

Dr. Hadi Prabowo, M.M



Birokrasi & Pelayanan Publik



Penerbit
Bimedia



Penerbit
Bimedia

Birokrasi & Pelayanan Publik



Penulis:
Dr. Hadi Prabowo, MM

BIROKRASI

DAN PELAYANAN PUBLIK

Penulis : Dr. Hadi Prabowo, M.M.
Editor : Irpan Setiawan, S.IP, M.Si
Desain Cover : Soni
Layouter : Soni

BI.Pd.2022.5.013
ISBN: 9786239990831
Cetakan pertama, Mei 2022

Diterbitkan oleh:
Bimedia Pustaka Utama
Perum Babakan Loa Permai No 13
Padalarang - Bandung Barat

Copyright ©2022
Dr. Hadi Prabowo, M.M.

Hak cipta dilindungi undang-undang pada penulis, dan hak penerbitan pada Bimedia Pustaka Utama. Dilarang memperbanyak tulisan ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari Penerbit.

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayahnya kepada penulis untuk menyelesaikan buku yang berjudul "Birokrasi dan Pelayanan Publik".

Penulisan buku ini bertujuan untuk melengkapi kaidah dan konsep birokrasi pemerintahan dan pelayanan publik dalam rangka mewujudkan Aparat Sipil Negara BerAKHLAK yang merupakan akronim dari Berorientasi Pelayanan, Akuntabel, Kompeten, Harmonis, Loyal, Adaptif, dan Kolaboratif. *Core Values* ASN menjadi titik tonggak penguatan budaya kerja, yang tidak hanya dilakukan pada ASN tingkat pusat namun juga pada tingkat daerah yang harus mempunyai *core values* yang sama. Selain itu diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan pemikiran pembelajaran konsep birokrasi dan pelayanan publik.

Buku ini memberikan penjelasan mulai konsep dasar birokrasi sampai dengan transformasi birokrasi, Pokok-pokok pembahasan dalam buku ini terdiri dari lima bab yang membahas tentang Makna Konsep Birokrasi; Paradigma Birokrasi; Birokrasi Pemerintahan; Birokrasi Indonesia Dan Proses Demokratisasi, Dan Transformasi Birokrasi Pada Pelayanan Publik.

Penulis menyadari bahwa buku ini masih belum sempurna, karena itu penulis dengan senang hati menerima segala kritik dan saran yang membangun untuk pengembangan pemikiran birokrasi dan pelayanan publik.

Pada kesempatan ini saya ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah membantu, berdiskusi dan sharing informasi terkait hal actual birokrasi dan pelayanan public sehingga buku ini terselesaikan dengan baik. Kami berharap buku ini memberikan kemanfaatan bagi para pembaca sekalian khususnya diri penulis sendiri.

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iii
BAB I MAKNA KONSEP BIROKRASI	1
Hakekat Birokrasi	1
Ciri dan Fungsi Birokrasi.....	10
Memaknai Birokrasi	20
BAB II PARADIGMA BIROKRASI	25
Paradigma Birokrasi Weberian.....	27
Paradigma Birokrasi Hegelian dan Marxis	38
Paradigma Birokrasi Albrow.....	44
Paradigma Post-birokrasi.....	48
BAB III BIROKRASI PEMERINTAHAN	55
Birokrasi Pemerintah.....	56
Budaya dan Bentuk Birokrasi Indonesia	66
Struktur Organisasi Birokrasi	78
Kepemimpinan Birokrasi.....	83
Hakekat Patologi Birokrasi.....	106
Prilaku Birokrasi.....	112
Korupsi	115
Perilaku Korupsi Pada Birokrasi Indonesia	127
Upaya dalam menekan praktek korupsi pada Penyelenggaraan Pemerintahan	137
BAB IV BIROKRASI INDONESIA DAN PROSES DEMOKRATISASI	141
Birokrasi dan Partai Politik.....	141
Pemilihan Umum	151
Partisipasi Masyarakat dalam Birokrasi Pemerintahan	161
BAB V TRANSFORMASI BIROKRASI PADA PELAYANAN PUBLIK.....	173
Kualitas Pelayanan Publik.....	176
Budaya dan Etika Pelayanan	181
Standarisasi Kualitas Pelayanan Publik	192
DAFTAR PUSTAKA.....	201

BAB I

MAKNA KONSEP BIROKRASI

Birokrasi Pemerintahan selalu menjadi perhatian nasional. Bila membaca atau mendengar kata "birokrasi", public langsung berpikir tentang pekerjaan yang stagnan dengan berbagai prosedur dan proses yang kaku. Orang sering melihat birokrasi sebagai sistem dan alat yang sangat buruk untuk pemerintahan. Hal ini terjadi karena masyarakat sering mengalami dan melihat praktik birokrasi yang menyimpang dari proses pelaksanaan tugasnya. Masyarakat juga merasa janggal dengan birokrasi, karena selalu harus mengisi formulir, proses pengajuan izin melalui banyak pemeriksaan yang berantai, peraturan yang ketat mengharuskan setiap orang melalui banyak rintangan, formal dan sebagainya.

Hahekat Birokrasi

Birokrasi merupakan fenomena dalam kehidupan yang telah memainkan peran yang sangat penting dalam sejarah manusia setidaknya sejak abad kesembilan belas. Ketika orang ditanya organisasi mana yang paling mereka butuhkan dalam hidup mereka, jawabannya pasti "birokrasi". Semenjak lahir hingga meninggal, masyarakat yang hidup dalam kehidupan modern senantiasa harus berhadapan dengan instansi pemerintah yang kita kenal sebagai birokrat.

Birokrasi berasal dari kata biro yang berarti kantor, dan kratein yang berarti pemerintah, sehingga dikatakan meja pemerintahan. Tentu saja "aneh" untuk dipahami, tetapi itulah sifat birokrasi. Karena lembaga ini kokoh dan tampak dikendalikan oleh orang-orang di belakang meja.

mengapa demikian? Pendekatan institusional, terutama di institusi, melibatkan "manajemen" administrasi nasional, hingga pemerintahan terdekat masyarakat. Artinya, segala kebijakan dari segala kebijakan negara yang ditetapkan oleh lembaga eksekutif ditransformasikan ke dalam bentuk kebijakan tata usaha negara yang di dalamnya birokrasi melaksanakan administrasi tersebut. Kita mungkin tidak asing lagi dengan instansi seperti kementerian, pemerintah daerah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, kantor dinas kependudukan dan catatan sipil, atau kantor desa, yang semuanya merupakan instansi pemerintah yang birokratis yang melaksanakan kebijakan negara dan menjalin kontak langsung dengan masyarakat.

Birokrasi merupakan organisasi yang berbagi tugas di antara spesialis teknis yang memberi organisasi kapasitas penuh untuk beroperasi dan yang kegiatannya dikoordinasikan oleh aturan, hierarki, dan dokumen tertulis yang masuk akal. Birokrasi memiliki kelebihan. Secara khusus, mereka logis dan efisien secara teknis. Tapi birokrat juga punya masalah; Secara khusus, mereka bisa sulit untuk diubah dan birokrat dapat menggantikan sumber daya untuk sumber daya.

Birokrasi dapat dilihat sebagai terjalin dalam proses formal, yaitu, cara mendefinisikan kembali realitas, mendistribusikan dan mengklasifikasikan kembali fitur-fiturnya, dengan tujuan meningkatkan kapasitas untuk kontrol dan arah, dan memungkinkan perluasan bidang kerja lembaga modern. Komposisi, berdasarkan klasifikasi 'metode', memilah dan mengindeks fenomena realitas tertentu dengan ekspresi linguistik, yang membutuhkan konstruksi konsep yang mencerminkan aspek dunia tertentu. Melalui tugas klasifikasi, kriteria untuk inklusi dan eksklusi dan kemungkinan penataan kemungkinan kerja ditetapkan

(Wagner, 1997). Namun, proses perluasan modernitas, yaitu serangkaian transformasi sosial yang mengembalikan individu ke tatanan baru, dilakukan tidak hanya dengan meningkatkan formalitas, tetapi juga dengan standarisasi dan homogenitas. Konvensi adalah sarana untuk mengurangi ketidakpastian dengan membatasi keragaman peristiwa, tindakan dan interpretasi yang mungkin terjadi.

Membangun dunia sosial yang terkendali adalah upaya bersama. Salah satu keuntungannya adalah meningkatkan kemungkinan pemahaman dunia sosial dengan mengklasifikasikan fenomena masyarakat. Aspek lainnya adalah pemberlakuan penggunaan klasifikasi tersebut pada seluruh masyarakat. Kemungkinan kontrol tidak dapat ditingkatkan sementara kelompok terkait beroperasi dengan definisi yang berbeda dari fenomena sosial yang penting. Homogenitas mendukung homogenitas tatanan yang berbeda yang dipaksakan dan penghapusan ambiguitas atas nama alasan dan melalui kontrol birokrasi. Homogenitas struktur, budaya, dan hasil lembaga modern yang mencari manajemen rasional dari konteks di mana mereka beroperasi, ditandai dengan ketidakpastian dan keterbatasan, menekankan kesamaan bentuk, strategi, dan operasi lembaga modern, dengan penekanan pada legitimasi. (Wagner, 1997)

Dalam berbagai tulisan para scholar, Vincent de Gournay (1712-1759) merupakan yang pertama memperkenalkan birokrasi, Gournay banyak menterjemahkan karya pemikir-pemikir Yunani ke dalam bahasa Prancis. Pada masa itu birokrasi dipandang sebagai para pejabat, juru tulis, yang diangkat untuk mengabdikan kepada raja. Walaupun sebenarnya gagasan seperti itu sebenarnya sudah ada sejak dulu di berbagai negara-negara kerajaan seperti di Mesir, Mesopotamia, Eropa kuno,

China, dan lainnya, dimana seseorang diangkat menjadi pejabat karena kompetensinya. Bahkan pemikiran-pemikiran Shen Puhai (sekitar 337 SM) telah menjelaskan kategori-kategori birokrasi yang sedikit banyak memiliki kesamaan konsep dengan birokrasi abad 20 (Creel, 1964).

Max Weber merupakan orang pertama yang memformalkan konsep birokrasi (Weber, 1978: 956-1005). Entri ini mengidentifikasi dan memperluas definisi birokrasi, menyoroti enam aspek organisasi yang saling terkait sebagai berikut:

1) *Division Of Labour,*

Pembagian kerja yang diusulkan di antara para birokrat di wilayah yurisdiksi formal yang aturannya yaitu, undang-undang atau peraturan yang mengarahkan aktivitas dan pola normal otoritas dan pekerjaan mereka. Untuk pelaksanaan pembagian kerja, tugas-tugas biasa diberikan sebagai tugas-tugas resmi, wewenang untuk memerintah dibagikan kepada orang lain secara stabil dan secara tepat ditentukan oleh aturan-aturan paksaan, dan pengaturan dibuat untuk pelaksanaan pekerjaan yang teratur dan berkesinambungan.

2) *A hierarchy of offices,*

Adanya system hirarki di dalam kantor, di mana otoritas mengalir dari atas ke bawah dan di mana informasi mengalir dari atas ke bawah. Hal ini membutuhkan sistem pengawasan dan subordinasi yang jelas di mana mereka yang memiliki yurisdiksi lebih tinggi diberi peringkat atas mereka yang kurang, dan peringkat yang lebih tinggi mengawasi peringkat yang lebih rendah. Hirarki berakhir dengan satu birokrasi di atas. Oleh karena itu, ini adalah struktur "mono".

3) *Formal*

Dokumen atau arsip tertulis resmi yang mewakili ingatan organisasi dan memfasilitasi kelangsungan kegiatan dan akuntabilitas kegiatan masa lalu. Berkas-berkas tersebut disimpan di sebuah kantor yang terpisah dari kehidupan pribadi para birokrat, yang menjadikannya impersonal. Para birokrat ini dituntut untuk berpartisipasi secara fungsional, bukan secara pribadi, dalam pekerjaan mereka.

4) *Specialization in training.*

Untuk melakukan pekerjaan mereka secara efisien, birokrat harus memiliki pengetahuan dan keterampilan khusus, yang memerlukan pelatihan atau pendidikan khusus, yang dibuktikan dengan ujian khusus. Dalam hal penempatan pekerjaan, mereka dipilih oleh birokrat berpangkat tinggi karena kompetensinya.

5) *Full working capacity.*

Selama bekerja, birokrat diharapkan mencurahkan seluruh waktu dan tenaganya untuk bekerja dan mengesampingkan kehidupan pribadinya.

6) *General*

Terdapat aturan tertulis yang harus diikuti oleh semua birokrasi. Ini secara luas konsisten, cukup komprehensif, dan dapat dipelajari secara eksplisit, dan tidak tersirat. Keputusan manajemen didasarkan pada aturan-aturan ini, bukan bias pribadi.

Weber menganggap birokrasi sebagai tipe idealis, yang berarti struktur hipotetis abstrak yang dibentuk dengan menganalisis sifat dan perilaku fenomena tertentu. Tipe ideal menekankan elemen yang umum untuk banyak contoh fenomena. Penting untuk dicatat bahwa tidak ada skenario eksperimental yang merespons dengan sempurna tipe ideal. Jadi cita-cita Weber - birokrasi yang khas tidak akan terlihat seperti

kantor pemerintah atau perusahaan swasta mana pun. Tetapi semua kantor negara dan lembaga swasta akan memiliki beberapa kesamaan dengan tipe ideal ini.

Setelah Weber, banyak sarjana (misalnya, Boulding, 1953; Jacobi, 1973) berpendapat bahwa birokrasi adalah penyebab modernisasi dan konstitusi modern. Secara khusus, pengembangan birokrasi membutuhkan ekonomi moneter (membayar gaji birokrat), negara yang terpusat (membutuhkan tindakan terkoordinasi untuk mencapai tujuan yang besar dan kompleks), dan peningkatan jumlah, ukuran dan keragaman tugas pemerintah. Semua aspek masyarakat ini berkembang saat masyarakat dimodernisasi sehingga menjadi lebih kompleks dan saling bergantung.

Selain itu, birokrasi sendiri memfasilitasi perkembangan sistem sosial yang semakin kompleks dan saling bergantung. Weber melihat birokrasi sebagai bagian esensial dari proses rasionalisasi dalam masyarakat modern. Alasannya jelas, menurut Weber, pada tiga tingkat analisis: individu membuat keputusan dengan menghitung biaya dan manfaat (bukan kebiasaan), organisasi menjadi birokrasi berbasis aturan (bukan otoritas tradisional atau karisma pribadi), dan keamanan seluruh masyarakat atas efisiensi dan akuntabilitas (selain ambiguitas dan sihir). Hasil politik dari rasionalisasi adalah munculnya negara-bangsa, dan hasil ekonomi adalah munculnya kapitalisme.

Dalam buku *Bureaucracy*, karya Martin Albrow, (1970), menjelaskan bahwa dari awal, para ahli masih bercampur aduk dalam mendeskripsikan birokrasi. Kebanyakan dari mereka menganggap birokrasi itu jahat. Misalnya, kamus Akademi Prancis mengadopsi kata tersebut pada tahun 1798 dan mendefinisikannya sebagai; Kewenangan

dan Pengaruh Kepala dan Staf Kantor Pemerintahan, kemudian pada German Dictionary 1813, yang didefinisikan sebagai: Wewenang atau kekuasaan berbagai departemen pemerintah dan unit-unitnya atas warga negaranya. Kemudian konsep Weber memiliki pandangan yang berbeda, Weber memadukan penilaian dan deskripsi tidak seperti orang lain. Menurut Weber, ada tiga perbedaan kekuasaan. yaitu; kekuasaan tradisional, kekuasaan karismatik, kekuasaan rasional.

Kekuasaan tradisional, dimana terdapat beberapa orang memegang kekuasaan/wewenang karena pemikirannya, seperti yang dilakukan oleh seorang pendeta turun-temurun atau hukum umum di Inggris. Kekuasaan karismatik, dimana seseorang dikagumi karena kepribadiannya yang luar biasa, sehingga pengikutnya tunduk pada setiap yang diucapkan, seperti Nabi, Gandhi, Soekarno dan lainnya. Kemudian, Kekuasaan Rasional, dimana legitimasi kekuasaan yang bersumber pada peraturan perundang-undangan. Hal ini menjadi kecenderungan umum dalam masyarakat modern yaitu menuju otoritas birokrasi yang rasional.

Martin Albro (Albrow, 1970, hal. 12) mencatat bahwa definisi birokrasi istilah berfokus ke dalam tujuh kategori: 1) organisasi rasional; 2) efisiensi organisasi, 3) aturan oleh pejabat; 4) administrasi publik; 5) tata kelola oleh pejabat, baik di sektor publik atau swasta; 6) Bentuk organisasi dicirikan oleh kualifikasi seperti hierarki, aturan, dan; 7) Sebuah karakteristik penting dari masyarakat modern.

Pendekatan Donald B. Warwick (1975, p. 4) mendekati poin keenam Albro sebagai bentuk organisasi. Untuk keperluan saat ini, ciri-ciri birokrasi dapat dirinci sebagai berikut: struktur hierarkis, di mana ada pendelegasian wewenang dari atas ke bawah organisasi;

Sekelompok pekerjaan atau kantor resmi, masing-masing dengan tugas dan tanggung jawab tertentu; Aturan, regulasi, dan standar formal yang mengatur operasi organisasi dan perilaku anggotanya;

Syukur Abdullah (1991: 229) mengkategorikan birokrasi menjadi tiga bentuk sebagai berikut:

- 1) birokrasi pemerintahan umum, yaitu rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan, dari tingkat pusat sampai daerah. Tugas-tugas tersebut lebih bersifat mengatur (*regulatif-function*);
- 2) birokrasi pembangunan, yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang sektor yang khusus guna mencapai tujuan pembangunan, seperti pertanian, kesehatan, pendidikan, industri, dan lain-lain. Fungsi pokoknya adalah fungsi pembangunan (*development function*) atau fungsi adaptasi (*adaptive function*);
- 3) birokrasi pelayanan, yaitu unit organisasi pemerintahan yang pada hakikatnya merupakan bagian atau berhubungan dengan masyarakat. Fungsi utamanya adalah pelayanan (*service*) langsung kepada masyarakat.

Dalam pemahaman tersebut, birokrasi pemerintahan dapat dipahami sebagai pelaksanaan pemerintahan negara yang berada di bawah cabang eksekutif, atau cabang eksekutif dari semua negara bagian dari cabang eksekutif. Birokrasi sering digunakan dalam berbagai pengertian dalam berbagai publikasi ilmiah. Istilah birokrasi pada umumnya memiliki setidaknya tujuh makna yang melekat sebagaimana yang dijelaskan Benveniste (1997: 4), birokrasi diartikan sebagai:

- 1) Organisasi rasional (*rational organization*),
- 2) Ketidakefisienan organisasi (*organizational inefficiency*),
- 3) pemerintahan oleh pejabat negara (*rule by official*),
- 4) administrasi negara (*public administration*),
- 5) administrasi oleh pejabat (*administration of official*),
- 6) bentuk organisasi dengan ciri dan kualitas tertentu seperti hirarki serikat peraturan-peraturan, dan
- 7) salah satu ciri masyarakat modern yang mutlak (*an essential quality of modern society*).

Birokrasi sebagai suatu bentuk organisasi dengan ciri-ciri yang khusus, menjadi pusat perhatian para ahli berbagai disiplin ilmu sosial karena jasa Max Weber. Dalam karyanya "*The Theory Of economic and Social Organization*", Weber mengemukakan konsepnya tentang '*the ideal type of bureaucracy*' dengan merumuskan ciri-ciri pokok organisasi yang lebih sesuai dengan masyarakat modern. Hal ini lebih lanjut dirangkum oleh Benveniste (1997: 4) dalam empat ciri utama, yaitu:

- 1) adanya suatu struktur hirarkis yang melibatkan pendelegasian wewenang dari atas ke bawah dalam organisasi (*a hierarchical structure involving delegations of authority from the top to the bottom of an organization*);
- 2) adanya posisi-posisi atau jabatan-jabatan yang masing-masing memiliki tugas dan tanggung jawab yang tegas (*a series of official positions or offices, each having prescribed duties and responsibilities*);
- 3) adanya aturan-aturan, regulasi-regulasi dan standar-standar formal yang mengatur bekerjanya organisasi-organisasi dan tingkah laku para anggotanya (*formal rules, regulations and*

standards governing operations of organization and behavior of its members);

- 4) adanya personil yang secara teknis memenuhi syarat, yang dipekerjakan atas dasar karir, dengan promosi yang didasarkan kualifikasi dan penampilan (*technically qualified personel employed on a career basis, with promotion based on qualifications and performance.*)

Berdasarkan pendapat ahli tersebut, bisa ditarik suatu kesimpulan bahwa birokrasi adalah sistem kerja pemerintahan untuk mencapai tujuan Negara secara efektif dan efisien. Oleh karena itu kita perlu obyektif dan terbuka, untuk melihat bahwa tata kerja ini untuk tujuan bersama (bukan per individu atau per orang).

Untuk pengdeskripsian organisasi ke dalam Pemerintahan Negara Indonesia, maka birokrasi dapat didefinisikan sebagai keseluruhan organisasi pemerintah, yang menjalankan tugas-tugas Negara dalam berbagai unit organisasi pemerintah dibawah presiden dan Lembaga-lembaga Non Departemen, baik di tingkat pusat maupun di daerah seperti di tingkat Propinsi, Kabupaten, dan Kecamatan, bahkan pada tingkat Kelurahan dan Desa.

Ciri dan Fungsi Birokrasi

Berbicara tentang birokrasi, tidak terlepas dari konsep yang dikemukakan oleh sosiolog terkenal Jerman Max Weber dalam tulisannya "*Theory of Economic and Social Organization*", yaitu pemahaman melalui tipe ideal modern. birokrasi. Model ini sering

digunakan di berbagai birokrasi di berbagai negara, termasuk Indonesia, meskipun dalam praktiknya tidak sepenuhnya diterapkan.

Secara umum, model birokrasi sering digambarkan sebagai budaya feodal. Ini termasuk hak untuk berkomunikasi, dengan penekanan yang lebih besar pada hak untuk berkomunikasi dengan mereka yang berkuasa dalam struktur pemerintahan. Padahal, birokrasi sebenarnya merupakan model ideal untuk mencapai tujuan organisasi, dan juga memfasilitasi partisipasi semua pihak dalam struktur, bekerja sesuai dengan kemampuan dan tanggung jawab masing-masing.

Secara historis, perkembangan kapitalisme Amerika telah diuntungkan oleh dukungan birokrasi yang idealis (Timasheff, Nicholas, 1967; Weber, 1978). Bukan birokrasi dengan istilah "birokrasi" yang sering kita dengar. Proses birokrasi di dunia modern secara langsung berkaitan dengan perluasan pembagian kerja di semua bidang kehidupan sosial, seperti yang selalu terjadi di negara-negara demokrasi dengan pelayanan publik yang memadai. Diantaranya banyak usulan terkait birokrasi, terkait perluasan pembagian kerja di berbagai bidang kehidupan sosial demi kesejahteraan (Giddens, 1986). Sebagaimana Weber mencirikan birokrasi sebagai berikut:

- a) Penyelenggara pemerintahan diatur/diatur secara hierarkis. (*Administrative offices are organized hierarchically*)
- b) Setiap jabatan memiliki bidang kompetensinya masing-masing (*Each office has its own area of competence*)
- c) Aparatur pemerintah diangkat dan tidak dipilih berdasarkan kualifikasi teknis yang ditentukan oleh sertifikat atau ujian. (*Civil servants are appointed, not electe, on the basis of technical qualifications as determined by diplomas or examination*)

- d) Aparatur pemerintah menerima gaji tetap sesuai dengan pangkat atau jabatannya. (*Civil servants receive fixed salaries according to rank*)
- e) Pekerjaan tersebut merupakan pekerjaan terbatas, atau pada hakekatnya adalah pelayan masyarakat. (*The job is a career and the sole, or at least primary, employment of the civil servant*)
- f) Karyawan tidak memiliki kantor sendiri. (*The official does not own his or her office*)
- g) Aparatur pemerintah tunduk pada kontrol dan disiplin. (*the official is subject to control and discipline*)
- h) Promosi didasarkan pada pertimbangan kemampuan di atas rata-rata. (*Promotion is based on superiors judgement*).

Birokrasi sebagai organisasi penyelenggara negara berfungsi untuk mengembangkan tugas-tugas rutin dalam menjalankan roda pemerintahan. Weber menjelaskan Weber fungsi-fungsi birokrasi tersebut (dalam Giddens, 1986), sebagai berikut:

- a. Meningkatkan spesialisasi dalam produktivitas,
- b) Pembentukan struktur organisasi
- c) Prediktabilitas dan stabilitas operasional
- d) Rasionalitas yang dapat diuji dan unggul di tempat kerja menciptakan sinergi untuk memaksimalkan keuntungan.

Meskipun birokrasi memiliki kelebihan dalam menggerakkan organisasi, bukan tanpa kelemahan yang realistis. Kritik Warren Bennis terhadap birokrasi pada intinya adalah bahwa meskipun birokrasi selalu dikaitkan dengan keteraturan organisasi, ia tidak membuatnya berfungsi

secara penuh. Beberapa disinsentif tersebut adalah bahwa birokrasi tidak memberikan kesempatan yang cukup untuk pertumbuhan pribadi dan pengembangan kepribadian yang matang karena prosedur yang berlebihan dan struktur yang kaku. Kembangkan lebih banyak kompromi (matching) dan pemikiran kelompok untuk mencapai berbagai persyaratan yang sulit dicapai.

Bila dikaitkan dengan adanya perubahan yang dinamis, birokrasi seringkali tidak memperhitungkan organisasi informal dan masalah-masalah yang tidak terduga dalam menjalankan aktivitasnya. Dengan kata lain, birokrasi sangat tradisional dan tidak dapat mengantisipasi perubahan. Akibatnya, model komunikasi top-down di dalam lembaga pemerintah terus berjalan tanpa hambatan yang berarti.

Sistem kontrol dan kekuasaannya sangat kuno juga sering menyertai pemahaman terhadap birokrasi. Hal ini terjadi karena pola penyimpanan beroperasi sejalan dengan perkembangan Iptek, kemudian di sisi lain, prosedur kontrol yang dilakukan oleh birokrasi selalu memakan waktu lama. Apalagi menurut Bennis (Myers dan Myers, 1988: 34), birokrasi tidak memiliki proses yudisial, yaitu birokrasi hanya dapat memberikan sanksi administratif atas penyalahgunaan dan penyalahgunaan kekuasaan tanpa alat yang memadai. Menyelesaikan perbedaan dan konflik antara level (level) yang berbeda. Model resolusi konflik yang mengacu pada pedoman yang tersentralisasi dan terstandarisasi seringkali gagal menyelesaikan konflik dengan baik.

Dari segi konektivitas, karena hierarki yang kuat, gagasan komunikasi dan modernisasi dapat terhalang atau terdistorsi oleh pembagian hierarki kekuasaan yang kuat. Bahkan ide-ide yang diklaim berhasil dan digunakan dalam organisasi seringkali diklaim sebagai

keberhasilan para pemimpin yang keberhasilannya tidak ada hubungannya dengan dukungan bawahannya.

menurut Weber, organisasi dengan "tipe ideal" dapat menjamin efisiensi yang tinggi harus mendasarkan pada otoritas legal-rasional. Konsep *the ideal type of bureaucracy* yang dikemukakan oleh Weber mendeskripsikan ciri-ciri utama organisasi birokrasi yang dipahami dunia modern, adalah sebagai berikut:

- (a) *A hierarchical system of authority* (sistem kewenangan yang hierakis)
- (b) *A systematic division of labour* (pembagian kerja yang sistematis)
- (c) *A clear specification of duties for anyone working in it* (spesifikasi tugas yang jelas)
- (d) *Clear and systematic disciplinary codes and procedures* (kode etik disiplin dan prosedur yang jelas serta sistematis)
- (e) *The control of operation through a consistent system of abstract rules* (kontrol operasi melalui sistem aturan yang berlaku secara konsisten)
- (f) *A consistent applications of general rules to specific cases* (aplikasi kaidah-kaidah umum ke hal-hal yang spesifik dengan konsisten)
- (g) *The selection of employees on the basis of objectively determined qualification* (seleksi pegawai yang didasarkan pada kualifikasi standar yang objektif)
- (h) *A system of promotion on the basis of seniority or merit, or both* (sistem promosi berdasarkan senioritas atau jasa, atau keduanya).

Berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa birokrasi memiliki ciri-ciri utama yaitu terdapatnya hierarki dalam organisasi, pelaksanaan pekerjaan dilaksanakan secara profesionalisme, terdapatnya aturan dan prosedur, adanya pembagian kerja, dan mengembangkan hubungan impersonal dalam organisasi.

Dalam kehidupan bernegara yang merdeka dan berdaulat, birokrasi memegang peranan dan peranan penting dalam kehidupan suatu negara. Namun, besarnya kekuatan dan pengaruh politik menghasilkan birokrasi yang tidak profesional atau membosankan. Birokrasi dan budaya yang mereka bangun seringkali lebih disibukkan dengan melayani penguasa daripada menjalankan fungsi utamanya sebagai pelayan masyarakat. Misalnya di bidang pelayanan pembuatan surat ijin mengemudi, upaya penyusunan standar pelayanan publik dan harapan pelayanan yang cepat, tepat, murah dan transparan belum terwujud. Upaya ini kurang dinikmati masyarakat secara luas karena sistem dan prosedur pelayanan yang tidak efisien, tidak efisien, kompleks dan lambat, dalam hal ini tidak merespon kepentingan masyarakat klien yang dipaksakan oleh birokrasi. Semua ini mencerminkan baik situasi saat ini, keadaan birokrasi dalam pelayanan masyarakat, yang masih belum memenuhi harapan dan aspirasi masyarakat.

Ketidakpuasan terhadap pelayanan birokrasi dapat dilihat dari keengganan masyarakat untuk mengelola instansi pemerintah atau kesan bahwa birokrasi pemerintah sebisa mungkin dihindari. Fenomena non-respon, informasi yang buruk, kurangnya koordinasi, keengganan untuk mendengar keluhan/saran/keinginan dari masyarakat yang tidak efisien dan birokrasi adalah kondisi pelayanan birokrasi yang dirasakan

masyarakat selama ini. Hal ini dikarenakan masih banyaknya tumpang tindih peran dalam unit organisasi berupa kementerian atau lembaga, masih adanya rasa penyelenggaraan pemerintahan pusat, minimnya infrastruktur, budaya yang masih mengedepankan pelayanan daripada pelayanan, transparansi biaya dan pelayanan serta prosedurnya tidak jelas, namun harus membuat sistem insentif/reward and punishment.

Birokrasi pada dasarnya berkaitan dengan fenomena seperti kekuasaan, pemerintahan, negara, konstitusi (hukum), pemimpin dan kebijakan (filsafat pemerintahan) dan lain-lain (kehidupan sehari-hari).

Seperti yang kita ketahui, manusia tidak bisa hidup sendiri. Ia membutuhkan orang lain untuk memenuhi kebutuhannya (saling bekerja sama untuk mencapai kebutuhan/tujuannya). Dari rasa solidaritas inilah timbul perasaan terbentuknya suatu komunitas sosial. Sebuah masyarakat dengan aturan dan kepemimpinan disebut bangsa.

Namun, di negara dengan banyak kelompok masyarakat, pasti ada keinginan yang berbeda. Keinginan yang berbeda ini terkadang gagal untuk beradaptasi (mencapai kesepakatan), yang berujung pada masalah dan konflik. Konflik-konflik yang muncul di masyarakat tidak boleh dibiarkan berlanjut. Mereka harus diatur agar konflik yang muncul tidak menjadi situasi yang berbahaya. Untuk mengatur perselisihan tersebut, dibuatlah suatu aturan.

Negara harus memastikan regulasi itu bisa diterapkan di level paling bawah. Negara memiliki kewenangan hukum untuk mengatur rakyatnya. Oleh karena itu, negara harus memiliki alat untuk menjalankan kekuasaan. Di sinilah diperlukan organ-organ negara, yang disebut pemimpin (kepala, gubernur, bupati/walikota, kepala jalan, kepala desa, dan pemimpin lainnya). Para pemimpin ini disertai dengan

alat mereka. Pemimpin dan organisasi harus terampil mengelola konflik, menegakkan peraturan, dan mencapai tujuan.

Oleh karena itu, negara (pemerintah) dibentuk atas dasar kontrak sosial antara negara dan masyarakat. Kontrak tersebut antara lain menyatakan bahwa negara memiliki fungsi keamanan, ketertiban, keadilan, pekerjaan umum, kesejahteraan, pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, antara lain. Untuk memastikan bahwa fungsi-fungsi ini dilaksanakan, pemerintah negara bagian mewajibkan Badan Eksekutif untuk menjalankan fungsi-fungsi ini secara efektif. Di sinilah birokrasi membutuhkan keberadaan negara dan rakyat. Jadi birokrasi adalah negara campuran, karena tanpa negara, birokrasi tidak akan ada sama sekali.

Di sisi lain, negara tidak dapat eksis tanpa dukungan organisasi birokrasi. Peran birokrasi menentukan hitam putihnya kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Artinya jika birokrasi baik, maka negara dan masyarakat juga akan baik. Dan sebaliknya, jika birokrasi kacau, begitu pula negara dan rakyatnya. Dengan demikian, birokrasi memiliki dua konsekuensi yang berlawanan pada masyarakat. Jadilah lembaga yang sangat berguna atau lembaga yang sangat menyedihkan. Sebagai contoh fungsi negara yang dilakukan oleh birokrasi pemerintahan Indonesia yaitu:

- a) Fungsi pertahanan keamanan dijalankan oleh Kementerian Pertahanan dan Keamanan, TNI dan Lembaga Intelijen
- b) Fungsi ketertiban dilakukan oleh Kepolisian
- c) Kementerian Kehakiman dan Jaksa Agung menjalankan fungsi yudisial

- d) **Kementerian** Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat menjalankan fungsi pekerjaan umum
- e) Fungsi Kesejahteraan dilaksanakan oleh Kementerian Sosial, dan Kementerian Koperasi dan UMKM, Kementerian Kesehatan, Kementerian Pendidikan dan Kementerian Perdagangan.
- f) Fungsi pelestarian sumber daya alam dan lingkungan dilakukan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Pertanian, dan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral,
- g) Fungsi pemerintahan dan Pelayanan Masyarakat dijalankan Kementerian dalam Negeri, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Daerah.

Dengan kondisi demikian, menjadi tanggung jawab otoritas dan birokrasi, beban dan peran hidup semua warga negara ditentukan sejak lahir (akte kelahiran), kawin (akte nikah, Kartu keluarga, e-KTP) hingga meninggal (surat kematian).

Hal ini menunjukkan pentingnya peran birokrasi, sehingga dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

- 1) Teori lama menganggap birokrasi sebagai alat politik. Namun, perkembangan selanjutnya menolak teori ini, menunjukkan pentingnya birokrasi pada setiap tahapan atau proses kebijakan publik.
- 2) pentingnya birokrasi dimanifestasikan dalam perannya sebagai "yang diberikan delegasi", "pelaksana kebijakan", dan "pengendali internal kewenangan, keamanan dan kesejahteraan".
- 3) Ketika membahas birokrasi, ada tiga hal utama yang perlu diperhatikan:
 - a) Bagaimana memilih birokrasi,

b) Apa peran birokrasi dalam pengambilan keputusan?

c) Bagaimana aparat diperintah.

Mengenai pertanyaan kedua, pertama-tama kita perlu mengklarifikasi perbedaan antara proses pengambilan keputusan yang sebenarnya dan proses pengambilan keputusan formal. Padahal, birokrasi adalah bagian dari pengambil keputusan.

4) Pentingnya peran birokrasi ditunjukkan di negaranegara berkembang, yang kesemuanya mengutamakan kegiatannya dalam pelaksanaan pembangunan nasional. di negaranegara ini.

Di negara dengan begitu banyak kelompok dalam masyarakat, pasti ada banyak tuntutan dan kebutuhan yang berbeda. Tuntutan yang berbeda ini terkadang gagal untuk beradaptasi (mencapai kesepakatan), yang berujung pada masalah dan konflik. Konflik-konflik ini harus dikelola. Untuk mengatur perselisihan tersebut, dibuatlah suatu aturan. Negara harus memastikan regulasi itu bisa diterapkan hingga di level paling bawah. Oleh karena itu, negara harus memiliki alat untuk menjalankan kekuasaan. Di sinilah diperlukan organ-organ negara, yang disebut pemimpin (gubernur, bupati/walikota, camat, kepala desa, dan lainnya).

Para pemimpin tersebut didampingi oleh instansinya (selanjutnya disebut pemerintah). Oleh karena itu, negara (pemerintah) dibentuk atas dasar kontrak sosial antara negara dan masyarakat. Konvensi tersebut antara lain mengatur bahwa negara memiliki fungsi seperti keamanan, ketertiban, keadilan, pekerjaan umum, kesejahteraan, sumber daya alam, dan pelestarian lingkungan. Untuk memastikan bahwa tanggung jawab ini terpenuhi, pemerintah daerah mengharuskan

Dewan untuk melaksanakan tanggung jawab ini secara efektif. Di sini birokrasi membutuhkan kehadiran negara dan rakyat.

Jadi birokrasi adalah negara campuran, karena tanpa negara, birokrasi tidak akan ada sama sekali. Di sisi lain, negara tidak dapat eksis tanpa dukungan organisasi birokrasi. Peran birokrasi menentukan kehidupan kulit hitam dan putih bagi masyarakat dan negara. Artinya jika birokrasi baik, maka negara dan masyarakat juga akan baik. Dan sebaliknya, jika birokrasi kacau, begitu pula negara dan rakyatnya.

Memaknai Birokrasi

Selama ini birokrasi mengacu pada empat konsep, yaitu: salah satunya mengacu pada lembaga atau kelompok lembaga tertentu. Pengertian ini menyamakan birokrasi dengan birokrasi. Kedua, mengacu pada cara khusus mengalokasikan sumber daya dalam organisasi besar. Pengertian ini sesuai dengan istilah pengambilan keputusan birokrasi. Ketiga, mengacu pada "kantor" atau kualitas kantor regional versus jenis organisasi lainnya. Pengertian ini mengacu pada sifat statis organisasi. Keempat, sebagai sekelompok orang, pencari nafkah di pemerintahan (Sulistio, 2013)

Melihat pengelolaan birokrasi dalam kehidupan sehari-hari, istilah birokrasi paling tidak, Zauhar (1996) menjelaskan sebagai berikut:

1) Birokrasi sebagai organisasi rasional

Birokrasi sebagai organisasi yang rasional. Dalam pengertian ini, birokrasi dimaknai sebagai organisasi yang rasional dalam menjalankan setiap aktivitasnya. Setiap pekerjaan birokrasi harus mengacu pada pertimbangan rasional.

2) Birokrasi sebagai aturan yang dijalankan oleh para pejabat birokrat

Birokrasi merupakan aturan yang dijalankan oleh birokrat. Birokrasi adalah seperangkat aturan yang ditetapkan oleh pejabat untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Aturan-aturan ini dirancang untuk memudahkan proses pelayanan publik. Namun dalam praktiknya, aturan ini sering disalahgunakan untuk kepentingan pejabat yang terlibat. Akibatnya, masyarakat muak dengan berbagai aturan yang ditetapkan pejabat publik dan cenderung tidak mengikutinya.

3) Birokrasi sebagai inefisiensi organisasi

Pemborosan (inefficiency) yang ditunjukkan adalah pemborosan waktu, tenaga, uang dan sumber daya lainnya. Birokrasi yang bermaksud baik untuk memberikan pelayanan yang efisien seringkali berubah menjadi tidak efektif sehingga membuat frustrasi publik. Karena itu, publik menjadi acuh tak acuh terhadap berbagai slogan efisiensi yang disampaikan oleh birokrasi. Semangat mencopot birokrasi menjadi tidak berarti karena tidak seimbang dengan sikap dan perilaku para pejabat, serta tidak konsisten dan konsisten dengan wacana mereka. Birokrasi adalah lahan subur untuk segala macam penyakit seperti kerja berlebihan, biaya tinggi dan kesulitan beradaptasi dengan lingkungan dalam organisasi modern.

4) Birokrasi sebagai administrasi publik

Dalam konteks ini, birokrasi diartikan sebagai administrasi publik. Administrasi publik adalah proses mengelola sumber daya publik untuk kepentingan masyarakat. Birokrasi adalah komponen eksekutif dari administrasi publik, yang memungkinkan tercapainya tujuan melayani masyarakat secara efektif, efisien dan wajar.

5) birokrasi sebagai penyelenggaraan pemerintah

Penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan oleh aparat. Mesin tata kelola pemerintahan dijalankan oleh aparat pemerintah. Dalam hal ini pengertian birokrasi hampir sama dengan pengertian Birokrasi sebagai aturan yang dijalankan oleh para pejabat birokrat dan birokrasi administrasi publik.

6) Birokrasi sebagai sebuah organisasi

Organisasi yang dimaksud adalah organisasi dengan struktur dan aturan yang jelas dan formal. Organisasi adalah suatu sistem kerjasama dari banyak orang, masing-masing dengan peran, fungsi dan tugas yang saling mendukung untuk mencapai tujuan organisasi. Organisasi sebagai sistem kerja sama berarti:

- (a) sistem kerja yang terdefinisi dengan baik, masing-masing berisi wewenang, tugas dan tanggung jawab yang memungkinkan semua bekerja sama secara efektif;
- (b) Sistem dimana pekerjaan diberikan;
- (c) Suatu sistem bentuk-bentuk kerjasama yang terencana yang menetapkan peran-peran tertentu bagi para anggotanya.

7) Birokrasi sebagai masyarakat modern

Birokrasi adalah ciri masyarakat modern. Bagi masyarakat modern, ketertiban adalah suatu keharusan. Sistem ini dapat tercapai jika diterapkan oleh lembaga-lembaga formal yang dapat mengendalikan penyimpangan di masyarakat. Lembaga formal adalah birokrasi.

Kemudian Evers, membagi birokrasi menjadi tiga kategori, yaitu sebagai berikut (Susilo, 1996):

- a) Birokrasi dipandang rasional dalam prosedur pemerintahan dan administrasi publik. Makna ini sesuai dengan gagasan Weber tentang birokrasi.
- b) Birokrasi dipandang sebagai bentuk organisasi yang membengkak dan jumlah pegawai yang banyak. Konsep ini sering disebut sebagai hukum Parkinson.
- c) Birokrasi dipandang sebagai perpanjangan tangan kekuasaan pemerintah dan bertujuan untuk mengontrol kegiatan masyarakat.

Oleh karena itu, pemahaman birokrasi sosial cukup kontradiktif (kontradiksi). Sebagian orang memiliki sikap positif terhadap birokrasi, sebagian orang memiliki sikap negatif, tetapi sebagian orang netral (nilai netral).

1. Arti positif:

Birokrasi positif didefinisikan sebagai birokrasi yang rasional dan legal yang beroperasi secara efisien dan efektif. Birokrasi muncul dari kebutuhan untuk menciptakan hubungan antara negara dan masyarakat untuk membalikkan kebijakan negara. Artinya, baik negara maupun rakyat membutuhkan birokrasi.

Karakter pendukungnya adalah: Max Weber dan Hegel

2. Arti negatif:

Birokrasi berkonotasi negatif diartikan sebagai birokrasi yang penuh dengan penyakit (disease), mega-organisasi, pemborosan, inefisiensi, inefisiensi, korupsi, dll. Birokrasi adalah alat penindasan (eksploitasi) terhadap yang lemah (miskin) dan hanya melindungi kepentingan si kaya. Ini berarti bahwa aristokrasi hanya menguntungkan orang kaya.

Karakter pendukungnya adalah: Karl Max dan Harold Lasky

Konsep birokrasi sebenarnya mencoba menerapkan prinsip-prinsip organisasi yang bertujuan untuk meningkatkan efisiensi manajerial, meskipun birokrasi yang berlebihan cenderung berdampak buruk. Mozlis menambahkan bahwa di dalam birokrasi terdapat aturan, struktur organisasi dan proses yang sehat berdasarkan pengetahuan teknis dan efisiensi maksimum. Selain memberikan konotasi yang agak positif, birokrasi seringkali juga dimaknai secara negatif. Dari perspektif negatif ini, birokrasi dimaknai sebagai proses kompleks yang memakan waktu, mahal, menimbulkan keluhan, dan pada akhirnya menganggap birokrasi tidak efisien bahkan tidak adil.

BAB II

PARADIGMA BIROKRASI

Birokrasi telah diterapkan sejak lama dalam bentuk kelembagaan. Keberadaannya menjadi kenyataan ketika masalah umum muncul dan untuk mengatasinya membutuhkan koordinasi dan kerjasama banyak orang dengan keterampilan dan fungsi yang berbeda. Sebagai contoh pada zaman Mesir Kuno ketika saluran air di seluruh negeri dibangun dan dipelihara, dari situ terlihat bahwa birokrasi berskala besar pertama di dunia diterapkan.

Selain Mesir, peradaban kuno lainnya juga menerapkan birokrasi dalam mendukung tata Kelola dan pengorganisasian kota. Seperti yang terjadi di zaman dinasti Han Cina dan zaman Romawi Kuno. Zaman dinasti Han, melakukan perjanjian birokrasi didasarkan pada ajaran Konfusius tentang pegawai kerajaan. Dengan semakin banyaknya isu dan masalah dan isu yang membutuhkan regulasi, kelembagaan birokrasi muncul dan menjadi hal yang penting di era modern ini. Birokrasi modern muncul di Prancis pada abad 18. Selanjutnya, pada abad 19, pengembangan aparatur administrasi yang modern, rasional dan disiplin sukses diterapkan di Jerman, sehingga negara-negara Eropa lainnya merasa perlu menerapkannya juga.

Dari sudut pandang modern, penyakit birokrasi tampaknya tidak dapat dipisahkan dari semua perkembangan masyarakat modern. Eksistensi birokrasi telah menjadi norma yang tak terhindarkan dalam setiap masyarakat modern, dinamis dan rasional. Tanpa birokrasi, saya tidak bisa membayangkan bagaimana pemerintah akan mengejar kebijakan tersebut. Tanpa birokrasi, mengatasi kepadatan penduduk di

suatu daerah tidak mungkin terpikirkan. Mesin ini adalah institusi praktis masyarakat modern. Birokrasi bukanlah organisasi yang sederhana tanpa banyak masalah. Tentu saja, sebagai organisasi dengan tugas dan fungsi yang kompleks, ia memberikan banyak alasan keberadaannya berdasarkan perencanaan yang matang dan sistematis. Begitu pula, birokrasi tidak terpengaruh pada aktor sosial di luar birokrasi dalam pekerjaan mereka.

Dalam kegiatan ilmiah, kegiatan birokrasi juga dapat bertindak sebagai laboratorium ilmiah untuk riset sosial. Menemukan struktur mereka dapat menjadi langkah pertama untuk mengembangkan hipotesis teoritis dalam sistem sosial umum. Dengan efek dasar dan pentingnya birokrasi dengan sangat baik, tidak mengherankan bahwa banyak pemahaman-pemahaman mengenai birokrasi muncul dari berbagai sudut pandang. Sebagai kelembagaan masyarakat modern, birokrasi sangat penting untuk lebih memahami dinamika dan masalah sosial masyarakat modern.

Dalam dunia para scholar di universitas, birokrasi seringkali merupakan topik penelitian di berbagai thema penelitian dan program studi di bidang ilmu politik, ilmu pemerintahan, ilmu psikologi, ilmu hukum dan sebagainya. Sehubungan dengan hal into penulis tertarik untuk menguraikan gagasan Weber, Hegel dan Karl Marx akan dibahas di sini sebagai ide klasik birokrasi termasuk konsep birokrasi Albrow dan konsep postbirokrasi. Pemikiran klasik tentang birokrasi tidak sepenuhnya asing dengan birokrasi trendi saat ini karena diamati, beberapa tema ilmiah bersembunyi di sana. Dampak dari konsep birokrasi para pemikir tersebut mencerminkan banyak masalah,

pertanyaan, dan keprihatinan akan konsep birokrasi sehingga dapat bertahan dan menarik dibahas hingga sekarang.

Paradigma Birokrasi Weberian

Bicara mengenai konsep birokrasi akan selalu dihubungkan dengan bayangan Max Weber. Pengaruh mentalnya begitu besar sehingga rezim selalu berafiliasi dengan Weber. Seperti diketahui, Max Weber adalah seorang sosiolog dan pemikir Jerman yang dikatakan sebagai bapak model pemerintahan yang paling terpelajar dalam teori organisasi. Birokrasi Weber didasarkan pada hubungan antara kekuasaan yang diberikan kepada delegasi yang ditunjuk untuk mengawasi kegiatan dan kewajiban perintah tertulis; adanya aturan yang berkaitan dengan hubungan kekuasaan; Promosikan posisi yang sesuai dengan aturan tertentu.

Kekhawatiran Weber adalah mengapa orang merasa terdorong untuk mematuhi perintah tanpa menilai hubungan mereka dengan pentingnya aturan tersebut. Tujuan ini merupakan bagian dari fokus Weber pada pekerjaan sosial pada umumnya dan pekerjaan global pada khususnya. Padahal, dia ingin fokus pada yurisdiksi hukum. Dia berpendapat bahwa ketergantungan pada legitimasi akan mengarah pada kepatuhan yang lebih stabil dengan berbagai bentuk dan lembaga pemerintah yang berbeda dalam administrasi. Agensi tidak boleh bergantung pada laporan laba rugi untuk akuisisi dan kehilangan seseorang yang curang, atau karena alasan cinta atau benci. Itulah sebabnya tidak ada otoritas yang bergantung pada kebaikan.

Weber berpendapat bahwa kontrol legitimasi hukum yang wajar (otoritas atas anggaran atau kebiasaan dan prosedur) akan

menghasilkan tingkat kontrol yang lebih tinggi dan ini akan mengarah pada birokrasi, menurut artikel tersebut. hubungan". Bagi Weber: "Manajemen aparatur administrasi menandakan penguasaan kekuatan pengetahuan: ini adalah karakteristik fundamentalnya, di atas segalanya rasional. Mengelola birokrasi pada dasarnya berarti menguasai penerapan ilmu. Ini adalah sifat yang membuatnya sangat rasional. Di satu sisi, pengetahuan teknis, pada dasarnya, berkaitan dengan mengamankan posisi kekuasaan yang luar biasa atas birokrasi. Di sisi lain, perlu dicatat bahwa organisasi birokrasi, atau mereka yang berkuasa untuk menggunakannya, cenderung lebih diberdayakan untuk menggunakan pengetahuan berbasis fakta yang mereka peroleh dalam fungsi-fungsi ini.

Birokrasi yang disajikan Weber adalah tipe ideal, dalam arti bahwa itu adalah skema yang terdiri dari fitur teoretis yang dengannya eksperimen dapat dibandingkan. Birokrasi adalah model negara hukum yang paling khas. Ini didasarkan pada prinsip-prinsip berikut:

- 1) Keberadaan layanan yang ditugaskan, dan oleh karena itu yurisdiksi, sangat dipengaruhi oleh hukum atau peraturan, di mana fungsi-fungsi ini dibagi, dan dengan jelas mengalokasikan, dan secara tegas - memberikan wewenang yang diperlukan untuk melaksanakan tugas yang relevan;
- 2) Melindungi karyawan dalam menjalankan fungsinya, tunduk pada hukum (misalnya hakim yang tidak dapat dipindahtangankan). Pada umumnya masyarakat menjadi pegawai negeri sipil, karena mereka beramal untuk Negara sebagai pekerjaan utama daripada pekerjaan sampingan, pada saat yang sama mereka melakukan pekerjaan lain;

- 3) Desentralisasi fungsional, yaitu sistem administrasi yang sangat terstruktur dalam hal pelayanan dan posisi manajemen yang lebih rendah, menggunakan kemampuan untuk mengadu dari otoritas yang lebih rendah ke otoritas yang lebih tinggi; secara umum, struktur ini adalah kesatuan dan non-kolektif dan memaksimalkan kesamaan sentralisasi;
- 4) Rekrutmen dilakukan melalui panggilan untuk tender, ujian atau gelar, yang membutuhkan pelatihan khusus dari kandidat. Umumnya, karyawan diangkat (jarang dipilih) dari pilihan bebas dan komitmen kontrak;
- 5) Gaji pegawai berupa honorarium tetap dan purna tugas pada saat meninggalkan tugas negara. Gaji diatur menurut hierarki administrasi internal dan pentingnya tanggung jawab;
- 6) Hak orang yang berwenang untuk mengendalikan urusan bawahan, mungkin dengan membentuk komite disiplin;
- 7) Kemampuan promosi pegawai didasarkan pada kriteria yang objektif dan tidak berdasarkan keputusan pejabat yang berwenang;
- 8) Pemisahan sepenuhnya antara fungsi dan individu yang menjalankannya, karena tidak ada pegawai yang dapat memiliki jabatan atau fasilitas administrasinya (Aron, 1994, hlm. 550)

Bagi Weber, impersonalitas dan formalisme, dijamin oleh rasionalisasi birokrasi, menegaskan bahwa tujuan organisasi tidak dapat dikacaukan dengan motif atau kepentingan langsung, manfaat lain (Godoi et al., 2017). Impersonalitas dan formalisme memungkinkan untuk memperlakukan situasi tetapi bukan orang, memperlakukan

semua dengan cara formal yang sama (Cruz, 1995). Lebih jauh lagi, hal itu akan meningkatkan prediktabilitas dari setiap fungsi organisasi. Untuk mencapai tujuan tersebut, perlu ditekankan birokrasi dalam administrasi, di satu sisi spesialisasi dan di sisi lain disiplin. Pada komponen pertama, ketaatan digunakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan; Individu mematuhi sebagian karena persepsi mereka tentang kebiasaan. Pada bagian kedua, kepatuhan berakhir dengan sendirinya; Individu mematuhi perintah terutama karena posisi menempati, dialah yang memberi perintah, terlepas dari perasaannya terhadapnya.

Pada ketika meningkatnya permintaan buat akuntabilitas, perubahan kuantitatif, & krisis ekonomi, poly organisasi terpaksa mempertimbangkan balik posisi mereka. Birokrasi - sentra perencanaan industri pertama pada dunia - nir cocok buat kebutuhan pasca-industri & sistem kabar publik (Murphy, 2002). Perilaku birokrasi dievaluasi nir hanya nir berguna, namun jua merugikan. Beberapa ketimpangan internal birokrasi tadi antara lain:

- 1) Keterampilan pada Tempat Kerja Segregasi karyawan yg tinggi mengurangi motivasi staf. Dengan lingkungan kerja yg sempit & praktik yg didefinisikan menggunakan jelas, orang-orang berkomitmen dalam penentuan nasib sendiri & penentuan nasib sendiri. Sementara teknologi bisa menaikkan produktivitas & efisiensi, itu jua bisa membangun permasalahan antara unit-unit eksklusif yg bisa Mengganggu tujuan organisasi. Misalnya, seseorang pakar bisa mengganggu komunikasi antar unit. Selain itu, keterampilan yg hiperbola bisa mengakibatkan kebosanan & birokrasi bagi beberapa karyawan, yg mengakibatkan ketidakpuasan, pengangguran, & pemecatan karyawan.

- 2) Ketergantungan dalam anggaran & mekanisme Weber (1947) menyatakan bahwa prinsip & mekanisme aturan dipakai buat membantu menghilangkan ketidakpastian pada upaya mengatur aneka macam insiden pada suatu organisasi. Aturan ketergantungan bisa menyebabkan ketidakmampuan buat menangani hal-hal krusial yg melanggar aturan. Menetapkan anggaran & peraturan jua membangun lebih poly praktik. Penerapan anggaran & mekanisme hanyalah cara mini buat mencoba melakukan tindakan yg sistematis. Metode cara lain mungkin diperlukan. Namun birokrasi wajib menciptakan anggaran baru buat meliputi keadaan darurat yg timbul & yg timbul. Setelah diundangkan, sulit buat menghilangkan undang-undang atau praktik yg nir efektif pada pemerintahan.
- 3) Berfokus dalam taraf kewenangan Prinsip kerja baku merupakan memelihara interaksi kewenangan eksklusif, mengatur aktivitas & orang, & bertindak menjadi sistem komunikasi. Dalam visi, hierarki mempunyai genre berbicara ke atas & ke bawah. Dalam praktiknya, umumnya hanya kasus kedalaman. Akibatnya, komunikasi taraf tinggi dilindungi, & komunikasi pribadi nir diakui secara aturan. Ini mencegah seorang buat memulai & berpartisipasi pada pengambilan keputusan.
- 4) Evaluasi kerja seumur hayati & contoh pemerintahan Weber (1947) menekankan kehidupan kerja & penilaian berbasis kinerja. Lantaran kerja keras sulit diukur pada pekerjaan pemerintah, & lantaran taraf profesionalisme yg tinggi memungkinkan lebih poly karyawan buat menerima pekerjaan mereka lebih cepat, orang cenderung menekankan kenaikan pangkat & mengangkat diri

mereka ke taraf & dapat dipercaya yg lebih tinggi daripada keterampilan & kinerja nyata. Akibatnya, gagasan buat mempunyai orang-orang yg berkualifikasi tinggi pada posisi pada organisasi nir sepenuhnya terwujud. menerima loyalitas; Namun loyalitas ini buat pelestarian loka individu, bukan buat keberhasilan organisasi.

- 5) Ketidaktahuan: Sifat kepemimpinan yg nir manusiawi merupakan kelemahan utamanya. Kritik terhadap pemerintah yang terbaru menyerang fokusnya dalam syarat sulit yg ditunjukkan buat penguasa & bukan rakyat.

Perspektif baru menyebabkan lebih sedikit penggunaan struktur pemerintahan dalam masyarakat modern (Senge et al., 2012). Pemimpin dua puluh satu tahun akan melihat beberapa perubahan pekerjaan mereka. Perubahan lain adalah hanya untuk mengawasi pekerjaan orang lain untuk memberikan langsung kepada tujuan organisasi. Alih-alih menyusun dokumen dan laporan kompilasi, pemimpin modern mungkin pelatihan untuk pekerjaan itu (Glickman, 2006). Kekakuan ekstrim dan ketidakmanusiawian yang ditemukan dalam praktik pemerintahan telah membangkitkan minat pada pemerintahan partisipatif. Mengambil kesempatan untuk memerintah adalah cara lain untuk menciptakan sebuah organisasi. Dukungan, kepemimpinan bersama, fleksibilitas, pertumbuhan dan promosi anggota organisasi adalah kunci partisipasi. Konsep sistem baru ini lebih menekankan pada etika karyawan dan kepuasan kerja.

Berpartisipasi dalam kepemimpinan menekankan pentingnya memotivasi anggota organisasi dan membangun organisasi untuk tujuan

ini. Organisasi dirancang untuk memenuhi kebutuhan karyawan, yang pada gilirannya akan mengarah pada efisiensi yang lebih besar di antara anggota organisasi.

Weber berpendapat bahwa kita tidak dapat sepenuhnya memahami semua keajaiban hidup. Satu-satunya hal yang dapat kita lakukan adalah memahami beberapa gejalanya. Penting untuk memahami mengapa konstitusi beroperasi di bawah aturan partai tertentu dan apa yang membedakan istilah-istilah ini dari yang lain. Jadi orang yang baik memberitahu kita bahwa kita mengabaikan sesuatu yang sangat penting yang membedakan beberapa bagian dari kelompok dari yang lain. Dengan cara ini, kita menciptakan orang yang tepat.

Menurut Weber, seseorang dengan ide-ide ini dapat digunakan untuk membandingkan konstitusi suatu organisasi dengan organisasi lain di seluruh dunia. Perbedaan antara kebenaran dan kebenaran sangat penting untuk dipelajari dan dijelajahi. Jika pemerintah tidak dapat berfungsi dalam kelompok yang terorganisir, kami dapat menjelaskan mengapa hal itu berbeda. Menurut Mr Weber, konstitusi yang baik berusaha untuk memperjelas bahwa konstitusi atau pemerintah memiliki sistem untuk memastikan bahwa segala sesuatu dilakukan dengan bijaksana. Makna yang masuk akal dan semua artinya adalah kunci aturan hukum Webery. Menurut Weber, bentuk pemerintahan yang terbaik adalah sebagai berikut (Thoha, Miftah, 2008, 18-19)::

- 1) Setiap pemimpin memiliki hak pribadi, tetapi dibatasi oleh perannya dalam melaksanakan tugasnya atau kepentingan karyawan dalam pekerjaannya. situasi. Pegawai tidak berhak

- menggunakan jasanya untuk kepentingan dan kepentingan keluarganya, termasuk keluarganya sendiri.
- 2) Jabatan-jabatan itu disusun berjajar dari atas ke bawah dan dari sisi ke sisi. Jadi ada posisi tinggi dan rendah, ada yang kuat dan ada yang lemah. Pekerjaan dan Pekerjaan Setiap posisi pada level yang berbeda.
 - 3) Tugas dan fungsi setiap posisi pada level yang berbeda.
 - 4) Setiap PNS memiliki kontrak kerja yang harus dilaksanakan. Deskripsi pekerjaan (*job description*) untuk setiap senior adalah posisi otoritas dan pekerjaan yang harus dilakukan berdasarkan perjanjian kontrak.
 - 5) Setiap pejabat dipilih sesuai dengan kualifikasinya, dan evaluasinya.
 - 6) Semua pegawai negeri berhak atas upah layak, termasuk hak atas pensiun dari pekerjaan langsung. Pegawai pemerintah mana pun dapat memilih untuk mengundurkan diri atau mengundurkan diri berdasarkan pendapatnya, dan dapat mengakhiri kontrak kapan saja.
 - 7) Memiliki keterampilan untuk mengembangkan sistem berdasarkan ukuran dan kemampuan berdasarkan kriteria untuk alasan praktis.
 - 8) Tidak ada orang dewasa yang dapat menangani aktivitas dan sumber daya organisasinya karena alasan pribadi atau keluarga.
 - 9) Semua PNS dimonitor dan diawasi oleh program pelatihan manajemen.

Sistem operasi Weberian dipahami sebagai sebuah biro. Suatu biro merupakan jawaban atas kesadaran untuk tujuan tertentu. Ini adalah cara lain untuk mencapai tujuan ini. Menetapkan tujuan adalah peristiwa politik dan menjadi kekuatan pemimpin politik saat ini. Dengan demikian, konstitusi adalah sistem politik yang menerapkan undang-undang yang telah dibuat oleh politisi.

Model birokrasi Weberian masih dipahami secara luas sebagai senjata yang dirancang untuk mencapai dan mencapai tujuan tersebut. Oleh karena itu, setiap karyawan atau orang yang bekerja di sektor publik harus menjadi pengendara dan mesin self-propelled. Dengan demikian, setiap PNS tidak mempunyai pekerjaan lain selain tugas dan tugas yang dibebankan kepadanya. Selama fungsi dan fungsi sebagai mesin dijalankan sesuai rencana dan terorganisir, fungsi instansi pemerintah terpenuhi.

Pemikiran tersebut membuat birokrasi tampak seperti kekuatan yang tidak memihak dari pengaruh kepentingan kelas atau kelompok lain. Aspek ketidakberpihakan dan fungsi birokrasi yang dikenal di benak Weber sebagai pemikiran konservatif para pemikir pada zamannya. Weber tidak ingin dilihat sebagai alat yang layak untuk integrasi global, tetapi hanya ingin mendirikan birokrasi pemerintahan sebagai mesin.

Birokrasi yang digambarkan oleh Weber memiliki banyak keunggulan. Misalnya, pembagian kerja mengarah pada kesuksesan. Panel kontrol memberi Anda kendali atas situasi yang berbeda dan mendorong ketertiban yang baik. Aturan main dapat menjamin kelangsungan kegiatan pemerintah, bahkan jika otoritas berubah, dan dengan demikian mendorong perilaku yang tertib. Depersonalisasi dalam hubungan menjamin perlakuan yang adil kepada semua anggota

masyarakat dan mendorong munculnya pemerintahan yang demokratis. Profesionalisme memastikan bahwa hanya orang-orang berbakat yang menggantikan posisi pemerintah. Karena kesinambungan kerja terjamin, orang-orang ini tidak mudah dikalahkan oleh tekanan eksternal. Pendeknya, dengan karakter seperti itu, pemerintahan dapat berfungsi sebagai sarana agar fungsi pemerintahan dapat dilakukan secara efisien dan efektif.

Model birokrasi Weber mencakup asumsi bahwa pemerintah menjalankan fungsi "administratif". Artinya, ia menggunakan sistem publik yang diciptakan melalui sistem "politik" yang dijalankan oleh pemimpin politik dan bukan pemimpin profesional. Dengan memecah belah pemerintah secara politik, pejabat pemerintah diharapkan menjaga netralitas yang ketat. Politisi yang imparsial diharapkan melayani rakyat dengan patuh, bukan partai atau faksi politik lain.

Menurut Peter M. Blau, birokrasi adalah jenis organisasi yang diformulasikan untuk mencapai fungsi-fungsi besar pemerintahan dan untuk mengatur pelayanan publik secara sistematis (Said, 2007). Dari sini kita menyimpulkan bahwa birokrasi pemerintah adalah alat untuk mendorong pelaksanaan kebijakan pemerintah untuk melayani masyarakat. Dengan demikian, persepsi umum dari mereka yang mendengar istilah birokrasi tidaklah sederhana, tetapi selalu tetap sama. Birokrasi seperti berpindah dari meja ke meja, dan prosesnya rumit, kompleks, dan tidak efektif. Isu transparansi sering kali berurusan dengan formulir yang memakan waktu, prosedur untuk mendapatkan izin melalui sejumlah kantor, dan aturan yang ketat mengharuskan Anda melewati sejumlah rintangan.

Bila pemahaman kita secara objektif dalam menilai birokrasi, maka akan dapat dipahami kelemahan dan kelebihan pada birokrasi tersebut, sebagaimana yang diuraikan dalam tabel berikut:

Tabel 2.1
Kelebihan dan Kekurangan Birokrasi Max Weber

kekuatan	kelemahan
1) Pembagian kerja ke dalam lingkup pengaruh.	1) Menjadi sangkar kendali besi
2) Hirarki yang pasti dari kantor-kantor resmi.	2) Red tape dari semua aturan dan persetujuan
3) Norma dan aturan yang jelas.	3) Sulit untuk mengubah formulir ini
4) Seleksi ke kantor adalah dengan kualifikasi teknis.	4) Pembagian kerja membagi perhatian dan tanggapan
5) Promosi berdasarkan senioritas.	5) Hirarki dapat berarti silo (mis. rantai komando harus naik dan turun untuk menyelesaikan sesuatu).
6) Kontrol disiplin atas pemegang jabatan masing-masing kantor.	6) Hasil irasionalitas tertentu
7) Lebih baik daripada bentuk feodal/tradisional di mana orang diangkat dengan pilih kasih atau suap.	

Sumber: David Boje, Robert Gephart, and Grace Ann Rosile (Said, 2007)

Dari tabel di atas, kita dapat melihat bahwa teori birokrasi Weber memiliki kelebihan dan kekurangan. Kelemahan teori Weber adalah tidak mengakui adanya ketegangan antar penguasa. Kelemahan lainnya adalah tidak mudah untuk mengintegrasikan sistem kepemimpinan dan pengembangan ke dalam negara berkembang. Apa pun yang dia katakan tentang teori kepemimpinannya, Weber terus menjadi sumber pemikiran abadi dalam semua keajaiban pemikirannya. Setiap model yang dibuat oleh Weber terkait dengan jenis staf administrasi.

Banyak kritikus berpendapat bahwa struktur dan manajemen birokrasi pemerintahan Weber sudah usang dan membutuhkan reformasi besar. Misalnya, desain yang dipimpin negara membuat alat berat tidak dapat dioperasikan dan "seperti robot" daripada produsen, perlindungan daripada pengambilan risiko. Hirarki menciptakan pemborosan (sumber daya yang mahal), inefisiensi, dan bahkan tujuan pengganti. Struktur logam juga tidak memenuhi pesanan karyawan karena dia selalu membayar lebih banyak orang di kelas atas, meskipun jenis dan kuantitas pekerjaannya lebih rendah daripada karyawan bawah (Setiyono, 2004:145).

Kelemahan-kelemahan ini seringkali menempatkan layanan pemerintah pada posisi yang stabil, tetap sibuk dalam kegiatan sehari-hari dan menunda waktu tanggap. Bahkan pejabat seringkali mementingkan kepentingan diri sendiri dan organisasinya, bukan kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Keberhasilan eksekutif senior sering dinilai dari apakah mereka dapat menghemat atau meningkatkan anggaran organisasi mereka. Hal ini jelas bertentangan dengan prinsip pasar yang sering mengedepankan praktik persaingan, mengutamakan promosi, mengutamakan perbaikan, mengutamakan pelanggan, dan membayar sesuai rasio bisnis.

Paradigma Birokrasi Hegelian dan Marxis

Pemikiran Hegel terhadap birokrasi tercermin pada pandangan filosofi sosial dan politiknya. Dari sudut pandang sistem pemikirannya yang mendalam, birokrasi adalah bagian dari apa yang disebutnya "roh objektif", yaitu langkah menengah dalam serangkaian perjalanan spiritual (geist) untuk mengekspresikan dirinya, pada kehidupan sosial.

Tulisan ini tidak akan berbicara sistem mental metafisik Hegel tentang roh, namun untuk menggambarkan posisi dan fungsi birokrasi dalam konsep kehidupan sosial dan politik Hegel.

Birokrasi dipahami dalam istilah "*Sittlichkeit*", yang dapat diartikan sebagai sistem budaya sebagai langkah yang lebih tinggi dalam kehidupan sosial. Dalam *Philosophy of Right*, Hegel berpendapat bahwa masyarakat sebagai budaya dapat dibagi menjadi tiga tingkatan atau institusi budaya: keluarga, publik, dan nasional. Birokrasi adalah bagian dari negara dan misinya adalah memediasi kepentingan rakyat dengan kepentingan negara secara umum. Dengan kata lain, birokrasi pemerintah adalah penghubung antara rakyat dan negara. Tugas yang tampaknya tidak penting ini dapat dipahami dengan mempertimbangkan bahwa Hegel memberi publik dua pencapaian besar. Pertama, semua warga masyarakat akan mencari kepentingan mereka sendiri. Mereka fokus pada pertukaran pasar dan pemasaran alami setelah keluar dari klan keluarga yang 'bertarung'.

Untuk mencapai tujuan ini, masyarakat lainnya dilihat sebagai cara untuk mencapai tujuan mereka. Namun, ini adalah pendukung terbesar kedua dari masyarakat, harus memenuhi kebutuhan masyarakat lainnya untuk memenuhi kebutuhan mereka. Kemitraan diri adalah dasar dari kohesi sosial. Ini mencerminkan sentimen Adam Smith bahwa keegoisan mengarah pada tatanan sosial. Namun, organisasi masyarakat sipil tidak sepenuhnya mandiri.

Dalam kata-kata Isaiah Berlin, banyak pengaruh negatif yang menonjol dalam perubahan sosial karena semakin menekankan kebebasan yang buruk. Ketidakstabilan pasar berarti bahwa kesehatan tidak dapat dibagi secara merata di antara semua anggota masyarakat.

Hasilnya adalah kemakmuran dan kemiskinan yang lebih besar. Selain itu, ketidaksetaraan alami dalam materi dan kekayaan intelektual juga menyebabkan ketidaksetaraan dalam bakat dan sumber daya, yang juga mempengaruhi peluang keberhasilan bagi anggota manusia.

Kemudian pemerintah turun tangan untuk mencegahnya. Pasar membutuhkan intervensi dan kontrol pemerintah. Pemerintah harus memastikan bahwa semua anggota masyarakat sipil menerima hak yang sama atas pekerjaan dan jaminan sosial. Negara-negara harus memberlakukan undang-undang yang ditujukan untuk mempromosikan tim yang telah kalah dalam persaingan pasar, dan negara-negara harus terlibat dalam kegiatan non-pasar seperti pembangunan infrastruktur, penerangan jalan, dan kesehatan masyarakat, dsb.

Dalam hal ini, eksekutif memainkan peran penting karena memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan dan menegakkan peraturan pemerintah. Dalam hal yudikatif, Hegel membagi menjadi tiga bagian: petugas, polisi, dan kehakiman. Polisi adalah bagian dari sekelompok perwira yang berfungsi sebagai pegawai negeri sipil. Persepsi Hegel tentang kepolisian tidak serta merta dikacaukan dengan kasus pengadilan tunggal. Kata "kehormatan" sendiri berasal dari terjemahan bahasa Jerman dari kata Yunani "politeia", yang berarti "masalah atau ketertiban". Polisi merupakan bagian dari instansi pemerintah yang bertujuan untuk menjamin keamanan dan ketertiban masyarakat. Karena masalah sosial adalah urusan polisi, misalnya, polisi bertanggung jawab untuk memperbaiki lampu jalan, membangun jembatan, mengumpulkan pajak, mengelola masalah kesehatan masyarakat, dan penanganan anak-anak terlantar.

Di sisi lain, fungsi utama peradilan adalah mendamaikan kepentingan rakyat dan negara. Birokrasi memainkan peran penting dalam semua sistem sosial dan politik, karena kebijakannya dapat mengikat pemerintah. Biasanya, undang-undang dibuat oleh parlemen yang terdiri dari perwakilan organisasi masyarakat sipil. Tapi bagi Hegel, dia yakin pemerintah punya kekuatan untuk tahu persis apa yang diinginkan publik. Pemahaman Hegel, kemampuan masyarakat agak meragukan dalam hal memahami dan mengalami apa sebenarnya yang menjadi kepentingan bersama mereka.

Logika dialektika berasumsi bahwa publik dan agennya hanya dapat mengekspresikan kepentingannya, tetapi birokrasi dapat mencerminkan kepentingan global dalam hal kepentingan manusia. Hegel, seperti Emmanuel Kant, juga menyarankan bahwa cukup bagi masyarakat untuk mematuhi aturan yang ditetapkan oleh pemerintah, dan tidak dalam praktik. Dengan demikian, jika mungkin seseorang setuju dengan hukum, maka dia sebenarnya tidak setuju dengan hukum, tetapi hukum itu tetap hukum dan masuk akal. hal-hal seperti itu termasuk kemungkinan tirani, dan Hegel melihatnya, termasuk potensi korupsi dan bahaya bagi birokrasi.

Oleh karena itu Hegel menekankan bahwa kekuatan birokrasi harus dibatasi oleh kontrol fungsinya dari atas oleh pemerintah dan dari bawah oleh masyarakat sipil. Pihak oposisi memiliki hak untuk meningkatkan akuntabilitas birokrasi.

Sejak tahun 1920-an, pertanyaan tentang pengaruh penting filsafat Hegel terhadap Marxisme dan Marxisme modern telah diperdebatkan secara menyeluruh oleh banyak teolog, terutama di Eropa Tengah. Salah satu konsep penting dalam buku ini adalah bahwa ada

alasan untuk memperlakukan para pemikir yang berbeda ini sebagai Marxis Hegel. Filsuf dan astronom Hungaria Georg Lukács dan penjelajah Jerman Karl Korsch mempelopori pemikiran ulang hubungan antara Hegel dan Marx (Bartonek & Burman, 2018).

Dari sudut pandang yang berbeda, antologi saat ini membahas isu Hegelmarxisme. Secara khusus, adopsi filsafat Hegel oleh para pemikir Marxis lainnya dengan tujuan memperbaiki dan menyempurnakan doktrin Marxis dalam berbagai konteks sejarah, politik, dan intelektual abad terakhir. Fokusnya adalah pada serangkaian teori populer dari Eropa Tengah dan Timur. Hal Ini adalah penyelidikan tentang bagaimana filsafat Hegelian digunakan untuk tujuan inklusi dalam hubungan Marxis. Salah satu tujuannya adalah untuk menunjukkan, dari sudut pandang sejarah, bagaimana Marxisme Hegel berasal pada awal abad kedua puluh dan tetap menjadi fenomena filosofis dan politik utama hingga hari ini.

Berbicara tentang Marxisme Hegel dalam kesatuan tentu saja sepele. Namun, cukup untuk memasukkan mayoritas (jika tidak semua) pemikir ini, yang membenarkan pembagian yang baik dan umum dari sebagian besar dari mereka sebagai Marxis Hegel. Namun, harus segera dicatat bahwa konsep makna Marxis Hegel berbeda dari teori-teori ini, dan dalam beberapa kasus konsep tersebut bahkan tidak digunakan oleh para sarjana itu sendiri.

Tidak dapat dikatakan bahwa semua pemikir ini adalah Marxis Hegel, karena pemikir lain seperti Adorno dan Colletti telah mengkritik banyak filosofi Hegel (Bartonek & Burman, 2018). Jadi, banyak pemikir dalam buku ini menerapkan filosofinya yang kompleks dan kabur dengan cara yang positif, sering kali mempromosikan doktrin Marxis

dalam arti moral. Hegel, yang sering dianggap aneh oleh semua pemikir, sering menggunakannya dalam konteks artikel ini dengan keinginan untuk mengembangkan humanisme Marxis yang tiada habisnya.

Secara historis, Hegelmarxisme dapat digambarkan sebagai konsep budaya kuno yang memainkan peran penting dalam teori politik dan, sampai batas tertentu, dalam praktik politik sejak masa perang, terutama di Eropa Tengah. Menggabungkan interpretasi Hegelian Marx dengan interpretasi Hegel yang biasa dibuat oleh kaum Marxis, para pemikir ini, di satu sisi, adalah pembaru sosialisme yang cermat di Eropa Barat, dan di sisi lain, doktrin komunisme Soviet yang tidak berubah.

Dalam jawaban atas harapan pemikiran Hegel tentang birokrasi, Marx tidak sependapat dengan Hegel di antara kepentingan dan kepentingan dunia lainnya, karena dunia tidak benar-benar mencerminkan kepentingan dunia, dan menurut saya itu tidak masuk akal. Bagi Marx, aturan permanen mencerminkan nilai-nilai partai yang berkuasa di masyarakat.

Dalam hal ini, birokrasi yang transparan dilihat sebagai cara badan pengelola mengelola dan bekerja untuk melindungi kepentingannya. Legitimasi dan keberadaan aturan tergantung sepenuhnya pada pihak yang berkuasa. Jika sebuah pemerintah mengklaim mewakili kepentingan universal rakyat, itu hanyalah sebuah kedok yang berusaha menyembunyikan identitasnya sebagai budak dari partai yang berkuasa.

Dari sudut pandang kelas, birokrat menempati posisi yang samar. Di sisi lain, mereka bukan bagian dari kelas sosial karena sifatnya yang anorganik. Artinya, tidak memiliki hubungan langsung dengan proses pembuatannya. Metode produksi ini mencerminkan struktur kelas yang

dapat didengar: borjuasi atau proletariat. Di sisi lain, situasi seperti itu menempatkan mereka pada posisi yang nyaman, sehingga bahkan dengan konflik-konflik ini, perselisihan dengan "pemilik" mereka (borjuasi) dapat terjadi.

Paradigma Birokrasi Martin Albrow

Martin Albrow adalah seorang sosiolog yang berasal dari Inggris. Banyak yang telah ditulis tentang pandangan para sarjana tentang teori birokrasi Weber. Akhirnya, dia sendiri mengajukan beberapa ide mengenai birokrasinya. Martin Albrow mengemukakan tujuh pandangan tentang birokrasi. Ke tujuh perspektif ini digunakan sebagai alat diagnostik untuk menganalisis peristiwa-peristiwa mengenai birokrasi yang lazim di zaman modern ini. Tujuh poin pemikiran Albrow mengenai birokrasi yaitu sebagai berikut:

a) Birokrasi sebagai organisasi rasional

Birokrasi sebagai organisasi rasional yang mengikuti pemahaman Weber. Oleh karena itu, pernyataan di sini tidak boleh ditafsirkan sebagai sesuatu yang dapat diukur secara andal dan jelas. Menurut hipotesis hipotetis, pencarian sosial tidak dapat menghasilkan hasil yang tepat. Birokrasi dapat dikatakan sebagai organisasi yang meningkatkan efisiensi manajer. Secara teknis, birokrasi juga mengacu pada struktur organisasi yang tujuan utamanya adalah menjaga stabilitas dan efisiensi organisasi yang besar dan kompleks. Birokrasi juga mengacu pada perencanaan rasional kegiatan yang ditujukan untuk mencapai tujuan organisasi.

Perbedaannya dengan Weber adalah ketika Weber menggambarkan pemerintah sebagai "organisasi yang masuk akal," Albrow mengacu

pada pemerintah sebagai "organisasi di mana orang menerapkan hukum akal budi pada apa yang mereka lakukan."

b) Birokrasi sebagai Tata kelola organisasi yang kurang efisien

Birokrasi adalah otoritas anti-pemerintah dan seni pemerintahan. Birokrasi juga dianggap sebagai seperangkat nilai-nilai organisasional dan permanen. Birokrasi juga mengacu pada kegagalan praktik dan operasi dalam organisasi besar. Birokrasi sangat bergantung pada prasyarat (aturan yang telah ditentukan sebelumnya), kurangnya prioritas, penundaan (item lambat), pembubaran hukum (praktik berlebihan), pengujian berulang, dan manajemen. Birokrat juga merupakan organisasi yang tidak dapat meningkatkan kinerjanya dengan belajar dari kesalahannya. Kebijakan pemerintah sering digunakan oleh anggotanya untuk keuntungan mereka.

c) Birokrasi merupakan wewenang yang dijalankan oleh birokrat.

Birokrasi adalah penggunaan wewenang oleh birokrat yang terampil. Atau birokrasi adalah pemerintah dan birokrat. Dengan cara ini, birokrat memiliki wewenang untuk merencanakan dan melakukan sesuatu. Sering dikatakan bahwa birokrasi adalah kekuasaan birokrat.

d) Birokrasi sebagai pemerintahan negara.

Birokrasi merupakan bagian dari sistem politik, baik dalam pelayanan civil maupun pelayanan publik. Birokrasi adalah sistem pemerintahan, sistem yang mendistribusikan barang dan jasa di dalam negara. Kebijakan pemerintah dibuat melalui kepemimpinan birokrasi.

e) Birokrasi sebagai penyenggaraan pemerintahan oleh birokrat.

Birokrasi dilihat sebagai kelembagaan. Staf administrasi, sehari-hari, memainkan peran penting dalam proses ini. pegawai terdiri dari orang lain. Mereka disebut birokrat. Pekerjaan orang-orang tersebut disebut manajemen pemerintahan.

f) Tata kelola yang jelas sebagai organisasi

Birokrasi adalah bentuk korporasi modern. Suatu organisasi mungkin atau mungkin tidak dipanggil untuk beroperasi, tergantung pada sifat yang dinyatakan.

g) Birokrasi sebagai masyarakat maju

Birokrasi dipandang sebagai masyarakat yang maju. negara yang diatur oleh hukum yang diatur oleh birokrasi itu. Karena itu, tidak ada perbedaan antara kedaulatan korporasi besar dan kedaulatan negara. Selama masyarakat menganut prinsip-prinsip yang terdapat dalam kedua jenis kepemimpinan tersebut, maka dikatakan masyarakat maju

Sejalan dengan ajaran Weber tentang Birokrasi yang dikembangkan oleh Martin Albrow dalam bukunya Bureaucracy (1996), penyelenggaran pemerintahan dapat terancam sebagai wewenang birokrat, masyarakat dapat kurang terlayani dan birokrat dapat melakukan tindakan korupsi. Birokrasi tergantung pada persoalan kejujuran yang ada di tangan birokrat, sehingga dapat eningkatkan perilaku korupsi oleh birokrat.

Menurut Martin Albrow (1996:109-110), untuk mengidentifikasi dan mengatasi masalah yang muncul di penyelenggaran pemerintahan, perlu mempertimbangkan perbedaan antara tiga posisi kunci dalam kaitannya dengan peran birokrat. Pertama, birokrat membutuhkan

banyak energi dan ingin kembali ke pekerjaan aslinya. Kedua, birokrat memiliki kekuasaan dan tanggung jawab yang besar, dan sikapnya harus hati-hati. Ketiga, kewenangan dibutuhkan oleh birokrat namun membutuhkan pendelegasian tanggung jawab mereka.

Ada kekhawatiran bahwa birokrat memiliki banyak pekerjaan yang harus dilakukan, terutama dalam hal rasa kewenangan hukum dan pengawasan pemerintah oleh pejabat terpilih. Bahkan peran terkecil yang diterima dari birokrat dalam penyusunan undang-undang dapat menciptakan ide-ide pemerintah yang mencerminkan kebutuhan dasar manusia dan ide-ide komunikasi yang efektif.

Selain itu, Albrow menjabarkan lima prinsip mengenai birokrasi (Thoha, Miftah, 2002 ; 75 – 78), yaitu; 1), fakta dan urusan pemerintahan harus diatur oleh undang-undang, yang sering tercermin dalam berbagai peraturan perundang-undangan. 2) peringkat dan hierarki pekerjaan. 3) berdasarkan teks tertulis, asal-usulnya kuat dan padat bentuknya. 4) Keterampilan yang didukung oleh keterampilan yang terlatih. Kelima, hubungan kerja didasarkan pada prinsip-prinsip tidak mementingkan diri.

Atas dasar interpretasi ini, birokrasi didefinisikan sebagai lembaga peradilan dengan kekuasaan dan kewenangan tertentu dan sistem administrasi yang dicirikan oleh penggunaan pegawai memiliki spesialisasi dan pemusatan pengangkatan dan penggajian birokrast dalam sistem penggajian negara.

Manifestasi kewenangan hukum ditemukan dalam organisasi di mana aturan diterapkan secara hukum dan sesuai dengan prinsip-prinsip yang dapat dipastikan berlaku untuk semua anggota dalam organisasi. Para anggota yang menjalankan kekuasaan di bawah wewenang ini

adalah para atasan dan diangkat atau dipilih menurut prosedur hukum untuk memelihara ketertiban hukum. Organisasi adalah proses yang berkesinambungan dan semua anggotanya tunduk pada aturan-aturan tertentu. Weber menganggap kewenangan hukum sebagai bentuk kekuasaan yang paling rasional.

Ketaatan pada kewenangan tergantung pada kepercayaan terkait tertentu. Martin Albrow (1985; 43) mengemukakan bahwa; 1) bahwa kode hukum dapat dibuat yang dapat menuntut kepatuhan dari anggota organisasi; 2) bahwa hukum adalah suatu sistem aturan-aturan yang abstrak, aturan-aturan ini diterapkan pada kasus-kasus tertentu, dan administrasi mengurus kepentingan organisasi dengan batasan-batasan hukum; 3) bahwa orang yang menjalankan otoritas juga mematuhi tatanan impersonal ini; 4) bahwa hanya anggota 'qua' yang mematuhi hukum; dan 5) ketaatan itu dilakukan bukan untuk orang yang memegang otoritas tetapi untuk tatanan impersonal yang telah memberinya posisi ini.

Paradigma Post-birokrasi

Konsep yang berkembang ini dapat memberikan banyak bahasa umum dan sistem yang kuat untuk memahami tata kelola publik baik dari perspektif pemain maupun struktur strukturnya. Dari sudut pandang pemain, hubungan antara pihak-pihak yang beriman secara bersama-sama meningkat atau menurun dalam sikap dan sikap manajer. Seorang manajer dengan perspektif pemerintah (Weber) dapat melakukan hal yang berbeda dari seorang manajer yang melihat pekerjaannya secara 'sistematis'. Dari segi strategis, struktur organisasi yang menciptakan motivasi bagi masyarakat dalam pelayanan publik juga dipengaruhi oleh

apa yang seharusnya menjadi tujuan dari program-program tersebut. Misalnya, mode birokrasi murni mengontrol seni peningkatan, sedangkan metode birokrasi berfokus pada desain dinamis dan efisiensi (masalah dengan mode birokrasi murni yang tidak bekerja dengan baik).

Barzelay (1992) menggambarkan sejarah yang disebutnya sebagai gerakan reformasi birokrasi yang dibentuk oleh para reformis progresif di Amerika Serikat. Dia berpendapat bahwa gagasan evolusi ereksi ini adalah perubahan radikal dari yang lama dan bertentangan dengan teori dan teori. Keberhasilan program ini merepresentasikan lepasnya modus birokrasi.

Konsep baru perubahan birokrasi ini menekankan pada pemberian nilai kepada konsumen, tidak perlu khawatir tentang kontrol harga dan efisiensi. Penyempurnaan konsep ini mencerminkan pengembangan teori baru kepemimpinan bisnis, berdasarkan pentingnya ukuran efektif ekonomi dan hubungan antara peningkatan fleksibilitas dan nilai pengiriman. Untuk jelasnya Tabel 2.2 di bawah ini merangkum prinsip-prinsip utama dari mode birokrasi dan pasca-birokrasi sebagai berikut:

Tabel 2.2
Perbandingan Paradigma Birokrasi dan Post Birokrasi

Paradigma Birokrasi	Paradigma Pasca-Birokrasi
Kepentingan umum	Hasil pada nilai2 masyarakat
Efisiensi	Kualitas dan Nilai
Administrasi	Produk
Kontrol	Memenangkan kepatuhan pada norma
Penentuan fungsi, wewenang dan struktur	Identifikasi misi, layanan, pelanggan, dan hasil
Justify biaya	Pengiriman Nilai
Penegakan tanggung jawab	Membangun akuntabilitas Memperkuat hubungan kerja
Mengikuti aturan dan prosedur	Memahami dan menerapkan norma Mengidentifikasi dan memecahkan masalah Terus tingkatkan proses
Mengoperasikan sistem administrasi	Layanan terpisah dari kontrol Dukungan yang dibangun untuk norma Perluas pilihan pelanggan Mendorong aksi kolektif Berikan insentif Hasil pengukuran dan analisis Perkaya umpan balik

Sumber : Barzelay & Armajani (1992)

Skowronek (1982) berpendapat bahwa pemerintah menarik diri dari Amerika Serikat sebagai dalih untuk memberikan solusi yang sesuai dengan kemauan politik untuk meningkatkan kapasitas negara dan

untuk solusi yang terkait dengan kepentingan sosial dan politik negara. Peningkatan pemikiran kepemimpinan juga dapat dipahami melalui berbagai bentuk yang dikembangkan oleh para ahli manajemen. Misalnya, Barzelay & Armajani (1992) memproduksi model pasca birokrasi sebagai lawan dari model birokrasi. Dari sudut pandang profesional, otoritas menekankan kepentingan publik, efisiensi, manajemen, dan manajemen, pejabat menekankan hasil masyarakat yang efektif, jenis dan nilai, produk, dan kepatuhan terhadap standar. Jika mode birokrasi mengarahkan tugas, wewenang, dan struktur, mode birokrasi menentukan misi, layanan, dan hasil. Di sisi lain, jika mode birokrasi menilai nilai dan menegaskan tanggung jawab, maka mode birokrasi menekankan peningkatan nilai (kepada masyarakat), membangun akuntabilitas, dan memperkuat hubungan pelayanan. Ketika mode birokrasi mengarahkan kepatuhan terhadap aturan dan prosedur, mode birokrasi menekankan pemahaman dan penerapan standar, identifikasi dan penyelesaian masalah, dan praktik perbaikan berkelanjutan. Akhirnya, mode birokrasi memperkuat manajemen sistem manajemen, sementara mode birokrasi memisahkan layanan dan pengembalian, membangun dukungan reguler, meningkatkan pilihan pelanggan, mendorong acara tim, dan memotivasi. Menekankan memberi, mengukur dan mengevaluasi hasil serta memperkaya hasil umpan balik.

Kritik ekstrim terhadap monarki berkaitan dengan sistem pemerintahan empiris yang mengarah pada proliferasi kekuasaan (oligarki). Ini adalah kritik terhadap Michaels (Santoso, 1997) karena mengatakan bahwa siapa pun yang berbicara tentang birokrasi sedang berbicara tentang oligarki. Pandangan ini menunjukkan bahwa

pemerintah memimpin oligarki. Oligarki adalah kumpulan kekuasaan di tangan beberapa orang yang menggunakan kantor mereka untuk meningkatkan kepentingan dan keuntungan mereka. Praktek ini disebut oligarki.

Beberapa kritik telah dikemukakan oleh Parkinson (1962), yang menyatakan bahwa negara adalah sistem keberhasilan perusahaan, dibantah keras oleh Parkinson's Act. Menurutnya, tugas administrasi bertambah termasuk waktu yang tersedia untuk penyelesaiannya, dan jumlah karyawan tidak ada hubungannya dengan jumlah pekerjaan. Birokrat cenderung tumbuh, bukan karena pertumbuhan pekerjaan, tetapi karena eksekutif ingin menambah lebih banyak bawahan untuk menambah jumlah bawahan. Beberapa pakar kepemimpinan di negara berkembang masih percaya pada pentingnya mengubah tradisional atau nasionalisme menjadi kediktatoran, tetapi pakar terkemuka di negara maju masih percaya, dan Anda dapat melihat bahwa kami sedang mempertimbangkan alternatif untuk apa yang kami sebut pasca-birokrasi.

Menurut pendiri ideologi organisasi pasca-birokrasi, sebagai apapun administrasinya, pemerintah tidak bisa menghilangkan batas-batasnya. Aturan pertama birokrasi adalah bahwa orang memiliki tanggung jawab atas lingkungan dan ikatan profesional mereka. Akibat langsung dari aturan ini adalah kebingungan antara tanggung jawab dan wewenang. Dengan demikian, bentuk kebijakan pemerintah dapat berupa "Pekerjaan saya adalah ini, itu bukan pekerjaan saya", atau "Pekerjaan Anda bukan ini, itu bukan pekerjaan Anda".

Birokrasi, yang membutuhkan pembagian dan pembagian kerja, menyebabkan beberapa konsekuensi yang tidak diinginkan. Birokrasi

menyamakan seni dan kreativitas, atau memaksakan gagasan anggotanya, dengan menganggap bahwa karakter semua manusia terbatas pada bidang seninya. Tata kelola terbuka hanya membutuhkan sebagian kecil dari keterampilan keanggotaan. Keterampilan di luar deskripsi pekerjaan yang bersangkutan sama sekali tidak berguna dan tidak diperbolehkan untuk maju dalam pemerintahan. Sejak saat itu, pembagian pelayanan publik menghambat good governance dari kelompok-kelompok badan hukum yang tidak terorganisir. Kelompok rahasia ini berfokus pada berfungsinya sistem, tetapi sifatnya yang tertutup membuat sulit bagi pejabat pemerintah untuk mengontrolnya.

Alteernatifnya, dibutuhkan sebuah organisasi di mana setiap orang memiliki tanggung jawab untuk berhasil. Untuk alasan ini, perbedaan kelas sosial harus dihilangkan. Hubungan antar anggota didasarkan pada sifat masalah dan bukan struktur organisasi, dan landasan didasarkan pada kesepakatan terbuka dan bukan kepemimpinan atau wewenang. Semua ini adalah karakteristik penting dari organisasi pasca-birokrasi yang melihat setiap anggota organisasi secara keseluruhan, dan dengan demikian dianggap sesuai untuk sebagian besar negara berkembang. Pasca-birokrasi memiliki kelebihan atau kekurangan pasca-birokrasi karena alasan berikut:

1. Menempatkan diskusi dalam konteks kewenangan, aturan, dan etika
2. Menggunakan pengaruh, bukan otoritas atau perintah,
3. Anda lebih dipercaya daripada mengintimidasi anggota,
4. Nikmati pekerjaan seluruh organisasi, bukan hanya sebagian,
5. Lebih terbuka terhadap kebenaran dan diwahyukan daripada rahasia.

Dari definisi di atas, pemerintahan yang transparan dapat dilihat dari sistemnya yang sempit, efisien dan efektif, tugas-tugas yang perlu ditangani oleh manajemen, dan tugas-tugas yang sudah ditetapkan. Anda dapat melihat bahwa Anda dapat mengetahui apa yang ingin Anda lakukan. Itu diberikan kepada orang-orang. Oleh karena itu, pemerintah tidak boleh mengontrol semua kegiatan pemerintah.

Mode pasca-birokrasi menekankan praktik, misi, layanan, hasil, nilai-nilai komunitas, membangun akuntabilitas, dan memperkuat kemitraan. Dengan demikian, pemerintahan ke depan tidak hanya akan fokus pada kepentingan publik, efisiensi, pemerintahan, kinerja, kekuasaan, dan struktur, tetapi akan fokus pada kebijakan, meningkatkan pemilihan umum, mempromosikan kegiatan kelompok, dan memberikan insentif. Pengukuran dan evaluasi hasil.

Birokrasi ke depan juga harus memperbaiki dan menstandarisasi sistem dan sistem pelayanan. Terbukti sebagai organisasi modern yang cepat, akurat dan akurat dengan menjaga kualitas, biaya dan waktu dalam menghasilkan produk kerja.

Jadi pejabat pemerintah tidak lagi memikirkan realisasi anggaran dari APBN/APBD, tetapi bagaimana menggunakan anggarannya yang terbatas dan efektif serta apa manfaat yang didapat dari rencana pelayanan publik. Untuk itu, selain perlunya membangun kembali pemerintahan negara dengan model yang dari struktur yang horizontal menuju struktur yang "datar", juga penting untuk memberikan kekuasaan yang lebih besar kepada negara pada tingkat yang lebih dekat dengan daerah. Hal ini akan membuat pemerintah lebih inklusif dan kohesif, membuat pemilu lebih cepat dan lebih efisien, dan membawa wibawa pemerintah yang lebih dekat dengan rakyat.

BAB III

BIROKRASI PEMERINTAHAN

Demokrasi berkembang sejalan dengan perkembangan politik dan ekonomi negara. Sebagai masyarakat modern, ada sesuatu yang baru yang dibutuhkan dalam arti bahwa ekonomi mereka transparan dan sejahtera. Perbaiki jaringan pemerintahan dalam upaya memenuhi tuntutan baru tersebut (Imawan, Rwanda, 1998). Dalam konteks ilmu politik, setidaknya ada empat bentuk pemerintahan yang paling umum ditemukan dalam peradaban di beberapa belahan dunia. Empat mode termasuk Weber, Parkinson, Jackson dan mode birokrasi Orwell. Secara lebih rinci keempat jenis birokrasi tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

Modul birokrasi Weber dikembangkan oleh Max Weber, seorang tokoh penting yang menjelaskan konsep pemerintahan modern. Weber mengacu pada keadaan di mana pejabat pemerintah bekerja untuk memenuhi praktik yang disukai Weber. Birokrasi yang digambarkan oleh Max Weber memiliki tujuh praktik merit. Artinya, 1) pembagian kerja yang jelas. 2) Sifat izin yang jelas. 3) Formalisasi lanjutan. 4) kosong (kosong); 5) Pengambilan keputusan berdasarkan kemampuan dalam hal perekrutan karyawan. 6) Etos kerja karyawan. 7) Kehidupan organisasi jelas dibedakan dari kehidupan individu (Robbins, 1994).

Birokrasi parkinson adalah model pemerintahan dengan menambah jumlah imperium. Sindrom Parkinson ditandai dengan peningkatan jumlah anggota birokrasi dan dengan mempromosikan potensinya sebagai promotor. Di satu sisi penyakit parkinson diperlukan untuk merespon peningkatan perkembangan manusia, dan di sisi lain

penyakit parkinson diperlukan untuk memenuhi masalah usia yang semakin bertambah (Eep Saefulloh Fatah. 1998).

Demokrasi ala Jacksonian adalah contoh birokrasi yang menciptakan pemerintahan sebagai kumpulan kekuasaan pemerintahan dan mengecualikan orang-orang di luar lingkup pengaruh dari partai politik dan pemerintah. Jackson's Democracy dua kali menjabat sebagai mantan Presiden Amerika Serikat (1824-1832), atas nama seorang jenderal militer dan politik terkemuka yang kuat. Ini adalah Andrew Jackson (Kesalahan Saifullah Fateh, 1998). Model mode birokrasi Orwell menetapkan aturan sebagai perpanjangan tangan dari dunia yang berkuasa. Ruang publik berjalan terbatas, dan tampaknya hanya birokrat yang bisa mengontrol "pernapasan". Karena kita harus mendapatkan persetujuan dari pihak berwenang di berbagai bidang urusan publik. Orwell menggambarkan pemerintahan seperti itu di Amerika Serikat. Ketika Ronald Reagan menjadi presiden (1981), dia menghapuskan kekuasaan. Saat itu, ada ratusan undang-undang di Amerika Serikat yang mempengaruhi peningkatan jumlah karyawan karena hanya menangani hamburger. Untuk alasan ini, pemotongan dilakukan dan jumlah staf dikurangi (Eep Saefulloh Fatah. 1998).

Birokrasi Pemerintah

Birokrasi adalah merupakan organ utama dalam system dan kegiatan pemerintahan yang dapat berbuat atas nama negara. Oleh karenanya, birokrasi sangat kuat secara politis dan akibatnya cenderung menjadi *the single authoritarian institution* (satu-satunya institusi yang mempunyai kewenangan). Alasan mengapa birokrasi sangat kuat secara politis, selain karena kepemilikannya atas sumber-sumber kekuasaan,

kedua adalah karena peran dan fungsi birokrasi yang sangat spesifik. Peran dan fungsi ini tidak dapat diperankan oleh lembaga atau kelompok social lainnya, sehingga praktis birokrasi menjadi institusi yang paling berkuasa (*the most powerfull institution*) secara riil dalam sistem politik dibanding partai yang berkuasa (*the ruling party*) sekalipun.

Peran birokrasi pemerintah telah menjadi objek penalaran yang menarik sejak lama. Sebagian berpendapat bahwa campur tangan birokrasi pemerintah sebagai sesuatu yang menghambat dan mengganggu bekerjanya kekuatan-kekuatan objektif dari pasar yang disebut sebagai mekanisme pasar. Campur tangan birokrasi pemerintah hanya akan menghambat kebebasan individu (*individual freedom*) yang merupakan dasar dari sistem demokrasi. Campur tangan birokrasi pemerintah dalam arti berfungsinya birokrasi melahirkan regulasi, proteksi dan subsidi import yang merugikan para konsumen. Tiga hal yang terakhir ini dianggap kelompok *neoklasik* sebagai perilaku tidak baik yang harus dihindarkan.

Berbeda pendapat tersebut yang melihat peran birokrasi pemerintah sebagai suatu keniscayaan. Tanpa campur tangan birokrasi pemerintah, akan terjadi persaingan bebas yang merugikan kelompok masyarakat bawah. Sehingga yang terjadi bukan kebebasan pasar tetapi monopoli yang dikuasai masyarakat ekonomi kuat. Karena itu perlu adanya peran birokrasi pemerintah, antara lain dalam bentuk kebijakan untuk mengatur sendi-sendi kehidupan masyarakat.

Birokrasi Pemerintah pada beberapa negara di masa sebelum perang dunia, banyak yang terlibat langsung untuk mengambil peranan penting dalam pengendalian seluruh kekuatan nasional. Pemerintahlah

yang mengendalikan perang dan pemerintahlah yang bertanggung jawab atas segala kegiatan sosial dan ekonomi. Peran ini berlanjut sampai setelah PD-II usai. Perang telah merusakkan berbagai sendi-sendi kehidupan. Tak seorangpun lebih bertanggung jawab untuk melakukan rehabilitasi itu selain pemerintah. Rehabilitasi ini membutuhkan banyak tenaga dan biaya. Akibatnya, banyak negara yang mengalami kelambanan dalam pembangunan dan bahkan kehancuran.

Diantara negara-negara yang amat parah akibat Perang Dunia II adalah negara-negara yang kalah seperti Jepang dan Jerman, serta negara dan wilayah lain yang diduduki selama peperangan berlangsung seperti Indonesia, Korea dan lain-lain. Meskipun negara-negara jajahan itu kemudian memperoleh kemerdekaan, namun tidak semua negara mencapai kemerdekaannya itu melalui jalan yang sama.

Dinegara-negara berkembang yang mendapat kemerdekaan sesudah PD-II pada umumnya, peran pemerintah menjadi sangat penting karena beberapa hal:

1. Untuk meyakinkan rakyat akan keperluan pembangunan dan membantu
 - 1) serta mengajak mereka untuk berpartisipasi dalam kegiatan itu.
 - 2) Proses pengambilalihan hak milik dan kegiatan (nasionalisasi) dari berbagai lembaga ekonomi yang ditinggalkan penjajah.
 - 3) Keperluan untuk melakukan koordinasi dan komplementaritas antar berbagai industri dan bisnis.
 - 4) Adanya kecenderungan untuk melakukan pembangunan berencana secara terpusat seperti yang dilakukan Uni Sovyet.

Sejak tahun 1960-an peran pemerintah dalam pembangunan mulai mendapat kritik. Kritik itu terutama datang dari kalangan penganut neoliberalisme, yang antara lain disponsori oleh IMF. Serangan terhadap campur tangan pemerintah terjadi mula-mula dimulai dengan kritik terhadap teori Keynes, meskipun dia dikenal mampu mengatasi depresi besar di dunia yang terjadi pada periode pertengahan bagian pertama abad ke-20, yang sekaligus dianggap melandasi Era Keemasan (Golden Age) dinegara-negara maju. Era itu adalah era gemilang selama 25 tahun sesudah PD-II, dimana hampir semua negara mengalami kemajuan, terutama dinegara-negara maju. Setelah masa gemilang selama 25 tahun, Amerika Serikat dan Eropah mengalami penurunan kecepatan pertumbuhan ekonominya.

Karena itu timbul anggapan bahwa campur tangan pemerintah dapat menghambat kebebasan individu untuk berinisiatif. Kritik itu merambat juga terhadap Teori Keynes yang melandasi intervensi pemerintah yang dianggap mempunyai kelemahan dalam proses pengambilan kebijakan, dimana kompromi politik lebih menjadi landasan. Kritik terhadap campurtangan pemerintah juga berhubungan dengan pelecehan terhadap birokrasi yang dipandang tidak efisien, pemborosan sumberdaya dan paternalistik.

Sejak saat itu muncul aliran neoliberalisme yang secara terang-terangan melalui *Washington Consensus* mendorong negara-negara sedang berkembang untuk mengikuti Konsensus tersebut yang antara lain berisi:

- 1) liberalisasi perdagangan melalui upaya penghapusan restriksi secara kuantitatif (hambatan perdagangan, seperti pengenaan tariff, kuota dan larangan-larangan lainnya).
- 2) kesamaan perlakuan antara investasi asing dan investasi domestik sebagai insentif untuk menarik sebanyak mungkin investasi langsung.
- 3) privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dengan penjualan saham ke sektor swasta.
- 4) pasar harus lebih kompetitif melalui serangkaian kebijakan deregulasi dan menghilangkan hambatan atau restriksi bagi para pelaku ekonomi baru.
- 5) harus ada perlindungan terhadap *property right*, baik disektor formal maupun sektor informal.

Sementara itu IMF sebagai lembaga internasional mendorong negara-negara berkembang untuk memelihara situasi makroekonomi tanpa inflasi tanpa melihat dampak yang dapat timbul terhadap kondisi ekonomi negara berkembang tersebut. Beberapa negara yang mengikuti "perintah" IMF seperti Argentina yang kondisi makro ekonominya dinilai IMF cukup baik, ternyata mengalami tingkat pengangguran yang tinggi. Padahal Negara sedang berkembang boleh jadi dapat bertahan terhadap inflasi pada tingkat yang rendah dengan membatasi pengeluaran. Inflasi memang merugikan golongan berpendapatan tetap, tetapi sampai batas tertentu masih tetap dapat mendorong meningkatnya kesempatan kerja (E. Stiglitz, 2003).

Untuk melihat peran birokrasi pemerintah, persoalan pertama yang perlu dijawab adalah, apa yang birokrasi pemerintahan yang sebaiknya perankan? Untuk membahas pertanyaan tersebut, terlebih

dahulu harus dilihat secara sepintas beberapa aliran pemikiran yang ada sebagai berikut:

Pertama, kelompok *neoliberal* yang menganggap campur tangan pemerintah atau regulasi sebagai sesuatu yang menghambat kebebasan individu. Karena itu sikap pemerintah yang paling baik adalah berdiam diri. Pemerintah yang paling baik adalah pemerintah yang paling sedikit campur tangan dalam urusan ekonomi atau pembangunan.

Kedua, kelompok *welfare economics* yang disebut juga sebagai *market failure approach*. Kelompok ini melihat pentingnya campur tangan pemerintah dalam pengadaan dan distribusi barang-barang tertentu secara efisien tanpa melalui pasar. Barang-barang itu antara lain adalah *public goods* dan proyek-proyek pionir. Pada *public goods* terdapat ketidakmampuan pasar dalam pengaturan pengadaan dan distribusinya. Karena itu, tidak dapat diserahkan kepada pihak swasta. Ada dua ciri pokok dari barang-barang ini yang menyebabkan kesulitan pengaturan melalui pasar. Pertama, sulit dibedakan antara yang membayar dengan yang tidak membayar, baik dalam pengadaan maupun dalam distribusi (*non-exclusiveness*). Semua orang tanpa membayar dapat menggunakan barang atau memanfaatkan pelayanan itu secara bebas (*free riders*). Kedua, pemakaiannya dilakukan secara bersama, bukan bersifat sendiri-sendiri. Contoh dari *public goods* ini adalah keamanan nasional, lampu jalan raya dan sebagainya.

Demikian juga dengan proyek-proyek pionir. Pengadaan dan pengelolaannya tidak mungkin diadakan berdasarkan perhitungan pasar. Proyek-proyek ini boleh jadi tidak ekonomis jika dilihat dalam jangka waktu pendek, tetapi ekonomis dinilai dalam jangka panjang. Termasuk dalam proyek-proyek pionir ini antara lain adalah jalan-jalan terobosan

didaerah tertinggal, pembukaan lahan atau proyek percontohan, dan sarana lain yang diperlukan dalam pembukaan daerah baru.

Di negara-negara berkembang terdapat banyak sarana-sarana baru yang perlu diadakan, yang secara *financial* tidak menguntungkan dilihat dari waktu pengembalian investasi. Proyek-proyek tersebut berorientasi kemasa depan, yang manfaatnya sangat erat terkait dengan proyek-proyek lain sebagai lanjutannya, yakni proyek-proyek untuk memanfaatkan proyek pionir itu. Baik yang diadakan oleh pemerintah ataupun yang timbul dari masyarakat sebagai akibat dari keberadaan proyek pionir. Kalau proyek pionir itu berupa sebuah jalan raya terobosan, maka proyek pemanfaatannya adalah jalan-jalan penghubung kesentrasentra produksi dan pembangunan pasar-pasar terdekat.

Melihat pentingnya sarana pelayanan umum berupa barang-barang publik dan proyek-proyek terobosan di negara-negara berkembang dimana pihak swasta dan pasar belum berfungsi, jelaslah bahwa peran langsung pemerintah dalam pembangunan disana cukup penting.

Aliran ketiga adalah aliran kelembagaan atau aliran *institutionalism*. Pertanyaan yang berkaitan dengan pandangan atau aliran ini adalah, bagaimana pemerintah itu berfungsi? Pemerintah dalam melakukan kegiatannya dapat bertindak secara langsung atau boleh jadi secara tidak langsung, melalui kemitraan dengan pihak lain. Baik dengan pihak swasta dalam negeri, swasta luar negeri ataupun dengan pemerintah negara lain. Semua tindakan pemerintah ini harus dilakukan dengan menggunakan lembaga dan prosedur tertentu. Baik

lembaga permanen yang sudah ada ataupun dengan membentuk lembaga sementara.

Di Indonesia lembaga sementara ini sering disebut sebagai lembaga ad hoc. Lembaga ad hoc tersebut ada yang berfungsi hanya untuk satu kali saja, untuk kemudian segera dibubarkan begitu proyek tersebut selesai dikerjakan. Lembaga seperti ini antara lain berbentuk panitia. Ada pula lembaga *ad hoc* dalam arti khusus, yang dibentuk khusus untuk menangani suatu fungsi tertentu. Pekerjaannya boleh jadi berlangsung selama beberapa waktu dan mengerjakan lebih dari satu atau serangkaian proyek. Lembaga ini di Indonesia disebut Komisi. Sebagai lembaga tidak permanen, komisi ini akan berakhir pada suatu waktu tertentu. Fungsinya dialihkan kepada lembaga permanen yang terkait dengan fungsi yang bersangkutan. Contoh dari lembaga *ad hoc* yang demikian adalah BRR (Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi) akibat tsunami di Nanggroe Aceh Darussalam dan Nias dan KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi), sebuah lembaga yang dibentuk untuk secara khusus berfungsi menangani korupsi yang terjadi di Indonesia.

Lembaga khusus-lembaga khusus sementara ini dibentuk karena dirasakan bahwa lembaga permanen yang ada tidak mampu melakukan tugas khusus yang mungkin sangat besar. Membebani tugas khusus yang sangat besar kepada lembaga permanen dipandang dapat mengganggu penyelenggaraan tugas keseharian yang melekat dengan tugas pokok dan fungsi lembaga itu. Namun yang perlu diingat, bahwa lembaga *ad hoc* itu pada suatu waktu akan berakhir. Persoalannya, apakah kebijakan menangani persoalan khusus itu akan berakhir (*policy termination*) atau harus berlanjut (*continues*)? Kalau harus berlanjut, apakah lembaga ad hoc yang ada harus dimasukkan dalam lembaga

permanen atau harus diubah menjadi lembaga permanen baru? Kalau diubah menjadi lembaga permanen, ini berarti pembentukan lembaga baru, yang dengan sendirinya menuntut penyesuaian dan penataan kembali seluruh institusi yang ada dalam bidang yang bersangkutan.

Dalam pendekatan institusional dikenal rangkaian yang erat antara tujuan, strategi, dan struktur. Artinya, bahwa pemerintah terlebih dahulu menetapkan tujuan jangka panjang yang harus dicapai. Untuk mencapainya ditentukan atau dipilih salah satu strategi dari sejumlah kemungkinan (alternatif) strategi. Pilihan ini tentu saja dengan mempertimbangkan prinsip dan filosofi serta perubahan lingkungan internal dan lingkungan eksternal. Strategi tersebut selanjutnya dilaksanakan melalui lembaga atau struktur tertentu (Abidin, 2006: 192-195).

Bentuk pemerintahan di Indonesia yang bervariasi antara desentralisasi dan sentralisasi dalam kurun tertentu. Peralihan setiap waktu itu memberi pengaruh pada *performance* atau kinerja birokrasi pemerintahan dalam pembangunan. Desentralisasi cenderung lebih menampung aspirasi masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Hasilnya relatif lebih diarahkan pada pemenuhan aspirasi rakyat. Sementara sentralisasi lebih mengarah pada penyeragaman dibawah kendali pemerintah pusat. Dalam masyarakat yang majemuk (pluralistis), bentuk sentralisasi tentu saja tidak menggambarkan kenyataan yang ada sehingga berpotensi timbulnya ketidakpuasan masyarakat. Bahkan dalam proses penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang cenderung menimbulkan gejolak pemberontakan daerah yang mengarah pada disintegrasi bangsa.

Birokrasi setidaknya memiliki 4 (empat) tugas/peranan dalam penyelenggaraan negara yakni

- 1) Peran dalam proses input
- 2) Peran dalam proses legislatif
- 3) Peran sebagai perterjemah (*interpreter*) kebijakan politik, dan
- 4) Peran sebagai pelaksana (*eksekutor*) kebijakan politik

Dalam proses input, birokrasi dapat berperan untuk memberikan usulan dan pendapat (menyampaikan aspirasi) kepada lembaga legislatif untuk diproses menjadi sebuah kebijakan (*policy*) ataupun peraturan (*regulation*). Dalam proses ini birokrasi berperan seperti kelompok kepentingan (*interest group*) maupun kelompok penekan (*pressure group*). Contoh dari peran ini adalah demo yang dilakukan oleh guru dan dosen tentang pelaksanaan kebijakan sertifikasi guru dan dosen. Tindakan para guru dan dosen ini diaktakan sebagai bentuk *interest group* dan atau *pressure group* dari aparatur birokrasi.

Peran dalam proses legislatif (di Dewan Perwakilan Rakyat/ DPR), karena birokrasi memiliki banyak aset informasi yang sangat dibutuhkan dalam pengambilan keputusan pada lembaga legislatif, maka institusi birokrasi yang terkait dengan pembahasan suatu rancangan keputusan biasanya akan dipanggil untuk memberikan pendapat maupun klarifikasi sebelum keputusan ditetapkan. Misalnya, bila DPR ingin mengambil keputusan di bidang pendidikan, pertahanan keamanan, atau ekonomi, maka mereka akan memanggil aparat birokrasi untuk dimintai pendapat/masukan.

Peran sebagai interpreter kebijakan politik, bahwa seluruh produk (*output*) kebijakan atau keputusan dari lembaga legislative (DPR) adalah masih dalam tataran global, belum terperinci secara teknis. Oleh sebab

itu tidak dapat langsung dijalankan dalam penyelenggaraan negara. Agar kebijakan atau keputusan itu dapat diimplementasikan, maka birokrasilah yang membuat tafsiran dan perincian kebijakan itu secara teknis.

Peran sebagai eksekutor kebijakan politik, agar kebijakan/keputusan yang dikeluarkan oleh DPR/lembaga legislatif dapat berjalan di tengah masyarakat, maka birokrasi bertugas untuk mengimplementasikan keputusan-keputusan itu. Bila DPR/DPRD membuat kebijakan tentang pendidikan, maka aparat birokrasi dari Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) yang akan melaksanakan kegiatan pendidikan yang sudah ditetapkan.

Peran-peran yang multifungsi itu tidak mungkin diperankan oleh golongan/institusi lain, misalnya parpol, LSM, organisasi massa, dan sebagainya.

Budaya dan Bentuk Birokrasi Indonesia

Semangat penerapan *New Public Management* memberi ruang baru bagi organisasi untuk mengembangkan kompetensi dan profesionalisme dalam mengelola organisasinya. Kendala klasik yang dihadapi adalah adanya lingkungan organisasi yang mengurangi akselerasi pengembangan sumber daya manusia yang lebih profesional. Hal ini terjadi karena *Sense of urgency* atas biaya dimasa depan dari *in-competency* SDM sehingga dapat menyebabkan kefatalan yang luar biasa bagi kelangsungan operasional organisasi tidak dirasakan oleh pengambil kebijakan. Pola pikir lama masih membekas bahwa investasi yang bersifat *tangible* (terlihat) lebih mudah dipahami, misalnya pembangunan gedung dan sejenisnya dibandingkan dengan investasi

yang bersifat *intangible* (tak terlihat) seperti pengembangan sumber daya manusia.

Dalam hal ini diperlukan suatu budaya organisasi yang memiliki nilai- nilai dan norma- norma yang berlaku didalam organisasi yang mampu untuk mengatasi masalah di atas. Budaya Organisasi menurut Robbins, (2002:596) merupakan budaya yang dominan menunjukkan nilai- nilai inti yang dipegang oleh mayoritas anggota organisasi, sedangkan minikultur menekankan kepada budaya yang dimiliki oleh masing- masing departemen atau bagian di organisasi tersebut. Sebagai input kinerja yang penting adalah budaya organisasi.

Taylor (dalam Soerjono, Soekanto, 1990) mendefinisikan kebudayaan sebagai sesuatu yang kompleks yang mencakup pengetahuan, kepercayaan, kesenian, moral, hukum, adat-istiadat dan kemampuan-kemampuan serta kebiasaan-kebiasaan yang didapatkan oleh manusia sebagai anggota masyarakat. Dari pendapat Taylor tersebut berarti bahwa kebudayaan mencakup semuanya yang didapatkan atau dipelajari oleh manusia sebagai anggota masyarakat. Kebudayaan terdiri dari segala sesuatu yang dipelajari dari pola-pola perilaku normatif, yaitu mencakup segala cara atau pola-pola berpikir, merasakan dan bertindak.

Manusia sebagai makhluk budaya mengandung pengertian bahwa kebudayaan merupakan ukuran dalam hidup dan tingkah laku manusia terhadap dunianya, lingkungan serta masyarakatnya. Kebudayaan merupakan seperangkat nilai-nilai yang menjadi landasan pokok untuk menentukan sikap terhadap dunia luarnya, bahkan mendasari setiap tingkah laku yang hendak dan harus dilaksanakan sehubungan dengan pola hidup dan susunan kemasyarakatannya. Demikian luasnya cakupan

kebudayaan sehingga muncul wujud kebudayaan dalam kehidupan masyarakat.

Kebudayaan mengikat para anggota yang dilingkupi kebudayaan itu untuk berperilaku sesuai dengan budaya yang ada. Apabila pengertian ini ditarik ke dalam organisasi, maka apabila seperangkat norma sudah menjadi budaya dalam organisasi, maka para anggota organisasi akan bersikap dan bertingkah laku sesuai dengan budaya itu tanpa merasa terpaksa. Apabila budaya itu adalah budaya yang bersifat mengarahkan kepada anggota organisasi untuk mempunyai kinerja yang baik, maka dapat dipastikan apabila memang semua anggota organisasi sudah menganggap norma itu sebagai budaya, maka ia akan melaksanakannya dengan baik. Akhirnya pelaksanaan budaya itu akan menghasilkan output kinerja yang baik. Budaya yang dimiliki organisasi juga berasal dari individu-individu yang berada di organisasi tersebut. Individu-individu tersebut memiliki motivasi-motivasi yang berbeda antara satu dengan yang lainnya. Motivasi merupakan suatu dorongan yang ada didalam diri individu untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan.

Slocum (1995) dalam West (2000:128) mendefinisikan budaya sebagai asumsi-asumsi dan pola-pola makna yang mendasar, yang dianggap sudah selayaknya dianut dan dimanifestasikan oleh semua pihak yang berpartisipasi dalam organisasi. Budaya juga diartikan oleh Osborn dan Plastrik (2000:252) sebagai seperangkat perilaku, perasaan dan kerangka psikologis yang terinternalisasi sangat mendalam dan dimiliki bersama oleh anggota organisasi. Sehingga untuk merubah sebuah budaya harus pula merubah paradigma orang yang telah melekat. Pada bagian lain Sofu (2003:384) memandang budaya sebagai

sesuatu yang mengacu pada nilai-nilai, keyakinan, praktek, ritual dan kebiasaan-kebiasaan dari sebuah organisasi. Dan membantu membentuk perilaku dan menyesuaikan persepsi.

Lebih lanjut Robbins (1994:247) memberikan definisi tentang pengertian budaya organisasi yaitu suatu persepsi bersama yang dianut oleh anggota-anggota organisasi dan merupakan suatu sistem dari makna bersama. Dalam hal ini Edgar H. Schein (1992:12) mengatakan bahwa budaya (*culture*) merupakan pola asumsi dasar bersama yang dipelajari oleh kelompok dalam suatu organisasi sebagai alat untuk memecahkan masalah terhadap penyesuaian faktor eksternal dan integrasi faktor internal, dan telah terbukti sah, oleh karenanya diajarkan kepada anggota organisasi yang baru sebagai cara yang benar untuk mempersepsikan pemikiran dan merasakan dalam kaitan masalah-masalah yang dihadapi itu.

Mendukung pendapat di atas, Geert Hofstede dalam *Culture's Consequences* (1980) dalam Ndara (1997:44) mendefinisikan budaya sebagai "*collective programming of the mind atau collective mental program*". Mental programming terdapat pada tiga level yaitu: (1) *universal level of mental programming*, yaitu sistem biologikal operasional manusia termasuk prilakunya yang bersifat universal seperti senyum dan tangis yang terjadi dimana-mana sepanjang sejarah; (2) *collective level of mental programming*, misalnya bahasa; dan (3) *individual level of mental programming*, misalnya kepentingan individu.

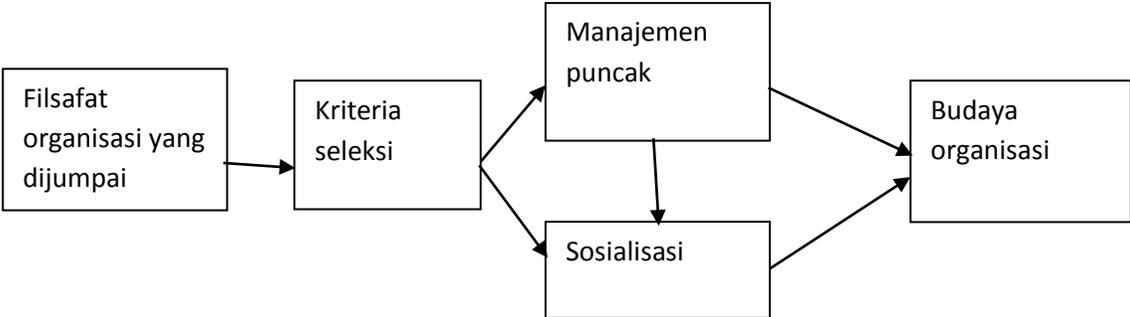
Tidak dapat dipungkiri budaya organisasi merupakan bagian dari budaya nasional yang kita kenal dengan budaya birokrasi. Oleh sebab itu Interpretasi dari budaya birokrasi terbagi menjadi dua yakni menunjukkan budaya yang negatif dan menunjukkan budaya yang positif.

Budaya organisasi merupakan salah satu hal yang penting digunakan untuk menjaga perilaku anggota dalam organisasi. Hal ini dijelaskan oleh Siagian (2000 : 65) yang mengatakan bahwa “budaya organisasi harus sedemikian kuat sehingga dapat memberikan arah tentang cara berperilaku dalam organisasi atau *the way are dine around here*. Dengan kata lain, budaya organisasional yang kuat mempunyai fungsi menentukan batas perilaku yang akseptabel, menumbuhkan rasa memiliki, meningkatkan kemampuan membuat komitmen demi keberhasilan organisasi, memelihara stabilitas sosial dalam organisasi, mengendalikan dan mengawasi perilaku para anggota organisasi yang bersangkutan”.

A) Karakteristik Budaya Organisasi

Setiap organisasi memiliki budaya yang berakar dari sejarah, lingkungan, proses staffing dan proses sosialisasi. Pembentukan budaya organisasi menurut Stephen P. Robbins, dapat dilihat pada gambar dibawah

Gambar 2
Pembentukan Budaya Organisasi



(sumber :Robbin, 2002: 734)

Budaya asli diturunkan dari filsafat pendirinya. Selanjutnya budaya ini sangat mempengaruhi yang digunakan dalam mempekerjakan karyawan. Tindakan manajemen puncak dewasa ini menentukan iklim umum perilaku yang dapat diterima dan yang tidak. Bagaimana cara menyosialisasikan karyawan akan tergantung, pada tingkat sukses yang dicapai dalam mencocokkan nilai- nilai karyawan baru dengan nilai-nilai organisasi dalam proses seleksi dan juga pada kelebihan manajemen puncak akan metode- metode sosialisasi.

Beberapa pendekatan untuk melihat terbentuknya budaya organisasi menurut Stephen P. Robbin adalah :

- a) Pendekatan deskriptif, yaitu keseluruhan yang kompleks meliputi pengetahuan, kepercayaan, hukum, adat istiadat dan berbagai kemampuan manusia serta kebiasaan yang di terima manusia sebagai anggota masyarakat.
- b) Pendekatan historis, yaitu sejumlah total dan manajemen dari warisan sosial yang diterima masyarakat sebagai sesuatu yang bermakna, yang dipengaruhi oleh waktu dan sejarah hidup suatu bangsa.
- c) Pendekatan normatif, yaitu salah satu pandangan hidup dari sekumpulan ide-ide dan kebiasaan-kebiasaan yang mereka pelajari, mereka miliki dan kemudian diwariskan dari generasi ke generasi.
- d) Pendekatan psikologis, yaitu pendekatan penyesuaian diri dan proses belajar dalam suatu masyarakat
- e) Pendekatan struktural, yaitu pekerjaan dan satuan aktivitas agar manusia berfungsi membentuk pola umum dan melangsungkan penemuan-penemuan baik material maupun non materil.

f) Pendekatan genetic, yaitu kebudayaan dapat dimengerti sebagai proses dinamis dan produk dari pengolahan diri manusia dan lingkungannya untuk pencapaian tujuan akhir dan masyarakat.

Salah satu bentuk organisasi adalah perusahaan dan menurut Debre L. Nelson dan James Campbell Quick (1997 : 476) bahwa "*Organisasi (corporate) culture is a pattern of basic assumptions that are considered valid and that are thought to new member as the way to perceive, think dan feel in the organization*" Dalam hal ini, Nelson dan Campbell menyatakan bahwa budaya organisasi atau budaya perusahaan merupakan satu pola asumsi dasar yang dipertimbangan valid dan dipikirkan oleh anggota seperti persepsi, pikiran dan perasaan yang ada dalam organisasi. Aspek-aspek ini diartikan sama oleh anggota organisasi tersebut.

Berdasarkan definisi di atas, terlihat bahwa dalam budaya organisasi, terdapat pemahaman seluruh anggota organisasi, baik yang baru maupun yang lama memiliki persepsi yang sama terhadap satu sama lain yang melekat dalam organisasi tersebut dan mereka patuh dan mengikutinya menjadi persepsi bersama-sama.

B) Esensi dan Tipe Budaya Organisasi

Berg & Kalleberg mengungkapkan bahwa budaya organisasi mempengaruhi kinerja melalui cara mempermudah atau memfasilitasi penyeteraan tujuan perusahaan, dimana para pimpinan dapat melaksanakan kesepakatan dalam menentukan tujuan perusahaan dengan lebih mudah dan juga dapat dengan mudah menemukan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut.

Esensi dari budaya organisasi menurut Schein (1985) yang dikutip oleh Wimalasiri (1991:41) bahwa :

Corporate culture is represented at three levels

a) Behaviors and artifacts

b) Beliefs and values

c) Underlying assumptions.

Dalam hal ini, budaya organisasi terdiri dari tiga tingkat yaitu perilaku, kepercayaan dan nilai serta asumsi-asumsi dasar.

Menurut Stephen P. Robbins (2002:596), Organisasi memiliki budaya yang sama di tingkat perusahaan atau *dominant culture* dan tingkat departemen atau *mini culture*:

"Dominant culture is expresses the core values tha are shared by a majority of the organization's members, subcultures is mini cultures within an organization typically defined by department designations and geographical sepation".

Definisi di atas menyatakan bahwa budaya dominan menunjukkan nilai-nilai inti yang dipegang oleh mayoritas anggota perusahaan, sedangkan minikultur menekankan kepada budaya yang dimiliki oleh masing-masing departemen di perusahaan tersebut.

Budaya organisasi atau perusahaan yang satu dengan perusahaan yang lainnya akan memiliki perbedaan, namun pada dasarnya organisasi atau perusahaan tersebut memiliki tipe atau model seperti yang dinyatakan oleh Hellriegel, Slocum, dan Woodman (1998:545) bahwa:

1) Organizations with a baseball team culture attract entrepreneur innovators, and risk takers and pay employees for what they produce

- 2) *Age and experience are valued in the club culture, reward seniority and provide stable, secure employment.*
- 3) *Organizations with an academy culture tend to hire recruits early-often directly from college-as organization with club culture.*
- 4) *The fortress culture is preoccupied with survival, promise little in the way of job security and have difficulty rewarding employees for good performance”*

Pendapat tersebut menjelaskan bahwa tipe-tipe budaya organisasi adalah organisasi dengan budaya tim baseball, budaya klub, budaya akademi dan organisasi benteng sebagai berikut:

- 1) Dimana pada sebuah Organisasi tim baseball menarik pengusaha, innovator, dan pengambilan untuk membayar pegawai mereka berdasarkan apa yang mereka hasilkan dalam bekerja.
- 2) Pada organisasi klub, biasanya memandang dari usia dan pengalaman sehingga penghargaan berdasarkan senioritas dan pekerjaan yang aman.
- 3) Pada organisasi akademi biasanya merekrut para mahasiswa yang baru lulus dari Universitas untuk dijadikan tenaga pengajar.
- 4) Pada organisasi benteng selalu berupaya untuk bertahan, menjanjikan sedikit keamanan dalam pekerjaan dan mengalami kesulitan dalam memberikan penghargaan kepada pegawai yang menunjukkan kinerja yang baik.

Dari pendapat di atas terlihat bahwa budaya dominan menunjukkan nilai- nilai inti yang dipegang oleh mayoritas anggota organisasi, subkultur adalah minikultur. Budaya di definisikan sebagai aturan organisasi dan pemisahan secara geografis.

Budaya perusahaan memberikan manfaat bagi manajemen yaitu memudahkan mereka memprediksi perilaku pegawai dengan strategi tertentu seperti yang dinyatakan oleh Wimalasiri (1991:39) dalam *The Journal of The Singapore Institute of Management* bahwa:

Culture is important to strategic management because it provides a set of common values for setting priorities and on how things are accomplished. A strong culture makes it easier to predict the behavior of people with respect to certain strategies.

Berdasarkan definisi di atas, pada umumnya budaya organisasi menunjukkan satu kesamaan pemahaman bahwa budaya organisasi yang merupakan gaya dan cara hidup dari suatu organisasi merupakan pencerminan dari nilai-nilai atau kepercayaan yang selama ini berlaku dan dianut oleh seluruh anggota organisasi, dan diterima sebagai nilai-nilai yang harus dipertahankan dan diturunkan kepada setiap anggota baru. Nilai-nilai tersebut digunakan sebagai pedoman bagi setiap anggota selama mereka berada dalam lingkungan organisasi untuk dapat mengatasi masalah adaptasi eksternal dan integrasi internal dan dapat dianggap sebagai ciri khas yang membedakan sebuah perusahaan dengan perusahaan lainnya.

C) Karakteristik Budaya Organisasi

Untuk melihat ukuran kuat atau tidaknya budaya organisasi dapat memberikan suatu kontribusi bagi satuan unit kerja dalam organisasi adalah dengan mengukur tingkat penerimaan anggota organisasi terhadap ciri-ciri atau karakteristik budaya organisasi, dan bukan

melihat apa yang disukai atau tidak disukai oleh anggota organisasi tersebut.

Schein (Kolb, Rubin, dan Osland, 1991: 102) mengatakan bahwa mengukur budaya organisasi berarti melihat "kekuatan" dan "jumlah" budaya tersebut. Kekuatan atau jumlah budaya tersebut dapat dijelaskan dalam dua terminologi, yaitu (a) *homoginitas* dan *Stabilitas* dari anggota kelompok, (b) panjang dan indensitas pengalaman yang telah ditanggung bersama oleh anggota kelompok.

Mowday, Porter dan Steers (1982 :87) mengatakan bahwa: " Membina kekohesifan, kesetian dan komitmen organisasi mengurangi kecendrungan karyawan untuk meninggalkan organisasi itu". Menurut Luthans (2007: 115) karakteristik penting budaya organisasi mencakup sebagai berikut:

- 1) Keteraturan perilaku yang dijalankan, seperti pemakaian bahasa atau terminologi yang sama;
- 2) Norma, seperti standar perilaku yang ada pada suatu organisasi atau komunitas;
- 3) Nilai yang dominan, seperti mutu produk yang tinggi, efiseinsi yang tinggi;
- 4) Filosofi, seperti kebijakan bagaimana pekerja diperlakukan;
- 5) Aturan, seperti tuntunan bagi pekerja baru untuk bekerja didalam organisasi;
- 6) Iklim organisasi, seperti cara para anggota organisasi berinteraksi dengan pelanggan internal dan eksternal atau pengaturan tata letak bekerja (secara fisik);

Menurut O'reilly III, Chatrman dan Caldwell (1991 : 35) mengemukakan tujuh karakteristik primer yang bersama-sama, menangkap hakekat dari budaya organisasi, yaitu:

- a) Inovasi dan pengambilan resiko, sejauh mana para karyawan didorong agar inovatif dan mengambil resiko.
- b) Perhatian terhadap detail, sejauh mana para karyawan diharapkan memperlihatkan presisi (kecamasan), analisis, dan perhatian terhadap detail.
- c) Orientasi hasil, sejauh mana manajemen memusatkan perhatian terhadap pada hasil.
- d) Orientasi orang, sejauh mana keputusan manajemen memperhitungkan dampak hasil-hasil pada orang-orang didalam organisasi itu.
- e) Orientasi tim, sejauh mana kegiatan kerja diorganisasikan berdasar tim, bukannya berdasar individu.
- f) Keagresifan, sejauh mana orang-orang itu agresif dan kompetitif dan bukannya santai-santai.
- g) Kemantapan, sejauh mana kegiatan organisasi menekankan dipertahankannya status quo bukannya pertumbuhan.

Setiap budaya organisasi menunjukkan ciri-ciri atau karakteristik tertentu berskala organisasi yang bersifat homogen (sama). Semua budaya ini harus dipahami dan dipadukan, jika organisasi itu ingin bekerja efektif.

Sedangkan menurut Manan (1989) ada tujuh karakteristik budaya dasar yang bersifat universal yaitu:

- a) Kebudayaan itu dipelajari bukan bersifat instingtif;
- b) Kebudayaan itu ditanamkan;

- c) Kebudayaan itu bersifat gagasan (ideational), kebiasaan-kebiasaan kelompok yang dikonsepsikan atau diungkapkan sebagai norma-norma ideal atau pola perilaku;
- d) Kebudayaan itu sampai pada suatu tingkat memuaskan individu, memuaskan kebutuhan biologis dan kebutuhan ikutan lainnya;
- e) Kebudayaan itu bersifat integratif;
- f) Selalu ada tekanan ke arah konsistensi dalam setiap kebudayaan;
- g) Kebudayaan itu dapat menyesuaikan;

Struktur Organisasi Birokrasi

Pengorganisasian merupakan proses yang menghubungkan orang-orang secara efektif, sehingga mereka dapat bekerja sama dan dengan demikian memperoleh tujuan tertentu. Hasil pengorganisasian adalah struktur organisasi. Definisi menurut Robbins (1994:6), menyatakan struktur organisasi menetapkan bagaimana tugas akan dibagi, siapa melapor kepada siapa, serta mekanisme koordinasi yang formal dan pola interaksi yang akan diikuti.

Konsep the old public administration yang dicetuskan oleh Wilson dalam Thoha (2008) menyatakan bahwa pemerintah perlu memiliki sistem administrasi pelayanan publik mengikuti model bisnis yakni mempunyai eksekutif otoritas, pengendalian, dan yang amat penting adalah mempunyai struktur organisasi hierarki agar pelaksanaan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi dapat dilakukan dengan efisien.

Weber dalam Robbins (2002) telah mengembangkan sebuah model struktural sebagai alat yang paling efisien bagi organisasi untuk mencapai tujuannya. Struktur ideal ini dinamakan birokrasi. Birokrasi

dicirikan dengan adanya pembagian kerja, sebuah hierarki wewenang yang jelas, prosedur seleksi yang formal, peraturan yang rinci, serta hubungan yang tidak didasarkan atas hubungan pribadi.

Sejalan dengan pendapat Weber mengenai hubungan antara efisiensi dan struktur organisasi, Mohamad (2003) mengemukakan beberapa permasalahan dalam pola penyelenggaraan pelayanan publik antara lain :

- a. Kurang responsif. Kondisi ini terjadi pada hampir semua tingkatan unsur pelayanan, mulai pada tingkatan petugas pelayanan sampai dengan tingkatan penanggung jawab instansi. Respon terhadap berbagai keluhan, aspirasi, maupun harapan masyarakat seringkali lambat atau bahkan diabaikan sama sekali.
- b. Kurang informatif. Berbagai informasi yang seharusnya disampaikan kepada masyarakat, lambat atau bahkan tidak sampai kepada masyarakat.
- c. Kurang accessible. Berbagai unit pelaksana pelayanan terletak jauh dari jangkauan masyarakat, sehingga menyulitkan bagi mereka yang memerlukan pelayanan tersebut.
- d. Kurang koordinasi. Berbagai unit pelayanan yang terkait satu dengan lainnya sangat kurang berkoordinasi. Akibatnya, sering terjadi tumpang tindih ataupun pertentangan kebijakan antara satu instansi pelayanan dengan instansi pelayanan lain yang terkait.
- e. Birokratis. Pelayanan pada umumnya dilakukan melalui proses yang terdiri dari berbagai level, sehingga menyebabkan penyelesaian pelayanan terlalu lama. Dalam kaitan dengan penyelesaian masalah pelayanan, kemungkinan staf pelayanan untuk dapat menyelesaikan masalah sangat kecil, dan dilain pihak kemungkinan

masyarakat untuk bertemu dengan penanggung jawab pelayanan, dalam rangka menyelesaikan masalah yang terjadi ketika pelayanan diberikan, juga sangat sulit. Akibatnya, berbagai masalah pelayanan memerlukan waktu yang lama untuk diselesaikan.

- f. Kurang mau mendengar keluhan/saran/aspirasi masyarakat. Umumnya aparat pelayanan kurang memiliki kemauan untuk mendengar keluhan/saran/aspirasi dari masyarakat. Akibatnya, pelayanan dilaksanakan dengan apa adanya tanpa ada perbaikan dari waktu ke waktu.
- g. Inefisiensi. Berbagai persyaratan yang diperlukan seringkali tidak relevan dengan pelayanan yang diberikan.

Jika dilihat dari sisi kelembagaan, lanjut Mohamad (2003) kelemahan utama terletak pada desain organisasi yang tidak dirancang khusus dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat, penuh dengan hierarki yang membuat pelayanan menjadi berbelit-belit, dan tidak terkoordinasi. Kecenderungan untuk melaksanakan dua fungsi sekaligus, fungsi pengaturan dan fungsi penyelenggaraan, masih sangat kental dilakukan oleh pemerintah, yang juga menyebabkan pelayanan publik menjadi tidak efisien.

Mengenai desain organisasi, Mintzberg (1993) menyatakan bahwa setiap organisasi mempunyai 5 bagian dasar yang dapat didefinisikan, yaitu :

- a. The operating core. Para pegawai yang melaksanakan pekerjaan dasar yang berhubungan dengan produksi dari produk dan jasa.

- b. The strategic apex. Manajer tingkat puncak, yang diberi tanggung jawab keseluruhan untuk organisasi itu.
- c. The middle line. Para manajer yang menjadi penghubung operating core dengan strategic apex.
- d. The technostructure. Para analis yang mempunyai tanggung jawab untuk melaksanakan bentuk standarisasi tertentu dalam organisasi
- e. The support staff. Orang-orang yang mengisi unit staf, yang memberi jasa pendukung tidak langsung kepada organisasi.

Sejalan dengan tuntutan masyarakat akan peningkatan kualitas pelayanan publik maka peran technostructure dalam menciptakan prosedur standarisasi pekerjaan menjadi sangat penting. Organisasi publik serentak menciptakan trend Standard Operating Procedures untuk meningkatkan kinerjanya di mata masyarakat. Mereka semua menyangkutkan diri pada proses kerja yang distandarisasi untuk koordinasi dan kontrol.

Menurut Robbins (2002) dominasi peran technostructure menciptakan struktur birokrasi mesin, dengan karakteristik :

- a. mempunyai tugas operasi rutin sangat tinggi,
- b. peraturan yang sangat diformalisasi,
- c. tugas yang dikelompokkan kedalam departemen-departemen fungsional,
- d. wewenang yang disentralisasikan,
- e. pengambilan keputusan yang mengikuti rantai komando dan
- f. sebuah struktur administrasi rumit dengan perbedaan tajam antara aktivitas lini dan staf.

Dukungan terhadap perlunya standarisasi dalam pelayanan publik diberikan oleh Salomo (2008), yang mengatakan bahwa buruknya pelayanan publik di Indonesia antara lain disebabkan ketiadaan perangkat hukum yang mengatur standarisasi pelayanan publik yang harus dipenuhi pemerintah. Pendapat senada dikemukakan oleh Mohamad (2003), untuk mengatasi masalah-masalah pelayanan publik dapat ditempuh dengan cara antara lain sebagai berikut :

- a. Penetapan Standar Pelayanan. Standar pelayanan memiliki arti yang sangat penting dalam pelayanan publik. Standar pelayanan merupakan suatu komitmen penyelenggara pelayanan untuk menyediakan pelayanan dengan suatu kualitas tertentu yang ditentukan atas dasar perpaduan harapan-harapan masyarakat dan kemampuan penyelenggara pelayanan. Penetapan standar pelayanan yang dilakukan melalui proses indentifikasi jenis pelayanan, identifikasi jenis pelayanan, identifikasi pelanggan, identifikasi harapan pelanggan, perumusan visi dan misi pelayanan, analisis proses dan prosedur, sarana dan prasarana, waktu dan biaya pelayanan. Proses ini tidak hanya akan memberikan informasi mengenai standar pelayanan yang harus ditetapkan, tetapi juga informasi mengenai kelembagaan yang mampu mendukung terselenggaranya proses manajemen yang menghasilkan pelayanan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Informasi lain yang juga dihasilkan adalah informasi mengenai kuantitas dan kompetensi-kompetensi sumber daya manusia yang dibutuhkan serta distribusi beban tugas pelayanan yang akan ditangani.
- b. Pengembangan Standard Operating Procedures. Untuk memastikan bahwa proses pelayanan dapat berjalan secara konsisten diperlukan

adanya Standard Operating Procedures. Dengan adanya Standard Operating Procedures, maka proses pengolahan yang dilakukan secara internal dalam unit pelayanan dapat berjalan sesuai dengan acuan yang jelas, sehingga dapat berjalan secara konsisten.

- c. Pengembangan Survey Kepuasan Pelanggan. Untuk menjaga kepuasan masyarakat, maka perlu dikembangkan suatu mekanisme penilaian kepuasan masyarakat atas pelayanan yang telah diberikan oleh penyelenggara pelayanan publik. Dalam konsep manajemen pelayanan, kepuasan pelanggan dapat dicapai apabila produk pelayanan yang diberikan oleh penyedia pelayanan memenuhi kualitas yang diharapkan masyarakat. Oleh karena itu, survey kepuasan pelanggan memiliki arti penting dalam upaya peningkatan pelayanan publik.
- d. Pengembangan Sistem Pengelolaan Pengaduan. Pengaduan masyarakat merupakan satu sumber informasi bagi upaya-upaya pihak penyelenggara pelayanan untuk secara konsisten menjaga pelayanan yang dihasilkannya sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Oleh karena itu perlu didesain suatu sistem pengelolaan pengaduan yang dapat secara efektif dan efisien mengolah berbagai pengaduan masyarakat menjadi bahan masukan bagi perbaikan kualitas pelayanan.

Kepemimpinan Birokrasi

Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan salah satu aset yang tidak ternilai harganya bagi setiap organisasi karena dapat memberikan kontribusi yang berarti kepada satuan kerja secara efektif dan efisien. Oleh karena itu bagaimana cara untuk mengembangkan, memelihara,

dan meningkatkan kinerja pegawai merupakan salah satu faktor yang perlu diperhatikan bagi setiap organisasi. Demikian pula didalam perubahan lingkungan yang strategik (*politik, ekonomi, sosial, teknologi, dll*) maka perlu dituntut adanya kemampuan aparatur pemerintahan yang profesional dalam menjalankan tugasnya.

Seiring dari pada itu dengan berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi serta tuntutan arus globalisasi, maka dituntut pula adanya sumber daya aparatur yang kapabel (*capable*), yakni aparatur yang dapat bekerja secara efisien, efektif, produktif, dan memiliki pengetahuan dan keterampilan yang tidak kadaluarsa yang pada akhirnya mampu menampilkan kinerja yang memuaskan.

Namun dilema yang sering terjadi pada birokrasi pemerintah saat ini adalah adanya tanggapan masyarakat terhadap kinerja aparatur pemerintah yang belum menunjukkan kapabilitas yang tinggi serta tidak profesional dalam menjalankan tugasnya. Hal ini dapat dilihat melalui berbagai penyimpangan yang terjadi dalam birokrasi yang semakin buruk serta berakibat pada tingkat kepercayaan (*trust*) masyarakat terhadap birokrasi menurun.

Disamping itu, kendala yang dihadapi oleh Pemda dalam rangka peningkatan kinerja aparatur saat ini adalah disebabkan inovasi dan kreativitas aparat birokrasi masih relatif rendah. Hal ini dapat dilihat dari kondisi riil yang ada yakni manakala pimpinan melakukan tugas (dinas) luar, maka ada anggapan bahwa tugas dan tanggungjawab yang ada dapat ditunda pelaksanaannya atau dengan kata lain selalu menunggu pimpinan kembali untuk meminta petunjuk dan pengarahannya. Dengan kondisi demikian maka proses pengurusan yang ada di birokrasi akan berjalan tidak sebagaimana mestinya.

Kendala yang perlu mendapat perhatian untuk menghadapi isu yang berkembang diatas serta untuk mewujudkan kinerja aparatur yang baik setidaknya-tidaknya dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor yang mempengaruhinya, antara lain adalah faktor kepemimpinan, budaya yang berkembang didalam organisasi, serta struktur maupun mekanisme kerja yang ada didalam organisasi tersebut.

Kalau kita amati dari beberapa faktor yang telah dikemukakan diatas, maka faktor kepemimpinan mempunyai pengaruh yang besar terhadap kinerja yang akan dicapai oleh aparatur. Sebab didalam organisasi apapun bentuknya baik besar maupun kecil pasti memerlukan seorang pemimpin. Oleh karena itu pemimpin yang baik dapat menjadi panutan atau teladan bagi bawahan dalam bekerja dan sekaligus dapat memberikan motivasi dan semangat kerja didalam organisasi.

Seorang pemimpin didalam organisasi formal disamping harus dipatuhi oleh bawahannya ia juga harus memiliki prestasi lebih agar dapat memperkuat kepatuhan bawahan terhadap dirinya. Potensi lebih ini dapat berupa kewibawaan pribadi maupun berupa kelebihan pengetahuan atau kecakapan terutama yang menyangkut bidang tugasnya, kemampuan ini sering disebut *managerial skill*. Penerapan kekuasaan, kewibawaan, dan *managerial skill* akan terlihat dari gaya ataupun perilaku kepemimpinan yang dirasakan oleh bawahannya.

Pada dasarnya kegiatan manusia secara bersama-sama membutuhkan pemimpin. Keberhasilan dan kegagalan sebuah organisasi dalam menjalankan misinya sangat tergantung kepada tanggung-jawab dari seorang pemimpin. Untuk itu kepemimpinan dapat diartikan sebagai sebuah aktivitas untuk mempengaruhi orang-orang agar diarahkan

mencapai suatu tujuan organisasi Terry (dalam Thoha, 2001:227). Lebih lanjut Thoha (1993:2) mengemukakan bahwa seorang pemimpin apapun wujudnya, dimanapun letaknya akan selalu mempunyai beban untuk mempertanggung jawabkan kepemimpinannya.

Didalam menjelaskan arti kepemimpinan ini Henry (dalam Kartono,2003:33) berpendapat bahwa "Pemimpin dalam arti luas ialah seorang yang memimpin, dengan jalan memperkarsai tingkah laku sosial dengan mengatur, mengarahkan, mengorganisir atau mengontrol usaha/upaya orang lain, atau melalui prestise, kekuasaan atau posisi. Sedangkan dalam pengertian yang terbatas, pemimpin ialah seorang yang membimbing, memimpin dengan bantuan kualitas-kualitas persuasifnya, dan ekseptansi/penerimaan secara sukarela oleh pengikutnya.

Dalam kehidupan bermasyarakat, dimanapun tempatnya selalu memerlukan seorang pemimpin untuk tercapainya tujuan dan kelompok, organisasi atau masyarakat secara baik dan lancar. Secara etimologis kepemimpinan menurut Syafi'ie (2003:1) dapat diartikan sebagai berikut :

- 1) Berasal dan kata dasar "Pimpin" (dalam bahasa inggris "lead), berarti bimbing atau tuntun, dengan begitu di dalamnya ada dua pihak yaitu yang dipimpin(umat) dan yang memimpin (imam).
- 2) Setelah ditambah awalan "pe" menjadi pemimpin (dalam bahasa inggris "leader") berarti orang yang mempengaruhi pihak lain melalui proses kewibawaan komunikasi sehingga orang lain tersebut bertindak sesuatu dalam mencapai tujuan.

- 3) Apabila ditambah akhiran "an" menjadi "pimpinan" artinya orang yang mengepalai. Antara pemimpin dengan pimpinan dapat dibedakan, yaitu pimpinan (kepala) cenderung lebih otokratis, sedangkan pemimpin (ketua) cenderung lebih demokratis.
- 4) Setelah dilengkapi dengan awalan "ke" menjadi "kepemimpinan" (dalam bahasa Inggris "leadership") berarti kemampuan dan kepribadian seseorang dalam mempengaruhi serta membujuk pihak lain agar melakukan tindakan pencapaian tujuan bersama, sehingga dengan demikian yang bersangkutan menjadi awal struktur dan pusat proses kelompok.

Beberapa pakar telah memberikan definisi yang berbeda tentang kepemimpinan, antara lain yang dikutip Syafi'ie (2003:2) sebagai berikut :

- 1) Menurut C. N Cooley (1902) menyatakan bahwa "*The leader is always the nucleus or tendency, and on the other hand, all social movement, closely examined will be found to consist of tendencies having such nucleus.* (Maksudnya, pemimpin itu selalu merupakan titik pusat dan suatu kecenderungan, dan pada kesempatan lain, semua gerakan sosial kalau diamati secara cermat akan ditemukan kecenderungan yang memiliki titik pusat)."
- 2) Menurut Ordway (1929) : *Leadership as a combination of traits which enables an individual to induce others to accomplish a given task* (Maksudnya, kepemimpinan sebagai perpaduan perangai yang memungkinkan seseorang mampu mendorong pihak lain menyelesaikan tugasnya).

- 3) Menurut Cleeton dan Mason (1934) *Leadership indicates the ability to influence men and secure result through emotional appeals rather than through the exercise of authority.* (Maksudnya, kepemimpinan menunjukkan kemampuan mempengaruhi orang-orang dan mencapai hasil melalui himbauan emosional dan ini lebih baik dibandingkan melalui penggunaan kekuasaan).
- 4) Menurut P. Pigors (1935) : *Leadership is a process of mutual stimulation which by the successful interplay of individual differences, controls human energy in the pursuit of common cause.* (Maksudnya kepemimpinan adalah suatu proses saling mendorong melalui keberhasilan interaksi dan perbedaan-perbedaan individu, mengontrol daya manusia dalam mengejar tujuan bersama).
- 5) Menurut Giroth (2004:116) : "Kepemimpinan adalah kiat yang berupa kemampuan seseorang kepala dalam berusaha mencapai tujuan organisasi melalui dirinya sendiri ". Dalam bukunya yang berjudul *Pemimpin dan Kepemimpinan*, Kartini Kartono (2003:48) mengemukakan mengenai kepemimpinan itu adalah sebagai berikut :
 - a) Kepemimpinan itu spesifik khas, diperlukan bagi situasi khusus sebab dalam kelompok yang melakukan aktivitas-aktivitas tertentu dan juga punya tujuan tertentu serta peralatan khusus.
 - b) Pada umumnya pemimpin itu juga memiliki sifat superior, melebihi kawan-kawan lainnya atau melebihi para pengikutnya. Paling sedikit dia harus memiliki superioritas

dalam satu atau dua kemampuan/ keahlian, sehingga kepemimpinannya bisa berwibawa.

- 6) Menurut Kartini Kartono (2003:3) mengemukakan bahwa seorang pemimpin dapat dipahami sebagai : Sebagai pribadi yang memiliki kecakapan dan kelebihan, khususnya kecakapan dan kelebihan disuatu bidang, sehingga dia akan mampu mempengaruhi orang lain untuk bersama-sama melakukan aktivitas tertentu, demi pencapaian satu atau beberapa tujuan. Jadi pemimpin itu seorang yang memiliki satu atau beberapa kelebihan sebagai predisposisi (bakat yang dibawa sejak lahir), dan merupakan kebutuhan dan satu situasi/zamam, sehingga dia mempunyai kekuasaan dan kewibawaan untuk menggairahkan dan membimbing bawahannya, dan mampu menggerakkan bawahannya ke arah tujuan tertentu.

Menurut Pamudji (2001:16) : mengemukakan bahwa pemimpin berasal dari kata leadership, yang dalam pengertian mempunyai ciri sebagai berikut:

- 1) Kepemimpinan penekanannya mengarah kepada kemampuan individu yaitu kemampuan dari seorang pemimpin itu ;
- 2) Kepemimpinan adalah kualitas hubungan atau interaksi antar si pemimpin dan pengikut pada situasi tertentu ;
- 3) Kepemimpinan menggantungkan diri pada sumber-sumber yang ada pada dirinya, baik kemampuan maupun kesanggupan untuk mencapai tujuan tertentu;
- 4) Kepemimpinan diarahkan untuk mewujudkan keinginan si pemimpin walaupun akhirnya kepada tujuan organisasi ; dan

- 5) Kepemimpinan bersifat hubungan personal yang berpusat pada diri si pemimpin, pengikut dan situasi.

Dari beberapa pendapat para ahli di atas, penulis menarik kesimpulan bahwa kepemimpinan merupakan seni seseorang yang memimpin orang atau kelompok dalam usaha mencapai tujuan organisasi /bersama atau bahkan tujuan pemimpin itu sendiri melalui proses kerja sama yang baik diantara keduanya.

Menurut Robins (2002:24) mengatakan ada empat pendekatan terhadap teori kepemimpinan, diantaranya yaitu: Teori Atribusi Kepemimpinan, Teori Kepemimpinan Karismatik, Teori Kepemimpinan Visioner, dan Teori Kepemimpinan Transaksional versus Kepemimpinan Transformasional. Menurut teori atribusi kepemimpinan mengatakan bahwa kepemimpinan semata-mata suatu atribusi yang dibuat seorang bagi individu-individu lain. Sedangkan didalam teori kepemimpinan karismatik dimana para pengikut membuat atribusi dari kemampuan kepemimpinan yang heroik atau luar biasa bila mereka mengamati perilaku-perilaku tertentu. Selanjutnya dalam teori kepemimpinan visioner dimana pemimpin berkemampuan untuk menciptakan dan mengartikulasikan suatu visi yang atraktif, terpecaya, realistik tentang masa depan suatu organisasi atau unit organisasi. Dalam kepemimpinan Transaksional dimana pemimpin yang memandu atau memotivasi pengikut mereka dalam arah tujuan yang ditegakkan dengan memperjelas peran dan aturan tugas, sedangkan dalam pemimpin transformasional dimana pemimpin memberikan pertimbangan dan ransangan intelektual yang diindividualkan, dan yang memiliki karisma.

Mengingat besarnya arti kepemimpinan dalam organisasi, maka seorang pemimpin harus mampu dan dapat memainkan peranannya, pemimpin harus mampu menggali potensi-potensi yang ada pada dirinya dan memanfaatkannya didalam unit organisasi. Hal ini sesuai yang dikemukakan oleh Henry Mintzberg bahwa ada tiga peran utama yang dimainkan oleh setiap manajer dimanapun letak hirarkinya, peran tersebut meliputi: Peran Hubungan Antar Pribadi (*Interpersonal Role*), Peran yang Berhubungan dengan Informasi (*Informational Role*), dan Peran Pembuat Keputusan (*Decisional Role*) (lihat Thoha, 2001: 232-240).

Jadi seseorang baru dapat dikatakan pemimpin apabila ia dapat mempengaruhi orang lain untuk melakukan tindakan-tindakan atau melakukan kegiatan dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu meskipun tidak ada ikatan-ikatan yang formal dalam organisasi.

Salah satu cara untuk menilai suksesnya atau gagalannya pemimpin dalam memimpin antara lain dapat dilakukan dengan mengamati dan mencatat sifat-sifat dan kualitas/mutu prilakunya yang dipakai sebagai kriteria untuk menilai kepemimpinannya. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Sugandha (1986:70) sebagai berikut :

“Seorang pemimpin memiliki sifat-sifat unggul sehingga mampu menempatkan diri pada posisinya secara efektif terhadap segala hubungan yang terjadi antara sesama anggota atau antara kelompok. Masalah-masalah yang dihadapi serta kondisi dan situasi organisasi yang dipimpinnya. Oleh karena itu dalam usaha mempengaruhi orang-orang yang dipimpin agar bersedia melaksanakan tugas pekerjaan dengan sebaik-baiknya. Tidak mustahil apabila tiap-tiap pemimpin mempunyai gaya atau cara tersendiri dalam memimpin atau mendorong bawahannya” .

Adanya hubungan yang baik antara atasan dan bawahan dinilai merupakan keberhasilan dari pimpinan seperti yang dikemukakan oleh Demock dan Koeng (dalam Siagian,1983:15) mengatakan bahwa hubungan antara manusia (human relation) dapat dijabarkan sebagai berikut :

- 1) Mengetahui hubungan tugasnya
- 2) Peka terhadap perubahan lingkungan
- 3) Melakukan "*human relation*".
- 4) Melakukan hubungan kerja (komunikasi) dengan baik kedalam dan keluar.
- 5) Melakukan koordinasi
- 6) Mengambil keputusan
- 7) Mengadakan hubungan dengan masyarakat.

Dalam menjelaskan sifat kepemimpinan, Davis (dalam Thoha, 2001) juga menjelaskan empat sifat umum yang dimiliki oleh pemimpin dalam kepemimpinannya yakni :

- a. Kecerdasan, yakni tingkat kecerdasan yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan bawahannya
- b. Kedewasaan dan keleluasaan hubungan sosial, yakni tingkat emosi yang stabil dan mempunyai perhatian yang luas terhadap aktifitas sosial, mempunyai keinginan menghargai dan dihargai.
- c. Motivasi diri dan dorongan berprestasi
- d. Sikap hubungan kemanusiaan, yakni mau mengakui dan menghormati harga diri para pengikutnya dan mau berpihak kepada mereka.

Dari uraian diatas, maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa keberadaan seorang pemimpin sangat dibutuhkan untuk mengkoordinir seluruh aktifitas kelompok suatu organisasi, terlebih organisasi birokrasi Pemerintahan dalam pengembangan sumber daya manusia yang lebih profesional dalam menjalankan tugasnya.

Dari luasnya cakupan tentang pengertian kepemimpinan di dalam organisasi, maka tidak lepas dari gaya yang dapat ditunjukkan oleh sipemimpin. Karena berhasil dan tidanya sebuah organisasi dirasa sangat tergantung dari gaya kepemimpinan seseorang dalam memimpin.

Secara umum gaya dari kepemimpinan dapat digolongkan kedalam dua kategori, yaitu gaya kepemimpinan otokratis dan gaya demokratis. Gaya Kepemimpinan otokratis dipandang sebagai gaya yang berdasarkan atas kekuatan posisi dan penggunaan otokritas, sedangkan gaya kepemimpinan demokratis dikaitkan dengan kekuatan personal dan keikutsertaan para pengikutnya dalam proses pemecahan masalah dan pengambilan keputusan (Thoha,2001: 265-166).

Lebih lanjut Thoha (2002) membagi model gaya ini menjadi dua yakni gaya yang efektif dan gaya yang tidak efektif. Gaya yang efektif dibagi menjadi empat yaitu :

- a. Eksekutif, yaitu memberikan perhatian kepada tugas-tugas pekerjaan dan hubungan kerja, biasanya gaya ini disebut dengan gaya motivator yang baik, mau menetapkan standar kerja yang tinggi, mengenal perbedaan antar individu, dan keinginan mempergunakan kerja tim dalam manajemen.

- b. Pencinta pengembangan (*developer*), yakni memberikan perhatian yang maksimum terhadap hubungan kerja, dan perhatian minimum terhadap tugas-tugas pekerjaan
- c. Otokratis yang baik hati (*Benevolent autocrat*), yakni memberikan perhatian maksimum kepada tugas, dan perhatian minimum terhadap hubungan kerja
- d. Birokrat, yakni gaya yang memberikan perhatian yang minimum baik terhadap tugas maupun terhadap hubungan kerja. Pada gaya ini pemimpin sangat tertarik kepada peraturan-peraturan dan menginginkan memeliharanya dan mengontrol situasi secara teliti.

Selanjutnya gaya yang tidak efektif dalam kepemimpinan dapat dilihat antara lain:

- a) Pencinta kompromi (*Compromiser*), yakni gaya yang memberikan perhatian yang besar terhadap tugas dan hubungan kerja dalam suatu situasi yang menekankan pada kompromi.
- b) Missionari, yakni gaya yang memberikan penekanan yang maksimum pada orang-orang dan hubungan kerja, tetapi memberikan perhatian yang minimum terhadap perilaku yang tidak sesuai.
- c) Otokrat, gaya seperti ini tidak mempunyai kepercayaan kepada orang lain, tidak menyenangkan dan hanya tertarik kepada jenis pekerjaan yang segera selesai

- d) Lari dari tugas (Deserter), gaya yang sama sekali tidak memberika perhatian baik kepada tugas maupun pada hubungan kerja, pemimpin seperti ini hanya bersifat pasif.

Dalam menjelaskan gaya pemimpin dalam organisasi, maka tidak lepas dari prilaku yang ditunjukkan oleh pemimpin itu sendiri. Untuk itu (Thoah,2001:178) menjelaskan dua hal besar prilaku yang dilakukan oleh pemimpin terhadap bawahannya yakni; prilaku mengarahkan dan prilaku mendukung. Prilaku mengarahkan dapat dirumuskan sebagai sejauhmana seorang pemimpin melibatkan kedalam komunikasi satu arah, sedangkan prilaku mendukung adalah sejauhmana seorang pemimpin melibatkan dirinya dalam komunikasi dua arah, misanya mendengar, menyediakan dukungan dan dorongan, memudahkan interaksi, dan melibatkan para pengikut dalam pengambilan keputusan.

Dari uraian diatas maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa keberadaan dari seorang pemimpin sangat dibutuhkan untuk mengkoordinir seluruh aktifitas unit organisasi pemerintahan serta mengarahkan pegawai dalam melaksanakan aktifitasnya, sehingga pada akhirnya dapat pula menciptakan dan/atau menghambat profesionalisme dari sumber daya aparatur dalam organiasasi itu sendiri. Seperti yang dikatakan oleh Kartono (2002:81) mengatakan bahwa "Fungsi kepemimpinan ialah : memandu, menuntun, membimbing, membangun, memberi atau membangunkan motivasi-motivasi kerja, mengemudikan organisasi, menjalin jaringan-jaringan komunikasi yang baik; memberikan supervisi/pengawasan yang efesien, dan membawa

para pengikutnya kepada sasaran yang ingin dituju, sesuai dengan ketentuan waktu dan perencanaan”.

Tentu, semua pimpinan birokrasi harus menjadi pemimpin menuju ke arah puncak itu. Ketika pemimpin sudah menyadarinya, ia serta merta perlu untuk menerjemahkannya dalam gagasan dan tindakannya sehari-hari. Sekaligus, ia harus merasa bahwa ia perlu mendorong staf/bawahannya untuk juga menjadi agen-agen perubahan.

Ada empat hal penting yang perlu dimiliki oleh seorang pemimpin (Abubakar, 2013). Bila keempat hal ini dimiliki, pemimpin akan mendapatkan kekuatan dari dalam diri untuk menjadi agen perubahan. Juga, ia akan memperoleh dukungan dari staf dan kolega, termasuk klien dalam menyelesaikan tugas yang diemban. Pertama, seorang pemimpin sebagai agen perubahan harus memiliki keyakinan bahwa ia mampu menjadi penggerak sekaligus pendorong pemecahan masalah yang dihadapi. Dalam konteks birokrasi, pemimpin seperti ini yakin bahwa instansinya *lah* yang mampu mengatasi persoalan dan melakukan perubahan, karena instansinya *lah* milik negeri ini.

Kedua, pemimpin sebagai agen perubahan senantiasa memberikan keteladanan bagi staf/bawahan. Keteladanan juga berarti konsekuen dan mau memberikan pengorbanan untuk kepentingan yang lebih besar. Keteladanan ini perlu datang dari dalam diri pemimpin. Bila pemimpin telah menjadi teladan, dipastikan sebagian atau bahkan semua staf terilhami untuk mengikuti perilaku yang baik itu. Jika pemimpin menjadi teladan dari perwujudan sikap profesional, berintegritas dan akuntabel, staf atau bawahan akan malu untuk berti

tidak berlawanan dengan sikap yang ingin dianut. Tanpa contoh yang baik, kepemimpinan tak akan mungkin berhasil.

Ketiga, pemimpin sebagai agen perubahan itu juga bekerja lebih keras daripada staf/bawahan. Dia bekerja sepenuh hati. Salah satu hal yang harus dilakukan adalah mendorong setiap staf/bawahan untuk selalu keluar dari zona nyaman (*comfort zone*) dan bekerja dalam zona persaingan (*competitive zone*). Sebab, pemimpin yang bekerja keras dalam zona persaingan pasti akan selalu menghasilkan inovasi dan prakarsa: baik yang lebih mempertajam kebijakan/program lama, maupun menghasilkan sesuatu yang memang baru dan menjawab kebutuhan. Keempat, tentu saja itu pemimpin yang berorientasi pada perubahan senantiasa konsisten melakukan semua hal yang baik. Ia tetap bersemangat melakukannya di awal, tengah maupun akhir proses.

Semua pimpinan harus berniat dan yakin mampu melakukan yang terbaik, meski di masa lalu ia belum memiliki *track record* yang baik dalam memimpin. Sebab, tak semua pemimpin itu lahir sebagai orang baik.

A). Sifat-sifat Kepemimpinan

Upaya untuk menilai sukses atau gagalnya pemimpin itu antara lain dilakukan dengan mengamati dan mencatat sifat-sifat dan kualitas/mutu perilakunya, yang dipakai sebagai kriteria untuk menilai bahwa seorang pemimpin harus mempunyai sifat-sifat :

1. Energi jasmani dan mental (*Physical and nervous energy*)
2. Kesadaran tujuan dan arah (*A sense of purpose and direction*)
3. Antusiasme (*entusiasme*)

4. Keramahan dan kecintaan (*friendliness and direction*)
5. Integritas (*integrity, keutuhan, kejujuran, ketulusan*)
6. Penguasaan teknis (*technical mastery*)
7. Ketegasan dalam mengambil keputusan (*decisiveness*)
8. Kecerdasan (*intelligence*)
9. Keterampilan mengajar (*teaching skill*)
10. Kepercayaan (*fait*)

Lain halnya dengan Indarto (2003:8) yang mengutarakan tentang delapan pedoman bersikap dan bertingkah laku yang sebaiknya dianut oleh seorang pemimpin yang diambil dan ajarkan tentang kepemimpinan, disimbolkan oleh watak (Brata) dan delapan (Asta) benda-benda atau komponen alam raya, yaitu :

- 1) Watak Matahari, Matahari yang bersifat panas dan penuh energi memberi saran hidup. Artinya seorang pemimpin harus bisa memberi semangat, memberi energi dan memberi kehidupan yang layak pada setiap anak buahnya.
- 2) Watak Bulan, Bulan mempunyai wujud yang indah dan menerangi setiap gelapnya malam. Artinya seorang pemimpin harus bisa menyenangkan dan menerangi anak buahnya.
- 3) Watak Bintang, Bintang menjadi hiasan di waktu malam dan menjadi kompas bagi yang kehilangan arah. Artinya seorang pemimpin harus bisa menjadi teladan dan pedoman bagi anak buahnya.
- 4) Watak Angin, Bersifat mengisi setiap ruangan yang kosong. Artinya seorang pemimpin harus bisa menempatkan diri atau mau turun ke lapangan untuk menyelami kehidupan anak buahnya.

- 5) Watak Mendung, Bersifat wibawa dan saat berubah menjadi hujan dapat menghidupkan segala yang tumbuh. Artinya seorang pemimpin harus berwibawa tetapi dalam tindakan harus mempunyai manfaat bagi orang lain.
- 6) Watak Api, Bersifat tegak dan sanggup membakar apa saja yang bersentuhan dengannya. Artinya seorang pemimpin harus bertindak adil, mempunyai prinsip tetap dan tegas tanpa harus pandang bulu.
- 7) Watak Samudera, Bersifat luas dan rata. Artinya seorang pemimpin harus punya pandangan luas, sanggup menerima persoalan dan tidak boleh membenci seseorang.
- 8) Watak Bumi, mempunyai sifat sentosa dan suci. Artinya seorang pemimpin harus mempunyai budi pekerti yang baik, jujur, dan mau memberi kepada siapa saja yang telah berjasa.

Birokrasi sebagai ujung tombak pelaksana pelayanan birokrasi pemerintahan mencakup berbagai program-program pembangunan dan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah. Tetapi dalam kenyataannya, birokrasi yang dimaksudkan untuk melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan tersebut, seringkali diartikulasikan berbeda oleh masyarakat. Birokrasi di dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan diberi kesan adanya proses panjang dan berbelit-belit apabila masyarakat menyelesaikan urusannya berkaitan dengan pelayanan aparatur pemerintahan . Akibatnya, birokrasi selalu mendapatkan citra negatif yang tidak menguntungkan bagi perkembangan birokrasi itu sendiri.

B). Teknik Kepemimpinan

Masalah kepemimpinan selalu memberikan kesan dan daya tarik yang kuat bagi setiap orang yang membahasnya lebih dalam. Berhasilnya atau tidaknya suatu organisasi dalam mencapai tujuannya tersebut, banyak tergantung pada cara-cara yang dipergunakan oleh pimpinan dalam melaksanakan kepemimpinannya. Tumbuh kembangnya sebuah organisasi sangat dipengaruhi oleh kemampuan seorang pemimpin dalam memajemen seluruh unsur dalam organisasi itu. Bagian yang paling penting dalam sebuah organisasi adalah manusia selaku sumber daya utama.

Dalam organisasi inilah dibutuhkan kepemimpinan yang baik guna menggerakkan dan mengarahkan sumber daya manusia agar bekerja secara maksimal meskipun naluri daya nalar dan tingkat sensitifitas manusia tersebut sangat berbeda-beda. Dalam menggerakkan sumber daya manusia dibutuhkan teknik kepemimpinan yang sesuai dengan keadaan. Adapun teknik kepemimpinan menurut Pamudji 2001: 114 adalah sebagai berikut:

Adapun teknik-teknik kepemimpinan menurut Pamudji yaitu:

1) Teknik Pematangan atau Penyiapan Pengikut

Teknik ini dapat berupa teknik penerangan maupun propaganda. Teknik penerangan ini dimaksudkan untuk memberikan keterangan yang jelas dan faktual kepada orang-orang, sehingga mereka dapat memiliki keterangan yang jelas dan dalam mengenai sesuatu hal yang menyebabkan timbulnya kemauan untuk mengikuti pemimpin sesuai dengan rasa, hati dan akal mereka. Hal ini berbeda dengan teknik propaganda yang berusaha untuk memaksakan kehendak atau keinginan pemimpin,

bahkan kadang-kadang bagi pengikutnya tidak ada pilihan lain, dengan menggunakan ancaman-ancaman hukuman (sanksi-sanksi).

2) Teknik Human Relations

Proses atau rangkaian kegiatan memotivasi orang, yaitu keseluruhan proses pemberian motif (dorongan) agar orang mau bergerak. Dalam hal ini yang dapat dijadikan motif yaitu pemenuhan kebutuhan yang meliputi kebutuhan fisik (sandang, pangan, dan papan) serta kebutuhan psikologis seperti kebutuhan akan penghargaan, kebutuhan akan keamanan, kebutuhan untuk diikuti sertakan dan lain-lain. Dorongan-dorongan untuk memenuhi kebutuhan tersebut menyebabkan orang-orang bersedia mengikuti pemimpin yang diharapkan dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan tersebut.

3) Teknik menjadi teladan

Pemberian contoh yang baik dari pemimpin agar para bawahan dapat mengikuti sikapnya yang baik dalam bertindak. Dengan memberikan contoh-contoh yang baik, diharapkan orang-orang yang digerakkan mau mengikuti apa yang dilihat. Hakekat dari pemberian contoh ini diwujudkan dalam dua aspek, yaitu aspek negatif dalam bentuk larangan-larangan atau pantangan-pantangan dan aspek positif dalam bentuk anjuran-anjuran atau keharusan-keharusan berbuat.

4) Teknik Persuasi dan Pemberian Perintah

Teknik persuasif atau ajakan menunjukkan kepada suatu suasana dimana antara kedudukan pimpinan dengan bawahan tidak terdapat batasan-batasan yang jelas, sehingga pemimpin tidak

dapat menggunakan kekuatan dan kekuasaannya, sedangkan teknik pemberian perintah yaitu menyuruh orang yang diberi perintah untuk mematuhi yang memberi perintah melakukan sesuatu. Ketaatan terhadap perintah disebabkan karena wibawa pemimpin yang timbul karena pemimpin memiliki kelebihan-kelebihan disamping pemimpin tersebut diterima sebagai bagian dari mereka, dan mendapat kepercayaan juga karena adanya rasa patuh atas dasar hukum di kalangan pengikut.

5) Teknik Penggunaan Sistem Komunikasi yang cocok

Teknik penggunaan sistem komunikasi yang cocok yaitu menyampaikan suatu maksud atau keinginan kepada pihak lain baik dalam bentuk penerangan, persuasi, perintah dan sebagainya. dalam hal ini yang terpenting bahwa apa yang diinginkan pimpinan dalam memberikan perintah dapat dipahami dengan baik oleh bawahan, sehingga tidak terjadi kekeliruan dalam melaksanakan tugas. Biasanya komunikasi ini bersifat dua arah, yaitu dari pimpinan ke bawahan yang berisi perintah-perintah atau informasi-informasi dan dari bawahan ke atasan yang berisikan laporan-laporan dan saran-saran.

6) Teknik Penyediaan Fasilitas- Fasilitas

Jika sekelompok orang sudah siap untuk mengikuti ajakan pemimpin maka orang-orang tersebut harus diberi fasilitas-fasilitas dan kemudahan-kemudahan. Adapun yang dimaksud dengan fasilitas dan kemudahan di sini adalah:

- a. Kecakapan, yang dapat diberikan melalui pendidikan dan pelatihan.
- b. Uang, biasanya disediakan dalam anggaran belanja.

- c. Waktu, mutlak diperlukan untuk melakukan sesuatu walaupun tersedia fasilitas- fasilitas lainnya sedangkan waktu selalu terbatas.
- d. Perlengkapan kerja.
- e. Perangsang, adalah sesuatu untuk menarik sehingga dapat menimbulkan kegairahan atau keinginan untuk memilikinya atau mendapatkannya. hal ini dapat berupa materi seperti penghasilan tambahan dan dapat berupa non materi berupa kebanggaan dan kepuasan.

Ada dua hal yang biasanya dilakukan oleh pimpinan terhadap bawahan, yaitu perilaku mengarahkan dan perilaku mendukung. Pamudji memberikan gambaran tentang gaya Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia yaitu sebagai berikut: Gaya kepemimpinan adalah berbicara tentang bagaimana pemimpin menjalankan tugas kepemimpinannya. Misalnya gaya yang digunakan dalam merencanakan, merumuskan, dan menyampaikan perintah-perintah/ajakan-ajakan kepada yang diperintah. Gaya kepemimpinan pemerintahan sangat dipengaruhi faham-faham yang dianut mengenai kekuasaan-kekuasaan dan wewenang sikap mana yang diambil terhadap hak dan martabat manusia.

Setiap pemimpin mempunyai gaya kepemimpinan masing-masing tidak semuanya sama. Cara bagaimana pemimpin menggunakan kekuasaan akan menentukan gaya kepemimpinan dapat dibedakan menjadi :

- 1) Gaya motivasi, yaitu pemimpin dalam menggerakkan orang-orang dengan mempergunakan motivasi baik yang berupa imbalan

ekonomis, dengan memberikan hadiah-hadiah (reward), jadi bersifat positif, maupun yang berupa ancaman hukuman (punish), jadi bersifat negatif.

- 2) Gaya kekuasaan, yaitu pemimpin yang cenderung, menggunakan kekuasaan untuk menggerakkan orang-orang.
- 3) Gaya pengawasan, yaitu kepemimpinan yang dilandasi pada perhatian seorang pemimpin terhadap perilaku kelompok. Dalam hal ini gaya pengawasan dibedakan antara lain :
 - a) Berorientasi pada pegawai, pemimpin selalu memperhatikan anak buahnya sebagai manusia yang bermartabat.
 - b) Berorientasi pada produksi, pemimpin dalam memperhatikan proses produksi serta metode-metodenya.

Situasi dan kondisi yang berkembang di dalam kelompok atau masyarakat sangat mempengaruhi tipe kepemimpinan yang akan diterapkan. Tentunya hal ini menjadi persoalan yang sangat penting. Apabila tipe kepemimpinan yang diterapkan tepat sasaran maka seorang pemimpin akan diterima dikalangan kelompoknya, sebaliknya bila ia gunakan tipe yang berlawanan dengan kelompok atau masyarakat tersebut, maka akan sulit untuk dapat sepaham dengan bawahannya.

Dalam bukunya Pemimpin dan Kepemimpinan, Kartini Kartono (2003:65) mengatakan bahwa ada kelompok sarjana lain yang membagi tipe Kepemimpinan sebagai berikut :

1). Tipe Kharismatik

Tipe ini memiliki kekuatan energi, daya tarik dan pembawaan yang luar biasa, untuk mempengaruhi orang lain, sehingga ia mempunyai

pengikut yang sangat besar jumlahnya dan pengawal-pengawal yang bisa dipercaya.

2. Tipe Paternalistis dan Materialistis.

Dalam tipe ini pemimpin bersifat kepatutan. Ia menganggap para bawahnya sebagai manusia yang belum dewasa atau anaknya sendiri yang perlu dikembangkan, jarang memberi kesempatan untuk timbulnya inisiatif dari bawah, bahkan dalam tipe materialistis terlalu *overprotective* (terlalu melindungi).

3. Tipe Militeris

Hal yang paling menonjol dan tipe ini adalah sikap seorang pemimpin yang sok kemiliter-militeran, sangat menyenangi formalitas, garis perintahnya bersifat sistem komando, atau komunikasi satu arah, disiplin yang kaku dan tidak suka menerima kritikan dari bawahannya.

4. Tipe Otokratis

Berasal dari kata *autos* yaitu sendiri, *kratos* yaitu kekuasaan. Jadi otokrat berarti penguasa absolut yaitu pemimpin tunggal (*one man show*), jauh dan anggota kelompoknya/ eksklusivisme. Yang paling disukai adalah tipe pegawai dan buruh "hamba nan setia".

5. Tipe Lessez Faire.

Yaitu pemimpin yang lebih sebagai simbol seluruh pekerjaan dan tanggung jawab dilakukan oleh bawahannya sendiri. Hal ini dikarenakan biasanya kedudukan diperoleh dengan cara menyogok, penyuapan atau berkat sistem nepotisme.

6. Tipe Populist.

Kepemimpinan seperti ini mengutamakan penghidupan (kembali) nasionalisme, berpegang teguh pada nilai-nilai masyarakat yang tradisional dan kurang mempercayai dukungan luar negeri.

7. Tipe Administratif dan Eksekutif.

Kepemimpinan ini adalah tipe kepemimpinan yang mampu menyelenggarakan tugas-tugas administrasi secara efektif. Pemimpinnya terdiri dari para tenokrat dan administrator-administrator yang mampu menyelenggarakan dinamika modernisasi dan pembangunan.

8. Tipe Demokratis

Kepemimpinan ini berorientasi pada manusia dan memberikan bimbingan yang efisien kepada para pengikutnya, terdapat koordinasi pekerjaan pada semua bawahan, dengan penekanan pada rasa tanggung jawab internal (pada diri sendiri) dan kerjasama yang baik, kekuatannya terdapat pada partisipasi aktif dan setiap warga kelompoknya.

Hakekat Patologi Birokrasi

Istilah patologi asal mulanya dikenal dalam dunia ilmu kedokteran atau ilmu kesehatan. Pada perkembangan selanjutnya istilah ini juga kemudian digunakan untuk ilmu lain, seperti patologi sosial, patologi birokrasi, patologi administrasi dan sebagainya.

Patologi Birokrasi (Bureaupathology) adalah himpunan dari perilaku-perilaku yang kadang-kadang disibukkan oleh para birokrat. Fitur dari patologi birokrasi digambarkan oleh Victor A Thompson seperti "sikap menyisih berlebihan, pemasangan taat pada aturan atau rutinitas-rutinitas dan prosedur-prosedur, perlawanan terhadap perubahan, dan

desakan picik atas hak-hak dari otoritas dan status.” Red Tape merupakan awal kemunculan dari sebuah Patologi ini. Red Tape disebabkan adanya kecenderungan alami yang terjadi di dalam tubuh dan para birokrat yang tercetak dari rutinitas kegiatan mereka sendiri. Birokrasi yang semestinya lebih memper-efisien-kan proses malah semakin berbelit-belit karena para birokrat terlalu “patuh” pada prosedur yang ada. Jenis dari Patologi Birokrasi selain Red Tape yaitu Korupsi, Kolusi, Nepotisme, tidak adanya akuntabilitas, pertanggung jawaban formal, dan lain sebagainya.

Negara berkembang bisa dikatakan sebagai pusat dari Patologi Birokrasi. Ciri dari birokrasi negara berkembang yaitu: Pertama, administrasi publiknya bersifat elitis, otoriter, menjauh atau jauh dari masyarakat dan lingkungannya serta paternalistik. Kedua, birokrasinya kekurangan sumber daya manusia (dalam hal kualitas) untuk menyelenggarakan pembangunan dan over dalam segi kuantitas. Ketiga, birokrasi di negara berkembang lebih berorientasi kepada kemanfaatan pribadi ketimbang kepentingan masyarakat. Keempat, ditandai adanya formalisme. Yakni, gejala yang lebih berpegang kepada wujud-wujud dan ekspresi-ekspresi formal dibanding yang sesungguhnya terjadi. Kelima, birokrasi di negara berkembang acapkali bersifat otonom. Artinya lepas dari proses politik dan pengawasan publik. Administrasi publik di negara berkembang umumnya belum terbiasa bekerja dalam lingkungan publik yang demokratis. Dari sifat inilah, lahir nepotisme, penyalahgunaan wewenang, korupsi dan berbagai penyakit birokrasi yang menyebabkan aparat birokrasi di negara berkembang pada umumnya memiliki kredibilitas yang rendah.

Apakah yang disebut dengan patologi? Sebagai bahan pertimbangan berpikir marilah kita mengambil definisi patologi sosial oleh Kartini Kartono yakni "semua tingkah laku yang bertentangan dengan norma kebaikan, stabilitas lokal, pola kesederhanaan, moral hak milik, solidaritas kekeluargaan, hidup rukun bertetangga, disiplin kebaikan dan hukum formal". Perbuatan yang dilakukan oleh seseorang atau berserikat yang bertentangan dengan moralitas terhadap komunitas masyarakat, maka lahirlah istilah penyakit sosial, misalnya kejahatan, kemiskinan, pelacuran, perjudian dan sebagainya yang dapat menghancurkan martabat seseorang atau kelompok. Jadi patologi administrasi dapat pula kita artikan sebagai sesuatu keadaan dimana manusia sebagai unsur utama pelaku administrasi melakukan kerja sama bukan untuk pemenuhan kebutuhan bersama tetapi untuk memenuhi kebutuhan pribadi-pribadi atau kelompok dengan mengorbankan orang lain.

Fenomena serangan penyakit atau patologi administrasi khususnya di Indonesia sudah hampir merata, hampir diseluruh jenis dan tingkat birokrasi telah dilanda penyakit tersebut bahkan sampai di tingkat pelayanan administrasi yang paling bawah sekalipun seperti sekolah, Rukun Tetangga dan Rukun Warga pun tak luput dari dasyatnya penyebaran patologi administrasi. Oleh karena itu adanya patologi administrasi perlu dikenali untuk dapat menghadapi berbagai tantangan yang mungkin timbul baik bersifat politik, ekonomi, sosial, budaya dan teknologi.

Patologi birokrasi merupakan penyakit atau bentuk perilaku aparat yang menyimpang dari nilai-nilai etis, aturan-aturan dan atau ketentuan-ketentuan perundangan serta norma-norma yang berlaku. Apabila

ditelusuri lebih jauh, kategori patologi dalam birokrasi, menurut Sondang P. Siagian (1994), bersumber pada lima masalah pokok.

- 1) persepsi gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi yang menyimpang dari prinsip-prinsip demokrasi. Hal ini mengakibatkan bentuk patologi seperti: penyalahgunaan wewenang dan jabatan menerima sogok, sikap sombong, nepotisme, kedengkian, xenophobia, irasional, tidak adil, dan lain-lain.
- 2) rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional, mengakibatkan produktivitas dan mutu pelayanan yang rendah, ketidaktelitian, rasa puas diri, kebingungan, ragu-ragu, stagnasi, pegawai sering berbuat kesalahan, dan lain sebagainya.
- 3) Ketiga, tindakan pejabat yang melanggar hukum, dengan "penggemukan" pembiayaan, menerima sogok, penipuan, kleptokrasi, korupsi, sabotase, kriminalisme, dan lain sebagainya.
- 4) Keempat, manifestasi perilaku birokrasi yang bersifat disfungsi atau negatif, seperti: sewenang-wenang, dramatisasi, kaku, red tape, mengutamakan kepentingan sendiri, tokenisme, tidak sopan, tidak peka pura-pura sibuk, diskriminatif, dan lain-lain.
- 5) Kelima, akibat situasi internal berbagai instansi pemerintahan yang berakibat negatif terhadap birokrasi, seperti: imbalance dan kondisi kerja yang kurang memadai, sasaran yang tidak jelas, miskomunikasi, ketiadaan deskripsi dan indikator kerja, eksploitasi, ekstorsi, pilih kasih, gemuk pegawai, dan lain sebagainya.

Adapun ruang lingkup patologi birokrasi menurut terminologi Smith (Smith, 1998) berkenaan dengan kinerja yang buruk, dapat

dipetakan dalam dua konsep besar (meskipun menurut Smith, keduanya kabur dan sulit untuk dipisahkan), yakni:

- 1) Disfunctions of Bureaucracy, yakni berkaitan dengan struktur, aturan, dan prosedur atau berkaitan dengan karakteristik birokrasi secara kelembagaan yang jelek sehingga tidak mampu mewujudkan kinerja yang baik, atau erat kaitannya dengan kualitas birokrasi secara institusi.
- 2) Mal-Administration, yakni berkaitan dengan ketidakmampuan atau perilaku yang dapat disogok, meliputi: perilaku korup, tidak sensitif, arogan, misinformasi, tidak peduli dan bias, atau erat kaitannya dengan kualitas sumber daya manusianya atau birokrat yang ada dalam birokrasi.

Ada penyakit ada pula obatnya. Untuk mengatasi Patologi Birokrasi, seyogyanya seluruh lapisan masyarakat saling bahu-membahu bekerjasama untuk melaksanakan proses pemerintahan bersama dengan sebaik-baiknya. Solusi dari Patologi Birokrasi tidak akan menjadi obat yang mujarab jika seluruh lapisan masyarakat tidak saling mendukung. Hal ini dikarenakan setiap elemen baik dari pemerintah, dunia bisnis, masyarakat kecil, dan pihak swasta memiliki keterkaitan yang sangat erat dalam berjalannya pemerintahan yang baik.

Solusi yang ditawarkan untuk mengatasi Patologi Birokrasi yaitu; *pertama* perlu adanya reformasi birokrasi yang global. Artinya reformasi birokrasi bukan hanya sekedar mengganti personil saja, bukan hanya merubah nama instansi tertentu saja, bukan hanya mengganti papan nama di depan kantor saja, atau bukan hanya mengurangi atau merampingkan birokrasi saja, tetapi juga melakukan reformasi pada hal

yang tidak kasat mata seperti upgrading kualitas birokrat, sekolah moral, dan merubah cara pandang birokrat terhadap dirinya dan institusi bahwa birokrasi merupakan suatu alat pelayanan publik dan bukan untuk mencari keuntungan.

kedua, pembentukan kekuatan hukum dan per-Undang-Undangan yang jelas. Kekuatan hukum sangat berpengaruh pada kejahatan-kejahatan, termasuk kejahatan dan penyakit-penyakit yang ada di dalam birokrasi. Kita sering melihat bahwa para koruptor tidak pernah jera walaupun sering keluar masuk buih. Ini dikarenakan hukuman yang diterima tidak sebanding dengan apa yang telah diperbuat. Pembentukan supremasi hukum dapat dilakukan dengan cara :

- 1) kepemimpinan yang adil dan kuat
- 2) alat penegak hukum yang yang kuat dan bersih dari kepentingan politik
- 3) adanya pengawasan tidak berpihak dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan dalam birokrasi.

Solusi yang *Ketiga*, ialah dengan cara menciptakan sistem akuntabilitas dan transparansi. Kurangnya rasa bertanggung jawab yang ada dalam birokrasi membuat para birokrat semakin berani untuk menyeleweng dari hal yang semestinya dilakukan. Pengawasan dari bawah dan dari atas merupakan alat dari penciptaan akuntabilitas dan transparansi ini. Pembentukan E-Government diharapkan mampu menambah transparansi sehingga mampu memperkuat akuntabilitas para birokrat. Keempat, hal yang masih ada hubungannya dengan ketiga faktor di atas, yakni dengan menegakkan Good Governance. Meskipun konsep governance masih belum jelas dan masih menjadi perdebatan,

namun akumulasi ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah membuat beberapa kalangan menekan untuk segera diterapkannya good governance concept.

Perilaku Birokrasi

Banyak para ahli yang memberikan batasan mengenai perilaku. Namun demikian, perilaku manusia pada dasarnya terbentuk setelah melewati keseluruhan dari aktivitas. Pendapat yang sama dikemukakan oleh Hersey (Thoha, 2001) bahwa perilaku pada dasarnya berorientasi tujuan. Artinya, perilaku orang pada umumnya dimotivasi oleh keinginan untuk meraih tujuan-tujuan tertentu, tetapi tujuan tersebut tidak selamanya diketahui secara sadar oleh yang bersangkutan. Dorongan yang memotivasi pola perilaku individu yang nyata dalam kadar tertentu berada pada alam sadar mereka.

Menurut Davis (Thoha, 2001) bahwa "Perilaku organisasi adalah telaah dan penerapan pengetahuan tentang bagaimana orang-orang bertindak di dalam organisasi". Perilaku organisasi adalah sarana manusia bagi keuntungan manusia. Perilaku organisasi dapat diterapkan secara luas dalam perilaku orang-orang di semua jenis organisasi, seperti bisnis, pemerintahan, kemasyarakatan, sekolah dan organisasi jasa lainnya. Apapun organisasi itu, ada kebutuhan untuk untuk memenuhi perilaku manusia, karenanya perilaku manusia dalam organisasi agaknya tidak dapat diperkirakan seperti yang kita ketahui sekarang. Perilaku itu tidak dapat diduga karena timbul dari kebutuhan dan sistem nilai yang terkandung dalam diri manusia.

Lebih lanjut Ndraha (1997) mengemukakan bahwa Studi tentang perilaku organisasi bermaksud mengidentifikasi cara pembentukan

perilaku berorganisasi (*organisasi behavior*), yaitu perilaku yang berdasarkan kesadaran akan hak dan kewajiban, kebebasan atau kewenangan dan tanggung jawab, baik pribadi maupun kelompok.

Dengan demikian, pada prinsipnya perilaku manusia tampak dalam berbagai dimensi. Jika aktivitasnya secara individu maka perilaku yang diperagakan adalah perilaku individu. Sebaliknya jika seseorang tampil dan berada dalam kelompok maka perilaku yang diperagakan adalah perilaku kelompok. Jika seseorang hidup dalam lingkungan sosial kemasyarakatan, maka perilaku yang diragakan adalah perilaku sosial. Jika seseorang warga organisasi, maka perilaku yang diragakan adalah perilaku organisasi. Perilaku adalah fase peragaan terakhir atau akibat dari suatu siklus aktivitas pemenuhan kebutuhan, kepentingan, motivasi dan sikap tertentu.

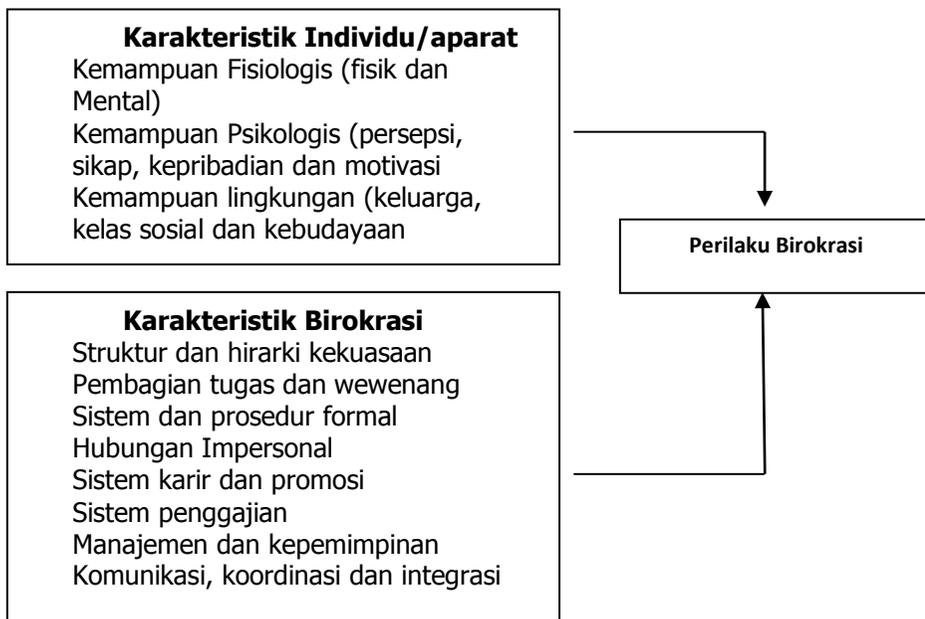
Menurut Thoha (Thoha, 2001) perilaku birokrasi pada "hakekatnya merupakan hasil interaksi birokrasi sebagai kumpulan individu dengan lingkungannya". Perilaku birokrasi yang menyimpang lebih tepat dipandang sebagai "patologi birokrasi" atau gejala penyimpangan birokrasi (*dysfunction of bureaucracy*). Kesulitan yang timbul bahwa secara teoritis tidaklah mudah membedakan dan menetapkan batas antara "perilaku" yang telah membudaya dengan perilaku menyimpang yang berulang-ulang atau berlangsung dalam waktu cukup lama.

Dalam kaitan dengan fenomena perilaku birokrasi maka kedudukan, peran dan fungsinya tidak dapat dipisahkan dari individu selaku aparat (pegawai) yang mempunyai persepsi, nilai, motivasi dan pengetahuan dalam rangka melaksanakan fungsi, tugas dan tanggung jawab sosial dalam pelayanan publik. Perilaku manusia dalam organisasi

sangat menentukan pencapaian hasil yang maksimal dalam rangka untuk mencapai tujuan organisasi.

Diperjelas oleh Thoha (2001) bahwa fungsi pemerintahan dan pembangunan dalam rangka pelayanan publik yang dilakukan itu dipengaruhi oleh perilaku birokrasi pemerintahan yang digambarkan dalam paradigma sebagai berikut :

Gambar 3
Perilaku Birokrasi Pemerintahan



Sumber: Supriatna (1997 : 108)

Gambaran itu mengungkapkan bahwa fungsi pemerintahan dan pembangunan dalam melayani kepentingan publik dipengaruhi oleh perilaku birokrasi pemerintahan.

Korupsi

Korupsi merupakan masalah seharusnya menjadi perhatian semua orang. Korupsi dapat terjadi pada setiap elemen bernegara dan bermasyarakat di seluruh belahan bumi, tanpa memandang apakah itu negara demokratis maupun negara otoriter. Setiap bangsa mengakui bahwa korupsi merupakan suatu perbuatan yang menimbulkan kerusakan pada tatanan negara.

Setiap Negara di dunia pun berusaha untuk memberantas korupsi walaupun melalui cara dan pendekatan yang berbeda-beda seperti melalui jalur hukum, pendidikan, budaya dan lainnya. Indonesia pun telah gencar-gencarnya melakukan berbagai cara dan pendekatan untuk menekan tindak perilaku korupsi. Dalam dunia pendidikan misalnya, pemerintah Indonesia memasukkan materi Pendidikan Anti korupsi sebagai mata kuliah dalam Kurikulum Pendidikan Tinggi.

Kebijakan ini merupakan salah satu cara untuk mendidik masyarakat mengenai apa itu korupsi. Hal ini karena, kadang masyarakat tidak sadar dan tidak mengerti bahwa telah memberikan peluang terjadinya korupsi. Salah satunya contohnya, misalkan pemberian "*uang terima kasih*" kepada aparat desa dalam pengurusan surat keterangan domisili, atau aparat kepolisian di polsek dalam pembuatan surat keterangan kehilangan. Walaupun kadang pemahaman beberapa masyarakat tersebut, bahwa pemberian itu sebenarnya dengan niat yang ikhlas karena rasa terima kasih. Namun di sisi lain pemberian tersebut dapat mendidik mental masyarakat lainnya untuk berbuat sama, dan pada pihak aparat menjadi terdidik untuk terus menerima gratifikasi.

Maka dari itu, melalui pembahasan dalam buku ini diharapkan dapat membantu memberikan pemahaman dan pendidikan mengenai apa itu korupsi dan bagaimana mengikis perilaku korupsi tersebut. Korupsi merupakan penyakit sosial kompleks yang fenomenanya nyata (seperti munculnya orang kaya baru) tetapi diskriminatif dalam pengadilannya, bahkan terkadang sulit diadili, sehingga tidak pernah hilang dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Menurut Allatas ada beberapa asumsi yang diajukan untuk kajian korupsi secara sosiologis yaitu harus berkembang menuju konseptualisasi yang lebih tinggi, mencakup data historis, pendekatan individual dan institusional, nilai kejujuran (di Asia) masih resisten terhadap korupsi, pranata pemberian (upeti, balas budi) tidak dinilai secara berlebihan sebagai penyebab korupsi selama ada praktek penyalahgunaan pranata lain, administrasi yang tidak efisien, bobot penyebab korupsi terkait dengan konfigurasi sosiologis dan historis dan korupsi merupakan proses kesinambungan yang akarnya terhujam oleh periode terdahulu sebelum modernisasi (Alatas, 1981).

Korupsi merupakan tindakan tidak bermoral yang dilakukan untuk menguntungkan atau memperkaya diri sendiri atau orang lain. Kadang korupsi dilakukan dengan sadar, dalam artian bahwa seseorang mengetahui bahwa tindakan itu melanggar hukum, nilai dan norma masyarakat, tapi tetap dilakukan secara sadar dan ataupun terpaksa. Kadang pula seseorang mengetahui terjadinya tindakan itu, namun tidak mampu berbuat apa-apa.

istilah korupsi berasal dari bahasa latin "*corrumpere*", "*corruptio*" , "*corruptus*". Kemudian menyesuaikan ke berbagai bahasa di dunia. Beberapa bangsa di dunia memiliki terminologi tersendiri mengenai

korupsi. Di Indonesia kata *Korup* dalam kamus besar bahasa Indonesia, (balai pustaka, 2008) diartikan busuk, palsu, suap. Dalam kamus hukum (2020: 19) mendefinisikan kata *Korup* sebagai 'Penyalahgunaan jabatan atau kekuasaan untuk memperkaya diri sendiri.

Muhammad Ali memberikan lain yang menyebutkan bahwa:

- 1) Korup artinya busuk, suka menerima uang suap/sogok, memakai kekuasaan untuk kepentingan sendiri dan sebagainya;
- 2) Korupsi artinya perbuatan busuk seperti penggelapan uang, penerimaan uang sogok, dan sebagainya; dan
- 3) Koruptor artinya orang yang melakukan korupsi (Pendidikan Anti Korupsi untuk Perguruan Tinggi, 2021).

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut disimpulkan bahwa arti kata korupsi adalah sesuatu yang busuk, palsu dan suap, berdasarkan hal tersebut perbuatan korupsi menyangkut: sesuatu yang bersifat amoral, sifat dan keadaan yang busuk, menyangkut pelayanan atau aparat pemerintahan terkait fungsi dan jabatannya.

Jeremy Pope (2008: 6) merumuskan beberapa situasi yang mudah mengundang korupsi yaitu:

- 1) suap diberikan untuk mendapatkan keuntungan yang langka, atau untuk menghindari biaya.
- 2) suap diberikan untuk mendapat keuntungan yang tidak langka, tetapi memerlukan kebijakan yang harus diputuskan oleh pejabat publik.
- 3) suap diberikan bukan untuk mendapatkan keuntungan tertentu dari publik, tetapi untuk mendapatkan layanan yang berkaitan dengan perolehan keuntungan.

- 4) suap diberikan untuk mencegah pihak lain mendapatkan dari keuntungan, atau membebankan biaya pada pihak lain.

Dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 memuat 30 bentuk atau jenis tindak pidana korupsi. Dari ke 30 bentuk/jenis tersebut dapat di kelompokkan sebagai berikut:

1. Kerugian Keuangan Negara

Perbuatan yang merugikan keuangan Negara seperti orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara

2. Suap menyuap

Perbuatan suap menyuap contohnya yaitu: memberi atau menjanjikan sesuatu kepada aparat dengan maksud supaya aparat tersebut berbuat atau tidak berbuat sesuatu dalam jabatannya, yang bertentangan dengan kewajibannya; atau memberi sesuatu kepada aparat karena atau berhubungan dengan sesuatu yang bertentangan dengan kewajiban, dilakukan atau tidak dilakukan dalam jabatannya.

3. Penggelapan dalam jabatan

Penggelapan dalam jabatan dapat berbentuk seperti aparat atau orang selain aparat yang ditugaskan menjalankan suatu jabatan umum secara terus menerus atau untuk sementara waktu, dengan sengaja menggelapkan uang atau surat berharga yang disimpan karena jabatannya, atau membiarkan uang atau surat berharga tersebut diambil atau digelapkan oleh orang lain, atau membantu dalam melakukan perbuatan tersebut.

4. Pemerasan

Pemerasan yang dimaksud undang-undang ini seperti aparat yang dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, atau dengan menyalahgunakan kekuasaannya memaksa seseorang memberikan sesuatu, membayar, atau menerima pembayaran dengan potongan, atau untuk mengerjakan sesuatu bagi dirinya sendiri atau aparat yang pada waktu menjalankan tugas, meminta atau menerima pekerjaan, atau penyerahan barang, seolah-olah merupakan utang kepada dirinya, padahal diketahui bahwa hal tersebut bukan merupakan utang.

5. Perbuatan curang

Yang di maksud perbuatan curang adalah seperti pemborong, ahli bangunan yang pada waktu membuat bangunan, atau penjual bahan bangunan yang pada waktu menyerahkan bahan bangunan, melakukan perbuatan curang yang dapat membahayakan keamanan orang atau barang, atau keselamatan negara dalam keadaan perang atau setiap orang yang bertugas mengawasi pembangunan atau penyerahan bahan bangunan, sengaja membiarkan perbuatan curang.

6. Benturan kepentingan dalam pengadaan

Benturan kepentingan dalam pengadaan contohnya seperti perbuatan aparat baik langsung maupun tidak langsung dengan sengaja turut serta dalam pemborongan, pengadaan, atau persewaan, yang pada saat dilakukan perbuatan, untuk seluruh atau sebagian ditugaskan untuk mengurus atau mengawasinya.

7. Gratifikasi

Yang dimaksud dengan "gratifikasi" adalah pemberian dalam arti luas, yakni meliputi pemberian uang, barang, rabat (discount), komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma, dan fasilitas lainnya. Gratifikasi tersebut baik yang diterima di dalam negeri maupun di luar negeri dan yang dilakukan dengan menggunakan sarana elektronik atau tanpa sarana elektronik

Dengan adanya bentuk/jenis tindak pidana korupsi yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, maka setiap tindakan seseorang atau korporasi yang memenuhi kriteria di atas, maka dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan yang berlaku pada undang-undang.

Dalam kehidupan sehari-hari, praktik korupsi sebenarnya juga seringkali tanpa disadari ternyata telah dilakukan. Perbuatan merugikan keuangan negara tidak hanya berupa memalsukan harga barang dengan nilai kwitansi yang lebih tinggi dari harga yang sebenarnya tetapi perbuatan tidak mengambil atau memberikan lembaran tiket damri misalnya, juga dapat merugikan Negara, begitu pula pada karcis retribusi lainnya. Kadang masyarakat menganggap sepele dengan tidak mengindahkan karcis retribusi yang biasa tidak diberikan petugas penarik retribusi. Padahal dengan tidak mengambil karcis retribusi berarti memberikan peluang bagi petugas penarik retribusi untuk berbuat curang. Misalnya menjual kembali karcis teribusi yang sudah tersobek atau melaporkan hasil penarikan retribusi lebih kecil dari yang sebenarnya.

Contoh-contoh di atas hanyalah sebagian kecil dari praktik korupsi yang sehari-hari terjadi tanpa kita sadari. Hal lainnya yang dapat dikelompokkan memenuhi unsur korupsi misalkan menggunakan mobil dinas untuk kepentingan pribadi atau masih menggunakan rumah dinas walaupun sudah tidak berdinas, memberikan kwitansi hotel kosong pada pegawai negeri yang menginap, memberikan kwitansi pembelian ATK yang masih belum terisi nominal angka, menurunkan harga jual beli tanah agar tidak kena pajak yang tinggi dan berbagai kegiatan lainnya.

Ahli lainnya seperti Anwar Shah (2006) melihat korupsi ke dalam 4 (empat) bentuk sebagai berikut:

- 1) *Petty, administrative or bureaucratic corruption. Many corrupt acts are isolated transactions by individual public officials who abuse their office, for example, by demanding bribes and kickbacks, diverting public funds, or awarding favors in return for personal considerations. Such acts are often referred to as petty corruption even though, in the aggregate, a substantial amount of public resources may be involved.*
- 2) *Grand corruption. The theft or misuse of vast amounts of public resources by state officials—usually members of, or associated with, the political or administrative elite—constitutes grand corruption.*
- 3) *State or regulatory capture and influence peddling. Collusion by private actors with public officials or politicians for their mutual, private benefit is referred to as state capture. That is, the private sector "captures" the state legislative, executive, and judicial apparatus for its own purposes. State capture coexists with the conventional (and opposite) view of corruption, in which public officials extort or otherwise exploit the private sector for private ends.*
- 4) *Patronage/paternalism and being a "team player". Using official position to provide assistance to clients having the same geographic, ethnic and cultural origin so that they receive*

preferential treatment in their dealings with the public sector including public sector employment. Also providing the same assistance on a quid pro quo basis to colleagues belonging to an informal network of friends and allies.

Bentuk-bentuk korupsi yang dikemukakan di atas banyak terjadi di kehidupan kita sehari-hari. Sadar atau tanpa sadar, kita kadang mengalami atau melakukan hal demikian. Istilah Petty, contohnya sering masyarakat alami dan rasakan ketika berurusan dengan aparat pemerintah untuk mengurus ..., Grand corruption. ...*State or regulatory capture and influence peddling, Patronage/paternalism and being a "team player.*

Bahasan tersebut di atas menjelaskan bahwa terminology korupsi berkembang pesat sesuai perkembangan zaman. Pengertian korupsi mulai dari hal yang sederhana seperti busuk, palsu dan suap hingga menjadi kompleks sehingga kadang tidak disadari telah melakukan korupsi. Berdasarkan berbagai pengertian dan istilah di atas dapat kita tarik alur pemikiran bahwa korupsi adalah perilaku melawan hukum dan menyimpang dari prosedur yang menimbulkan kerugian Negara untuk kepentingan pribadi atau kelompok.

Berkaitan dengan hal tersebut, Ombudsman Republik Indonesia (2013 : 4) memberikan istilah lain yaitu Maladministrasi. Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau mengabaikan kewajiban hukum dalam menyelenggarakan pelayanan public yang dilakukan oleh penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immaterial bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Betapa kesalnya masyarakat misalnya ketika mengurus Kartu Keluarga di kelurahan tapi pihak kelurahan tidak dapat memberikan pelayanan administrasi yang jelas dan tidak sesuai dengan peraturan serta tidak mampu memenuhi kebutuhan masyarakat tersebut. Kita sulit mengukur berapa besar kerugian materiil dan immateriil masyarakat yang kecewa atas kurang profesionalnya pelayanan administrasi di suatu kantor kelurahan. Maladministrasi yang sering terjadi di tingkat kecil sampai tingkat pusat pemerintahan Indonesia sangat mempengaruhi kepuasan masyarakat terhadap pelayanan pemerintahan.

Dalam buku yang sama Ombudsmen Republik Indonesia (2013: 10) membagi maladministrasi menjadi 10 tipe sebagai berikut:

- 1) Penundaan Berlarut
- 2) Tidak Memberikan Pelayanan
- 3) Tidak Kompeten
- 4) Penyalahgunaan Kewenangan
- 5) Permintaan imbalan uang/korupsi
- 6) Penyimpangan prosedur
- 7) Bertindak tidak layak dan tidak patut
- 8) Berpihak
- 9) Konflik Kepentingan
- 10) Diskriminasi

Tampaknya, upaya pemberantasan korupsi masih memerlukan nafas yang amat panjang. Soalnya, penyakit birokrasi yang satu ini sudah sedemikian jauh menerobos masuk dan menggerogoti tubuh negara. Bahkan terkesan telah mendarah daging dalam masyarakat kita. Ini dapat dilihat dari banyaknya kasus korupsi yang berdampak luas

terhadap pembangunan dan terjadi di semua sektor kehidupan masyarakat. Dalam konteks pembangunan, salah satu indikator yang cukup baik untuk melihat adanya praktik korupsi akan tercermin pada tingkat kebocoran anggaran pembangunan setiap tahunnya. Korupsi sendiri dapat diartikan sebagai penyalahgunaan wewenang dengan tujuan untuk memperkaya diri, keluarga, kerabat dan golongan tertentu. Karena itu, masalah korupsi lebih berbahaya dari kemiskinan.

Korupsi memang masih menjadi hantu di tengah kehidupan kita. Apalagi, perilaku korup itu dapat berbentuk transaksi politik dengan cara menjual kebijakan negara untuk kepentingan pribadi, kerabat serta kelompok tertentu. Di samping itu, korupsi dapat menghalangi terciptanya tatanan pemerintahan yang baik sebab tiga komponen yang dapat mendukung terwujudnya good governance seperti negara, rakyat dan sektor swasta dapat berjalan timpang. Untuk itu, agar supaya korupsi dapat dideteksi seawal mungkin dan jangan sampai berlarut-larut, maka kesetaraan dari tiga komponen good governance mutlak diperlukan. Artinya, mekanisme pemerintahan berada dalam posisi yang seimbang, selaras, kohesif dan kongruen.

Tentu saja, terciptanya keseimbangan dari ketiga komponen itu amat tergantung pada adanya kemauan baik untuk selalu berpegang pada ditegakkannya supremasi hukum secara konsekuen.

Oleh sebab itu, aparat negara haruslah memiliki kemampuan profesional untuk bukan saja mempertahankan dan memacu pembangunan ekonomi serta menciptakan iklim kondusif bagi perkembangan teknologi, tapi juga sekaligus harus mampu mendistribusikan output pembangunan secara adil dan merata serta mengentaskan keluarga miskin melalui strategi empowerment. Hanya

saja, yang seringkali menjadi masalah adalah kualitas profesional apa yang diperlukan oleh aparat negara dalam melaksanakan fungsinya yang amat kompleks. Lagi pula, birokrasi begitu potensial sebagai tempat berkembang biaknya praktik korupsi karena sumber kekuasaan yang dimilikinya.

Biasanya, di negara berkembang, birokrasi acapkali dianggap sebagai personifikasi negara yang memiliki hak monopoli informasi dan cenderung ditempatkan dalam status sosial yang tinggi serta memiliki keahlian teknis untuk bekerja dalam masing-masing sektor yang digelutinya. Akibatnya, tindakan korupsi kerap kali terlindungi oleh jaket birokrasi sekalipun semua bentuk korupsi nyaris selalu dilakukan secara rahasia.

Korupsi birokrasi memang lebih terjamin kerahasiannya sebab dibungkus oleh mekanisme kerja yang seolah-olah sah. Selain itu, korupsi birokrasi juga melibatkan penentu kebijakan publik sebagai aktor transaksi dan hak milik publik dianggap sebagai komoditas yang dapat dipertukarkan. Lagi pula, atribut utama birokrasi terletak pada loyalitas dan kemampuan melaksanakan apa yang diperintahkan atasan.

Sementara itu, budaya patrionalisme dan patron-client menguasai hubungan antara birokrat maupun hubungan antara birokrat dengan komponen lain. Interaksi antara birokrasi dengan kekuatan ekonomi dapat mengubah substansi birokrasi menjadi komprador yang berkolusi dengan kekuatan ekonomi tadi untuk memperkaya diri. Meski begitu, salah satu kualitas sumberdaya birokrasi yang dituntut oleh good governance adalah kualitas enterpreneurial yang dapat menjembatani negara dan masyarakat. Adapun kompetensi birokrasi lain yang dituntut oleh good governance adalah kemampuannya mewedahi antara the

state dan civil society. Hal ini tersirat baik dalam konsep good governance yang dianggap merupakan cara mengatur pemerintahan yang memungkinkan layanan publiknya efisien, sistem pengadilannya bisa diandalkan dan administrasinya bertanggung jawab pada publik. Masalahnya, birokrasi haruslah mampu memberikan pelayanan publik dengan adil dan inklusif.

Dengan demikian tentu hal ini menuntut kemampuan untuk memahami dan mengartikulasikan aspirasi dan kebutuhan masyarakat serta merumuskannya dalam kebijakan, perencanaan dan mengimplementasikannya. Birokrasi harus mempunyai kompetensi untuk memberdayakan masyarakat sipil dengan menciptakan enabling social setting. Pola perilaku birokrat terbentuk antara lain melalui keteladanan. Oleh karena itu, sikap elite amat menentukan sosok profesionalisme birokrasi.

Proses rekrutmen yang objektif, kondisi kerja yang kondusif dan pelatihan yang menggunakan metodik dan deduktif yang tepat merupakan wacana pembentukan profesionalisme yang efektif. Dalam pembentukan profesionalisme tentu memerlukan kontrol sosial dari masyarakat sipil. Jika tidak, lemahnya tanggung jawab birokrasi untuk melayani rakyat jelas berdampak pada kepentingan rakyat. Konsekuensinya, misi menuju sebuah pemerintahan hanya akan menambah kompleksitas persoalan dan bukannya memecahkannya.

Oleh sebab itu, dalam pelayanan publik sudah saatnya bagi pemerintah untuk mengubah paradigma, strategi dan orientasi yang selama ini hanya digerakkan oleh peraturan birokrasi menjadi strategi yang berfokus pada pelayanan publik. Dan upaya itu pasti memerlukan transformasi lembaga dan sebaiknya harus dimulai dengan transformasi

personal. Ini berarti yang dibutuhkan dalam transformasi adalah penyusunan tujuan sistem layanan sebagai faktor pendorong perubahan. Sedangkan masalah moralitas memang abstrak jika dimaknai hanya sekadar sebagai etika efisiensi dan efektivitas layaknya yang ada di sektor privat.

Namun sesungguhnya moralitas merupakan dasar yang sangat konkret jika pemahamannya kita arahkan pada sebuah konsep birokrasi yang manusiawi, yaitu tipe birokrasi yang menghargai hak rakyat secara penuh. Untuk mentransformasikan nilai-nilai moral tentu bukan sekadar membalikkan tangan tapi butuh sebuah proses dan kesungguhan. Birokrasi yang bermoral, berarti birokrasi yang meletakkan aspek pelayanan pada rakyat tanpa berusaha mengeksploitasinya ke dalam aspek yang amat urgen.

Perilaku Korupsi Pada Birokrasi Indonesia

Penyelenggaraan pemerintahan daerah diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui program kegiatan dan pelaksanaan anggaran yang ada dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah. Penyusunan dan pelaksanaan anggaran dilakukan secara proporsional sesuai dengan kondisi dan sumber daya yang ada di daerah. Anggaran pendapatan dan belanja daerah merupakan bagian dari tahapan pelaksanaan pembangunan daerah yang berfungsi guna kepentingan peningkatan perekonomian daerah dan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat sehingga dibutuhkan ketepatan dan kecermatan dalam penggunaan anggaran yang pada akhirnya dapat mempengaruhi pertumbuhan daerah.

Kebiasaan penyalahgunaan anggaran keuangan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah dapat terjadi pada level dan sistem pemerintahan dimanapun, bahkan hal itu sudah ada sejak dari dahulu sampai dengan sekarang. Penyalahgunaan anggaran yang dilakukan oleh aparatur pemerintah yang menyebabkan kebocoran anggaran dilakukan dengan cara-cara yang mirip diantaranya seperti laporan penggunaan tiket maskapai penerbangan yang fiktif (Paramastri et al, 2013) jumlah anggaran perjalanan dinas yang tidak sesuai, laporan perjalanan dinas palsu dengan melampirkan tiket yang asli tapi palsu (harga tiket dinaikkan), kwitansi pembelian fiktif (Rohim, 2014) atau sudah di mark up, menyelenggarakan pelatihan bimbingan teknis fiktif (Wahyuni, & Tarjo, 2016), korupsi dalam pengadaan barang dan jasa (Handayani, 2013), dan lain sebagainya.

Selain itu korupsi juga sering terjadi dalam kegiatan pelayanan pemerintahan seperti menerima uang untuk mempercepat proses pelayanan (Fatkhuri: 2017), memungut uang terhadap pelayanan yang seharusnya gratis dan tidak memerlukan biaya atau lebih dikenal dengan pembayaran atas fasilitas (Follett, G., 2015, Bunker & Casey, 2012). Fenomena tersebut sering terjadi pada berbagai tingkatan pelayanan pemerintahan di Indonesia. Hal tersebut tentunya dapat merugikan masyarakat lain pengguna layanan pemerintahan. Karena di satu sisi mempercepat atau mendahulukan pelayanan untuk masyarakat tertentu tapi di sisi lain tentunya merugikan pelayanan bagi masyarakat lainnya yang sudah mengantri lebih dahulu.

Praktek korupsi secara sistemik dalam pelayanan pemerintahan dapat dipahami sebagai penggunaan secara sistematis jabatan pemerintahan untuk keuntungan pribadi yang mengakibatkan rendahnya

kualitas atau ketersediaan barang dan jasa serta pelayanan kepada masyarakat. Praktek korupsi yang bernilai ratusan, jutaan hingga miliaran rupiah yang dilakukan oleh para aparat pemerintah masih terus terjadi sehingga dapat merugikan negara hingga triliunan rupiah. Tentunya ini bukan angka yang sedikit melihat kebutuhan pembangunan negara yang semakin lama semakin meningkat. Bila anggaran tersebut tidak di korupsi dan benar-benar dipakai untuk kepentingan masyarakat akan dapat mengentaskan kemiskinan dan meningkatkan kualitas pendidikan serta pemenuhan kebutuhan masyarakat Indonesia.

Korupsi banyak terjadi di negara-negara yang memiliki sistem penegakan hukum yang lemah, serta kurangnya kesadaran akan tata kelola yang baik sehingga faktor integritasnya masih dipertanyakan (Windarti. 2015). Bahkan terdapat 7 alasan yang tidak benar untuk tidak membasmi korupsi (Robert Klitgaard dkk: 2000: 16-17) yaitu:

- (1) Korupsi ada dimana-mana,
- (2) Korupsi sudah ada sejak dulu,
- (3) Konsep korupsi kabur dan tergantung pada budaya,
- (4) Membersihkan masyarakat kita dari korupsi akan memerlukan perubahan besar dalam sikap dan tata nilai,
- (5) Diberbagai negara, korupsi sama sekali tidak merugikan,
- (6) Tidak ada langkah apa pun yang dapat diambil jika petinggi-petinggi pemerintah sendiri melakukan tindak korupsi, atau jika korupsi sudah sistematis,
- (7) Risau mengenai korupsi tidak ada gunanya.

Korupsi merupakan suatu fenomena yang seharusnya menjadi perhatian semua orang. korupsi dapat terjadi pada setiap elemen bernegara dan bermasyarakat di seluruh belahan bumi tanpa

memandang apakah itu negara demokratis ataupun otoriter, sehingga setiap negara di dunia mengakui bahwa korupsi merupakan suatu perbuatan yang menimbulkan kerusakan pada tatanan negara dan berbangsa. sSebuah fenomena yang tidak hanya terjadi dalam kompleksitas sosio-politik dan sistem teknis swasta atau publik, tetapi juga, hal itu dapat memunculkan sistem kompleks dalam dirinya sendiri, di mana keterkaitan aktor dan faktor yang berbeda bertindak sebagai keseluruhan berasal karakteristik pengorganisasian diri dan fenomena yang muncul (Luna & Carlock, 2020). Fenomena korupsi merupakan tantangan besar bagi setiap negara, karena sering melibatkan orang-orang yang berkuasa pada institusi atau pada pengelolaan keuangan public. Dalam pengungkapannya juga sering sulit dibuktikan karena dilakukan dengan rapi dan adanya kerjasama beberapa orang, serta adanya perlindungan oleh orang-orang yang berkuasa. Beberapa studi ilmiah juga mengungkapkan bahwa perilaku korupsi juga didukung oleh pengaruh budaya (Santoso et al, 2014, Lukita, 2018, Saleim and Bontis 2009). Korupsi terjadi disebabkan oleh beberapa faktor. Bila dikaji dari teori-teori faktor penyebab korupsi dapat urai sebagai berikut:

- 1) Teori Triangle Fraud oleh Cressey (1953) yang menjelaskan alasan seseorang melakukan kecurangan yaitu dengan adanya tekanan, peluang atau kesempatan, dan rasionalisasi. Ketiga factor tersebut memiliki derajat yang sama besar untuk saling mempengaruhi.
- 2) Teori CDMA ($C=D+M-A$), oleh Robert Klitgaard yang menjelaskan bahwa korupsi terjadi karena factor kekuasaan dan monopoli yang tidak dibarengi dengan akuntabilitas.
- 3) Teori GONE oleh Jack Bologne (1993) yang mengemukakan bahwa akar penyebab korupsi meliputi Greed (Keserakahan),

Opportunity (Kesempatan), Needs (Kebutuhan), Exposure (Hukuman yang rendah). Greed merupakan keserakahan para koruptor yang tidak pernah puas dengan kekayaannya, Opportunity terkait dengan kesempatan yang ada dalam satu keadaan sehingga para pelaku mengambil peluang untuk melakukan korupsi, Needs merupakan mentalitas yang tidak pernah merasa cukup, selalu merasa untuk memenuhi kebutuhan yang tidak akan pernah cukup, kemudian Exposure berkaitan dengan system hukum yang tidak memberikan efek jera dari para pelaku.

- 4) Teori Motivasi Pelaku oleh Abdullah Hehamahua (2005) yang menjelaskan bahwa korupsi dapat dibedakan menjadi lima, yakni korupsi karena kebutuhan, korupsi karena ada peluang, korupsi karena ingin memperkaya diri sendiri, korupsi karena ingin menjatuhkan pemerintah, dan korupsi karena ingin menguasai suatu negara.

Korupsi pada pemerintahan merupakan suatu perilaku aparatur pemerintahan untuk menguntungkan diri sendiri atau kelompok melalui penyalahgunaan kewenangan. Di Indonesia praktek korupsi telah menjadi penghambat bagi penyelenggaraan pemerintahan sehingga membuat lambatnya pertumbuhan negara. Korupsi tersebut membuat pemenuhan kebutuhan masyarakat Indonesia menjadi terhambat. Pembangunan yang sedianya dilakukan dengan anggaran yang tercukupi, menjadi terkuras sedikit demi sedikit. Praktek korupsi yang terjadi pada kegiatan pembangunan tersebut, menjadikan hasil tidaklah sesuai dengan apa yang seharusnya.

Praktek Korupsi telah menjadi gurita dalam pemerintahan di Indonesia. Para aparat pemerintahan yang diberikan amanat dan kepercayaan untuk menjalankan roda pemerintahan, malah menjadi penikmat utama keuntungan dari korupsi. Hal ini terlihat selama periode 2009-2019 terdapat 989 jumlah kasus korupsi di Indonesia sebagai mana tabel di bawah:

Tabel 3.1
Jumlah Kasus Korupsi di Indonesia Berdasarkan Jabatan/Pekerjaan
Tahun 2009-2019

JABATAN	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	Tota l
Anggota DPR dan DPRD	8	27	5	16	8	9	19	23	20	103	10	248
Kepala Lembaga/Kementerian	1	2	0	1	4	9	3	2	0	1	2	25
Duta Besar	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Komisioner	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gubernur	2	1	0	0	2	3	3	1	1	2	1	16
Walikota/Bupati dan Wakil	5	4	3	3	3	12	4	9	13	30	14	100
Eselon I / II / III	14	12	15	8	7	2	7	10	43	24	14	156
Hakim	0	1	2	2	3	2	3	1	3	5	0	22
Jaksa	0	0	2	0	0	0	0	3	1	0	3	9

Polisi	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	2
Pengacara	0	1	0	0	0	0	2	1	0	4	1	9
Swasta	11	8	10	16	24	16	18	28	28	56	49	264
Lainnya	4	8	1	2	8	8	3	21	13	31	32	131
Korporasi	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4	1	6
Jumlah Keseluruhan	45	65	38	49	60	61	62	99	123	260	127	989

www.kpk.go.id

Dari table di atas terlihat bahwa dalam kurun waktu 10 tahun terdapat 989 kasus korupsi di Indonesia berdasarkan perkerjaan. Dari sektor pemerintahan Indonesia, kasus korupsi terdapat pada anggota DPR/DPRD yaitu sebanyak 248 kasus, kemudian pejabat pemerintahan eselon I, II dan III sebanyak 156 kasus kemudian Bupati dan walikota atau wakil bupati dan wakil walikota sebanyak 100 kasus. Hal tersebut terlihat bahwa penyelenggara negara dan penyelenggara pemerintahan daerah masih belum jera untuk melakukan praktek korupsi. Dimana mereka yang dipercaya untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan di Indonesia, malah melakukan praktek korupsi.

Korupsi di Indonesia tidak terjadi begitu saja tanpa adanya alasan untuk melakukannya. Beberapa faktor penyebab korupsi di Indonesia menurut para peneliti, ada factor dari dalam maupun factor dari luar. Faktor internal yang menyebabkan seseorang melakukan korupsi di Indonesia yaitu:

- 1) adanya sifat, dorongan dan niat untuk korupsi, berupa (1) sifat tamak manusia, (2) moral yang kurang kuat menghadapi godaan,

- (3) gaya hidup konsumtif, (4) tidak mau/ malas bekerja keras (Sopanah & Wahyudi, 2007),
- 2) perilaku materialistik (Wilhelmus, 2017).
 - 3) nilai (values) yang dimiliki individu (Yuwanto, 2015)
 - 4) adanya ketidakrelaan menerima gaji yang relatif terbatas dibandingkan dengan tingkat kebutuhan yang layak (Saefuddin, 1997)

Sementara Rahman (2018) menjelaskan faktor eksternal yang menyebabkan seseorang melakukan korupsi di Indonesia yaitu sebagai berikut:

- 1) Sistem hukum di Indonesia untuk memberantas korupsi masih sangat lemah.
- 2) Politik, Monopoli kekuasaan merupakan sumber korupsi, karena tidak adanya kontrol oleh lembaga yang mewakili kepentingan masyarakat.
- 3) budaya penyalahgunaan wewenang yang berlebih
- 4) tidak adanya sistem kontrol yang baik menyebabkan masyarakat menganggap bahwa korupsi merupakan suatu hal yang sudah biasa terjadi.
- 5) Lingkungan sosial juga dapat mempengaruhi seseorang untuk melakukan korupsi. Korupsi merupakan budaya dari pejabat lokal dan adanya tradisi memberi yang disalahgunakan oleh orang-orang yang tidak bertanggung jawab.

Sikap, perilaku, sistem hukum, budaya dan lingkungan sosial sebagaimana di uraikan di atas merupakan faktor-faktor penyebab

terjadinya praktek korupsi di Indonesia. Praktek korupsi aparat pemerintahan dapat dikelompokkan pada 2 sudut pandang yaitu pertama, menyatakan bahwa korupsi berasal dari individu itu sendiri. kedua, beberapa ilmuwan mendefinisikan korupsi sebagai sebuah praktik sosial dalam sebuah system (Semma, 2008:40). Dari beberapa factor penyebab tersebut, factor sifat tamak dan rakus merupakan factor dominan (Supratman et al, 2017), sifat ini sulit dibendung, karena walaupun lingkungan suatu institusi pemerintahan tersebut telah berjalan dengan baik, aparat pemerintahan yang tamak dan rakus yang masuk bergabung ke dalam institusi akan merusak system yang telah terbangun dan dapat mempengaruhi aparat yang lain untuk berbuat korupsi. Pemenuhan kebutuhan yang tidak pernah habis, menjadikan aparat pemerintahan berperilaku serakah lalu mencari cara untuk melakukan korupsi.

Berbagai cara yang dilakukan para koruptor menjadikan lemahnya pencapaian tujuan organisasi pemerintahan. Semakin canggih cara-cara penanganan korupsi, semakin canggih pula praktek korupsi aparatur pemerintahan. Praktek korupsi yang dilakukan pun semakin berinovasi, perubahan cara-cara korupsi dilakukan dengan mempelajari celah-celah hasil temuan aparat pemeriksa. Semakin diperketatnya pengadaan barang dan jasa melalui pencatatan elektronik, keterbukaan melalui internet dan pengawasan aparat pemeriksa keuangan, membuat para koruptor mencari celah-celah lainnya dari pelaksanaan pengadaan barang dan jasa. Walaupun aparat pengawasan menjadi semakin ketat namun tidak selalu berhasil menjadikan aparatur pemerintahan menjadi jerah untuk melakukan korupsi, namun mereka mencari cara-cara yang lain yang legal secara administratif.

Pada saat pelaksanaan pengadaan barang dan jasa diharuskan terbuka dengan pelaksanaan lelang melalui online. Aparatur pelaku korupsi yang mencari celah dan kesempatan dengan pihak penyedia melalui pelaksanaan sub kontrak ke penyedia lainnya, yang dapat memberikan keuntungan kepada aparatur yang menangani pengadaan barang dan jasa di suatu organisasi pemerintahan. Cara lainnya yaitu dengan memberikan syarat pada pemenang kontrak untuk membeli bahan material atau bahan lainnya, serta jasa yang berasal dari keluarga atau kolega dari aparat tersebut. Cara ini juga sulit untuk dilihat sebagai memperkaya diri sendiri atau kolega. Secara administrasi, pelaksana pemenang lelang pengadaan barang dan jasa adalah perusahaan yang memenuhi syarat-syarat lelang, walaupun dalam pelaksanaannya dilakukan oleh penyedia lainnya, atau barang/bahan dan jasa disediakan oleh perusahaan lainnya yang merupakan keluarga atau kolega dari aparat tersebut.

Kuatnya eksistensi praktek korupsi pada aparat penyelenggara pemerintahan juga didukung oleh aparat lainnya yang juga terlibat dalam korupsi atau yang juga melakukan praktek korupsi. Rasa kebersamaan diantara para pelaku korupsi menyebabkan para penyelenggara yang tidak terlibat korupsi sebagai musuh atau orang yang perlu dijauhi, bahkan bila perlu dipindahkan ke bagian atau unit yang jauh dari kelompok para pelaku korupsi.

Para aparat pemerintah yang bekerja dengan jujur akan merasa tersisih, dan takut bila melaporkan praktek korupsi. Karena bila aparat tersebut melaporkan penyelewengan dalam penyelenggaraan keuangan kantor kepada atasan, pada akhirnya dia pula yang dimutasi ke bagian yang lain atau ke unit organisasi lainnya seperti kasus *ashok khemka* di

India (washingtonpost.com:2012), sementara para pelaku praktek korupsi tersebut tetap aman tanpa adanya tindakan dari atasan. Kejujuran dalam pelaksanaan pekerjaan terlihat menjadi suatu yang aneh di antara para pelaku korupsi.

Hal tersebut menunjukkan bahwa penegakan hukum rendah untuk kasus-kasus korupsi di aparat pemerintah sehingga tidak memberikan efek jera bagi para pelaku. Praktik korupsi di lembaga pemerintah Indonesia menyebar di setiap tingkatan. Lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif di Indonesia tidak bersih dari kasus korupsi. Aparat pemerintah yang terlibat dalam kasus korupsi disebabkan oleh faktor Keserakahan, Kesempatan, Kebutuhan dan Hukuman yang rendah, sehingga pemerintah perlu menekan praktik korupsi di Indonesia.

Upaya dalam menekan praktek korupsi pada penyelenggaraan pemerintahan

Berbagai upaya yang telah dilakukan oleh Komisi Pemberantasan, Badan Pemeriksa Keuangan, dan aparat kepolisian, serta kejaksaan di Indonesia dalam memberantas praktek korupsi masih belum memberikan hasil yang memadai. Upaya tersebut belum banyak merubah sikap, prilaku dan budaya serta lingkungan organisasi menjadi jujur dan bersih dari praktek korupsi. Kasus-kasus korupsi masih marak terjadi. Dari data kasus yang ditangani komisi pemberantasan korupsi terlihat memang adanya penurunan bila dibandingkan dengan periode 10 tahun sebelumnya, namun data tersebut merupakan kasus yang berhasil tertangani, sementara yang praktek korupsi sehari-hari belum memberikan efek jera bagi para penyelenggara pemerintahan lainnya.

Bahkan akhir-akhir ini KPK hentikan 36 kasus, pengusutan perkara korupsi dengan alasan bukti yang lemah (bbc: 2020), dan menimbang 366 kasus korupsi lainnya, apakah akan dilanjutkan atau dihentikan. Pembuktian kasus korupsi memang agak sulit dilakukan bila para aktor tidak melaksanakan komitmen dalam pemberantasan korupsi, diperlukan komitmen dan kerja sama dari berbagai aktor, yang menuntun pada berkurangnya ketergantungan pada aturan informal dan norma informal, serta menuntun pada etos anti-korupsi yang menembus semua tingkat interaksi (Orlova and Boichev, 2017).

Korupsi memiliki banyak penyebab dan konsekuensi dan bahwa banyak pelaku, baik entitas maupun perusahaan negara dan swasta, berpartisipasi dalam pengembangannya, dan oleh karena itu, pembentukan mekanisme yang efektif diperlukan untuk memberantasnya untuk menjamin hak asasi manusia (www.oas.org). Diperlukan sebuah strategi yang besar yang melibatkan komitmen bersama masyarakat, media dan penyelenggara pemerintahan. Warga masyarakat perlu menjadi bagian dari strategi pemberantasan korupsi. Pelibatan masyarakat dapat melalui berbagai instrument seperti transparansi pengelolaan anggaran yang melalui teknologi informasi, dan kebebasan pers. Transparansi dapat difasilitasi dengan baik dengan adanya optimalisasi penggunaan teknologi informasi di sektor pemerintah dan dukungan media massa yang memainkan peranannya secara kuat. Dengan adanya kebebasan pers, maka informasi dapat terjangkau dengan cepat oleh masyarakat.

Selain itu dengan adanya transparansi dan dukungan pers, pemahaman masyarakat terhadap perilaku korupsi dapat ditingkatkan sehingga Pendidikan anti korupsi tidak hanya berjalan pada pendidikan

formal namun juga pada pendidikan informal, seperti di keluarga, lingkungan rumah, lingkungan kerja dan lingkungan organisasi. Berbagai upaya yang telah dilakukan pemerintah Indonesia untuk memberantas korupsi seperti pembuatan peraturan pemberantasan tindak pidana korupsi, dan pembentukan Lembaga anti korupsi, serta Pendidikan anti korupsi, belum mencapai hasil yang maksimal. Pemerintah Indonesia perlu melakukan upaya terpadu pada setiap elemen seperti pemerintahan, masyarakat, dunia usaha dan media massa.

Keterpaduan ke empat elemen itu dalam membentuk budaya anti korupsi dapat meningkatkan pemahaman dan perilaku anti korupsi. Pemerintah berfungsi mengeluarkan kebijakan-kebijakan dan penerapan penyelenggaraan pemerintahan yang mengkondisikan penerapan perilaku jujur, terbuka dan bertanggungjawab. Elemen media massa menyebarkan informasi kebijakan dan implementasinya serta pengawasannya, kemudian elemen dunia usaha mendukung kebijakan dalam mensosialisasikan kepada pemerintah dan masyarakat. Elemen masyarakat berpartisipasi dalam implementasi kebijakan dan program tersebut serta membantu pengawasan pelaksanaannya.

Perilaku korupsi tersebut menjadi momok bagi berbagai negara. Di Indonesia praktek korupsi telah menjadi penghambat bagi penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh berbagai jenis dan tingkatan penyelenggaraan pemerintahan. Korupsi pada pemerintahan merupakan suatu perilaku aparatur pemerintahan untuk menguntungkan diri sendiri atau kelompok melalui penyalahgunaan kewenangan yang disebabkan oleh factor sifat keserakahan, adanya kesempatan, pemenuhan kebutuhan dan expose.

Praktek korupsi dilakukan dengan berbagai cara, dimana cara-cara tersebut berubah menjadi semakin rumit terdeteksi. Pemerintah Indonesia perlu merangkul segenap elemen seperti media massa, masyarakat, dan dunia usaha untuk melakukan perbaikan pemahaman mengenai bahaya korupsi dan pendidikan anti korupsi. Ke empat elemen perlu bekerjasama dalam membudayakan pemahaman anti korupsi dan perilaku anti korupsi.

BAB IV

BIROKRASI INDONESIA DAN PROSES DEMOKRATISASI

Birokrasi dan Partai Politik

Partai adalah perkumpulan (segolongan orang) yang seazas, sehaluan, dan setujuan terutama dibidang politik (Budiwinarno, 2007), Miriam Budiardjo berpendapat bahwa secara umum dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama, yakni yang bertujuan untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik- (biasanya) dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijaksanaan–kebijaksanaan mereka (Miriam Budiardjo, 1993).

Lain halnya dengan Bambang Cipto yang mempunyai pandangan bahwa partai politik merupakan peralihan jangka panjang dari istilah fraksi yang jauh lebih tua umurnya, sifat peralihan ini menyebabkan proses pengakuan masyarakat politik terhadap keberadaan partai penuh dengan kesukaran dan rintangan (Bambang Cipto, 1996).

Menurut Sumarno dan Yeni Lukiswara, Partai Politik merupakan sekelompok manusia yang mengorganisir dirinya dalam bentuk organisasi politik yang didasarkan pada suatu ideologi, dengan maksud untuk memperoleh atau merebut suatu kekuasaan didalam pemerintah. Jadi partai politik merupakan perantara yang menghubungkan kekuatan-kekuatan ideologi sosial dengan lembaga pemerintah (Sumarno dan Yeni R.Lukiswara, 1992).

Definisi lainnya dikemukakan oleh Cheppy Haricahyono, dalam bukunya “ilmu politik dan perspektifnya” mengatakan bahwa partai

politik adalah sekelompok manusia yang secara bersama-sama menyetujui prinsip-prinsip tertentu untuk mengabdikan dan melindungi kepentingan nasional (Cheppy Haricahyono, 1991).

Sedangkan menurut Deliar Noer, Partai politik merupakan himpunan orang-orang yang se-ideologi atau tempat/wadah penyaringan dan pembulatan, serta tempat berkumpulnya orang – orang yang se-ide, cita-cita dan kepentingan (Noer, 1983) . Jadi dapat disimpulkan bahwa partai politik adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok orang berdasarkan persamaan kehendak dan kepentingan dan visi untuk memperjuangkan masyarakat, bangsa dan negara, melalui pemilihan umum.

Hubungan politik-birokrasi di Indonesia pada saat ini menjadi wacana menarik untuk dicermati. Pola hubungan politik-birokrasi yang diistilahkan oleh beberapa ahli yakni relasi antara "cinta" dan "benci" menjadi topik yang hangat diperdebatkan. Politik-birokrasi adalah "dua sejoli" yang dianalogikan sedang "berpacaran". Layaknya "orang yang sedang berpacaran" akan selalu ada dua perasaan yang muncul silih berganti yaitu perasaan "cinta " dan "benci". Di satu sisi mereka ingin selalu berdekatan dan bekerja sama, tetapi di sisi lain ingin saling menjauh dan berdiri sendiri. Dengan analogi ini maka hubungan politik-birokrasi ini seperti "dua sisi mata uang" yang tidak bisa dipisahkan (*unseparated*) tetapi berdiri sendiri (*integrated*).

Politik pada dasarnya erat kaitannya dengan kekuasaan (power). Politik merupakan sarana untuk memaksakan kehendak suatu pihak kepada pihak lain dengan cara-cara tertentu. Seseorang berpolitik orientasinya adalah memperoleh kekuasaan, logikanya setelah berkuasa dengan kekuasaan yang dimiliki maka ia akan menanamkan

pengaruhnya kepada orang lain. Anggota DPR misalnya, ia dicalonkan oleh partainya sehingga ia duduk di legislatif, maka setelah ia menjabat sebagai legislator maka ia akan memasukkan kepentingan-kepentingan partainya, kepentingan pribadinya dan kepentingan constituentnya dalam setiap kebijakan yang dirumuskan oleh DPR.

Sejak Indonesia merdeka hingga saat ini perubahan sistem partai politik dan pemilihan umum sangat dinamis. Hal ini wajar mengingat Indonesia sedang dalam masa transisi demokrasi. Masyarakatnya yang sangat plural dan menghendaki agar setiap masyarakat tersebut ada perwakilannya dalam menyalurkan aspirasi politik membuat banyak timbulnya berbagai partai politik di Indonesia. Partai politik yang timbul pada akhir abad ke-18 dan abad ke-19 di Eropa Barat ini merupakan wujud pendobrakan tradisi kegiatan politik yang pada mulanya dipusatkan pada kelompok-kelompok dalam parlemen yang bersifat elitis dan dikuasai oleh kaum aristokrasi untuk mempertahankan kepentingan kaum bangsawan. Awal berdirinya partai politik adalah terjadinya kegiatan politik di luar parlemen dengan membentuk suatu panitia pemilihan yang mengatur pengumpulan suara pendukungnya. Karena perlunya memperoleh dukungan dari pelbagai golongan masyarakat, kelompok-kelompok politik dalam parlemen yang sepaham dengan kepentingannya, maka dibentuklah partai politik.

Hadirnya partai politik dalam suatu sistem pemerintahan akan berpengaruh terhadap tatanan birokrasi pemerintah. Jabatan-jabatan dalam suatu departemen di Indonesia terdiri dari jabatan politik (non-karier) dan jabatan birokrasi (karier). Implikasinya adalah, politisi-politisi yang memperoleh kekuasaan politik melalui pemilihan umum menempati jabatan politik sebagai pimpinan departemen, sedangkan jabatan di

bawahnya seperti jabatan Sekjen, Dirjen dan Irjen dijabat oleh pegawai-pegawai profesional (birokrat karier). Oleh karena itu, perlu dibedakan antara jabatan politik dan jabatan birokrasi. Perbedaan jabatan politik dan jabatan birokrasi dapat dilihat pada tabel di bawah ini;

Tabel 4.1

Perbedaan antara Jabatan Politik dan Jabatan Birokrasi

No	Variabel	Jabatan politik	Jabatan Birokrasi
1	Cara pengangkatan	Dipilih melalui pemilu	Diangkat berdasarkan kualifikasi dan kompetensi tertentu
2	Masa jabatan	Ditentukan (biasanya 5 tahun)	Ditentukan oleh Baperjakat
3	Sifat jabatan	Sewaktu-waktu bisa diberhentikan oleh partai politik melalui lembaga legislatif	Dapat diberhentikan atau dinaikkan jabatan berdasarkan tim baperjakat
4	Pertanggungjawaban	Bertanggung jawab kepada partai dan konstituent yang memilihnya melalui lembaga legislatif	Bertanggung jawab kepada secara struktural

Politik Birokrasi Indonesia berusaha untuk memberikan pengenalan dan pemahaman tentang konsep birokrasi, relasi antara birokrasi dengan elemen-elemen dalam sistem politik, serta kinerja dan akuntabilitas birokrasi, termasuk di dalamnya berbagai bentuk

penyelewengan yang mungkin dapat dilakukan oleh birokrasi, baik dalam konteks global atau dalam kasus Indonesia. Birokrasi yang seharusnya menjadi pelayan publik dan bertanggungjawab terhadap rakyat lewat lembaga legislatif kadang menjadi lembaga yang tidak terkontrol karena berbagai kelebihan dan kekuatannya. Legislatif bahkan seringkali juga harus kehilangan kendali terhadap birokrasi karena sumber dayanya yang tidak mencukupi untuk mampu mengawasi kinerja birokrasi. Untuk itulah diperlukan lembaga legislatif yang kuat yang didukung dengan seperangkat peraturan yang tegas yang akan cukup membatasi gerak birokrasi. Selain itu partisipasi masyarakat serta *voluntary sector* dalam mengawasi kinerja birokrasi menjadi suatu hal yang mutlak.

Birokrasi pemerintah tidak dapat dipisahkan dari proses dan kegiatan politik. Politik sebagaimana kita ketahui bersama terdiri dari orang-orang yang berperilaku dan bertindak Politik (*consist of people acting politically*), yang diorganisasikan secara politik oleh kelompok-kelompok kepentingan dan berusaha mencoba mempengaruhi pemerintah untuk mengambil dan melaksanakan suatu kebijakan dan tindakan yang bisa mengangkat kepentingannya dan mengesampingkan kepentingan kelompok lainnya. Birokrasi pemerintah langsung atau tidak langsung akan selalu berhubungan dengan kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat.

Politik adalah identik dengan konflik dalam pemerintahan suatu negara. Salah satu kenyataan dasar dari kehidupan manusia bahwa orang hidup bersama-sama tidak dalam *isolasi* satu sama lainnya. Salah satu faktor yang sering kali menimbulkan perbedaan yang memunculkan konflik diantara orang dan kelompok orang adalah nilai (*value*) yang

diyakini kebenarannya oleh masing-masing. Nilai merupakan sesuatu yang dianggap oleh seseorang sangat penting dan sangat diharapkan (*something one thinks is very important and desirable*). Kepentingan politik dapat muncul dari nilai bagi seseorang atau kelompok orang yang bisa diperoleh atau bisa pula hilang dari apa yang dilakukan dan tidak dilakukan oleh pemerintah. Dihampir semua masyarakat, semua orang memandang bahwa tindakan pemerintah yang dijalankan melalui mesin birokrasinya adalah merupakan cara yang terbaik untuk menciptakan otorisasi dan menetapkan peraturan yang mengikat semua pihak. Birokrasi pemerintah merupakan institusi yang bisa memberikan peran politik dalam memecahkan konflik politik yang timbul diantara orang secara individu dan orang secara kelompok-kelompok (Albrow, Martin, 1985).

Partai politik pada dasarnya merupakan salah satu pencerminan hak warga negara untuk berkumpul dan menyatakan pendapat. Melalui partai politik, rakyat dapat mewujudkan haknya untuk menyatakan pendapat tentang arah kehidupan dan masa depannya dalam bermasyarakat dan bernegara. Partai politik dapat mengambil peran penting dalam menumbuhkan kebebasan dan kesetaraan. Disadari bahwa proses menuju kehidupan politik yang memberikan peran kepada partai politik sebagai aset kesinambungan yang makin lama makin menumbuhkan kedewasaan dan tanggungjawab dalam berdemokrasi. Sebelum melangkah lebih jauh tentang penguraian fungsi partai politik, perlu diawali dengan pembahasan paling mendasar tentang mengapa harus ada partai politik dalam kehidupan masyarakat. Selanjutnya sejarah perjalanan partai politik di barat mengalami perubahan sedikit demi sedikit. Partai partai tersebut bersandar pada suatu pandangan

ideologis tertentu seperti sosialisme, Kristen democrat, dan sebagainya. Secara historiografis, ide dasar untuk membentuk partai politik sudah menunjukkan indikasinya pada era renaissance. Mana kala kekuasaan para raja dikecam dan dimulai dibatasi, keinginan membentuk partai politik sudah mulai bermunculan. Terlebih lebih hak pilih bagi rakyat sudah diberikan secara luas. Setelah wacana perluasan hak-hak politik bagi rakyat semakin meningkat dengan pesat itulah, partai politik seakan-akan telah lahir sendirinya. Apalagi, keterlibatan rakyat dalam proses yang ada pada waktu itu sudah dianggap sebagai suatu yang urgen dan medesak. Maka sebagai wujud interaksi antara pemerintah dan rakyat, diperlukan kendaraan politik untuk mencapai kekuasaan.

Eksistensi partai politik menjadi ukuran dalam sebuah sistem politik sebuah negara. Sistem politik dalam konteks yang lebih luas diibaratkan sebuah rumah yang menaungi berbagai lembaga dan menjalankan fungsi-fungsi politik. Dalam sistem politik inilah terdapat partai politik dan lembaga, seperti legislatif dan eksekutif. Secara teoritis peranan sistem politik menjadi faktor sangat menentukan bagi berfungsinya sistem kepartaian. Corak dan warna sistem politik akan mempengaruhi sistem kepartaian. Bahkan keduanya ada hubungan rasipokal yang saling mempengaruhi. Artinya, suatu corak sistem kepartaian sedikit banyak akan mempengaruhi corak sistem politik yang sedang berlangsung (Rahman, 2002). Berkaitan dengan fungsi-fungsi yang melekat pada sistem politik, maka lewat partai-partai politiklah fungsi-fungsi itu dijalankan.

Dalam infra struktur politik terdapat struktur-struktur politik atau lembaga-lembaga politik yang mempunyai fungsi-fungsi tertentu demi berjalanya proses politik itu dapat berlangsung dengan baik, dapat

dipahami jikalau melihatnya dari perspektif teoritis sistem politik suatu negara yakni dengan cara melakukan pendekatan yang disebut sebagai teori struktural fungsional teori ini bertitik tolak dari asumsi dasar, bahwa suatu sistem politik terdapat fungsi-fungsi yang harus demi keberlangsungan hidup sistem politik yang bersangkutan. Pendekatan teoritis ini memusatkan pada fungsi politik yang ada dalam sistem politik, selanjutnya telah struktur politik apa yang menjalankan fungsi-fungsi tersebut. Fungsi-fungsi yang dimaksud dalam sistem politik itu adalah infrastuktur politik seperti partai politik dan kelompok-kelompok kepentingan. yang telah dipaparkan diatas, dapat dilihat sebagai kekuatan politik menjadi ukuran dalam sistem politik. Seperti partai politik, kendatipun kehadirannya dalam wacana ilmu politik masih relatif muda, baru diperkenalkan pada abad 19 di negara-negara Eropa, Inggris dan Prancis (Sitepu, 2004).

Sigmund Neuman mengemukakan definisi partai politik sebagai berikut partai politik adalah organisasi dari aktifis aktifis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan satu golongan-golongan lainnya yang mempunyai pandangan berbeda (Rahman, 2002).

Maurice Duverger (Budiardjo, 2007) dalam bukunya yang terkenal *Political Parties*, menjelaskan klasifikasi sistem partai, yaitu Sistem Partai Tunggal (one party system) Sistem Dwi Partai (two party system) Sistem Multi Partai (multy party system). Analisa sistem kepartaian senantiasa tertuju pada berdasarkan system kepartaian berdasarkan atas tipologis numeric yang secara statis dan tradisional membagi sistem kepartaian menjadi (system satu partai) single partai system sistem dwi partai two partai system dan system multy partai multy partai system.

Partai politik telah menjadi ciri penting politik modern. Hampir dapat dipastikan bahwa partai-partai politik telah menjadi bagian tidak terpisahkan dari sistem politik, baik yang demokratis maupun yang otoriter sekalipun. Dalam hal ini partai politik mengorganisasi partisipasi politik. Partai politik telah menjadi ciri penting politik modern. Hampir dapat dipastikan bahwa partai-partai politik telah menjadi bagian tidak terpisahkan dari sistem politik, baik yang demokratis maupun yang otoriter sekalipun. Dalam hal ini partai politik mengorganisasi partisipasi politik pertama sebagai sarana komunikasi politik. Kedua, sebagai sarana sosialisasi politik. Ketiga, sarana rekrutmen politik, keempat, partai politik sebagai sarana pengatur konflik. Undang-undang No 2 tahun 2011 tentang perubahan UU no. 2 Tahun 2008 tentang partai politik pada pasal 1 ayat (1) dikatakan bahwa partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Partai politik adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara republik indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa, dan negara melalui pemilihan umum. Sebuah sistem kepartaian yang kokoh dan mempunyai kapasitas, akan melakukan setidaknya dua hal (Winarno, 2007) yaitu:

- 1) Melancarkan perluasan peran serta politik melalui jalur partai dan dengan demikian menguasai ataupun mengalihkan segala aktifitas politik anomik dan revolusioner
- 2) mencakup dan menyalurkan partisipasi sejumlah kelompok yang baru dimobilisasi, yang dimaksud untuk mengurangi kadar tekanan terhadap sistem politik itu.

Heywood kemudian memberikan kata kunci untuk membedakan tipe-tipe sistem kepartaian. Kata kunci tersebut adalah jumlah partai politik yang tumbuh atau eksis yang mengikuti kompetisi mendapatkan kekuasaan melalui pemilu. Parameter "jumlah partai politik" untuk menentukan tipe sistem partai politik pertama kali dikenalkan dan dipopulerkan oleh Duverger pada tahun 1954 dimana Duverger membedakan tipe sistem politik menjadi 3 sistem, yaitu sistem partai tunggal, sistem dua partai, dan sistem multi partai. Dari definisi yang diperkenalkan oleh Duverger tersebut kita dengan mudah menentukan sistem partai politik di sebuah negara.

Kalau di negara tersebut hanya terdapat satu partai politik yang tumbuh atau satu partai politik yang dominan dalam kekuasaan maka dapat dipastikan bahwa sistem tersebut adalah sistem partai tunggal. Namun jika terdapat dua partai politik maka sistem partainya adalah sistem dua partai. Sebaliknya, jika di dalam negara tersebut tumbuh lebih dari dua partai politik maka dikatakan sebagai sistem multi partai. Sartori (1976) menyatakan bahwa yang paling terpenting dari sebuah sistem kepartaian adalah sebuah pengaturan mengenai hubungan partai politik yang berkaitan dengan pembentukan pemerintahan, dan secara lebih spesifik apakah kekuatan mereka memberikan prospek untuk memenangkan atau berbagi (sharing) kekuasaan pemerintah.

Meski demikian, pada perkembangan selanjutnya pendekatan yang hanya berdasarkan jumlah dan interaksi antar partai politik tersebut mendapat kritikan dan ketidaksetujuan dari beberapa ahli misalnya Bardi and Mair (2008) dan Blau (2008). Bardi dan Mair berpendapat bahwa sistem kepartaian tidak bisa ditentukan semata-mata oleh jumlah partai yang ikut dalam pemilu akan tetapi sebagai fenomena yang multi dimensi. Selanjutnya Bardi dan Mair menjelaskan bahwa tipe partai politik dipengaruhi oleh 3 (tiga) dimensi, yaitu vertikal, horisontal dan fungsional. Dimensi vertikal yang mempengaruhi sistem partai politik dicontohkan dengan adanya polarisasi dan segmentasi di dalam masyarakat pemilih (bahasa, etnisitas, agama dan lain-lain). Sedangkan dimensi horisontal ditentukan oleh perbedaan level pemerintahan dan level pemilu. Dimensi fungsional disebabkan oleh karena perbedaan arena kompetisi (nasional, regional, dan lokal).

Pemilihan Umum

Indonesia adalah negara kesatuan yang berdasarkan kedaulatan rakyat perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui pemilu sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam nkri berdasarkan pancasila dan uud 1945 rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin dan wakil rakyat merupakan makna dari indonesia sebagai negara yang demokratis dimana kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat.

Sistem keadilan pemilu merupakan instrumen penting untuk menegakkan hukum dan menjamin sepenuhnya penerapan prinsip demokrasi melalui pelaksanaan pemilu yang bebas, adil, dan jujur.

Sistem keadilan pemilu dikembangkan untuk mencegah dan mengidentifikasi ketidakberesan pada pemilu, sekaligus sebagai sarana dan mekanisme untuk membenahi ketidakberesan tersebut dan memberikan sanksi kepada pelaku pelanggaran. Sebagai salah satu prasyarat dalam mencapai keadilan pemilu tersebut adalah melalui penyusunan kerangka hukum yang harus disusun sedemikian rupa sehingga tidak bermakna ganda, dapat dipahami dan terbuka, dan harus dapat menyoroti semua unsur sistem pemilu yang diperlukan untuk memastikan pemilu yang demokratis.(Junaidi, Veri, 2013)

Pemilihan Umum (Pemilu) adalah proses memilih orang sebagai wakil masyarakat untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. Jabatan-jabatan tersebut beraneka-ragam, mulai dari presiden, wakil rakyat di berbagai tingkat pemerintahan.

Pemilu merupakan salah satu pilar demokrasi. Sistem ini masih dianggap sebagai salah satu metode terbaik dalam pergantian elit politik. Pemilu menjamin hak-hak politik masyarakat. Salah satu unsur penting dalam pemilu adalah partisipasi politik masyarakat dalam pemilu

Pemilu merupakan salah satu usaha untuk memengaruhi rakyat secara persuasif (tidak memaksa) dengan melakukan kegiatan retorika, public relations, komunikasi massa, lobby dan lain-lain kegiatan. Meskipun agitasi dan propaganda di Negara demokrasi sangat dikecam, namun dalam kampanye pemilihan umum, teknik agitasi dan teknik propaganda banyak juga dipakainya oleh para kandidat atau politikus selalu komunikator politik. (Arifin, 2006)

Dalam Pemilu, para pemilih dalam Pemilu juga disebut konstituen, dan kepada merekalah para peserta Pemilu menawarkan janji-janji dan program-programnya pada masa kampanye.[butuh rujukan] Kampanye

dilakukan selama waktu yang telah ditentukan, menjelang hari pemungutan suara. Setelah pemungutan suara dilakukan, proses penghitungan dimulai. Pemenang Pemilu ditentukan oleh aturan main atau sistem penentuan pemenang yang sebelumnya telah ditetapkan dan disetujui oleh para peserta, dan disosialisasikan ke para pemilih.

Peran pemerintah dan pemerintah daerah sangat diperlukan dalam mendukung kelancaran penyelenggaraan pemilu dengan tujuan:

- 1) Aktualisasi penyelenggaraan kehidupan bernegara berdasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi dengan upaya memperbaiki penyelenggaraan Pemilu dengan proses penguatan dan pendalaman demokrasi serta upaya mewujudkan tata pemerintahan presidensial yang efektif.
- 2) Terciptanya derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, dan mempunyai derajat keterwakilan yang tinggi serta memiliki mekanisme pertanggungjawaban yang jelas.

Polarisasi partai politik sedikit banyak juga dipengaruhi oleh sistem pemilunya, ada dua sistem pemilihan umum, yaitu: perwakilan distrik/mayoritas dan sistem perwakilan berimbang (Ashiddiqie, 2006).

2) Sistem Distrik

Sistem ini merupakan sistem pemilihan yang paling tua dan didasarkan atas kesatuan geografis. Setiap kesatuan geografis yang dinamakan sebagai distrik memperoleh satu kursi di parlemen. Negara dibagi kedalam wilayah/distrik yang sama jumlah penduduknya. Dalam sistem ini, calon yang mendapatkan suara terbanyak yang akan menjadi pemenang, meskipun selisih dengan calon lain hanya sedikit. Suara yang mendukung calon lain akan dianggap hilang dan tidak

dapat membantu partainya untuk mendapatkan jumlah suara partainya di distrik lain. Beberapa keunggulan dari sistim distrik (Budiardjo, 2013):

- a) Sistem ini lebih mendorong ke arah integrasi parpol karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu. Hal ini akan dapat mendorong parpol menyisihkan perbedaan yang ada dan mengadakan kerjasama.
- b) Fragmentasi partai dan kecenderungan partai baru dapat dibendung dan akan mendorong ke arah penyederhanaan partai tanpa ada paksaan. Di Amerika dan Inggris system ini telah menunjang bertahnya system dwi partai.
- c) Karena kecilnya distrik, wakil yang dipilih dapat dikenal oleh komunitasnya sehingga hubungannya dengan konstituen lebih erat dan orang yang tekah terpilih akan cenderung memperjuangkan kepentingan distriknya.
- d) Bagi partai besar, system ini menguntungkan karena melalui *distortion effect* dapat meraih suara dari pemilih-pemilih lain, sehingga memperoleh dukungan mayoritas. Sehingga partai pemenang dapat mengendalikan parlemen
- e) Lebih mudah bagi partai pemenang untuk menguasai parlemen sehingga tidak perlu mengadakan koalisi

System distrik memang akan mengarahkan penyederhanaan partai secara alami, namun system ini juga tidak luput dari kelemahan, diantaranya sebagai berikut:

- a) Kurang memperhatikan kepentingan partai kecil dan golongan minoritas
- b) Kurang representatif, karena partai yang calonnya kalah

dalam suatu distrik akan kehilangan suara yang telah mendukungnya

- c) System distrik kurang efektif dalam masyarakat yang plural karena terbagi dalam berbagai kelompok dan suku.

3) Sistem Proporsional

Dalam sistem ini, presentase kursi di lembaga perwakilan rakyat dibagikan kepada tiap-tiap partai sesuai dengan presentase jumlah suara yang diperoleh tiap-tiap partai. Jimly Asshidiqie mencontohkan model dari sistem ini, misalkan jumlah pemilih yang sah dalam pemilu 1 juta orang sedangkan jumlah kursi di perwakilan rakyat 100 kursi, maka untuk satu orang wakil rakyat membutuhkan 10 ribu suara (Asshiddiqie, 2006). Pembagian kursi di parlemen tergantung seberapa suara yang diperoleh setiap partai.

Kelebihan/keuntungan sistem proporsional:

- a) System proporsional dianggap representatif karena jumlah kursi partai dalam parlemen sesuai dengan jumlah suara masyarakat yang diperoleh dalam pemilu
- b) Sistem ini dianggap lebih demokratis karena tidak ada distorsi (kesenjangan antara suara nasional dan jumlah kursi dalam parlemen tanpa adanya suara yang hilang). Semua golongan dalam masyarakat memperoleh peluang untuk menampilkan wakilnya dalam parlemen

Sementara Kelemahan/kerugian sistem proporsional yaitu sebagai:

- a) Kurang mendorong partai untuk berintegrasi atau bekerja sama satu sama lain dan memanfaatkan persamaan-persamaan yang ada, tetapi cenderung mempertajam

perbedaan-perbedaan. Sehingga berakibat pada bertambahnya jumlah partai

- b) Memberikan kedudukan yang kuat pada pimpinan partai menentukan daftar calon.
- c) Oleh karena banyaknya partai yang bersaing, maka akan menyulitkan suatu partai untuk meraih suara mayoritas (50% lebih) (Budiardjo, 2013).

Sistim proporsional ada dua, yaitu sistim daftar tertutup dan terbuka. Dalam sistim daftar tertutup, para pemilih harus memilih partai politik dan bukan calon legislatifnya. Sedangkan dalam sistim daftar terbuka, selain memilih gambar paropol para pemilih juga memilih gambar kandidat yang diusung oleh parpol tersebut (Hendra, 2013).

4) Gabungan system distrik dan system proporsional

Karena dari kedua system di atas mempunyai kelebihan dan kekuarangan masing-masing, maka beberapa Negara mencoba untuk menggabungkan kedua system tersebut. Jerman adalah salah satu contoh Negara yang berhasil menerapkan gabungan kedua system ini, di Jerman setengah dari parlemen dipilih dengan system distrik dan setengahnya lagi dengan system proporsional. Setiap pemilih mempunyai dua suara; pemilih memilih calon atas dasar system distrik (sebagai suara perama) dan pemilih juga memilih partai dengan dasar system proporsional (sebagai suara kedua). Di jerman juga diterapkan model *parliamentary threshold* sebagaimana yang kita kenal sekarang. Di sana, sebuah partai akan mempunyai kursi di parlemen jika meraih minimal 5% dari jumlah suara sah secara nasional atau memenagnkan setidaknya 3% distrik pemilihan

(Budiardjo, 2013).

Sejak dulu sampai sekarang Indonesia tidak pernah berhenti mencari system pemilu yang benar-benar cocok. Namun yang pasti, sejak dahulu sampai sekarang Indonesia selalu menerapkan model proporsional meskipun belakangan ini model proporsional yang berlaku bukan semurni asalnya. Pada tahun 1955 pemilu diadakan dua kali; memilih anggota DPR pada bulan September dan memilih anggota Konstituante pada bulan Desember dengan model proporsional karena pada waktu itu hanya system proporsional yang dikenal di Indonesia. Pemilu tersebut menghasilkan 27 partai dan satu perorangan, partai yang sangat menonjol adalah Masyumi, PNI, NU dan PKI (Budiardjo, 2013).

Pada tahun 1966 dan 1967 sistem distrik sudah mulai didiskusikan, pada saat itu, system distrik dirasa dapat mengurangi jumlah partai secara alamiah. Namun hasil tersebut ditolak ketika pada tahun 1967 DPR membahas RUU yang terkait dengannya. Sehingga pemilu tahun 1971 masih tetap menggunakan system proporsional dengan beberapa modifikasi. Pertama, setiap daerah tingakat II/kabupaten dijamin mendapatkan satu kursi di DPR. Kedua, dari 460 anggota DPR, 100 nya diangkat; 75 dari ABRI dan 25 dari Non ABRI yang diangkat dari utusan golongan dan daerah. Pada tahun 1971, pemilu diikuti oleh 10 partai politik (Budiardjo, 2013).

Pada tahun 1973 Soeharto menyuruh agar partai yang ada melakukan fusi, sehingga pada pemilu tahun 1977 anggota pemilu hanya tiga partai, yakni Golkar, PPP dan PDIP. Setelah reformasi bergulir, ada sedikit perbedaan dalam susunan parlemen dan model

pemilihanya. DPD dipilih dengan model distrik, sedangkan DPR dan DPRD masih menggunakan system proporsional daftar terbuka. Pada pemilu 2004, ada unsure distrik dalam model proporsionalnya, yakni suara perolehan suatu partai sebesar Dapil yang tidak cukup untuk satu bilangan pembagi pemilih (BPP) tidak bisa ditambahkan ke perolehan partai di Dapil lain (Budiardjo, 2013).

Semenjak awal diadakanya pemilihan umum, Indonesia masih tetap menggunakan system proporsional dengan berbagai tambahan warna distrik, seperti pada tahun 1971 yang menjamin setiap daerah tingkat II mendapatkan jatah 1 kursi di DPR. Pada tahun 2004-2014, hasil suara suatu partai yang tidak mencapai BPP tidak dapat ditambahkan ke Dapil lain. Jika dalam sebuah dapil ada sisa kursi, maka kursi tersebut diserahkan kepada partai yang sisa suaranya terbanyak. Model yang selama ini digunakan ternyata belum bisa efektif menyederhanakan partai yang dapat mengefektifkan pemerintahan presidensial.

Karena tidak berhasilnya proporsional yang telah digunakan semenjak pemilu pertama, mungkin perlu mencoba hal yang baru yakni menggunakan system distrik dengan berbagai variasi agar tidak terlalu mencederai demokrasi. Model *parliamentary threshold* dan pengetatan syarat bagi partai untuk mengikuti pemilu memang sedikit demi sedikit akan menyederhanakan partai, namun perlu standar yang tinggi untuk mendapatkan 2 sampai 3 partai. Standar tinggi *parliamentary threshold* juga mendapatkan banyak kecaman, partai yang kecil merasa dizalimi dan mengatakan hal ini bertentangan dengan demokrasi. Jika menggunakan system distrik, semua partai akan bisa mengikuti pemilu dan akan berjuang keras agar mereka menjadi partai yang dominan di

sebuah distrik. Dengan system ini tidak perlu ada persyaratan ketat untuk sebuah partai yang akan mengikuti pemilu, semuanya akan ditentukan dari kemampuannya menjaring suara di setiap distrik. Dengan beberapa kali pemilu saja system ini akan menghasilkan 2-3 partai yang dominan dan hal ini tentunya akan membuat presidensiil berjalan secara efektif. Partai yang mendapatkan suara di satu-dua distrik atau bahkan sama sekali tidak mendapatkan suara, hampir dipastikan akan segera bergabung dengan partai yang besar.

Sebagai sebuah aktivitas politik, pemilihan umum pastinya memiliki fungsi-fungsi yang saling berkaitan atau interdependensi. Adapun fungsi-fungsi dari pemilihan umum itu sendiri adalah:

1) Sebagai sarana legitimasi politik

Fungsi legitimasi ini terutama menjadi kebutuhan pemerintah dan sistem politik. Melalui pemilihan umum kepala daerah, keabsahan pemerintahan daerah yang berkuasa dapat ditegakkan, begitu pula program dan kebijakan yang dihasilkannya. Dengan begitu, pemerintah berdasarkan hukum yang disepakati bersama tak hanya memiliki otoritas untuk berkuasa, melainkan juga memberikan sanksi berupa hukuman dan ganjaran bagi siapapun yang melanggarnya. Menurut Ginsberg, fungsi legitimasi politik ini merupakan konsekuensi logis dari pemilihan umum. Ada tiga alasan pemilihan umum dapat menjadi legitimasi politik bagi pemerintahan yang berkuasa. Pertama, melalui pemilihan umum pemerintah dapat meyakinkan atau memperbaharui kesepakatan-kesepakatan politik dengan rakyat. Kedua, melalui pemilihan umum pemerintah dapat pula mempengaruhi perilaku rakyat atau warga negara. Dan ketiga, dalam dunia modern para penguasa dituntut untuk mengadakan

kesepakatan dari rakyat ketimbang pemaksaan (*coercion*) untuk mempertahankan legitimasinya. Gramsci (1971) menunjukkan bahwa kesepakatan (*consent*) yang diperoleh melalui hegemoni oleh penguasa ternyata lebih efektif dan bertahan lama sebagai sarana kontrol dan pelestarian legitimasi dari otoritasnya ketimbang penggunaan kekerasan dan dominasi.

2) Fungsi perwakilan politik

Fungsi ini terutama menjadi kebutuhan rakyat, baik untuk mengevaluasi maupun mengontrol perilaku pemerintahan dan program serta kebijakan yang dihasilkan. Pemilihan umum dalam kaitan ini merupakan mekanisme demokratis bagi rakyat untuk menentukan wakil-wakil yang dapat dipercaya yang akan duduk dalam pemerintahan.

3) Pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai mekanisme bagi pergantian atau sirkulasi elit penguasa tingkat daerah.

Keterkaitan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan sirkulasi elit didasarkan pada asumsi bahwa elit berasal dari dan bertugas mewakili masyarakat luas atau rakyat. Secara teoretis, hubungan pemilihan umum dengan sirkulasi elit dapat dijelaskan dengan melihat proses mobilitas kaum elit atau nonelit yang menggunakan jalur institusi politik, dan organisasi kemasyarakatan untuk menjadi anggota elit tingkat nasional, yakni sebagai anggota kabinet dan jabatan yang setara. Dalam kaitan itu, pemilihan umum merupakan saran dan jalur langsung untuk mencapai posisi elit penguasa. Dengan begitu diharapkan selama pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat berlangsung

pergantian atau sirkulasi elit penguasa tingkat daerah secara kompetitif dan demokratis.

4) Sebagai sarana pendidikan politik bagi rakyat

Pemilihan umum merupakan salah satu bentuk pendidikan politik bagi rakyat yang bersifat langsung, terbuka dan massal, yang diharapkan bisa mencerdaskan pemahaman politik dan meningkatkan kesadaran masyarakat tentang demokrasi. (Haris S, 1998)

Partisipasi Masyarakat dalam Birokrasi Pemerintahan

Kekuatan membentuk kebijakan pemerintahan terletak di tangan rakyat yang notabene terdiri atas kompleksitas unsur individu dan kelompok-kelompok masyarakat. JJ. Rousseau mengatakan satu-satunya sumber kekuasaan adalah rakyat sebagai pemberi hukum, tidak dapat dialihkan ke suatu instansi lain. Sedangkan, undang-undang adalah kristalisasi kehendak rakyat. Dan, kekuasaan yang memberikan undang-undang (*gesetzgebende macht*) memiliki hak hidup, hanya jika kekuasaan tersebut selaras dengan kehendak rakyat yang adalah pemilik kekuasaan sesungguhnya.

Berdasarkan pandangan tersebut, maka sudah sepatutnya proses pembentukan perundang-undangan di Indonesia tidak hanya menjadi domain legislator. Penyusunan peraturan perundang-undangan mesti dilakukan secara terbuka dan partisipatif dengan melibatkan masyarakat. Hal demikian nyatanya telah diakomodasi sebagai salah satu asas dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan keterbukaan sebagai

salah satu asasnya. Penegasan ini bisa dilihat dalam Pasal 5 huruf g yang menyebutkan bahwa dalam membentuk peraturan

perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yakni keterbukaan.

Penjelasan Pasal 5 huruf g UU tersebut—yang juga dikutip oleh Maria Farida Indrati dalam bukunya *Ilmu Perundang-Undangan*—menerangkan, asas keterbukaan adalah dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan—mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan—bersifat transparan dan terbuka. Tujuannya adalah agar seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.(Indrati S, 2007)

Berdasarkan penjelasan tersebut terlihat bahwa asas keterbukaan sesungguhnya tidak berdiri sendiri. Tujuan dari keterbukaan proses penyusunan perundang-undangan adalah untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat berpartisipasi secara aktif. Makna kata partisipasi berasal dari kata *pars* dan *capere*. *Pars* artinya bagian, *capere* berarti mengambil (Salakory, Hanna litaay, 1997). Partisipasi sendiri berasal dari bahasa Inggris, *participation*, yang berarti pengambilan bagian atau pengikutsertaan.

Isbandi menerangkan bahwa partisipasi dimaknai sebagai keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan, dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan keterlibatan masyarakat dalam proses

perubahan yang terjadi (Adi, 2007,). Mikkelsen mengklasifikasikan partisipasi dalam enam pengertian, yaitu (Mikkelsen, 1999):

- (a) Partisipasi adalah kontribusi sukarela dari masyarakat kepada proyek tanpa ikut serta dalam pengambilan keputusan;
- (b) Partisipasi adalah "pemekaaan" (membuat peka) pihak masyarakat untuk meningkatkan kemauan menerima dan kemampuan untuk menanggapi proyek-proyek pembangunan;
- (c) Partisipasi adalah keterlibatan sukarela oleh masyarakat dalam perubahan yang ditentukannya sendiri;
- (d) Partisipasi adalah suatu proses yang aktif, yang mengandung arti bahwa orang atau kelompok yang terkait mengambil inisiatif dan menggunakan kebebasannya untuk melakukan hal itu;
- (e) Partisipasi adalah pemantapan dialog antara masyarakat setempat dengan para staf yang melakukan persiapan, pelaksanaan, monitoring proyek, agar memperoleh informasi mengenai konteks lokal dan dampak-dampak sosial;
- (f) Partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam pembangunan diri, kehidupan, dan lingkungan mereka.

Miriam Budiardjo mendefinisikan partisipasi dalam bidang politik sebagai kegiatan seseorang atau kelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, yaitu dengan jalan memilih pimpinan negara, serta secara langsung atau tidak langsung memengaruhi kebijakan pemerintah (Budiardjo, Miriam , 1998). Menguatkan pengertian itu, Herbert McClosky dalam *International Encyclopedia of the Social Science* menyebutkan, partisipasi politik adalah kegiatan-kegiatan sukarela dari warga masyarakat, melalui mana

mereka mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa, dan secara langsung atau tidak langsung dalam proses pembentukan kebijakan umum (Budiardjo, Miriam , 1998).

Samuel P Huntington dan Joan M. Nelson dalam *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries* menyebutkan, partisipasi politik adalah kegiatan warga negara yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, yang dimaksudkan untuk memengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah. Partisipasi bisa bersifat individual atau kolektif, terorganisasi atau spontan, mantap atau sporadis, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau ilegal, efektif atau tidak efektif. (Budiardjo, Miriam , 1998).

Berdasarkan pengertian tersebut, partisipasi bisa dilakukan dalam bentuk apapun untuk memengaruhi kebijakan pemerintahan, yang dilakukan sebagai bentuk kesadaran masyarakat secara aktif dan sukarela.

Fung dan Wright menyebutkan pada partisipasi warga itu melampaui bentuk-bentuk institusi demokrasi konvensional tataran tujuan yang sangat praktis, yakni meningkatnya sikap tanggap dan efektivitas pemerintahan. Pada saat yang sama, dengan partisipasi, warga membuat keadaan menjadi lebih adil, partisipatoris, deliberatif, dan akuntabel.(Sumarto, Hetifah Sj., 2009)

Terdapat tiga dimensi dalam partisipasi langsung yang merupakan unsur-unsur penting dari model partisipasi, di mana di dalamnya harus ada komunikasi dan keputusan. Ketiga dimensi tersebut yaitu:(Fung, 2006,)

a. Pihak yang berpartisipasi.

Beberapa proses partisipatif terbuka untuk semua orang yang ingin terlibat, sedangkan proses lainnya hanya mengundang elite *stakeholder* seperti perwakilan kelompok kepentingan saja.

- b. Partisipasi tidak sekadar membangun komunikasi namun juga membuat keputusan.

Di banyak pertemuan publik, peserta hanya menerima informasi dari pejabat yang mengumumkan dan menjelaskan kebijakan. Umumnya peserta sekadar mendengarkan tanpa turut mengambil posisi untuk memberikan keputusan tertentu.

- c. Hubungan antara diskusi, kegiatan publik, dan kebijakan.

Secara institusional, model partisipasi selalu bergantung pada tiga masalah penting dalam pemerintahan demokrasi, yaitu legitimasi (*legitimacy*), keadilan (*justice*), dan pemerintahan yang efektif (*effective governance*).

Tidak ada satupun bentuk partisipasi publik yang menjadi "sifat bawaan" dalam konteks demokrasi. Semua bentuk partisipasi berguna untuk meningkatkan peran partisipan dalam pemerintahan demokrasi. Sherry Arnstein mengembangkan beberapa tipologi partisipasi warga negara. Dia berpendapat bahwa partisipasi merupakan redistribusi kekuasaan pada warga negara yang tidak memiliki kekuasaan. Dalam tulisannya dia mengategorikan delapan tahapan untuk mengembangkan partisipasi warga negara, yaitu: *manipulation, therapy, informing, consultation, placation, partnership, delegated power, dan citizen control*.

Namun demikian, tahapan yang dibuat oleh Arnstein sebetulnya tidak sempurna. Karena, pertama, tingkatan pengaruh individu tidak lebih besar dari keputusan kolektif. Kedua, banyak bentuk partisipasi lain yang telah berkembang, yang berada di luar tahapan partisipasi yang dibuat oleh Arnstein. Praktisi politik mengembangkan banyak teknik untuk merekrut partisipan. Misalnya melalui seleksi acak, memfasilitasi pertemuan, mendesain proses penuntutan yang dapat diajukan oleh masyarakat sipil sebagai bentuk proses partisipasi terhadap perubahan peraturan, bahkan hingga membuat hukum atau peraturan tertentu.

Untuk itu tiga unsur mendasar yang menentukan tingkat partisipasi dan bentuk partisipasi harus diperhatikan, yaitu:(Fung, 2006)

- 1) Siapa yang berpartisipasi?
- 2) Bagaimana mereka berkomunikasi dan membuat keputusan?
- 3) Apa hubungan antara konklusi dan opini mereka dengan kebijakan publik atau kegiatan publik lainnya?

Dimensi krusial lainnya adalah bagaimana partisipan berinteraksi dalam sebuah diskusi publik atau pembuatan kesepakatan. Terdapat model-model komunikasi dan pembuatan keputusan yang melibatkan partisipasi publik, yaitu: pertama, mengadakan *public hearings and community meetings*, yang dilakukan tanpa memandang perspektif para partisipan, termasuk politisi, aktivis, kelompok kepentingan tertentu. Kedua, deliberasi dan negosiasi. Partisipan dibebaskan untuk memikirkan apa yang mereka inginkan dan butuhkan, baik sebagai individu maupun sebagai suatu kumpulan atau kelompok masyarakat. Mekanisme ini pada akhirnya menciptakan partisipasi dengan latar belakang sama dan memiliki pandangan yang sama.

Hal penting terakhir untuk melihat dampak dari partisipasi publik adalah bagaimana partisipan menghubungkan kekuasaan publik yang dimiliki dengan kegiatan yang mereka lakukan. Pada dasarnya partisipan tidak memiliki ekspektasi nyata untuk memengaruhi kebijakan publik. Walaupun demikian, siapapun yang berpartisipasi mengharapkan adanya keuntungan personal (*personal benefits*). Forum-forum secara prinsip melibatkan partisipan untuk tiga hal, yaitu mendengarkan, mengekspresikan preferensi, dan mengembangkan preferensi—ketimbang melibatkan partisipan dalam membuat suatu kesepakatan. Model-model yang digunakan untuk mengantisipasi hal tersebut adalah dengan cara menerapkan model di mana pejabat publik tetap melibatkan partisipan dan menerima input dan rekomendasi partisipan. Model lainnya, partisipan bergabung dengan *co-governing partnership* untuk turut serta membuat rencana dan kebijakan sebagai bentuk *public action*.

Berdasarkan konsep partisipasi masyarakat di atas dan dihubungkan dengan pembentukan perundang-undangan, maka dapat diartikan bahwa pada pokoknya semua pihak—baik dalam struktur kenegaraan maupun di luar struktur kenegaraan dan pemerintahan—dapat memprakarsai gagasan pembentukan undang-undang. Meskipun demikian, partisipasi ini mesti mengikuti bentuk kewenangan pengusung undang-undang, yakni inisiatif yang bersifat resmi harus datang dari Presiden, DPR, atau dari DPD (Yuliandri, 2009). Karena itu, konsekuensinya adalah, inisiatif dari lembaga lain atau pihak lain tetap harus diajukan melalui salah satu dari tiga pintu yakni Presiden, DPR, dan DPD.

Jimly Asshiddiqie yang mengutip pendapat Cornelius M. Kerwin menyatakan semua pihak dapat memprakarsai gagasan pembentukan undang-undang. Prinsip ini berlaku hampir di semua negara demokrasi (Asshiddiqie, 2006). Perkembangannya, partisipasi masyarakat ini merupakan konsep yang berkembang dalam sistem politik modern. Penyediaan ruang publik atau adanya mekanisme untuk mewujudkan partisipasi adalah suatu tuntutan yang mutlak sebagai upaya demokratisasi sejak pertengahan abad ke-20. Proses pembuatan peraturan perundang-undangan, setidaknya di atas kertas, tidak lagi semata menjadi wilayah kekuasaan mutlak birokrasi dan parlemen. Samuel P Huntington dan Joan M Nelson mendefinisikan partisipasi publik sebagai *activity by private citizens designed to influence government decision-making*. Jadi, partisipasi publik menjadi salah satu alat dalam menuangkan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat ke dalam suatu peraturan. (Yuliandri, 2009)

Lothar Gundling mengemukakan beberapa alasan tentang perlunya peran serta masyarakat dalam penyusunan kebijakan, yakni sebagai berikut: (Yuliandri, 2009)

- a. *Informing the administration* (memberi informasi kepada pemerintah)
- b. *Increasing the readiness of the public to accept decisions* (meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan)
- c. *Supplementing judicial protection* (membantu perlindungan hukum)
- d. *Democratizing decision-making* (mendemokrasikan pengambilan keputusan)

Perlunya peran serta masyarakat dalam pembuatan hukum juga disampaikan Satjipto Rahardjo. Menurutnya, peranan pendapat umum masyarakat mempunyai latar belakang perkaitan dengan masalah efektivitas berlakunya hukum (Rahardjo, 2012). Suatu pembuatan hukum yang dilakukan tanpa memerhatikan pendapat umum, mengandung risiko tidak bisa dijalankan dengan baik. Keadaan demikian akan terjadi manakala pembuatan hukum melibatkan pendapat-pendapat yang bertentangan dalam masyarakat. Jika negara dan pembuat kebijakan hukum tetap memaksakan kehendaknya untuk meloloskan hukum atau undang-undang yang isinya mendapatkan tentangan dari masyarakat, maka ongkos sosial yang dikeluarkan akan jauh lebih tinggi dari ongkos pembentukannya.

Peran partisipasi masyarakat dalam pembuatan perundang-undangan juga menjadi dasar filsafati hukum tentang daya mengikat hukum. Van Apeldoorn dalam buku pengantar ilmu hukumnya membuat pertanyaan: apakah ditaatinya hukum disebabkan hukum itu dibentuk oleh pejabat yang berwenang, atau memang masyarakat mengakuinya karena hukum tersebut dinilai sebagai suatu hukum yang hidup di dalam masyarakat itu? (Apeldoorn, 2001)

Menjawab pertanyaan tersebut, teori perjanjian masyarakat memberikan landasan kepatuhan terhadap hukum sebagaimana disampaikan Hugo de Groot (Grotius), Thomas Hobbes, John Locke, Jean Jacques Rousseau, dan Immanuel Kant. Intinya, orang taat dan tunduk pada hukum karena berjanji untuk menaatinya. (Lili Rasjidi dan Liza Sonia Rasjidi, 2012). Hukum dianggap sebagai kehendak bersama, hasil konsensus dari segenap anggota masyarakat. Karenanya,

keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunan undang-undang sangat penting.

Selain teori perjanjian masyarakat, juga muncul teori kedaulatan hukum yang juga menganggap penting adanya peran masyarakat. Menurut teori tersebut, hukum mengikat bukan karena negara menghendakinya, melainkan karena merupakan perumusan dari kesadaran hukum rakyat. Berlakunya hukum karena nilai batinnya, yang menjelma dalam hukum itu sendiri. Pandangan ini disampaikan Mr. H. Krabbe. Menurutnya, kesadaran hukum yang dimaksud berpangkal pada perasaan hukum bagian terbesar masyarakat (Lili Rasjidi dan Liza Sonia Rasjidi, 2012).

Konsep daya mengikat hukum ini sejalan dengan teori demokrasi yang tidak membatasi partisipasi masyarakat sebatas memberikan suara dalam pemilu. Teori demokrasi partisipatif mengemukakan kaitannya dengan keberadaan peran serta masyarakat bahwa "Warga, baik secara perseorangan maupun secara kelompok, bukanlah semata-mata konsumen kepuasan (*consumers of satisfaction*), tetapi membutuhkan kesempatan dan dorongan pengungkapan dan pengembangan diri (self expression and development).

Para penganut teori participatory democracy menolak asumsi bahwa warga, satu sama lainnya, selalu dalam keadaan konflik kepentingan. Sebaliknya mereka justru berpandangan bahwa hakikat dari kepribadian manusia adalah saling melengkapi dalam kehidupan bersama (*collective life*), sehingga satu sama lain mampu menyelaraskan antara kepentingan bersama (*social interests*) melalui cara-cara yang dapat diterima.

Menurut penganut teori demokrasi partisipasi, hakikat demokrasi adalah untuk menjamin bahwa keputusan-keputusan yang dibuat oleh pemerintah menyertakan warga yang mungkin terkena dampak dari keputusan-keputusan itu. Oleh sebab itu, pengertian demokrasi adalah memberi dorongan berperan serta dalam pembuatan keputusan-keputusan yang memengaruhi kehidupan mereka. Dengan demikian, teori ini tidak hanya ingin mewujudkan pemerintahan yang demokratis, tetapi juga masyarakat yang demokratis.(Gibson, 1981)

Dilihat dari teori pembentukan undang-undang, keharusan adanya partisipasi masyarakat merupakan tujuan dari the synopsis policy theory (teori tahapan kebijakan sinoptik). Menurut teori ini, pembentukan undang-undang sebagai suatu proses yang terorganisasi dan terarah secara baik terhadap suatu pembentukan keputusan yang mengikat, merupakan upaya mencari dan menentukan arahan bagi masyarakat secara keseluruhan. Suatu kebijakan dibentuk dan bertanggung jawab agar tercapai ketepatan, keseimbangan, dan keterlaksanaan dari suatu aturan (Yuliandri, 2009).

Menurut A. Hamid S. Attamimi, partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang merupakan pelaksanaan asas konsensus (*het beginsel van consensus*). Yakni, adanya kesepakatan rakyat untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Hal ini dilakukan mengingat pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah dianggap sebagai langkah awal untuk mencapai tujuan-tujuan yang disepakati bersama oleh pemerintah dan rakyat.(Farida, 2007)

Berdasarkan pandangan ahli-ahli tentang keterbukaan dan partisipasi masyarakat, maka bisa disimpulkan bahwa peran serta

masyarakat dalam pembentukan undang-undang menjadi suatu keharusan dalam proses pengambilan keputusan tentang substansi yang akan diatur.

BAB V

TRANSFORMASI BIROKRASI PADA PELAYANAN PUBLIK

Dalam kehidupan kenegaraan modern, birokrasi semakin menjadi perangkat sentral untuk memenuhi kepentingan masyarakat. Pada abad ke duapuluh satu ini birokrasi menjadi demikian penting, dan masyarakat hanya akan mendapat pelayanan publik secara memuaskan jika itu diselenggarakan melalui birokrasi modern. Oleh karena keberadaan birokrasi yang demikian penting, maka peran birokrasi menjadi sangat menentukan "hitam putihnya" kehidupan negara dan masyarakat. Apabila birokrasi mempunyai kinerja yang baik, inovatif, kreatif dan produktif, maka akan baiklah negara dan masyarakatnya. Sebaliknya, apabila birokrasi tidak baik dan tidak produktif, maka juga akan menghancurkan negara. Dengan kata lain, peran birokrasi dapat memiliki akibat ganda yang saling bertolak belakang bagi masyarakat. Di satu sisi dapat menjadi lembaga yang sangat bermanfaat bagi masyarakat mencapai tujuan-tujuan hidupnya, namun pada sisi lain birokrasi juga dapat menyengsarakan, menindas, mengeksploitasi dan bahkan dapat mendorong masyarakat menuju kehancuran.

Reformasi yang terjadi pada pertengahan tahun 1998 membawa perubahan yang signifikan terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini juga terjadi di dalam birokrasi yang merupakan organisasi pemerintah dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan dan pemberian pelayanan langsung kepada masyarakat. Gerakan reformasi menghendaki birokrasi memiliki netralitas politik, transparan, responsif, dan akuntabel. Dengan tuntutan ini, otomatis birokrasi harus membangun frame dan karakteristik baru dalam menjalankan tugasnya

sesuai dengan amanat yang dikehendaki rakyat. Namun harapan publik untuk melihat adanya perbaikan kualitas pelayanan publik dalam bidang kependudukan dan pencatatan sipil sering tidak terwujud. Hal ini disebabkan stigma negatif yang melekat pada birokrasi pemerintah sebagai suatu penyakit (*bureau pathology*) yang diikuti dengan prosedur yang berbelit-belit, lambatnya pelayanan, dan korupsi dengan beranekaragam bentuknya. Di samping itu juga karena paradigma yang selalu melekat pada para birokrat selalu cenderung menganggap sebagai abdi negara daripada sebagai abdi masyarakat. Padahal idealnya bahwa, pemerintah pada hakikatnya memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat.

Birokrat sebagai pelaksana penyelenggara negara serta pelayan masyarakat harus dapat memenuhi keinginan dan kebutuhan masyarakat agar ketertiban dan keadilan di dalam masyarakat dapat tercapai. Di samping itu tujuan birokrasi bukanlah hanya sekedar pelayanan publik. Pelayanan publik hanyalah merupakan salah satu manifestasi fungsi birokrasi. Membatasi fungsi birokrasi hanya pada pelayanan publik akan menjadikan birokrasi berfungsi pada level teknis rutin dan jangka pendek. Padahal birokrasi tidak hanya melayani tujuan teknis rutin dan jangka pendek, namun birokrasi dibentuk dalam rangka untuk tercapainya tujuan bangsa dan negara. Untuk mencapai tujuan negara tersebut, diperlukan berbagai sarana pendukung, dalam hal ini salah satunya adalah sarana hukum, khususnya hukum administrasi negara, yang mengatur dan memungkinkan administrasi negara untuk menjalankan fungsinya dan melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi negara itu sendiri.

Pada dasarnya birokrasi merupakan mata rantai yang menghubungkan pemerintah dengan rakyatnya, dan birokrasi merupakan alat pemerintah yang bekerja untuk kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Dalam posisi demikian, maka tugas birokrasi adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat dan merealisasikan setiap kebijakan pemerintah dalam mencapai kepentingan masyarakat. Oleh sebab itu, DPR telah mensyahkan Undang-undang tentang Administrasi Pemerintahan yang memuat pengaturan dan pembentukan sistem yang mencerminkan adanya reformasi di bidang administrasi pemerintahan.

Selanjutnya dinyatakan Ryaas Rasyid bahwa, birokrasi pemerintah setidaknya memiliki 3 (tiga) tugas pokok yaitu :(Rasyid, 2002)

- a) Memberikan pelayanan umum (public service) yang bersifat rutin kepada masyarakat seperti memberikan pelayanan, perijinan, pembuatan dokumen, perlindungan, pemeliharaan fasilitas umum, pemeliharaan kesehatan, dan penyediaan jaminan keamanan bagi penduduk.
- b) Melakukan pemberdayaan (empowerment) terhadap masyarakat untuk mencapai kemajuan dalam kehidupan yang lebih baik, seperti melakukan pembimbingan, pendampingan, konsultasi, menyediakan modal dan fasilitas usaha, serta melaksanakan pendidikan.
- c) Menyelenggarakan pembangunan (development) di tengah masyarakat seperti membangun infrastruktur perhubungan, telekomunikasi, perdagangan dan sebagainya.

Dari uraian di atas jelas bahwa, birokrat sebagai pelaksana penyelenggara negara serta pelayan masyarakat harus dapat memenuhi keinginan dan kebutuhan masyarakat agar ketertiban dan keadilan di dalam masyarakat dapat tercapai. Di samping itu, birokrat juga dituntut untuk mampu menciptakan iklim dan tata kerja baru bagi aparatnya agar dapat mengatasi tantangan di masa yang akan datang. Pelayanan publik hanyalah merupakan salah satu manifestasi fungsi birokrasi (Said, 2007), namun yang terpenting adalah bagaimana memberikan pelayanan public yang berkualitas yang merupakan kunci utama dalam rangka memenuhi hak-hak dasar/konstitusional rakyat sehingga pembangunan nasional dapat dilakukan secara berkelanjutan (Effendi, Taufiq, 2008). Membatasi fungsi birokrasi pemerintahan hanya pada pelayanan publik akan menjadikan birokrasi berfungsi pada level teknis rutin dan jangka pendek. Padahal birokrasi tidak hanya melayani tujuan teknis rutin dan jangka pendek, namun birokrasi dibentuk dalam rangka untuk tercapainya tujuan bangsa dan Negara.

Kualitas Pelayanan Publik

Pelayanan publik merupakan serangkaian aktivitas yang dilakukan pemerintah beserta aparaturnya kepada masyarakat dalam mewujudkan peningkatan kualitas kehidupan masyarakat sekaligus memberikan kepuasan kepada masyarakat yang dilayani. Sebagai salah satu bentuk tanggung jawab pemerintah kepada masyarakat, sudah tentunya suatu pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah harus mencakup seluruh masyarakat yang membutuhkannya, dan yang paling penting lagi adalah bagaimana masyarakat dapat merasakan kepuasan dari layanan yang diberikan kepada mereka.

Pelayanan publik adalah pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan (Widodo Joko, 2001). Pelayanan publik merupakan kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah baik yang pusat, maupun yang di daerah dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketertiban-ketertiban. Lebih lanjut, pelayanan publik dapat diartikan sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.

Penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah dalam berbagai sendi pelayanan antara lain yang menyangkut pemenuhan hak-hak sipil dan kebutuhan dasar penduduk, masih dirasakan belum seperti yang diharapkan oleh masyarakat. Hal ini dapat dilihat antara lain dari banyaknya pengaduan, keluhan masyarakat baik yang disampaikan secara langsung kepada pimpinan unit pelayanan maupun melalui surat pembaca pada berbagai media massa. Di lain pihak masyarakat sebagai unsur utama yang dilayani belum memberikan kontrol yang efektif untuk menjadi unsur pendorong dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan publik.

Namun dalam menciptakan suatu pelayanan yang berkualitas yang melahirkan kepuasan kepada para masyarakat yang menerimanya, tidaklah semudah membalikkan telapak tangan. Masih banyak hal yang menjadi kendala dan factor lain yang mengakibatkan pelayanan public yang diselenggarakan pemerintah dirasakan masih kurang dan

cenderung tidak melaksanakan dengan sepenuh hati. Masih banyak kita temui keluhan-keluhan dari masyarakat dan media massa yang menilai bahwa kualitas pelayanan public yang diselenggarakan pemerintah belumlah maksimal.

Tentunya keadaan seperti diatas haruslah dibenahi dan diperbaiki untuk menciptakan dan mewujudkan kondisi negara yang semakin baik. Apalagi fenomena yang telah berlangsung di Negara kita saat ini, dengan bergulirnya era otonomi daerah seharusnya dengan terciptanya desentralisasi kekuasaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah semakin mempercepat proses pelayanan public kepada masyarakat.

Berbagai upaya pun terus dilakukan oleh pemerintah dan aparaturnya dalam peningkatan pelayanan public itu. Hal ini menjadi strategi atau upaya untuk meningkatkan kualitas manusia Indonesia sepenuhnya dan masyarakat Indonesia seutuhnya. Adapun upaya peningkatan pelayanan publik itu meliputi :

- 1) Peningkatan kualitas perilaku dan keprofesionalan aparatur pemerintah.

Peningkatan kualitas dan keprofesionalan aparatur pemerintah adalah salah satu strategi dalam menciptakan pelayanan publik yang baik kepada masyarakat. Sebab dewasa ini, keluhan-keluhan yang datang dari masyarakat yang menilai pelayanan publik yang diberikan kepada mereka terkendala akibat masih belum tingginya sikap atau perilaku sumber daya manusia aparatur yang langsung berhadapan dengan masyarakat.

Rendahnya tingkat kualitas sumber daya manusia aparatur dan keprofesionalan pegawai ini juga mengakibatkan sering terjadinya diskriminasi dalam penyelenggaraan pelayanan public.

Sebagian besar masyarakat ada yang menerima pelayanan itu dengan maksimal akan tetapi sebagian lagi hanya mendapatkan pelayanan yang sekedarnya.

Karena itulah peningkatan sumber daya manusia dan profesionalitas pegawai menjadi suatu aspek yang patut diperhatikan dalam upaya peningkatan pelayanan publik. Kondisi birokrat yang memiliki kecakapan, ketrampilan, perilaku yang patuh pada hukum dan peraturan yang berlaku, serta penempatan posisi yang sesuai dengan bidangnya, tentunya akan memberikan dampak yang positif kepada terciptanya pelayanan publik berkualitas.

Satu hal lagi yang perlu dicermati dalam upaya peningkatan pelayanan public melalui peningkatan kualitas sumber daya aparatur dan keprofesionalan pegawai adalah masalah attitude atau perilaku. Diperlukan sikap dan mental yang baik dari setiap aparatur pemerintah yang langsung berhadapan dengan masyarakat dalam pemberian layanan. Sikap baik ini tentunya bukanlah seperti yang terjadi selama ini, dimana masyarakat dibuat susah dengan adanya pungutan-pungutan liar yang dilakukan oleh pegawai yang melayani. Hal ini perlu diperhatikan sebab, seprofesional apapun aparatur penyelenggara pelayanan public, bila memiliki sikap yang bobrok, hanya akan menimbulkan ketidakpuasan lain kepada masyarakat.

- 2) Menciptakan kebijakan pelayanan publik yang tidak terlalu prosedural dan berbelit-belit.

Langkah selanjutnya sebagai salah satu strategi peningkatan pelayanan publik adalah dengan menciptakan kebijakan-kebijakan

yang mendukung terselenggaranya peningkatan pelayanan publik kepada masyarakat. Diharapkan dengan penerbitan kebijakan mengenai peningkatan pelayanan publik itu akan semakin mendorong terciptanya kualitas pelayanan yang efektif, efisien dan akuntabel. Salah satu tujuan dari pembuatan kebijakan itu juga untuk mengubah image dan citra pelayanan public selama ini yang cenderung berbelit-belit, boros dan memakan waktu yang lama. Sehingga pada akhirnya nanti, masyarakat akan semakin lebih terpuaskan dengan setiap layanan yang dilakukan oleh pemerintah.

Salah satu bentuk kebijakan itu adalah dengan menerbitkan atau membuat standar pelayanan minimal. Standar pelayanan minimal merupakan sebuah kebijakan public yang mengatur jenis dan mutu pelayanan dasar yang berhak diperoleh setiap masyarakat secara minimal. Kebijakan ini juga dibuat seiring dengan diselenggarakannya proses desentralisasi kekuasaan di Negara kita, sehingga dengan mekanisme tersebut masyarakat di tiap daerah mampu mendapatkan pelayanan yang optimal dari pemerintah.

Disamping untuk mempercepat proses pelaksanaan pelayanan public bagi masyarakat, kebijakan pemerintah dengan menerbitkan standar pelayanan minimal juga bertujuan untuk memberikan jenis pelayanan beserta transparansi dan akuntabilitasnya kepada masyarakat. Sehingga dengan kebijakan itu, akan menghindarkan perilaku-perilaku menyimpang yang selama ini dilakukan oleh aparatur pemerintah dalam memberikan layanan kepada masyarakat.

Selain memperhatikan kedua aspek diatas, salah satu sisi lain yang patut diperhatikan oleh pemerintah dalam upaya peningkatan pelayanan publik adalah dengan meningkatkan penyediaan fasilitas yang menunjang kualitas pelayanan public tersebut. Sebab, tanpa didukung tersedianya fasilitas yang lengkap maka akan menghambat proses penyelenggaraan pelayanan public kepada masyarakat. Seiring dengan perkembangan teknologi yang semakin canggih, maka sudah sepatutnya pemerintah menerapkan kemajuan teknologi itu untuk menunjang penyelenggaraan pelayanan public. Peningkatan fasilitas ini tentunya mencakup fasilitas fisik dan non fisik.

Ketersediaan prasarana ini disadari atau tidak akan semakin mempercepat sekaligus meningkatkan penyelenggaraan pelayanan publik. Dan untuk mewujudkannya maka haruslah diperlukan alokasi dana untuk penyediaan sarana dan prasarana tersebut. Dengan begitu maka segala kendala yang menghalangi penyelenggaraan pelayanan publik kepada masyarakat akan dapat teratasi.

Budaya dan Etika Pelayanan

Fenomena tentang etika birokrasi di dalam pelayanan publik di Indonesia sering dikeluhkan dan dibahas masyarakat secara luas, meskipun telah disadari bahwa salah satu kelemahan dasar dalam pelayanan publik di Indonesia adalah masalah moralitas. Budaya dan etika aparat birokrasi sering dilihat sebagai elemen yang kurang berkaitan dengan dunia pelayanan publik. Padahal, dalam literatur tentang pelayanan publik dan administrasi publik, etika merupakan salah satu elemen yang sangat menentukan kepuasan publik yang dilayani

sekaligus keberhasilan organisasi di dalam melaksanakan pelayanan publik itu sendiri.

Dalam paradigma “dikotomi politik dan administrasi” ditegaskan bahwa pemerintah memiliki dua fungsi yang berbeda, yaitu fungsi politik yang berkaitan dengan pembuatan kebijakan (public policy making) atau pernyataan apa yang menjadi keinginan negara, dan fungsi administrasi yang berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut. Dengan demikian, kekuasaan membuat kebijakan publik berada pada kekuasaan politik (*political master*), dan untuk melaksanakan kebijakan politik tadi merupakan kekuasaan administrasi negara. Namun karena administrasi negara dalam menjalankan kebijakan politik memiliki kewenangan secara umum disebut discretionary power, yakni keleluasaan untuk menafsirkan suatu kebijakan politik dalam bentuk program dan proyek, maka timbul suatu pertanyaan, apakah ada jaminan dan bagaimana menjamin bahwa kewenangan itu digunakan secara baik dan tidak secara buruk (Widodo, Joko, 2001).

Atas dasar inilah etika diperlukan dalam administrasi publik. Etika dapat dijadikan pedoman, referensi, petunjuk tentang apa yang harus dilakukan oleh aparat birokrasi dalam menjalankan kebijakan politik, dan sekaligus digunakan sebagai standar penilaian apakah perilaku aparat birokrasi dalam menjalankan kebijakan politik dapat dikatakan baik atau buruk. Ada enam ide agung landasan etika yang dapat dijadikan pedoman dalam bertindak sebagaimana yang dikemukakan Adler (1984), yaitu:

- a. kebenaran (truth), yang mempertanyakan esensi dari nilai-nilai moral beserta pembenarannya dalam kehidupan sosial,

- b. kebaikan (goodness), yaitu sifat atau karakteristik dari sesuatu yang menimbulkan pujian,
- c. keindahan (beauty), yang menyangkut prinsip-prinsip estetika mendasari segala sesuatu yang mencakup penikmatan rasa senang terhadap keindahan,
- d. kebebasan (liberty), yaitu keleluasaan untuk bertindak atau tidak bertindak berdasarkan pilihan-pilihan yang tersedia bagi seseorang,
- e. persamaan (equality), yaitu adanya persamaan antar manusia yang satu dengan yang lain, dan
- f. keadilan (justice), yaitu kemauan yang tetap dan kekal untuk memberikan kepada setiap orang apa yang semestinya.

Pada konteks birokrasi, etika birokrasi digambarkan sebagai suatu panduan norma bagi aparat birokrasi dalam menjalankan tugas pelayanan pada masyarakat. Etika birokrasi harus menempatkan kepentingan publik di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan organisasinya. Etika harus diarahkan pada pilihan-pilihan kebijakan yang benar-benar mengutamakan kepentingan masyarakat luas (Dwiyanto 2002). Oleh karena itu, etika pelayanan publik harus menunjukkan cara dalam melayani publik dengan menggunakan kebiasaan-kebiasaan yang mengandung nilai-nilai hidup dan hukum atau norma-norma yang mengatur tingkah laku manusia yang dianggap baik (Kumorotomo, 1996).

Tantangan besar yang kini dihadapi pemerintah adalah bagaimana menampilkan aparatur yang memiliki sikap mental dan perilaku yang mencerminkan keunggulan watak, keluhuran budi, dan

berbagai asas etis yang bersumber pada kebajikan moral, khususnya keadilan. Oleh karena itu, setiap aparat birokrasi wajib memahami asas-asas etis yang bersumber pada berbagai kebajikan moral, kemudian membina diri sehingga sungguh-sungguh menghayati asas-asas etis itu, dan terakhir benar-benar menerapkannya sebanyak mungkin dalam tindakan jabatannya (Gie, 2006,). Banyak kasus membuktikan bahwa kepentingan pribadi, keluarga, kelompok, partai dan bahkan struktur yang lebih tinggi justru mendikte perilaku seorang birokrat atau aparat pemerintahan. Birokrat dalam hal ini tidak memiliki independensi dalam bertindak etis. Banyaknya tindakan indisipliner yang dilakukan birokrat juga akan mengurangi kredibilitas dan performanya sebagai pelayan publik. Misalnya pada sebuah kesempatan sidak (inspeksi mendadak) yang dilakukan oleh seorang pejabat daerah setempat, didapati sebanyak 50% lebih pegawai pada sebuah kantor dinas daerah mangkir dari pekerjaannya.

Setiap birokrasi pelayan publik wajib memiliki sikap mental dan perilaku yang mencerminkan keunggulan watak, keluhuran budi, dan asas etis. Ia wajib mengembangkan diri sehingga sungguh-sungguh memahami, menghayati, dan menerapkan berbagai asas etis yang bersumber pada kebajikan-kebajikan moral khususnya keadilan dalam tindakan jabatannya. Secara umum nilai-nilai moral terlihat dari enam nilai besar atau yang dikenal dengan "*six great ideas*" (Denhardt, 1988) yaitu nilai kebenaran (*truth*), kebaikan (*goodness*), keindahan (*beauty*), kebebasan (*liberty*), kesamaan (*equality*), dan keadilan (*justice*). Dalam kehidupan bermasyarakat, seseorang sering dinilai dari tutur katanya, sikap dan perilakunya sejalan dengan nilai-nilai tersebut atau tidak.

Begitu pula dalam pemberian pelayanan publik, tutur kata, sikap dan perilaku para pemberi pelayanan seringkali dijadikan obyek penilaian dimana nilai-nilai besar tersebut dijadikan ukurannya. Disamping nilai-nilai dasar tersebut, mungkin ada juga nilai-nilai lain yang dianggap penting untuk mensukseskan pemberian pelayanan, yang dari waktu ke waktu terus dinilai, dikembangkan dan dipromosikan. Nilai-nilai tersebut sering dilihat sebagai "muatan lokal" yang wajib diikuti seperti keteladanan yang baik, rasa empati yang tinggi, memiliki agama yang jelas, bertaqwa, dan sebagainya.

Dalam dunia pelayanan publik, etika diartikan sebagai filsafat moral atau nilai, dan disebut dengan "professional standars" (kode etik) atau "right rules of conduct" (aturan perilaku yang benar) yang seharusnya dipatuhi oleh pemberi pelayanan publik (Denhardt, 1988). Sebuah kode etik meru-muskan berbagai tindakan apa, kelakuan mana, dan sikap bagaimana yang wajib dijalankan atau dihindari oleh para pemberi pelayanan. Aplikasi etika dan moral dalam praktek dapat dilihat dari kode etik yang dimiliki oleh birokrasi publik. Kode etik di Indonesia masih terbatas pada beberapa kalangan seperti ahli hukum dan kedokteran. Kode etik bagi kalangan profesi yang lain masih belum ada, meskipun banyak yang berpendapat bahwa nilai-nilai agama dan etika moral Pancasila sebenarnya sudah cukup untuk menjadi pegangan bekerja atau bertingkah laku, dan yang menjadi masalah sebenarnya adalah bagaimana implementasi dari nilai-nilai tersebut. Pendapat tersebut tidak salah, tetapi harus diakui bahwa tidak adanya kode etik ini memberi peluang bagi para pemberi pelayanan untuk mengesampingkan kepentingan pulik.

Kehadiran kode etik itu sendiri lebih berfungsi sebagai kontrol langsung sikap dan perilaku dalam bekerja, mengingat tidak semua aspek dalam bekerja diatur secara lengkap melalui aturan atau tata tertib yang ada dalam suatu organisasi pelayanan publik. Kode etik tidak hanya sekedar bacaan, tetapi juga diimplementasikan dalam melakukan pekerjaan, dinilai tingkat implementasinya melalui mekanisme monitoring, kemudian dievaluasi dan diupayakan perbaikan melalui konsensus. Komitmen terhadap perbaikan etika ini perlu ditunjukkan, agar masyarakat semakin yakin bahwa birokrasi publik sungguh-sungguh akuntabel dalam melaksanakan kegiatan pelayanan publik.

Untuk itu, kita barangkali perlu belajar dari negara lain yang sudah maju dan memiliki kedewasaan beretika. Di Amerika Serikat, misalnya, kesadaran beretika dalam pelayanan publik telah begitu meningkat sehingga banyak profesi pelayanan publik yang telah menetapkan kode etik. Salah satu contoh yang relevan dengan pelayanan publik adalah kode etik yang dimiliki ASPA (America Society for Public Administration), yang telah direvisi berulang-ulang kali dan mendapat penyempurnaan dari para anggotanya (Wachs, M, 1985). Nilai-nilai yang dijadikan kode etik bagi pelayan publik di Amerika Serikat adalah menjaga integritas, kebenaran, kejujuran, ketabahan, respek, penuh perhatian, keramahan, cepat tanggap, mengutamakan kepentingan publik, memberi perlindungan terhadap informasi yang sepatutnya dirahasiakan, dukungan terhadap "*system merit*" dan program "*affirmative action*".

Semua nilai yang terdapat dalam kode etik pelayan publik ini bukan muncul tiba-tiba tetapi melalui suatu kajian yang mendalam dan membutuhkan waktu lama, dan didukung oleh diskusi dan dialog yang

tidak pernah berhenti. Konferensi atau seminar berkala diantara para akademisi dan praktis administrasi publik terus dilakukan, para peserta seminar atau konferensi sangat diharapkan untuk berpartisipasi dalam diskusi dan dialog terbuka dan mendalam untuk menetapkan nilai-nilai moral dan etika yang harus diperhatikan dalam bekerja, termasuk dalam kondisi apa seorang birokrasi publik harus bertindak atau memperhatikan nilai-nilai etika. Untuk membantu menerapkan prinsip-prinsip etika dan moral di Indonesia, pengalaman negara-negara lain perlu ditimba. Tidak dapat disangkal bahwa pada saat ini Indonesia dikenal sebagai Negara koruptor nomor muda atau paling muda di dunia, perlu berupaya keras menerapkan prinsip-prinsip etika dan moral. Etika perumusan kebijakan, etika pelaksana kebijakan, etika evaluator kebijakan, etika pelayanan publik, etika perencanaan publik, etika PNS, dan sebagainya, harus diprakarsai dan mulai diterapkan sebelum berkembangnya budaya yang bertentangan dengan moral dan etika.

Prinsip-prinsip etika pelayanan publik yang dikembangkan oleh Institute Josephson America (Gie, 2006) dapat digunakan sebagai rujukan atau referensi bagi para birokrasi public dalam memberikan pelayanan, antara lain adalah sebagai berikut:

- 1) Jujur, dapat dipercaya, tidak berbohong, tidak menipu, mencuri, curang, dan berbelit-belit;
- 2) Integritas, berprinsip, terhormat, tidak mengorbankan prinsip moral, dan tidak bermuka dua;
- 3) Memegang janji. Memenuhi janji serta mematuhi jiwa perjanjian sebagaimana isinya dan tidak menafsirkan isi perjanjian itu secara sepihak;

- 4) Setia, loyal, dan taat pada kewajiban yang semestinya harus dikerjakan;
- 5) Adil. Memperlakukan orang dengan sama, bertoleransi dan menerima perbedaan serta berpikiran terbuka;
- 6) Perhatian. Memperhatikan kesejahteraan orang lain dengan kasih sayang, memberikan kebaikan dalam pelayanan;
- 7) Hormat. Orang yang etis memberikan penghormatan terhadap martabat manusia privasi dan hak menentukan nasib bagi setiap orang;
- 8) Kewarganegaraan, kaum professional sektor publik mempunyai tanggung jawab untuk menghormati dan menghargai serta mendorong pembuatan keputusan yang demokratis;
- 9) Keunggulan. Orang yang etis memperhatikan kualitas pekerjaannya, dan seorang professional publik harus berpengetahuan dan siap melaksanakan wewenang publik;
- 10) Akuntabilitas. Orang yang etis menerima tanggung jawab atas keputusan, konsekuensi yang diduga dari dan kepastian mereka, dan memberi contoh kepada orang lain;
- 11) Menjaga kepercayaan publik.

Orang-orang yang berada disektor publik mempunyai kewajiban khusus untuk memelopori dengan cara mencontohkan untuk menjaga dan meningkatkan integritas dan reputasi proses legislatif. American Society for Public Administration (ASPA), pada tahun 1981 mengembangkan kode etik pelayan publik sebagai berikut (Gie, 2006):

- (a) Pelayanan kepada masyarakat adalah di atas pelayanan kepada diri sendiri;

- (b) Rakyat adalah berdaulat dan mereka yang bekerja dalam instansi pemerintah pada akhirnya bertanggung jawab kepada rakyat;
- (c) Hukum mengatur semua tindakan dari instansi pemerintah. Apabila hukum atau peraturan dirasa bermakna ganda, tidak bijaksana, atau perlu perubahan, kita akan mengacu kepada sebesar-besarnya kepentingan rakyat sebagai patokan;
- (d) Manajemen yang efisien dan efektif adalah dasar bagi administrasi negara. Suversi melalui penyalahgunaan pengaruh, penggelapan, pemborosan, atau penyelewengan tidak dapat dibenarkan. Pegawai-pegawai bertanggung jawab untuk melaporkan jika ada tindakan penyimpangan;
- (e) Sistem penilaian kecakapan, kesempatan yang sama, dan asas-asas itikad yang baik akan didukung, dijalankan, dan dikembangkan;
- (f) Perlindungan terhadap kepentingan rakyat adalah sangat penting. Konflik kepentingan, penyuapan, hadiah, atau favoritisme yang merendahkan jabatan publik untuk keuntungan pribadi tidak dapat diterima;
- (g) Pelayanan kepada masyarakat menuntut kepekaan khusus dengan ciri-ciri sifat keadilan, keberanian, kejujuran, persamaan, kompetisi, dan kasih sayang. Kita menghargai sifat-sifat seperti ini dan secara aktif mengembangkannya;
- (h) Hatinurani memegang peranan penting dalam memilih arah tindakan. Ini memerlukan kesadaran akan makna ganda mora dalam kehidupan, dan pengkajian tentang prioritas nilai; tujuan

yang baik tidak pernah membenarkan cara yang tak bermoral (good and never justify immoral means);

- (i) Para administrator negara tidak hanya terlibat untuk mencegah hal yang salah, tetapi juga untuk mengusahakan hal yang benar melalui pelaksanaan tanggung jawab engan penuh dan tepat pada waktunya.

Nilai-nilai etika di atas dapat digunakan sebagai rujukan bagi birokrasi publik dalam bersikap, bertindak, dan berperilaku dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sekaligus dapat digunakan standar untuk menilai, apakah sikap, tindakan, perilaku dan pelayanan yang diberikannya itu dinilai baik atau buruk oleh publik. Sejalan dengan penilaian tersebut Jabbra dan Dwivedi (Jabbra, dan Dwivedi, 1989) mengatakan bahwa untuk menjamin kinerja pegawai sesuai dengan standard dan untuk meminimalkan penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat pemerintah, maka aparat harus mampu mengembangkan 5 macam akuntabilitas, yaitu: *Pertama*, akuntabilitas administrative (organisasional). Dalam akuntabilitas ini, diperlukan adanya hubungan hirarkhis yang tegas diantara pusatpusat pertanggungjawaban dengan unit-unit di bawahnya. Hubunganhubungan hirarkhis ini biasanya telah ditetapkan dengan jelas baik dalam aturan-aturan organisasi yang disampaikan secara formal ataupun dalam bentuk hubungan jaringan informal. Prioritas pertanggungjawaban lebih diutamakan pada jenjang pimpinan atas dan diikuti terus ke bawah, dan pengawasan dilakukan secara intensif agar aparat tetap menuruti perintah yang diberikan. Pelanggaran terhadap perintah akan diberikan peringatan mulai dari yang palig ringan sampai pemecatan; *Kedua*, akuntabilitas legal. Ini adalah bentuk pertanggungjawaban setiap tindakan administratif dari

aparatus pemerintah di badan legislatif dan/atau di depan pengadilan. Dalam hal pelanggaran kewajiban hukum ataupun ketidakmampuannya memenuhi keinginan legislatif, maka pertanggungjawaban aparat atas tindakan-tindakannya dapat ataupun lewat proses revisi peraturan yang dianggap bertentangan dengan undang-undang (judicial review); *Ketiga*, akuntabilitas politik. Para administrator yang terkait dengan kewajiban menjalankan tugas-tugasnya mengikuti adanya kewenangan pemegang kekuasaan politik untuk mengatur, menetapkan prioritas dan pendistribusian sumber-sumber dan menjamin adanya kepatuhan pelaksanaan perintah-perintahnya. Para pejabat politik itu juga harus menerima tanggung jawab administratif dan legal karena mereka punya kewajiban untuk menjalankan tugas-tugasnya dengan baik; *Keempat*, akuntabilitas profesional. Sehubungan dengan semakin meluasnya profesionalisme di organisasi publik, para aparat profesional (seperti dokter, camat, lurah, bidan, pustakawan, pekerja sosial dan sebagainya) mengharap dapat memperoleh kebebasan yang lebih besar dalam melaksanakan tugas-tugasnya dan dalam menetapkan kepentingan publik. Walaupun mereka tidak dapat menjalankan tugasnya mereka mengharap memperoleh masukan untuk perbaikan. Mereka harus dapat menyeimbangkan antara kode etik profesinya dengan kepentingan publik, dan dalam hal kesulitan mempertemukan keduanya maka mereka harus lebih mengutamakan akuntabilitasnya kepada kepentingan publik; *Kelima*, akuntabilitas moral. Telah banyak diterima bahwa pemerintah memang selangkah bertanggungjawab secara moral atas tindakannya. Landasan bagi setiap tindakan pegawai pemerintah seharusnya diletakkan pada prinsip-prinsip moral dan etika

sebagaimana diakui konstitusi dan peraturan-peraturan lainnya serta diterima oleh publik sebagai norma dan perilaku sosial yang telah mapan. Oleh karena itu, wajar saja kalau publik menuntut dan mengharapkan perilaku para politisi dan pegawai pemerintah itu berlandaskan nilai-nilai moral yang telah diterima tadi. Untuk menghindari perilaku koruptif, masyarakat menuntut para aparatur pemerintah itu mempunyai dan mengembangkan akuntabilitas moral pada diri mereka.

Standarisasi Kualitas Pelayanan Publik

Pelayanan publik yang berkualitas merupakan standar yang harus diupayakan apabila birokrasi pemerintahan ingin memberikan kontribusi yang optimal pada pemakai masyarakat. Pengguna jasa unit organisasi dalam birokrasi pemerintahan akan mempunyai perasaan dimudahkan dan dilayani segala keperluan warkat dan penyelesaian permasalahan yang dirasakan oleh masyarakat. Kualitas ini meliputi aktivitas kegiatan yang harus dilalui oleh pekerjaan organisasi untuk memenuhi hasil/produk yang harus dipenuhi oleh pengguna jasa. Secara spesifik kegiatan tersebut merupakan metode, prosedur maupun sistem yang ada sebagai satu kesatuan untuk menghasilkan layanan yang memuaskan

Di sisi lain peningkatan pelayanan publik juga tidak lepas dari upaya perubahan dari SDM organisasinya, sebagaimana dikatakan Dilulio (1994) bahwa *deregulating the public service means changing personnel and procurement employes*. Sejalan dengan perkembangan jaman, pimpinan organisasi pemerintahan dituntut untuk lebih mempunyai wawasan berpikir secara kompleks dan komprehensif ketika

akan menentukan segala kebijakan yang ada dalam organisasi yang dipimpinnya. Hal tersebut mengimbangi tuntutan perkembangan teknologi informasi dan perkembangan paradigma berpikir masyarakat sesuai dengan tingkat pengetahuan yang dimiliki.

Membangun Kualitas Pelayanan Kualitas pelayanan menjadi penting artinya ketika dalam organisasi timbul permasalahan yang terkait dengan tuntutan kualitas pelayanan serta complain dari pengguna layanan. Tidak saja itu, namun semakin bertambahnya lembaga yang serupa maka adanya kompetisi dalam rangka memberikan pelayanan tersebut juga memberikan sinyal kepada lembaga untuk memperbaiki layanan kepada pihak lain.

Kondisi tersebut menjadi bagian permasalahan dalam perusahaan maupun lembaga yang memperjuangkan peningkatan produk. Hal tersebut tidak saja berlaku pada perusahaan swasta akan tetapi pada era sekarang manajemen publik juga tidak lepas dari persoalan peningkatan kualitas pelayanan. Pemikiran Dilulio (1994) bahwa *the idea of deregulating the publik service needs to be studied and tested. eregulating the public service while maintaining appropriate avenues of accountability is almost certain to improve the administration of the nation's federal, state and local government.* Jadi sebuah kualitas pelayanan merupakan tuntutan akuntabilitas dalam sebuah lembaga. Memulai berpikir kearah peningkatan kualitas pelayanan dan kesadaran untuk mengembangkan organisasinya melalui berbagai aspek, mulai dari perhatian terhadap kualitas produknya, kemasan, sarana dan prasarananya, serta kualitas sumberdaya manusianya serta akuntabilitasnya adalah sebuah perubahan yang berarti. Kesadaran tersebut harus melekat keseluruhan jajaran serta telah menjadi visi

organiasi. Selanjutnya visi tersebut selalu disosialisasikan, yang pada akhirnya akan menjadi budaya dalam melakukan kerja sehari-hari dan menjadi pedoman berperilaku serta pengembangan kearah peningkatan produk.

Melihat betapa kompleksnya masalah yang terjadi dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik, maka upaya peningkatan kualitas pelayanan publik di Indonesia tentu saja menuntut perubahan yang holistic, menyeluruh dan menyentuh semua dimensi persoalan yang dihadapi oleh birokrasi pelayanan. Upaya Peningkatan kualitas terkoptasi dengan persoalan yang terjadi dalam aspek-aspek lainnya. Upaya peningkatan kualitas pelayanan publik hanya akan berhasil kalau mampu mewujudkan perubahan yang menyeluruh dan dilakukan secara konsisten. Perubahan tersebut harus mencakup: revitalisasi, restukturisasi, dan deregulasi, peningkatan profesionalisme aparat dan partisipasi masyarakat, korporatisasi, e-government, pemberian penghargaan dan sanksi kepada unit pelayanan masyarakat. Hanya dengan mendorong perubahan yang menyeluruh dan menyentuh semua dimensi masalah pelayanan publik itulah yang akan mampu memperbaiki kualitas pelayanan publik, terutama dalam memperbaiki tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.

Hasil yang diharapkan dari otonomi daerah adalah pemberian pelayanan publik yang lebih memuaskan, pengakomodasian partisipasi masyarakat, pengurangan beban pemerintah pusat, penumbuhan kemandirian dan kedewasaan daerah serta penyusunan program yang lebih sesuai dengan kebutuhan daerah (Wilson, 1989). Dalam hal ini terlihat bahwa otonomi daerah, merupakan manifestasi kemauan politik untuk meningkatkan pelayanan publik. Di samping itu otonomi daerah

juga diakui sebagai suatu prinsip yang diperlukan demi efisiensi pemerintahan (Diamar, 2003). Oleh karena itu, pemerintahan perlu semakin didekatkan kepada masyarakat, sehingga pelayanan yang diberikan menjadi semakin baik (*the closer government, the batter it services*).

Menurut pandangan ilmu pemerintahan, salah cara untuk mendekatkan pemerintahan kepada masyarakat adalah dengan menerapkan kebijakan desentralisasi (Diamar, 2003). Kebijakan desentralisasi (otonomi daerah) yang digulirkan 1 Januari 2001 untuk mengganti sistem sentralisasi hingga penerapan saat ini melalui Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai perwujudan dari amanat Undang-undang tentang Pemerintah Daerah, yang telah memberikan perluasan kewenangan pada pemerintah daerah, maka pemerintah daerah mau tidak mau harus mampu melaksanakan berbagai kewenangan yang selama ini dilaksanakan oleh pemerintah pusat, seiring dengan pelayanan yang harus disediakan. Pemberian otonomi ini, dari sisi pelayanan dipandang sebagai salah satu upaya untuk memotong hambatan birokratis yang acapkali mengakibatkan pemberian pelayanan memakan waktu yang lama dan berbiaya tinggi.

Konsekuensinya, pemerintah daerah dituntut untuk lebih mampu memberikan pelayanan yang lebih berkualitas, dalam arti lebih berorientasi kepada aspirasi masyarakat. Kalau kita diamati secara cermat, terlihat kecenderungan rendahnya kinerja birokrasi pelayanan publik dipengaruhi oleh budaya paternalisme yang masih kuat yang mendorong pejabat birokrasi untuk lebih berorientasi pada kekuasaan daripada pelayanan, menempatkan dirinya sebagai penguasa, dan

memperlakukan para pengguna jasa (publik) sebagai obyek pelayanan yang membutuhkan bantuannya. Rendahnya kinerja birokrasi pelayanan publik menurut Abdulwahab (1999) juga disebabkan oleh sistem pembagian kekuasaan yang cenderung memusat pada pimpinan, sehingga bawahan yang langsung berhubungan dengan pengguna jasa sering tidak memiliki wewenang yang memadai untuk merespon dinamika yang berkembang dalam penyelenggaraan pelayanan

Banyak faktor yang mesti diperhatikan dalam membangun kualitas pelayanan antara lain dengan menggali faktor pendorong yang menjadikan kepuasan masyarakat. Hal tersebut dapat ditelusuri melalui:

1) Kepuasan User

Perusahaan/ lembaga harus dapat mencari informasi terkait dengan apa yang menjadi harapan masyarakat yang ingin dipuaskan atau harus mengetahui persepsi masyarakat. Informasi tersebut didapatkan melalui survai masyarakat dengan membuat daftar pertanyaan yang dikirimkan/diberikan kepada pemakai jasa, yang selanjutnya jawaban masyarakat tersebut dianalisis sehingga akan memperoleh informasi yang dibutuhkan. Apabila harapan masyarakat puas kalau harapannya terhadap transaksi yang dilakukan maka mereka akan setia terhadap produk layanan kita. Pertanyaan yang muncul selanjutnya adalah bagaimanakah mendorong masyarakat merasa puas.

2) Menciptakan Manajemen Pelayanan Publik

Salah satu faktor penting untuk melakukan pengembangan organisasi pemerintahan adalah memberikan pelayanan yang memuaskan kepada para masyarakat (*masyarakat*) yang melakukan kerjasama atau membutuhkan jasa dalam hal pelayanan publik.

Penyelenggaraan pelayanan publik kepada masyarakat adalah persoalan yang unik karena setiap masyarakat mempunyai karakteristik yang berbeda dalam setiap kontak. Perbedaan ini muncul karena masing-masing individu masyarakat mempunyai temperamen yang berbeda. Untuk itu dibutuhkan kemampuan profesional dalam melayani berbagai tipe tersebut. Jasa pelayanan yang baik dan memuaskan sangat diharapkan oleh konsumen atau masyarakat. Biasanya mereka melakukan kontrol kualitas pelayanan dengan membandingkan harapannya dengan pengalamannya. masyarakat akan mempunyai kenangan atau pengalaman yang tidak dapat dihilangkan begitu saja, yang akan memberikan dampak pada siklus selanjutnya misalnya pada pelayanan pembuatan Kartu keluarga kemudian selanjutnya pada pembuatan KTP dll. Salah satu cara yang mampu menetralsir kesalahan yakni dengan permohonan maaf. Untuk itu diperlukan kehati-hatian dalam memberikan pelayanan publik dengan berdasar pada kualitas pelayanan.

3) Service quality

Dalam memberikan kepuasan masyarakat service quality menjadi faktor penting yang harus diupayakan. Meskipun dari sisi produk telah meyakinkan untuk dapat memberi kepuasan kepada masyarakat namun apabila dalam proses mendapat pelayanan dari aparat kurang baik kemungkinan yang terjadi masyarakat tidak merasa dipuaskan dengan menggunakan produk/jasa yang mereka terima. Kepuasan terhadap kualitas pelayanan berkaitan dengan faktor sikap dan perilaku ketika melayani masyarakat. Untuk itu maka penyelenggaraan diklat-diklat terkait dengan pembentukan sikap dan perilaku perlu dilakukan oleh pemerintah.

Sebagai konsekuensinya, kinerja pelayanan instansi pemerintah harus ditingkatkan, terutama sejak timbulnya iklim yang lebih demokratis dalam pemerintahan. Rakyat mulai mempertanyakan akan nilai yang mereka peroleh, bahkan ada beberapa yang melakukan protes bahkan menempuh jalur hukum atas pelayanan yang dilakukan oleh instansi pemerintah. Di sisi lain, seperti yang diungkapkan Ashari (2003) juga sering dilihat dan didengar adanya tindakan dan perilaku oknum pemberi pelayanan yang tidak sopan, tidak ramah, diskriminatif, sistem pelayanan yang belum transparan, berbelit-belit serta tidak menjamin adanya kepastian, baik waktu maupun biaya. Berkenaan dengan hal tersebut, ada beberapa upaya yang dapat dilakukan dalam peningkatan kualitas pelayanan publik, diantaranya adalah:

- a) Revitalisasi, rekonstruksi, dan deregulasi di bidang pelayanan publik;
- b) Peningkatan profesionalisme aparat pemerintahan;
- c) Pengembangan dan pemanfaatan Electronic-Government (E-Government) bagi instansi pelayanan publik;
- d) Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik;
- e) Pemberian penghargaan dan sanksi yang jelas kepada unit pelayanan masyarakat.

Sebagai langkah awal dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan publik adalah melalui revitalisasi, restrukturisasi, dan deregulasi di bidang pelayanan publik. Dilakukan dengan mengubah posisi dan peran (revitalisasi) birokrasi dalam memberikan layanan kepada publik. Dari yang suka mengatur dan memerintah, merubah

menjadi suka melayani, dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan, berubah menjadi suka menolong menuju kearah yang fleksibel kolaboratis, dan dari cara-cara sloganis menuju cara-cara kerja yang realistis (Widodo, 2001). Sehubungan dengan itu, Efendi (2006) menegaskan bahwa birokrasi publik jangan mengedepankan wewenang, namun yang perlu didahulukan adalah peranan selaku pelayan publik. Aspek lainnya yang penting dalam peningkatan kualitas pelayanan publik adalah melakukan restrukturisasi kelembagaan dengan membentuk organisasi yang tepat (Rauf, Maswardi, 2003).

Bentuk organisasi yang tepat (rightsizing) dapat diartikan sebagai upaya penyederhanaan birokrasi pemerintah yang diarahkan untuk mengembangkan organisasi yang lebih proposional, datar (flat), transparan, hieraki yang pendek dan terdesentralisasi kewenangannya. Postur organisasi pelayanan publik nantinya akan lebih proporsional, efektif dan efisien serta didukung oleh sumber daya manusia yang berkualitas. Hal ini bisa terjadi apabila pejabat publik mempunyai komitmen terhadap empat prinsip kualitas pelayanan, yaitu reliability, surprise, recovery dan fairness (Berry, 1995). Reabilitas menyangkut keandalan dan keakuratan dari jasa pelayanan. Hal ini menyangkut pemenuhan akan janji. Kualitas jasa pelayanan akan sangat tergantung dan biasanya diukur atas prinsip TERRA yang merupakan singkatan dari elemen kualitas jasa yang meliputi: Tangibles, Empaty, Reliability, Responsiveness dan Assurance. Tangibles adalah penampilan fasilitas fisik, alat, personil, dan bahan komunikasi.

Empaty adalah sikap memahami, memberikan pelayanan dan perhatian kepada publik. Reliability adalah kemampuan untuk menyampaikan pelayanan yang andal dan akurat sesuai dengan janji.

Responsiveness adalah daya tanggap dalam memberikan pelayanan kepada publik. Sedangkan Assurance adalah pengetahuan, keramahan, kesantunan dan kemampuan untuk membangun kepercayaan publik. Sedangkan surprise adalah cara mencapai keadaan dimana publik pelanggan merasa kejutan positif atas pelayanan yang diberikan. Perasaan atau keadaan ini datang dari sesuatu yang diperoleh di luar perkiraannya. Service recovery adalah strategi organisasi untuk memperoleh kembali kepercayaan publik yang hilang atau menurun karena telah mengalami kekecewaan atas kualitas pelayanan yang buruk. Dan fairness adalah prinsip dalam memberikan pelayanan pada batas yang sesuai dengan etika, ketentuan yang berlaku.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka rekonstruksi birokrasi dan reposisi jabatan pejabat publik, disusun dengan prinsip ramping tetapi kaya fungsi, dan menempatkan para pegawai dalam jabatan, didasarkan kepada hasil uji kelayakan dan kepatutan, serta pengalaman yang bersangkutan. Tidak didasarkan atas rasa like and dislike.

Sebelum revitalisasi dan rekonstruksi kelembagaan dilakukan, maka langkah pertama yang harus ditempuh adalah deregulasi, dengan mengkaji dan menyempurnakan peraturan dan kebijakan yang melandasi penyelenggaraan pelayanan di berbagai Instansi Pemerintah Daerah untuk lebih disesuaikan dengan aspirasi reformasi dengan memangkas berbagai peraturan yang menghambat agar menjadi lebih sederhana/efisien dan memperpendek jalur birokrasi yang panjang untuk kemudahan dan kelancaran pelaksanaan pelayanan. Dalam upaya ini antara lain juga termasuk melalui penetapan berbagai standar pelayanan, penyederhanaan kelembagaan dan rentang kendalinya.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Syukur, 1991, *Budaya Birokrasi Indonesia*, PT Pustaka Utama Grafika, Jakarta.
- Abdulwahab, Solichin, 1999, *Reformasi Pelayanan Publik: Kajian dari Perspektif Teori Governance*, Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Ilmu Kebijakan Publik pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya. Malang: PT Dinar Wijaya.
- Abidin, Said Zainal, 2006, *Kebijakan Publik*. Suara Bebas, Jakarta.
- Abubakar, Azwar, 2013, *Pemimpin adalah agen perubahan, dalam Pemimpin & Reformasi Birokrasi*, cetakan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi XVII.
- Adi, Isbandi Rukminto, 2007, *Perencanaan Partisipatoris Berbasis Aset Komunitas: dari Pemikiran Menuju Penerapan*. FISIP UI Press: Depok.
- Albrow, Martin, *Birokrasi*. 1996, Terj. M. Rusli Karim. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Adler, Mortimer J., 1984, *Six great ideas*. New York, Touchstone Rockefeller Center.
- Anwar Shah, January, 2006, *World Bank Policy Research Working Paper 3824*.
- Apeldoorn, Van, 2001, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Pradnya Paramita.
- Arifin, Anwar, 2006, *Pencitraan Dalam Politik*, Jakarta: pustaka Indonesia.
- Aron, R. (1994). *As etapas do pensamento sociológico [The stages of sociological thinking]*. Lisboa: Publicações Dom Quixote
- Ashari, Edy Topo, 2003, *Upaya Meningkatkan Kinerja Pelayanan Publik*. Makalah, Disampaikan dalam Seminar Lokakarya Nasional Dimensi Politik Pelayanan Publik: Partisipasi, Transparansi &

Akuntabilitas pada tanggal 8-9 Oktober 2003 di Hotel Indonesia Jakarta.

Ashari, Edy Topo, 2009, *Sistem Pembinaan SDM PNS*, Makalah, Badan Kepegawaian Negara, Jakarta

Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, jilid II, (Jakarta: Sekretarian Jenderal dan Kepanitiaan MK RI.

Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*. Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia: Jakarta.

Barzelay, M. & Babak. J. Armajani, 1992, *Classics of Public Administration*, Fifth Edition, Wordawoith, Thomson Learning Academic ResourceCentre, Belmont,CA.

Bartonel, Andres & Burman, Anders, 2018, Hegelian Marxism The Uses of Hegel's Philosophy in Marxist Theory from Georg Lukács to Slavoj Žižek, Södertörn Philosophical Studies 22, Elanders, Stockholm

bbc.com. 2020, KPK hentikan 36 kasus, pengusutan perkara korupsi dinilai 'bisa jadi barang dagangan, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-51582986>

Benveniste, Guy, 1997, *Birokrasi* (terjemahan Sahat Simamora), Jakarta, Rajawali Pers.

Berry, Leonard L, 1995, *On Great Service, A Framework for Action*, New York: The Free Press.

Bologne, J. (1993). Handbook on corporate fraud: Prevention, detection, and investigation: Butterworth-Heinemann.

Budiarjo, Miriam, 1993, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta : Gramedia, cet-XIX.

----- , 1998, *Partisipasi dan Partai Politik*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia

- , 2013, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, edisi revisi, cet ke 6, Jakarta, Gramedia.
- Bunker, Randall B., Casey, K. Michael., 2012, Facilitating Payments versus Bribes: Are We Sending Conflicting Ethical Signals in Accounting Education?, *International Journal of Business and Social Science*, 3(8), 47-50, [http://ijbssnet.com/journals/Vol 3 No 8 Special Issue April 2012/5.pdf](http://ijbssnet.com/journals/Vol%203%20No%208%20Special%20Issue%20April%202012/5.pdf)
- Cipto, Bambang, 1996, *Prospek dan Tantangan Partai Politik*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Creel, H. G. 1964, The Beginnings of Bureaucracy in China: The Origin of the Hsien, *The Journal of Asian Studies* Vol. 23, No. 2, pp. 155-184, <https://doi.org/10.2307/2050130>
- Cruz, M. B. da (1995). *Teorias sociológicas. Os fundadores e os clássicos* [Sociological theories. The founders and the classics]. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Denhardt, KG, 1988, *The Ethics Of Public Service: Resolving Moral Dilemmas In The Public Organizations*, New York, Greenwood Press.
- Diamar, Son, 2003, *Beberapa Catatan Dimensi Politik Pelayanan Publik*, Makalah disampaikan dalam Seminar Lokakarya Nasional Dimensi Politik Pelayanan Publik: Partisipasi, Transparansi & Akuntabilitas pada tanggal 8-9 Oktober 2003 di Hotel Indonesia Jakarta.
- Dilulio, John, 1994, *Deregulating The Public Service*, Washington, D.C: The Brookings Institution.
- Dwiyanto, Agus,, 2002, *Reformasi birokrasi publik di Indonesia*, Yogyakarta, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK). UGM.
- Eep Saefulloh Fatah, 1998, *Catatan Atas Gagalnya Politik Orde Baru*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.

- Efendi, Taufik, *Pejabat Jangan Kedepankan Wewenang*, Harian Singgalang, Selasa 18 April 2006.
- Effendi, Taufiq, *Reformasi Birokrasi: Sebagai Strategi Untuk Menciptakan Kepemerintahan Yang Baik dan Pelayanan Publik Yang Berkualitas Dalam Rangka Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat*. Disampaikan pada Upacara Penganugerahan Gelar Doctor Honoris Causa dalam Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang Tanggal 27 Oktober 2008.
- E. Stiglitz, Joseph, 2003, *Globalization And It's Discontents*, Quebecor fairfiled
- Fatkhuri, 2017, Korupsi dalam Birokrasi dan Strategi Pencegahannya, Jurnal Ilmiah Manajemen Publik dan Kebijakan Sosial, 1 (2), 65-76,
<https://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/negara/article/view/784>
- Follett, G., 2015, Facilitation Payments: Facilitating Poverty? Alternative Law Journal, 40(2), 123–126. <https://doi.org/10.1177/1037969X1504000213>
- Fung, Archon, 2006, *Varieties of Participation in Complex Governance*. Public Administration Review, didownload dari www.archonfung.net
- Giddens, Anthony, 1986, *Capitalism and Social Modern Theory : An Analysis of Writing of Mark, Durkheim and Max Weber*, terjemahan Soeheba K., Jakarta, UI Press.
- Gie, The Liang, 2006, *Etika Administrasi Pemerintahan*. Jakarta, Universitas Terbuka.
- Giroth, Lexie M. 2004, *Edukasi dan Profesi Pamong Praja, Public Policy Studies, Good Governance and Performance Driven Pamong Praja*, Jatinangor, STPDN Press.
- Glickman, C. D. 2006, *Leadership for learning: How to help teachers succeed*. Alexandria, VA: Association for Supervision and Curriculum Development.

- Godoi, A., Silva, L. F., & Cardoso, O. O. 2017, Ensaio teórico sobre a burocracia em Weber, o conflito da agência e a governança corporativa: Uma reflexão sobre a burocracia profissionalizante [Theoretical essay on bureaucracy in Weber, the agency conflict and corporate governance: A reflection on professional bureaucracy]. *Revista de Administração de Roraima-UFRR*, 7(2), 426-447. <https://doi.org/10.18227/2237-8057rarr.v7i2.4034>
- Gramsci, Antonio, 1971, *Americanism and Fordism dalam Selection from the prison notebook*. London, Lawrence and Wishort.
- Handayani, I Gusti Ayu Ketut Rachmi, 2013, Korupsi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah: Realitas Antagonis Dalam Perwujudan Prinsip Clean Governance Di Indonesia. *Masalah-Masalah Hukum*, 42(1), 6-12. <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/5855>
- Hanna litaay Salakory, 1997, *Aspirasi dan Partisipasi Rakyat dalam Pembangunan*, Politik: Filosofi dan Sejarahnya di Indonesia, Jakarta, Bina Darma
- Haricahyono, Cheppy, 1991, *Ilmu Politik Dan Perspektifnya*, Yogyakarta : Tiara Wacana Yogya.
- Haris S, 1998, *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Sebuah Bunga Rampai, Yayasan Obor Indonesia dan PPW LIPI Jakarta.
- Hetifah Sj, Sumarto, 2009, *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Imawan, Riswanda, *Membedah Politik Orde Baru*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar. 1998
- Indarto, 2003, *Kepemimpinan Asta Brata, Back to Nature*, Bandung, STPDN Press.
- Indrati S, Maria Farida, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta, Kanisius.
- Jabbara, J.G dan Dwivedi, O.P, 1989, *Public Service Accountability*. Conneticut Kumarian Press, Inc.

- Jeremy Pope, 2002, *Strategi Memberantas Korupsi: Elemen Sistem Integritas Nasional (Buku Panduan Transparency International*, alih bahasa Masri Maris, diterbitkan atas kerjasama Transparency International Indonesia dengan Yayasan Obor Indonesia dan TI Indonesia, Jakarta, April 2008.
- Junaidi, Veri, 2013, *Politik Hukum Sistem Pemilu: Potret Partisipasi Dan Keterbukaan Publik Dalam Penyusunan UU No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD Dan DPRD*, Yayasan Perludem, Jakarta.
- Kartiwa, Asep, *Reformasi Birokrasi Untuk Mewujudkan Pemerintahan Daerah Yang Baik (Good Local Governance)* Orasi Ilmiah, Disampaikan Pada Acara Wisuda Mahasiswa STISIP Widyapuri Mandiri, pada tanggal 4 Agustus 2005 bertempat di Gedung Anton Soedjarwo Secapa POLRI Sukabumi
- Kartono, Kartini, 2003, *Pemimpin dan Kepemimpinan*, Jakarta, Bina Aksara.
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2021, *Pendidikan Anti Korupsi untuk Perguruan Tinggi*, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI.
- Klitgaard, Robert, Ronald Maclean-Abaroa, H. Lindsey Parris, 2000, *Corrupt Cities, A Protica! Gudie to Cure and Prevention*, Institute Contemporary Studies Oakland, California, World Bank Institue, USA: 16-17
- kpk.go.id, Buku Pendidikan Antikorupsi di Perguruan Tinggi, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Bagian Hukum Kepegawaian, <https://aclc.kpk.go.id/wp-content/uploads/2018/07/Buku-Pendidikan-Antikorupsi-di-Perguruan-Tinggi.pdf>
- kpk.go.id, Statistik Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Profesi/Jabatan, <https://www.kpk.go.id/id/statistik/penindakan/tpk-berdasarkan-profesi-jabatan>

- Kolb, Rubin, dan Osland, 1991, *The Organizational Behavior Reader (5Th ed)*. New Jersey, Prentice Hall Inc.
- Kumorotomo, Wahyudi, 1996, *Etika administrasi negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Listiyono Santoso, Dewi Meyriswati, Ilham Nur Alfian, 2014, Korupsi Dan Mentalitas: Kendala Kultural Dalam Pemberantasan Korupsi Di Indonesia, Masyarakat, Jurnal Kebudayaan Dan Politik, 27(4), 173-183, <https://e-journal.unair.ac.id/MKP/article/view/2483>
- Lukita, Fauzi Hadi, 2018, KPK dan Korupsi Dalam Perspektif Hukum Positif, Hukum Islam dan Organisasi Sosial Keagamaan, Tesis, Program Studi Magister Hukum, Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, http://digilib.uin-suka.ac.id/31998/1/1620310038_BAB-I_IV-atau-V_DAFTAR-PUSTAKA.pdf
- Luna-Pla, I., Nicolás-Carlock, J.R., 2020, Corruption and complexity: a scientific framework for the analysis of corruption networks. Appl Netw Sci 5, 13. <https://doi.org/10.1007/s41109-020-00258-2>
- Luthans, Fred, 2007, *Perilaku Organisasi*, Penerbit Andi, Jakarta.
- mediaindonesia.com, 2020, KPK Menimbang 366 Kasus Lawas, Lanjut atau Stop, <https://mediaindonesia.com/read/detail/285997-kpk-menimbang-366-kasus-lawas-lanjut-atau-stop>
- Mikkelsen, Britha, 1999, *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-Upaya Pemberdayaan: Sebuah Buku Pegangan Bagi Para Praktisi Lapangan*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.
- Mintzberg, H., 1993, *The pitfalls of strategic planning*, California Management Review, Vol. 36 No. 1, pp. 32-47
- Mowday, R.T, Porter, L.W dan Steers R.M., 1982, *Employee OrganizationLingkages: The Psychology of Commitment, Absenteeism and Turnove*, .London: Academic Press Inc

- Myers, Michele Tolela and Gail E. Myers, 1988, *Managing By Communication*, New York, New Newsey, London, Mc. Graw Hill Int. Book. Co.
- Ndraha, Taliziduhu, 1997, *Budaya Organisasi*, Jakarta, Rineka Cipta.
- ,1997, Pengantar Teori: Pengembangan Sumber Daya Manusia. Jakarta: Rineka Cipta.
- Noer, Deliar , 1983, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, Jakarta : Rajawali.
- oas.org, Resolution 1/18 Corruption And Human Rights, <https://www.oas.org/en/iachr/decisions/pdf/Resolution-1-18-en.pdf>
- Orlova, Alexandra V., Boichev ,Veselin., 2017, "Corruption Is Us": Tackling Corruption by Examining the Interplay Between Formal Rules and Informal Norms Within the Russian Construction Industry, *Journal of Developing Societies* 33(4) : 401-427, , https://www.researchgate.net/publication/321889682_Corruption_Is_Us_Tackling_Corruption_by_Examining_the_Interplay_Between_Formal_Rules_and_Informal_Norms_Within_the_Russian_Construction_Industry
- Osborne, D dan Plastrik, P. 2000. *Memangkas Birokrasi. Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*. Cetakan Pertama, Terjemahan Penerbit PPM. Jakarta.
- O’Rielly, Chatman\ & Caldwell, 1991, *People and organizational culture: A profile comparison approach to assessing person-organization fit*, *Academy of Management Journal*, 34, pp. 487–516
- Pamudji, 2001, *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*, Jakarta, Bina Aksara,
- Paramastri, ica., Setiyono, Budi., Martini, Rina., 2013, Analisis Kasus Korupsi Proyek Pembangunan Jalan Lingkar Kota Slawi (Jalingkos) di Kabupaten Tegal, *Journal of Politic and Government Studies*, 2(2), 1-9, <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/jpgs/article/view/2348>

- P. Pigors, 1935, *Leadership and domination*, Boston, Houghton Mifflin.
- Rahardjo, Satjipto, 2012. *Ilmu Hukum*. Bandung, Citra Aditya Bakti.
- Rahman, Arfin , 2002, *Sistem Politik Indonesia*, Surabaya : Penerbit SIC.
- Rachman, Fathur., 2018, Upaya Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia, *Jurnal Keadilan Progresif*, 9(2), 113-124, <http://jurnal.ubl.ac.id/index.php/KP/article/download/1065/1120>
- Rasjidi, Lili, Prof Dr. H. dan Rasjidi, Liza Sonia, 2012, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti.
- Rasyid, Ryaas, 2002, *Makna Pemerintahan, Tinjauan Dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, Mutiara Sumber Widya, Jakarta.
- Rauf, Maswardi, 2003, *Bahan Propenas Bidang Aparatur Negara Tahun 2005-2009*, Jakarta, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara.
- Robbins, Stephen. P, 1992. *Essentials of Organizational Behaviour*. New Jersey: Prentice-Hall.
- , 1994, *Teori Organisasi: Struktur, Desain dan Aplikasi*. Alih Bahasa: Jusuf Udaya. Jakarta, Arcan.
- , 2002, *Organizational Behaviour*, New Jersey : Prentice Hall Publishing Inc.
- Rourke, Francis E, 1922, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, Toronto : Little Brown and Company .
- Said, Mas'ud, 2007, *Birokrasi di Negara Birokratis*, Malang: UMM Press.
- Shah, Anwar, 2006, *World Bank Policy Research Working Paper 3824*, January.
- Santoso, Priyo Budi , 1997, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru, Perspektif Kultural dan Struktural*, Jakarta, P.T. Raja Grafindo Persada
- Saefuddin, A. Muflih., 1997, "Korupsi Struktural", *GATRA*, Majalah, No. 28 Tahun III, 31 Mei, pp 107.

- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schein, Edgar H, 1992, *Organizational Culture and Leadership*, Jossey Bass, San Francisco.
- Seleim, A. and Bontis, N. (2009), "The relationship between culture and corruption: a cross-national study", *Journal of Intellectual Capital*, 10(1), 165-184. <https://doi.org/10.1108/14691930910922978>
- Senge, P., Cambron-McCabe, N., Lucas, T., Smith, B., Dutton, J., & Kleiner, J. (2012). *Schools that learn: A fifth discipline fieldbook for educators, parents, and everyone who cares about education*. New York, NY: Crown Business.
- Setiyono, Budi, 2004, *Birokrasi Dalam Perspektif Politik dan Administrasi*, Semarang: Puskodak Undip.
- Siagian, Sondang P. 1994. *Patologi Birokrasi : Analisis, Identifikasi dan Terapinya*. Jakarta, Ghala Indonesia.
- .,1983, *Administrasi Pembangunan*. Jakarta, Gunung Agung.
- ., 2000, *Teori Pengembangan Organisasi*. Jakarta, Penerbit Bumi Aksara.
- Sitepu, Antonius, 2004, *Sistem Politik Indonesia*, Medan: Fisip-Press.
- Smith, B. C., 1988, *Bureaucracy and Political Power*, Wheatsheaf Books, Sussex.
- Soerjono, Soekanto, 1990, *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta, PT. Rajawali
- Sofo, F., 2003, *Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Ed 1. Surabaya, Airlangga University. Press.
- Sopannah & Wahyudi, Isa (2004), *Analisa Anggaran Publik : Panduan TOT*, Jakarta: Malang Corruption Watch (MCW) and Yappika
- Sugandha, Dann, 1986, *Kepemimpinan didalam Administrasi*. Bandung, Sinar Baru.

- Sulistiyani, Ambar Teguh, 2004, *Memahami Good Governance: Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta ,Gava Media.
- Sulistio, Eko Budi, 2013, *Konsep Birokrasi*, di download dari staff.unila.ac.id/ekobudisulistio/files/2013/09/01-Konsep-Birokrasi.pdf
- Sumarno dan Yeni R.Lukiswara, 1992, *Pengantar Study Ilmu Politik*, Bandung, Citra Adtya Bakti.
- Supratman, Andi., Ediwarman, Hamdan M., Yunara, Edi, 2017, Analisis Hukum Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Dalam Perspektif Psikologi Kriminal (Studi Kasus Pengadilan Negeri Medan), *USU Law Journal*, 5(1), 1-8, <https://media.neliti.com/media/publications/164941-ID-analisis-hukum-dalam-pemberantasan-tinda.pdf>
- Supriatna, Tjahya, 1997, *Birokrasi, Pemberdayaan, dan Pengentasan Kemiskinan*, Bandung, Humaniora Utama Press.
- Syafei, Inu Kencana, 2003, *Kepemimpinan Pemerintah Indonesia*, Bandung, Refika Aditama.
- Syed Hussein Alatas, 1981, *Sosiologi Korupsi*, Jakarta , LP3ES.
- Thoha, Miftah, 1993, *Beberapa Kebijakan Birokrasi*, Yogyakarta, Widya Mandala.
- , 2001. *Perilaku Organisasi, Konsep Dasar dan Aplikasinya*. Jakarta, Raja Grafindo Persada.
- , 2002, *Perspektif Perilaku Birokrasi Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara Jilid II*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.
- , 2008, *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*, Jakarta: Kencana Prenada.
- Vona, L. W. (2008). *Fraud risk assessment. Building A Fraud Audit Program*, John Wiley & Sons, Inc. Hoboken, New Jersey.
- Wagner, P. (1997). *Sociología de la modernidad [Sociology of modernity]* Barcelona: Herder.

- Wahyuni, Indah Sri, Tarjo, 2016, Pola Fraud Pada Penyelenggaraan Bimbingan Teknis (Bimtek) Di Sektor Pemerintahan, JAFFA, 4(1). 46-52, <https://journal.trunojoyo.ac.id/jaffa/article/view/1881>
- washingtonpost.com, 2012, Indian bureaucrat hounded out of office 43 times for fighting graft, https://www.washingtonpost.com/world/indian-bureaucrat-hounded-out-of-office-43-times-for-fighting-graft/2012/10/22/b2f61884-1949-11e2-aa6f-3b636fecb829_story.html
- Warwick, D.,(1975), *A Theory of Public Bureaucracy*, Harward University Press, London
- Widodo, Joko, 2001, *Etika birokrasi dalam pelayanan publik*, Malang, CV Citra Malang.
- Widodo, Joko, 2001, *Good governance, telaah dari dimensi akuntabilitas dan kontrol birokrasi pada era desentralisasi dan otonomi daerah*. Surabaya: Insan Cendekia
- Wilhelmus, Ola Rongan., 2017, Korupsi: Teori, Faktor Penyebab, Dampak, Dan Penanganannya, *Jurnal Pendidikan Agama Katolik*, 17(9), 26-42, <https://doi.org/10.34150/jpak.v17i9.44>
- Wilson, James Q, 1989, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do it*. New York: Basic Books, Inc.
- Wimalasiri, Jayantha, 1991, *Value orientations of the Chinese in Singapore : structure, content and implications*, Boston Spa, West Yorkshire.
- Winarno, Budi ,Prof.dr. MA, 2007, *Sistem Politik Indonesia*, Jakarta PT. Buku Kita
- Windarti. 2015. Pengaruh Fraud Triangle Terhadap Deteksi Kecurangan Laporan Keuangan Pada Perusahaan Manufaktur Yang Terdaftar Di Bursa Efekindonesia (Bei). *Jurnal Manajemen dan Bisnis Sriwijaya*. 13(02): 230- 244.

- Weber, M. 1978. Bureaucracy. In *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, trans. and ed. G. Roth and C. Wittich. Berkeley: University of California Press.
- West, M.A., 2000, *Mengembangkan Kreativitas dalam Organisasi*, Kanisius, Yogyakarta.
- Yuliandri, 2009, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Jakarta, Raja Grafindo Persada.
- Yuwanto, Listyo, 2015, "Profil Koruptor Berdasarkan Tinjauan Basic Human Values", *Integritas*, 1(1), 1, <https://jurnal.kpk.go.id/index.php/integritas/article/view/111/12>
- Zauhar, Soesilo, 1996. *Reformasi Administrasi Konsep, Dimensi, dan Strategi*. Jakarta: Bumi Aksara.

Riwayat Hidup



Dr. Hadi Prabowo, M.M. Lahir di Klaten Provinsi Jawa Tengah pada tanggal 3 April 1960, saat ini sejak tahun 2020 adalah Rektor Institut Pemerintahan Dalam Negeri. Sebelum menjadi Rektor berbagai Jabatan dan Posisi telah diembannya yakni pada tahun 2008-2013 adalah Sekretaris Daerah Provinsi Jawa Tengah, pada tahun 2014 menjadi Staf Ahli Mendagri Bidang SDM dan Kependudukan, pada tahun 2014-2016 Deputi I Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP). Pada Tahun 2015-2016 pernah menjadi Pejabat (Pj.) Gubernur Kalimantan Tengah. Tahun 2017-2018 kemudian menjadi Sekretaris Utama Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP). Pada Tahun 2018-2020 menjadi Sekretaris Jenderal Kementerian Dalam Negeri dan di Tahun 2018 juga menjadi Pejabat (Pj.) Gubernur Sumatera Selatan

Dr. Hadi Prabowo, M.M adalah alumni Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro (UNDIP) Semarang tahun 1985, Magister Manajemen Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta tahun 2000 dan Doktor Institut Pemerintahan Dalam Negeri pada tahun 2019. Selain itu pada tahun 2011 beliau adalah lulusan LEMHANAS RI PPSA Angkatan XVII

Aktivitas lain di luar pemerintahan yang dilakukan Dr. Hadi Prabowo, M.M yakni pada tahun 2005-2006 Direktur PT Sarana Pembangunan Jateng; tahun 2006-2007 Komisaris II PT Sarana Pembangunan Jateng; Tahun 2006-2009: Komisaris PT Sarana Patra Hulu Cepu; Tahun 2007-2011: Komisaris Utama PT Sarana Pembangunan Jawa Tengah; Tahun 2009-2013 Komisaris Utama PT Bank Jateng; Tahun 2010-2015: Ketua DPD Korpri Jawa Tengah; Tahun 2010-2011 Ketua Ikatan Alumni SMA 2 Klaten; Tahun 2012-2016: Ketua DPD IKA UNDIP Jawa Tengah dan pada tahun 2019-2021 Komisaris PT. Jakarta Propertindo (Jakpro).

Berbagai Penghargaan yang telah diraih yakni Satyalancana Karya Satya 10 Tahun; Satyalancana Karya Satya 20 Tahun; Satyalancana Karya Satya 30 Tahun; Satyalancana Pembangunan Bidang Koperasi dan Bintang Jasa Nararya.

ISBN 978-623-99908-3-1



9 786239 990831

Penerbit
Bimedia
CV Bimedia Pustaka Utama