemudian bisa membawa dampak buruk, dimana para pejabat dalam jajaran birokrasi lebih mementingkan hubungan baik dengan atasannya daripada pertanggungjawabannya terhadap pelaksanaan pelayanan publik kepada masyarakat karena penentuan jabatan dalam birokrasi sangat dipengaruhi oleh atasannya dan bukan oleh masyarakat.

Selain itu, mekanisme mutasi juga salah satu cara untuk menjamin kemampuan para birokrat secara cepat bisa belajar melaksanakan tugas dan fungsi yang berbeda. Hal ini membuat mereka mumpuni dalam arti mampu menyelesaikan berbagai permasalahan dalam berbagai bentuk dan bidang sesuai penugasannya. mampu tukar personil dalam peran organisasi yang bertanggung jawab

memungkinkan aktivitas organisasi dapat diselesaikan oleh individu yang berbeda. Kemampuan bertukar bidang ini untuk menjamin bahwa penekanan terhadap lebih pentingnya pelaksanaan tugas organisasi daripada keberadaan anggota organisasi tertentu yang menjadi pelaksana tugasnya-tugas tersebut. Di samping itu, hal ini juga menjadi tantangan bagi organisasi untuk membuat sistem yang teratur dan rinci dengan berbagai aturan dan petunjuk untuk semua bidang kerja, sehingga siapapun yang berada di dalamnya atau menggantikan orang lain untuk menjalankan tugas itu akan langsung mendapatkan gambaran tentang apa yang harus dilakukannya. Hal ini penting, apalagi berkaitan dengan pelayanan publik yang bersifat krusial untuk kelompok masyarakat yang lemah. Sistem yang jelas akan menjamin bahwa pelayanan publik itu akan tetap sama siapapun orang yang menjalankan pelayanan tersebut.

## **G. Kelebihan Birokrasi Ideal dan Masalahnya**

Penggambaran tipe birokrasi ideal yang dilakukan oleh Weber sangat bernuansa positif terhadap citra birokrasi. Weber membuat birokrasi memiliki bentuk yang lebih bersifat sebagai sebuah organisasi yang rasional dan efisien dalam menjalankan tugasnya, daripada pemahaman sebelumnya terhadap birokrasi yang menggambarkan birokrasi sebagai karakteristik sebagai sebuah bentuk dominasi karismatik dan tradisional. Menurut terminologi Weber, birokrasi adalah bagian dari sebuah dominasi legal. Meskipun demikian, Weber juga masih memberikan penekanan bahwa birokrasi akan berkembang ke arah inefisien manakala keputusan harus diadopsi kepada kasus individu berdasarkan kepentingan kelompok tertentu. Weber berpendapat, perangkat birokrasi modern termasuk perilaku birokrasi, konsentrasi terhadap pelaksanaan fungsi administrasi, penafian terhadap perbedaan sosial dan ekonomi dalam pelayanannya, dan sistem kewenangan dan kekuasaan yang terimplementasi secara terstruktur dan jelas, praktis merupakan nilai-nilai yang harus ada dan tidak bisa dihancurkan. Birokrasi ala Weber inilah yang kemudian dikenal juga dengan istilah “Birokrasi Weberian”.

Konsep birokrasi Weber seperti yang telah diuraikan di atas memiliki banyak kelebihan. Efisiensi akan dihasilkan dari pembagian kerja yang rinci dan fokus pada masalah atau bidang tertentu. Hierarki

kewewenangan akan memunculkan pengendalian atas berbagai ragam dan jenjang jabatan dan memungkinkan adanya kemudahan dalam pelaksanaan koordinasi yang efektif. Adanya regulasi dan aturan-aturan main yang jelas itu menjamin keberlanjutan dalam pelaksanaan tugas-tugas dan fungsi-fungsi yang harus dijalankan pemerintah meskipun terjadi pergantian personil dalam jajaran birokrasi, walaupun pejabat-pejabatnya berubah-ubah seiring berjalannya waktu. Keberadaan regulasi yang jelas ini juga akan menjamin tumbuhnya keajegan perilaku dari para pejabat birokrasi yang ada. Impersonalitas hubungan akan menjamin bahwa tidak akan ada perlakuan diskriminatif bagi semua anggota masyarakat dan hal ini akan mendorong timbulnya pemerintahan yang demokratis. Kemampuan teknis akan menjamin bahwa akan terwujud *the right man on the right place*, dimana hanya orang-orang yang ahli yang akan menduduki jabatan tertentu di birokrasi pemerintahan sesuai dengan keahliannya. Sementara adanya jaminan keberlangsungan jabatan akan memberikan ketenangan kepada para birokrat dalam menyelesaikan tugas-tugasnya, karena ada kepastian kerja baginya. Di samping itu, keberlangsungan jabatan akan membuat para pejabat itu tidak mudah dijatuhkan oleh tekanan-tekanan dari luar, kecuali dia memang melakukan kesalahan dalam melaksanakan tugasnya. Pendek kata, dengan karakteristik ideal yang ditawarkan Weber ini, diharapkan birokrasi akan bisa berfungsi sebagai sarana negara yang mampu melaksanakan tugas dan fungsi pemerintah secara efektif dan efisien baik di bidang pelayanan publik maupun dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan..

Selain itu, karena model birokrasi menurut Max Weber ini menyiratkan pemisahan *politik* atau pembuatan peraturan dengan *administrasi* atau pelaksanaan peraturan (asumsi tentang birokrasi yang secara politik netral), maka diharapkan cabang administratif itu akan dengan patuh mengabdikan rakyat, melalui pengabdian mereka kepada pejabat eksekutif yang dipilih rakyat melalui pemilihan umum.

Birokrasi menurut model Weber ini sangat sempurna, bahkan ideal. Namun, model itu sering tidak sesuai dengan praktek yang terjadi. Birokrasi memang jelas sangat diperlukan dalam kehidupan masyarakat modern. Tetapi birokrasi juga menciptakan banyak masalah bagi masyarakat itu. Pada dasarnya masalah itu berasal dari kecenderungan setiap organisasi untuk mengembangkan pamrih atas

kepentingannya sendiri, lepas dari maksud awal pembentukannya. Sekali orang ditempatkan dalam suatu jabatan organisasi, ia cenderung untuk berpikir bahwa menduduki jabatan itu sendiri adalah tujuan akhir yang dia kejar, bukannya sebagai sarana untuk mencapai tujuan organisasi. Karenanya, memelihara kehidupan organisasi itu dan mempertahankan kedudukannya sendiri di dalam organisasi menjadi sangat penting, tanpa mempedulikan pengaruh dan tekanan-tekanan dari luar.

Jadi, pada kenyataannya, birokrasi sering cenderung untuk justru membangun pagar pemisah antara dirinya dengan rakyat yang seharusnya dia layani. Birokrasi yang seharusnya menjadi pelayan bagi masyarakat dan menjadi penyedia dan pelaksana pelayanan publik untuk masyarakat berkembang menjadi suatu bentuk yang justru ingin mendapatkan penghormatan berlebih dari masyarakat. Masyarakat yang datang untuk mendapatkan pelayanan, sering harus mendapatkan kesulitan dalam memperoleh pelayanan tersebut. Bahkan kemudian muncul jargon tentang pelayanan birokrasi, kalau bisa dipersulit kenapa harus dipermudah, untuk menunjukkan birokrasi yang membeli-belit dan menyulitkan masyarakat yang akan mengakses pelayanan birokrasi.

Di samping itu, birokrasi dan perjalanannya juga bisa mengelakkan diri dari pengendalian dan pengawasan yang dilakukan oleh pejabat eksekutif yang mengangkat mereka ataupun politisi yang dipilih rakyat. Dengan kata lain, dalam praktek birokrasi cenderung untuk menimbulkan masalah akibat sikapnya yang kurang tanggap terhadap kepentingan masyarakat, yaitu *majikannya*, dan terhadap kemauan pemegang wewenang pemerintahan yang dipilih oleh rakyat.

Masalah ini semakin serius akibat makin meluasnya bidang kegiatan birokrasi. Struktur yang seharusnya hanya melaksanakan penerapan kebijaksanaan pemerintahan ini dalam praktek sehari-hari ternyata juga terlibat dalam proses pembuatan kebijaksanaan itu. Para birokrat dalam staff eksekutif tidak hanya memberi nasihat kepada kepala pemerintahan, tetapi juga mempersiapkan sendiri rancangan undang-undang. Tugas merancang perundang-undangan itu dipermudah oleh kenyataan bahwa birokrasi, dalam menjalankan pekerjaannya, telah mengembangkan sistem pengumpulan informasi yang efektif dan rapi.

Sementara itu, kegiatan memerinci dan menerapkan kebijaksanaan pemerintahan adalah monopoli birokrasi. Dalam hal ini, birokrasi bertindak sebagai penerima delegasi kekuasaan baik dari cabang eksekutif maupun legislatif untuk melaksanakan keinginan keduanya seperti tertuang dalam kebijaksanaan pemerintahan yang mereka sahkan. Karena sebagian besar perundang-undangan yang disahkan oleh parlemen hanya memuat pokok-pokok kebijaksanaan secara umum, maka birokrasilah yang harus memerincinya keuangan dalam peraturan-peraturan konkrit sehingga kebijaksanaan itu menjadi lebih bermakna. Tugas menterjemahkan kebijaksanaan pemerintahan yang umum ke dalam peraturan-peraturan pelaksanaan yang lebih konkrit itu tidak kurang pentingnya dari tugas merancanginya.

Mengingat kecenderungan birokrasi untuk mengejar kepentingannya sendiri, posisi strategis dalam hal pembuatan dan penerapan kebijaksanaan itu tentu saja sangat menguntungkan dan, akibatnya, memungkinkannya untuk lepas dari jangkauan tuntutan masyarakat, kepada siapa ia seharusnya bertanggungjawab.

Masalah lain berkaitan dengan birokrasi timbul dari kebutuhan birokrasi untuk kerahasiaan. Demi efektivitas pelaksanaan suatu kebijaksanaan birokrasi seringkali harus merahasiakannya dan tidak memperbolehkan masyarakat untuk mengetahuinya. Contoh utama adalah kebijaksanaan yang menyangkut masalah-masalah keamanan.

## **H. Berbagai Perspektif Tentang Birokrasi**

Tema birokrasi seringkali didiskusikan dalam tiga macam perspektif yang berbeda. Perspektif yang *pertama* lebih memandang birokrasi sebagai organisasi yang bersifat umum. Definisi birokrasi Weberian memang tidak membuat batas yang tegas antara birokrasi dalam organisasi publik dan organisasi privat, walaupun Weber lebih banyak berbicara mengenai birokrasi publik. Para penganjur studi patologi birokrasi juga tidak membuat jarak antara birokrasi publik dan birokrasi swasta. Menurut kelompok ini, birokrasi selalu tampil sebagai musuh semangat egaliterian dan revolusioner, baik di sektor swasta maupun di sektor negara.

Pada perspektif yang *kedua*, birokrasi mengalami penyempitan makna sebagai terminologi yang menunjuk pada suatu bidang tertentu

dalam administrasi negara (*the state administration*). Bidang ini kurang terpetakan dengan jelas akhir-akhir ini. Jika bidang ekonomi pasca-industri mampu menghasilkan pertumbuhan proporsi sektor jasa menggantikan sektor produksi, maka pemerintahan pasca industrialisasi menghasilkan penambahan fungsi staf dalam proporsi yang sesuai dengan garis fungsional. Bentuk baru organisasi ini dapat dijumpai dalam garis departemen, tetapi biasanya mereka sangat dekat dengan kekuasaan politik. Selain itu, mereka merupakan staf institusi pemerintah pusat yang berada di puncak pemerintahan sehingga secara tradisional mereka tidak berfungsi administratif. walaupun para staf dalam biro ini terdiri dari pelayan publik, seperti yang dicatat oleh Campbell dan Szablowski, mereka berbeda dengan pegawai-pegawai dalam garis departemen. Contohnya di Kanada, yang disebut pertama lebih muda dan lebih politis daripada yang kedua. Agensi seperti ini memiliki akuntabilitas yang kurang jelas terhadap legislatif (Hill, 1984)

Pada perspektif *ketiga* (Hill, 1984), birokrasi diartikan sebagai personel tetap pemerintahan, dalam hal ini adalah pegawai negeri. Pada administrasi tingkat bawah (*street level bureaucrats*) kekuasaan negara termanifestasi secara jelas melalui persentuhan langsung dengan warga masyarakat. Dalam perilaku birokrasi tingkat bawah inilah kita jumpa watak asli kekuasaan negara. Sebaliknya, pertanyaan paling penting di tingkat atas atau elite administrasi adalah siapa sebenarnya yang membuat segala sesuatu dijalankan. Pada administrasi tingkat ini, dengan lugas dikatakan bahwa perhatian ditujukan pada isu-isu tentang homogenitas sosial elite administrasi, atau kerepresentatifan, norma-norma dan nilai-nilai yang berlaku dalam elite, dan aturan karier di tingkat elite, selain itu kemampuan elite untuk mengontrol dan mengendalikan aturan-aturan bagi kepentingan statusnya sendiri atau bagi klik elite lainnya, hingga kemampuan elite untuk memaksakan kekuasaannya melalui kebijakan (Thoha, 1990).

Saefullah (1998) menjelaskan bahwa ada empat model birokrasi yang biasanya dijumpai dalam praktek kegiatan pembangunan di negara berkembang atau dunia ketiga, yaitu: model birokrasi Weberian, model birokrasi Parkinsonisme, model birokrasi Jcksonian dan model birokrasi Orwellian. Model birokrasi Weberian diwacanakan oleh Max Weber untuk menunjukkan model birokrasi

yang mengfungsikan birokrasi sehingga memenuhi kriteria-kriteria ideal birokrasi menurutnya. Weber berpandangan bahwa agar dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara optimal, maka birokrasi harus memenuhi beberapa kriteria ideal yang digambarkan Weber sebagai berikut:

1. Adanya kejelasan dalam pembagian kerja;
2. Terdapat hierarki kekuasaan dan kewenangan secara jelas;
3. Formalisasi yang tinggi;
4. Bersifat *impersonal* atau tidak berkaitan dengan hal-hal yang pribadi
5. Adanya sistem merit dimana pengambilan keputusan mengenai menempatkan pegawai didasarkan atas kemampuan dan prestasinya;
6. Jenjang karier bagi para pegawai dengan adanya kepastian bahwa mereka juga tidak dapat dipecat begitu saja tanpa alasan yang jelas; dan
7. Pemisahan yang jelas antara kehidupan organisasi dari kehidupan pribadi.

Sementara, model birokrasi Parkinsonian adalah model birokrasi yang cenderung memperbesar jumlah struktur birokrasi termasuk kuantitatif sosoknya. Model birokrasi parkinsinian ini dilakukan dengan mengembangkan jumlah struktur birokrasi termasuk jumlah anggota di dalam struktur yang ada untuk meningkatkan kabilitasnya sebagai alat pemerintah dalam melaksanakan kegiatan pembangunan dan pelayanan publik terhadap masyarakat. Di satu sisi, model birokrasi seperti ini memang dibutuhkan untuk mengakomodasi dan memenuhi kebutuhan birokrasi dalam melaksanakan kewajiban dan fungsinya sejalan dengan perkembangan masyarakat yang semakin maju, di sisi lain model birokrasi Parkinsonian ini dibutuhkan untuk mengatasi persoalan-persoalan pembangunan yang semakin menumpuk. Di sisi lain, model birokrasi ini sering dikritik sebagai salah satu upaya penguasa untuk memberikan tempat kepada para pendukungnya sebagai balas budi atas dukungan mereka kepadanya. Di sini ada nuansa terjadinya praktek *patront client*. Selain itu ada



kekhawatiran bahwa memperbesar struktur birokrasi beserta jumlah birokratnya adalah usaha lain dari penguasa untuk dapat menarik dana dari anggaran negara yang selanjutnya bisa dipergunakan sedemikian rupa untuk kepentingan dia dan kelompoknya.

Selanjutnya adalah model birokrasi Jacksonian, merupakan model birokrasi yang mengarahkan birokrasi menjadi akumulasi kekuasaan negara dan menyingkirkan masyarakat di luar birokrasi dari ruang politik dan pemerintahan. Jacksonian, sebenarnya diambil dari nama seorang jenderal militer dan seorang negarawan yang sangat terkenal yaitu Andrew Jackson. Dia merupakan Presiden Amerika Serikat yang ketujuh, memerintah negara tersebut pada tahun 1824-1832. Kekhawatiran Jackson terhadap kemungkinan sikap kritis dari masyarakat terhadap kebijakan yang dibuat pemerintah serta pelayanan publik yang dilaksanakan pemerintah, membuat Jackson kemudian membuat birokrasi pemerintahannya begitu dominan dan diisi oleh orang-orang yang dia percaya sebagai pendukungnya. Sementara masyarakat sengaja dipisahkan dari proses-proses perumusan dan penentuan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah. Hal ini mengakibatkan masyarakat hanya menjadi obyek dari seluruh kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah.

Terakhir adalah model birokrasi Orwellian birokrasi dijadikan sebagai alat perpanjangan tangan negara dan dipakai pemerintah untuk melakukan kontrol terhadap semua segi kehidupan masyarakat. Ruang gerak masyarakat menjadi sangat terbatas karena hampir semua hal dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat dikontrol oleh birokrasi. Hal ini terjadi karena dalam banyak hal yang terkait dengan kehidupannya, masyarakat harus meminta izin kepada birokrasi. Secara sarkasme bahkan dikatakan bahwa untuk bernafas saja masyarakat dikontrol birokrasi dengan berbagai peraturan. Keadaan ini terjadi di Amerika Serikat menjelang masa kepemimpinan Presiden Ronald Reagan (1981). Pada waktu itu di Amerika Serikat untuk mengurus izin membuka usaha restoran hamburger saja, ada ratusan regulasi yang mengatur yang kemudian berdampak pada jumlah pegawai yang semakin banyak. Pada saat Reagan menjabat sebagai Presiden Amerika, salah satu hal pertama yang dia lakukan adalah melakukan pemangkasan terhadap birokrasi di negara tersebut termasuk ratusan regulasi yang ada.

Mas'ood (2003) menyebutkan, bahwa dalam banyak literatur ilmu sosial, birokrasi sering dipandang sebagai aktor yang hanya sekedar melaksanakan kebijakan yang sudah dirumuskan dan diputuskan di tempat lain, yaitu di ranah kekuasaan eksekutif. Akan tetapi, kalau kita mencermati pengalaman-pengalaman di berbagai masyarakat, terutama di dunia ketiga dimana negara-negara berkembang ada, kita akan menemukan bahwa birokrasi tidak hanya mendominasi kegiatan administrasi pemerintahan, akan tetapi juga kehidupan politik masyarakat secara keseluruhan. Singkatnya, birokrasi pada kenyataannya di banyak negara berkembang menjadi aktor yang memiliki banyak potensi untuk melakukan berbagai hal diluar kewajibannya dimana dia sebenarnya dibentuk untuk menjalankan fungsi pendisiplinan dan pengendalian. Masih menurut Mas'ood, kuatnya posisi birokrasi ini didukung oleh unsur-unsur yang merupakan sumber-sumber kekuasaannya, yaitu adanya kerahasiaan dalam mekanisme pelaksanaan kegiatannya yang tidak semua hal bisa diketahui oleh publik, birokrasi memiliki monopoli terhadap informasi yang sangat mudah dia peroleh dengan strukturnya yang menjangkau ke semua lapisan masyarakat, keahlian teknis yang dimiliki oleh jajaran birokratnya dan status sosial yang tinggi dimata masyarakat.

Menurut Weber (dalam Thoha, 2003) unsur-unsur ini diperlukan demi efektifitas fungsi koordinasi. Akan tetapi, pandangan Weber ini mendapatkan kritik dari berbagai ahli. Menurut para pengkritiknya, unsur-unsur yang merupakan sumber-sumber kekuasaan birokrasi inilah yang justru kemudian membuat birokrasi menjadi sangat dominan dan mendasari menguatnya fungsi atas masyarakat, melebihi pelaksanaan fungsinya yang lain yaitu pelayanan terhadap masyarakat.

## **I. Konsep Modern Tentang Birokrasi**

Munculnya beberapa konsep tentang arti birokrasi belakangan, merupakan hasil usaha-usaha modern dalam ilmu sosial yang telah mendorong ke arah proliferasi konsep lebih lanjut. Kecanggihan argumen dan penelitian bukan untuk memecahkan kembali masalah-masalah lama, tetapi hanya mengelaborasinya, sehingga muncullah konsep-konsep baru tentang birokrasi. Interpretasi terhadap konsep

Weber yang dilakukan oleh berbagai ahli, akhirnya akan bermuara kepada salah satu dari beberapa kategori besar di bawah ini.

## **1. Birokrasi sebagai Organisasi Rasional**

Dalam pengertian ini birokrasi memiliki makna sebagai sebuah organisasi yang mengutamakan rasionalitas sebagai dasar dalam melakukan semua kegiatannya.

Telah kita saksikan bahwa masalah terberat yang dihadapi para komentator terhadap Weber adalah untuk memahami hubungan antara gagasan rasionalitas dan ciri-ciri khusus yang dia lekatkan pada tipe ideal birokrasi. Telah menjadi kebiasaan untuk menandakan bahwa dalam hal ini tidak harus ada hubungan antara ciri-ciri khusus dan rasionalitas tersebut, dan dari sinilah kesimpulan itu ditarik, bahwa ada dua alternatif cara mengkonseptualisasikan birokrasi.

Weber memandang birokrasi sebagai suatu mekanisme sosial yang memaksimalkan efisiensi dan juga sebagai suatu bentuk organisasi sosial yang memiliki ciri-ciri khas. Kedua kriteria ini bukan merupakan bagian dari sebuah definisi, karena hubungan antara atribut-atribut suatu lembaga sosial dan akibat-akibatnya merupakan suatu masalah bagi verifikasi empirik dan bukan definisi.

Sementara itu Peter Blau menyarankan barangkali lebih baik mendefinisikan birokrasi sebagai organisasi yang memaksimalkan efisiensi dalam administrasi. Ia menyarankan bahwa istilah birokrasi dipergunakan secara netral atau tanpa nilai untuk merujuk kepada unsur-unsur administratif dari organisasi-organisasi.

Para sosiolog lain, Francis dan Stone menegaskan bahwa secara teknis istilah birokrasi mengacu pada bentuk bagaimana pengaturan berbagai komponen dilakukan terutama dalam rangka penyesuaian agar organisasi-organisasi yang besar dan sangat kompleks permasalahannya bisa selalu terjaga kestabilan dan keefisiensannya.

Kenyataan bahwa konsep ini nampak memiliki otoritas di balik nama Weber, telah mencapai popularitas pada dekade

terakhir ini. Peter Leonard mendefinisikan birokrasi sebagai hal yang sekedar mengacu pada susunan kegiatan-kegiatan yang rasional dan didefinisikan secara jelas yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan organisasi.

Berbagai konsep birokrasi terutama yang berkaitan dengan efisiensi ini walaupun pengembangannya dilakukan oleh para sosiolog, pada gilirannya kemudian ternyata menarik minat para teorisi manajemen juga. Hal ini tidak mengherankan karena berkaitan gagasan tentang efisiensi juga menjadi permasalahan utama yang banyak dibahas dalam tulisan-tulisan para bagi pengembang teori tentang manajemen tersebut.

## **2. Birokrasi sebagai Inefisiensi Organisasi**

Konsep birokrasi sebagai organisasi rasional selalu merupakan hak milik elite akademisi. Tetapi di tataran operasional berkembang konsep birokrasi sebagai organisasi yang tidak efisien. Para sarjana yang mendukung konsep ini cenderung membenarkannya dengan mengacu penggunaan secara umum (populer) daripada dengan usaha otoritas akademik. Birokrasi didefinisikan Matshall Dimock sebagai “susunan manifestasi kelembagaan yang cenderung ke arah pemborosan, infleksibilitas (ketidakluwes) dan depersonalisasi”. Selalu mengaitkan perkembangannya dengan berbagai pengaruh dari factor-faktor yang beragam, meliputi bentuk dan lingkup organisasi, meluasnya berbagai peraturan yang ada, kelompok-kelompok yang tertutup dan sulit melakukan keterbukaan dan terlalu menjadikan faktor senioritas dan keamanan sebagai hal yang sangat penting.

Birokrasi di sini dimaknai sebagai pemborosan yang dilakukan oleh organisasi. Adapun yang dimaksudkan dengan pemborosan di sini adalah pemborosan di berbagai aspek kegiatan organisasi, seperti waktu, tenaga, keuangan, ataupun sumber daya yang lain. Tidak jarang, maksud baik dari organisasi dalam rangka pemberian layanan yang efisien kepada masyarakat justru berbalik menjadi bentuk pelayanan yang tidak efisien dan malah mengecewakan masyarakat yang menerima pelayanan tersebut. Hal ini membuat masyarakat menjadi apatis

dan skeptis ketika aparat birokrasi mewacanakan slogan-slogan yang berkaitan dengan efisiensi pelayanan birokrasi.

Semangat debirokratisasi dan usaha-usaha untuk membuat birokrasi berjalan dengan lebih efisien dalam melaksanakan tugas dan fungsinya terutama yang berkaitan dengan pelayanan publik pun menjadi tidak bermakna ketika pada saat yang sama usaha tersebut tidak diimbangi dengan sikap dan perilaku yang konsisten, konsekuen dan penuh komitmen dari para pejabat birokrasinya. Oleh karena itu, pada akhirnya birokrasi justru hanya dianggap sebagai tempat bersarangnya berbagai patologi birokrasi yang merupakan penyakit organisasi modern pada umumnya berupa penggemukan struktur birokrasi dan penambahan jumlah pegawai yang membuat birokrasi itu menjadi gemuk dan lamban, biaya tinggi terutama justru untuk membiayai aparaturnya yang berjumlah sangat banyak dan bukannya untuk melakukan inovasi atau perbaikan dalam pelayanan publik, dan pada saat yang sama, gemuknya struktur birokrasi akan membuatnya sulit berinteraksi dengan lingkungannya.

Sementara itu E. Strauss mengatakan gejala-gejala birokrasi meliputi: terlalu percaya pada preseden, kurang adanya inovasi atau inisiatif untuk melakukan pembaruan atau perbaikan, seringnya melakukan penundaaan terhadap hal-hal yang sebenarnya bisa dilakukan dengan cepat (lamban dalam berbagai urusan), prosedur birokrasi yang panjang dengan terus bertambahnya formulir yang harus diurus masyarakat sebagai penerima layanan (terlalu banyak formalitas), duplikasi usaha dan departementalisme atau ego struktural dimana masing-masing bidang atau bagian merasa dirinya yang paling penting sehingga membuatnya enggan berkoordinasi dengan bagian lain dalam pelaksanaan tugas dan fungsi birokrasi.

Sedangkan Michel Crozier, seorang sarjana Perancis, melihat birokrasi sebagai “suatu organisasi yang tidak dapat memperbaiki tingkah lakunya dengan belajar dari kesalahannya”. Crozier menjelaskan bagaimana regulasi dalam organisasi dapat dipergunakan oleh para individu yang ada di dalam organisasi tersebut untuk memenuhi kepentingan dan kebutuhan mereka sendiri. Hal ini berakibat kelompok-kelompok dengan tingkatan

yang berbeda-beda berusaha mempertahankan situasi dan kondisi yang menguntungkan bagi kelompoknya sendiri-sendiri. Keadaan yang tetap atau *status quo* ini membuat organisasi kehilangan fleksibilitasnya dan berkembang menjadi organisasi yang strukturnya kaku dan tidak luwes sehingga sulit beradaptasi dan menyesuaikan diri dengan lingkungannya.

### 3. Birokrasi sebagai Kewenangan yang Dijalankan oleh Pejabat

Ada keinginan modern untuk memandang demokrasi tidak hanya dalam arti kekuasaan yang dimiliki suatu kelas, melainkan sebagai sebuah kekuasaan yang dimiliki oleh para pemimpin yang diperoleh secara legal dalam proses pemilihan umum yang demokratis untuk selanjutnya dipergunakan bagi kepentingan dan kebaikan seluruh rakyat. pernyataan ini merupakan awal dari wacana dimana dengan jelas argumen normatif dimulai. Argumen ini ingin mengatakan bahwa distribusi kekuasaan apapun, dimana biasanya kekuasaan itu akan terdistribusi secara tidak merata, berusaha untuk dapat memperlihatkan gambaran bahwa demokrasi yang merujuk pada pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat itu benar-benar ada.

Oleh karena itu birokrasi ingin mengesankan cocok dengan, atau bahkan perlu bagi demokrasi. Tetapi jika dipermasalahkan secara sederhana “Siapa yang memiliki kekuasaan?” bukannya “Siapa yang diuntungkan kekuasaan?” maka konsep-konsep birokrasi, monarki atau aristokrasi dapat dilihat sebagai spesifikasi dari sifat kelompok atau individu yang memegang kekuasaan sepanjang masa.

Sayangnya, fakta yang kemudian terlihat tidak sesuai dengan narasi argumentatif yang bersifat ideal tersebut. Birokrasi dalam hal ini juga menunjuk kepada seperangkat peraturan yang dijalankan oleh para birokrat yang merupakan perpanjangan tangan pemerintah dalam kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat. Regulasi-regulasi ini disusun dan ditetapkan dalam rangka mempermudah proses pelayanan publik supaya pelayanan tersebut menjadi lebih mudah, lebih cepat dan lebih murah. Akan tetapi pada kenyataannya sering terjadi penyalahgunaan peraturan-

peraturan tersebut oleh para oknum pejabat birokrasi untuk memenuhi kepentingannya sendiri. Hal ini mengakibatkan masyarakat sebagai penerima pelayanan menjadi apriori dan tidak lagi menghormati peraturan yang ada yang dibuat oleh pejabat publik. Akibatnya kemudian adalah adanya sikap antipati, tidak peduli dan berakhir dengan tindakan-tindakan pelanggaran terhadap regulasi-regulasi yang ada.

Selanjutnya, teori yang paling berpengaruh berkenaan dengan kekuasaan pejabat adalah “hukum besi oligarki” dari Michels. Perkembangan terbaru konsep birokrasi ini dengan demikian tergantung pada modifikasi keabsolutan teori Michels. Ada pendapat umum yang mengatakan bahwa *pertama*, permasalahannya sebenarnya bukanlah terletak dari kondisi apakah para pejabat birokrasi tersebut memiliki kekuasaan atau tidak, tetapi pada kondisi dimana seberapa luas kekuasaan yang mereka miliki; *kedua*, sebagai dampak dari kepemilikan terhadap kekuasaan tersebut, bahwa tipologi suatu pemerintahan sebuah negara akan didasarkan pada kekuasaan relatif yang dimiliki oleh kelompok-kelompok yang berbeda di negara tersebut dan bagaimana kemudian kekuasaan itu terbagi secara seimbang di antara kelompok-kelompok yang berkuasa. Pembagian kekuasaan yang seimbang dan tersebar merata di antara kelompok-kelompok pemilik kekuasaan tersebut akan sangat mewarnai wajah birokrasi negara tersebut. Bisa jadi beberapa masyarakat lebih birokratis daripada yang lain.

#### **4. Birokrasi sebagai Administrasi Negara (Publik)**

Konsep ini memaknai dan memberikan arti yang sama untuk birokrasi dengan administrasi publik. Menurut Delly (2014) administrasi publik adalah proses pengelolaan sumber daya publik yang pemanfaatannya dilakukan untuk kepentingan masyarakat. Sementara birokrasi adalah komponen pelaksana dari administrasi publik yang pelaksanaan tugas dan fungsinya bertujuan agar tujuan pelayanan publik yang terlaksana secara efektif, efisien dan rasional kepada masyarakat dapat tercapai.

Secara paradoksial, pendukung yang paling berpengaruh tentang konsep birokrasi yang nampaknya netral ini adalah

Mussolini. Taylor Cole, orang yang membahas Fasis Italia dalam tahun 1930-an, mendefinisikan birokrasi sebagai berikut: “Istilah birokrasi di sini tidak digunakan dalam arti yang tercela (*individious*) tetapi sekedar mengacu kepada suatu kelompok umat manusia atau para pekerja yang menjalankan fungsi tertentu yang dianggap penting oleh suatu masyarakat.”

Konseptualisasi ini membutuhkan dua pemahaman dari perspektif yang berbeda. Pertama, satu hal yang harus dipahami adalah bahwa aspek birokrasi sebagai kelompok atau perkumpulan adalah penekanan penting yang harus diterapkan dalam pemahaman tentang birokrasi sebagai administrasi publik. Tafsir ini menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi birokrasi adalah menurut fungsi-fungsi yang dijalankan oleh kelompok dan fungsi-fungsi para birokrat itu sendiri. Pemahaman kedua adalah bahwa walaupun fungsi-fungsi yang harus dijalankan oleh para pejabat ini sudah “tertentu”, fungsi-fungsi itu tetap merupakan sesuatu yang tidak terdefiniskan secara jelas. Bahkan, walaupun fungsi itu dianggap penting, sebenarnya tidak jelas siapa yang menganggapnya demikian. Oleh karena itu, jika point kedua ini dicermati lebih lanjut dan ditelaah secara lebih mendalam, ditemukan suatu penjelasan terhadap asumsi yang bersifat penegasan tentang fakta bahwa birokrasi sebenarnya tidak lain adalah sebagai kelompok birokrat.

Identifikasi birokrasi dengan administrasi negara pada tahun-tahun belakangan ini, biasanya menjadi suatu kelompok dalam usaha untuk menjadikan yang tersebut terakhir suatu unit analisis dalam studi-studi perbandingan yang luas atau dalam suatu pendekatan sistem terhadap kehidupan politik pada umumnya. Hasilnya menjadi jauh lebih terpusat pada birokrasi sebagai suatu kelompok penekan dan suatu pengaruh yang ada menurut nilai-nilai kemasyarakatan daripada tas proses-proses administrasi.

Tidak ada suatu definisi formal, tetapi biasanya birokrasi diartikan sebagai sosok para pejabat administrasi, dan setelah elite yang berkuasa, “kelompok pertama yang turut dalam perjuangan politik”. Menurut Albrow (1989) studi terhadap sejarah dupuluh tujuh imperium di dunia, mengggariuskan



suatu klasifikasi birokrasi menurut keterlibatan mereka dalam proses politik, yaitu:

- a. Berorientasi sebagai abdi bagi penguasa dan strata sosial yang utama
- b. Sepenuhnya tunduk kepada penguasa
- c. Otonom dan berorientasi pada keuntungannya sendiri
- d. Berorientasi pada diri sendiri tetapi juga melayani negara (polity) pada umumnya daripada strata tertentu apapun.

#### **5. Birokrasi sebagai Administrasi yang Dijalankan oleh Pejabat**

Konsep umum birokrasi Max Weber (yang berbeda dengan tipe idealnya) secara sederhana disamakan dengan administrasi yang dilaksanakan oleh para pejabat birokrasi yang ditunjuk. Akan tetapi konsep ini sebenarnya secara lebih luas memiliki hubungan dengan suatu kerangka yang kasat mata bagi analisis organisasi dimana dengan kerangka yang eksplisit itu organisasi dilihat sebagai struktur-struktur yang terdiri dari tiga unsur atau komponen. Pertama adalah staf-staf administrasi di dalam birokrasi yang menjalankan otoritas keseharian. Kelompok ini merupakan bagian penting dari birokrasi. Mereka adalah orang-orang yang dipilih melalui proses seleksi untuk kemudian diangkat diangkat untuk menduduki posisi-posisi tertentu di birokrasi, dan mereka inilah yang disebut sebagai birokrat.

Adalah jujur untuk melihat konsep suatu fungsi yang dikhususkan ini sama dengan yang dikenal dalam organisasi-organisasi yang dikenal sebagai administrasi, yang disebut sebagai ini teori birokrasi Weber. Argumen mereka terpusat pada apakah sistem administrasi modern memiliki ciri-ciri umum di samping susunan kepegawaianya yang terdiri dari para pejabat dan apakah ciri-ciri tipe ideal itu merupakan ikhtisar terbaik administrasi modern. Semua organisasi pasti memiliki aparatur birokrasi dan satu hal penting adalah bahwa para birokrat ini telah dipisahkan dalam berbagai jenjang jabatan dan pembagian tugas yang pada prakteknya dilaksanakan dengan teknik-teknik penempatan khusus berdasarkan metode-metode prestise yang telah berlangsung lama di dalam stratifikasi sosial di negara-negara Eropa.

Birokrasi ditemukan di luar maupun di dalam pemerintahan. Persepsi seperti itu merupakan prasyarat penting bagi pengembangan suatu konsep yang cocok untuk semua jenis administrasi. Administrasi dan kebijakan biasanya dibedakan sangat tajam dan sering merupakan suatu hal yang wajar menemukan organisasi-organisasi yang menggabungkan fungsi-fungsi tersebut, misalnya pemerintah sebuah negara. Birokrasi pemerintah atau negara membagi kekuasaan dimana perumusan kebijakan publik dilakukan oleh pejabat politik yang dipilih dalam pemilihan umum dan pelaksanaan kebijakan publik yang sudah dibuat itu dilakukan oleh aparat birokrasi sebagai pelaksananya.

## 6. Birokrasi sebagai Sebuah Organisasi

Organisasi yang dimaksud dalam hal ini adalah organisasi yang mempunyai aturan-aturan yang jelas dan formal di dalam sebuah struktur yang terbentuk secara pasti. Organisasi merupakan suatu sistem yang di dalamnya terdapat tim kerja yang bekerjasama dan melibatkan banyak orang, dimana setiap orang memiliki peran dan fungsi serta tugas yang saling mendukung satu sama lain guna mencapai tujuan yang sudah ditetapkan sebagai tujuan organisasi.

Sebagai sebuah sistem kerjasama, maka ini berarti bahwa organisasi merupakan: *Satu*, sistem yang menyangkut kegiatan dan pekerjaan yang disusun dan dirumuskan secara baik, dimana di dalamnya masing-masing pihak memiliki wewenang atau kekuasaan, tugas, juga tanggungjawab yang membuat semua orang sebagai bagian dari organisasi tersebut dapat bekerjasama dan bekerja bersama secara efektif dan saling mendukung satu sama lain. *Kedua*, sistem penugasan yang berupa pemberian tugas kepada orang-orang di dalam organisasi dilakukan berdasarkan kekhususan bidang kerja masing-masing sesuai dengan kapasitas dan kemampuan orang tersebut. Ketiga, sistem yang ada adalah sistem yang dibuat secara terencana dari suatu bentuk pekerjaan yang dilakukan oleh tim kerja dimana setiap anggota organisasi akan mendapatkan peran tertentu yang harus dia laksanakan sesuai dengan kemampuannya.

Selanjutnya, pandangan trikotomi tentang organisasi yang dikemukakan Weber amat berkaitan dengan citra hierarkis masyarakat pada masanya. Bagi Weber administrasi berarti penyelenggaraan wewenang (otoritas). Menurut pandangan Weber, dalam masyarakat, terdapat kelompok orang yang hanya menerima tatanan dan tidak pernah memiliki kewenangan untuk mengatur tatanan itu.

Meskipun begitu, bagaimana staf administrasi diatur dan diorganisir dengan model tertentu seperti yang disebutnya tipe ideal birokrasi, tidak melibatkan pedoman-pedoman yang mustahil diimplementasikan dalam penyusunan seluruh anggota suatu organisasi. Syarat-syarat yang dipergunakan adalah sesuatu yang mungkin dilaksanakan, seperti misalnya klasifikasi profesional, keterikatan pada waktu secara penuh, pemisahan secara tegas sumber-sumber yang dimiliki individu terhadap sumber-sumber yang berasal dari pekerjaannya, pekerjaan kontraktual dan lain-lain, yang semuanya dapat terjadi pada posisi organisasi apapun. Apabila benar prinsip-prinsip ini bisa dilaksanakan secara umum dan pada saat yang sama dimana distribusi otoritas tersebar di seluruh bagian dan jenjang organisasi, tidak salah bila dikatakan bahwa seluruh struktur itu adalah suatu birokrasi. Bermula dari sub sistem yang kemudian akan bergabung menjadi suatu sistem secara utuh.

## **7. Birokrasi sebagai Masyarakat Modern**

Birokrasi merupakan salah satu ciri dari sebuah masyarakat modern. Bagi masyarakat modern, keteraturan merupakan sebuah keharusan. Keteraturan ini dapat tercapai dengan adanya institusi formal yang melaksanakannya dimana institusi formal tersebut dengan regulasi yang ada dapat mengendalikan perilaku masyarakat yang menyimpang dan tidak sesuai dengan aturan yang ada. Institusi forma itu adakah birokrasi.

Oleh karena itu, birokrasi dapat dipandang sebagai suatu perkembangan yang inheren dalam suatu gagasan yang konsepsinya diletakkan pada syarat yang sama dengan demokrasi, aristokrasi dan monarki. Hal ini juga sama tepatnya dengan menerapkan kata “demokratik” sebagai suatu julukan

bagi suatu masyarakat seperti halnya bagi suatu pemerintahan. Tetapi jika perkembangan ini selalu menjadi sebuah potensial, kita tidak boleh meremehkan kesukaran pada masa awalnya.

Birokrasi muncul dari tradisi barat tentang tipe-tipe masyarakat dan tidak dapat menduduki tempat yang dominan di dalam pemikiran Marxis. Gagasan tentang masyarakat birokratis hanya dapat dikembangkan oleh para non-Marxis. Di antara para penentang Marxisme, ulasan yang paling terkenal terhadap gagasan masyarakat sebagai birokrasi terdapat dalam karya Mosca. Sejak Mosca maka ekspresi pandangan barat yang dikenal amat luas bahwa masyarakat didominasi oleh para birokrat. Sambil menekankan pentingnya kelompok manajerial di dalam perekonomian, dia menandasakan bahwa tidak ada pemisahan yang tajam di antara kelompok manajerial tadi dan pejabat politik. Untuk mengatakan bahwa kelas yang berkuasa adalah para manajerial hampir sama halnya dengan mengatakan kelas yang berkuasa itu adalah birokrasi negara. Perkembangan selanjutnya, pertumbuhan organisasi juga melingkupi sebuah kondisi dimana terjadi birokratisasi masyarakat, dan itu sama dengan masyarakat menjadi sangat birokratis, segelas sesuatu diatur oleh negara.

## **J. Latihan**

1. Apa yang dimaksud konsep modern birokrasi?
2. Jelaskan berbagai perspektif tentang birokrasi!
3. Apa perbedaan pandangan antara Marx dengan Hegel tentang birokrasi?
4. Jelaskan konsep modern tentang birokrasi!

## **BAB II**

# **NEGARA DAN BIROKRASI**

### **A. Negara**

#### **1. Pengertian Negara**

Jika kita ingin mengetahui pengertian negara, perlu dipahami terlebih dahulu mengapa negara ada? Bukankah negara itu sesuatu yang abstrak, karena sebenarnya kita tidak pernah melihat negara Inggris, Korea Selatan, dan Indonesia. Kita hanya melihat benderanya, orang-orang yang menjadi warga negaranya, lambang negaranya, dan mendengar bahasa nasionalnya dipergunakan, lagu kebangsaannya dikumandangkan serta merasakan ideologinya (Syafie, 2009).

Istilah negara dari waktu ke waktu dan di berbagai belahan dunia mendapatkan pengertian yang berbeda dan beragam dari berbagai ahli. Hal ini tampaknya memang sesuatu yang tidak bisa dihindari dan dapat dimengerti, karena para ahli tersebut memiliki sudut pandang yang berbeda dalam memahami konsep dan pengertian tentang Negara. Perbedaan ini juga terjadi karena adanya perbedaan lingkungan dimana mereka hidup, keyakinan agama yang dianutnya, kondisi sosial politik yang berbeda di negara tempat mereka tinggal, serta mazhab ilmu pengetahuan yang mereka pelajari, adalah unsur-unsur yang menjadi faktor yang mempengaruhi keragaman pemikiran tersebut. Keragaman pemikiran seperti itu tentu saja tidaklah saling meniadakan teori-teori tentang negara yang muncul kemudian, melainkan justru akan menambah wawasan dan khazanah pengetahuan. Pemikiran yang beragam dari para ahli tersebut bahkan pada kenyataannya justru saling melengkapi dan menyempurnakan satu sama lain, sehingga persepsi kita mengenai negara pada masa kini menjadi semakin luas, dinamis dan berkembang.

Satu hal yang menarik adalah, meskipun tidak ada kesepakatan dan kesepahaman di antara mereka mengenai konsep negara, namun yang menarik para ahli tersebut ternyata memiliki kesepakatan untuk satu hal yaitu pentingnya keberadaan negara. Mereka sepakat akan perlunya negara, karena secara fungsional peran negara dalam pengelolaan pemerintahan yang paling menonjol adalah fungsi

melaksanakan pemerintahan atau pelaksanaan undang-undang. Hal ini karena masyarakat tidak mungkin melaksanakan pemerintahan, melainkan hanya sebagai pemegang kedaulatan.

Pada proses selanjutnya, terjadi penyerahan hak kedaulatan rakyat tersebut kepada penguasa untuk melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan atau melaksanakan undang-undang. Jalan pikiran seperti ini dapat dipahami karena pemerintah merupakan suatu struktur di dalam negara yang tidak bisa berdiri sendiri, melainkan bertumpu kepada kedaulatan rakyat karena kekuasaan yang dimilikinya berasal dari rakyat. Secara ideal, pemerintah adalah mereka yang memperoleh mandat dari rakyat melalui pemilihan umum dan kemudian dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya berdasarkan kepada kehendak dan aspirasi masyarakatnya. Dalam pemahaman ini, berarti bahwa adalah suatu kewajiban bagi penguasa untuk selalu mndahulukan kepentingan rakyat dan senantiasa mengupayakan supaya kepentingan rakyat tersebut dapat terpenuhi .

Menurut Said (2010), negara adalah institusi yang memiliki kekuasaan dan kekuatan untuk mengatur masyarakat dimana di dalamnya juga terdiri dari bagian-bagian kecil yang menajdi obyek yang diperintah. Lebih lanjut Hugo de Groot menagtakan bahwa nrgara adalah suatu persekutuan yang sempurna yang terdiri atas orang-orang yang merdeka untuk meperoleh perlindungan hukum (Syafie, 2009).

Sementara menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia pengertian negara adalah organisasi di suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyat; kelompok sosial yang menduduki wilayah atau daerah tertentu yang diorganisasi di bawah lembaga politik dan pemerintah yang efektif, mempunyai kesatuan politik, berdaulat sehingga berhak menentukan tujuan nasionalnya. Konsepsi Kelsen mengenai negara menekankan bahwa negara merupakan suatu gagasan tekhnis semata-mata yang menyatakan fakta bahwa serangkaian kaidah hukum tertentu mengikat sekelompok individu yang hidup dalam suatu wilayah teritorial terbatas (Starke, 1989).

Menurut Ndraha (2010) yang jelas negara merupakan sebuah organisasi formal. Negara merupakan suatu lembaga, yaitu satu

sistem yang mengatur hubungan yang ditetapkan oleh manusia antara mereka sendiri sebagai satu alat untuk mencapai tujuan yang paling pokok di antaranya ialah satu sistem ketertiban yang menaungi manusia dalam melakukan kegiatan (Brierly, 1996). Negara adalah lanjutan dari keinginan manusia hendak bergaul antara seorang dengan orang lainnya dalam rangka menyempurnakan segala kebutuhan hidupnya (Samidjo, 1986). Jadi bisa dikatakan bahwa negara adalah sebuah organisasi atau badan tertinggi yang memiliki kewenangan untuk mengatur perihal yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat luas serta memiliki kewajiban untuk mensejahterakan, melindungi dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Negara dapat dipandang sebagai suatu organisasi dalam suatu wilayah yang memiliki kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyatnya. Dalam pengertian yang lain, negara didefinisikan sebagai alat dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat. Kita dapat juga menyebut negara sebagai suatu wilayah yang terdiri dari penduduk yang diperintah untuk mencapai satu kedaulatan.

Secara etimologis istilah “negara” merupakan terjemahan dari kata-kata asing, yaitu *state* (bahasa Inggris), *staat* (bahasa Jerman dan Belanda), dan *etat* (bahasa Prancis). Kata *state*, *staat*, dan *etat* itu diambil oleh orang-orang Eropa dari bahasa Latin pada abad ke-15, yaitu dari kata *statum* atau *status* yang berarti keadaan yang tegak dan tetap, atau sesuatu yang bersifat tetap dan tegak. Istilah negara ini muncul bersamaan dengan munculnya istilah *Lo Stato* yang dipopulerkan Niccolo Machiavelli lewat bukunya *Il Principe*. Saat itu, *Lo Stato* didefinisikan sebagai suatu sistem tugas dan fungsi publik dan alat perlengkapan yang teratur dalam wilayah tertentu.

Negara adalah wilayah di permukaan bumi bahwa kekuasaan baik politik, militer, ekonomi, sosial dan budaya yang diatur oleh pemerintah berada di daerah. negara juga merupakan daerah yang memiliki sistem atau aturan yang berlaku bagi semua individu di wilayah tersebut, dan berdiri secara independen. persyaratan utama adalah untuk memiliki keadaan rakyat, memiliki wilayah, dan memiliki pemerintahan yang berdaulat. sedangkan kebutuhan sekunder mendapat pengakuan dari negara lain.

Di Indonesia sendiri, istilah “Negara” berasal dari bahasa Sanssekerta *nagara* atau *nagari*, yang berarti kota. Sekitar abad ke-5, istilah *nagara* sudah dikenal dan dipakai di Indonesia. Hal ini dibuktikan oleh adanya penamaan Kerajaan Tarumanegara di Jawa Barat. Selain itu, istilah *nagara* juga dipakai sebagai penamaan kitab Majapahit Negara Kertagama yang ditulis Mpu Prapanca. Jadi, istilah “negara” sudah dipakai terlebih dahulu di Indonesia jauh sebelum bangsa Eropa.

Berdasarkan pemahaman tentang negara seperti yang telah diuraikan di atas, maka jelaslah bahwa negara itu adalah suatu organisasi yang besar, organisasi yang kompleks, organisasi yang rumit untuk dikelola karena banyaknya komponen di dalamnya, seperti wilayah, warga negara, penguasa atau pemerintahannya, ada regulasi atau peraturan yang mengikat ke semua komponen itu secara terpadu dan dikemas dalam sebuah bingkai yang disebut birokrasi pemerintahan.

Said (2010) menegaskan bahwa pemahaman mengenai makna negara ini sangat penting untuk dijelaskan dalam hubungannya dengan birokrasi berdasarkan pemikiran atas dua hal yang menjadi alasannya. Pertama, semua birokrasi dalam pengertian pelayanan publik erat kaitannya dengan negara, karena keberadaan dan arah birokrasi akan selalu mengikuti arah politik dan kebijakan negara. Kedua, negara merupakan rumah utama dari birokrasi dalam ranah publik dimana dia berperan sebagai penyelenggara pelayanan publik.

## **2. Tujuan Negara**

Ketika sebuah negara terbentuk dan memproklamkan kemerdekaannya, negara baru tersebut pasti pada saat yang sama sudah merumuskan pula apa yang menjadi tujuan negaranya. Setiap negara tentu memiliki tujuan yang ingin dicapainya, dimana tujuan ini bisa saja berbeda-beda dan tidak sama antara negara yang satu dengan negara yang lainnya. Hal ini karena apa yang ingin dicapai oleh sebuah negara merdeka, pasti disesuaikan dengan pandangan hidup dan landasan hidup negara yang bersumber pada nilai-nilai luhur yang dimiliki oleh negara tersebut sepanjang sejarah bangsanya. Tujuan ini sangat dipengaruhi oleh tempat, sejarah dan



proses terbentuknya negara tersebut, dan pengaruh dari pendiri negara yang bersangkutan. Setiap negara, pasti memiliki tujuan yang dirumuskan oleh para pendiri negara tersebut ketika mereka memproklamkan kemerdekaan negaranya.

Meskipun setiap negara memiliki tujuan yang sangat mungkin berbeda dengan tujuan negara lain, tapi secara umum ada satu hal yang sama yang ingin dicapai oleh seluruh negara dan biasanya merupakan cita-cita yang ingin diraih oleh negara-negara merdeka tersebut, yaitu terciptanya kesejahteraan dan kebahagiaan bagi seluruh rakyatnya. Selanjutnya, tujuan negara menjadi suatu pedoman dalam penyusunan dan pengendalian semua alat perlengkapan negara dalam rangka mengatur kehidupan rakyatnya.

Apapun bentuk sebuah negara dan sistem pemerintahan yang dipilihnya, secara ideal, tujuan sebuah negara ketika dibentuk adalah memebrikan kesejahteraan kepada seluruh warga negaranya. Indonesia sebagai sebuah negara yang lahir pada tanggal 17 Agustus 1945 tidak lepas dari tujuan ideal tersebut. Para pendiri negara merumuskan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang kemudian dituangkan dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat yang kalimat-kalimatnya adalah sebagai berikut:

1. melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. memajukan kesejahteraan umum,
3. mencerdaskan kehidupan bangsa, dan
4. ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dalam rangka mewujudkan dan mencapai tujuan-tujuan negara Indonesia tersebut, dibutuhkan segala usaha yang tidak hanya dilakukan pemerintah, namun juga harus dilakukan oleh seluruh komponen rakyat Indonesia.

Usaha pencapaian tujuan negara tentu bukan hal yang mudah. Dibutuhkan kerja keras dari semua komponen bangsa. Dalam rangka pencapaian tujuan tersebut, negara membentuk organisasi yaitu pemerintah. Pemerintah bentukan negara ini memiliki tugas

dan kewajiban untuk menjamin bahwa semua kegiatan akan berada pada jalur yang sama dalam rangka pencapaian tujuan negara yang sudah dirumuskan oleh para pendiri negara. Selanjutnya untuk melaksanakan tugas tersebut, pemerintah membentuk sebuah struktur yang disebut birokrasi.

Birokrasi baru bekerja sesudah kelahiran sebuah negara, begitu negara itu secara legal formal berdiri. Birokrasi bekerja untuk negara, itulah konsep yang dikenal dalam ilmu negara. Birokrasi merupakan alat negara dan pemerintahan dalam berbagai manajemen pemerintahan, yang bertugas menjalankan tugas dan fungsi negara dalam rangka mencapai tujuan negara yang biasanya sudah dirumuskan pada saat sebuah negara dibentuk oleh para *funding father* nya.

### **3. Fungsi Negara**

Negara adalah sebuah organisasi kekuasaan yang dibentuk untuk menjalankan tugas-tugas yang tercantum dalam konstitusinya. Negara dapat juga diartikan sebagai sebuah daerah atau wilayah yang berada di atas permukaan bumi yang memiliki kedaulatan baik yang berbentuk kedaulatan politik, kedaulatan ekonomi, kedaulatan sosial, maupun kedaulatan budaya. Negara bisa juga dipahami sebagai suatu bentuk organisasi yang memiliki kekuatan militer yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintahan.

Fungsi negara menunjuk kepada apa yang harus dilakukan oleh negara dalam rangka mencapai tujuan yang sudah ditetapkan oleh para pendiri negara pada saat negara tersebut merdeka. Fungsi negara merupakan suatu gambaran yang berhubungan dengan hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas negara. Oleh karena itu fungsi negara dengan kata lain dapat dikatakan sebagai tugas dan kewajiban yang harus dijalankan negara dalam mengurus rumah tangga negara dalam rangka mencapai tujuan negara yang menjadi tugasnya yang dalam hal ini pelaksanaannya adalah pemerintah yang sudah dibentuk negara.

Fungsi-fungsi negara tersebut secara umum bisa dibedakan menjadi empat bidang yang berbeda yaitu fungsi negara dalam pelaksanaan keamanan dan ketertiban , fungsi negara dalam

mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, fungsi negara dalam pertahanan dan keamanan serta fungsi negara dalam menegakkan keadilan. Berikut adalah penjelasan dari fungsi-fungsi negara tersebut.

1. Fungsi negara dalam melaksanakan penertiban (*Law And Order*)

Fungsi negara yang pertama adalah fungsi pengaturan dan ketertiban. Fungsi ini sangat penting, terutama dalam mencegah bentrokan-bentrokan maupun pertikaian dan penyebab tawuran yang mungkin timbul dalam masyarakat yang menjadi salah satu faktor penghalang proses tercapainya tujuan-tujuan negara. Dalam hal ini negara harus membuat sebuah peraturan perundang-undangan atau regulasi, sehingga dalam menjalankan kebijakan memiliki landasan yang kuat untuk membentuk tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan juga bernegara.

2. Fungsi negara dalam mencapai kemakmuran dan kesejahteraan

Fungsi ini semakin penting seiring berjalannya waktu, terutama bagi negara yang menganut paham negara kesejahteraan (*welfare state*). Maksudnya negara berupaya agar masyarakat dapat hidup dan sejahtera, terutama dibidang ekonomi dan sosial masyarakat. Untuk itu, negara melakukan berbagai macam upaya seperti pembangunan di segala bidang serta berusaha untuk selalu menciptakan kondisi perekonomian yang selalu stabil. Salah satunya adalah mengeksplorasi sumber daya alam yang dimiliki untuk kemudian didistribusikan secara adil dan proporsional kepada seluruh rakyat dalam rangka meningkatkan taraf hidup masyarakat menjadi lebih makmur dan sejahtera.

3. Fungsi negara dalam pertahanan dan keamanan

Fungsi ini diperlukan untuk menjaga kemungkinan terjadinya intervensi bangsa lain dari luar negeri maupun ancaman dari dalam negeri. Fungsi negara yang satu ini sangat penting karena menyangkut keberlangsungan sebuah negara tersebut. Berkaitan erat dengan kedaulatan yang dimiliki sebuah negara. Negara harus mampu melindungi

rakyatnya, wilayah dan pemerintahannya dari berbagai ancaman, tantangan, serangan dan gangguan baik dari dalam negeri berupa gangguan keamanan dan ketertiban, maupun dari luar negeri berupa rongrongan dan tekanan dari negara lain. Oleh karena itu, penting bahwa negara harus dilengkapi dengan alat-alat pertahanan berupa persenjataan yang lengkap dan canggih serta satuan militer yang terlatih dan tangguh untuk menjamin kedaulatan negara dari gangguan negara lain. Rongrongan dari negara lain ini tidak hanya bersifat politis berupa intervensi militer negara asing ke negara tersebut, tapi bisa juga rongrongan di bidang ekonomi seperti pencurian kekayaan alam yang dimiliki negara tersebut. Untuk konteks Indonesia bisa dicontohkan kasus-kasus pencurian ikan di perairan Indonesia oleh kapal-kapal nelayan asing.

#### 4. Fungsi negara dalam penegakan keadilan

Keadilan adalah faktor penting yang harus mendapatkan perhatian khusus dari negara. Oleh karena itu, fungsi penegakan keadilan adalah fungsi negara yang sangat penting. Dalam pelaksanaannya, fungsi ini biasanya dilakukan oleh badan penegak hukum yang dibentuk oleh negara, khususnya badan-badan peradilan. Negara harus dapat menegakkan keadilan dengan cara melaksanakan hukum secara tegas dan tanpa adanya diskriminasi terhadap semua rakyat. Negara berkewajiban untuk menjamin adanya keadilan di depan hukum terhadap semua orang tanpa adanya perbedaan atau keberpihkan pada kepentingan tertentu. Hal ini berarti bahwa semua orang memiliki kedudukan yang sama di depan hukum, lepas dari perbedaan status yang dimilikinya. Kendala dari pelaksanaan fungsi ini adalah fakta bahwa hukum masih sering bermuka dua. Di satu sisi hukum begitu garang ketika berhadapan dengan rakyat kecil, tapi begitu lunak ketika harus berhadapan dengan kelompok kaya atau kelompok yang memiliki kekuasaan di masyarakat. Bahkan jargon yang ada mengatakan bahwa hukum itu tajam ke bawah tapi tumpul ke atas.

Sementara itu, para ahli adri berbagai bidang juga memiliki berbagai pendapat tentang fungsi-fungsi negara.

John Locke sebagai seorang filsuf dari Inggris, membagi fungsi negara menjadi tiga antara lain sebagai berikut:

1. Fungsi legislatif, yaitu fungsi negara dalam pembuatan regulasi berupa undang-undang
2. Fungsi eksekutif, yaitu fungsi negara membuat peraturan atau regulasi yang mengoperasionalkan undang-undang yang biasanya masih bersifat umum dan mengadili para pelanggar peraturan tersebut
3. Fungsi federatif, yaitu mengurus urusan luar negeri yang berkaitan dengan hubungan negara dengan negara lain, serta urusan perang dan damai atau masalah-masalah lain yang berkaitan dengan kedaulatan negara.

Sementara itu Montesquieu, pemikir politik asal Prancis yang terkenal dengan teorinya tentang pembagian kekuasaan negara yang dikenal dengan istilah Trias Politica, membagi fungsi negara ke dalam tiga tugas pokok yang menjadi kewajiban yang harus dilaksanakan negara, antara lain sebagai berikut:

1. Fungsi legislative, yaitu fungsi dalam pembuatan undang-undang
2. Fungsi eksekutif, yaitu melaksanakan undang-undang termasuk di dalamnya membuat regulasi yang bersifat lebih operasional sebagai panduan teknis pelaksanaan undang-undang yang ada.
3. Fungsi yudikatif, yaitu fungsi pengawasan agar setiap peraturan ditaati oleh masyarakat, sekaligus fungsi mengadili bila terjadi pelanggaran terhadap peraturan yang ada oleh anggota masyarakat.

Mirip dengan apa yang disampaikan oleh Montesquieu, Van Vollenhoven seorang antropolog Belanda yang dijuluki sebagai “Bapak Hukum Adat” menyampaikan pendapatnya bahwa fungsi negara terbagi menjadi empat bidang yang dikenal dengan istilah

catur praja, yang penjelasannya adalah sebagai berikut:

1. *Bestuur*, yaitu fungsi menyelenggarakan pemerintahan dalam menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan dalam kegiatan pembangunan maupun dalam rangka pemberian pelayanan publik kepada masyarakat
2. *Rechtspraak*, yaitu fungsi mengadili terhadap para pelanggar peraturan-peraturan yang ada
3. *Regeling*, yaitu fungsi membuat peraturan perundang-undangan dan regulasi lain untuk menjamin bahwa ada peraturan yang mengatur semua aspek kehidupan masyarakat sehingga kehidupan berbangsa dan bernegara bisa berjalan dengan tertib dan terkontrol dimana semua rakyat terjamin pemenuhan haknya
4. *Politie*, yaitu fungsi menjaga ketertiban dan keamanan. Menjaga ketertiban berarti mengatasi gangguan keamanan yang berasal dari dalam negeri, sedangkan menjaga keamanan lebih berkonotasi menjaga kedaulatan negara dari gangguan yang berasal dari luar negeri atau gangguan yang berasal dari negara lain.

Jadi secara umum, fungsi negara bisa dirumuskan sebagai berikut:

1. Fungsi internal, yaitu fungsi negara yang berkaitan dengan usaha negara dalam memelihara ketertiban, keamanan, ketentraman dan perdamaian dari berbagai ancaman dan gangguan dalam rangka memberikan perlindungan terhadap semua warga masyarakat
2. Fungsi eksternal, yaitu fungsi negara yang berhubungan dengan upaya mempertahankan kemerdekaan dan kedaulatan negara. Dengan kata lain, dalam hal ini negara mampu mengatasi segala ancaman atau serangan yang berasal dari luar negeri. Ancaman ini tidak selalu bersifat politik, tapi bisa juga berbentuk ancaman yang berupa intervensi ekonomi dan budaya dari negara lain.
3. Fungsi fakultatif, yaitu fungsi negara yang dapat dilaksanakan dengan mewujudkan kesejahteraan umum di

seluruh bidang kehidupan bagi seluruh rakyat, baik dari segi politik, sosial, ekonomi, moral, maupun intelektual.

Berdasarkan paparan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa fungsi negara berkaitan dengan dua bidang besar yaitu fungsi reguler dan fungsi sebagai *agent of development*.

Fungsi reguler adalah merupakan fungsi utama pemerintah yang berkaitan langsung dengan masyarakat. Oleh karena itu, pelaksanaan fungsi utama ini yaitu bagaimana pemerintah melaksanakan tugas yang mempunyai dampak langsung dan pengaruhnya langsung dirasakan oleh seluruh masyarakat. Artinya, dampak dari pelaksanaan fungsi ini akan langsung dirasakan oleh masyarakat. Masyarakat akan langsung merasakan bila pemerintah menjalankan fungsi itu dengan baik dan sebaliknya ketika fungsi itu tidak dilaksanakan dengan baik oleh pemerintah, masyarakatpun akan langsung merasakan dampaknya. Fungsi reguler pemerintah adalah sebagai berikut:

1. Fungsi *political state*

Fungsi ini merupakan kewajiban negara yang pertama kali muncul setelah negara tersebut lahir. Aspek yang termasuk dalam fungsi ini adalah: *Pertama*, pemeliharaan ketenangan dan ketertiban. Tujuan dari pelaksanaan fungsi ini adalah dalam rangka menanggulangi tindakan baik secara preventif maupun secara represif terhadap gangguan yang berasal dari dalam negeri yang dilakukan oleh masyarakat negara itu sendiri. Seperti kriminalisme, konflik sosial, juga gerakan-gerakan separatis yang ingi memisahkan diri dari negara. *Kedua*, pertahanan dan keamanan (*security*). Pelaksanaan fungsi ini diperuntukkan terhadap ancaman dan agresi dari pihak luar yang membahayakan eksistensi negara itu sendiri. Agresi itu bisa berupa sesuatu yang yaitu adanya usaha pengambil alihan wilayah negara oleh negara lain, bisa juga agresi yang tidak kasat mata seperti agresi di bidang ekonomi, sosial dan budaya.

2. Fungsi diplomatik,

Pemerintah menjalankan fungsi ini dimaksud agar adanya persahabatan dengan negara-negara lainnya terutama negara tetangga. Sebagai sebuah entitas, negara tidak mungkin bisa hidup sendiri tanpa berhubungan dengan negara lain. Hal ini disebabkan karena tidak ada satu negarapun yang mampu memenuhi semua kebutuhannya sendiri tanpa kerja sama dengan negara lain. Kalaupun ada negara yang memiliki sumber daya alam yang sangat kaya dan berlimpah sehingga mampu memenuhi kebutuhan seluruh rakyatnya, negara itu tetap harus menjalin hubungan dengan negara lain. Hubungan itu bukan untuk dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakatnya, tapi untuk menjaga kedaulatannya, karena kedaulatan sebuah negara bukan hanya berdasarkan pengakuan dari negara pemilik kedaulatan itu, tetapi juga berdasarkan pengakuan negara-negara lain atau kedaulatan tersebut. Inilah yang merupakan poin terpenting dari fungsi diplomatik, bagaimana negara harus berhubungan dengan negara lain. Dalam berhubungan dengan negara lain ini harus dijamin adanya landasan persahabatan yang bertanggung jawab, bukan atas dasar saling menekan satu sama lain. Setiap negara secara beretika akan saling menghormati kedaulatan masing-masing pihak, sehingga dapat dihindari terjadinya pemaksaan kepentingan satu negara terhadap negara yang lain. Hubungan dalam koridor saling menghormati ini sangat penting karena ketika suatu negara memaksakan kepentingannya kepada negara lain dengan mempergunakan pengaruh yang dimilikinya terhadap negara tersebut (biasanya berkaitan dengan masalah hutang piutang antar negara) maka sebenarnya dia sudah melakukan intervensi terhadap kedaulatan negara yang bersangkutan.

### 3. Fungsi sebagai sumber hukum

Fungsi Negara sebagai sumber hukum adalah pemerintah harus bertindak adil terhadap warga negaranya dan



melindungi hak/harta benda setiap warganya terhadap gangguan anggota masyarakat lainnya.

Dalam pelaksanaan fungsinya, negara harus dapat menjamin adanya rasa keadilan dalam masyarakat. Dalam konteks ini negara memiliki kewajiban untuk mengatur tata cara bernegara dan bermasyarakat, supaya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dapat menghindari adanya konflik-konflik yang bisa terjadi di antara berbagai kelompok kepentingan yang ada di dalam masyarakat. Setiap persoalan dan konflik yang terjadi di antara kelompok atau individu dalam masyarakat, maupun antara masyarakat dengan negara itu sendiri harus dapat diselesaikan secara hukum yang berlaku. Di samping itu, perilaku pemerintahpun harus mencerminkan keataatan kepada hukum yang ada. Hal ini berarti bahwa semua tindakan pemerintah dalam melaksanakan semua kegiatan dalam menjalankan tugas dan fungsinya harus berlandaskan atas aturan main yang diatur oleh kaidah-kaidah hukum. Penegakan hukum harus dilaksanakan dengan seadil-adilnya tanpa melihat siapa yang berhadapan dengan hukum tersebut. Pemerintah dalam pelaksanaan fungsi ini harus bisa menjamin bahwa hukum akan berlaku sama kepada siapapun yang berhadapan dengannya.

4. Fungsi administrasi (*administrative*)

Negara dalam melaksanakan fungsi administratif pada prinsipnya adalah melaksanakan fungsinya atas dasar mandat yang diperolehnya dari rakyat. Oleh karena itu, pelaksanaan fungsi ini harus dibangun dalam perspektif bahwa ada penitikberatan pada kekuatan di tangan rakyat dan pemerintah hanyalah pihak yang menerima pendelegasian kekuasaan yang diberikan oleh rakyat melalui wakil-wakilnya di lembaga legislatif.

Dasar pemikiran bahwa kekuasaan itu sebenarnya milik rakyat dan negara hanya menerima mandat

untuk mempergunakan kekuasaan itu untuk sebesar-besarnya kepentingan rakyat, mengharuskan pula agar negara berkewajiban juga menata birokrasinya, demi mewujudkan tujuan negara yang sebenarnya merupakan manifestasi dari keinginan seluruh rakyat negara tersebut. Oleh karena itu, penataan birokrasi yang dilakukan bukanlah semata-mata atas dasar keinginan negara, melainkan selalu bersumber pada aturan hukum yang ada dan tidak lain demi kepentingan masyarakat. Pembatasan kekuasaan birokrasi juga menjadi agenda penting dalam pelaksanaan fungsi ini.

Selanjutnya adalah fungsi pemerintah sebagai pelaksana pembangunan atau *agent of development*. Pemerintah sebagai *agent of development* mempunyai tujuan utama yaitu menjaga kedaulatan dan meningkatkan kemakmuran masyarakatnya, antara lain meliputi pemeliharaan keamanan dan pertahanan, menegakkan keadilan, menjalankan pekerjaan umum dan memfasilitasi kegiatan masyarakatnya dalam mencapai kesejahteraan hidup (Soedjito, 2010).

Sebagai *agent of development* yang bertugas mewujudkan kemakmuran dan keadilan bagi seluruh rakyat, pemerintah berperan sebagai stabilitator antara lain dengan melakukan hal-hal sebagai berikut :

1. Stabilitas Politik, pemerintah menciptakan suasana politik yang aman dan tentram dan menghilangkan rongrongan, baik yang berasal dari faktor ekonomi maupun ideologi.
2. Stabilitas ekonomi, pemerintah menstabilkan perekonomian melalui :
  - a. Penekanan laju inflasi,
  - b. Peningkatan pendapatan masyarakat,
  - c. Peningkatan produktivitas masyarakat,
  - d. Stabilisasi harga, dan
  - e. Penciptaan lapangan kerja.
3. Stabilitas Sosial Budaya, pemerintah menghilangkan kebiasaan/ kebudayaan yang dapat menghambat

pembangunan dan menggantikannya tetapi tidak mengurangi kepribadian bangsa Indonesia.

4. Pemerintah sebagai Inovator, peranan pemerintah sebagai Inovator sangat diperlukan, baik secara makro maupun mikro. Melalui peranan inilah dapat diciptakan ide-ide baru terutama yang berhubungan dengan pembangunan.

Dalam pemerintahan modern, fungsi Pemerintah dapat diklasifikasikan dalam tiga golongan besar yaitu: fungsi alokasi, fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi.

1. Fungsi alokasi

Fungsi alokasi adalah fungsi pemerintah dalam alokasi sumber-sumber ekonomi. Fungsi ini sangat penting karena hampir tidak ada negara yang memiliki sumber daya yang sangat beragam dengan jumlah yang berlimpah sehingga mampu memenuhi semua kebutuhan rakyatnya sendiri. Pada kenyataannya hampir semua negara memiliki sumber daya yang sangat terbatas. Oleh karena itu pemerintah harus mengelola sumber daya yang ada dengan sebaik-baiknya berdasarkan pemikiran dan perhitungan yang tepat agar dapat dimanfaatkan secara optimal untuk kepentingan negara. Pemerintah harus bisa berhitung dengan tepat dan cermat untuk kemudian menentukan seberapa besar dari sumber daya yang dipunyai akan dipakai untuk berinvestasi, seberapa banyak yang akan digunakan untuk memproduksi barang-barang publik, dan seberapa besar akan digunakan untuk memproduksi barang-barang individu.

Pemerintah harus menentukan jumlah minimal dari barang-barang publik yang diperlukan warganya karena pemerintah harus mampu memenuhi kebutuhan minimum semua warga negara. Selanjutnya pemerintah harus juga menghitung, seberapa besar jumlah barang publik yang harus disediakan oleh pemerintah, dan seberapa besar yang dapat disediakan oleh rumah tangga perusahaan (swasta) karena tidak semua barang dan jasa yang ada terutama yang berkaitan dengan kebutuhan rakyat banyak

dapat disediakan oleh sektor swasta. Barang dan jasa yang tidak dapat disediakan oleh sistem pasar ini disebut barang publik, yaitu barang yang tidak dapat disediakan melalui transaksi antara penjual dan pembeli. Sistem pasar tidak dapat menyediakan barang/jasa tertentu meskipun barang/jasa itu dibutuhkan orang banyak, oleh karena manfaat dari adanya barang tersebut tidak hanya dirasakan secara pribadi oleh orang-orang yang mau membayarnya, akan tetapi juga bisa dinikmati oleh orang lain, bahkan orang yang tidak ikut membayarnya. Pada kondisi inilah maka negara memiliki kewajiban untuk menyediakan barang/jasa publik itu untuk semua orang tanpa kecuali.

- Ciri-ciri barang/jasa kolektif/publik:

- *Non-rivalry* (tidak bersaing)

Konsumsi seseorang tidak akan mengurangi tersedianya barang/jasa itu bagi seseorang atau sekelompok orang lain untuk turut mengkonsumsinya. Artinya adalah sejumlah orang dapat mengkonsumsinya secara simultan (bersama-sama) dan konsumsi yang dilakukan terhadap barang tersebut tidak akan mengurangi jumlah yang tersedia bagi orang lain.

- *Non-exclusion*

Penyediaannya tidak dapat dibatasi pada orang-orang yang bisa/mau membayar saja sehingga tidak dapat ditarik dari konsumsi apabila ada sebagian orang yang menolak untuk membayarnya. Artinya kita tidak bisa membatasi kefaedahan barang publik itu pada orang-orang tertentu yang sanggup/mau membayar saja.

- Ciri-ciri barang/jasa privat (*exclusion principle*)

Prinsip yang mengatakan bahwa seseorang yang tidak bersedia melakukan pembayaran dapat dikecualikan atau dikeluarkan dari penggunaan barang/jasa tersebut.

## 2. Fungsi Distribusi

Permasalahan ketimpangan distribusi pendapatan dan kemiskinan absolut merupakan ukuran untuk melihat keadilan ekonomi dalam masyarakat. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi belum dikatakan berhasil untuk menghilangkan atau mengurangi luasnya kemiskinan absolut di negara-negara berkembang jika ketimpangan distribusi pendapatan masih terjadi. Pembangunan ekonomi jelas mempengaruhi tingkat kemakmuran suatu negara, namun pembangunan ekonomi yang sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar tidak akan secara otomatis membawa kesejahteraan kepada seluruh lapisan masyarakat.

Pengalaman negara maju dan berkembang membuktikan bahwa meskipun mekanisme pasar mampu menghasilkan penumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja yang optimal, tetapi negara-negara tersebut masih menghadapi masalah ketimpangan distribusi pendapatan dan masalah kesejahteraan sosial, seperti kemiskinan, pengangguran, dan ketelantaran.

Oleh karena itu, salah satu tugas pemerintah adalah berupaya untuk mendistribusikan pendapatan atau kekayaan agar supaya masyarakat sejahtera. Tetapi bagaimanapun juga upaya ini tidaklah mudah karena banyak factor yang mempengaruhi perolehan pendapatan, misalnya kepemilikan factor produksi, permintaan dan penawaran factor produksi, system warisan dan kemampuan seseorang. Distribusi pendapatan dan kekayaan melalui pasar walau efisien namun tidak adil, sehingga pemerintah harus campur tangan. Untuk itu Pemerintah harus membuat kebijakan-kebijakan agar alokasi sumber daya ekonomi dilaksanakan secara efisien.

Berbagai kebijakan yang bisa dilakukan pemerintah dalam upaya mendistribusikan kekayaan negara agar bisa terdistribusi secara baik dan merata kepada seluruh rakyat adalah dengan berbagai kebijakan di bawah ini. Perpajakan

a. Pemberian subsidi kepada anggota masyarakat atau

kelompok masyarakat yang membutuhkan.

- b. Melakukan usaha dalam rangka mengentaskan kemiskinan, terutama kemiskinan absolut yang ada di masyarakat
  - c. Pemerataan peningkatan kemampuan antar daerah dengan melakukan transfer penghasilan dari daerah kaya ke daerah miskin yang pelaksanaannya diatur dengan undang-undang
  - d. Pemberian bantuan dana pendidikan untuk menjamin semua anak bisa bersekolah
  - e. Pemberian bantuan dana kesehatan, dan lain-lain
3. Fungsi stabilitas

Pemerintah dengan kebijaksanaan fiskal perlu mempertahankan atau mencapai tujuan seperti kesempatan kerja yang tinggi, stabilitas tingkat harga, rekening luar negeri yang baik serta tingkat pertumbuhan yang memadai. Pada pemerintahan modern saat ini, hampir semua Negara menyerahkan roda perekonomian kepada pihak swasta/ perusahaan.

Pemerintah lebih berperan sebagai stabilisator, untuk menjaga agar perekonomian berjalan normal yaitu dengan cara:

1. Menjaga agar permasalahan yang terjadi pada satu sektor perekonomian tidak merembet ke sektor lain.
2. Menjaga agar perekonomian kondusif (inflasi terkendali, sistem keamanan terjamin, dan kepastian hukum terjaga ).

Tanpa adanya campur tangan pemerintah perekonomian akan tidak terkendali sehingga nantinya akan menimbulkan penganguran tenaga kerja yang akan mengganggu stabilitas ekonomi. Untuk itu Pemerintah dapat melakukan kebijaksanaan moneter dengan menerapkan kebijakan pasar terbuka, dan lain-lain.

## B. Birokrasi Pemerintahan

Istilah birokrasi sering sekali dikaitkan dengan organisasi pemerintahan, padahal sebenarnya, konsep birokrasi yang digagas Max Weber itu bisa terjadi tidak hanya di organisasi pemerintah, akan tetapi bisa juga terjadi di organisasi non pemerintah atau swasta. Meskipun demikian adalah menarik untuk mencermati bahwa memang ada hubungan yang sangat erat antara pemerintah di satu sisi dengan birokrasi di sisi lain. Faktanya, birokrasi dengan tipe ideal secara utuh seperti yang diwacanakan Weber, lebih sering kita temukan di dalam organisasi pemerintahan, bukan di organisasi swasta.

Dalam perkembangannya kemudian, birokrasi pemerintahan sering dipersepsikan sebagai *official kingdom* atau kerajaan pejabat. Dimana raja-rajanya adalah para birokrat yang di dalamnya terdapat yuridiksi, yaitu setiap birokrat memiliki tugas pokok dan fungsi masing-masing, mereka bekerja pada tatanan hierarki berdasarkan senioritas dan prestasi sesuai dengan kompetensinya masing-masing, dimana pola komunikasi dan penugasan mereka didasarkan pada dokumen tertulis yang berkekuatan hukum (Thoha,2008).

Pada saat yang sama, birokrasi pemerintah menjadi garda terdepan yang bersentuhan langsung dengan masyarakat dalam rangka pemberian pelayanan umum (Ismail, 2009). Wajah birokrasi adalah cerminan wajah pemerintah. Oleh karena itu, birokrasi pemerintah harus bersikap netral baik dari sisi politik yaitu bukan merupakan salah satu kekuatan politik yang berkuasa, maupun dari segi administratif. Sebab kalau birokrasi pemerintah menjadi kekuatan politik maka akan sangat sulit baginya untuk bersikap netral, yaitu tidak memihak kepada kekuatan/aliran politik tertentu. Padahal dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat, birokrasi pemerintah dituntut untuk bisa bersikap adil terhadap siapapun tanpa memihak kepada kelompok tertentu. Hal ini bertujuan agar pelayanan publik bisa diterima oleh seluruh masyarakat tanpa membedakan afiliasi politik mereka, sehingga akan ada jaminan bahwa semua warga negara mendapatkan pelayanan yang sama dari birokrasi tanpa adanya pembedaan atau pengistimewaan kelompok yang satu dari kelompok yang lain.

Lebih lanjut Ismail mengatakan (Ismail, 2009) bahwa dalam pemberian pelayanan publik kepada masyarakat, birokrasi harus mampu mewujudkan pelayanan publik yang efektif dan efisien, sehingga kualitas pelayanan akan tercermin di dalamnya. Akan tetapi, apabila ada tugas yang berat dan sangat luas sehingga birokrasi tidak dapat menjalankannya sehingga pelayanan itu menjadi terkesan lambat, maka atas pertimbangan kecepatan dan kelancaran dalam pelayanan untuk menjaga kualitas pelayanan itu sendiri, perlu adanya swastanisasi birokrasi pemerintahan. Swastanisasi birokrasi pemerintahan atau yang sering disebut dengan mewirusahaakan birokrasi pemerintahan adalah sebuah transformasi yang dilakukan oleh birokrasi pemerintah secara dramatis berkaitan dengan organisasi dan sistem yang mereka miliki. Inovasi ini membuat pemerintah tidak hanya sekedar memberikan pelayanan kepada rakyatnya melainkan ada mekanisme baru dimana pemerintah menjual pelayanan yang diberikan dan rakyat membelinya.

Selanjutnya, Ndraha (2003) menjelaskan bahwa pemerintah sebagai pemberi pelayanan publik harus bisa memberikan pelayanan publik pada saat masyarakat membutuhkannya, sehingga masyarakat akan merasakan bahwa pelayanan pemerintah memuaskan dirinya. Oleh karena itu perlu ada standar pelayanan minimal dan SOP yang jelas supaya masyarakat mengetahui standar pelayanan yang ada, sehingga bisa mengkritisi bila ternyata pelayanan yang mereka terima tidak sesuai dengan prosedur yang ada, entah itu berkaitan dengan waktu, bentuk ataupun biaya yang harus dikeluarkan.

Partisipasi masyarakat ini tentu saja membutuhkan masyarakat yang berdaya sehingga bisa mengartikulasikan kepentingannya dan memiliki posisi tawar yang seimbang dengan birokrasi pemerintah sebagai penyedia pelayanan tersebut. Untuk itulah salah satu fungsi pemerintah adalah melakukan pemberdayaan masyarakat untuk menguatkan kelompok masyarakat yang belum berdaya.

Bicara tentang birokrasi pemerintahan dimana konsep ideal birokrasi Weber sering dilekatkan, pada kenyataannya tidak ada satupun organisasi, termasuk di dalamnya organisasi pemerintah yang mampu menyerupai tipe birokrasi ideal seperti yang diangankan Weber. Bahkan sedikit sekali organisasi yang mampu mendekati tipe birokrasi ideal Weber. Sebagian besar justru semakin menjauh dari tipe birokrasi ideal Weber.



Sewaktu menjabat sebagai Presiden RI, Megawati Sukarnoputri pernah mengeluh dan mengatakan bahwa birokrasi yang dipimpinnya seperti keranjang sampah. Hal ini dikarenakan birokrasi yang dibentuk pada masa pasca reformasi ternyata masih menunjukkan karakter yang sangat mirip dengan karakter birokrasi yang ada di era Orde Baru. Hal ini menunjukkan sebuah fakta yang unik dari birokrasi, bahwa meskipun pejabat politik berganti, dengan cara apapun, kenyataannya adalah keberadaan birokrasi tetap eksis. Sedikit sekali pengaruh yang ditimbulkan oleh pergantian pejabat politik terhadap perubahan birokrasi.

Selain karakternya yang sulit berubah, birokrasi juga memiliki kekuatan untuk bertahan hidup selamanya (Henry, 1980). Sekali organisasi pemerintah dibentuk dan diciptakan, maka untuk selamanya tidak akan bakal mati. Birokrasi pemerintah akan tetap ada, selama negara dimana dia berada masih ada. Oleh karena itu, bisa dikatakan bahwa birokrasi pemerintah memiliki sifat *immortal* (Kaufman, 1976).

Namun demikian, dengan segala kelemahan yang dimilikinya, birokrasi pemerintah hampir selalu dimanfaatkan oleh penguasa politik untuk kepentingan pribadi atau kelompoknya. Oleh karena itu, netralitas birokrasi selalu menjadi wacana menarik dan terus diperbincangkan oleh para ahli di berbagai negara sejak dulu sampai sekarang.

### **C. Kinerja Birokrasi Pemerintahan**

Kinerja bagi sebuah organisasi merupakan indikator penting dari keberadaan organisasi tersebut, baik mdia organisasi pemerintah amupun organisasi swasta. Artinya, kinerja birokrasi sangat berpengaruh terhadap keberadaan birokrasi tersebut. Semakin baik kinerja yang dilakukan oleh birokrasi, maka semakin baik pula eksistensinya. Sebaliknya, keberadaan birokrasi kan dipertanyakan bila kinerja yang dilakukannya buruk atau tidak sesuai dengan standar yang sudah ditentukan. Penilaian kinerja birokrasi merupakan suatu kegiatan yang sangat penting karena dapat dijadikan sebagai tolok ukur penilaian tentang keberhasilan suatu organisasi dalam usaha pencapaian tujuan yang sudah dirumuskan dalam visi dan misinya (Dwiyanto, 2008).

Usaha-usaha untuk memperbaiki kinerja birokrasi akan bisa dilaksanakan dengan lebih terarah dan sistematis bila mekanisme yang dilakukan adalah dengan melakukan penilaian terhadap kinerja birokrasi. Penilaian tentang kinerja ini juga akan menjadi informasi strategis yang akan menggerakkan para pejabat penyelenggara pelayanan publik. Tekanan yang ditimbulkan oleh informasi tentang adanya penilaian kinerja akan membuat mereka berusaha melakukan perubahan-perubahan dalam organisasi untuk bisa mendapatkan penilaian kinerja yang baik (Dwiyanto, 2008).

Selain itu, hasil penilaian kinerja yang dilakukan akan dapat memberikan gambaran tentang pencapaian kinerja di organisasi dalam rangka mencapai tujuannya, sehingga bisa dilakukan upaya perbaikan atas kekurangan atau kesalahan yang masih terjadi.

Meskipun tugas pokok dan fungsi aparatur sipil negara atau para birokrat sudah terperinci secara jelas pada dokumen tertulis yang menjadi ajuan kerja mereka sehingga sebenarnya bukan hal yang sulit untuk melakukan penilaian terhadap kinerja birokrat. Faktanya, penyelenggaraan roda pemerintahan belum terbiasa melakukan penilaian terhadap kinerja birokrasi publi. Hal ini berbeda dengan organisasi bisnis yang sudah jauh lebih dulu melakukan penilaian ini. Tuntutan akan persaingan di dunia bisnis membuat mereka dengan mudah bisa memakai indikator profitabilitas untuk mengukur kinerja para karyawannya.

Birokrasi pemerintah sampai saat ini belum mempunyai tolok ukur yang jelas berkaitan dengan kegiatan penilaian kinerja birokratnya. Baru beberapa tahun terakhir ini mulai ada usaha penilaian kinerja pegawai yang dilakukan secara internal oleh pemerintah. Itupun informasinya tidak mudah diperoleh oleh masyarakat. Sulitnya memperoleh informasi tentang kinerja birokrasi pemerintah menunjukkan fakta bahwa kinerja belum dianggap sesuatu yang penting oleh pemerintah. Apa yang dilakukan pemerintah terhadap birokrasi sangat sering tidak ada kaitannya dengan kinerja birokrasi. Masalah anggaran misalnya, anggaran sering diberikan kepada birokrasi bukan atas dasar target hasil yang akan diberikan kepada masyarakat, tapi berdasarkan kebutuhan dari birokrasi tersebut. Contoh lain misalnya, promosi jabatan seorang aparatur sipil negara bukan karena kompetensi dan prestasi, tapi

tidak jarang karena adanya deal-deal politik dalam proses pemilihan kepala daerah. Hal ini mengakibatkan keinginan untuk mewujudkan hasil dan kinerja yang maksimal cenderung rendah aklaui tidak bisa dikatakan tidak ada sama sekali dalam kehidupan birokrasi pemerintah.

Oleh karena itu Dwiyanto (2002) menawarkan beberapa indikator yang bisa dipakai untuk mengukur kinerja birokrasi sebagai berikut:

1. Produktivitas

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara input dengan output. Konsep produktivitas dirasa terlalu sempit dan kemudian General Accounting Office (GAO) mencoba mengembangkan satu ukuran produktivitas yang lebih luas dengan memasukkan indikator tambahan yaitu seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting. Jadi bukan hanya sekedar terkait dengan pencapaian target kerja.

2. Kualitas Layanan

Kinerja organisasi pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik terkait erat dengan kualitas pelayanan yang diselenggarakannya. Isu mengenai kualitas layanan cenderung semakin menjadi penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Dalam lingkungan birokrasi pemerintah, banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik yang muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik tersebut. Sehingga muncul persepsi bahwa kinerja birokrasi dalam kaitannya dengan pelayanan publik buruk bila tingkat kepuasan masyarakat terhadap kualitas layanan rendah. Oleh karena itu tingkat kepuasan masyarakat dapat dijadikan salah satu indikator penilaian kinerja organisasi pemerintah.

3. Responsivitas

Responsivitas adalah kemampuan organisasi penyelenggara pelayanan publik untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda, dan prioritas pelayanan, mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas disini menunjukkan keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas merupakan salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang rendah menunjukkan adanya ketidakselarasan antara pelayanan dengan kebutuhan masyarakat. Hal ini jelas menunjukkan ketidakmampuan organisasi dalam mewujudkan misi dan tujuan organisasi publik. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah, biasanya akan memiliki kinerja yang jelek pula.

#### 4. Responsibilitas

Responsibilitas adalah indikator yang mungkin saja suatu saat akan berbenturan dengan responsivitas. Hal ini karena responsibilitas mengukur apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik yang eksplisit maupun implisit.

#### 5. Akuntabilitas

Akuntabilitas publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat publik yang secara prosedural dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut karena keberadaannya dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya secara ideal dia seharusnya akan selalu merepresentasikan kepentingan rakyat pada setiap pengambilan keputusan dan tindakan politiknya. Dalam konteks ini, konsep dasar akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu

konsisten dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat banyak. Kinerja organisasi publik tidak hanya bisa dilihat dari ukuran internal yang dikembangkan oleh organisasi publik atau pemerintah, seperti pencapaian target. Kinerja sebaiknya juga harus dinilai dari ukuran eksternal, seperti terpenuhinya nilai-nilai dan norma yang berlaku dalam masyarakat. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat. Sebaliknya kegiatan organisasi akan mendapatkan penolakan dari masyarakat dan rendah akuntalitasnya bisa konten dan atau mekanismenya tidak sesuai dengan norma dan nilai-nilai yang dipercaya kebenarannya oleh masyarakat (Kausar, 2009).

#### **D. Latihan**

1. Secara umum, bagaimana konsep tujuan negara?
2. Bagaimana pelaksanaan fungsi negara sebagai agen pembangunan kaitannya dengan menciptakan keadilan di masyarakat?
3. Apa yang dimaksud bahwa birokrasi pemerintahan itu sesuatu yang bersifat *immortal*?

## **BAB III**

### **PERANAN DAN FUNGSI BIROKRASI**

#### **A. Peran Birokrasi**

Pemerintahan sangat erat kaitannya dengan keberadaan birokrasi. Pada bab-bab sebelumnya dikatakan bahwa birokrasi adalah instrumen yang dimiliki negara untuk melaksanakan tugas dan fungsinya, maka pada bab ini secara lebih khusus bahwa di dalam sebuah negara, sebelum negara tersebut dijalankan oleh aparatur birokrasi yang ada maka di sana harus ada pemerintahan yang mengatur birokrasi tersebut. Hal ini karena birokrasi perannya hanya sebagai alat perpanjangan tangan kekuasaan pemerintah, dan bukan pemerintah itu sendiri. Dalam arti, secara ideal birokrasi tidak berwenang membuat dan menetapkan kebijakan, tapi hanya menjadi pelaksana dari kebijakan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah. Dalam dunia pemerintahan, kita mengenal konsep birokrasi dalam konteks publik yaitu pengelolaan fungsi-fungsi pemerintahan.

Sebagai pengelola fungsi dan tugas pemerintah dalam rangka mencapai tujuan negara, birokrasi sekali lagi hanya memiliki kewenangan formal yang dimiliki berdasarkan legitimasi produk hukum dan bukan dengan legitimasi politik. Artinya para birokrat diangkat berdasarkan sejumlah regulasi yang mengaturnya dengan mempertimbangkan prestasi dan kinerjanya, bukan dipilih dalam pemilihan umum seperti eksekutif.

Meskipun demikian, kewenangan formal berdasarkan legitimasi hukum ini juga sesuatu yang penting karena birokrasi mempunyai sejumlah peran dalam mekanisme kinerja pembangunan sebuah negara, yaitu:

1. Melaksanakan pelayanan publik;
2. Pelaksana pembangunan yang profesional;
3. Perencana, pelaksana, dan pengawas kebijakan (manajemen pemerintahan);
4. Alat pemerintah untuk melayani kepentingan masyarakat dan negara yang netral dan bukan merupakan bagian dari kekuatan atau mesin politik (netralitas birokrasi)

Di samping itu, birokrasi juga memiliki tujuan yang harus dicapainya, yaitu:

1. Melaksanakan tugas dan fungsinya sejalan dengan tujuan pemerintahan, dalam rangka mencapai tujuan-tujuan negara;
2. Melaksanakan kegiatan dan program demi tercapainya visi dan misi pemerintah dan negara. Dalam hal ini birokrasi harus patuh pada visi misi eksekutif yang terpilih dalam pemilihan umum;
3. Melayani masyarakat dan melaksanakan pembangunan dengan netral dan profesional;
4. Menjalankan manajemen pemerintahan, mulai dari perencanaan, pengawasan, evaluasi, koordinasi, sinkronisasi, represif, preventif, antisipatif, resolusi dll.

Oleh karena itu, kalau melihat paparan di atas, maka birokrasi pemerintahan sebagai perpanjangan tangan pemerintah dan pelaksana peran negara memiliki posisi yang sangat strategis, yaitu sebagai:

1. Pelaksana kebijakan publik/pemerintah agar bisa diwujudkan keadaan dimana ketertiban, keamanan, ketentraman, keadilan serta kedamaian bisa dirasakan oleh masyarakat

Pengaturan atau regulasi adalah hal yang sangat penting karena menyangkut semua aspek dalam kehidupan suatu negara. Oleh karena itu, maka semua aspek kehidupan dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara termasuk pemerintahan harus senantiasa berlandaskan huku (diatur dalam peraturan perundangn-undangan atau regulasi). Dengan kata lain, segala sikap dan perilaku ataupun perbuatan dan tindakan penyelenggara negara atau aparatur birokrasi harus mempunyai pijakan atau landasan hukum.

2. Pelaksana pelayanan pada masyarakat/warga negara

Konsep pelayanan merupakan konsep yang kompleks dan mempunyai bermacam-macam arti. Hampir semua

bidang studi mengenal konsep ini dalam kajiannya untuk menyebutkan berbagai kegiatan. Sampai saat ini bahasa Inggris kata pelayanan mempunyai dua kata padanan, yaitu *administering* dalam *administration* dan *servicing* dalam *service* (*public service* dan *civil service*). Dalam pemahaman terhadap konsep *service*, kata pelayanan cenderung mengedepankan substansi manusia dan publik, sedangkan dalam konsep *administration* sebaliknya, lebih menunjukkan sistem atau struktur dan proses daripada kedua unsur yang menjadi fokus konsep *service*.

Di samping itu, layanan sebagai keluaran dari pelayanan memiliki dua arti yaitu sebagai jasa yang dalam hal ini merupakan komoditi secara luas, dan sebagai seni yaitu bagaimana pelayanan tersebut dilaksanakan. Sebagai komoditi dalam arti luas, pelayanan meliputi komoditi yang diperjualbelikan berupa layanan publik yang diperjualbelikan dengan tarif semurah mungkin dan dapat diprivatisasikan. Untuk mendapatkan pelayanan ini masyarakat harus membayarnya, walaupun harga pelayanan ini tetap berada di bawah kontrol dan pengawasan negara. Pelayanan juga bisa sebagai komoditi yang tidak diperjualbelikan berupa layanan *civil* atau layanan *no price*. Layanan ini diberikan kepada semua warga negara tanpa kecuali dan tidak dibatasi hanya kepada mereka yang mampu atau mau membayar saja.

Sedangkan sebagai seni, pelayanan adalah usaha aparat birokrasi untuk bersikap netral dan adil dalam memberikan pelayanan kepada semua warga negara tanpa membedakan mereka dari perspektif apapun (status sosial, status ekonomi, pendidikan, agama, etnis, jenis kelamin). Siapapun yang dilayani dan dalam kondisi apapun, aparat pemerintah harus memiliki etika yang menjaga sikap mereka untuk bisa benar-benar berkualitas, kreatif, inovatif, proaktif dan berpikir positif.

3. Pelaksana peranan pemberdayaan masyarakat yang memiliki pengertian meningkatkan kemampuan masyarakat yang kurang memiliki kemampuan dan memperbaiki kondisi mereka



Kegiatan pemberdayaan masyarakat adalah fungsi pemerintah yang dilaksanakan pada suatu keadaan yang berbanding terbalik dengan kondisi ekonomi, politik dan sosial warga negara. Dalam arti, ketika taraf hidup warga masyarakat rendah, maka pelaksanaan fungsi ini menjadi dominan. Sebaliknya, ketika taraf hidup warga masyarakat semakin tinggi, yang biasanya ditandai dengan semakin baik taraf hidup warga masyarakat, diikuti dengan semakin kuat posisi tawar yang dimiliki masyarakat dan semakin integratif masyarakat, maka fungsi pemberdayaan masyarakat yang harus dilakukan pemerintah akan semakin berkurang. Jika kondisi ekonomi masyarakat masih lemah, maka pemerintah melakukan pemberdayaan masyarakat melalui program pembangunan. Semakin berhasil program-program pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah, maka semakin meningkat kondisi dan kemampuan ekonomi masyarakat, dan pada saat yang sama maka fungsi pemerintah dalam penyelenggaraan pembangunan akan semakin berkurang. Itulah yang menjelaskan, kenapa konsep ini hanya populer di negara berkembang, sedangkan di negara maju tidak lagi dikenal konsep pembangunan (*development*).

Ketika sebuah negara sudah maju dengan kondisi sosial dan ekonomi penduduk yang baik, maka fungsi pemerintahpun berubah dari *rowing* yaitu sebagai penyedia layanan ke *steering*. Pemerintah yang semula berperan dalam bertindak penyediaan pelayanan publik, berubah menjadi pengarah, penggerak dan fasilitator dalam penyediaan pelayanan publik, yang ditandai dengan orientasi dan peran aktif pemerintah untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam penyediaan pelayanan publik.

Tujuan dari setiap program pemberdayaan masyarakat adalah agar terjadi peningkatan posisi atau kekuatan tawar satu pihak agar memiliki kemampuan yang relatif sejajar ketika harus berhadapan dengan pihak lain dalam rangka menciptakan rasa keadilan bersama melalui kesepakatan yang saling menguntungkan dan meruokan solusi terbaik

untuk semua pihak. Dengan kata lain, adalah sesuatu yang sangat naif ketika kita membandingkan antara pihak yang memiliki kekuatan (*powerfull*) dengan pihak yang lemah yang tidak memiliki kekuatan (*powerless*). Oleh karena itu, yang dilakukan dalam program pemberdayaan masyarakat adalah terlebih dahulu memberdayakan pihak yang kurang berdaya agar memiliki kemampuan yang seimbang dalam posisi tawar (*bargaining position*).

Hal inilah yang menjelaskan, proses pemberdayaan masyarakat bukan sebuah kegiatan instan yang akan langsung terlihat hasilnya. Kegiatan ini membutuhkan proses panjang yang bisa jadi membutuhkan waktu yang lama karena pemberdayaan adalah suatu kegiatan yang sangat kompleks. Bukan hanya mengubah persepsi manusia tentang dirinya, tetapi pada saat yang sama harus pula mampu meningkatkan kemampuan mereka.

Pemberdayaan adalah proses yang harus dilakukan secara terus-menerus, komprehensif dan simultan, sampai pada titik tercapainya ambang batas keseimbangan yang dinamik antara pemerintah di satu pihak dengan warga masyarakat di pihak lain. Menurut Ndraha (dalam Mustafa, 2013) dalam usaha untuk mencapai keseimbangan hubungan antara pemerintah dengan warga masyarakat itu dibutuhkan program-program pemberdayaan masyarakat di berbagai bidang yang meliputi antara lain:

- Pemberdayaan Politik, merupakan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan posisi tawar rakyat sebagai pihak yang diperintah terhadap pemerintah. Melalui *bargaining* tersebut yang diperintah mendapatkan apa yang merupakan haknya dalam bentuk barang, jasa, layanan dan kepedulian, tanpa merugikan orang lain.
- Pemberdayaan Ekonomi, dimaksudkan sebagai pemberdayaan masyarakat yang berupaya untuk melakukan usaha peningkatkan kemampuan rakyat sebagai penerima layanan yang diselenggarakan

pemerintah. Pemberdayaan ini bertujuan meningkatkan posisi tawar masyarakat sebagai pihak yang menjadi obyek pembangunan dan tidak jarang harus menerima dampak buruk dari kegiatan pembangunan tersebut. Sebut saja, sebagai penanggung dampak negatif pembangunan seperti kebakaran hutan dan lahan, polusi air tanah dan udara, sebagai pembayar resiko salah urus, sebagai pemikul beban pembangunan, dan sering dijadikan kambing hitam kegagalan program, penderita kerusakan lingkungan dan sebagainya.

- Pemberdayaan Sosial Budaya, bentuk pemberdayaan yang dilakukan pemerintah dalam usaha untuk meningkatkan kapasitas dan kemampuan sumber daya manusia melalui investasi yang berkaitan dengan sumber daya manusia, guna meningkatkan nilai manusia (*human dignity*), penggunaan manusia (*human utilization*) dan mengembangkan suasana dimana dapat ditemui secara kasat mata perlakuan yang adil dan proporsional terhadap semua warga masyarakat sebagai manusia tanpa adanya sikap diskriminatif dari pemerintah. Pemberdayaan di sini berarti juga meningkatkan kesadaran masyarakat tentang nilai-nilai yang dimilikinya dan kemampuan untuk menyaring nilai-nilai asing yang masuk sehingga tidak merusak nilai-nilai yang sudah ada. Meskipun demikian, pemberdayaan ini juga berarti menyadarkan masyarakat untuk mengubah nilai lama yang justru sering menjadi penghalang bagi usaha mereka untuk menjadi lebih baik secara ekonomi dan sosial.
- Pemberdayaan Lingkungan, adalah sebuah bentuk pemberdayaan masyarakat untuk menumbuhkan kesadaran akan nilai-nilai cinta lingkungan kepada warga masyarakat. Internalisasi nilai-nilai kepedulian terhadap lingkungan yang merupakan tujuan utama dari pemberdayaan masyarakat di bidang lingkungan ini penting karena dalam ketidaktahuannya atau ketidakpeduliannya, masyarakat sering bersikap

sewenang-wenang pada alam untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Menyadarkan masyarakat bahwa dia adalah bagian dari lingkungan sehingga harus menjaga lingkungannya supaya tetap lestari adalah tujuan dari pemberdayaan di bidang lingkungan ini.

4. Pelindung atau pengayom warga masyarakat dari berbagai bentuk gangguan dan ancaman baik yang berasal dari dalam maupun dari luar negara tersebut.

Pelaksanaan fungsi pemerintah di bidang pertahanan, keamanan, ketertiban umum, pengamanan dan perlindungan sebenarnya bisa dianggap sudah termasuk dan terkait dengan fungsi pemerintah yang lain, seperti di bidang perumusan kebijakan (pengaturan), sebagai penyelenggara layanan kepada masyarakat, pelaksana pemberdayaan masyarakat dan fungsi negara sebagai pengelolaan aset/kekayaan negara. Misalnya, fungsi keamanan dan ketertiban umum merupakan tugas aparaturnya kepolisian yang dapat juga dirumuskan sebagai fungsi pelayanan keamanan dan ketertiban umum oleh kepolisian. Selain itu dapat diartikan juga melaksanakan fungsi pelayanan pengamanan dan perlindungan warga masyarakat dari berbagai gangguan keamanan.

5. Pengelola aset atau kekayaan negara untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat atau warga negaranya

Aset/kekayaan negara bisa didefinisikan sebagai segala sesuatu yang bisa dinilai secara ekonomi baik berupa sesuatu yang bersifat fisik dan maupun yang bersifat non fisik maupun berupa uang, surat-surat berharga dan kekayaan alam yang terdapat di bumi nusantara. Kedaulatan yang dimiliki bangsa dan negara, adalah juga merupakan aset atau kekayaan yang dimiliki oleh negara meskipun kita tidak pernah melihat wujudnya, dan kita hanya bisa merasakannya. Inilah salah satu bentuk dari aset negara yang bersifat non fisik. Sumber daya dapat didefinisikan sebagai kekayaan suatu bangsa yang menjadi modal bagi kejayaan masa depannya. Sumber daya tersebut merupakan milik seluruh rakyat yang dikelola/diurus pemerintahnya.

## B. Fungsi Birokrasi

Birokrasi tidak pernah bisa dipisahkan dari fenomena kekuasaan negara karena keduanya memiliki keterkaitan yang sangat kuat. Birokrasi di satu sisi dengan fenomena kekuasaan, pemerintahan, negara, konstitusi (perundang-undangan), pemimpin, kebijakan (filosofi pemerintahan), dan kehidupan kenegaraan sehari-hari di sisi lain adalah dua fenomena yang saling berhubungan erat dan tidak bisa disanggah lagi.

Sebagai makhluk sosial, manusia tidak bisa hidup sendiri. Bahkan meskipun dia mampu memenuhi semua kebutuhannya sendiri. Manusia tetap membutuhkan manusia lain untuk bersosialisasi dan saling berhubungan. Apalagi seiring perkembangan kebudayaan manusia dimana kebutuhan manusia semakin beragam, manusia membutuhkan orang lain untuk memenuhi kebutuhannya yang beragam tersebut sehingga mereka saling bekerjasama untuk memenuhi kebutuhan/tujuannya. Kebersamaan tersebut lah yang kemudian menimbulkan keinginan untuk membentuk sebuah komunitas dimana mereka bisa hidup bersama. Komunitas yang bisa menjamin terpenuhinya hal dan kebutuhan semua warganya, karena mempunyai dasar dan aturan yang mengatur kehidupan di antara mereka, serta mempunyai seorang pemimpin yang dipilih juga dari antara mereka. Komunitas sosial inilah yang kemudian dikenal dengan sebutan negara (*state*).

Seiring berkembangnya komunitas-komunitas sosial sebagai sebuah negara, di dalamnya bermunculan berbagai kelompok kepentingan dalam masyarakatnya, dan setiap mereka pasti akan mempunyai keinginan dan kebutuhan yang berbeda-beda. Keinginan dan kebutuhan yang berbeda-beda inilah yang sering tidak bisa mencapai kesepakatan bersama, sehingga timbul konflik di antara kelompok-kelompok masyarakat tersebut.

Pada saat itulah muncul kesadaran di antara mereka bahwa konflik-konflik yang timbul dan berkembang di dalam masyarakat tidak boleh dibiarkan terus menerus karena akan menjadi sumber disintegrasi bangsa yang tentu sangat membahayakan keberlangsungan hidup negara. Oleh karena itu harus diatur agar konflik-konflik yang muncul tidak terus berkembang menjadi situasi

yang membahayakan. Untuk mengatur konflik-konflik tersebut, dibuatlah sebuah peraturan.

Negara harus menjamin bahwa peraturan itu bisa terlaksana sampai di tingkat bawah. Negara, secara sah memiliki kewenangan untuk mengatur rakyatnya. Oleh karena itu negara harus mempunyai alat-alat kelengkapan untuk melaksanakan kewenangannya itu. Di sinilah dibutuhkan alat kelengkapan negara yang disebut sebagai pemimpin (presiden, gubernur, bupati/walikota, camat, kades dan pemimpin lain). Pemimpin-pemimpin tersebut disertai dengan aparaturnya (selanjutnya disebut Pemerintah). Pemimpin dan aparatur tersebut harus cakap dalam mengatur konflik, menegakkan peraturan dan mencapai tujuan.

Sehingga Negara (Pemerintah) dibentuk berdasar pada kontrak sosial antara negara dan masyarakat. Dalam kontrak itu negara mempunyai fungsi keamanan, ketertiban, keadilan, pekerjaan umum, kesejahteraan, dan pemeliharaan Sumber Daya Alam, lingkungan, dan lain-lain. Untuk menjamin terlaksananya fungsi-fungsi itu pemerintahan negara memerlukan organ pelaksana yang mengoperasionalkan fungsi-fungsi secara riil. Di sinilah birokrasi dibutuhkan keberadaannya baik oleh negara maupun oleh rakyat. Jadi birokrasi adalah mesin negara (*state machinery*), karena jika tidak ada negara maka birokrasi pun juga tidak pernah ada.

Sebaliknya, juga tidak mungkin ada negara tanpa ditopang oleh organisasi birokrasi. Peran birokrasi menentukan hitam putihnya kehidupan masyarakat dan negara. Artinya jika birokrasi baik, maka negara dan masyarakat juga akan baik. Demikian juga sebaliknya, jika birokrasinya buruk, maka negara dan masyarakatnya juga amburadul. Jadi Birokrasi memiliki akibat ganda yang saling bertolak belakang bagi masyarakat. Menjadi lembaga yang sangat bermanfaat atau lembaga yang justru akan menyulitkan masyarakat.

Sejarah perkembangan birokrasi di berbagai negara di dunia menunjukkan bahwa birokrasi dibuat dan dibentuk lebih untuk merespon kebutuhan akan pengendalian dan pelayanan di sebuah negara. Birokrasi tidaklah muncul begitu saja semata-mata sebagai akibat dari semakin kompleksnya fungsional di tengah perkembangan masyarakat modern. Birokrasi pada hakikatnya berfungsi untuk

mengatur dan melayani masyarakat. Dengan demikian tugas birokrasi itu tidak semata-mata mengatur saja, akan tetapi juga memberikan pelayanan kepada masyarakat. Fenomena tersebut akan lebih nyata terlihat di negara dunia ketiga yang merupakan negara-negara berkembang.

Mas'ood (2003) menjelaskan bahwa salah satu cara yang menggambarkan karakteristik negara-negara berkembang di dunia ketiga adalah dengan mengidentifikasi fungsi-fungsi yang bisa dijadikan sebagai alat untuk melakukan intervensi ke dalam masyarakat dan tujuan yang ingin dicapai dengan intervensi tersebut. Bidang-bidang kegiatan yang biasanya di dalamnya negara melakukan intervensi adalah: administrasi, abritasi, regulasi, kontrol finansial berkaitan dengan kebijakan moneter dan fiskal serta berbagai tindakan langsung. Kelima fungsi ini berkembang menjadi alat kekuasaan pemerintah untuk mengintervensi atau ikut campur dalam kegiatan kehidupan masyarakatnya, meliputi upaya birokrasi untuk menjalankan fungsi-fungsi tersebut.

Abdullah (1992) mengelompokkan birokrasi menurut fungsinya menjadi tiga macam, yaitu:

1. Birokrasi pelayanan umum, yaitu rangkaian struktur birokrasi sebagai organisasi pemerintah yang melaksanakan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan, dari tingkat pusat sampai daerah. Tugas-tugas tersebut lebih bersifat pengaturan (*regulative function*) dimana jajaran birokrasi menjadi eksekutor kebijakan pemerintah yang tertuang dalam regulasi-regulasi yang dibuat oleh maupun hasil regulasi yang merupakan hasil kesepakatan antara eksekutif dan legislatif.
2. Birokrasi pembangunan, yaitu birokrasi bertindak sebagai organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu sektor yang khusus guna mencapai tujuan pembangunan, seperti pendidikan, perdagangan, industri, dan lain-lain. Fungsi utamanya berkaitan dengan pembangunan (*development function*) dan fungsi adaptasi (*adaptive function*). Wajah birokrasi pada pelaksanaan fungsi ini adalah kabinet yang dibentuk oleh eksekutif dengan para menteri sebagai pucuk pimpinannya.

3. Birokrasi pelayanan, yaitu birokrasi sebagai unit organisasi pemerintahan yang merupakan bagian dari pemerintah yang berhubungan langsung dengan masyarakat. Fungsi utamanya adalah sebagai penyelenggara pelayanan (*service*) langsung kepada masyarakat yang membutuhkan. Para birokrat di level ini memiliki peran yang sangat penting dalam membentuk persepsi masyarakat terhadap birokrasi, karena sebenarnya merekalah yang mewakili wajah birokrasi pemerintahan.

Selanjutnya, Michael G. Roskin (dalam Mustafa, 2013), menyebutkan bahwa di dalam suatu pemerintahan modern, sekurang-kurangnya ada empat fungsi birokrasi yaitu:

1. Fungsi Administrasi

Di dalam pemerintahan modern, fungsi administrasi meliputi administrasi pelayanan, administrasi pengaturan, administrasi pengumpulan informasi, dan administrasi perizinan. Dengan fungsi-fungsi yang harus dijalankan tersebut, maka fungsi birokrasi adalah melaksanakan atau mengimplementasikan peraturan-peraturan atau regulasi yang telah disusun dan ditetapkan oleh eksekutif dan legislatif serta penafsiran oleh eksekutif atas sebuah regulasi yang dibuat oleh legislatif. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa pelaksanaan fungsi administrasi oleh birokrasi adalah pelaksanaan kebijakan umum suatu negara yang telah dirancang sedemikian rupa untuk mencapai tujuan negara secara keseluruhan. Secara ideal, dalam pelaksanaan fungsi ini, birokrasi hanya sekedar menjadi pelaksanaannya dan tidak lagi harus melakukan interpretasi terhadap regulasi yang harus dijalkannya.

2. Fungsi pelayanan

Fungsi pelayanan inilah yang sesungguhnya merupakan fungsi utama birokrasi. Birokrasi sesungguhnya diarahkan untuk melayani masyarakat atau kelompok-kelompok khusus. Di dalam melaksanakan fungsi ini birokrasi harus bisa berlaku adil terhadap seluruh kelompok masyarakat,



tanpa memandang status sosial, status ekonomi, agama, etnis dan jenis kelamin.

3. Fungsi pengaturan (*Regulation*)

Di dalam kegiatan pemerintahan biasanya dirancang untuk mengamankan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Dalam menjalankan fungsi ini, pemerintah dalam hal ini birokrasi sebagai pelaksana biasanya dihadapkan antara dua pilihan yaitu kepentingan individu atau kelompok dengan kepentingan masyarakat banyak. Pada kondisi ini, secara ideal birokrasi harus lebih mengutamakan kepentingan masyarakat luas daripada kepentingan individu atau kelompok.

4. Fungsi Pengumpul Data/Informasi (*Information Gathering*)

Informasi dibutuhkan pemerintah berdasarkan dua tujuan pokok, yaitu: pertama, apakah suatu kebijakan mengalami sejumlah pelanggaran dalam implementasinya atau bahkan mungkin kebijakan tersebut tidak diimplementasikan, kedua adalah keperluan untuk membuat regulasi-regulasi baru yang akan disusun oleh pemerintah berdasarkan kondisi riil yang ada di masyarakat. Oleh sebab itu, birokrasi yang menjadi garda terdepan pelaksanaan sebuah kebijakan negara pasti bisa menyediakan data berkaitan dengan kedua hal tersebut. Misalnya, pemungutan uang yang tidak semestinya (pungli) ketika masyarakat membuat SIM atau mengurus perpanjangan STNK kendaraannya yang mengakibatkan biaya yang harus dikeluarkan masyarakat menjadi membengkak. Pungli tersebut merupakan pelanggaran atas idealisme administrasi negara, oleh sebab itu harus ditindak tegas. Dengan ditemukannya bukti pungli dalam pelayanan publik tersebut, pemerintah akan memikirkan untuk membuat prosedur baru untuk pembuatan SIM dan pengurusan perpanjangan STNK agar tidak memberi ruang bagi oknum birokrasi berkesempatan untuk bisa melakukan kegiatan pungli.

Sedangkan Heywood berpendapat bahwa, tugas dan fungsi birokrasi dalam suatu negara meliputi empat hal utama, yaitu:

1. Melaksanakan tugas administratif (*carrying out administration*)

Tugas pokok birokrasi adalah untuk melaksanakan atau mengimplementasikan hukum dan menjalankan hukum serta kebijakan yang telah dibuat oleh negara. Hal ini berarti bahwa birokrasi mempunyai kewajiban untuk melakukan fungsi administratif untuk melakukan pengelolaan terhadap semua urusan pemerintahan.

Dengan kata lain bisa dikatakan, tugas birokrasi mencakup berbagai macam tanggungjawab yang bersifat administratif, mulai dari perencanaan program, bagaimana perencanaan itu kemudian dilaksanakan sebagai kegiatan-kegiatan, sampai kepada pengawasan apakah kegiatan yang berjalan sesuai dengan perencanaan yang sudah dibuat dan mencapai target yang telah ditetapkan sebelumnya. Begitu luasnya tugas ini meskipun hanya sebagai pelaksana kebijakan pemerintah eksekutif, membuat birokrasi mempunyai pengaruh yang sangat besar dan memberikan corak bagaimana sebuah kebijakan dijalankan.

Hal ini terjadi karena beberapa faktor penyebab. *Pertama*, birokrasi mempunyai peran yang sangat dominan dalam menentukan dan memutuskan bagaimana detail dari pelaksanaan sebuah kebijakan yang dibuat oleh eksekutif. Peran untuk memutuskan sepenuhnya ini karena biasanya kebijakan yang dibuat oleh eksekutif masih bersifat umum dan belum terperinci sampai ke tingkat operasional. Birokrasilah yang kemudian menerjemahkan kebijakan tersebut secara terperinci sehingga kemudian bisa diwujudkan dalam kegiatan-kegiatan yang bertujuan mencapai tujuan yang menjadi target yang sudah ditetapkan dalam perencanaan. Dominannya peran birokrasi sebagai penerjemah kebijakan yang ada membuat birokrasi memiliki akses besar untuk mempengaruhi implementasi kebijakan publik terutama di tingkat operasional di lapangan. *Kedua*, di beberapa negara, seperti Jepang dan Perancis misalnya,

birokrasinya tidak terpengaruh oleh hiruk pikuk dunia politik. Artinya, pemimpin politik bisa saja berganti setiap saat, tapi pergantian tersebut tidak akan mengganggu kinerja birokrasi atau mempengaruhi struktur birokrasi yang ada karena sistem yang sudah terbentuk dimana kekuasaan politik tidak bisa melakukan intervensi terhadap birokrasi yang ada. Dengan sifatnya yang permanen ini, di negara-negara tersebut birokrasi justru mempunyai kemampuan dan kapasitas yang besar untuk dapat mempengaruhi para politisi dalam proses perumusan dan penetapan sebuah kebijakan publik. *Ketiga*, kepemilikan data yang lengkap terhadap semua sektor kehidupan masyarakat yang setiap hari bersinggungan dengannya, membuat para pejabat birokrasi mempunyai kapasitas untuk merumuskan dan menawarkan rumusan kebijakan tersebut kepada para politisi. Para birokrat tersebut juga bisa mengatakan tidak jika opsi kebijakan publik yang dipilih oleh politisi ternyata bukanlah opsi yang terbaik menurut mereka.

2. Memberikan saran dan informasi serta data pendukung dalam pembuatan kebijakan (*offering policy advise*)

Penguasaan data yang sangat lengkap dan luas sebagai dampak dari hubungan langsungnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik untuk masyarakat, membuat birokrasi dipercaya mampu memberikan masukan sebagai bahan pertimbangan dalam proses penyusunan dan pembuatan kebijakan berupa data yang menggambarkan kondisi riil dan terkini dari masyarakat dimana kebijakan publik tersebut akan diimplementasikan. Dengan adanya masukan dari birokrasi tentang kondisi riil yang ada di masyarakat, maka secara ideal sebuah konsep kebijakan yang akan dibuat akan semakin mendekati apa yang memang dibutuhkan oleh masyarakat. Hal ini diharapkan akan mengurangi sikap resistensi yang sering muncul dari masyarakat akibat sebuah kebijakan yang tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

3. Melakukan artikulasi dan agregasi kepentingan (*articulating and aggregating interests*)

Sepanjang proses interaksinya dalam rangka pemberian

pelayanan kepada masyarakat, tidak jarang para birokrat terutama mereka yang berada di level yang bersentuhan langsung dengan masyarakat akan mendapatkan berbagai informasi dari orang-orang yang dilayaninya tentang bagaimana pendapat mereka tentang pelayanan yang mereka dapatkan selama ini. Berdasarkan masukan-masukan tersebut, birokrasi mau tidak mau harus bisa mendengarkan dan memperhatikan suara dan kepentingan kelompok yang ada. Birokrasi pada saat yang sama harus mampu berperan sebagai pihak yang mampu mengartikulasikan kepentingan masyarakat untuk kemudian mengagregasinya dalam bentuk perbaikan pelayanan publik yang diberikannya. Hal ini sangat penting, agar fungsi pelayanan yang dijalankan oleh birokrasi dapat lebih memuaskan masyarakat yang dilayaninya.

#### 4. Menjaga stabilitas politik (*maintaining political stability*)

Para politisi yang mendapatkan kekuasaan untuk memerintah negara karena memperoleh kemenangan dalam pemilihan umum bisa saja berganti-ganti sepanjang waktu. Para penguasa ini, bisa saja berubah dari waktu ke waktu, namun birokrasi mempunyai tugas dan kewajiban untuk menjamin dan menjaga supaya keberadaan negara tetap eksis, terintegrasi, serta mekanisme negara dapat berjalan secara baik. Birokrasi juga memiliki kewajiban supaya negara tidak mengalami kevakuman pemerintahan. Namun peranan birokrasi dalam konteks ini mempunyai efek negatif, yaitu birokrasi cenderung angkuh serta tidak mau menerima kritik dari masyarakat karena merasa memiliki peranan yang penting di negara.

### C. Latihan

1. Jelaskan yang dimaksud dengan peran dan fungsi birokrasi?
2. Mengapa birokrasi mendapat julukan *the most powerful institution* ?
3. Jelaskan apa saja peran dan fungsi birokrasi!
4. Birokrasi memiliki peran sebagai eksekutor kebijakan politik. Jelaskan maksudnya!

## **BAB IV**

### **KEKUASAAN BIROKRASI**

Beberapa dekade yang lalu, Max Weber telah meramalkan bahwa akan datang masa dimana birokrasi akan berkembang kekuasaannya melewati kewenangan yang dia miliki karena beberapa hal yang membuat birokrasi tumbuh menjadi struktur yang besar dan kuat dalam konteks pemerintahan. Ramalan Weber ini sekarang sudah menjadi kenyataan. Di banyak negara birokrasi berkembang menjadi institusi yang dominan dalam penyelenggaraan urusan-urusan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan.

Birokrasi dengan posisinya dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan, sebagai penyelenggara pelayanan publik, dan pelaksana pembangunan bangsa, sesuai pula dengan sifat dan keluasan lingkup pekerjaan dan tanggung jawabnya, akan memiliki kesempatan dan akses yang sangat besar untuk menguasai pengetahuan dan informasi serta dukungan sumber daya yang tidak dimiliki oleh pihak lain. Kepemilikan posisi dan kemampuan yang sangat besar tersebut membuat birokrasi bukan saja memiliki akses yang sangat leluasa untuk merumuskan kebijakan yang tepat sasaran secara teknis, tetapi juga membuat sebuah kebijakan yang kemungkinan besar akan mendapat dukungan yang kuat dari masyarakat dan juga dunia usaha (Hadisuwanto, Ruminta, 2001). Hal ini mungkin terjadi karena birokrasi memiliki dan menguasai data riil dari kondisi masyarakat yang setiap hari bersentuhan dengannya, jadi perumusan kebijakan yang dilakukannya akan semakin dekat dengan kondisi sebenarnya yang ada di masyarakat. Kebijakan publik yang dibuat dengan kondisi riil masyarakat bisa diharapkan adalah sebuah kebijakan yang memang sesuai dengan kebutuhan masyarakat karena biasanya akan menjadi sebuah opsi tepat yang akan mampu menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang ingin diselesaikan di masyarakat.

Oleh karena itu, meskipun tidak berperan dalam proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan penentuan pemilihan opsi yang akan diambil sebagai sebuah kebijakan publik, birokrasi mempunyai posisi yang sangat penting dalam pembuatan kebijakan publik. Peran birokrasi ini mulai dari perumusan kebijakan,

implementasi kebijakan, sampai kepada pengawasan dan evaluasi dari berbagai kebijakan publik, juga dalam proses evaluasi kinerja birokrasi dalam melaksanakannya. Dalam peran yang sangat strategis ini, menjadi suatu hal yang sangat wajar bila dalam setiap perubahan-perubahan politik yang terjadi dimana di dalamnya terjadi tarik menarik kekuatan politik termasuk di dalamnya perebutan kekuasaannya, birokrasi selalu menjadi salah satu are perebutan kekuasaan yang sangat seksi. Dari waktu ke waktu terbukti bahwa selalu ada usaha untuk menarik birokrasi ke arah parati politik tertentu, terutama partai politik yang sedang berkuasa. Hal ini dilakukan oleh partai politik penguasa tersebut untuk memanfaatkan birokrasi dalam rangka untuk mencapai kepentingan-kepentingan mereka, mempertahankan kekuasaannya, untuk selanjutnya memperkuat kekuasaan tersebut.

Apabila terjadi fenomena dimana kekuatan politik mempengaruhi perilaku birokrasi, maka yang akan berkembang kemudian adalah sebuah kondisi dimana birokrasi akan berpihak kepada salah satu kelompok dalam masyarakat, yang dalam hal ini adalah keberpihakan kepada kelompok penguasa. Kondisi ini membuat birokrasi kehilangan netralitasnya, dampaknya adalah birokrasi yang secara ideal seharusnya memiliki visi dan misi menegakkan “kualitas, efisiensi, dan efektivitas pelayanan secara netral dan optimal kepada masyarakat”, kemungkinan besar dalam perkembangannya kemudian akan berubah arah menjadi birokrasi yang berorientasi pada kepentingan partai politik atau partai-partai politik yang berkuasa; sehingga akan terjadi pergeseran keberpihakan birokrasi dari “kepentingan publik” kepada “pengabdian pada pihak penguasa atau partai-partai yang berkuasa”. Dalam kondisi seperti itu, korupsi, kolusi dan nepotisme hampir bisa dipastikan akan tumbuh dan berkembang dalam tubuh birokrasi, yang pada tahap selanjutnya akan membuat birokrasi kehilangan jati dirinya sebagai engeman misi perjuangan negara bangsa, menjadi partisan kelompok kepentingan atau kelompok penguasa yang jauh lebih sempit (Hadisuwarto, Ruminta, 2001).

Sejarah Indonesia menunjukkan, birokrasi yang tidak netral telah turut membawa Indonesia pada jurang kekacauan politik; dan birokrasi yang tidak netral selalu tumbuh bersama dengan

kekuatan dan kepentingan politik atau golongan tertentu, selalu terjebak dalam godaan KKN, dan akhirnya juga membawa negara kita pada kehancuran ekonomi. Hal semacam itu telah terjadi pada setiap “rezim pemerintahan”; dengan akibat dan dampak yang serupa berupa kelemahan bangunan kelembagaan hukum, dan kehancuran kehidupan ekonomi, politik, dan sosial.

### **A. Sumber-Sumber Kekuasaan Birokrasi**

Apa yang membuat birokrasi mampu bersikap bebas dan terlepas dari kontrol masyarakat dan bahkan pimpinan eksekutif sendiri? Sumber-sumber kekuasaan apa yang dimilikinya? Bagaimana masyarakat modern dapat mengendalikan penggunaan kekuasaan oleh birokrasi itu?

Salah satu karakteristik utama yang mewarnai kehidupan politik sebagian besar negara berkembang -- termasuk Indonesia -- adalah terlalu besar dan dominannya pengaruh dan campur tangan birokrasi. Begitu besarnya campur tangan birokrasi, sehingga tangannya menjangkau jauh kebijaksanaan dalam kekuatan-kekuatan politik yang ada. Menanggapi fenomena ini, Alfian menyatakan:

*“Dulu di jaman Orde Lama tampak suasana politik merupakan panglima, dalam arti mencampuri berbagai urusan masyarakat termasuk di bidang luar negeri dan birokrasi. Tetapi sekarang, gejala birokrasi semakin jauh mencampuri berbagai bidang masyarakat termasuk politik. Kalau gejala ini terus berkembang maka bukan tidak mungkin bangsa Indonesia akan menghadapi realitas bahwa birokrasi adalah panglima dalam kehidupan berbangsa”*

Bahkan dalam disertasinya, Mochtar Masoed secara lebih tegas menyatakan -- dan membuktikan -- bahwa birokrasi memang selalu mendominasi proses politik di Indonesia.

Dominannya peranan yang dimainkan birokrasi terefleksi dengan dualisme fungsi birokrasi Indonesia di masa Orde baru. *Pertama*, fungsinya sebagai abdi masyarakat (public service function) dan lebih mengacu kebijaksanaan peran sebagai pelaksana kebijaksanaan pemerintah. Dalam peran ini lembaga birokrasi

menjadi ajang bertemunya kegiatan-kegiatan administratif dan ketatanegaraan. Fungsi *kedua*, birokrasi terletak pada kuatnya lembaga ini mempengaruhi berbagai sektor sosial dan politik. Birokrasi merupakan penentu kebijaksanaan, baik di tingkat pusat maupun pemerintahan daerah. Fungsi yang kedua ini menempatkan birokrasi pada posisi penting di bidang politik, seperti dinyatakan Eisenstadt:

*“Once the bureaucracies were established and used, they could perform very important duties in political socialization”*

Dominannya peranan birokrasi dimungkinkan karena terdapatnya sumber-sumber kekuasaan yang inhern dalam diri birokrasi. Dalam hal ini, Guy Peters melihat adanya empat sumber kekuasaan (power) yang dimiliki oleh birokrasi, yaitu: (Guy Peters, 1976)

1. Penguasaan informasi dan keahlian;
2. Kekuasaan yang berkaitan dengan pembuatan keputusan;
3. Terdapatnya dukungan-dukungan politik;
4. Sifatnya yang permanen dan stabil.

Keempat sumber kekuasaan birokrasi ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

### **1. Penguasaan Informasi Dan Keahlian**

Dalam *ideal type* birokrasi sebagaimana dikonsepsikan oleh Weber, penempatan kerja di dalam organisasi birokrasi didasarkan pada kualifikasi teknis atau spesialisasi (keahlian) dan dilindungi terhadap pemberhentian sewenang-wenang. Penempatan kerja seorang pegawai dalam jajaran birokrasi didasarkan atas karier dan dikenal adanya sistem promosi, baik atas dasar senioritas maupun prestasi, atau kedua-duanya. Kekuasaan kepegawaian dimaksudkan untuk meningkatkan loyalitas kepada organisasi dan tumbuhnya *esprit de corps* di antara para anggotanya. Identifikasi anggota organisasi dengan organisasinya merangsang mereka untuk mengusahakan tujuan dan kepentingan organisasi secara lebih baik. Prinsip umum dari organisasi birokrasi biasa dirumuskan dengan kalimat *the right man in the right place*.



Setiap bagian dari jajaran birokrasi menguasai informasi yang relevan dengan bidang atau bagiannya, sebagaimana halnya dengan departemen-departemen dan institusi-institusi lainnya yang merupakan pengejawantahan birokrasi. Dapat dibayangkan betapa luas dan besarnya informasi yang dikuasai oleh birokrasi sebagai institusi yang berskala besar. Tidak mengherankan kalau Schoorl kemudian menyatakan, bahwa untuk mengambil keputusan pemerintah harus mendasarkan diri pada informasi yang diterima melalui birokrasi.

Penguasaan (atau lebih tepatnya *monopoli*) informasi oleh birokrasi dan kemampuannya untuk menginterpretasikannya, dapat diterjemahkan menjadi kekuasaan dalam membuat keputusan (decision making), atau setidaknya mempengaruhi dalam pembuatan keputusan.

“Beraeaucrazy is in anggaran situation in which it can at least implicity trade information for influence over policy, and indeed information may be produced selectively to make one type of decision anggaran virtual inevitability”

## 2. Kekuasaan dalam Membuat Keputusan

*Power* kedua yang dimiliki oleh birokrasi adalah *power of decision*. Meskipun birokrasi senantiasa menyandang citra patologis seperti *red tape*, *inefisiensi* dan sejenisnya, tetapi dibandingkan dengan institusi politik seperti lembaga legislatif yang sering terlihat sebagai sebuah model efisiensi, birokrasi memiliki *gerak* yang lebih cepat dalam menangkap berbagai issue. Hal ini dikarenakan luasnya jaringan kerja birokrasi dan spesialisasi jabatan. Dengan monopoli informasi, birokrasi berada dalam posisi yang menguntungkan dalam proses pembuatan keputusan. Sebagaimana *game theory* dalam *decision making process*, maka pihak yang menguasai informasi memiliki akses yang lebih besar dalam menentukan policy.

Dari sisi *power* yang kedua ini, adalah menarik untuk menyimak contoh bagaimana policy pembangunan secara formal dirancang di Indonesia. Sebagai badan yang masyarakat menyusun Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita), Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) mengadakan hubungan dengan

lembaga-lembaga perencanaan di setiap departemen untuk memperoleh data dan informasi. Mekanisme kerja seperti ini juga dikembangkan dengan badan-badan perencanaan pembangunan di tingkat daerah (Bappeda) untuk memperoleh bahan dan informasi pembangunan daerah. Rencana pembangunan yang disusun Bappenas tersebut terlebih dahulu dibicarakan dalam sidang kabinet sebelum kebijaksanaan DPR untuk memperoleh *persetujuan* sebagai undang-undang. Mekanisme kerja seperti ini juga terjadi dalam penyusunan undang-undang tentang APBN. Dalam proses penyusunan RAPBN menjadi undang-undang dan proses pelaksanaannya, program-program pembangunan dalam bentuk proyek-proyek direncanakan oleh dan melalui jalur birokrasi berdasarkan pedoman dan plafon dana yang ditentukan oleh departemen-departemen dan Bappenas, sementara parlemen (DPR) hanya berfungsi sebagai *pemberi stempel* legitimasi politik.

### 3. Dukungan-Dukungan Politik

*Power* ketiga yang dimiliki oleh birokrasi adalah terdapatnya dukungan-dukungan politik (political supporters). Dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, linkage yang terjadi antara birokrasi dengan kekuatan di luar birokrasi adalah sangat erat. Seperti dinyatakan oleh Guy Peters, bahwa di antara keduanya terjadi hubungan legitimasi sehingga terdapat suatu pola interaksi yang stabil dalam rangka pembuatan suatu kebijaksanaan. Hubungan tersebut dapat terjadi secara langsung melalui *clientelisme* atau tidak langsung melalui interaksi *parantela* dan legitimasi yang akan menghasilkan dukungan bagi program-program yang dibuat serta melanjutkan eksistensi yang sudah ada. Dengan demikian antara kedua institusi tersebut terdapat simbiosis mutualisme, karena mereka saling menghormati maksud dan tujuan masing-masing. Simbiosis yang terjadi antara keduanya cenderung untuk memberi kesempatan bagi kebutuhan akan legitimasi dukungan-dukungan. Termasuk dalam hal ini adalah kebutuhan birokrasi akan dukungan-dukungan dari masyarakat atas program-program yang direncanakan dan dilaksanakan.

Relevan dengan *power* yang ketiga ini, Francis Rourke sebagaimana dikutip Miftah Thoha menyatakan, bahwa meskipun

pada masa awal perkembangannya secara ideal birokrasi itu pada mulanya hanya berfungsi sebagai pelaksana kebijakan publik, akan tetapi pada perkembangan berikutnya, dengan berbagai kelebihan yang dimilikinya, birokrasi mengalami perluasan fungsi. Birokrasi tidak hanya berfungsi untuk melaksanakan kebijakan publik, tapi kemudian bisa juga berperan dalam pembuatan kebijakan politik tersebut, dan oleh karenanya memerlukan dukungan politik.

Menurut Rourke, netralisasi birokrasi dari politik adalah hampir tidak mungkin jika di suatu negara partai politiknya tidak mampu melaksanakan fungsi yang diharapkan daripadanya. Jika partai politik tidak mampu memberikan alternatif program pengembangan dan mobilisasi dukungan, maka birokrasi akan melaksanakan tugas-tugas itu sendiri dan mencari dukungan politik yang dapat membantunya dalam merumuskan kebijakan politik. Dukungan politik itu, kata Rourke, dapat diperoleh melalui tiga konsentrasi, yakni: dari masyarakat luar, dari legislatif, dan pada diri birokrasi sendiri (*executive branch*). Masyarakat luar dapat berupa: kalangan pers, para pengusaha, mahasiswa, dan lain sebagainya. Legislatif dari kalangan DPR, dan birokrasi sendiri misalnya dari kalangan perguruan tinggi.

#### **4. Sifatnya yang Permanen dan Stabil**

Eksistensi birokrasi bagi suatu negara merupakan *fait accompli*, kehadirannya tidak mungkin dihindari. Hal ini seperti terekam dalam pendapat Odegard, bahwa pemerintah tanpa para birokrat ibarat manusia tanpa kaki, tidak dapat bergerak, malahan tidak mungkin berdiri tegak, berarti tidak mempunyai kemampuan untuk menyelesaikan setiap kebijaksanaan yang telah ditentukan. Dengan melalui birokrat diharapkan segala sasaran dan kebijaksanaan dapat direalisasi dalam praktek (Odegard, 1984).

Dengan meminjam istilah yang dikemukakan Nicholas Henry, birokrasi memiliki power untuk tetap tinggal hidup selamanya (*staying power*). Atau dengan mempergunakan pemikiran Herbert Kaufman, birokrasi pemerintah itu *immortal*. Kalau dibandingkan dengan birokrasi non pemerintah seperti perusahaan yang seringkali bangkrut, maka jarang sekali organisasi birokrasi pemerintah

mengalami kebangkrutan. Sekali organisasi pemerintah diciptakan, maka untuk selamanya tidak bakal mati (immortal). Fungsi pelayanan sosial yang inheren dalam diri birokrasi harus senantiasa berjalan, ia tidak dapat dihentikan. Seperti ditulis Guy Peters:

*“Ministers come and go, but the basic work of civil servants can be unaltered simply because the ministers rarely have time to learn what has to be changed or to put such anggaran program into effect”* (Guy Peters, 1989).

Tidak berbeda jauh dengan pemikiran Guy Peters, Mochtar Mas'ood melihat adanya empat macam sumber kekuasaan birokrasi: 1) peranannya sebagai personifikasi negara; 2) penguasaan informasi; 3) pemilikan keahlian teknis; dan 4) status sosial yang tinggi.

Birokrasi terutama sekali menikmati kekuasaan akibat peranannya sebagai pengejawantahan atau personifikasi negara. Dalam menjalankan tugasnya para birokrat bisa dengan mengatasnamakan negara menuntut kepatuhan warganegara. Polisi yang mengatur lalu lintas, para petugas penarik pajak, para hakim dan berbagai petugas negara yang lain menerapkan kekuasaan atas nama negara. Di mata masyarakat, mereka adalah kekuasaan negara dalam bentuk konkrit. Keabsahan perintah para birokrat itu memang diatur dan dibatasi hukum, tetapi apembatasan itu seringkali terlalu umum dan tidak jelas, sehingga mereka masih punya kebebasan untuk menafsirkannya.

Penguasaan terhadap akses informasi adalah sebuah sumber kekuasaan yang sangat luar biasa. Birokrasi, dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang merupakan pelaksanaan tugas sehari-harinya, memiliki kesempatan dan akses yang luar biasa besar untuk bisa mengumpulkan catatan-catatan penting dan detail yang berisi informasi tentang hampir segala bidang kegiatan negara yang meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat. Prestasi dalam pengumpulan informasi itu tidak mungkin disaingi oleh para politisi, walaupun ia adalah kepala eksekutif, apalagi oleh para anggota badan legislatif, terutama karena pejabat kedua cabang ini lebih sering berganti-ganti. Lebih-lebih lagi, para birokrat itu bisa melalui media massa membuka informasi tertentu untuk menciptakan opini publik demi kepentingannya sendiri, dan, dengan demikian,

memaksa pimpinan eksekutif untuk mengambil keputusan tentang kebijaksanaan yang diinginkan oleh birokrasi. Begitulah, pemilikan informasi telah membuat posisi birokrasi sangat kuat dalam berhadapan dengan kepala pemerintahan maupun dengan anggota parlemen.

Masyarakat modern tidak bisa mengingkari kenyataan bahwa birokrasi mempunyai power dengan beaneka ragam kemampuan teknis yang dibutuhkan sekali dalam proses pemilihan opsi dalam rangka pengambilan keputusan politik untuk membuat sebuah kebijakan publik dan dalam pelaksanaan keputusan-keputusan politik tersebut setelah berbentuk kebijakan publik. Keahlian itu mungkin timbul dari cara kerja birokrasi seperti digambarkan dalam model Weber. Cara kerja itu adalah membagi-bagi masalah yang kompleks menjadi tugas yang lebih kecil di tangan kelompok-kelompok khusus; dan dalam satuan-satuan birokrasi khusus itu dipekerjakan para profesional.

Dalam jaman dimana teknologi semakin kompleks dan dimana kehidupan masyarakat dan negara semakin tergantung padanya, banyak birokrat yang sebetulnya *teknokrat* yang hampir-hampir memegang monopoli keahlian dalam bidang-bidang tertentu. Para politisi dalam jabatan eksekutif maupun legislatif jarang yang memiliki keahlian teknis yang diperlukan dalam proses pembuatan keputusan. Di kebanyakan negara-negara Dunia Ketiga, pengetahuan teknis yang merupakan input sangat penting dalam proses pembuatan kebijaksanaan seringkali merupakan monopoli para birokrat. Hampir semua tenaga ahli yang ada adalah anggota birokrasi pemerintah. Penguasaan atas informasi dan pengetahuan teknis adalah sumber kekuasaan yang luar biasa besar bagi birokrasi.

Kenyataannya, sangat sulit bagi warganegara biasa untuk melakukan penilaian atau kritik yang serius atas usul-usul kebijaksanaan yang diajukan oleh para birokrat karena umumnya mereka kurang memiliki pengetahuan teknis yang memadai. Bagaimana orang awam harus menilai ketika, misalnya, Menteri Pertahanan mengajukan usul perombakan sistem persenjataan, atau Menteri Perhubungan mengajukan anggaran untuk membeli sebuah satelit komunikasi baru, atau Menteri Keuangan membuat keputusan untuk menaikkan suku bunga di bank, atau Menteri Perdagangan dan

Perindustrian dengan berbagai jalan memaksa konsumen membeli kendaraan bermotor buatan dalam negeri yang mutunya kurang baik tetapi harganya lebih mahal?

Sumber kekuasaan birokrasi yang terakhir adalah status sosialnya yang tinggi. Di hampir setiap negara, lebih-lebih di Dunia Ketiga, keterlibatan seseorang dalam keanggotaan jajaran birokrasi pemerintah menggambarkan kedudukan atau sosial yang tinggi. Terutama sekali di tengah masyarakat yang memiliki dasar-dasar tatanan pelapisan sosial feodal, para pejabat pemerintah menikmati status sosial yang tinggi dan karenanya memiliki kekuasaan yang besar dan tak tertandingi. Sebagaimana sifat elit pada umumnya, para birokrat tingkat tinggi biasanya cenderung untuk mengembangkan hubungan intensif dengan anggota masyarakat lain dengan status tinggi. Dari sinilah muncul kelompok yang sering disebut sebagai kelas *elit penguasa*. Keeratan hubungan antar elit ini semakin memperbesar pengaruh birokrasi atas masyarakatnya.

Dengan potensi kekuasaan yang begitu besar, seringkali birokrasi bertindak seperti halnya aktor politik dalam sistem politiknya. Ia seringkali terlibat dalam persaingan dengan politisi partai untuk memperoleh dukungan masyarakat. Hubungan *klientelistik* antara birokrasi dengan kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat ini seringkali mampu menumbuhkan dukungan kuat bagi program yang dijalankan birokrasi. Hubungan antara Departemen tenaga Kerja dengan serikat buruh, Departemen Perindustrian dengan asosiasi-asosiasi industrialis, Departemen Pendidikan dengan perkumpulan guru, departemen Pertanian dengan perhimpunan tani maupun perkumpulan pengusaha agrobisnis besar, Kementerian Lingkungan Hidup dengan perkumpulan pelestarian alam, misalnya, adalah hubungan *klientelistik* yang saling menguntungkan. Para birokrat dalam masing-masing lembaga itu memberikan kemudahan-kemudahan kepada anggota kelompok-kelompok kepentingan itu, dan sebaliknya, kelompok-kelompok kepentingan itu memberikan dukungannya terhadap program yang dijalankan birokrasi. Dalam prakteknya, dukungan masyarakat terhadap program yangnya ini bisa dipakai sebagai sarana oleh birokrasi untuk mempengaruhi para politisi, baik yang di puncak eksekutif maupun yang duduk dalam parlemen (legislatif).

Sementara Etziony Havely (2011) melihat kekuasaan birokrasi publik menjadi sangat kuat dan luas karena:

1. Semakin meningkatnya ruang intervensi pemerintah dalam bidang sosial dan ekonomi;
2. Meningkatnya kompleksitas tugas pemerintahan;
3. Kemampuan untuk memanfaatkan teknologi yang semakin berguna dalam membuat keputusan publik;
4. Memiliki sumber informasi;
5. Pejabat politik memiliki sumber daya serta selalu ada (tidak dibatasi waktu/pergantian);
6. Pejabat politik tidak selalu memiliki kepentingan atau kontrol terhadap seluruh persoalan birokrasi;
7. Menurunnya kekuasaan parlemen/lembaga legislatif;
8. Adanya proses pergantian kepemimpinan yang menjadi areal birokrasi mencari peluang atau pengaruh

Uraian di atas menjelaskan alasan-alasan kenapa birokrasi secara politik begitu kuat. Bila dibandingkan dengan institusi yang lain, seperti partai politik, organisasi massa, organisasi profesi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi keagamaan, kelompok bisnis atau pengusaha, akademisi, mahasiswa, asosiasi buruh, dan sebagainya, birokrasi memiliki kekuatan yang lebih besar secara politik, karena birokrasi secara institusional memiliki sumber-sumber kekuasaan yang sangat besar dalam sistem politik dibandingkan dengan institusi lainnya tersebut. Organisasi/kelompok kepentingan di luar birokrasi (*extra bureaucratic forces*) tersebut, walaupun mereka memiliki sumber kekuasaan yang sama dengan birokrasi, tingkat kepemilikan itu tidak akan sebesar dan sekuat serta semasif kekuatan yang dipunyai birokrasi.

Guy Peters (1978) seperti sudah diuraikan di atas, berpendapat bahwa setidaknya ada empat sumber kekuasaan terpenting, yang dimiliki oleh birokrasi, yaitu birokrasi secara masih menguasai berbagai informasi juga keahlian, birokrasi juga memiliki kewenangan yang berkaitan dengan proses pengambilan kebijakan disertai dengan adanya dukungan politik (legitimasi), di samping itu masih ditambah dengan sifatnya yang stabil dan permanen. Mochtar Mas'ood (1987) juga memiliki pendapat yang mirip

dengan Peters. Menurut Mas'ood memang birokrasi setidaknya mempunyai empat sumber kekuasaan yang membuatnya kemudian mampu berperan sangat dominan dalam penyelenggaraan negara, yaitu peranannya sebagai perwujudan atau personifikasi negara, penguasaan informasi secara masif dan selalu update dari waktu ke waktu, kepemilikan birokrasi atas keahlian teknis yang sangat komprehensif, status sosial yang terhormat dan tinggi di kalangan masyarakat. Semua aset yang dimiliki oleh birokrasi tersebut pada umumnya bersifat monopolistik, dimana tidak ada kelompok lain yang dapat menjadi pesaing birokrasi secara seimbang karena birokrasilah satu-satunya entitas yang secara legal formal memiliki akses untuk mendapatkan semua aset tersebut.

Kuatnya legitimasi birokrasi sebagai personifikasi negara, mendapatkan penjelasan bila dilihat dari perspektif legal formal dimana birokrasilah yang memperoleh mandat dari undang-undang untuk menjadi pelaksana semua kegiatan negara dalam pembangunan dan penyelenggaraan pelayanan publik, sehingga birokrasi tampil sebagai lembaga yang mengatur kehidupan negara. Hal ini memberi kesempatan kepada birokrasi untuk tumbuh dan berkembang menjadi lembaga yang sangat berkuasa karena mempunyai legalisasi yang kuat secara hukum untuk menjadi pelaksana hal-hal yang diamanatkan kepadanya.

Selanjutnya, sumber kekuasaan birokrasi yang lain adalah penguasaan informasi. Penguasaan informasi yang begitu banyak, detail, masif dan selalu terbarukan yang dimiliki oleh birokrasi ini mendapatkan penjelasan dari sebuah fakta bahwa sudah selama kurun waktu yang bertahun-tahun bahkan lebih panjang lagi, institusi birokrasi telah melaksanakan berbagai macam kewenangan dan tugas yang rutin dan berkesinambungan terus menerus dilakukan tanpa jeda dan henti. Hal inilah yang membuat birokrasi mempunyai peluang dan kesempatan untuk memperoleh secara detail dan rinci beragam jenis data dan informasi sehubungan dengan pelaksanaan kewenangan dan tugasnya, ditambah dengan adanya keterkaitan antara satu faktor dengan faktor yang lain sehubungan dengan tugas itu. Hal ini disebabkan karena sebagian besar waktu kerja seorang birokrat dihabiskannya di lingkungan bidang atau departemen dimana dia ditempatkan.

Sementara itu, penjelasan yang berkaitan dengan sumber power birokrasi berupa penguasaan atas berbagai keahlian teknis, adalah



bahwa birokrasi merupakan sebuah institusi pemerintah yang di dalamnya terdiri dari pegawai dalam jumlah yang besar, dimana para pegawai tersebut memiliki berbagai macam pengetahuan dan keahlian di bidangnya masing-masing. Jajaran aparatur negara ini memiliki berbagai keahlian dan pengetahuan teknis yang tidak dimiliki oleh pihak-pihak lain di luar birokrasi. Keahlian dan pengetahuan ini misalnya dalam hal perencanaan segala bidang pembangunan sesuai dengan bidangnya, pengelolaan keuangan dan aset negara, pengelolaan infrastruktur mulai dari perencanaan sampai dengan pembangunannya, penyelenggaraan pendidikan di semua jenjang pendidikan, penyelenggaraan perdagangan, sebagai penyelenggara pelayanan publik di semua sektor pembangunan dan aspek kehidupan masyarakat, pengelolaan transportasi, dan masih banyak lagi. Sistem rekrutmen pegawai yang berdasarkan keahlian dan kompetensi dimana kemudian setiap pegawai itu menduduki jabatan dan posisi yang sesuai dengan bidang keahlian dan kompetensinya tersebut membuat birokrasi tumbuh dan berkembang menjadi institusi yang mampu melakukan aktivitas di semua bidang kegiatan berbangsa dan bernegara baik di sektor pembangunan maupun dalam rangka menjadi penyelenggara pelayanan publik kepada semua warga negara.

Status sosial yang tinggi di kalangan masyarakat, menjelaskan bahwa sampai saat ini, profesi aparatur pemerintah bahwa diakui atau tidak masih dianggap oleh sebagian besar kalangan masyarakat sebagai profesi yang "terhormat" apabila dibandingkan dengan profesi yang lain. Sifatnya yang permanen dengan penghasilan yang jelas dan terus meningkat seiring dengan naiknya jenjang karier yang dimiliki, adanya jaminan hari tua setelah purna tugas berupa pemberian pensiun, adalah beberapa alasan mengapa pekerjaan sebagai aparatur pemerintah akan adalah profesi yang dipandang sebagai profesi yang memiliki status sosial yang tinggi di tengah masyarakatnya.

Adanya sifat permanen dari lembaga birokrasi adalah sumber kekuasaan yang lain. Penjelarasannya adalah sudut kestabilan, posisi pegawai dan institusi negeri mempunyai peringkat tertinggi apabila dibandingkan dengan pegawai dan institusi yang lain. Perusahaan swasta bisa saja mengalami kebangkrutan dan mudah sekali untuk dibubarkan atau ditutup dan berhenti berjalan bila terus menerus

mengalami kerugian dan tidak mampu lagi bersaing dengan perusahaan yang lain, atau bisa juga karena alasan lain seperti misalnya apabila pemilik perusahaan tersebut sudah tidak ingin lagi melanjutkan usahanya atau beralih ke usaha dalam bentuk lain. Birokrasi tidak demikian. Dia akan tetap ada selama sebuah negara ada. Sementara kita tahu bahwa negara sering disebut sebagai sebuah institusi yang *immortal institution*, atau sebuah institusi yang tidak akan pernah mati. Istilah ini muncul berdasarkan fakta bahwa sekali sebuah negara lahir dan merdeka, maka hampir bisa dipastikan dia akan tetap ada meskipun mungkin berganti-ganti bentuk dan sistem pemerintahannya. Jadi tidak berlebihan kalau dikatakan bahwa birokrasi, sebagai sebuah lembaga yang melekat kepada keberadaan negara akan terimbas juga dengan sifat *immortal institution* dari negara tersebut.

Birokrasi sebagai sebuah lembaga yang memiliki peranan dominan dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan, bisa dijelaskan bahwa secara ideal tugas pokok dan fungsi birokrasi sebenarnya hanyalah melaksanakan kebijakan, akan tetapi dengan kemampuan yang dimilikinya, birokrasi pada kenyataannya juga mampu berperan sebagai pendorong dalam proses penentuan keputusan-keputusan politik yang menjadi awal dari pembuatan kebijakan-kebijakan publik yang dapat gilirannya akan membawa pengaruh bagi kehidupan seluruh warga negara. Selain itu, selanjutnya birokrasi juga memiliki kemampuan untuk melakukan interpretasi dan melaksanakan keputusan yang telah dibuat sekaligus pada gilirannya nanti melakukan evaluasi terhadap implementasi pelaksanaan kebijakan tersebut. Peran yang begitu masif dari proses perencanaan sampai dengan evaluasi pelaksanaan kebijakan publik inilah yang tidak mampu dijalankan oleh lembaga-lembaga di luar birokrasi.

Berkaitan dengan penguasaan struktur jaringan, penjelasannya adalah bahwa fungsi birokrasi dalam peranannya sebagai alat penyelenggara kegiatan pemerintahan dan penyedia pelayanan publik, maka keberadaan institusi ini mencakup seluruh wilayah negara dari tingkat pemerintahan terendah sampai dengan di tingkat pemerintah pusat. Hal ini masih ditambah lagi dengan keberadaan berbagai macam unit yang bersifat teknis yang juga tersebar di

berbagai jenjang pemerintahan di seluruh wilayah negara. Oleh karena itu, birokrasi bisa kita dapati pada proses pembangunan dan pengelolaan jembatan, jalan tol, rumah sakit, sekolah, dan pelabuhan udara di kota besar. Sementara pada saat yang sama kita juga akan menemui birokrasi melakukan pembangunan bendungan, melakukan kegiatan perlindungan dan konservasi lahan di tengah hutan belantara, membangun instalasi listrik di daerah-daerah terpencil, juga mendirikan gedung sekolah di wilayah perbatasan yang terisolir. Struktur dan jaringan yang dimiliki birokrasi ini, tentu saja membuat birokrasi menjadi satu-satunya institusi yang bisa mempengaruhi dan dan menjangkau hampir terhadap seluruh bidang kegiatan negara dan perkembangan seluruh aspek kehidupan manusia secara menyeluruh di seluruh tempat di wilayah suatu negara.

## **B. Pembatasan Kekuasaan Birokrasi**

Besarnya sumber-sumber kekuasaan yang dimiliki oleh birokrasi menimbulkan kekhawatiran banyak pihak bahwa institusi ini akan berkembang menjadi sebuah entitas yang begitu dominan dan pada akhirnya akan memiliki kekuasaan tak terbatas yang sulit dikontrol dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah. Memahami bahaya-bahaya yang bisa ditumbuhkan oleh kekuasaan birokrasi yang begitu besar, masyarakat-masyarakat modern telah menciptakan berbagai cara untuk membuat para birokrat tetap bertanggungjawab atas apa yang mereka lakukan. Ada dua penafsiran mengenai *tanggungjawab* itu (Nadel dan Rourke, 1975). Sekelompok ahli administrasi negara menafsirkan sebagai keterikatan pada kode etik profesi, sementara kelompok lain menafsirkannya sebagai tanggungjawab kepada para politisi yang dipilih rakyat melalui pemilihan umum, baik yang duduk di teras kekuasaan eksekutif maupun dalam lembaga legislatif.

Dari dua macam penafsiran itu muncul berbagai metode untuk mengendalikan perilaku birokrasi yang oleh Nader dan Rourke (Nader dan Rourke, 1975) dikelompokkan dalam empat kategori: eksternal-formal, eksternal-informal, internal-formal, dan internal-informal.

Pengendalian yang eksternal-formal adalah model pengendalian kekuasaan birokrasi secara politis. Pelaksanaan pengendalian model

ini biasanya dijalankan oleh pejabat politik yang merupakan pimpinan eksekutif tertinggi di satu sisi, bersama-sama dengan badan legislatif atau dewan perwakilan rakyat, oleh lembaga peradilan yang ada, dan oleh komisi indenpenden yang dibentuk oleh parlemen yang disebut *ombudsman*. Di semua jenjang pemerintahan, lembaga eksekutif dan legislatif melakukan pengendalian terhadap birokrasi dengan mempergunakan kekuasaan yang mereka miliki sebagai pemegang kewenangan dan kekuasaan politik untuk mengesahkan regulasi dan peraturan yang membentuk dan mengatur keberadaan struktur birokrasi secara administratif, yang menetapkan batasan-batasan yang berkaitan dengan tugas pokok dan fungsi yang dimiliki oleh birokrasi dan secara bersamaan menetapkan standar prestasi yang harus dicapai oleh seorang birokrat, sistem penggajian termasuk di dalamnya dana pensiun setelah birokrat itu menyelesaikan masa tugasnya sampai kepada bentuk-bentuk sanksi dan punishment ketika seorang birokrat melakukan pelanggaran terhadap perundang-undangan yang ada, penyalahgunaan kewenangan ataupun tidank pidana yang lain. Disamping itu, kedua cabang kekuasaan negara inipun juga melakukan pengendalian atas anggaran yang dipergunakan untuk membiayai kegiatan birokrasi dan membayar gaji dan tunjangan para birokratnya.

Sementara itu badan peradilan mengendalikan birokrasi melalui pembatasan-pembatasan hukum yang dikenakan terhadapnya sehingga tidak melanggar hak-hak warganegara ketika mereka berhubungan dengan birokrasi. Seperti diketahui, birokrasi mengatur hampir seluruh aspek kehidupan masyarakat melalui penyelenggaraan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat oleh birokrasi tersebut. Sedangkan *ombudsman* adalah sebuah lembaga indenpenden yang berfungsi sebagai organ yang merupakan wakil masyarakat yang mengawasi kegiatan sehari-hari birokrasi.

Pengendalian yang eksternal-informal adalah pengawasan kekuasaan birokrasi yang dijalankan dilakukan oleh lembag-lembaga di luar struktur birokrasi, dalam hal ini biasanya dilakukan oleh pers atau kelompok-kelompok kepentingan. Pers adalah entitas indenpenden di luar birokrasi dan politik kekuasaan yang memiliki kekuatan luar biasa untuk membentuk opini publik dengan pemberitaan-pemberitaan yang dilakukannya. Pers sebagai

media yang menyampaikan informasi kepada masyarakat secara ideal mengedukasi masyarakat dengan berita-beritanya sehingga masyarakat memperoleh pengetahuan tentang apa yang terjadi di sekitarnya. Termasuk dalam hal ini adalah informasi tentang bagaimana kegiatan pemerintahan berjalan dengan birokrasi sebagai motor penggerakannya. Pemberitaan yang dilakukan oleh pers membuat masyarakat mengetahui bila dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan tersebut ada hal-hal yang menyimpang atau bahkan bertentangan dengan aturan hukum yang ada, bagaimana terjadinya, siapa pelakunya dan bagaimana lembaga peradilan menanganinya. Pengetahuan yang kemudian terbentuk di kalangan masyarakat selanjutnya akan menjadi modal penting untuk warga masyarakat berpartisipasi dalam kegiatan pembangunan, terutama sebagai pengawas jalannya kegiatan pembangunan yang dilaksanakan, dan bagaimana kekayaan digunakan untuk sebesar-besarnya kepentingan rakyat. bukan hanya mampu mengendalikan kekuasaan birokrasi, pers juga memiliki kekuatan untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja pimpinan eksekutif yang berkuasa setelah memenangkan suara pada pemilihan umum. Kemampuan yang begitu dominan sebagai sebuah lembaga independen inilah yang membuat sampai saat ini, pers masih dianggap sebagai pilar demokrasi yang keempat di luar kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Selanjutnya adalah pengendalian yang internal-formal. Model pengendalian ini dijalankan dengan mendesain sedemikian rupa agar supaya dilakukan proses penentuan keputusan politik dan pembuatan serta penerapan kebijaksanaan menjadi lebih terdesentralisasi dan secara representatif lebih mencerminkan kehendak atau kebutuhan rakyat. Ini berarti bahwa dalam proses pembuatan sebuah kebijakan harus lebih meningkatkan keikutsertaan atau partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan dan implementasi kebijaksanaan-kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah. Di sinilah akan berperan sekali hasil proses edukasi kepada masyarakat yang dilakukan oleh pers melalui pemberitaan-pemberitaannya. Masyarakat yang teredukasi dengan informasi-informasi yang valid dan tidak hoax akan mampu berpartisipasi dalam mengkritisi kinerja pemerintah yang pada gilirannya akan mampu menjamin bahwa kebijakan yang dibuat memang sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan rakyat.

Pengendalian yang internal-informal adalah upaya pengendalian yang berasal dari diri atau pribadi para birokrat itu sendiri. Pengendalian model ini berwujud semua usaha yang dilakukan para birokrat untuk dapat memahami, menghayati, dan mengamalkan kode etik profesi yang dimilikinya dan pada saat yang bersamaan berusaha menghayati lebih dalam lagi norma dan nilai-nilai yang ada dan diyakini kebenarannya oleh masyarakat. Pemahaman akan sifat spesifik masyarakat yang dilayaninya membuat para birokrat akan menyesuaikan perilakunya dengan budaya masyarakat tersebut. Pada awal berdirinya sebuah negara merdeka, pengendalian kekuasaan birokrasi yang berasal dari diri para birokratnya ini cukup berhasil untuk membuat birokrat tetap bertanggungjawab kepada masyarakat yang dilayaninya. Nuansa perjuangan kemerdekaan, cinta tanah air, masih begiu menggelora dalam diri mereka. Seiring berjalannya waktu, ketika negara tersebut semakin sejahtera dengan aset nasional yang semakin besar, godaan bagi para birokrat juga semakin besar. Kesadaran pribadi untuk mengendalikan diri terbukti tidaklah cukup. Oleh karena itu, menjaadi tugas para ilmuwan dan praktisi politik untuk memikirkan pencegahan dari permasalahan ini dan mencari pemecahannya.

### **C. Permasalahan dalam Pelaksanaan Peran dan Fungsi Birokrasi di Indonesia**

Birokrasi pemerintah pada hakikatnya secara pokok berfungsi mengatur dan melayani masyarakat. Dengan demikian tugas pokok birokrasi pemerintah itu tidak semata-mata mengatur saja, akan tetapi juga memberikan pelayanan kepada masyarakat. fungsi pelayanan selama ini belum mendapatkan perhatian dari para aparat birokrasi kita sebab porsi mengaturnya masih dominan ketimbang porsi pemberian pelayanan. Pemberian pelayanan seharusnya lebih menekankan kepada mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, dan memberikan kepuasan kepada publik. Sedangkan fungsi mengatur lebih menekankan kepada kekuasaan atau *power* yang melekat pada posisi atau jabatan birokrasi (*position power*). Kalau selama ini ada pelayanan yang dilakukan oleh birokrasi kita, maka pelayanan itu bersifat monopoli sehingga sangat jelek, sangat birokratis, dan tidak mampu memberikan alternatif

pelayanan kepada publik. Masyarakat *terpaksa* berhubungan dan membutuhkan pelayanan birokrasi karena masyarakat tidak melihat ada alternatif lain. Di sini kelihatannya yang membutuhkan masyarakat, dan masyarakat lebih banyak menggantungkan pada usaha yang dilakukan oleh birokrasi pemerintah. Oleh karena pendekatan position power seperti itu sangat kuat maka akibatnya birokrasi pemerintah terasa kuat dan besar. Sehingga jadilah semuanya itu *sarwa (serba) pemerintah*. Melalui manajemen dan administrasinya, maka negara atau pemerintah merupakan agregasi yang *anavoidable* dan manajemen negara atau birokrasi pemerintah menjadi *ultimately compel obedience* (Gerald Caiden: 1982).

Birokrasi di Indonesia juga sering terjebak pada perangkat yang dikenal dengan istilah jaring Parkinsonisme. Birokrasi Parkinsonisme ini merujuk kepada birokrasi yang memperlihatkan suatu upaya untuk selalu ingin memperbesar jumlah unit/satuan kerja dan jumlah strukturnya. Dampak dari hal ini adalah terjadi proses penggemukkan struktur birokrasi yang ditandai dengan semakin banyaknya jumlah pejabat/pelaksananya (Evers, 1987). Parkinsonisme ini bisa mengakibatkan timbulnya bibit penyakit proliferasi. Dari setiap lima tahun sekali, yakni ketika tersusun kabinet baru, di sini kalau tidak dicermati bisa tergelincir kepada keinginan yang berbau parkinsonisme ini. Lebih-lebih sekarang ini para penyusun pembangunan semakin berkembang, maka banyak keinginan untuk menambah atau memperluas departemen pemerintah. Usul dan keinginan itu perlu dicermati dan dianalisis secara teliti agar kita tidak terperangkap pada perangkat parkinsonisme dan ketularan penyakit proliferasi tersebut.

Selain itu birokrasi kita masih menonjolkan ego sektoral dari masing-masing departemen. Kejadian ini sangat terasa kalau berada di daerah. Masing-masing departemen masih banyak menonjolkan kebijaksanaan, perencanaan dan pelaksanaan yang sulit dikoordinasikan oleh administrator tunggal di daerah. Team work, kolaborasi dan kemitraan ke dalam yaitu antar birokrasi sendiri belum nampak sebagai salah satu sarana yang baik untuk memecahkan masalah-masalah pemerintahan dan pembangunan.

Pelaksanaan tiga asas dekonsentrasi dan asas medebewind dalam birokrasi pemerintah belum proporsional. Pada intinya sistem

pemerintahan ini mengikuti sistem desentralisasi tapi pelaksanaannya lebih didominasi oleh pelaksanaan asas dekonstruksi. Dengan demikian kesan bahwa pemerintah lebih bersifat sentralisasi bisa dipahami, karena kenyataannya memang peran birokrasi pusat sangat besar dan celakanya orang daerah suka menyelesaikan masalahnya di pusat.

Persoalan yang lain ialah birokrasi menenmaptkan akhir pengembangan karier jabatan pegawai pemerintah lebih ditekankan pada hirarki atas. Semua pegawai pemerintah jika promosi jabatan selalu harapannya naik kebijaksanaan posisi yang lebih atas, sehingga terminal pengembangan karier terletak di hirarki tersebut. Hal ini bisa terjadi karena birokrasi kita terbiasa hanya mengenal satu jabatan struktural saja. Sesuai dengan hirarki jabatan struktural tersebut, maka hirarki yang di atas menunjukkan posisi yang tertinggi, sehingga semua orang menginginkan posisi tersebut.

Persoalan lainnya birokrasi di Indonesia belum bisa menyebarkan keahlian dan keterampilan pada pejabatnya secara merata kebijaksanaan beberapa eselon dan hirarki. Oleh karena itu, sering dikatakan potret birokrasi Indonesia ringan di atas dan berat di bawah. Di hirarki atas ringan karena banyak orang yang ahli dan terampil sehingga segala persoalan berat bisa dipecahkan. Sedangkan di bawah berat karena tidak didukung oleh pegawai yang mampu, ahli dan terampil, sehingga dalam kegiatannya hanya melaksanakan kebijaksanaan yang telah dibuat oleh hierarki atas.

#### **D. Latihan**

1. Apa yang dimaksud dengan sumber-sumber kekuasaan ?
2. Sebut dan jelaskan minimal 2 (dua) sumber kekuasaan birokrasi!
3. Mengapa kekuasaan birokrasi begitu besar?
4. Apa dampak dari kekuasaan birokrasi yang begitu besar itu?



## **BAB V**

### **BIOKRASI DAN POLITIK**

#### **A. Politisasi Birokrasi**

Thoha (2003) menjelaskan menurut perspektif Hegelian, birokrasi tak lain adalah medium yang mempertemukan kepentingan rakyat dan pemerintah. Berdasarkan perspektif ini berarti birokrasi mengemban tugas besar berupa harmonisasi hubungan antara rakyat dan pemerintah, bahkan mempersamakan kepentingan rakyat dengan kepentingan pemerintah. Dalam posisinya sebagai medium itulah birokrasi menyucikan dan memurnikan diri untuk tak terjebak pada kepentingan subyektif. Birokrasi dalam hal ini berarti harus a politik dan hanya menjalankan sebuah prinsip, yang dirumuskan secara canggih oleh Max Weber dlam format altruisme raionalitas dan efisiensi.

Hergel berpendapat bahwa kedudukan birokrasi penting untuk menegakkan humanisme. Birokrasi dianggap bertugas untuk membendung kemungkinan terjadinya benturan antara kepentingan rakyat dan kepentingan pemerintah. Dalam perspektif ini birokrasi menjadi tempat berlangsungnya pembaruan sosial. Hegel menginginkan birokrasi harus memposisikan diri di tengah sebagai perantara antara kelompok kepentingan umum yang dalam hal ini diwakili negara dengan kelompok pengusaha atau profesi sebagai kelompok kepentingan khusus. Jadi dalam hal ini birokrasi menurut Hegel haruslah netral.

Jika Hegel bicara birokrasi dalam pengertian ideal, maka Marx mengemukakan kritik atas realitas birokrasi yang tak lebih hanya mesin bagi kepentingan partikular yang dominan. Birokraasi di Indonesia sebenarnya adalah birokrasi yang lebih dekat dengan gambaran Marx atau menifestasi dari kritik-kritik Marx. Suatu hal yang tak terbantahkan ialah birokrasi yang tak berfungsi sebagai agen negara guna mempertemukan secara utuh kepentingan rakyat dan kepentingan pemerintah. Birokrasi malah berfungsi sebagai *broker* yang mengambil keuntungan dalam proses intermediasi dari dua pihak sekaligus, yaitu rakyat dan pemerintah.

Marx (dalam Thoha 2003) mengkritik tajam apa yang dikatakan Heget tentang birokrasi negara sebagai medium untuk menghubungkan kepentingan partikular dengan kepentingan umum. Suatu hal yang khas Marxis dalam pandangan Marx ialah bahwa kepentingan partikular dan kepentingan umum hingga kapanpun tak mungkin dapat dipertemukan. Dalam perspektif Marxis, birokrasi, kepentingan partikular, dan kepentingan umum merupakan tiga domain yang pengakuan akan keberadaannya bersifat spekulatif.

Menurut Thoha (2003) problema besar dalam perpektif Marxis adalah negara yang tidak pernah mempresentasikan kepentingan umum bahkan kepentingan umum itu dianggap tidak ada. Hukum besi sejarah selalu memperlihatkan kepentingan partikular yang menghegemoni kepentingan partikular dalam kehidupan masyarakat. Pda akhirnya, kepentingan partikular yang memenangkan perjuangan kelas tampil menjadi kekuatan dominan untuk kemudian menghegemoni birokrasi.

Pandangan Marx bahwa birokrasi merupakan wujud nyata kepentingan partikular yang menghegemoni kepentingan partikular lain menemukan aksentuasinya secara nyata di Indonesia. Saat penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) terkristalisasi menjadi kecenderungan dalam ranah politik kekuasaan, maka kian mencolok posisi birokrasi sebagai kepentingan partikular yang menghegemoni kepentingan partikular lain, ditambah lagi dengan tak berlakunya netralitas politik dalam birokrasi.

Marx menyatakan bahwa birokrasi sebaiknya memposisikan dirinya sebagai kelompok sosial tertentu yang dapat menjadi instrumen dari kelompok yang dominan/penguasa. Kalau sebatas hanya sebagai penengah antara negara yang mewakili kelompok kepentingan umum dengan kelompok kepentingan khusus yang diwakili oleh pengusaha dan profesi, maka birokrasi tidak akan berarti apa-apa. Dengan konsep seperti ini menurut Marx, birokrasi harus memihak kepada kelompok tertentu yang berkuasa. Thoha (2003) menyatakan keberpihakan yang dilakukan birokrasi pemerintah terhadap kekuasaan politik yang berkuasa atau kepada kelompok kepentingan yang dominan akan mengakibatkan birokrasi menjadi terkontaminasi kepentingan-kepentingan kelompok-kelompok tersebut dan tidak lagi dapat mempertahankan diri untuk tetap steril.

Keberpihakan birokrasi ini akan berdampak pada munculnya virus kepentingan yang akan terus menggerogotinya, seperti pelayanan publik yang tidak netral dan berpihak terhadap kelompok-kelompok tertentu, pelayanan yang menjadi sangat subyektif berdasarkan kepentingan kelompok yang dominan, terlalu birokratis dimana pelaksanaan pelayanan publik menjadi panjang waktunya, mahal biayanya dan berbelit-belit prosedurnya, serta berbagai dampak buruk lainnya. Akibatnya mereka merasa lebih kuat sendiri, kebal dari pengawasan dan kritik. Kondisi ini akan membuat birokrasi sebagai perpanjangan tangan pemerintah akan kehilangan kepercayaan dari masyarakat.

Untuk menganalisis politisasi yang terjadi dalam birokrasi, penulis menggunakan teori birokrasi Hegelian. Birokrasi Hegelian menurut Thoha (2003), memposisikan birokrasi berada di tengah-tengah sebagai mediator yang menghubungkan kedua kepentingan general (pemerintah) dan partikular (kekuatan politik dalam masyarakat). Dengan kata lain, idealnya birokrasi Hegelian menekankan posisi birokrasi yang seharusnya netral.

Namun, dengan mempertimbangkan kondisi birokrasi Indonesia yang belum sepenuhnya tereformasi, isu netral tidaknya birokrasi dalam pilkada misalnya, menjadi sangat penting. Sulitnya membedakan antara kegiatan administratif formalistik yang dijalankan oleh birokrasi antara tuntutan profesionalitas dengan balutan yang sebenarnya dukungan informlistik terselubung terhadap pasangan calon tertentu, apalagi jika kegiatannya berlangsung di saat di laur jam dinas para aparatur sipil negara. Maka kata netralitas itu hanya akan menjadi sebuah bayangan semu belaka dan akan tetap menjadi sebuah lubang yang gelap untuk diselidiki, terasa tapi tidak teraba.

Oleh karena itu penulis juga memakai pengungkapan tentang teori birokrasi yang disampaikan oleh Marx (dalam Thoha 2003) yang menjelaskan bahwa birokrasi pemerintah memihak berada pada kondisi selalu berpihak kepada kekuatan politik yang berkuasa dan memerintah. Menurut Karl Marx birokrasi menggambarkan suatu kelompok partikular yang memiliki spesifikasi tersendiri. Birokrasi bukan merupakan strata atau status sosial dalam masyarakat, walaupun keberadaannya berhubungan erat dengan pembagian

masyarakat ke dalam kelompok-kelompok tertentu yang disebut Marx sebagai kelas. Secara spesifik, Marx menyampaikan bahwa birokrasi adalah pemerintah atau negara itu sendiri. Birokrasi merupakan alat yang dipakai oleh strata yang dominan dalam masyarakat untuk menjalankan dominasi kekuasaannya terhadap kelas-kelas atau strata-strata sosial yang lain. Marx ingin mengatakan dengan cara yang lain bahwa sebenarnya birokrasi dalam keberadaannya selalu berpihak kepada kelompok penguasa yang mendominasi itu. Meskipun memiliki perbedaan dalam memandang birokrasi kaitannya dengan keberadaan birokrasi di tengah pusaran kekuasaan kelompok-kelompok dominan, negara dan masyarakat, ada persamaan dalam pemikiran Marx dan Hegel (dalam Thoha, 2003) berkaitan dengan konteks birokrasi pemerintah dan perkembangan politik di negara-negara demokratis. Keduanya baik Marx maupun Hegel berpendapat bahwa kekuatan politik yang datang dan pergi sebagai suatu kelompok yang menguasai negara dan pemerintahan serta birokrasi sebagai pelaksana kebijakan pemerintah memang merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain, tetapi keduanya tetap dapat dibedakan.

Melibatkan birokrasi ke dalam kancah politik adalah suatu gejala yang tidak dapat dihindari. Posisi strategis birokrasi yang memiliki keunggulan dalam memobilisasi massa sekaligus kemampuan untuk memanfaatkan setiap fasilitas dan kompetensi yang dimilikinya telah membuat birokrasi menjadi entitas yang sangat potensial untuk terlibat dalam proses-proses politik. Fenomena ini dikenal dengan istilah politisasi birokrasi. Rozi (2006) memberikan penjelasan tentang politisasi birokrasi sebagai sebuah gejala yang mengikutsertakan atau melibatkan secara langsung seorang pejabat birokrasi ke dalam proses politik atau terang-terangan melibatkan seorang birokrat untuk menjadi pendukung dari organisasi peserta pemilu guna memperoleh atau mempertahankan kekuasaan partai politik tersebut di parlemen dan atau eksekutif.

Dalam konteks Indonesia, pembicaraan seputar politisasi birokrasi masih menjadi sebuah tema yang sangat menarik, hal ini karena pada prakteknya pemerintahan negara di Indonesia penyelenggaraannya masih diwarnai oleh nuansa politik yang sangat kental. Mufiz (1986) menyatakan perdebatan tentang keterkaitan

antara birokrasi dengan politik telah berlangsung sejak awal abad 20-an. Pemikiran yang lebih dominan pada periode 1900-1927 lebih mengarah kepada dikotomi politik dengan administrasi negara. Pelopor dari pemikiran-pemikiran itu di antaranya adalah Frank Goodnow, Leonard White dan Woodrow Wilson. Leonard White bahkan secara tegas menyatakan, politik seharusnya tidak boleh ikut campur tangan dalam proses administrasi negara.

Astuti (dalam Wibawa, 2009) berpendapat bahwa domain kewenangan birokrasi mengalami intervensi yang sangat kuat dari kekuatan politik dalam penataan jabatan dalam struktur kepegawaian di jajaran birokrasi. Proses seleksi, penempatan pada posisi tertentu dan pengangkatan seorang pejabat di jajaran birokrasi sering tidak lagi berpedoman pada ketentuan perundang-undangan yang ada dan berlaku, terpenuhinya persyaratan-persyaratan administratif dan kemampuan atau kompetensi yang dimiliki, yang seharusnya menjadi dasar dari semua proses tersebut bisa dikatakan bukan lagi menjadi sebuah pedoman yang diikuti. Sebagai gantinya, persyaratan yang paling penting adalah kemauan pejabat birokrasi tersebut untuk memberikan dukungan terhadap partai politik penguasa. Akibatnya semakin banyak pejabat birokrasi pemerintah yang sebenarnya kurang atau bahkan tidak memiliki integritas yang tinggi serta kemampuan dan kompetensi untuk menjalankan tugas pokok dan fungsi yang menjadi tanggung jawabnya secara profesional. Hal ini berakibat dalam setiap gerak langkah pejabat hanya berorientasi pada usaha untuk menyenangkan atasannya, demi menjaga keharmonisan hubungan dengan penguasa politik tersebut dalam rangka menjaga, agar jabatan yang dimilikinya tidak melayang. Ini menunjukkan sebuah fenomena dimana kepentingan politik sudah menjelma menjadi panglima yang sangat berpengaruh pada perilaku para birokrat.

Dwijono (dalam Administratio, 2010) menyampaikan pendapat yang menyatakan bahwa proses restrukturisasi yang dilakukan pada birokrasi untuk mencegah terjadinya politisasi birokrasi, pasti pada awalnya memiliki tujuan yang baik yaitu keinginan pemerintah untuk menciptakan struktur birokrasi yang lebih baik, namun tidak demikian yang terjadi dalam prakteknya, sehingga yang terjadi kemudian adalah timbulnya berbagai masalah. *Pertama*, subjektifitas

penempatan pejabat, secara umum penempatan pejabat dalam konteks pemerintahan pusat dan daerah melewati beberapa mekanisme yang tidak akan dilewatkan oleh Baperjakat. Secara teknis, penempatan pejabat kepala daerah akan dinilai lebih objektif jika peran Baperjakat juga dapat objektif dalam melakukan penilaian terhadap siapa-siapa saja yang berhak untuk menduduki jabatan tertentu dalam birokrasi.

*Kedua*, persoalan tarik menarik kepentingan penempatan pejabat pasca diundangkannya PP No. 41 Tahun 2007 yang jauh dari logika *the right man in the right position*. Setelah diamati lebih detail hubungan transaksional politik tidak hanya terjadi di partai politik saja, di dalam tubuh birokrasi di era pemilihan kepala daerah langsung pun ternyata banyak yang lebih mementingkan hasil dari transaksi politik tersebut dibandingkan dengan kemampuan personal dalam menjalankan tugas sebagai birokrat.

Persoalan politisasi birokrasi, timbul sebagai akibat tidak adanya netralitas birokrasi. Persoalan ini sebenarnya sudah ada sangat lama, bahkan ketika teori-teori tentang birokrasi baru dimunculkan oleh para pakar. Thoha (1993) menjabarkan kritik Karl Marx terhadap filsafat Hegel tentang negara sedikitnya menggambarkan bahwa posisi kenetralan birokrasi menjadi sesuatu yang penting, sekalipun dalam kritiknya, Marx hanya mengubah isi dari teori Hegel tentang tiga kelompok dalam masyarakat; yaitu kelompok kepentingan khusus (*particular interest*) yang dalam hal ini diwakili oleh para pengusaha dan profesi, kemudian kelompok kepentingan umum (*general interest*) yang diwakili oleh negara dan kelompok ketiga adalah kelompok birokrasi. Batinggi (1999) menyimpulkan bahwa dari polemik pendapat antara Hegel dan Marx ini dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa Hegel menghendaki kenetralan birokrasi. Sedangkan Marx yang terkenal dengan teori kelasnya itu menyatakan dengan tegas bahwa birokrasi itu tidak netral dan harus memihak, yakni memihak pada kelas yang dominan.

Birokrasi tidak netral dari pengaruh politik karena birokrasi tidak pernah lepas dari intervensi politik. Karl Marx mengungkapkan bahwa birokrasi bukanlah aktor netral dalam politik. Menurutnya, birokrasi merupakan alat atau instrumen bagi para pemimpin yang hendak dan sedang berkuasa. Dengan kata lain birokrasi tidak dapat bersifat netral karena harus memihak pada pemimpin yang

berkuasa. Penyebab lainnya adalah adanya *value* atau sistem nilai, mengakibatkan birokrasi yang bersifat non partisan belum dapat diwujudkan dengan baik. Seperti telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, birokrasi memiliki kecenderungan berkembang menjadi pendukung dari kelompok politik ataupun kelompok kepentingan yang dominan. Perilaku ini membuat birokrasi menjadi subyektif dan tidak bisa berdiri untuk kepentingan semua kelompok yang ada dalam masyarakat. Dengan kata lain, birokrasi tidak mampu berperilaku yang menunjukkan bahwa dia bisa bersikap secara demokratis, bersikap sama dan tidak membedakan kepada setiap orang dan kelompok warga yang dia beri pelayanan. Hal ini berakibat tidak semua kekuatan yang ada dalam masyarakat bisa memperoleh akses yang sama kepada pelayanan maupun dampak positif kegiatan yang dilakukan oleh birokrasi pemerintahan. Akses yang bebas dan luas hanya bisa dimiliki oleh kelompok yang memiliki kekuasaan dominan, dan tidak secara adil dimiliki oleh semua orang atau kelompok.

Osborne dan Gaebler (1993) menyebut birokrasi dengan deskripsi seperti ini sebagai birokrasi partisan. *Value* atau nilai non partisan ini perlu ditumbuhkan dan dikembangkan supaya bisa menjadi pedoman dan pegangan dalam melakukan pengembangan dan perbaikan pada birokrasi pemerintahan. Internalisasi nilai-nilai ini menjadi sesuatu yang sangat penting karena pemerintah saat ini kelihatannya secara ideal tidak lagi berjalan dengan cara-cara yang memberikan penekanan kepada *steering* atau pengaturan yang mendasarkan diri pada kekuasaan, melainkan menitikberatkan kepada *rowing* yang mendasarkan pemerintahan pada sistem nilai yang bersifat demokratis. Masalahnya kemudian, nilai-nilai dalam mewujudkan konsolidasi demokrasi memang lebih manis dan mudah disampaikan dalam pidato-pidato, meskipun kenyataannya usaha untuk mewujudkan nilai-nilai itu ternyata bukanlah pekerjaan yang mudah. Nilai-nilai seperti meritokrasi, kejujuran, kebijakan, pelayanan publik, akuntabilitas, desentralisasi, dan lain-lainnya perlu usaha dan kerja keras untuk bisa mewujudkannya dalam sistem birokrasi pemerintahan.

Sementara Rozi (2006) mengatakan bahwa tindakan mempolitisasi birokrasi yang biasanya dilakukan dengan cara secara

paksa memasukkan orang-orang partai politik ke dalam struktur jajaran pejabat birokrasi, sama artinya dengan membuka kesempatan dan peluang bagi terciptanya pengkotakan birokrasi ketika melayani masyarakat. Di samping itu, kebijakan politisasi birokrasi cenderung menjadikan birokrasi sebagai sarana untuk mencari manfaat-manfaat yang sifatnya ekonomis bagi keuntungan partai politik.

Arief Budiman (dalam Rozi, 2006) menyebutkan istilah *Bureaucratic Rente* untuk menyebut sebuah kondisi dimana begitu kuatnya dominasi yang dimiliki oleh birokrasi di Indonesia selanjutnya mengalami kecenderungan untuk disalahgunakan oleh para birokrat untuk memperoleh keuntungan bagi birokrasi dan jajaran para birokratnya, kondisi yang tercatat dalam sejarah perkembangan birokrasi di Indonesia ini harus menjadi sebuah pelajaran penting dan berharga untuk kita bersama pahami dan waspadai agar tidak terjadi lagi di kemudian hari. Posisi birokrasi yang sangat strategis dengan kewenangan besar yang dimilikinya dalam pengelolaan aset-aset negara, harus membuat semua pihak sadar akan konsekuensi dari hal tersebut sehingga bisa lebih cermat dan hati-hati dalam memilih orang-orang yang akan duduk di jajaran birokrasi. Sebaiknya mereka adalah orang yang memang memiliki catatan atau rekam jejak yang baik sebagai seorang birokrat yang punya tanggung jawab moral besar terhadap masyarakat.

Selain itu, Kingsley (dalam Sowa dan Selden, 2003) berargumen bahwa keterwakilan semua kelas sosial dalam tubuh pegawai negeri Inggris adalah penting. Dua tahun kemudian, konsep birokrasi keterwakilan Kingsley diterapkan dalam tubuh korps pegawai negeri sipil Amerika Serikat. Argumen tersebut kemudian dikembangkan oleh Norton Log (1952) dan Paul van Riper (1958) bahwa keterwakilan berkaitan erat dengan legitimasi sebuah kebijakan. Semakin tinggi tingkat keterwakilan kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat ke dalam tubuh birokrasi, maka legitimasi sebuah kebijakan akan semakin tinggi pula. Dengan demikian, teori birokrasi perwakilan (*representative bureaucracy*) memiliki prinsip bahwa birokrasi akan lebih responsif jika para birokratnya mencerminkan karakteristik demografis dan dinamika sosial masyarakat yang dilayaninya. Kualitas layanan publik akan meningkat bila ada keterkaitan emosi antara negara dan masyarakat, yang merupakan eksese dari birokrasi perwakilan.



Ada dua macam model dalam teori birokrasi perwakilan, yaitu perwakilan pasif dan perwakilan aktif. Teori perwakilan pasif disebut juga perwakilan sosiologis, yakni jika dalam rekrutmen para birokrat memperhatikan latar belakang demografis, termasuk di dalamnya ras, etnisitas, dan gender masyarakat yang dilayani. Sedangkan perwakilan aktif tidak hanya sekedar mencerminkan karakteristik demografis masyarakat yang dilayaninya. Perwakilan aktif juga menjamin kepastian bahwa para wakil tersebut secara khusus melayani kelompok masyarakat dari mana mereka berasal dan memperjuangkan kepentingan masyarakat yang diwakilinya. Dengan cara demikian kepentingan kelompok masyarakat yang diwakilinya diperjuangkan secara aktif oleh birokrat yang menganut nilai yang sama dengan yang diwakilinya. Pada titik inilah terjadi transformasi dari birokrasi perwakilan pasif atau perwakilan sosiologis menjadi birokrasi perwakilan aktif. Karena ada kewajiban memperjuangkan kepentingan kelompok yang diwakilinya maka perwakilan aktif bisa menjadi quasi kelompok kepentingan atau quasi partai politik.

Birokrasi perwakilan akan dapat bekerja dengan baik jika didukung oleh diskresi, yakni keleluasaan bagi birokrat untuk mengambil kebijakan tertentu dalam implementasi sebuah kebijakan. Semakin banyak birokrat yang mewakili kelompok masyarakat tertentu, akan semakin besar peluang bagi birokrat untuk melakukan diskresi guna mencapai target kebijakan, yang memang didesain untuk merespon kelompok tertentu dalam masyarakat tersebut. Kenyataan ini memang berbeda dengan kajian umum yang selama ini berkembang baik dalam ilmu politik dan maupun dalam ilmu administrasi yang mengatakan bahwa jajaran birokrasi hanya sebagai eksekutor dari pelaksanaan sebuah kebijakan yang sudah dibuat oleh pimpinan eksekutif, di sini artinya, birokrasi sama sekali bukan sebagai pembuat kebijakan tersebut. Akan tetapi, dalam birokrasi perwakilan, pengambilan kebijakan oleh birokrasi dalam tingkatan tertentu, terutama dalam kaitan dengan layanan kepada masyarakat menjadi hal yang niscaya untuk memperjuangkan kepentingan kelompok yang diwakilinya.

Brown (1994) menjelaskan selain karena bekerjanya birokrasi perwakilan, rekrutmen birokrasi dan politik juga dipengaruhi oleh negara. Hal ini karena negara memainkan peran utama dalam

mempengaruhi pembagian kekuasaan, status, dan kemakmuran dalam masyarakat. Kebijakan-kebijakan dan preferensi elit negara dibatasi oleh kepentingan profesi elit sebagai pejabat negara, daripada tuntutan masyarakat. Negara lebih memihak pada kepentingan aktor-aktor politik dan pejabat negara.

## **B. Otonomi Daerah dan Politisasi Birokrasi**

Sementara itu, jika birokrasi dikaitkan dengan pemilihan kepala daerah di Indonesia, maka dalam proses tersebut, dimana model pemilihannya sangat mengedepankan popularitas yang bersifat subyektif di satu sisi dengan kekuatan dukungan sumber daya tertentu sebagai modal politik setiap kandidat di sisi lain, selain kelompok pengusaha, kelompok birokrat merupakan kelompok yang diuntungkan. Di dalam moment tersebut, sementara secara personal elit-elit birokrasi dengan latar belakangnya masing-masing memiliki kepentingan tertentu, birokrasi juga merupakan kelompok yang besar potensinya untuk menjadi salah satu sumber daya penggerak dukungan politik di tengah masyarakat terhadap calon-calon pasangan kepala daerah yang dianggap akan lebih bisa mengakomodir kepentingan mereka. Dalam konteks inilah maka birokrasi mungkin saja dapat muncul menjadi bagian dari usaha-usaha pembentukan dukungan politik terhadap pasangan calon kepala daerah tertentu yang mengikuti pemilihan kepala daerah. Birokrasi yang memiliki potensi sangat besar untuk berada di tingkat terdekat dan dapat bersentuhan langsung dengan membuatnya menjadi sebuah instrumen potensial yang dapat memberikan pengaruh secara politis kepada masyarakat yang dilayaninya.

Tidak dapat dipungkiri bahwa penyebab terjadinya politisasi birokrasi salah satunya yaitu intervensi politik terhadap birokrasi yang mempertaruhkan kenetralan birokrasi dalam politik. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) pernah merilis hasil studi tentang Netralitas Birokrasi Dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung 2005. Penelitian itu menyebutkan sejumlah faktor yang mendorong birokrasi berpolitik dalam pilkada. Di antaranya, kepentingan aparatur sipil negara (ASN) untuk memobilisasi kariernya secara cepat, kuatnya hubungan *patron-client*, dan adanya perran birokrasi bayangan. Keinginan untuk memperoleh jabatan membuat ASN mau berspekulasi menjadi bagian

dari tim sukses dengan harapan seandainya kandidat yang didukung menang, para birokrat tersebut mendapatkan keuntungan perolehan jabatan. Demi balas budi, biasanya kenaikan pangkat tersebut bisa menabrak aturan kepangkatan.

Sementara birokrasi bayangan itu biasanya terdiri atas pengusaha, kontraktor, ormas, dan LSM yang menjadi kelompok pemenangan kandidat. Menurut tim peneliti LIPI (2005), dalam praktiknya, kelompok bayangan bertindak sebagai penyandang dana dan pendukung kampanye. Sebagai imbalan, mereka memperoleh “perlindungan politik”, pasokan dana, serta lisensi atau tender proyek pasca pilkada. Dua faktor itulah yang kemudian mendorong terciptanya hubungan *patron-client*. Pelras (dalam Philipus dan Aini, 2004) mengatakan hubungan *patron-client* merupakan hubungan tidak setara yang terjalin secara perorangan atau seorang pemuka masyarakat (*patron*) dengan sejumlah pengikutnya (*client*). Hubungan itu berdasarkan pertukaran jasa, dimana ketergantungan *client* kepada *patron* diimbali oleh perlindungan *patron* pada *client*nya. Menurut James Scott (dalam Philipus dan Aini, 2004) hubungan *patron-client* memiliki sifat meliputi semua segi kehidupan. Imbalan yang dapat diberikan *client* kepada *patron*, yaitu *client* dapat menyediakan tenaganya bagi usaha *patron*, *client* dapat menyerahkan sumber daya yang dimilikinya kepada *patron*, dan *client* dapat menjadi kepentingan politik *patron*, bahkan bersedia menjadi kaki tangan *patron*. Sebagai *patron*, kandidat terpilih memberikan kemudahan akses terhadap sumber daya finansial dan non finansial. Giliran *client* yang sebelumnya menjadi pendukung berubah menjadi penerima manfaat dari pilihan-pilihan kebijakan kandidat terpilih selama menjabat.

Dalam Sparinga (2005) disebutkan bahwa rekrutmen jabatan-jabatan publik dipengaruhi oleh politik makro dan politik mikro. Sistem politik yang berlaku sangat menentukan proses dan hasil rekrutmen. Proses rekrutmen politik ikut menentukan siapa saja yang dapat masuk dalam birokrasi dan menjadi pejabat di birokrasi. Selain itu, rekrutmen politik juga dipengaruhi oleh strategi para elit politik yang memegang kewenangan rekrutmen.

Geddes (1994) berasumsi bahwa politisi adalah aktor rasional yang berupa memaksimalkan kepentingan kariernya. Menurutnnya

negara merupakan kumpulan individu yang mempunyai kepentingan. Individu-individu aktor negara tersebut menghadapi struktur insentif yang berbeda karena perbedaan aturan main dan struktur politik yang terdapat dalam suatu negara. Politisi dan birokrat merupakan individu rasional yang berupaya memaksimalkan kesuksesan kariernya. Mengutip pendapat Mark Crain dan Robert Tolisson (dalam Geddes, 1994) berasumsi bahwa perilaku manusia dalam pemerintahan dimotivasi oleh kepentingan yang sama dengan yang menuntun perilaku manusia dalam lingkungan swasta. Lebih lanjut Geddes berpendapat bahwa karena negara dibuat oleh manusia yang demikian maka isi keputusan negara akan merefleksikan kepentingan para aktor tersebut. Ia berasumsi bahwa sebagian besar aktor politik ingin tetap pada jabatannya. Kepentingan-kepentingan tambahan hanya akan dapat dicapai ketika masih menjabat. Institusi-institusi politik menentukan strategi apa yang memungkinkan politisi tetap dalam jabatannya.

Asumsi terakhir Geddes (1994) adalah perilaku negara merupakan resultante pilihan rasional dari aktor politik yang bertindak dalam situasi dan konteks tertentu. Perbedaan peran institusi, perbedaan hambatan dan peluang akan direspon secara berbeda. Legislator akan sangat memperhitungkan perolehan suara pada pemilu berikutnya. Presiden akan memaksimalkan kekuasaannya, baik dalam partai maupun dalam pemilihan berikutnya. Pemimpin partai mengejar kesuksesan karier dengan memaksimalkan kekuasaan partai dan kekuasaan di dalam partainya sendiri. Sedangkan birokrat menginginkan keamanan jabatannya dan pengembangan karir serta keuntungan material yang menyertainya.

### **C. Latihan**

1. Apa yang dimaksud dengan politisasi birokrasi?
2. Apa dampak yang akan dialami ASN yang tidak netral dalam pilkada di daerahnya?

## **BAB VI**

### **PATOLOGI BIROKRASI**

#### **A. Memahami Tentang Patologi Birokrasi**

Jika kita mendengar kata patologi pikiran kita langsung tertuju pada ilmu kedokteran, karena memang istilah patologi awalnya hanya dikenal dalam ilmu kedokteran sebagai ilmu tentang berbagai macam penyakit. Keberadaan patologi sebagai ilmu yang membahas tentang penyakit ini penting untuk mengetahui berbagai jenis penyakit yang memiliki kemungkinan untuk diderita oleh manusia. Meskipun hampir tidak mungkin bahwa seorang manusia akan menderita semua jenis penyakit tersebut pada saat yang bersamaan.

Namun seiring dengan perkembangan zaman, analogi itulah yang kemudian berlaku pula bagi birokrasi. Istilah patologi dipinjam dalam birokrasi karena begitu banyaknya tantangan yang mungkin timbul dan harus dihadapi oleh birokrasi pemerintahan ketika dia menjalankan tugas dan kewajibannya. Tantangan ini bisa dianalogikan sebagai penyakit yang mungkin harus dialami oleh birokrasi, baik yang bersifat politis, ekonomi, sosial kultural, teknologi, maupun ketertiban dan keamanan, yang dapat mengancam dan membunuh, sehingga perlu dicarikan terapi pengobatannya yang paling efektif yaitu melalui pencegahan patologi birokrasi. Harus diakui apa yang dikemukakan oleh Siagian (1994) dan Ismail (2009) bahwa tidak ada birokrasi yang bisa bebas sama sekali dari penyakit-penyakit yang disebut patologi birokrasi itu. Sebaliknya juga tidak ada birokrasi yang akan menderita semua penyakit birokrasi sekaligus pada saat yang bersamaan (Teruna, 2007). Meskipun demikian, patologi birokrasi adalah sebuah gejala yang harus diwaspadai. Kewaspadaan ini sangat penting karena begitu muncul, maka patologi birokrasi akan berkembang cepat dan menjadi seperti gurita yang akan membelit seluruh sel-sel produktif dalam birokrasi dan merusaknya. Sekali berkembang maka patologi birokrasi seperti sel kanker yang akan menyerang dan melibatkan semua pejabat birokrasi dari semua jenjang dan strata di dalam birokrasi tersebut.

Selanjutnya istilah patologi birokrasi disamaartikan dan hampir selalu dipakai untuk menunjuk pada penyakit-penyakit dalam birokrasi. Birokrasi yang berperan sebagai pelaksana dari kebijakan yang sudah

diputuskan oleh pimpinan politik, atau dengan kata lain birokrasi sebagai penyelenggara kegiatan pemerintahan, maka membuat istilah patologi dapat dipakai untuk menyebut permasalahan atau persoalan yang terjadi di dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan oleh birokrasi. Hal ini menurut Ismail (2009) terjadi ketika birokrasi tidak bekerja secara baik dalam menjalankan tugasnya sebagai pelaksana kebijakan publik dan penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat.

Patologi birokrasi bisa muncul karena ketidakmampuan dari pejabat eksekutif yang memiliki mandat politik karena terpilih dalam pemilihan umum. Ketidakmampuan ini biasanya terlihat dari perilaku kepemimpinan eksekutif, kelembagaan yang ada termasuk di dalamnya pejabat-pejabat politik yang diangkat oleh eksekutif berdasarkan kepentingan-kepentingan tertentu kelompok-kelompok kepentingan yang ada, juga kepentingan partai politik penguasa. Di samping itu, sumber munculnya patologi birokrasi juga bisa berawal dari perilaku para elit birokrasi itu sendiri maupun para birokrat pelaksana di tingkat yang lebih rendah yang memiliki kecenderungan untuk menyelewengkan wewenang atau kekuasaan yang dimilikinya. Di samping kedua hal di atas, yang paling mengkhawatirkan adalah ketika kemunculan patologi birokrasi itu adalah akibat dari gabungan dari unsur-unsur tersebut, yaitu perilaku pejabat eksekutif di satu sisi dan perilaku pejabat birokrasi dan birokrat pelaksanaannya di sisi lain.

Selanjutnya, meskipun makna birokrasi yang salah satunya menurut Albrow adalah organisasi rasional, tetapi penyakit antara birokrasi dan organisasi tidaklah sama. Patologi birokrasi bisa juga diartikan sama dengan penyakit birokrasi. Peran birokrasi adalah sebagai implementator dari kebijakan publik yang sudah diputuskan oleh pemerintah, dengan kata lain birokrasi bisa disebut sebagai penyelenggara pemerintahan. Oleh karena itu patologi birokrasi bisa diartikan sebagai permasalahan atau persoalan yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan karena dalam kinerjanya birokrasi tidak mampu memenuhi kebutuhan publik dalam hal ini pelayanan publik dengan baik.

Ismail (2009) mengatakan bahwa patologi birokrasi dapat saja terwujud dalam ketidakmampuan pejabat politik di eksekutif (mereka yang terpilih karena mandat politik melalui pemilihan umum). Dalam hal ini patologi birokrasi dapat dilihat dari perspektif

kelembagaan, kepemimpinan politik di eksekutif, perilaku para elite politik maupun perilaku para birokrat pelaksana itu sendiri atau gabungan dari unsur-unsur tersebut.

Selanjutnya Ismail (2009) juga mengatakan bahwa ketidaksamaan penyakit (patologi) keduanya dapat dilihat pada uraian di bawah ini.

### **1. Patologi Organisasi**

- a. Tujuan telah ditetapkan, tetapi tidak dirumuskan secara rinci dan jelas (tidak membumi)
- b. Pembagian tugas tidak adil, tidak merata, tidak tuntas dan tidak jelas batas-batasnya (tidak adil)
- c. Anggota organisasi hanya mau bekerja sesuai dengan tugasnya, terjadi pengkotak-kotakan (kaku)
- d. Merasa dirinya/unitnya yang paling penting, yang lain tidak/kurang penting (sok penting)
- e. Pemberian tanggung jawab yang tidak seimbang dengan wewenang (dzalim)
- f. Terlalu banyak bawahan yang harus diawasi, kewalahan
- g. Seorang bawahan mendapat perintah dari satu atasan mengenai hal yang sama, tetapi perintahnya saling bertentangan (plin plan)
- h. Sanksi terhadap pelanggaran tidak tegas (banyak pertimbangan)

### **2. Patologi Birokrasi**

- a. Budaya feodalistik
- b. Menunggu petunjuk/arahan
- c. Loyalitas pada atasan, bukan organisasi
- d. Belum berorientasi prestasi
- e. Budaya melayani rendah
- f. Belum didukung birokrasi menyeluruh
- g. Ekonomi biaya tinggi
- h. Jumlah pegawai relatif banyak, kurang bermutu/asal jadi

## B. Kategori dan Ruang Lingkup Patologi Birokrasi

Ruang lingkup patologi birokrasi menurut Smith (1988) dalam Ismail (2009) dapat dipetakan dalam dua konsep besar, yaitu:

1. *Disfunctions of bureaucracy*, merupakan disfungsi birokrasi, yang berhubungan dengan struktur, aturan dan prosedur yang berkaitan dengan karakteristik atau birokrasi atau birokrasi sebagai lembaga yang jelek, sehingga tidak mampu kinerja yang baik, atau berhubungan erat dengan kualitas birokrasi sebagai institusi
2. *Mal-administration*, yakni mal-administrasi, yang berhubungan dengan ketidakmampuan atau perilaku yang dapat disuap, meliputi: perilaku korup, tidak sensitif, arogan, informasi yang salah, tidak peduli dan bias, atau berkaitan erat dengan kualitas sumber daya manusia atau birokrat dalam birokrasi.

Dari perspektif perilaku birokrasi, bentuk patologi birokrasi menunjukkan bahwa birokrasi, sebagai pemilik kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan, tentu saja memiliki kekuatan “relatif”, yang dengan mudah termotivasi untuk menyalahgunakannya dan melakukan hal yang memberikan keuntungan bagi dirinya dan kelompok mereka. Perilaku inilah yang digambarkan atau dimanifestasikan sebagai berbagai perilaku buruk birokrasi.

Ketika semua orang pada umumnya setuju untuk mengakui bahwa perilaku seseorang memang perilaku yang baik, maka biasanya perilaku itu akan dianggap baik, sebaliknya, ketika semua orang umumnya berpikir bahwa perilaku seseorang itu buruk, maka perilaku itu akan dianggap buruk. Karena pada intinya, hanya ada dua macam perilaku pada manusia, yaitu perilaku baik dan perilaku buruk, yang semuanya tergantung pada manusia itu sendiri. Dari perspektif perilaku, ini terkait dengan patologi birokrasi pemerintahan dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya, maka berbagai perilaku buruk birokrasi sendirilah yang sering digunakan sebagai indikator.

Diharapkan birokrasi bisa menciptakan pemerintahan yang dapat membangun kepercayaan masyarakat, karena tidak peduli apapun



yang dilakukan pemerintah, produk akhir dari fungsi pelayanan publik dari pemerintah kepada masyarakat adalah penciptaan kepercayaan public dan usaha meningkatkan kepercayaan tersebut dari waktu ke waktu dengan terus memperbaiki pelayanan publik yang diselenggarakannya. Birokrasi tidak hanya sebagai pelaksana kewenangan, melaksanakan energi, tetapi juga mempunyai tujuan moral yang ideal, yaitu menjadi birokrasi yang menghormati hak-hak masyarakat (Teruna, 2007).

Proses patologis akut dalam birokrasi di Indonesia bukan sesuatu yang muncul tiba-tiba, tapi merupakan sebuah proses yang sudah ada dan berlangsung sejak lama. Sejarah menunjukkan bahwa sejak dahulu birokrasi alih-alih sebagai pelayan masyarakat, justru dipergunakan untuk kepentingan penguasa. Birokrasi menjadi simbol kemakmuran dan kekuasaan pejabat dan sebagai alat untuk mendapatkan layanan dari rakyat. Budaya *pangreh praja* (rakyat mengabdikan kepada raja/penguasa) adalah kultur yang dibangun di birokrasi pada masa kerajaan-kerajaan Nusantara, dan berlanjut pada masa kolonial, birokrasi dibentuk untuk melayani pemerintah penjajah pada saat itu (Teruna 2007).

Membangun sistem kontrol dan akuntabilitas publik menjadi sesuatu yang sangat penting dalam memerangi patologi birokrasi. Sebagai “pelaksana” kebijakan, kekuasaan birokrasi sangat mudah tergoda untuk menyalahgunakan kekuasaan mereka tersebut. Penelitian Teruna (2007) tentang hal itu menemukan bahwa salah satu wilayah kerja yang sangat rentan terhadap munculnya patologi birokrasi adalah ruang-ruang yang ada kaitannya dengan proses pembangunan, dimana program-program pembangunan yang sudah disusun dijabarkan ke dalam proyek-proyek pembangunan. Berbagai kegiatan di dalam proyek-proyek pembangunan inilah yang memiliki celah besar untuk memunculkan patologi birokrasi dalam pelaksanaannya, seperti misalnya kegiatan pengadaan barang dan jasa, tindakan *mark up* atau penggelembungan anggaran di tingkat atas, tapi penyunatan anggaran di tingkat bawah, penggelapan dana pembangunan, korupsi, manipulasi dan sebagainya. Hal ini sangat mungkin terjadi karena birokrasi secara langsung ataupun tidak terlibat dalam proses pembangunan, khususnya bagi pengadaan barang dan jasa, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Sementara itu Siagian (1994) mengklasifikasikan patologi birokrasi menjadi lima kategori, yaitu:

1. Patologi yang timbul karena persepsi dan gaya manajerial para pejabat dilingkungan birokrasi, seperti: penyalahgunaan wewenang dan jabatan; persepsi atas dasar prasangka; mengaburkan masalah; menerima sogok; pertentangan kepentingan; cenderung mempertahankan *status quo*; *empire building*; bermewah-mewah; pilih kasih; takut pada perubahan, inovasi, dan resiko; penipuan; sikap sombong; ketidakpedulian pada kritik dan saran; tidak mau bertindak; takut mengambil keputusan; sifat menyalahkan orang lain; tidak adil; intimidasi; kurang komitmen; kurang koordinasi; kurang kreativitas; kredibilitas rendah; kurangnya visi yang imajinatif; kedengkian; nepotisme; tindakan tidak rasional; bertindak diluar wewenang; paranoid; patronase; keengganan mendelegasikan; ritualisme; keengganan pikul tanggung jawab; dan xenophobia.
2. Patologi yang penyebabnya adalah karena rendahnya atau kurangnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional, seperti: ketidakmampuan menjabarkan kebijaksanaan pimpinan; ketidaktelitian; rasa puas diri; bertindak tanpa berpikir; kebingungan; tindakan yang tidak produktif; tidak adanya kemampuan berkembang; mutu hasil pekerjaan yang rendah; kedangkalan; ketidakmampuan belajar; ketidaktepatan tindakan; inkompetensi; ketidakcepatan; ketidakteraturan; melakukan tindakan yang tidak relevan; sikap ragu-ragu; kurangnya imajinasi; kurangnya prakarsa; kemampuan rendah; bekerja tidak produktif; ketidakrapian; dan stagnasi.
3. Patologi yang disebabkan oleh tindakan anggota birokrasi yang melanggar hukum dan undang-undang yang berlaku juga norma-norma yang ada dalam masyarakat, seperti: *mark up* anggaran; menerima suap; perilaku yang tidak jujur; tindakan pidana kriminal termasuk di dalamnya melakukan korupsi kolusi dan nepotisme; melakukan penipuan; praktek-praktek kleptokrasi; merekayasa keberadaan

kontrak fiktif; sabotase terhadap kegiatan pembangunan; administrasi yang tidak benar; dan pencurian.

4. Patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrat yang bersifat negatif atau tidak fungsional, antara lain tercermin dari tindakan yang sewenang-wenang, penurunan mutu; melakukan kerjasama dalam keburukan atau konspirasi, pura-pura sibuk dan tidak ada waktu; melakukan paksaan; sikap yang tidak memiliki keberanian untuk bertindak sehingga hanya menunggu perintah dari atasan; tidak memiliki sopan santun; melakukan diskriminasi; mendramatisasikan membesar-besarkan permasalahan yang ada menjauhkan diri dari masyarakat yang seharusnya dilayani sehingga sulit dijangkau; sikap tidak acuh dan tidak peduli; tidak berlaku disiplin; tidak fleksibel dan kaku dalam bersikap dan berperilaku; tidak memiliki perikemanusiaan; tidak bisa bersikap empati dan pekaterhadap permasalahan yang ada; sering salah dalam bertindak; semangat yang tidak pada tempatnya atau salah tempat; selalu berpikir negatif; lalai dalam melaksanakan tugas; tanggungjawab yang rendah atau bahkan tidak bertanggungjawab sama sekali; lesu darah; paparazi; sering justru melaksanakan kegiatan-kegiatan yang tidak relevan dengan tugasnya; adanya kepentingan individu atau kelompok dan mengutamakan kepentingan pribadi atau kelompoknya itu; berlaku tidak profesional; sikapnya sering menunjukkan ketidakwajaran; bertindak melampaui kewenangannya; dan membesar-besarkan pengeluaran sehingga terjadi pemborosan anggaran.
5. Patologi yang merupakan dampak dari situasi dan kondisi internal dari berbagai instansi di dalam lingkungan pemerintahan, antara lain seperti: penetapan tujuan dan target sasaran yang tidak tepat; menganggap kewajiban sosial sebagai sebuah beban; eksploitasi; tidak memiliki daya tanggap; pengangguran yang tidak nampak atau terselubung; tidak memiliki motivasi yang tepat; kesejahteraan yang rfendah karena pendapatan yang tidak memadai; kondisi kerja yang tidak nyaman dan kurang memadai; pekerjaan

yang tidak sesuai dengan kompetensi yang dimiliki; tidak jelas atau bahkan tidak adanya indikator penilaian kinerja; komunikasi yang salah; informasi yang tidak benar; terlalu beratnya beban kerja yang ada; birokrasi yang gemuk karena terlalu banyak pegawai; perilaku pilih kasih atasan yang berkembang dari sikap *like or dislike* kepada anak buah; target dan sasaran yang tidak jelas; sarana dan prasarana yang tidak tepat dan sering tidak memenuhi spesifikasi kebutuhan kerja; dan perubahan sikap yang mendadak karena kepentingan-kepentingan politis.

Di Indonesia, sebelum adanya proses reformasi terdapat beberapa masalah yang berkaitan dengan kinerja birokrasi, seperti terdapat kelambanan dalam pelayanan publik, adanya masalah suap dalam pelayanan izin, proses administrasi yang berbelit-belit, struktur organisasi yang gemuk yang cenderung tidak efisien, bahkan boros dalam pengelolaan anggaran. Semua permasalahan itu disebut sebagai patologi (penyakit) birokrasi. Istilah patologi birokrasi pertama diperkenalkan oleh Caiden dengan istilah *bureaupathologies*. Dalam kajian Ilmu Administrasi Publik, untuk memahami berbagai penyakit yang melekat dalam suatu birokrasi, sehingga menyebabkan birokrasi mengalami disfungsi. Bahkan, para ilmuwan Administrasi Publik sudah sejak lama menggunakan istilah patologi birokrasi untuk menjelaskan berbagai bentuk penyakit birokrasi, seperti Gerald E. Caiden pada tahun 1991, Bozeman pada tahun 2000 dari Amerika Serikat dan Sondang P. Siagian pada tahun 1994 dari Indonesia (Dwiyanto, 2011).

Patologi birokrasi di Indonesia, nampaknya sudah termasuk dalam kategori sangat parah, karena telah menjangkiti semua level dalam organisasi pemerintahan (eksekutif, legislative dan yudikatif), baik di tingkat pusat, maupun di tingkat daerah, implikasinya adalah kinerja birokrasi dalam pelayanan publik belum memberikan kepuasan (*satisfaction*) masyarakat. Hasil survey Lembaga Transparansi Internasional tahun 2017 menempatkan Indonesia pada urutan ke 129 dari 188 negara yang disurvei.

Birokrasi di Indonesia terbentuk dan tercipta melalui proses panjang selama berabad-abad sebagai warisan dari sejarah masa

penjajahan dan pasca penjajahan kolonial. Pola kekuasaan dalam budaya Indonesia (sering disebut sebagai budaya ketimuran) ketika kemudian bercampur dengan budaya administrasi pemerintahan Barat yang dibawa oleh penjajah Belanda, menempatkan pencitraan birokrasi pada masa awal kemerdekaan sampai sebelum masa reformasi, lebih sebagai raja-raja kecil yang memiliki kekuasaan dan meminta penghormatan daripada pihak yang memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Bahkan pada tiga dekade lebih masa pemerintahan Orde Baru, birokrasi mendapatkan tempat paling tinggi dalam tatanan masyarakat, bukan sebagai pelayan rakyat (*pamong praja*), namun lebih sebagai pihak yang justru ingin dilayani rakyat dan pada saat yang sama mempunyai kekuasaan untuk memerintah rakyat (*pangreh praja*). Hal ini masih ditambah dengan ditariknya pegawai negeri sipil untuk masuk ke dalam arena politik dan menjadi kendaraan bagi pemerintahan Soeharto untuk memenangkan pemilihan umum berkali-kali.

Sementara itu, kaitannya dengan hubungan insitusi pusat dan daerah akan tampak pola hubungan yang sangat sentralistis. Semua kewenangan fokus pada pemerintah pusat. Birokrasi di daerah hanya merupakan perpanjangan tangan pemerintah pusat. Sangat jarang terdengar bahkan hampir tidak ada *putra daerah* yang menduduki jabatan-jabatan strategis sebagai pimpinan di pemerintahan daerah, seperti menjadi gubernur dan bupati/walikota. Hal inilah yang menyebabkan salah satu agenda dan tuntutan utama pada awal masa reformasi adalah desentralisasi dan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Dimana kekuasaan membuat keputusan terutama yang berkaitan dengan daerah tidak lagi berada di tangan pusat, namun di daerah itu sendiri.

Akan tetapi meskipun reformasi telah bergulir, mengubah wajah dan perilaku birokrasi di Indonesia bukan hal yang mudah. Pemerintahan yang berganti, tidak serta merta memperbaiki kondisi birokrasi yang sudah sekian lama memiliki peran yang begitu dominan, melampaui batas kewenangan yang seharusnya. Penolakan terhadap perubahan oleh birokrat hingga saat ini masih melekat pada birokrat, sistem dimana para pejabat berhak melakukan sesuka apa yang dinginkannya.

Masa yang panjang dimana birokrasi berjalan tidak sesuai dengan fungsinya ini telah menimbulkan apa yang disebut di depan sebagai patologi birokrasi. Hal itu ditandai dengan adanya kecenderungan timbulnya hal-hal yang tidak sesuai berkaitan dengan cara pandang atau persepsi, perilaku dan tindakan serta gaya manajerial, masalah skill dan pengetahuan, tindakan-tindakan yang tidak sesuai bahkan lebih parah lagi melanggar hukum, *attitude*, dan adanya situasi dan kondisi internal. Di samping itu adanya kecenderungan bahwa birokrasi mengutamakan kepentingan sendiri (*self serving*), mempertahankan *statusquo* berkaitan dengan keberadaannya dan *resisten* atau menunjukkan sikap penolakan terhadap perubahan, serta berusaha memusatkan kekuasaannya. Hal inilah yang kemudian memunculkan kesan bahwa birokrasi cenderung lebih mementingkan prosedur daripada substansi, lamban dan pada praktek-prakteknya sering justru menghambat kemajuan.

Birokrasi di Indonesia seperti juga di kebanyakan negara berkembang termasuk cenderung bersifat *patrimonialistik* : tidak efisien dan efektif (*over consuming and under producing*), cenderung bersifat subyektif, menjadi *defensif* ketika berhadapan dengan kontrol dan kritik, tidak mengabdikan kepada kepentingan umum tapi lebih mementingkan dirinya sendiri, serta tidak lagi menjadi alat rakyat tetapi telah menjadi instrumen penguasa dan sering tampil sebagai penguasa itu sendiri, yang sangat *otoritatif* dan *represif*.

Birokrasi di Indonesia memiliki kecenderungan berkembang kearah "*parkinsonian*", dimana proses pertumbuhan jumlah personil dan pemekaran struktur dalam birokrasi terjadi secara tidak terkendali. Pemekaran yang terjadi bukan karena tuntutan fungsi dimana memang dibutuhkan penambahan unit-unit kerja karena fungsi yang berkembang, melainkan semata-mata untuk memenuhi tuntutan struktur yang sering sangat bersifat politis. Disamping itu, terdapat pula kecenderungan terjadinya birokrasi "*orwellian*" yakni proses pertumbuhan kekuasaan birokrasi atas masyarakat, sehingga kemudian yang terjadi adalah seluruh aspek kehidupan masyarakat dikendalikan oleh birokrasi. Akibatnya, birokrasi Indonesia semakin membesar (*big bureaucracy*) dan cenderung tidak efektif dan efisien, gemuk, lamban dan pada akhirnya menimbulkan keborosan anggaran. Pada kondisi yang demikian, sangat sulit diharapkan

birokrasi siap dan mampu melaksanakan kewenangan–kewenangan barunya secara optimal.

Seperti sebelumnya telah diuraikan, sistem birokrasi yang berlaku di Indonesia sekarang tidak dapat dilepaskan dari sejarah masa lalu dalam pemerintahan kerajaan, pemerintahan kolonial dan pemerintahan Orde Lama serta Orde Baru. Masing-masing tahapan tersebut menampilkan corak birokrasi yang berbeda-beda.

Pada zaman kerajaan feodalisme menjadi landasan utama birokrasi maka pada saat itu dituntut kesetiaan dan kepatuhan sepenuhnya terhadap raja dan para punggawa kerajaan, sebagai kelompok elit pemerintahan yang berkuasa. Kepatuhan harus diwujudkan dengan melaksanakan segala peraturan dan perintah kerajaan tanpa mempertanyakan lagi apapun bentuk perintah tersebut, dan juga sama sekali tidak mempertimbangkan keuntungan, kerugian dan dampaknya bagi rakyat. Perintah raja adalah titah pandito ratu yang tidak boleh dibantah sedikitpun. Rakyat hanya boleh sendiko dawuh atau melaksanakannya dengan ketaatan mutlak. Sikap atau perilaku yang demikian ini dibarengi dengan keyakinan dan kepercayaan rakyat bahwa pihak kerajaan akan melindungi para kawula dari segala macam gangguan dan ancaman. Timbullah hubungan ketergantungan pelindung dan yang dilindungi. Dimana di satu pihak ada raja dan kekuasaannya dan di pihak lain ada rakyat dengan kepatuhannya. Rakyat mematuhi semua perintah rajanya, dan pada saat yang sama raja akan menjadi pelindung dan memberikan rasa aman kepada seluruh rakyatnya.

Hubungan demikian dikategorikan sebagai *patron-client relationship* Dalam birokrasi timbul hubungan *bapak-anak buah* secara khusus sebagaimana berlaku di Indonesia setelah kemerdekaan. Demikian juga *patrimonial of leadership* timbul dalam kondisi yang demikian. Di dalamnya terdapat *traditional authority* dimana kepatuhan dan kesetiaan terhadap pemimpin muncul dan berkembang karena ditopang oleh kewenangan yang bersumber pada tradisi. Birokrasi pada kerajaan-kerajaan khususnya di Jawa atau birokrasi patrimonial dalam banyak hal masih terasa sampai kini

Pada masa penjajahan kolonial, kondisi birokrasi kerajaan yang demikian itu tidak mengalami perubahan yang berarti tetapi justru

dipelihara dan dimanfaatkan serta dimodifikasi sedemikian rupa sehingga lebih efisien demi kepentingan penjajah. Dibuat peraturan-peraturan yang memaksa dimana dalam pelaksanaannya memperlakukakan elit pribumi (para bangsawan) demi mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya bagi penjajah kolonial. Pembentukan elit birokrasi yang demikian itu sangat menonjol terutama di Jawa. Oleh karena itu birokrasi patrimonial yang berakar pada budaya Jawa secara sengaja memang dipertahankan dan tidak mengalami perubahan, bahkan ditambah bebannya oleh penjajah.

Kemudian setelah Indonesia merdeka sampai dengan runtuhnya Orde Lama birokrasi patrimonial masih tetap melekat erat pada pemerintahan dan pembangunan. Pada masa Orde Baru, pengaruh feodalisme dan kolonialisme masih terus berlanjut dan pola hubungan *patron-client* menjadi referensi utama dalam birokrasi. Tiga dekade lebih pemerintahan Presiden Soeharto memperlihatkan fenomena bagaimana orientasi ke atas sangat kuat dan menentukan. Semua “Bapak” harus dihormati, ditaati dan pantang ditentang. Berbeda pendapatpun sebaiknya jangan. Oleh karena itu pada jaman Orde baru sang pemimpin atau birokrat menjadi tumpuan segala-galanya. Apapun dilakukan bawahan asalkan atasannya senang. Sampai-sampai muncul istilah ABS, Asal Bapak Senang. Babak baru pasca Orde Lama dalam pemerintahan dan pembangunan dimulai dengan tekad melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Akan tetapi pada pelaksanaannya corak “birokrasi patrimonial” masih tetap menjadi warna yang dominan. Hubungan “Bapak-Anak buah” mempengaruhi hampir setiap segi penting kehidupan politik di Indonesia (termasuk strategi pembangunan ekonomi).

Adanya patrimonialisme dalam birokrasi merupakan peninggalan sejarah politik dan ekonomi di Indonesia yang sampai sekarang tidak lekang panas dan tidak lapuk karena hujan. Hanya penerapannya yang berbeda sesuai dengan jamannya, prinsip dasarnya tetap sama. “Bagaimanapun juga munculnya birokrasi patrimonial dalam sistem administrasi negara dan sistem politik tidak dikarenakan masih kuatnya ikatan kultur tradisional yang paternalistik.” Masalahnya adalah bagaimana kita mampu memanfaatkannya dalam birokrasi pembangunan dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif yang ditimbulkannya.



### **C. Patologi Birokrasi Di Indonesia**

Birokrasi yang berkembang di Indonesia saat ini merupakan birokrasi yang lahir dari rahim masyarakat prismatic. Masyarakat prismatic adalah sebuah masyarakat yang menjadi tempat dimana nilai-nilai tradisional dan nilai-nilai modern saling berbenturan satu sama lain. Hal ini disebabkan karena ketika nilai-nilai lama belum dicabut secara tuntas, pada saat yang sama sudah tumbuh dan berkembang nilai-nilai yang baru. Oleh karena itu, salah satu ciri utama dan terpenting dari masyarakat prismatic adalah, adalah perbenturan antara kedua nilai tersebut dimana kemudian terjadi fenomena menarik karena kedua nilai tersebut memiliki perspektif yang berbeda. Birokrasi di Indonesia tidak luput dari pergumulan antara dua nilai tersebut. Perbenturan ini bisa terlihat jelas dari dimana secara struktural dia memang menampilkan ciri-ciri sebagaimana layaknya birokrasi modern, namun secara kultural, di balik struktur modernnya, birokrasi masih membawa semangat feodalisme dalam setiap aspek kegiatannya karena orang-orang yang berada dalam struktur modern tersebut ternyata adalah orang-orang yang masih berpikir dan berperilaku tradisional.

#### **1. Sikap Diskriminatif Pelayanan Birokrasi**

Secara ideal, semangat yang harus dikembangkan dalam birokrasi adalah bahwa seluruh jajaran birokrasi di setiap tempat dan tingkatan, harus bisa memberi pelayanan yang sama kepada semua warga masyarakat tanpa membeda-bedakan mereka berdasarkan status sosial, pendidikan, agama, suku dan ras, jenis kelamin, dan lain-lain. Akan tetapi, dalam realitas sosial, pada kenyataannya hampir tidak mungkin mengharapkan birokrasi yang netral dengan bertumpu pada kepercayaan terhadap moralitas birokrat saja. Kenyataan yang ada, justru sangat berbanding terbalik dengan yang diharapkan. Birokrasi cenderung hampir selalu berperilaku tidak netral. Kebijakan-kebijakan publik yang dikeluarkan birokrasi cenderung bias dan berpihak kepada kelompok masyarakat ekonomi menengah ke atas. Kecenderungan bias tersebut tampak dalam pelayanan publik birokrasi yang seringkali berorientasi status orang atau kelompok masyarakat yang dilayani. Biasanya keberpihakan itu cenderung kepada status yang lebih tinggi atau memiliki akses lebih

dalam masyarakat, dibandingkan kepada status yang lebih rendah dan secara finansial lebih tidak mampu.

Perilaku birokrasi yang berorientasi pada status merupakan sikap diskriminatif yang akhirnya melahirkan perlakuan-perlakuan berbeda terhadap segmen-segmen masyarakat tertentu. Ada masyarakat yang mendapatkan perlakuan istimewa dari birokrasi. Mereka mendapatkan pelayanan yang cepat, mudah dan prima. Sementara segmen yang lain mendapatkan pelayanan yang berbelit-belit, panjang, dan masih ditambah dengan sikap tidak ramah dari jajaran birokrasi pemberi pelayanan. Orientasi pada status ini secara tidak langsung menciptakan kelas atau strata dalam masyarakat. Singkatnya, dengan kecenderungan demikian maka setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh birokrasi, disadari atau tidak, mengandung seleksi kelas dalam penerapannya. Tidak diberlakukan sama untuk semua lapisan masyarakat. Hal ini menjawab pertanyaan tentang fungsi-fungsi pelayanan public yang diselenggarakan birokrasi yang cenderung bias dan berpihak kepada kelas-kelas yang mapan secara ekonomi daripada elemen rakyat kelas bawah.

Dalam keadaan kapasitas pembangunan sosial atau pelayanan sosial yang jumlahnya terbatas, prosedur yang berbelit-belit merupakan implikasi logis sebagai seleksi prosedural terhadap kelas-kelas masyarakat. Dalam hal ini, karena kelebihan kapasitas ekonominya, kelas masyarakat dari golongan mampu akan diperlakukan secara istimewa sehingga prosedur yang panjang tersebut dapat dilompati dalam sebuah jalur yang sangat singkat bagi mereka. Sebaliknya, bagi masyarakat yang secara ekonomi kurang mampu, prosedur tersebut harus dijalani lewat jalur yang mungkin lebih panjang lagi.

## **2. Petunjuk dan Formalisme yang Menghambat Produktivitas**

Kerja birokrasi memang mengedepankan kerja yang jelas dengan petunjuk kerja yang tegas dan rinci. Tegasnya pedoman kerja dalam pelaksanaan kegiatan birokrasi secara ideal untuk menjamin bahwa birokrasi akan mampu melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik dan sempurna seperti yang diharapkan dalam proses pembentukannya. Akan tetapi ketika kemudian terjadi pengkultusan terhadap atasan dimana hal ini selanjutnya menumbuh

kembangkan budaya minta petunjuk ke atasan, membuat birokrasi kemudian dihadapkan pada kondisi dilematis, apalagi ketika muncul petunjuk-petunjuk atau gagasan-gagasan dari pimpinan yang bersifat abstrak dan ambigu sehingga menimbulkan kebingungan dalam menterjemahkan perintah-perintah ataupun gagasan-gagasan tersebut ke dalam kebijakan-kebijakan yang operasional.

Celakanya dalah bahwa dalam situasi kebingungan seperti ini, di dalam hubungan antar jenjang dalam birokrasi muncullah bentuk hubungan yang tidak sehat, yang diwarnai oleh pola hubungan “bapakisme”, yaitu sebuah bentuk hubungan antara atasan dan bawahan dalam struktur birokrasi, dimana aparat birokrasi akan menterjemahkan gagasan-gagasan dalam peraturan perundang-undangan dan regulasi lain yang ada, sesuai dengan apa yang ia tangkap dan pahami sebagai suatu hal yang akan menyenangkan atasannya. Realisasi dari kasus ini adalah semakin suburnya budaya mohon petunjuk dan wabah dependensi, seperti budaya “sesuai petunjuk bapak”, dalam setiap keputusan yang diambil oleh jajaran birokrasi. Lebih parah lagi, semuanya dilakukan dengan satu tujuan yaitu membuat atasannya senang, sehingga kemudian muncul istilah ABS atau Asal Bapak Senang. Di sini kita melihat sebuah ketundukan terhadap suatu kultus yang akhirnya mengalienasi keputusan-keputusan birokrasi dari prinsip-prinsip akuntabilitas. Padahal, akuntabilitas mengharuskan adanya kesesuaian keputusan birokrasi dengan tuntutan yang berkembang di lapis bawah (masyarakat), dan bukan justru melakukan hal-hal yang berorientasi kepada pimpinan dengan harapan akan memberikan keuntungan kepada diri atau kelompoknya.

Di sisi lain, orientasi pada status, usaha-usaha yang hanya sekedar menyenangkan atasan atau pimpinan saja, juga menjelaskan cara pandang birokrasi pada kerja yang pada akhirnya lebih mementingkan simbol-simbol dan kegiatan-kegiatan yang bersifat prestisius daripada pelayanan public kepada masyarakat yang bersifat efektif, efisien, dan berlandaskan pada asas keadilan.

Tingkat formalitas yang tinggi, akhirnya membuat kerja birokrasi akan terpaku pada kegiatan-kegiatan yang bersifat seremonial, karya-karya monumental, penyeragaman, dan lain-lain. Bentuk-bentuk kerja yang terlihat hasil atau keberhasilannya dari pengukuran secara

fisik semata. Bentuk-bentuk kerja seperti ini adalah bukti-bukti nya kecil masih adakehadiran nuansa prismatic yang merupakan warisan dari birokrasi Orde Baru yang memang sangat kental dengan nuansa-nuansa petunjuk dan perilaku ABS dari para birokratnya.

Hal ini merupakan cermin tidak berhasilnya birokrasi dalam memilah kegiatan-kegiatan produktif yang bermanfaat bagi masyarakat dari kegiatan-kegiatan yang sekedar bersifat prestisius. Selain itu, kegagalan ini juga menjadi salah satu indikator yang menjelaskan bahwa bagaimana pada saat yang sama birokrasi juga gagal menajamkan abstraksi yang disusun dan dirumuskan dalam tujuan-tujuan ideal konstitusi ke dalam kebijakan-kebijakan operasional yang selaras sebagai upaya pencapaian tujuan-tujuan yang sudah ditetapkan oleh para pendiri negara tersebut. Formalisme, dengan demikian, merupakan kesenjangan antara dataran normatif dan aktualisasi, antara *das Sein* dan *das Sollen*. Bagaimana kemudian dengan sangat terang benderang memaparkan bagaimana yang terjadi atau kenyataan sangat jauh berbeda dari apa yang direncanakan dan diharapkan.

Selanjutnya, formalisme dalam tubuh birokrasi lebih parah lagi akan menghasilkan implikasi-implikasi yang buruk bagi masyarakat. *Pertama*, dampak yang berkaitan dengan program-program ataupun proyek-proyek pembangunan, apa yang dikerjakan birokrasi adalah lebih berupa sebuah pemborosan mengingat yang dibangun lebih merupakan proyek-proyek prestisius yang tidak memikliki banyak manfaat dan kegunaan, daripada proyek-proyek produktif yang dapat memajukan masyarakat. *Kedua*, dampak yang berkaitan dengan wacana pemaknaan dari kerja birokrasi. Adanya pemaknaan yang tidak jelas dan membingungkan yang dilakukan birokrasi, akan berakibat pada terciptanya kesenjangan antara “gagasan” dan “realitas”. Hal ini akan menyebar luaskan kebingungan yang di kalangan masyarakat. Akibatnya, masyarakat akan kehilangan orientasi tentang nilai-nilai mana yang harus dipegang.

Pada konteks masyarakat prismatic, nilai-nilai modern yang dijargonkan dan dicoba ditanamkan pada masyarakat lebih merupakan dimensi permukaan dari nilai-nilai tersebut. Sebaliknya, gagasan-gagasan pokok pada nilai-nilai tersebut cenderung diabaikan. Dalam hal ini, pembangunan lebih dimaknai sebagai proses perubahan

dalam parameter kuantitatif yang kasar, misalnya industrialisasi, revolusi teknologi, pertumbuhan, efisiensi dan efektivitas. Parameter lain yang justru sangat penting namun berada pada dataran abstrak yang tinggi, antara lain demokrasi, keadilan sosial, dan akuntabilitas publik, tersendat-sendat untuk diberlakukan. Revolusi teknologi dan industrialisasi, misalnya, selalu dimaknai sebagai penggunaan perangkat-perangkat teknologi canggih dalam operasionalisasi pembangunan. Sebaliknya, aplikasi nilai-nilai industri modern, seperti kebebasan individu, budaya kritik, dan sistem masyarakat egaliter, dihindari karena dirasa mengganggu kekuasaan.

Persoalan-persoalan di atas membawa beberapa implikasi logis yang bila dibiarkan berkepanjangan akan mengarahkan pembangunan pada ekseseks negatif yang dapat berakibat fatal bagi kontinuitas pembangunan itu sendiri.

*Pertama*, dengan pengenalan yang kasar pada gagasan-gagasan modernisme seperti di atas, pembangunan hanya akan menghasilkan budaya konsumtif dan westernisasi. Selain itu, dengan tidak memberikan tempat pada budaya kritis terhadap pembangunan, rakyata tidak akan mandiri karena terus ditempatkan sebagai objek yang berdiri pasif dalam wacana pembangunan. Dengan demikian, pembangunan sebagai media pembebasan tidak akan pernah terwujud melainkan melahirkan sebuah bentuk ketertindasan baru, yaitu ketidakberdayaan dan ketergantungan pada “amal baik” pembangunan. Seperti yang pernah diutarakan Ivan Illich, ketergantungan adalah buah pembangunan yang bersifat amal, yang menjadi media bertemunya tuan dan pengemis. Pembangunan model “amal baik” sebenarnya mengandung kekerasan struktural. Dalam pembangunan seperti ini, kekerasan terjadi ketika pemerintah sebagai agen pembangunan berusaha menjejalkan konsep-konsep pembangunan yang diinginkan secara yidak demokratis. Rakyat sebagai objek sekaligus subjek pembangunan tidak diberi kesempatan untuk mengembangkan “pandangan dunia”-nya dalam sebuah format pembangunan yang lebih aspiratif. Berkaitan dengan ketergantungan seperti yang dikemukakan Ivan Illich di atas, pembangunan dapat dikatakan gagal dalam meraih tujuan-tujuan ideal seperti yang tersurat dalam UUD 1945 maupun GBHN, yang secara garis besar menginginkan sebuah pembangunan dengan tujuan

mencapai masyarakat adil dan makmur dan pembebasan manusia Indonesia seutuhnya. Ketika pembangunan hanya menghasilkan ketergantungan di tengah kemajuan ekonomi, maka pembangunan tersebut pada hakikatnya menghasilkan manusia-manusia yang tertindas di balik ketergantungannya.

*Kedua*, dalam situasi ketergantungan, ketika pelayanan-pelayanan sosial yang disediakan birokrasi berkecenderungan bias ke arah lapisan sosial-ekonomi yang mapan, maka kesengsaraan terberat justru dialami oleh kelompok masyarakat miskin sebagai kelompok yang paling membutuhkan fasilitas-fasilitas sosial. Pada titik ini, aspek keadilan sosial dari pembangunan yang digulirkan butuh dipertanyakan.

*Ketiga*, tersumbatnya partisipasi kritis masyarakat dalam gerak pembangunan pada titik lanjut akan melemahkan daya tanggap atau kepekaan birokrasi terhadap kebutuhan-kebutuhan riil masyarakat. Dengan logika politik yang sederhana, kaitan antara partisipasi masyarakat dan daya tanggap birokrasi dapat kita jernihkan penjelasannya melalui logika sistem. Tuntutan-tuntutan dan dukungan (sebagai *input*) menjadi sumber informasi bagi pembuatan kebijakan (*output*) yang secara relatif sesuai dengan berbagai tuntutan dan dukungan yang berkembang dalam masyarakat. Daya tanggap birokrasi justru lebih besar di bawah kondisi-kondisi desentralisasi administrasi dan politik. Dengan demikian, kontrol pejabat-pejabat birokrasi yang terlalu kuat pada fungsi administrasi dan politik akan melemahkan partisipasi kritis masyarakat dalam pembangunan. Selanjutnya, hal ini bahkan melemahkan pula daya tanggap birokrasi terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat.

### **3. Korupsi, Kolusi dan Nepotisme**

Ciri lain dari birokrasi di banyak negara berkembang termasuk di Indonesia yang merupakan refleksi dari sejarah tumbuh kembangnya birokrasi sejak masa penjajahan sampai amsa kemerdekaan adalah bertumbuh kembangnya dengan subur perilaku korupsi, kolusi dan nepotisme yang berjangkit secara akut dalam kinerja birokrasi. Demikian parahnya gejala tindak pidana korupsi, kolusi dan nepotisme itu sampai-sampai berbagai lembaga internasional telah memberikan predikat buruk bagi birokrasi Indonesia sebagai salah satu negara yang birokrasinya paling bobrok dan korup di dunia.

Berkaitan dengan akuntabilitas publik, jelas sekali bahwa keberadaan fenomena korupsi dan kolusi yang akut di hampir semua bidang dan level organisasi ini merupakan cermin dari sikap tidak tanggapnya birokrasi terhadap hak-hak warga negara atas dana pembangunan. Hal ini tampak jelas saat kita menemukan begitu banyaknya kebocoran dana pembangunan yang disinyalir angkanya telah mencapai sekitar 30% dari total nilai keseluruhan. Dalam birokrasi yang sangat berwajah patrimonial seperti itu, berjangkitnya korupsi dan kolusi merupakan implikasi yang wajar. Kenyataan itu kita sadari sebagai suatu gejala yang merupakan bentuk lain dari budaya upeti, suap, uang pelicin, mengingat penempatan jabatan dan kedudukan sebagai sumber kekayaan dan keuntungan di jajaran birokrasi sering harus mensyaratkannya.

Jabatan yang didapatkan dengan cara pemberian upeti ini, tentu saja membutuhkan dana yang tidak sedikit. Hal ini membawa dampak buruk di kemudian hari karena setelah pejabat tersebut menduduki posisinya, maka yang pertama kali kemudian muncul dalam pikirannya adalah balik modal. Balik modal di sini artinya bagaimana dia bisa mendapatkan kembali sejumlah uang yang sudah dia keluarkan untuk memperoleh kedudukannya yang tentu saja biasanya jumlahnya tidak sedikit. Akhirnya, ketika semakin banyak pejabat yang memperoleh posisinya dengan cara memberikan upeti, kemudian mereka semua berpikir untuk mendapatkan kembali uang yang sudah dikeluarkannya, dan mereka tahu cara yang paling mudah adalah bermain dengan anggaran negara yang dia pergunakan, maka akhirnya sudah bisa diprediksi bahwa angka penyelewengan anggaran negara akan semakin besar yang bermuara pada semakin besar pula kebocoran dana pembangunan yang seharusnya diterima manfaatnya oleh rakyat.

Sementara nepotisme adalah sebuah bentuk dimana seorang birokrat dalam proses perekrutan jajarannya lebih mengedepankan unsur-unsur kekeluargaan daripada kemampuan aparat tersebut. Hal ini akan mengakibatkan jajaran birokrasi yang ada menjadi tidak kompeten karena dipilih bukan berdasarkan kompetensi dan kemampuan mereka, melainkan berdasarkan hubungan keluarga atau hubungan pertemanan. Dampak lanjutannya adalah berkembangnya perilaku ABS dan ewuh pekewuh karena ada rasa berhutang budi

pada atasan yang sudah merekrutnya. Ini membuat birokrasi akan kehilangan sikap kritisnya, karena bawahan tidak lagi berani bersikap kritis bila melihat pimpinannya melakukan hal-hal yang sebenarnya tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Faktor sikap dalam kehidupan mempunyai peranan yang besar, sebab apabila sudah terbentuk pada diri manusia, maka sikap itu akan turut menentukan cara-cara dalam tingkah lakunya. Sikap yang ada dalam diri seorang individu dapat dibentuk, dipengaruhi dan bersumber pada sistem nilai budaya yang berlaku. Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan bahwa sistem budaya, fokus utamanya adalah pada masyarakat atau kebudayaan, yaitu konsep-konsep abstrak yang dinilai baik dan hidup dalam alam pikiran sebagian besar warga masyarakatnya kemudian dianut dan dijadikan pedoman bagi kelakuan individu-individu dalam masyarakat itu. Sedangkan sikap, memfokus pada individu kemudian secara sekunder kepada masyarakat, yaitu keadaan jiwa yang didapati dalam diri individu. Kemudian sikap individu ini dapat dibentuk dan diubah serta terpengaruh oleh sistem nilai budaya yang dianut masyarakat tempat tinggalnya (Setiawan, 1998).

Kondisi tersebut masuk pula dalam kancah kehidupan birokrasi. Pengaruh dari sikap serta perbuatan pejabat lembaga pemerintahan dalam hal ini pemerintah di tingkat pusat terlihat sangat dominan. Hal ini membuat ketergantungan kepada eksekutif dan atau pejabat yang lebih tinggi sangat besar. Dalam kondisi seperti ini akan mendorong untuk lebih memberi penghormatan yang berlebihan kepada atasan atau orang-orang yang dianggap tua atau senior. Informasi, ide dan pendapat yang berasal dari atasan selalu dianggap benar dan bawahan tidak berani menolaknya walaupun dalam hati mereka tidak menerima. Yang timbul adalah sikap pakewuh atau budaya sungkan dalam masyarakat apabila harus mengoreksi atau menyanggah pendapat, informasi dari atasan atau yang dianggap senior, sehingga muncullah sikap paternalistik, yaitu suatu pola hubungan antar manusia yang senantiasa berproprietasi vertikal dan dianalogikan seperti hubungan antara sang ayah dengan anak-anaknya dalam keluarga di mana peranan ayah atau patron sangat menentukan (Setiawan, 1998).



#### 4. Keberpihakan Birokrasi

Belakangan ini netralitas birokrasi didengungkan sebagai upaya pemberdayaan maupun bagian dari reformaasi birokrasi pemerintahan. Akan tetapi, dalam kenyataannya hal itu sulit terwujud. Patut diingat bahwa birokrasi pemerintahan merupakan suatu kekuatan yang sangat besar, dimana kegiatannya menyentuh hampir setiap segi kehidupan manusia. Maka, kebijakan yang dibuat sangat berpengaruh terhadap sendi-sendi kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Pasalnya, manusia yang hidup dalam suatu negara tertentu terpaksa menerima semua kebijakan yang telah dibuat oleh pejabat eksekutif dimana birokrasi adalah pelaksana kegiatan tersebut. Oleh karena itu, negara kita sering disebut sebagai negara *bureaucratic policy*. Satu hal yang sering dilupakan adalah bahwa birokrasi pemerintah sebagai garis terdepan yang berhubungan dengan pemberian pelayanan umum kepada masyarakat. Seharusnya, birokrasi pemerintah harus bersikap netral, dalam arti dari sisi politik bukan merupakan kekuatan politik. Apabila birokrasi pemerintahan menjadi kekuatan politik, maka ia akan menjadi tidak netral, memihak kepada kekuatan/aliran politik tertentu (Ismail, 2009).

Netralitas birokrasi inilah yang sering sangat sulit untuk diwujudkan meskipun merupakan suatu sikap yang sangat penting untuk diciptakan di dalam jajaran birokrasi untuk menjamin bahwa birokrasi akan mampu melaksanakan tugas dan fungsinya secara profesional dan akuntabel. Ada beberapa hal yang menyebabkan terjadinya ketidaknetralan birokrasi. *Pertama*, adalah faktor internal yaitu faktor yang berasal dari dalam diri birokrat itu sendiri. Biasanya yang melatarbelakangi perilaku birokrat yang tidak netral adalah kepentingan pribadi untuk mendapatkan posisi yang lebih baik bila itu ditujukan untuk menaikkan jenjang kariernya di jajaran birokrasi. Sikap tidak netral ini tercermin pada perilakunya yang berorientasi kepada atasan atau pimpinan dengan harapan dia akan mendapatkan perhatian dari atasannya tersebut dan akan membuatnya bisa naik ke jabatan yang dia inginkan. Sementara ketidaknetralan dalam pemberian pelayanan publik kepada masyarakat biasanya dilatarbelakangi keinginan untuk mendapat uang lebih dari kelompok masyarakat yang dia istimewa yang biasanya adalah

kelompok masyarakat yang masuk kategori menengah ke atas yang tidak jarang menghargai pelayanan-pelayanan istimewa yang mereka dapatkan dengan sejumlah uang. Kedua, adalah faktor eksternal yang datang dari luar diri birokrat. Seperti sudah disampaikan di atas, birokrasi diam-diam adalah kekuatan yang luar biasa dengan jumlahnya yang sangat besar. Hal ini ternyata sering dijadikan alat bagi calon kepala daerah dalam pilkada, terutama calon petahana. Dengan pengaruh yang dimilikinya, dia membuat jajaran birokrasi di bawahnya berpihak kepadanya. Hal ini karena jajaran birokrasi tersebut sering tidak mau mengambil resiko bila tidak memihak dan ternyata petahana tersebut terpilih kembali pasti akan membawa dampak buruk kepadanya karena dianggap tidak loyal.

Itulah beberapa patologi yang masih marak ditemukan pada praktek birokrasi di Indonesia sampai saat ini. Meskipun sebenarnya kalau kita bicara patologi birokrasi yang terjadi di Indonesia bukan hanya yang sudah diuraikan di atas. Tapi keempat jenis patologi yang telah disampaikan adalah jenis patologi yang paling dominan keberadaannya di dalam birokrasi Indonesia dan sangat mempengaruhi kinerja birokrasi yang ada.

#### **D. Latihan**

1. Apa yang dimaksud dengan patologi birokrasi?
2. Berikan contoh patologi birokrasi dalam konteks Indonesia!

## **BAB VII**

### **REFORMASI BIROKRASI**

#### **A. Konsep Reformasi Birokrasi**

Salah satu faktor dan aktor utama yang sangat berperan dalam terwujudnya pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah birokrasi. Dalam posisi dan perannya yang sangat penting dalam pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik, birokrasi sangat menentukan efisiensi dan kualitas pelayanan kepada masyarakat, serta efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Undang-undang telah ditetapkan oleh DPR dan diundangkan oleh pemerintah, dan berbagai kebijakan publik yang dituangkan dalam berbagai bentuk aturan perundang-undangan yang dikembangkan dalam rangka penyelenggaraan negara dan pembangunan, akan dapat dikelola secara efektif oleh pemerintah apabila terdapat “birokrasi yang sehat dan kuat”, yaitu “birokrasi yang profesional, netral, terbuka, demokratis, mandiri, serta memiliki integritas dan kompetensi dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya selaku abdi masyarakat dan abdi negara, dalam mengemban misi perjuangan bangsa mewujudkan cita-cita dan tujuan bernegara” .

Birokrasi sesuai dengan kedudukannya dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pembangunan, serta sejalan pula dengan sifat dan lingkup pekerjaannya, akan memiliki penguasaan atas pengetahuan dan informasi serta dukungan sumber daya yang tidak dimiliki pihak lain dalam pengelolaan negara. Dengan posisi dan sangat besarnya kemampuan yang dimilikinya tersebut, birokrasi bukan saja mempunyai akses dan sumber daya yang kuat dan kompeten untuk membuat kebijakan yang tepat secara teknis, tetapi juga akan mendapat dukungan yang kuat dari masyarakat dan dunia usaha karena kewenangan yang dimilikinya. Birokrasi memegang peranan penting mulai dari perumusan kebijakan publik, pelaksanaannya, sampai kepada pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan publik, serta dalam evaluasi kinerjanya. Dalam posisi yang strategis seperti itu, adalah logis apabila pada setiap perkembangan politik, selalu terdapat kemungkinan dan upaya menarik birokrasi

pada kekuatan politik tertentu; birokrasi dimanfaatkan untuk mencapai, mempertahankan, atau pun memperkuat kekuasaan oleh kekuatan politik tertentu atau pihak penguasa.

Kalau perilaku birokrasi berkembang dalam pengaruh politik seperti itu dan menjadi tidak netral, maka birokrasi yang seharusnya mengemban misi menegakkan “kualitas, efisiensi, dan efektivitas pelayanan secara netral dan optimal kepada masyarakat”, besar kemungkinan akan berorientasi pada kepentingan partai politik atau partai-partai politik, tau bisa juga kekuatan politik lain; sehingga terjadi pergeseran keberpihakan dari “kepentingan publik” kepada “pengabdian pada pihak penguasa atau partai-partai politik yang berkuasa”. Dalam kondisi seperti itu, KKN akan tumbuh dan birokrasi akan kehilangan jati dirinya, dari pengemban misi perjuangan negara bangsa, menjadi partisan kelompok kepentingan yang sempit. “Birokrasi yang sakit” seperti itu akan menjadi corong dan memberikan kontribusi pada penguasa.

Semangat keberpihakannya banyak diarahkan pada kepentingan segelintir orang atau pun kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat; bekerja dengan lamban, tidak akurat, berbelit-belit, berkecenderungan pada motif uud (baca ujung-ujung duit), bukan UUD, dan sudah barang tentu tidak efisien serta akan merugikan masyarakat karena. Masyarakat akan diberatkan karena munculnya praktek-praktek pungutan liar.

Sebaliknya, birokrasi yang terlalu kuat dengan kemampuan profesional yang tinggi tapi tanpa etika dan integritas pengabdian, akan cenderung menjadi tidak konsisten, bahkan arogan, sulit dikontrol, masyarakat menjadi serba tergantung pada birokrasi. Kondisi yang lebih buruk adalah munculnya persepsi di kalangan birokrat bahwa masyarakatlah yang harus melayani mereka, bukan sebaliknya. Dalam perkembangan birokrasi seperti ini, juga akan memberikan dampak negatif bagi pengembangan inisiatif masyarakat, dan sudah barang tentu tidak efisien serta sangat memberatkan masyarakat.

Dengan demikian, tuntutan akan reformasi birokrasi mengandung makna perlunya langkah-langkah pendayagunaan bukan saja (a) terhadap sistem birokrasi dan birokrat, tetapi juga (b) langkah-langkah serupa pada berbagai institusi dan individu

di luar birokrasi, baik publik maupun private, termasuk lembaga-lembaga negara dan berbagai lembaga, yang berkembang dalam masyarakat, beserta segenap aparatnya; dan (c) semuanya itu dilakukan secara sinergis dengan semangat “mengemban perjuangan yang diamanatkan konstitusi”, dan mengindahkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.

Reformasi birokrasi dalam bentuk seperti di atas, memerlukan langkah, strategi dan program aksi yang tertuju pada proses perubahan dan pencapaian target dan sasaran yang pada prinsipnya meliputi:

- a. Aktualisasi norma dan tata nilai, yang mendasari dan menjadi tolok ukur dan pegangan cara perilaku sistem dan proses administrasi negara dan birokrasi, yang terarah secara tepat pada pencapaian tujuan bangsa dalam bernegara,
- b. Struktur birokrasi yang merupakan tatanan kelembagaan negara dan masyarakat di setiap wilayah,
- c. Proses manajemen dari seluruh fungsinya, dalam dinamika semua kegiatan dan entitas baik di sector publik maupun swasta (*business and society*),
- d. Pengaturan dan pengawasan sumber daya aparatur yang berada pada struktur dengan posisi, hak, kewenangan, kewajiban, dan tanggung jawab tertentu.

Langkah dan strategi itu dilakukan dalam rangka mewujudkan perjuangan bangsa mencapai cita-cita dan tujuan reformasi, yaitu terwujudnya pemerintahan yang baik, berdaya guna, berhasil guna, bersih, bertanggung jawab, dan bebas kolusi, korupsi dan nepotisme.

Tujuan utama reformasi birokrasi adalah untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan bertanggungjawab berdasarkan prinsip-prinsip di dalam good governance yaitu: profesionalisme, adanya kepastian hukum, keterbukaan atau transparansi, mengembangkan partisipasi rakyat, bisa dipercaya dan memiliki tanggung jawab dimana pada saat yang sama berkembang budaya dan perilaku birokrasi yang didasari oleh etika, pertanggungjawaban dan pelayanan publik serta sikap berintegritas dalam pengabdian mengemban misi perjuangan bangsa mewujudkan cita-cita dan tujuan berbangsa dan bernegara.

## **B. Prinsip-Prinsip Reformasi Birokrasi**

Reformasi sebenarnya harus dilihat tidak hanya dalam kerangka teoritik dan empirik yang luas, akan tetapi mencakup juga di dalamnya agenda tentang penguatan masyarakat sipil (*civil society*), peningkatan dan penegakan supremasi hukum, terintegrasinya secara matang strategi pembangunan ekonomi dan pembangunan politik sehingga saling terkait dan mempengaruhi juga menguatkan. Menurut Prof. Prijono, “Tujuan utama reformasi birokrasi yaitu menghasilkan pelayanan publik yang responsif, tidak memihak dan profesional yang bertujuan mengurangi rendahnya kepercayaan terhadap peran pemerintah dalam memenuhi dan melayani kepentingan masyarakat”. Dengan demikian, reformasi birokrasi juga merupakan bagian tak terpisahkan dalam upaya konsolidasi demokrasi yang dilaksanakan bangsa Indonesia saat ini. Reformasi merupakan langkah-langkah rehabilitasi terhadap proses pembusukan politik, termasuk praktek-praktek buruknya kinerja birokrasi.

Tuntutan akan reformasi birokrasi mengandung makna perlunya langkah-langkah pendayagunaan bukan saja (a) terhadap sistem birokrasi dan birokrat, tetapi juga (b) langkah-langkah serupa pada berbagai institusi dan individu di luar birokrasi, baik publik maupun private, termasuk lembaga-lembaga negara dan berbagai lembaga, yang berkembang dalam masyarakat, beserta segenap personennya; dan (c) semuanya itu dilakukan secara sinergis dengan semangat “mengemban perjuangan yang diamanatkan konstitusi”, dan mengindahkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (Hadisuwanto, 2001).

Reformasi birokrasi, dengan demikian, dalam konteks pembangunan sistem administrasi negara tersebut, baik di pusat maupun di daerah-daerah, perlu memperhatikan aktualisasi nilai dan prinsip-prinsip berikut:

### **1. Konsolidasi Demokrasi dan Pemberdayaan Masyarakat**

Berkembangnya kehidupan demokrasi dalam suatu negara bangsa, tercermin dari adanya pengakuan dan penghormatan negara dan seluruh aparatur negara di semua level pemerintahan atas hak dan kewajiban warga negara, termasuk hak politiknya berupa

kebebasan untuk menentukan pilihan dan mengekspresikan diri sebagai wujud rasa tanggung jawab dan bentuk partisipasinya dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa.

Sebagai konsekuensi logis dari hal ini, pemerintah harus bisa menjamin terselenggaranya pemilihan umum yang demokratis, jujur, adil, bebas dan rahasia dalam memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di lembaga legislatif baik di level daerah ataupun pusat, maupun pejabat-pejabat eksekutif yang akan menduduki posisi-posisi pimpinan baik mereka yang akan menjadi kepala-kepala daerah di seluruh kabupaten/kota dan provinsi, juga presiden di tingkat pusat. Selanjutnya, pemilihan umum tersebut juga harus mampu memfasilitasi pemenuhan hak dan partisipasi kelompok marjinal seperti penyandang disabilitas. Pemenuhan hak-hak politik penyandang disabilitas harus dijamin akan mendapatkan perlindungan sehingga kelompok ini juga bisa melaksanakan hak politiknya tanpa mengalami hambatan. Untuk itu harus ada regulasi yang menjamin bahwa kelompok ini akan dapat terpenuhi hak politiknya dalam pemilihan umum.

Di samping itu negara wajib melakukan pemberdayaan bagi mereka yang berada pada posisi lemah secara rasional dan berkeadilan.

Selanjutnya, demokrasi tidak hanya mempunyai makna dan berisikan kebebasan, tetapi juga termasuk di dalamnya adalah tanggung jawab setiap warganya untuk menjamin bahwa pelaksanaan haknya tersebut tidak akan menghalangi pelaksanaan hak orang lain.

Demokrasi juga mengandung tuntutan kompetensi dan bermakna kearifan dalam memikul tanggung jawab dalam mewujudkan tujuan bersama, yang usaha pencapaian tujuan tersebut tetap dilakukan dengan berdasarkan norma-norma keberadaban, disertai komitmen tinggi untuk menegakan kepentingan publik atau orang banyak di atas kepentingan pribadi atau golongan, dengan senantiasa menjunjung tinggi nilai-nilai penghargaan terhadap kemanusiaan, kepedulian terhadap keadilan, dan selalu menjaga kebenaran.

Dalam hubungan itu, birokrasi dalam mengemban tugas pemerintahan dan pembangunan, tidak harus berupaya melakukan

sendiri, tetapi mengarahkan (*“steering rather than rowing”*), atau memilih kombinasi yang optimal antara *steering* dan *rowing* apabila langkah tersebut merupakan cara terbaik untuk mencapai kesejahteraan sosial yang maksimal. Catatan pentingnya adalah, ketika jelas sesuatu yang sudah bisa dilakukan oleh masyarakat, tidak perlu dilakukan lagi oleh pemerintah.

Apabila masyarakat atau sebagian dari mereka belum mampu atau tidak berdaya, maka harus dimampukan atau diberdayakan (*empowered*). Pemberdayaan berarti pula memberi peran kepada masyarakat lapisan bawah di dalam keikutsertaannya dalam berbagai kegiatan pembangunan.

Dalam rangka memberdayakan masyarakat dalam memikul tanggung jawab pembangunan, peran pemerintah dapat *direinvesting* antara lain melalui (a) pengurangan hambatan dan kendala-kendala bagi kreativitas dan partisipasi masyarakat, (b) perluasan akses pelayanan untuk menunjang berbagai kegiatan sosial ekonomi masyarakat, dan (e) pengembangan program untuk lebih meningkatkan kemampuan dan memberikan kesempatan kepada masyarakat berperan aktif dalam memanfaatkan dan mendayagunakan sumber daya produktif yang tersedia sehingga memiliki nilai tambah tinggi guna meningkatkan kesejahteraan mereka.

## **2. Peningkatan Pelayanan Publik**

Upaya pemberdayaan memerlukan semangat untuk memberikan pelayanan public yang sebaik mungkin kepada masyarakat (*“a spirit of public services”*), dan menjadi partner dan mitra masyarakat dalam melaksanakan semua kegiatan pembangunan (*“partner of society”*); atau melakukan kerja sama dengan masyarakat dengan selalu mengajak masyarakat aktif dan berpartisipasi dalam mendukung semua kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah (*“coproduction* atau *partnership*). Pemberdayaan dalam kerangka peningkatan pelayanan publik tersebut memerlukan perubahan sikap dan perilaku perilaku yang salah satunya bisa dilakukan dengan membudayakan terwujudnya perilaku yang patuh terhadap kode etik (*“code of ethical conducts”*) yang mendasarkan diri pada dukungan lingkungan (*“enabling strategy”*) yang selanjutnya dipahami sebagai standar



tingkah laku yang dapat diterima umum, dan kemudian menjadi acuan serta pedoman bagi aparatur pemerintah untuk bersikap dan berperilaku baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Pelayanan berarti pula semangat pengabdian yang mengutamakan efisiensi dan keberhasilan bangsa dalam membangun, yang dimanifestasikan antara lain dalam perilaku “melayani, bukan dilayani”, “mendorong, bukan menghambat”, “mempermudah, bukan mempersulit”, “sederhana, bukan berbelit-belit”, “terbuka untuk setiap orang, bukan hanya untuk segelintir orang”. Makna administrasi publik sebagai wahana penyelenggaraan pemerintahan negara, yang esensinya “melayani publik”, harus benar-benar dihayati para penyelenggara pemerintahan negara.

Oleh karena itu, untuk menunjang upaya ini, pemerintah daerah harus mengembangkan teknologi informasi dalam usaha meningkatkan pelayanan publik yang dijalkannya. Penerapan e-government dan e-governance dalam pelaksanaan kegiatan pemerintah pada masa ini adalah sebuah keharusan. Keberadaan e-government akan sangat membantu dalam proses percepatan dan peningkatan kinerja pemerintah daerah apalagi kemudian dengan diikuti pelaksanaan tatakelola pelayanan public melalui e-governance. Di samping itu, juga dengan mengandalkan komunikasi elektronik yang cepat, biaya yang murah atau terjangkau, data dan informasi yang dapat diakses dengan mudah dan bisa diupdate setiap waktu. Hal ini pada gilirannya nanti akan dapat membentuk jaringan yang memiliki inisiatif dan kreatifitas tinggi serta membangun komunikasi secara interaktif antar satuan kerja di dalam pemerintahan (Gelan, 2015).

Sementara itu, dengan digunakannya secara efektif, efisien dan optimalnya teknologi informasi dan internet dalam pelaksanaan pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah, seperti pelayanan pajak, pengadaan barang dan jasa melalui sistem lelang terbuka dengan sarana elektronik, dapat meningkatkan sistem layanan yang dilakukan pemerintah. Pelayanan tersebut menjadi lebih cepat, lebih murah dan secara masif meluas, dan mampu menjangkau seluruh lapisan masyarakat baik yang secara geografis dekat dengan pusat pemerintahan, juga yang berada jauh dari pusat pemerintahan.

Pemanfaatan teknologi digital, dalam meningkatkan program pembangunan di segala bidang, sebagai sarana pencapaian informasi secara sempurna dan melibatkan semua orang, secara luas, bersifat inovatif dan efisien, menjadi harapan pengelolaan pemerintahan daerah masa kini dan masa depan.

Di samping dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih cepat, murah dan mudah, e-governance juga dapat menjadi pendorong tumbuh dan berkembangnya demokrasi secara luas di dalam masyarakat. Terbentuknya secara langsung jejaring dan keterhubungan pemerintah dengan masyarakat, akan mendorong terjadinya pertukaran sumberdaya antar stakeholder yang merupakan salah satu prinsip dari governance, meluasnya partisipasi masyarakat, sementara di sisi lain, semakin terbuka dan transparan kinerja pemerintah (Líšková, 2018: 6).

Reformasi birokrasi pemerintah harus bersifat kontekstual yakni, lebih fokus, inklusif dan berorientasi pada kepentingan publik; berbasis merit sistem, kompetitif dan fair dalam rekrutmen sumberdaya penjelasannya sebagai berikut:

- 1) Birokrasi birokrasi harus kontekstual; berkaitan dan mampu menyelesaikan masalah-masalah publik;
- 2) Penilaian reformasi birokrasi harus melibatkan representatif warga dan pemangku kepentingan; dan
- 3) Reformasi birokrasi harus diinternalisasikan dalam struktur kelembagaan yang ada (Dwiyanto, Agus, 2015).

### **3. Keterbukaan Informasi dan Pengembangan Sistem Akuntabilitas Publik**

Pemerintah di dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya, di samping mematuhi kode etik, aparatur pemerintah dan sistem manajemen publik yang dijalkannya, harus menumbuhkan kembangkan prinsip-prinsip keterbukaan dan sistem pertanggungjawaban yang jelas, serta selalu bersikap terbuka dan akuntabel. Hal ini untuk mendorong agar para pimpinan di semua level jabatan dan seluruh aparatur negara yang merupakan sumber daya manusia di dalamnya bisa berperan aktif dalam memahami, melaksanakan dalam kehidupan sehari-hari, sampai dengan melembagakan kode etik tersebut.

Harapannya, para pimpinan itu dapat menjadikan diri mereka sebagai teladan dan panutan di dalam masyarakat masyarakat. Perilaku itu dilakukan sebagai bagian dari pelaksanaan tanggung jawab dan pertanggungjawaban mereka kepada masyarakat dan negara.

Hal pertama yang diperlukan dalam berbagai upaya pemberdayaan masyarakat dan dunia usaha, usaha meningkatkan partisipasi masyarakat dan kemitraan dengan para pengusaha dan perusahaan, adalah keterbukaan birokrasi pemerintah. Harus ada transparansi dalam setiap hal. Informasi-informasi yang dibutuhkan masyarakat harus tersedia dan bisa diakses dengan mudah oleh siapapun tanpa ada yang ditutup-tutupi. Pemerintah harus terbuka tentang semua hal yang dilakukannya. Sehingga masyarakat dan dunia usaha tahu, apa yang sudah dilakukan pemerintah, apa yang sedang dilakukan pemerintah, dan apa yang akan dilakukan pemerintah di masa yang akan datang berkaitan dengan usaha-usaha pemberdayaan masyarakat dan meningkatkan kemitraan dengan dunia usaha.

Transparansi berarti terbukanya akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap setiap informasi terkait --seperti berbagai peraturan dan perundang-undangan, serta kebijakan pemerintah-- dengan biaya yang minimal. Informasi sosial, ekonomi, dan politik yang andal (*reliable*) dan berkala haruslah tersedia dan dapat diakses oleh public (biasanya melalui filter media massa yang bertanggung jawab). Artinya, transparansi dibangun atas pijakan kebebasan arus informasi yang memadai disediakan untuk dipahami dan (untuk kemudian) dapat dipantau.

Transparansi jelas mengurangi tingkat ketidakpastian dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan publik. Sebab, penyebaran berbagai informasi yang selama ini aksesnya hanya dimiliki pemerintah dapat memberikan kesempatan kepada berbagai komponen masyarakat untuk turut mengambil keputusan. Oleh karenanya, perlu dicatat bahwa informasi ini bukan sekedar tersedia, tapi juga relevan dan bisa dipahami publik. Selain itu, transparansi ini dapat membantu untuk mempersempit peluang korupsi di kalangan para pejabat publik dengan “terlihatnya” segala proses pengambilan keputusan oleh masyarakat luas.

Selanjutnya yang tidak kalah penting adalah harus ada langkah-langkah yang tegas dalam mengurangi peraturan dan prosedur birokrasi yang panjang dan berbelit-belit yang hampir bisa dipastikan akan menghambat kreativitas dan oto aktivitas serta inovasi yang akan dilakukan oleh mereka. Pemerintah perlu menjamin bahwa peraturan yang ada terutama yang berkaitan dengan izin usaha dan investasi dibuat sesederhana dan seringkas mungkin. Sehingga proses pengurusannya tidak akan memakan waktu yang panjang dan biaya yang mahal. Prosedur pengurusannya pun harus dibuat diringkas mungkin sehingga akan menjadi daya tarik bagi dunia usaha untuk menanamkan investasi mereka.

Terakhir adalah memberi kesempatan kepada masyarakat untuk dapat berpartisipasi aktif dan berperan serta dalam proses penyusunan berbagai peraturan kebijaksanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan. Terutama peraturan-peraturan atau regulasi yang berkaitan erat dengan hajat hidup orang banyak. Masyarakat harus diberi akses untuk tahu apa yang akan dilakukan pemerintah terhadap dirinya, dan diberi kesempatan untuk ikut menentukan pilihan atas hajat hidudnya tersebut. Pemerintah tidak bisa serta merta memutuskan sebuah kebijakan dan memberlakukannya tanpa berkonsultasi sebelumnya dengan masyarakat penerima kebijakan tersebut. Harus ada sosialisasi kepada masyarakat tentang sebuah draft kebijakan sebelum draft itu ditetapkan menjadi sebuah kebijakan public. Hal ini untuk melihat sejauh mana masyarakat bisa menerima kebijakan tersebut bila diberlakukan. Bila sejak awal sikap resistensi masyarakat terhadap rancangan kebijakan itu tinggi, hampir bisa dipastikan bahwa implementasi kebijakan tersebut di kemudian hari akan besar bila kebijakan tersebut tetap dipaksakan untuk diberlakukan.

Pemberdayaan dan keterbukaan akan lebih mendorong akuntabilitas dalam pemanfaatan sumber daya, dan adanya keputusan-keputusan pembangunan yang benar-benar diarahkan sesuai prioritas dan kebutuhan masyarakat, serta dilakukan secara riil dan adil sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakat. Apabila masyarakat merasa dilibatkan dalam setiap proses pembangunan, maka pada saat yang akan ada dukungan masyarakat terhadap segala tindakan yang dilakukan pemerintah dan kebijakan publik yang

ditetapkan. Ini akan membuat kerja pemerintah menjadi lebih ringan karena tidak harus berhadapan dengan sikap resistensi atau apatis masyarakat.

Oleh karena itu, satu hal yang teramat penting adalah pemerintahan harus melakukan penguatan terhadap sistem yang ada. Birokrasi yang ada, kebijakan yang dijalankan, program dan kegiatan yang dilakukan, semuanya berjalan berdasarkan sistem, bukan tergantung pada figur seseorang. Artinya, siapapun yang berada di dalam dan menjalankan roda pemerintahan, semuanya akan berjalan sesuai sistem yang sudah ditetapkan. Jangan sampai terjadi, setiap terjadi pergantian pimpinan akan terjadi perubahan kebijakan, perubahan program dan kebijakan. Karena hal ini akan mengakibatkan pemborosan anggaran karena semua biasanya harus mulai lagi dari awal.

Kepala daerah harus mampu membangun sistem pemerintahan yang kuat. Beberapa sistem yang harus dibangun agar pemerintahan dapat berjalan secara baik antara lain: sistem perencanaan pembangunan, sistem pengelolaan keuangan daerah, sistem kepegawaian, sistem pengelolaan aset daerah, sistem pengambilan keputusan, sistem penyeleksian dan pemilihan rekanan, sistem dan standar pelayanan, sistem pengawasan. Sistem yang dimaksud di sini dapat bersifat manual maupun yang berbasis teknologi informasi, yang pada akhirnya akan menghasilkan pemerintahan yang transparan dan akuntabel.

#### **4. Peningkatan Partisipasi Masyarakat**

Partisipasi di sini maksudnya adalah masyarakat diikutsertakan dalam setiap tahapan dalam proses menghasilkan *public good and services* dengan mengembangkan pola kemitraan dan kebersamaan, dan bukan semata-mata dilayani. Untuk itulah kemampuan masyarakat harus diperkuat (*“empowering rather than serving”*), kepercayaan masyarakat harus meningkat, dan kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi ditingkatkan.

Partisipasi merupakan perwujudan dari berubahnya paradigma mengenai peran masyarakat dalam pembangunan. Masyarakat bukanlah sekedar penerima manfaat (*beneficiaries*) atau objek belaka,

melainkan agen pembangunan (subjek) yang mempunyai porsi yang penting. Dengan prinsip “dari dan untuk rakyat”, mereka harus memiliki akses pada pelbagai institusi yang mempromosikan pembangunan. Karenanya, kualitas hubungan antara pemerintah dengan warga yang dilayani dan dilindunginya menjadi penting di sini. Hubungan yang pertama mewujud lewat proses suatu pemerintahan dipilih. Pemilihan anggota legislatif dan pimpinan eksekutif yang bebas dan jujur merupakan kondisi inisial yang dibutuhkan untuk memastikan bahwa hubungan antara pemerintah --yang diberi mandat untuk menjadi “dirigen” tata pemerintahan ini—dengan masyarakat (yang diwakili legislatif) dapat berlangsung dengan baik.

Pola hubungan yang kedua adalah keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Kehadiran tiga *domain* pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil dalam proses ini amat penting untuk memastikan bahwa proses “pembangunan” tersebut dapat memberikan manfaat yang terbesar atau “kebebasan” bagi masyarakatnya.

Pemerintah menciptakan lingkungan politik, ekonomi, dan hukum yang kondusif. Sektor swasta menciptakan kesempatan kerja yang implikasinya meningkatkan peluang untuk meningkatkan pendapatan masyarakat. Akan halnya masyarakat sipil (lembaga swadaya masyarakat, organisasi masyarakat, organisasi keagamaan, koperasi, serikat pekerja, dan sebagainya) memfasilitasi interaksi sosial-politik untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas ekonomi, sosial, dan politik.

Sementara itu, di tingkat praktis, partisipasi dibutuhkan untuk mendapatkan informasi yang andal dari sumber pertama, serta untuk mengimplementasikan pemantauan atas implementasi kebijakan pemerintah, yang akan meningkatkan “rasa memiliki” dan kualitas implementasi kebijakan tersebut. Di tingkatan yang berbeda, efektivitas suatu kebijakan dalam pembangunan mensyaratkan adanya dukungan yang luas dan kerja sama dari semua pelaku (*stakeholders*) yang terlibat dan memiliki kepentingan.

Sementara konsep pemberdayaan (“*empowerment*”) juga selalu dikaitkan dengan pendekatan partisipasi dan kemitraan dalam manajemen pembangunan, dan memberikan penekanan pada desentralisasi dalam proses pengambilan keputusan agar diperoleh

hasil yang diharapkan dengan cara yang paling efektif dan efisien dalam pelaksanaan pembangunan. Dalam hubungan itu perlu dicatat pentingnya peranan keswadayaan masyarakat, dan menekankan bahwa fokus pembangunan yang hakiki adalah peningkatan kapasitas perorangan dan kelembagaan (*“capacity building”*). Jangan diabaikan pula penyebaran informasi mengenai berbagai potensi dan peluang pembangunan nasional, regional, dan global yang terbuka bagi daerah; serta privatisasi dalam pengelolaan usaha-usaha negara.

Pelayanan publik yang responsif dan dapat memenuhi kebutuhan rakyat tersebut hanya dapat dilaksanakan jika terwujud suatu sistem dan mekanisme yang menjamin bahwa akses masyarakat untuk mendapatkan informasi akan dapat diperoleh secara memadai yang memadai (transparansi). Masyarakat dapat terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung dalam setiap tahapan proses pengambilan kebijakan publik (partisipasi). Artinya, tidak mungkin pemerintah menyusun dan menetapkan sebuah regulasi tanpa mengkomunikasikannya dulu dengan masyarakat sejak awal proses penyusunannya.

Selain itu, dibutuhkan juga suatu sistem kerja dan mekanisme yang akan memberikan jaminan bahwa akan terlaksana akuntabilitas atas pengelolaan keuangan daerah dan proses pengadaan barang dan jasa. Perwujudan akuntabilitas di kedua bidang ini sangat penting karena sudah menjadi suatu hal yang diketahui bersama bahwa keduanya merupakan titik-titik kritis yang sering menimbulkan inefisiensi atas pengelolaan sumberdaya. Merupakan bidang yang sering disalahgunakan oknum-oknum yang tidak bertanggungjawab untuk kepentingannya sendiri. Sistem kerja dan mekanisme yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan dengan baik, adalah perwujudan dari prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik yang perlu dilaksanakan di semua bidang di setiap tahapan kegiatan pemerintah. Mulai dari penyusunan sampai penetapan kebijakan dan peraturan, implementasi regulasi tersebut, hingga proses monitoring dan evaluasinya.

## **5. Kemitraan Pemerintah Daerah dengan Stakeholder**

Kemampuan daerah otonom bahkan yang masuk ke dalam kategori daerah kaya sekalipun tetap terbatas. Pemerintah di sebuah

daerah otonom tidaklah mungkin mampu membangun daerahnya dan memenuhi semua kebutuhannya dalam rangka pembangunan itu, hanya dengan semata-mata mengandalkan dana dari APBD nya saja. Mengapa? Hal ini karena dapat dikatakan bahwa sebagian besar daerah menggunakan rata-rata dua pertiga bagian dari dana APBD tersebut untuk membiayai penyelenggaraan belanja aparaturnya seperti gaji, tunjangan, perjalanan dinas dan lain-lain. Sementara hanya sekitar sepertiga bagian saja dari dana tersebut yang kemudian dialokasikan untuk kegiatan-kegiatan pembangunan dan pengembangan daerah.

Dibutuhkan dana yang sangat besar, bisa mencapai ratusan milyar bahkan trilyunan rupiah untuk membangun sarana dan prasarana serta infrastruktur, seperti jembatan, bandar udara, pelabuhan laut, jalan tol, pembangkit listrik, telekomunikasi, rumah sakit, hotel. Sedangkan infrastruktur merupakan syarat agar sebuah daerah dapat berkembang. Contoh lain adalah dalam rangka mengoptimalkan potensi sumber daya alam yang dimiliki, juga memerlukan dana yang tidak sedikit. Usaha untuk mengeksplorasi sumber daya alam yang dimiliki daerah misalnya, membutuhkan modal dan investasi yang sangat besar jumlahnya. Suatu jumlah yang tentu saja tidak mungkin jika hanya mengandalkan dana dari APBD saja.

Terbatasnya dana yang dimiliki tersebut, membuat pemerintah daerah mau tidak mau harus melibatkan pihak investor baik yang berasal dari dalam maupun dari luar negeri dalam rangka membangun daerahnya. Kepala daerah harus membangun kemitraan atau kerjasama dengan berbagai pihak termasuk para investor. Untuk itu kepala daerah harus dapat menciptakan iklim yang kondusif agar para investor tertarik untuk menanamkan investasi di daerahnya.

Setidaknya ada empat stakeholder yang harus diperhatikan kepentingannya saat kita bicara tentang investasi, yaitu pihak investor, pemerintah daerah, masyarakat, dan lingkungan. Investor tentunya berkepentingan agar dana yang diinvestasikannya menghasilkan profit yang memadai, ingin mendapatkan berbagai kemudahan dan adanya jaminan keamanan dalam berinvestasi. Pihak pemerintah daerah ingin agar pendapatan asli daerahnya (PAD) meningkat. Masyarakat berharap kesejahteraannya makin meningkat dan lapangan kerja makin terbuka. Lingkungan perlu diperhatikan agar tetap terjaga



kelestariannya. Jangan sampai karena terlalu bersemangat, akhirnya secara jangka panjang terjadi pengrusakan lingkungan.

Oleh karena itu, pengembangan dan penguasaan teknologi informasi, pelaksanaan manajemen produksi yang efektif dan efisien tanpa meninggalkan unsur humanis, serta memahami dengan baik bagaimana metode pemasaran yang baik adalah beberapa hal penting yang harus diperhatikan dan menjadi prioritas. Hal ini karena mewujudkan kemitraan, dan modernisasi dunia usaha terutama usaha kecil dan menengah yang terarah pada peningkatan mutu dan efisiensi serta produktivitas usaha amat penting dalam membangun masyarakat yang modern dimana dunia usaha menjadi ujung tombaknya.

Dalam upaya mengembangkan kemitraan dunia usaha yang saling menguntungkan antara usaha besar, menengah, dan kecil, maka negara dan pemerintah sangat dibutuhkan peranannya sebagai pihak yang mengawal ke arah pertumbuhan yang serasi, seimbang dan berkeadilan. Pemerintah harus mampu berperan dan menjamin terciptanya iklim usaha dan kondisi lingkungan bisnis, bentuk nyata dari peran ini termanifestasi melalui penyusunan dan penetapan pemerintah sehingga berlaku berbagai kebijaksanaan dan perangkat perundang-undangan yang mendorong terjadinya kemitraan antar skala usaha besar, menengah, dan kecil dalam produksi dan pemasaran barang dan jasa. Regulasi itu juga menciptakan iklim yang kondusif dalam mengatur berbagai kegiatan ekonomi dan pembangunan lainnya, serta mendorong terintegrasinya usaha-usaha yang berskala kecil ke dalam sektor modern dalam ekonomi nasional, serta mendorong proses pertumbuhan integrasi antara sektor-sektor dengan level yang berbeda tersebut sehingga bisa membentuk jejaring dan bekerjasama dalam situasi kemitraan yang saling menguntungkan satu sama lain.

Satu hal yang tidak boleh dilupakan adalah bahwa dalam proses tersebut harus ada kepastian hukum. Kepastian hukum itu sangat diperlukan untuk menjamin bahwa setiap pihak akan memenuhi semua kewajibannya dan pada saat yang sama akan mendapatkan haknya secara adil dan proporsional. Artinya, ada jaminan dari pemerintah dengan penerapan aturan hukum yang ada bahwa tidak akan ada pihak yang akan dirugikan dalam jejaring dan kerjasama tersebut.

Selanjutnya, kemitraan di sini juga berarti menjalin kerjasama dengan pemerintah daerah lain. Kerjasama antar pemerintah daerah atau *collaborative Governance* merupakan salah satu cara efektif untuk menyelesaikan banyak agenda pembangunan yang akan sangat berat bila harus dilaksanakan sendiri oleh pemerintah daerah. Perluasan model kerja yang bersifat jejaring dan kemitraan sangat perlu untuk ditumbuh kembangkan dan diperluas. Kegotongroyongan sekarang tidak hanya mencakup individu-individu atau kelompok terbatas dalam masyarakat, tetapi harus dibangun dan dikembangkan menjadi kerjasama dan jejaring antar daerah bahkan antar negara. Hal ini menjadi sesuatu yang sangat penting untuk dilakukan saat ini, agar suatu negara mengalami percepatan dalam pembangunannya dan secara lebih cepat akan dapat mewujudkan kesejahteraan rakyat yang hampir pasti merupakan tujuan utama pembangunan di semua negara. Struktur yang bersifat hegemoni kekuasaan dan persaingan yang sudah pasti tidak sehat baik secara sosial maupun politis, sudah saatnya ditinggalkan dan tidak perlu dipertahankan karena dampaknya dapat menghambat proses pembangunan dan usaha-usaha peningkatan kualitas pelayanan publik di masyarakat. Perilaku yang selama ini selalu mengedepankan kompetisi atau persaingan, tampaknya harus diubah menjadi perilaku yang mementingkan kolaborasi atau kerjasama.

## **6. Penguatan Kelembagaan Daerah Sebagai Perwujudan Desentralisasi**

Selama tiga dekade lebih pemerintahan Orde Baru jalannya roda pemerintahan berlangsung dengan sangat sentralistis meskipun secara legal formal ada UU No 5 Tahun 1974 yang mengatur tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang mengatur bahwa penyelenggaraan Pemerintah daerah di seluruh wilayah Indonesia berdasarkan atas asas dekonsentrasi, desentralisasi dan asas pembantuan. Kenyataannya, semua keputusan penting selalu dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah hanya menjadi pelaksana dari keputusan tersebut. Atau dengan kata lain bisa dikatakan bahwa kebebasan tampaknya memang diberikan dengan adanya asas desentralisasi, tapi pada pada praktiknya kendali tetap berada di tangan pemerintah pusat. Daerah seperti layang-

layang yang kepalanya dilepas dan seolah-olah bebas bergerak, tetapi sebenarnya ekornya tetap dipegang pemerintah pusat agar bisa diatur dan disetir sesuai dengan kehendak pemerintah pusat. Celakanya lagi, kebijakan-kebijakan pemerintah pusat sering berdasarkan sudut pandang dan kepentingan pemerintah pusat sehingga tidak menjawab kebutuhan penyelesaian masalah di daerah bahkan tidak jarang justru menimbulkan permasalahan baru.

Oleh karena itu menjadi sesuatu yang wajar ketika pada akhir pemerintahan Orde Baru yang akhirnya dilengserkan oleh demonstrasi besar-besaran dan masif di seluruh Indonesia sepanjang awal tahun 1998, salah satu tuntutan yang paling mengemuka pada masa itu adalah otonomi daerah yang seluas-luasnya. Perubahan sistem otonomi daerah, mau tidak mau kemudian menjadi prioritas penting bagi pemerintah pusat di masa awal reformasi. Ini terbukti dengan ditetapkannya undang-undang otonomi daerah yang baru yaitu UU No 22 Tahun 1999 yang mengatur otonomi daerah yang jauh lebih luas bila dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya. Berdasarkan undang-undang ini daerah memiliki kewenangan lebih untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri. Bahkan sampai kepada struktur pemerintahan di daerah, UU 22 Tahun 1999 memberikan keleluasaan yang sangat besar kepada daerah. Era ini mewarnai awal baru dari sejarah otonomi daerah di Indonesia dimana daerah memiliki kewenangan yang sangat besar untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri sesuatu dengan kondisi dan permasalahannya yang dihadapi.

Setelah itu, meskipun undang-undang tentang pemerintahan daerah mengalami pergantian beberapa kali, tetapi ada semangat yang sama di dalam setiap undang-undang tersebut yaitu pembatasan terhadap kewenangan pemerintah pusat dalam pengaturan daerah dan pemberian kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri sesuai dengan situasi, kondisi dan kemampuan daerah tersebut. Pada saat yang sama, ada perubahan yang sangat signifikan juga pada perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Undang-undang yang mengatur perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang merupakan pelengkap keberadaan undang-undang politisnya, mengatur dengan rinci prosentase pembagian keuangan tersebut. Kebijakan

pemberlakuan otonomi daerah yang seluas-luasnya ini membuat setiap daerah memiliki kewenangan yang cukup besar dalam mengambil keputusan yang dianggap sesuai dengan permasalahan yang dihadapi di daerahnya masing-masing.

Sementara desentralisasi adalah merupakan wujud nyata dari pelaksanaan otonomi daerah, merupakan amanat konstitusi, dan respons atas tuntutan demokratisasi dan globalisasi. Pelimpahan kewenangan ke daerah adalah salah satu wujud dari konsolidasi demokrasi di daerah. Selanjutnya, peningkatan kompetensi dan penguatan kelembagaan di daerah sangat diperlukan dalam mewujudkan format otonomi daerah tersebut, termasuk kemampuan dalam proses pengambilan keputusan dan pemberian perizinan, yang tetap terarah pada keterikatan dan pada perwujudan cita-cita dan tujuan NKRI. Keleluasaan pemerintah daerah untuk membentuk struktur kelembagaannya diharapkan akan dapat mengakomodir kebutuhan daerah berkaitan dengan permasalahan-permasalahan yang secara spesifik dihadapi oleh daerah-daerah yang ada.

Perubahan-perubahan yang cepat di segala bidang pembangunan menuntut pengambilan keputusan dan pelayanan yang cepat pula. Konsekuensi logis dari hal ini adalah proses pengambilan keputusan inipun harus terdesentralisasi, tidak terpusat di pemerintah pusat, tetapi tersebar ke seluruh daerah otonom sesuai dengan fungsi, kewenangan, dan tanggungjawab yang ada di daerah. Karena pembangunan pada hakekatnya dilaksanakan di daerah-daerah, berbagai kewenangan yang selama ini ditangani oleh pemerintah pusat mau tidak mau dan menjadi sebuah keniscayaan untuk dilimpahkan kepada pemerintah daerah.

Kewenangan ini semakin besar dan legitimate ketika kemudian sistem pemilihan kepala daerah yang semula bentuknya tidak langsung dimana kepala daerah dipilih oleh DPRD setempat, sejak tahun 2005 diubah menjadi pemilihan langsung dimana kepala daerah dipilih langsung oleh masyarakat yang memiliki hak pilih dalam pemilihan kepala daerah langsung. Pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung ini membuat kepala daerah terpilih mendapat legitimasi lebih kuat, dibanding saat dipilih secara tidak langsung oleh anggota DPRD.

Tentu saja, kepala daerah yang terpilih dari hasil pilkada langsung ini menumbuhkan harapan yang jauh lebih besar bagi masyarakat, yang utama dan pertama adalah terwujudnya peningkatan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat di daerah tersebut. Sayangnya, harapan tersebut ternyata sering kali adalah sesuatu yang tidak mudah untuk diwujudkan. Kekuatan visi dan misi, dan bagaimana visi dan misi itu diterjemahkan dalam program dan kegiatan pemerintah daerah di satu sisi serta kemampuan dan kompetensi kepala daerah terpilih di sisi lain, menjadi salah satu penentu penting di samping faktor-faktor lain. Tantangan terbesar bagi kepala daerah terpilih adalah menepati janji-janji politik yang disampaikannya selama masa kampanye yang pasti sangat idela dan baik. Kelemahannya adalah sering, janji politik adalah sesuatu yang secara riil sulit untuk bisa dicapai oleh kepala daerah terpilih tersebut.

Sampai saat ini, secara umum proses desentralisasi menunjukkan kemajuan positif. Namun demikian, otonomi daerah jelas bukanlah sesuatu yang mudah dilaksanakan. Setiap kabupaten/kota mempunyai kapasitas dan kondisi yang berbeda-beda, sehingga laju reformasinya berbeda-beda pula. Beberapa kabupaten sudah sangat maju dengan program-program pembangunan yang terfokus dan serangkaian pembaruan dalam pengelolaan pemerintahannya. Sementara itu, sejumlah kabupaten lainnya, dengan memikul berbagai tanggungjawab baru, menjalankan otonomi daerah dengan susah payah. Di samping itu, kesempatan untuk melakukan pertukaran informasi dan pengalaman di antara kabupaten pun sangat terbatas.

## **7. Kepastian Hukum dan Konsistensi Kebijakan Publik**

Kepastian hukum yang ditegakkan dengan keadilan yang proporsional dan berlaku secara efektif, tidak tebang pilih dan berlaku sama untuk semua warga negara merupakan kinerja pemerintahan yang terasa teramat sulit diwujudkan, karena melibatkan banyak hal yang saling berkaitan satu sama lain. Meskipun perwujudan kepastian hukum yang berkeadilan ini bukan sesuatu hal yang mudah, namun hal ini mutlak diperjuangkan untuk diciptakan. Perwujudan ini diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih, apalagi di tengah kemajemukan masyarakat Indonesia, merajalelanya korupsi, kolusi dan nepotisme di hampir

seluruh sektor pembangunan dan level pemerintahan, termasuk maraknya isu *money politics* di setiap proses pemilu apakah itu pilpres, pileg maupun pilkada. Selanjutnya, kepastian hukum ini juga penting di tengah berbagai ketidakpastian perkembangan lingkungan, dan semakin menajamnya persaingan di dunia usaha yang sering membuat pelakunya menghalalkan segala cara bahkan cara-cara yang melanggar hukum.

Peningkatan percepatan kegiatan pembangunan dan efisiensi nasional termasuk di dalamnya upaya-upaya terus memperbaiki dan meningkatkan kualitas pelayanan publik, membutuhkan penyesuaian kebijakan dan perangkat perundang-undangan. Regulasi yang simple, ringkas, tidak berbelit-belit dan tidak berjumlah banyak diperlukan untuk mengawal percepatan ini. Namun tentu saja, tidak berarti harus mengabaikan kepastian hukum dan memberikan kelonggaran terhadap pelanggaran-pelanggaran atas hukum (Karim, Patiasina, 2003). Kepastian hukum merupakan salah satu indikator adanya profesionalisme dan pada saat yang sama merupakan prasyarat untuk pengakuan kredibilitas pemerintahan, sebab bersifat keduanya merupakan hal yang penting bahkan vital dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, sekaligus juga dalam rangka pengembangan hubungan internasional Antara satu negara dengan negara yang lainnya.

Selanjutnya, tegaknya kepastian hukum dimana hukum dijalankan secara adil dan tidak berpihak, juga mensyaratkan adanya kecermatan dan ketelitian dalam penyusunan berbagai kebijakan publik yang ditetapkan oleh pemerintah. Hal ini juga menjadi suatu hal yang harus diperhatikan pemerintah, karena berbagai kebijakan publik tersebut pada akhirnya akan dituangkan dalam sistem perundang-undangan untuk memiliki kekuatan hukum dan harus mengandung kepastian hukum supaya dapat berlaku dan dipatuhi oleh masyarakat (Walsh and Stewart, 1992).

Wujud dari cita-cita reformasi birokrasi adalah berupa sistem dan proses pemerintahan negara yang dilaksanakan dan berjalan dengan berlandaskan hukum yang merupakan perwujudan atas nilai peradaban dan etika kemanusiaan yang luhur. Pelaksanaannya dilakukan dengan penuh kearifan, ketaatan dan kepatuhan dari seluruh unsur yang ada di dalam bangsa dan negara, mulai dari

aparatur negara di semua sektor dan level pemerintahan dan wilayah, lembaga-lembaga non pemerintah, para pengusaha dan terakhir yang tidak kalah pentingnya adalah seluruh warga masyarakat..

Dengan demikian hukum dapat ditempatkan pada kedudukan yang paling tinggi, dan tidak boleh lagi menjadi subordinasi dari bidang-bidang lain, tapi menjadi pedoman dan pegangan dalam pelaksanaan kegiatan di semua bidang dan sektor pembangunan. Pembangunan hukum harus ditujukan untuk mencapai tegaknya supremasi hukum, sehingga kepentingan ekonomi dan politik tidak dapat lagi memanipulasi hukum sebagaimana lazimnya terjadi. Hal ini berarti, di dalam apapun kegiatan pemerintah dan semua warga negara di bidang dan level apapun harus ada jaminan bahwa di sana ada penghormatan dan kepatuhan terhadap hukum.

Pembangunan hukum sebagai sarana mewujudkan supremasi hukum, harus diartikan bahwa hukum termasuk penegakan hukum, harus diberikan tempat yang strategis sebagai instrument utama yang akan mengarahkan, menjaga dan mengawasi jalannya pemerintahan. Hukum juga harus bersifat netral dalam menyelesaikan potensi konflik dalam hidup dan kehidupan masyarakat Indonesia yang majemuk. Penegakan hukum harus dilakukan secara sistematis, terarah dan dilandasi oleh konsep yang jelas, dan integritas yang tinggi. Selain itu penegakan hukum harus benar-benar ditujukan untuk meningkatkan jaminan dan kepastian hukum dalam masyarakat, baik di tingkat pusat maupun daerah sehingga keadilan dan perlindungan hukum terhadap HAM benar-benar dapat dirasakan oleh masyarakat.

Di sisi lain, semua konsep kebijakan yang ada harus berpihak kepada semua stakeholder secara adil dan proporsional, terutama terhadap kepentingan masyarakat luas. Secara formal, kebijakan tersebut akan dituangkan dalam peraturan daerah (perda) maupun peraturan kepala daerah. Oleh karena itu, kepala daerah harus memiliki konsep pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan, konsep manajemen pemerintahan yang efektif dan efisien, konsep investasi yang mengakomodir kepentingan semua pihak terkait, serta berbagai konsep kebijakan lainnya.

Hal ini sesuai dengan UU No. 25 Tahun 2004 dan UU No. 32 Tahun 2004, yang mengamanatkan kepala daerah untuk menyusun RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah

Daerah), yang menjabarkan visi & misinya selama lima tahun masa pemerintahannya. Sehingga dengan demikian arah pembangunan sejak dilantik hingga lima tahun ke depan sudah jelas.

Salah satu indikator keberhasilan pembangunan suatu daerah antara lain jika pemerintah dapat memenuhi 5 kebutuhan dasar masyarakatnya, yaitu: pangan, sandang, papan (perumahan), pendidikan, dan kesehatan. Selain itu kepala daerah harus mampu melihat suatu permasalahan secara komprehensif dan integratif, jangan sampai terjebak hanya melihat secara sektoral dan parsial, ataupun keuntungan jangka pendek. Jangan sampai seorang kepala daerah tidak tahu harus berbuat apa. Jika demikian, pemerintahan akan berjalan tak tentu arah. Sehingga pada akhirnya, rakyatlah yang harus menanggung akibatnya.

## **8. Pengembangan Sumber Daya Manusia**

Penguatan dan pengembangan sumber daya manusia sering diletakkan sebagai unsur terakhir terakhir ketika kita bicara tentang reformasi di segala bidang, termasuk reformasi birokrasi. Meskipun demikian, sumber daya manusia sebenarnya merupakan hal yang teramat penting dalam setiap proses dan tahapan perbaikan, inovasi maupun reformasi yang dilakukan. Mengapa sumberdaya manusia? Karena pada dasarnya manusialah yang pada akhirnya menjadi pelaku dan penentu. Manusialah yang pada akhirnya menjadi pelaksana dan eksekutor dari sistem yang ada.

Sumberdaya manusia seperti apa yang diperlukan? Sumberdaya manusia yang memiliki: moral yang baik (*good morality*), kemampuan kepemimpinan (*leadership*), kemampuan manajerial (*managerial skill*), dan kemampuan teknis (*technical skill*). Seorang kepala daerah perlu didukung oleh aparat yang mempunyai empat kualifikasi tersebut, di berbagai level jabatan & fungsinya. Mengapa hal ini sangat penting? Karena kita tahu bahwa tidak ada satupun sistem yang sempurna, apalagi bila kita bicara tentang system birokrasi yang punya sejarah panjang penuh dengan intrik dan kepentingan yang sering membuatnya menyimpang dari fungsi dan tujuan idealnya.

Moral yang baik menjadi prasyarat utama. Karena tanpa moral yang baik, sebaik apapun disusun dan ditetapkan untuk kemudian diberlakukan, semua kebijakan, sistem, program maupun kegiatan



yang dirancang akan menjadi sia-sia. Tentunya kita menyaksikan terjadinya krisis moneter yang dimulai tahun 1997 lalu, kemudian krisis ekonomi, krisis kepemimpinan, dan masih terus berlanjut yang hingga sekarang masih dirasakan dampaknya. Sebab utama terjadinya krisis itu tidak lain adalah rendahnya moral sebagian pengambil kebijakan negeri ini.

Moral yang baik akan menghasilkan terbentuknya sebuah pemerintahan yang bersih dari tindakan korupsi, kolusi, dan nepotisme demi kepentingan pribadi atau golongan tertentu saja. Saat ini tuntutan penerapan 3G (*Good Government Governance*) terus-menerus digaungkan oleh berbagai pihak. Penerapan prinsip-prinsip transparansi & akuntabilitas tanpa didukung oleh aparat yang bermoral baik tidak akan berjalan seperti yang diharapkan. Bagaimanapun baiknya konsep dan perencanaan yang dibuat, pada akhirnya hanya akan berhenti di tingkat wacana saja. Oleh karena itu, sejak awal dilantik, seorang kepala daerah harus segera menyiapkan aparatnya dalam aspek moral ini. Termasuk menjadikan dirinya sebagai teladan bagi semua bawahannya.

Moral yang baik belumlah cukup, tapi juga harus diimbangi dengan kompetensi. Yaitu kemampuan di bidang kepemimpinan, manajerial, dan teknis. Untuk mencapai kompetensi yang diperlukan, tidak terlepas dari sistem kepegawaian yang diterapkan. Model manajemen sumberdaya manusia berbasis kompetensi nampaknya menjadi keniscayaan. Termasuk sistem kompensasi yang memadai harus menjadi perhatian. Selain itu perlu didukung dengan perubahan paradigma, yaitu dari mental penguasa menjadi pelayan masyarakat. Termasuk budaya kerja yang proaktif & cepat tanggap terhadap persoalan yang dihadapi masyarakat.

Reformasi birokrasi merupakan keseluruhan dari reformasi di bidang politik, hukum, perekonomian serta budaya yang harus dilakukan secara bersama sama oleh tiga lembaga pemegang kekuasaan yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif.<sup>2</sup> Untuk mencapai keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi harus ada kerjasama serta checks and balances antara ke tiga lembaga tersebut. Oleh karenanya harus ada seseorang atau lembaga yang memulai dan mengawali adanya keberhasilan reformasi total. Untuk menjamin dan mewujudkan pemerintahan yang baik, maka harus ada yang menjadi

prioritas yaitu pembangunan aparatur negara dengan tujuan untuk melindungi bangsa dan tanah air, mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan umum dan ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan perdamaian abadi dan sosial sebagaimana tertuang dalam pembukaan Undang Undang Dasar 1945.

Menurut Tjokroamidjojo (2004), keberhasilan aparatur negara dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik dalam era reformasi, hal ini dapat dilihat dari keberhasilan pencapaian tujuan reformasi yang mencakup:

1. Mengatasi krisis ekonomi, dalam waktu yang sesingkat singkatnya untuk menghasilkan stabilitas moneter yang tanggap terhadap pengaruh global dan pemulihan serta peningkatan aktivitas usaha nasional.
2. Mewujudkan kedaulatan rakyat pada seluruh kehidupan bermasyarakat dan bernegara serta peningkatan partisipasi politik secara tetib untuk menciptakan stabilitas nasional.
3. Menegakkan hukum berdasarkan nilai –nilai kebenaran, keadilan dan HAM.
4. Meletakkan dasar –dasar agenda reformasi pembangunan, agama, budaya dalam usaha mewujudkan masyarakat madani.

### **C. Strategi Reformasi Birokrasi**

Reformasi birokrasi, adalah salah satu cara untuk membangun kepercayaan rakyat yang biasanya sudah luntur akibat kinerja birokrasi yang buruk, sehingga proses membangun kembali kepercayaan rakyat merupakan proses yang sangat penting. Pengertian reformasi birokrasi sendiri ialah, suatu usaha perubahan pokok dalam suatu sistem yang tujuannya mengubah struktur, tingkah laku, dan keberadaan atau kebiasaan yang sudah lama. Reformasi birokrasi ruang lingkupnya tidak hanya terbatas pada proses dan prosedur, tetapi juga mengaitkan perubahan pada tingkat struktur dan sikap serta tingkah laku. Hal ini berhubungan dengan permasalahan yang bersinggungan dengan authority atau formal power (kekuasaan).

Reformasi birokrasi harus dilihat dalam kerangka teoritik dan

empirik yang luas, mencakup di dalamnya penguatan masyarakat sipil (*civil society*), supremasi hukum, strategi pembangunan ekonomi dan pembangunan politik yang saling terkait dan mempengaruhi. Menurut Prof. Prijono, “Tujuan utama reformasi birokrasi yaitu menghasilkan pelayanan publik yang responsif, tidak memihak dan profesional yang bertujuan mengurangi rendahnya kepercayaan terhadap peran pemerintah dalam memenuhi dan melayani kepentingan masyarakat”. Dengan demikian, reformasi birokrasi juga merupakan bagian tak terpisahkan dalam upaya konsolidasi demokrasi saat ini. Reformasi merupakan langkah-langkah perbaikan terhadap proses pembusukan politik, termasuk buruknya kinerja birokrasi.

Reformasi birokrasi dimaksudkan sebagai proses pembaharuan melalui transformasi sistem atau tatanan birokrasi ke arah yang lebih efisien dan profesional (Rakhmat, 2009). Caiden (1991) menjelaskan bahwa *administrative reform refers to make the administrative system a more effective instrument for social change, a better instrument to bring about political equality, social justice and economic growth.*

Arti dan makna *administrative reform* berbeda dengan konsep *administrative change*. Perubahan merupakan suatu respons penyesuaian diri organisasi atas kondisi yang berfluktuasi, sedangkan reformasi maknanya lebih luas menyangkut kekuatan politik dalam pelaksanaan pemerintahan. Caiden (1991) menyatakan bahwa *administrative reform is power politic in action; it contains ideological razionalization, fight for control of areas, services, people, political participant and istituation, power drives, campaign strategies and obstractive tactics, compromises and consensions.* Selanjutnya dikatakan, bahwa *administrative reform as apolitical process designed to adjust the relationship between a bureaucracy and oldes elements in a society, all within bureaucracy itself...both the puposes of reforms and eviles addressed vary with the political circumstances.*

Reformasi birokrasi di berbagai negara berkembang telah mengalami kemajuan sebagai langkah strategis dalam pembangunan sektor publik. Reformasi birokrasi publik di berbagai negara (Korea Selatan misalnya, 1988) pada umumnya dilakukan melalui dua strategi yaitu:

- 1) merevitalisasi peran dan fungsi kelembagaan birokrasi

pemerintahan yang menjadi pilar penggerak reformasi administrasi,

- 2) menata kembali sistem administrasi publik yang lebih baik terkait dengan struktur, proses, dan sumber daya manusia (Prasojo, 2006). Di Indonesia, berdasarkan Peraturan Presiden No. 15 tahun 2008 tentang pedoman umum reformasi birokrasi, diarahkan pada birokrasi yang bersih; birokrasi yang efisien, efektif dan produktif; birokrasi yang transparan; birokrasi yang akuntabel; dan birokrasi yang melayani masyarakat.

Reformasi administrasi adalah proses pembaharuan atas paradigma dan sistem administrasi publik (Said, 2006). Selanjutnya dikemukakan bahwa pendekatan reformasi administrasi dapat dilakukan antara lain melalui:

- 1) perubahan paradigma administrasi publik,
- 2) menempatkan peran administrasi publik secara proporsional,
- 3) peningkatan kemampuan birokrasi,
- 4) perbaikan prosedur dan tata laksana pengelolaan keuangan negara,
- 5) penetapan pejabat publik melalui kriteria dengan sistem terbuka.

Reformasi birokrasi pemerintah dalam perspektif lain dapat dimaknai sebagai *Reinventing Government* (Osborne dan Gaibler, 1993) dan *Banishing Bureaucracy* (Osborne dan Plastrick, 1996). Dalam pandangan ini reformasi birokrasi pada dasarnya dilakukan melalui penataan dan perampingan birokrasi menuju sistem birokrasi publik yang efisien, efektif, dan memiliki *entrepreneurial spirit*. Selanjutnya berkembang paradigma *The New Public Management* dan *The New Public Service* (Denhardt dan Denhardt, 2003).

Untuk itu diperlukan birokrasi yang memiliki semangat kewirausahaan. Menurut Osborne dan Gaibler terdapat sepuluh prinsip yang merupakan sebuah paradigma baru yang mengandung

perubahan visi, misi, dan strategi administrasi publik untuk disesuaikan dengan perkembangan lingkungan strategis, yaitu:

- 1) *Steering rather than rowing.* Pemerintah berperan sebagai katalisator, yang tidak melaksanakan sendiri tetapi cukup mengendalikan sumber-sumber yang ada di masyarakat. Dengan demikian, pemerintah dapat mengoptimalkan penggunaan dana dan sumber daya sesuai dengan kepentingan publik;
- 2) *Empower communities to solve their own problem, rather than merely deliver services.* Pemerintah harus memberdayakan masyarakat dalam memberikan pelayanan publik;
- 3) *Promote and encourage competition, rather than monopolies.* Pemerintah harus menciptakan persaingan dalam setiap pelayanan. Dengan adanya persaingan maka sektor swasta dan pemerintah dapat bersaing dan dituntut bekerja secara lebih profesional dan efisien;
- 4) *Be driven by missions rather than rules.* Pemerintah harus melakukan aktivitas yang menekan pada pencapaian apa yang merupakan misinya daripada menekankan pada peraturan-peraturan. Setiap organisasi diberi keleluasaan untuk menghasilkan sesuatu sesuai misinya;
- 5) *Result oriented by funding outcomes rather than outputs.* Pemerintah hendaknya berorientasi pada kinerja yang baik. Institusi yang demikian harus diberi kesempatan yang lebih besar dibanding dengan institusi yang kinerjanya kurang baik;
- 6) *Meet the need of the customer rather those of the bureaucracy.* Pemerintah harus mengutamakan pemenuhan kebutuhan masyarakat dan bukan kebutuhan birokrasi;
- 7) *Concentrate on earning money rather than just spending it.* Pemerintah harus memiliki aparat yang tahu cara yang tepat dengan menghasilkan uang dengan organisasinya, disamping pandai menghemat biaya;
- 8) *Invest in preventing problems rather than curing crises.* Pemerintah yang antisipatif, lebih baik mencegah daripada

mengobati. Lebih baik mencegah kebakaran daripada memadamkan kebakaran;

- 9) *Desentralize authority rather than built hierarcy*. Diperlukan desentralisasi pemerintahan dari berorientasi hirarki menjadi partisipatif dengan mengembangkan kerjasama tim;
- 10) *Solve problem by influencing market forces rather than by treating public programs*. Pemerintah harus memperhatikan kekuatan pasar, karena itu sebuah kebijakan harus didasarkan pada kebutuhan pasar.

Selanjutnya, Osborne dan Plastrick memperkenalkan lima strategi untuk membangun birokrasi yang memiliki semangat kewirausahaan, yaitu (a) *Core Strategy*, yaitu menata kembali secara jelas mengenai tujuan dan arah organisasi; (b) *Consequency Strategy*, yaitu strategi yang mendorong persaingan sehat guna meningkatkan motivasi dan kinerja aparatur melalui penerapan prinsip *reward and punishment*; (c) *Customer Strategy*, yaitu memusatkan perhatian untuk bertanggung jawab terhadap pelanggan, organisasi harus menang dalam persaingan dan memberikan kepastian kualitas bagi pelanggan; (d) *Control Strategy*, yaitu merubah bentuk kendali di dalam organisasi, dimana kendali organisasi dibentuk berdasarkan visi dan misi yang telah ditentukan; (e) *Culture Strategy*, yaitu merubah budaya kerja organisasi yang terdiri dari unsur-unsur kebiasaan, emosi, dan perilaku sehingga pandangan publik terhadap budaya organisasi pemerintah juga bisa berubah.

Strategi reformasi birokrasi di indonesia menurut penulis paling tidak dapat dilakukan melalui beberapa cara antara lain, (a) perbaikan sistem dan struktur dalam bentuk perampingan birokrasi; (b) perubahan kultur birokrasi dalam bentuk perubahan *mindset* dari seluruh aparatur pemerintah; (c) peningkatan kualitas aparatur melalui penguatan kualifikasi, kompetensi, dan profesionalisme; (d) pengelolaan kebijakan publik yang lebih baik dan berkualitas serta diarahkan pada kepentingan publik; (e) pengelolaan pelayanan publik yang lebih berkualitas, transparan dan akuntabel; dan (f) membangun kehidupan birokrasi yang rasional dan netral dari kekuatan politik melalui penerapan konsep netralitas birokrasi.

#### **D. Reformasi Birokrasi Pemerintahan Daerah**

Tujuan pelaksanaan reformasi administrasi dan birokrasi pemerintahan daerah adalah untuk meningkatkan kualitas layanan publik di daerah, untuk menjadikan kinerja organisasi pemerintah daerah yang lebih efektif, menyentuh kebutuhan masyarakat di daerah, memaksimalkan pengelolaan sumberdaya pembangunan berbasis kepentingan masyarakat. Reformasi ini bertujuan, pertama, memperkuat pemerintahan di daerah, meredefinisi hubungan pusat dan daerah, daerah dengan daerah lainnya dalam territorial bond. Kedua, reformasi mendorong partisipasi dan kepercayaan publik kepada pemerintah daerah melalui system kerja yang transparan, efektif, efisien, responsif dan di dukung oleh akuntabilitas yang tinggi. Rekomendasi, diperlukan sinergitas antar pemerintah yang bertumpu pada kepentingan nasional dan kepentingan masyarakat, menyusun regulasi dan kebijakan yang bersifat fleksibel, adaptif, kreatif dan dapat mendorong peningkatan kapasitas daerah dalam mengelola potensi daerah, serta mampu bersaing pada era kekinian dan di masa mendatang.

Pemerintah daerah dalam melaksanakan reformasi birokrasi, agar dapat mengurangi resiko yang perlu dihadapi, maka beberapa prinsip dalam melaksanakan reformasi birokrasi yang perlu diperhatikan para pemangku kepentingan di daerah adalah (Silaban, 2012):

- 1) Reformasi birokrasi dimulai dengan reformasi individu, dan membutuhkan dukungan pemicu perubahan yang mendorong orang lain untuk reformasi diri;
- 2) Aparatur profesional menjadi tulang punggung pelaksanaan reformasi birokrasi;
- 3) Tujuan reformasi birokrasi adalah perbaikan secara menyeluruh yang menghasilkan peningkatan manfaat yang besar untuk masyarakat;
- 4) Pemerintah tidak memikul reformasi sendiri, banyak mitra dapat ikut serta meningkatkan kinerja pemerintah; dan
- 5) Reformasi birokrasi perlu dukungan secara politis, agar mendapatkan momentum dan resonansi yang besar

## **E. Latihan**

1. Mengapa reformasi birokrasi harus dilakukan. Apa arti pentingnya?
2. Jelaskan strategi-strategi dalam melakukan reformasi birokrasi!
3. Hal-hal apa yang harus diperhatikan dalam melakukan reformasi birokrasi?



## DAFTAR PUSTAKA

- Ali ed., 2002, *Local Government: Policy and Management in Local Authorities*, Routledge, London Farazmand
- Almond, Gabriel, dan Bingham Powell, 1966, *Comparative Politics Development Approach*, Little Brown Company, Bombay
- Anonym, 2008. *Regulatory Governance in Developing Countries*. IFC, The World Bank and UKAID, UK Brata, Roby Arya, 2014.
- Albrow, Martin. 1989. *Birokrasi* (terjemahan, 2007). Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Albrow, Martin, 2003, *Birokrasi Dan Politik Di Indonesia*, PT Grafindo Perkasa Press, Jakarta
- Benveniste, Guy, 1994, *Birokrasi*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada
- Blau, Peter M. dan MW Meyer, *Bureaucracy in Modern Society*, 1956, alih bahasa oleh Slamet Rijanto, 2000, Jakarta, Prestasi Pustakaraya
- Brata, Roby Arya, 2014, *Good Governance & Permasalahan Pemerintahan Strategis*, In Media, Bogor
- Brinkerhoff & Benjamin Crosby, 2002, *Good Governance & Permasalahan Pemerintahan Strategis*, In Media, Bogor
- Caiden, G.E. 1982. *Public Administration*. (Second edition): California; Palisades Publishers.
- Denhardt, J.V., and Denhardt, R.B. 2003. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York: M.E. Sharpe.
- Dowding, Keith, 1995, *The Civil Service*, Routledge Publisher. New York
- Dwiyanto, Agus dkk, 2008, *Managing Public Service Implementing Change* Routledge, London
- Dwiyanto, Agus, 2015, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Elcock, Howard, 1994, *Reformasi Birokrasi Kontekstual, Kembali Ke Jalur yang Benar*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta

- Frederickson, H.G. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Fransisco: Jersey-Bass Publisher.
- Garry, Jacob, et all. 2018, *Adminsitratve Reform in Developing Nations*, Praeger Publisher, US Of Amerika
- Halevy, Eva Etzioni, 2011, *Demokrasi Dan Birokrasi Sebuah Dilema Politik*, Penerbit Total Media, Jakarta
- Henry, Nicholas, 1988, *Administrasi Negara dan Masalah-Masalah Kenegaraan*, Rajawali Pers, Jakarta
- Hill,Larry B.; 1984, *The State of Public Bureaucracy*, M.E. Sharp Inc., New York
- Jabbara, J.G., and Dwivedi O.P. 1989. *Public Service Accountability; A Comparative Perspective*. Kumarian Press, Inc.
- Jackson, Karl D., 1978, *Political Power and Communication in Indonesia*, Berkeley, University of California
- Kenall, Dustin, 2018, *Managing Service Operations: Design and Implementation*, Sage Publication, California
- La Palombara, 1967, *Bureaucracy and Political Development*, Princenton, New Jersey
- Meehan, Eugene J., 1966, *The Dinamics of Modern Government*, Mc. Graw Hill Kogakhusa Ltd., Tokyo
- Muhaimin, Yahya, 1990, *Beberapa Aspek Pembangunan Orde Baru*, Ramadhani, Solo.
- Mustafa, Delly, 2013, *Birokrasi Pemerintahan*, Alfabeta, Bandung
- Ndraha, Taliziduhu, 1989 *Konsep Administrasi dan Administrasi di Indonesia*, PT Bina Aksara, Jakarta
- Ngadisah & Darmanto, 2008, ***Birokrasi Indonesia*** (Modul), Jakarta, Penerbit Universitas Terbuka
- Nurhadiantomo dan Suyatno, 1986, *Birokrasi: Kepemimpinan dan Perubahan Sosial di Indonesia*, Penerbit Hapsara, Surakarta.
- Osborne, D dan Ted Gaebler. 2000. *Mewirauahakan Birokrasi (Reinventing Government)*. Cetakan Keenam, Seri Umum 17, PT Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta.

- Osborne, D dan Plastrik, P. 2000. *Memangkas Birokrasi. Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*. Cetakan Pertama, Terjemahan Penerbit PPM. Jakarta.
- Osborne, D., & Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, The Penguin Books. New York.
- Osborne dan Gaebler, 1993, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Plume
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2007, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta
- Prasojo, Eko. 2009. *Reformasi Kedua: Melanjutkan Estafet Reformasi*, Salemba Humanika, Jakarta.
- Rakhmat, 2004. *Akuntabilitas Birokrasi Pemerintahan Daerah Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Kota Makassar*. Makassar. Universitas Hasanuddin.
- Rachmat. 2009. *Teori Administrasi dan Manajemen Publik*. Jakarta: Pustaka.
- Rochman, Meuthia Ganie, *Good Governance dan Tiga Struktur Komunikasi Rakyat dan Pemerintah*, makalah yang disajikan pada Seminar “*Good Governance dan Reformasi Hukum*” di Jakarta, Agustus 1998.
- Romzek, B.S. dan Melvin J. Dubnick. 1987. *Accountability in the Public Sector Lesson from the Challenger Tragedy*. Public Administration Review 47 (3).
- Said, Mas’ud, 2007, *Birokrasi di Negara Birokratis*, Malang, UMM Press
- Sandiasa, Gede 2016, *Manajemen Pelayanan Prima: Mencegah Pembelotan dan Membangun Customer Loyalty*, Graha Ilmu, Yogyakarta
- Setiawan, Akhmad, 1998, *Perilaku Birokrasi dalam Pengaruh Paham Kekuasaan Jawa*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Setiono, Budi 2005, *Jaring Birokrasi : Tinjauan Dari Aspek Politik dan Administrasi*, Jakarta, Gugus Press

- Silaban, Togar, ed. 2012, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah: Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*, CV Mandar Maju, Bandung
- Steven, P, 2009. *Theories of Regulation : Incorporating The Administrative Process* US Croley: (Columbia Law Review)
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 2000. *Good Governance (Paradigma Baru Manajemen Pembangunan)*. LAN RI: Jakarta.
- Tjokroamidjojo, 2004, Reformasi Nasional Penyelenggaraan Good Governance dan perwujudan Masyarakat Madani, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara
- Toha, Miftah, 1990, *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta
- Toha, Miftah. 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Penerbit Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Vatikotis, Michel, 1993, *Indonesian Politics Under Soeharto Order, development, and Pressure For Change*, London, Routledge
- Warwick, Donald P., 1975, *A Theory of Public Bureaucracy*, Havard University Press, Cambridge, Massachussets
- Zen, Amartya, 1999, *Development as Freedom*, New York: Alfred A. Knopf, Inc.

## BIODATA PENULIS



Dr. Ane Permatasari, M.A., lahir di martapura Kalimantan Selatan pada tanggal 7 Maret 1969. Ia menyelesaikan pendidikan S1 nya pada tahun 1994 yang ditempuhnya di Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada. Selanjutnya dia melanjutkan studinya dengan beasiswa URGE di Program Studi Ilmu Politik Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada dan menyelesaikannya pada tahun 2010. S3 nya ditempuh di Program Studi Politik Islam Program Doktor Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Yogyakarta dan lulus pada tahun 2018. Dia menjadi dosen tetap yayasan di Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta sejak tahun 1996 sampai sekarang.

# BIROKRASI PEMERINTAHAN

SEBUAH PENGANTAR

Setelah sekian lama melalui proses penulisan yang panjang dengan berbagai kendala dan hambatan, akhirnya selesai juga buku ajar pertama dari penulis yang berjudul: Birokrasi Pemerintahan: Sebuah Pengantar yang akan menjadi buku pegangan bagi mahasiswa yang mengambil mata kuliah Birokrasi Pemerintahan. Meskipun penulisan buku ini bertujuan untuk menyediakan buku pegangan mata kuliah, tetapi pengetahuan di dalamnya bisa juga menambah wawasan siapapun yang membacanya.

Penulis mengawali pembahasan buku ini dengan penjelasan tentang konsep-konsep dasar dan teori birokrasi di bab satu. Bab ini menguraikan tentang konsep-konsep birokrasi dan sejarah perkembangannya beserta teori-teori yang muncul dan berkembang sepanjang masa itu. Bab dua membahas tentang bagaimana hubungan birokrasi dengan keberadaan sebuah negara dimana birokrasi itu dibentuk dan dijalannya untuk kemudian melaksanakan tugas dan fungsinya. Selanjutnya penulis menguraikan tentang peran dan fungsi birokrasi pada bab tiga yang dilanjutkan dengan pembahasan tentang kekuasaan birokrasi pada bab empat. Bab lima bicara tentang hubungan birokrasi dengan politik dan bagaimana birokrasi mengalami patologi atau penyakit dibahas pada bab enam. Bab terakhir yaitu bab tujuh menguraikan tentang bagaimana usaha-usaha mereformasi birokrasi supaya menjadi lebih baik dan mampu menjalankan tugas dan fungsinya secara optimal.



Minggiran MJ II/1378, RT 63/17  
Suryodiningratan, Mantrijeron, Yogyakarta  
Telp. 0274-388895, 0877 3460 8747  
bukulitera3@gmail.com

ISBN 978-602-5681-96-7



9 786025 681967