

# **MEMAHAMI BIROKRASI PEMERINTAHAN DAN PERKEMBANGAN**

Yudi Rusfiana  
Cahya Supriatna



**PENERBIT ALFABETA BANDUNG**

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 28 TAHUN 2014 TENTANG HAK CIPTA**

**Pasal 9**

- (1) Pencipta atau pemegang Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 memiliki Hak Ekonomi untuk melakukan:
  - a. Penerbitan Ciptaan;
  - b. Penggandaan Ciptaan dalam segala bentuknya;
  - e. Pendistribusian Ciptaan atau salinannya;
  - g. Pengumuman Ciptaan;
- (2) Setiap orang yang melaksanakan hak ekonomi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mendapatkan izin Pencipta atau Pemegang Hak Cipta.
- (3) Setiap Orang yang tanpa izin Pencipta atau Pemegang Hak Cipta dilarang melakukan penggandaan dan/atau Penggunaan Secara Komersial Ciptaan.

**Pasal 113**

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

**Hak Cipta Dilindungi Undang-undang**

Dilarang keras memperbanyak, memfotokopi sebagian atau seluruh isi buku ini, serta memperjualbelikannya tanpa mendapat izin tertulis dari Penerbit.

© 2021, Penerbit Alfabeta, Bandung

ManP131 (vi + 186) 16 x 24 cm

Judul Buku : MEMAHAMI BIROKRASI PEMERINTAHAN DAN PERKEMBANGANNYA

Penulis : Yudi Rusfiana  
Cahya Suprianta

Penerbit : ALFABETA, cv  
Jl. Gegerkalong Hilir No. 84 Bandung  
Telp. (022) 200 8822 Fax. (022) 2020 373  
Website: www.cvalfabeta.com

Email : [alfabetabdg@yahoo.co.id](mailto:alfabetabdg@yahoo.co.id)

Cetakan Kesatu : 2021

ISBN :

Anggota Ikatan Penerbit Indonesia (IKAPI)

# **KATA PENGANTAR**

# DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR .....	iii
DAFTAR ISI .....	iv
SINOPSIS .....	vi
BAGIAN 1 PENDAHULUAN.....	1
BAGIAN 2 TANTANGAN BIROKRASI PEMERINTAHAN.	8
BAGIAN 3 PEMERINTAHAN .....	16
1. Hakekat dan Makna Pemerintahan .....	16
2. Fungsi Pemerintahan .....	29
3. Lingkup Pemerintahan.....	38
4. Fokus Pemerintahan ( <i>Focus of Government</i> ).....	40
5. Pembaharuan Pemerintahan ( <i>Reform of Government</i> ).....	41
6. Kepemerintahan Yang Baik ( <i>Good Governance</i> ) .....	46
BAGIAN 4 BIROKRASI PEMERINTAHAN.....	55
1. Makna Strategis Birokrasi pemerintahan .....	55
2. Karakteristik Birokrasi Pemerintahan.....	61
3. Paradigma Birokrasi Pemerintahan .....	67
4. Fungsi Birokrasi Pemerintahan.....	77
5. Lingkungan Birokrasi Pemerintahan.....	79
6. Proses Birokrasi Pemerintahan .....	88
7. Perilaku Birokrasi Pemerintahan .....	89
8. Pelaksanaan Birokrasi Pemerintahan.....	96
9. Peranan Birokrasi .....	108
BAGIAN 5 PATOLOGI BIROKRASI .....	114
BAGIAN 6 REFORMASI BIROKRASI PEMERINTAHAN..	147

1. Makna dan Fokus Reformasi Birokrasi Pemerintahan .....	147
2. Konseptualisasi dan Reposisi Birokrasi Pemerintahan .....	148
3. Pembaharuan Sistem Birokrasi Pemerintahan .....	153
4. Pembaharuan Kelembagaan Pemerintahan .....	154
5. Pembaharuan Manajemen Pemerintahan ...	155
6. Perilaku Aparatur Birokrasi Pemerintahan...	157
7. Pengembangan Lingkungan.....	158
8. Esensi Strategis Birokrasi Pemerintahan.....	159
<b>BAGIAN 7 REFORMASI BIROKRASI PEMERINTAHAN DI INDONESIA .....</b>	<b>161</b>
1. Strategisnya Reformasi Birokrasi Pemerintahan .....	161
2. Fokus Reformasi Birokrasi Pemerintahan ...	164
3. Tujuan, Visi, Misi dan Strategi Reformasi Birokrasi Pemerintahan .....	165
<b>BAGIAN 8 PENJAS BAGI DISABILITAS.....</b>	<b>180</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>182</b>

# **SINOPSIS**

# **BAGIAN 1**

## **PENDAHULUAN**

---

Birokrasi merupakan suatu sistem pengorganisasian negara dengan tugas yang sangat kompleks dan hal ini jelas memerlukan pengendalian operasi manajemen pemerintahan yang baik. Sangatlah disayangkan, apabila kerja rutinitas aparat birokrasi sering menyebabkan masalah baru yang menjadikan birokrasi statis dan kurang peka terhadap perubahan lingkungan bahkan terkesan cenderung resisten terhadap pembaharuan. Kondisi seperti ini seringkali memunculkan potensi praktek mal-administrasi yang mengarah pada korupsi, kolusi, dan nepotisme. Bermula dari kondisi tersebut maka pemerintah pusat maupun daerah perlu segera melakukan reformasi birokrasi yang tidak hanya pada tataran komitmen saja tetapi juga dibandingkan dalam tataran kehidupan nyata<sup>1</sup>

Secara etimologis, birokrasi kata *bureaucracy* (bahasa inggris *bureau + cracy*). Pada organisasi negara, birokrasi dianggap sebagai mesin dalam penyelenggaraan negara artinya bahwa pemahaman birokrasi disamakan dengan pemerintah yang merupakan personifikasi dari negara. Dalam keseharian istilah birokrasi dapat dimaknai sebagai organisasi rasional hal ini didasari oleh pemikiran bahwa birokrasi merupakan

---

<sup>1</sup> Pramusinto, Agus dan Agus Purwanto, Erwan. 2009. *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan, dan Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gava Media. Hlm 110

organisasi yang dapat diselenggarakan secara rasional kemudian birokrasi dapat dipahami sebagai sesuatu yang bersifat normatif yang dijalankan oleh aktor negara atau pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan public. Pada tataran yang lebih praktis Birokrasi dilaksanakan oleh actor negara atau pegawai pemerintah dalam suatu organisasi yang memiliki struktur dan aturan-aturan yang jelas, formal serta memiliki tugas dan fungsi dalam proses pencapaian tujuan negara antara lain administrasi public, pelayanan dan pembangunan<sup>2</sup>. Sehingga actor dimaksud sebagai Organizational Society. Dalam konteks kenegaraan, kehidupan pengorganisasian disebut birokrasi pemerintahan. Dalam era demokratisasi, dilema dalam hubungan antara penjabaran nilai-nilai demokrasi dan realitas manajemen organisasi birokrasi di masyarakat menjadi hal yang pelik, rumit serta problematic<sup>3</sup> dimana dalam proses operasionalnya cenderung dianggap kurang fleksibel dan kurang efisien. Meskipun demikian faktanya sistem birokrasi diperlukan dalam proses operasionalisasi penyelenggaraan negara sehingga berjalan sesuai dengan aturan yang telah ditentukan. Birokrasi bukan suatu fenomena yang baru. Karena sebenarnya secara bentuk yang sederhana telah ada dan dikenal sejak beribu-ribu tahun yang lalu.

Negara-negara di Eropa paling awal membahas birokrasi diantaranya adalah Perancis dengan tokoh utamanya Vincent de

---

<sup>2</sup> Disarikan dari Albrow 1996 dalam bukunya Birokrasi. Terjemahan M. Rusli Karim, Totok Daryanto. Cetakan Ketiga. Yogyakarta: Tiara Wacana.

<sup>3</sup> Pfiffner, John M. & Robert v Presthus. 1962, *Public Administration*. New York : the Ronald press



Gournay (1712-1759), seorang ilmuwan yang banyak menerjemahkan karya-karya besar zaman Yunani Kuno, ke dalam bahasa Perancis. Pada saat itu birokrasi adalah yang lembaga yang di dalamnya duduk para pejabat, juru tulis, sekretaris, inspektur, dan manajer, diangkat bukan untuk melayani kepentingan umum, tetapi untuk mengabdikan kepada raja (penguasa) sehingga birokrasi dianggap negatif dan terkesan kaku serta menyulitkan masyarakat. Bersamaan dengan itu di samping istilah birokrasi muncul istilah yang menyertainya yaitu "*bureaumania*", yang berarti "penyakit" birokrasi. Keluhan-keluhan tentang penampilan birokrasi pemerintahan memang sudah ada sejak pemerintahan itu ada dan usaha untuk memperbaikinya pun sudah sama tuanya. Hal ini dilakukan antara lain dengan menampilkan gagasan-gagasan tentang administrasi pemerintahan yang efisien. Gagasan seperti itu sudah ada di Cina sejak tahun 165 S.M. Pada waktu itu para pejabat Cina telah dipilih melalui ujian dan memperhatikan syarat-syarat lain seperti keahlian dan kemampuan. Bahkan tulisan Shen Puhai (meninggal tahun 337 S.M), telah memuat seperangkat prinsip-prinsip birokrasi yang mirip dengan teori-teori administrasi pada abad ke 20. Di Perancis, tulisan yang dianggap penting sebagai tonggak pembaruan birokrasi adalah karya de Gournay yang menyebar menembus budaya Eropa lainnya. Pada akhirnya pengertian yang berkonotasi negatif bergeser ke arah pemberian makna yang positif, dalam arti mencari bentuk birokrasi yang ideal sebagai lembaga yang

berperan melayani masyarakat, bukan semata-mata alat penguasa<sup>4</sup>.

Dalam perkembangannya pemerintahan sebagai disiplin ilmu yang interdisipliner dalam penguatan terhadap epistimologinya tidak terlepas dari aksiologi kelembagaan dan manajemen birokrasi pemerintahan dalam fungsi kebijakan publik, pembangunan, pemberdayaan dan pelayanan publik. Relevansi antara epistimologi dengan aksiologi bersifat sinergis, kausalitas dan interdependensi untuk mengembangkan administrasi publik sebagai ilmu yang teoritis dan pragmatis. Perkembangan penyelenggaraan pemerintahan pada suatu negara sesuai dengan kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi dan komunikasi sangat pesat sesuai dengan tuntutan serta dinamika masyarakat.

Berbagai konsep, teori dan paradigma penyelenggaraan pemerintahan oleh para ilmuwan terus dikembangkan sebagai inovasi dan atau pembaharuan untuk dimanfaatkan dan aplikasikan bagi kepentingan tujuan pemerintahan Negara misalnya tentang *good governance*, *democracy government*, *learning organization*, *banishing bureaucracy*, *management strategic*, *management public policy and service* dan lain sebagainya. Ditinjau dari pendekatan paradigm pemerintahan maka fokus dan orientasi administrasi publik mengalami perkembangan dari waktu-kewaktu yang mengidentikasi terdapat sinergitas antara fenomena dan masalah (aksiologi) dengan teori (epistemologi) obyek administrasi publik.

---

<sup>4</sup> Prof. Dr. Ngadisah, M.A. dalam Modul 1 Pengertian dan Teori-teori Klasik Birokrasi Universitas Terbuka repository.ut.ac.id > IPEM4317-M1

Berdasarkan pendekatan aksiologis akhir-akhir ini penyelenggaraan pemerintahan Negara mengalami pergeseran dan penguatan pada pemerintahan Negara-negara berkembang yang dipengaruhi arus globalisasi dan kemajuan IPTEK, komunikasi dan informasi menuju pemerintahan yang demokratis, otonomi, HAM dan lingkungan hidup. Pengaruh globalisasi mempunyai dampak positif dalam ketatanegaraan menuju penguatan sumberdaya manusia dalam pemerintahan pengelolaan Negara. Misalnya di kawasan Timur Tengah adanya pergeseran nilai fundamental administrasi publik dari pemerintahan monarkhi menuju pemerintahan demokratis. Inti dalam penyelenggaraan administrasi publik berfokus pada kelembagaan dan birokrasi pemerintahan. Birokrasi pemerintahan mempunyai relevansi dengan lingkungan pemerintahan berdasarkan sistem, struktur dan kultur dalam menyelenggarakan fungsi, proses, perilaku dalam kebijakan dan pelayanan publik.

Indonesia sejak tahun 1998 mencanangkan reformasi pemerintahan secara fundamental, gradual dan berkelanjutan secara konstitusional dalam bidang politik, hukum, administrasi publik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan menuju pemerintahan yang baik atau *good governance*. Dalam reformasi pemerintahan membutuhkan birokrasi pemerintahan selaku penyelenggara Negara yang mengedepankan kompetensi, profesi dan etika dalam kehidupan berbangsa dengan mengedepankan prinsip kejujuran, amanah, keteladanan, disiplin, etos kerja, kemandirian, toleransi, rasa malu, sportivitas, menjaga kehormatan serta martabat bangsa.

Bergulirnya era reformasi, berbagai isu ataupun pemikiran dilontarkan para pakar berkaitan dengan bagaimana mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*), di antaranya dilakukan melalui reformasi birokrasi. Upaya tersebut secara bertahap dilakukan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (Provinsi dan Kabupaten/ Kota). Secara empiris birokrasi identik dengan aparatur pemerintah yang mempunyai tiga dimensi yaitu organisasi, sumber daya manusia, dan manajemen. Dalam pemerintahan, dimensi itu dikenal kelembagaan, kepegawaian dan ketatalaksanaan, yang merupakan unsur-unsur administrasi negara; kiranya dimensi tersebut dapat ditambah dengan kultur *mind set*. Konsep birokrasi Max Weber yang legal rasional, diaktualisasikan di Indonesia dengan berbagai kekurangan dan kelebihan seperti terlihat dari perilaku birokrasi. Perilaku birokrasi timbul manakala terjadi interaksi antara karakteristik individu dengan karakteristik birokrasi; apalagi dengan berbagai isu yang berkembang dan penegakan hukum saat ini yang berkaitan dengan patologi birokrasi.

Eksistensi birokrasi dalam menyelenggarakan pemerintahan menghadapi tantangan untuk menyikapi perubahan baik secara internal dan eksternal, sehingga memerlukan reformasi birokrasi pemerintahan. Reformasi birokrasi pemerintahan dalam menyikapi perubahan lingkungan strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan. Reformasi birokrasi pemerintahan melalui reorientasi, revitalisasi, rekonstruksi dan refungsionalisasi berdasarkan paradigma baru birokrasi pemerintahan yang berfokus pada perubahan

"*bureaucracy, mindset, and transforming behaviour*" sesuai dengan landasan nilai, sistem, struktur, dan kultur pemerintahan negara. Mengingat birokrasi pemerintahan sebagai transformasi kepentingan negara dan masyarakat, mempunyai kedudukan strategis dan dominan dalam sistem administrasi negara sebagai wahana mencapai tujuan pemerintahan negara. Dominannya posisi, peran dan fungsi birokrasi pemerintahan dalam kehidupan suatu pemerintahan negara menuntut birokrasi pemerintahan yang mampu mengemban landasan nilai kultural, misi, struktur, fungsi dan menjalankan aktivitas yang menjadi tanggungjawabnya atas dasar orientasi perilaku pelayanan dan kinerja secara efektif dan efisien secara profesional dan proporsional dalam sistem administrasi pemerintahan suatu negara.

Secara *gradual* di Indonesia dilakukan reformasi birokrasi dalam dimensi kelembagaan, sumberdaya aparatur dan ketatalaksanaan, baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Apalagi dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 menetapkan bahwa: "Pembangunan aparatur negara dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme aparatur negara dan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, di pusat maupun di daerah"<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Wakhid, Ali Abdul. 2011. *Eksistensi Konsep Birokrasi Max Weber dalam Reformasi Birokrasi di Indonesia*. Lampung: IAIN Raden Intan Lampung

## **BAGIAN 2**

### **TANTANGAN BIROKRASI PEMERINTAHAN**

---

Sebagai penyelenggara negara dan pelayan masyarakat. Dalam perkembangannya birokrasi dihadapkan kepada berbagai tantangan yang lebih banyak dipengaruhi oleh perubahan lingkungan strategis yang cepat serta dipacu oleh pesatnya ilmu pengetahuan, teknologi, komunikasi serta informasi yang berimplikasi kepada orientasi dan kinerja birokrasi yang dituntut untuk lebih profesional dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Pengelolaan pelayanan dan meningkatkan kualitas pembangunan bagi masyarakat merupakan tujuan dari terselenggaranya birokrasi pemerintahan yang efektif, sehingga birokrasi pemerintahan pada konteks ini menjadi alat dalam pencapaian tujuan dimaksud.

Keberadaan birokrasi pemerintahan sebagai personifikasi negara secara umum akan selalu dihadapkan kepada:

Jaminan Pertahanan dan Keamanan Negara

1. Pemeliharaan Ketertiban dan kondusifitas masyarakat dan negara
2. Distribusi perlakuan yang adil
3. Pelayanan Masyarakat
4. Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat
5. Peningkatan kapasitas ekonomi dan kemandirian

Enam hal diatas merupakan perihal yang krusial dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan baik di level nasional maupun lokal. Dimana sebagaimana diatas lingkungan strategis menjadi faktor yang mempengaruhinya termasuk persoalan kapabilitas sistem birokrasi itu sendiri. Karena itu tantangan birokrasi pemerintahan memberi respon terhadap beraneka ragam perubahan yang terjadi dalam masyarakat internal suatu negara, regional dan bahkan tingkat global<sup>6</sup>

Tantangan birokrasi pemerintahan yang dipengaruhi oleh lingkungan strategis pemerintahan secara internal akibat pengaruh lingkungan global berupa: globalisasi ekonomi feodal, paradigma pemerintahan dan desentralisasi, kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi, komunikasi dan informasi, HAM, demokratisasi dan perubahan lingkungan dan lain sebagainya. Sedangkan tantangan internal akibat pengaruh lingkungan nasional dan lokal yang bersinergi untuk menyikapi lingkungan global dalam rangka multi reformasi terutama dalam bidang pemerintahan berupa KKN, kultur birokrasi feodal, gaya kepemimpinan otoriter, kualitas sistem, struktur dan perilaku birokrasi yang disfungsi, rendahnya kualitas pengetahuan dan keterampilan birokrasi (profesional dan kinerjanya) Tantangan birokrasi pemerintahan tersebut, berdampak tumbuh suburnya "*patologi birokrasi*" yang membutuhkan penguatan dan pengembangan kapasitas birokrasi pemerintahan "*capacity*

---

<sup>6</sup> Sondang P. **Siagian**, 1994, Organisasi, Kepemimpinan, Perilaku Administrasi. CV. Haji Mas Agung, Jakarta

*government bureaucracy*” dalam menjalankan fungsi pemerintahan atas dasar nilai dan etika, struktur dan kultur birokrasi yang berbasis kinerja atas dasar kompetensi, profesionalisme dan proporsional.

Fenomena abad 21 menuntut perlunya reformasi birokrasi pemerintahan, terutama yang menyangkut perubahan manusia selaku penyelenggara pemerintahan negara dan pelayanan publik maupun manusia Warga Negara yang memberi mandat kepada penyelenggara negara maupun memperoleh layanan.

Pemerintahan suatu negara merupakan manifestasi dari hubungan negara dengan manusia untuk menyelenggarakan pemerintahan atau “*governance*” dalam parameter (tujuan, sistem, domain/sektor, prinsip, fungsi dan kewenangan) bagi kepentingan masyarakat. Di dalamnya mencakup hubungan sektor pemerintah, swasta dan rakyat atau masyarakat bersifat interdependensi, sehingga dalam pendekatan sistem pemerintahan bahwa pemerintahan membangun atas dasar kebijakan dan pelayanan publik serta civil dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat menjadi esensi dasar yang fundamental pemerintahan. Dalam implementasi pemerintahan negara terdapat berbagai fenomena baik yang bersumber pada birokrasi pemerintahan selaku penyelenggara negara maupun yang bersumber dari rakyat atau masyarakat selaku pemberi mandat maupun memperoleh pelayanan. Fenomena abad 21 menuntut perlunya reformasi administrasi publik, terutama yang menyangkut perubahan manusia selaku



penyelenggara pemerintahan negara dan pelayanan publik maupun manusia Warga Negara yang memberi mandat kepada penyelenggara negara maupun memperoleh layanan.

Dalam era reformasi pemerintahan menuju pemerintahan yang demokratis sebagai pembaharuan administrasi public atau reformasi birokrasi, dihadapkan dengan kendala yang bersumber pada birokrasi politik dan pemerintahan yang berdampak pada fenomena penyelenggaraan pemerintahan yang belum berorientasi pada *agent of social dalam* proses kebijakan publik dan pelayanan publik yang berfokus pada kepentingan publik. Dalam berbagai forum Media informasi TV dan Koran, forum diskusi ilmiah di kampus dan pembicaraan LSM dan lain-lain dapat disaksikan, membaca dan melihat retorika berbagai problematik kasus korupsi, kolusi dan nepotisme dalam bidang politik, hukum, ekonomi dan pemerintahan oleh oknum anggota DPR, Kepala Daerah dan DPRD dan kasus terbaru terkait di Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan lain sebagainya. Fenomena ini mempunyai relevansi dengan gejala nilai, etika dan moral penyelenggara pemerintahan sebagai manifestasi “penyakit birokrasi patologis” dan berkenaan erat perilaku birokrasi pemerintahan. Proses penetapan dan implementasi kebijakan dan pelayanan publik dan civil cenderung berdampak fenomena politik, hukum, ekonomi, sosial, budaya, keamanan dan agama dalam penyelenggaraan pemerintahan sehingga menimbulkan

permasalahan pemerintahan yang tidak terlepas dari fungsi birokrasi pemerintahan.

Birokrasi pemerintahan mempunyai relevansi dengan lingkungan pemerintahan berdasarkan sistem, struktur dan kultur dalam menyelenggarakan fungsi, proses, perilaku dalam kebijakan dan pelayanan publik. Eksistensi birokrasi dalam menyelenggarakan pemerintahan menghadapi tantangan birokrasi atau "*patologi birokrasi*" baik secara internal dan eksternal, sehingga memerlukan reformasi birokrasi pemerintahan. Reformasi birokrasi pemerintahan dalam menyikapi perubahan lingkungan strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan. Reformasi birokrasi pemerintahan melalui reorientasi, revitalisasi, rekonstruksi dan refungsionalisasi berdasarkan paradigma baru birokrasi pemerintahan yang berfokus pada perubahan "*bureaucracy, mindset, and transforming behaviour*" sesuai dengan landasan nilai, sistem, struktur, dan kultur pemerintahan negara. Mengingat birokrasi pemerintahan sebagai transformasi kepentingan negara dan masyarakat, mempunyai kedudukan strategis dan dominan dalam sistem administrasi negara sebagai wahana mencapai tujuan pemerintahan negara.

Dominannya posisi, peran dan fungsi birokrasi pemerintahan dalam kehidupan suatu masyarakat bangsa dan negara menuntut birokrasi pemerintahan yang mampu mengemban landasan nilai, misi, struktur, fungsi dan menjalankan aktivitas yang menjadi tanggung jawabnya atas dasar orientasi perilaku pelayanan dan kinerja secara efektif dan

efisien secara profesional dan proporsional dalam sistem administrasi pemerintahan suatu negara.

### **Proyeksi Birokrasi di Masa Depan**

Dalam rangka mewujudkan birokrasi yang ideal untuk masa depan bangsa memang bukan hal yang mudah. Diakui akan menemui banyak kendala baik kendala politis, teknis, dan berkaitan dengan sumber daya yang ada di dalam menyusun tujuan dan *platform* yang realistis berdasar pada kelemahan dan kelebihan bangsa Indonesia sendiri.

DiMaggio dan Powel, mengemukakan ada tiga cara yang menghasilkan perubahan dalam organisasi yaitu 1) *coercive isomorphic*; 2) *mimetic isomorphic*; dan 3) *normative isomorphic*. Proses *coercive isomorphic* adalah perubahan dengan kekerasan, yaitu perubahan ini dilakukan melalui tekanan-tekanan yang kuat dari organisasi-organisasi di luar birokrasi. Tapi perubahan ini sangat sulit dilakukan melihat komponen organisasi di luar birokrasi yang masih lemah.

Proses *mimetic isomorphic* adalah perubahan yang dilakukan berdasar pada hasil dari kecerdasan eksponen organisasi untuk merespon ketidakpastian dan keterbatasan. Ketika teknologi dan fasilitas yang dimiliki buruk, tujuan negara tidak jelas, anggaran tidak pasti, dan karir pegawai tidak terstruktur, maka suatu organisasi biasanya akan berbuat sesuatu untuk mengatasi keadaan yang menyimpannya itu. Perubahan inipun masih sulit dilakukan karena semangat juang dan motivasi birokrat telah dikebiri.

Proses *normative isomorphic* adalah perubahan yang dilakukan yang berhubungan dengan proses profesionalisme yaitu pendidikan dan pelatihan-pelatihan. Perubahan ini akan bisa dilaksanakan jika sistem pendidikan birokrasi kita tidak dirubah pada orientasi yang disesuaikan dengan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan modern. Proyeksi birokrasi untuk masa depan memang sulit untuk dilakukan, tapi paling tidak ada langkah-langkah yang harus dilakukan yaitu:

1. Perubahan tujuan dan prioritas. Pada ranah ini kata kuncinya adalah “apa fungsi dan tugas” birokrasi yang kita bentuk perubahan ini bisa dilakukan dengan mengubah sistem pendidikan birokrasi yang dari awalnya berisi mengenai stabilitas, ketertiban, dan keamanan, dirubah dengan materi keinovasian, wawasan global, kompetisi, dan pengembangan sosial politik.
2. Perubahan melalui penyesuaian dalam hukum dan manajemen organisasi. Pada ranah ini yang dipentingkan adalah perubahan tata aturan hukum bagi kinerja birokrasi. Dari yang awalnya ada aturan hukum yang sudah usang (tidak sesuai dengan kaidah-kaidah birokrasi modern), maka peraturan itu harus dirubah. Demikian juga manajemen organisasinya. Keduanya harus disesuaikan dengan tuntutan jaman. Transisi dalam standar normatif. Standar normatif yang awalnya berupa netralitas, dedikasi, kesamaan, dan keterwakilan, dirubah menjadi kompetitif, produktif, efisiensi, pelayanan prima, kewirausahaan, berorientasi pada pelanggan, dan keuntungan.

Perubahan dalam sikap dan fokus perhatian organisasi. Berdasar pada semua perubahan-perubahan yang telah dilakukan diatas, maka akhirnya perubahan itu juga menyangkut tentang perubahan sikap dan fokus perhatian dari organisasi. Modernisasi sarana dan infrastruktur birokrasi. Saat ini dunia sedang mengalami gelombang ketiga industrialisasi sehingga arus informasi dan perubahan teknologi berlangsung sangat cepat. Situasi ini jelas harus direspon oleh organisasi birokrasi agar pelayanan yang diberikan tidak ketinggalan jaman dan *match* dengan kebutuhan masyarakatnya.

Sejalan dengan hal tersebut penerapan *e-government* atau *electronic government* (kepemerintahan berdasar IT/*Information Technology*) menjadi suatu keharusan bagi negara yang ingin memperbaiki fungsi pelayanan publiknya. Sedikit banyak ia harus berani berinovasi dalam manajemen pelayanan dan peningkatan mutu pelayanan publiknya. Terdapat kutipan yang menyatakan “tidak akan ada perbaikan mutu pelayanan publik tanpa ada inovasi. Tidak ada inovasi tanpa aplikasi IT dalam birokrasi. Dengan kata lain, tidak ada pelayanan yang baik tanpa *e-government*.”<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Agus, Dwiyanto. (2006). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

# **BAGIAN 3**

## **PEMERINTAHAN**

---

### **1. Hakekat dan Makna Pemerintahan**

Pada perkembangan kehidupan manusia semenjak Adam dan Siti Hawa, zaman purba, klasik – tradisional, peradaban dan modern mulai dari Yunani Kuno sampai dewasa ini pada dasarnya manusia sebagai makhluk berpikir dan menggunakan alat (*homo sapien dan faber*), makhluk sosial (*homo societycus*), makhluk berpolitik (*homo politicus*), makhluk memenuhi kebutuhan hidup (*homo economicus*) dan lain sebagainya. Ketika manusia mempunyai kebutuhan untuk memenuhi kebutuhan berkelompok dan berorganisasi (*homo societycus*) dalam mencapai tujuan hidupnya maka membentuk organisasi dalam skala besar berbentuk negara. Negara pada prinsipnya merupakan perwujudan bentuk organisasi sosial bersifat organisasi formal dan besar dalam mencapai kebutuhan dan kepentingan hidupnya yang hakiki dan mendasar untuk mewujudkan rasa aman, tentram, tertib, adil dan makmur serta sejahtera. Seperti pandangan Socrates dan muridnya yaitu Plato bahwa tujuan negara adalah untuk mewujudkan kedamaian, keamanan, ketertiban dan kesejahteraan masyarakat atau rakyat.

Negara secara teori dasar merupakan manifestasi dari kontrak sosial yang dalam pembentukannya mencakup unsur rakyat atau warga negara atau penduduk, pemerintahan, kedaulatan, wilayah maupun pengakuan negara lain. Negara dari sudut pandang pemerintahan pada hakekatnya atas dasar filosofis maupun empiris mempunyai sistem, bentuk, kekuasaan atau kewenangan, fungsi dan urusan pemerintahan yang beragam sesuai dengan landasan yang bersumber pada nilai konstitusional. Sistem pemerintahan negara dapat dibedakan sistem pemerintahan negara federal (federalism) dan kesatuan (unitarism).

Dilain pihak kekuasaan pemerintahan negara dilakukan berdasarkan kekuasaan pemerintahan yang sentralistik (centralism) dan desentralistik (decentralism) dalam mencapai tujuan pemerintahan negaranya. Sedangkan bentuk pemerintahan negara dilakukan dalam menjalankan kekuasaannya secara monarkhi, aristokrasi dan demokrasi untuk mencapai kepentingan negara dan bangsanya.

Pemerintahan dalam bahasa Inggris disebut *government* yang berasal dari bahasa Latin; *gubernare*, *greek kybernan* yang berarti mengemudikan, atau mengendalikan. Tujuan pemerintah meliputi *external security, internal order, justice, general welfare* dan *freedom*. Tidak berbeda jauh dengan pendapat S.E. Finer yang melihat pemerintah mempunyai kegiatan terus-menerus (*process*), wilayah negara tempat kegiatan itu berlangsung (*state*), pejabat yang memerintah (*the duty*), dan cara atau

metode serta sistem (*manner, method, and system*) dari pemerintah terhadap masyarakatnya. Pendapat tersebut berbeda dengan R. Mac Iver, yang memandang pemerintah dari sudut disiplin ilmu politik, "*government is the organization of men under authority... how men can be governed*". Maksudnya, pemerintahan itu adalah sebagai organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan... bagaimana manusia itu bisa diperintah. Jadi ilmu pemerintahan bagi R. Mac Iver adalah sebuah ilmu tentang bagaimana manusia-manusia dapat diperintah (*a science of how men are governed*)".

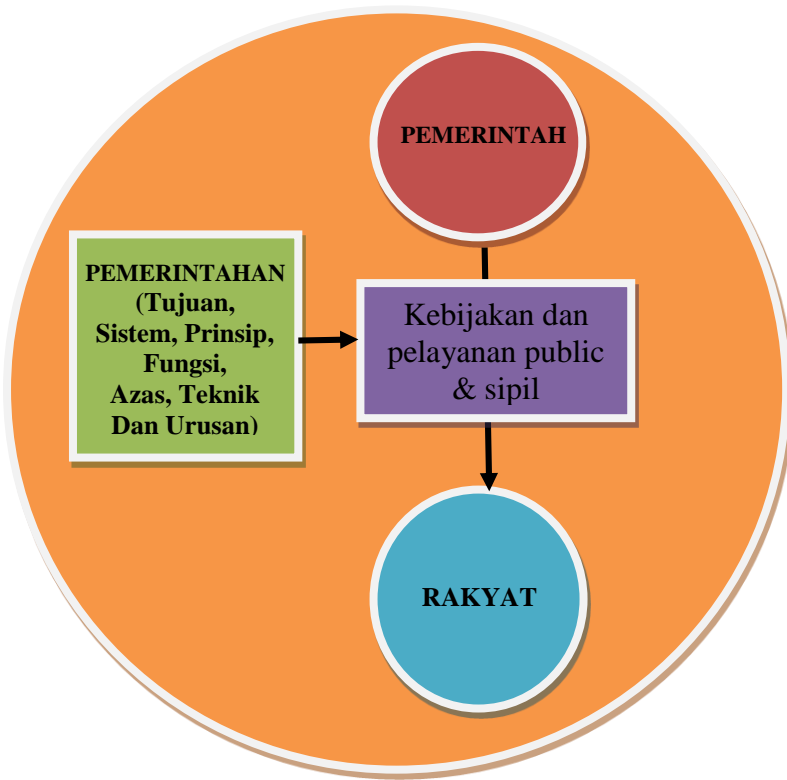
Keberadaan pemerintahan suatu negara dengan negara lain berdasarkan sistem, kekuasaan dan bentuk pemerintahannya beragam yang secara esensial dan fundamental sangat ditentukan oleh kualitas fungsi unsur sistem pemerintahan dalam mencapai tujuannya. Pemerintahan dalam konteks penyelenggaraan negara menunjukkan adanya badan pemerintahan (*institutional*) kewenangan pemerintah (*authority*) cara memerintah (*methods*), wilayah pemerintahan (*state, local, district, rural dan urban*) dan sistem pemerintahan dalam menjalankan fungsi pemerintahannya. Pemerintahan tidak dapat dilepaskan dengan keberadaan pemerintah untuk memerintah yang merupakan keharuan untuk melaksanakan sesuatu sesuai dengan tujuan pemerintahan.

Bayu Suryaningrat (1990 : 10) bahwa unsur yang menjadi ciri khas atau karakteristik mendasar memerintah atau perintah menunjukkan : 1) adanya keharuan yang menunjukkan



kewajiban apa yang diperintahkan; 2) adanya dua pihak, yaitu yang memberi perintah dan menerima perintah; 3) adanya hubungan fungsional antara yang memberi dan menerima perintah; 4) adanya wewenang atau kekuasaan untuk memberi perintah. Sedangkan Ryaas Rasyid (1995) mengatakan bahwa” pemerintahan mengandung makna mengatur, mengurus, dan memerintah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan bagi kepentingan rakyat.

Pemerintahan pada prinsipnya mengandung makna penyelenggaraan urusan pemerintahan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dapat bersumber pada pemerintahan demokratis, pemerintahan otoriter, pemerintahan sentralistis dan pemerintahan desentralistis, pemerintahan diktator, pemerintahan monarkhi dan lain sebagainya. Pemerintahan secara filosofis mengandung unsur yang berkaitan erat dengan: badan publik (pemerintah) yang syah secara konstitusional; kewenangan untuk melaksanakan pemerintahan; cara dan sistem pemerintahan dan fungsi pemerintahan yang sesuai dengan kewenangan urusan pemerintahan serta dalam lingkup wilayah pemerintahan.



**Gambar I: Model Pemerintahan**

C.F Strong dalam memberikan makna pemerintahan sebagai berikut: *“Government in the broad sence is charge with the maintenance of the peace and society of state within and without. Its is must therefore, have first, military power the control or the control of armed forces, secondary, legislative power or the mean of making law, thirdly, from the community to defray cost of depending the state and the of enforcing the law it makes behalf”*<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> C.F Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Terjemahan, Nusa Media, Bandung, 2011

Menurut Ermaya bahwa pemerintahan terdapat dua pengertian yaitu pemerintahan dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas adalah seluruh kegiatan pemerintah (badan publik atau pemerintah) baik yang menyangkut kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam usaha mencapai tujuan negara. Pemerintahan dalam arti sempit adalah segala kegiatan badan public yang hanya meliputi kekuasaan eksekutif. Pemerintahan berkaitan erat dengan kewenangan pihak badan publik yang terpercaya atau syah untuk menyelenggarakan fungsi dalam urusan pemerintahan kepada pihak lainnya yaitu usaha swasta dan masyarakat atas dasar hubungan timbale balik secara fungsional dalam mencapai tujuan Negara<sup>9</sup>.

Pemerintahan dalam arti luas yang disebut *regering* atau *government*, yakni pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang disertai wewenang mencapai tujuan negara. Arti pemerintahan meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial atau alat-alat kelengkapan negara yang lain yang juga bertindak untuk dan atas nama negara. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit (*bestuurvoering*), yakni mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan. Titik berat pemerintahan dalam arti sempit ini hanya berkaitan dengan kekuasaan yang menjalankan fungsi eksekutif saja.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Ermaya Suradinata, *Pemimpin dan Kepemimpinan Pemerintah*, Gramedia Pustaka. Utama, Jakarta, 2007

<sup>10</sup> Sadjijono. (2008). *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*. Yogyakarta: Laksbang Pressindo. Hlm 41

Ramlan Surbakti menjelaskan bahwa pemerintah (*government*) secara etimologis berasal dari kata Yunani; *kubernan* atau nakhoda kapal, artinya menatap ke depan, menentukan berbagai kebijakan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan masyarakat-negara, memperkirakan arah perkembangan masyarakat-negara pada masa yang akan datang dan mempersiapkan langkah-langkah untuk menyongsong perkembangan masyarakat serta mengelola dan mengarahkan masyarakat ke tujuan yang ditetapkan. Oleh karena itu, kegiatan pemerintah lebih menyangkut pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik dalam rangka mencapai tujuan masyarakat negara.<sup>11</sup>

Ndraha mengartikan pemerintah sebagai badan yang memproses pemenuhan kebutuhan manusia sebagai konsumen produk-produk pemerintahan akan pelayanan publik dan sipil. Pemerintah (*government*) lahir dari delegasi kekuasaan oleh rakyat<sup>12</sup>. Sedangkan pemerintah (*governance*) menunjuk pada kemampuan dan spontanitas dari kelompok-kelompok sosial dalam mengatur dirinya sendiri, menunjuk pula pada metode, manajemen, organisasi. *Governance* lebih sebagai gejala sosial, dan lebih luas dari *government*. *Government* memerlukan proses politik. *Governance* menunjukkan adanya tatanan dan kemampuan sedangkan *government* menunjuk pada organ. Konsep *government* menunjuk pada suatu organisasi

---

<sup>11</sup> Surbakti. (1992). *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana. Hlm 167

<sup>12</sup> **Ndraha** Taliziduhu, 2005. *Teori Budaya Organisasi*, Cetakan Pertama, PT. Rineka. Cipta

pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (negara dan pemerintah). Konsep *governance* tidak sekedar melibatkan pemerintah dan negara, tetapi juga peran berbagai aktor di luar pemerintah dan negara sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas.<sup>13</sup>

Menurut C.F. Strong, *Government is the broader sense is changed with the maintenance of the peace and security of state within and without. It must therefore, have first military power or the control of armed forces, secondly legislative power or the mean's making laws, thirdly financial power or the ability to extract sufficient money from the community to defray the cost of defending of state and of enforcing the law it makes on the state's behalf.* Maksudnya pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan negara, oleh karena itu pertama harus mempunyai kekuatan militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, yang kedua harus mempunyai kekuatan legislatif atau dalam arti pembuatan undang-undang, yang ketiga harus mempunyai kekuatan finansial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan negara dalam penyelenggaraan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan kepentingan negara.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Ndraha, Tliziduhu. (2003). *Kybernologi*. Jakarta: PT Rineka Cipta

<sup>14</sup> C.F Strong. (1960). *Modern Political Constitution, An Introduction to Comparative Study of Their History and Excising From*. London: Sidwich and Jackson Ltd. Hlm 6

Philipus M. Hadjon memberikan pendapatnya mengenai Pemerintahan sebagai berikut:

“Pemerintahan dapat dipahami melalui dua pengertian: di satu pihak dalam arti “fungsi pemerintahan” (kegiatan memerintah), di lain pihak dalam arti “organisasi pemerintahan” (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan). Fungsi pemerintahan ini secara keseluruhan terdiri dari berbagai macam tindakan-tindakan pemerintahan: keputusan-keputusan, ketetapan-ketetapan yang bersifat umum, tindakan-tindakan hukum perdata dan tindakan-tindakan nyata. Hanya perundang-undangan dari penguasa politik dan peradilan oleh para hakim tidak termasuk di dalamnya”.<sup>15</sup>

Menurut Suhady, pemerintah (*government*) ditinjau dari pengertiannya adalah *the authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation state, city, ect.* Dalam bahasa Indonesia sebagai pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan masyarakat dalam sebuah Negara, kota dan sebagainya. Pemerintahan dapat juga diartikan sebagai *the governing body of a nation, state, city, etc* yaitu lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan Negara, Negara bagian, atau kota dan sebagainya.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Hadjon, Philipus M, dkk. (2005). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesia Administrative Law.* Yogyakarta: Gajah Manada University Press. Hlm 6-8

<sup>16</sup> Riawan. (2009). *Hukum Pemerintahan Daerah.* Bandung: Citra Aditya Bakti. Hlm 197

Di Belanda, pemerintah disebut juga *administratie* untuk pemerintah dalam arti luas, *bestuur* dalam arti sempit. Dalam konteks lain disebut juga *overheid*, yang di Indonesia disebut penguasa. Filosof J.J. Rousseau, pencetus teori *The Social Contract*, mengartikan pemerintah sebagai suatu badan penengah yang didirikan antara rakyat sebagai subjek dan penguasa, untuk saling menyesuaikan, ditugaskan melaksanakan hukum dan memelihara dengan baik kemerdekaan sipil dan politik. Sementara, Max Weber (dalam Dahl, 1994) mengartikan pemerintah sebagai apa pun yang berhasil menopang klaim bahwa dialah yang secara eksklusif berhak menggunakan kekuatan fisik untuk memaksakan aturannya dalam suatu batas wilayah tertentu. Soewargono, mengartikan pemerintah sebagai pemegang kekuasaan politik, sering disebut pula penguasa sebagai penyelenggara pemerintahan umum<sup>17</sup>

Selain kata pemerintahan, ada juga kata kepemimpinan, yang menurut Ndraha diartikan sebagai segala sesuatu yang menyangkut keadaan pemerintah (Ndraha, 2005: 141). Lebih lanjut dikatakan bahwa kata *government* dapat diartikan sebagai pemerintah (*the governing body of persons in a state*) dan bisa juga diartikan pemerintahan (*the political direction and control exercised over the action of the members, citizens or inhabitants of communities, societies, and state*). Kata *governance* menurut

---

<sup>17</sup> Sumaryadi. 2010. *Sosiologi Pemerintahan: dari Perspektif Pelayanan, Pemberdayaan, Interaksi, dan Sistem Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*. Bogor: Ghalia Indonesia. Hlm 20

leksikografi diartikan juga sebagai *government, exercise of authority, control; method or system of government*. Baik *government* maupun *governance* berasal dari kata *govern* (memerintah, dari Latin; *gubernare, gerik, kybernan, to steer, mengemudi kapal, dan sebagainya*). *Governing* terjadi dan terdapat di mana-mana dan kapan saja pada setiap bentuk kehidupan sosial, termasuk kehidupan sosial khusus yang oleh Aristoteles dikategorikan sebagai "*polity*"<sup>18</sup>. *Governing* (dalam) "*polity*" disebut "*openbaar bestuur*" (Soewargono, 1993 dalam Sumaryadi, 2010: 19). Masih menurut sumber yang sama, hubungan antara *government* dengan *governance* diungkapkan oleh Leo Fonseka dalam *Good governance... while the term government indicates a political unit for the function of policy making as distinguished from the administration of policies, the word governance denotes an overall responsibility for both the political and the administrative functions. It also implies ensuring moral behavior and ethical conduct in the task of governing i.e. the continuous ethical exercise of authority on both the political and administrative units of governments*. Kata *governance* (*policy making, regeren, mengatur dan administration, besturen, mengurus*) lebih luas daripada *government* (*policy making* saja). Menurut Leo Fonseka, *there are three main regimes involved in good governance. They are the State, the Civil Society, and the Private Sector*. Dalam *The International Encyclopedia of Social*

---

<sup>18</sup> Ndraha, Taliziduhu. 2005. *Teori Budaya Organisasi*. Jakarta: Rineka Cipta. Hlm. 141



*Science* (1974), pemerintah diartikan sebagai sekelompok orang yang bertanggung jawab atas penggunaan kekuasaan.<sup>19</sup>

Dengan demikian lahirnya pemerintahan memberikan pemahaman bahwa kehadiran suatu pemerintahan merupakan manifestasi dari kehendak masyarakat yang bertujuan untuk berbuat baik bagi kepentingan masyarakat. Definisi ini menggambarkan bahwa pemerintahan sebagai suatu ilmu mencakup 2 (dua) unsur utama yaitu: *pertama*, masalah bagaimana sebaiknya pelayanan umum dikelola, jadi termasuk seluruh permasalahan pelayanan umum, dilihat dan dimengerti dari sudut kemanusiaan; *kedua*, masalah bagaimana sebaiknya memimpin pelayanan umum, jadi tidak hanya mencakup masalah pendekatan yaitu bagaimana sebaiknya mendekati masyarakat oleh para pengurus, dengan pendekatan terbaik, masalah hubungan antara birokrasi dengan masyarakat, masalah keterbukaan juga keterbukaan yang aktif dalam hubungan masyarakat, permasalahan psikologi sosial dan sebagainya.

Reformasi pemerintahan yang terjadi di Indonesia, saat ini telah mengakibatkan pula terjadinya pergeseran paradigma dari sentralistik ke arah desentralisasi, yang ditandai dengan pemberian otonomi kepada daerah. Pengalaman dari banyak negara mengungkapkan bahwa pemberian otonomi kepada daerah-daerah merupakan salah satu resep politik penting untuk

---

<sup>19</sup> Sumaryadi. (2010). *Sosiologi Pemerintahan: dari Perspektif Pelayanan, Pemberdayaan, Interaksi, dan Sistem Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*. Bogor: Ghalia Indonesia. Hlm 19

mencapai sebuah stabilitas sistem dan sekaligus membuka kemungkinan bagi proses demokratisasi yang pada gilirannya nanti akan semakin mengukuhkan stabilitas sistem secara keseluruhan. Pelaksanaan desentralisasi dengan pemberian otonomi kepada daerah tidak demikian mudahnya memenuhi keinginan daerah bahwa dengan otonomi daerah segalanya akan berjalan lancar dan mulus.

Pemerintahan dari zaman, waktu dan tempat mengalami perubahan dan perkembangan yang dipengaruhi oleh berbagai lingkungan strategis, sehingga membutuhkan pembaharuan pemerintahan dengan melakukan pergeseran paradigma lama menuju paradigma baru pemerintahan yang berdimensi sector publik, swasta dan masyarakat yang bermuara pada peningkatan pelayanan publik untuk mewujudkan kesejahteraan, keadilan, keteraturan, ketentraman dan ketertiban masyarakat.

Pemerintahan menunjukan bahwa pemerintah mempunyai kewenangan yang dapat digunakan untuk memelihara kedamaian dan keamanan Negara baik ke dalam maupun ke luar. Untuk melaksanakan itu, pemerintah harus mempunyai kekuatan tertentu dibidang militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, kekuatan legislative atau pembuatan Undang-Undang serta kekuatan finansial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan pemerintahan dalam membiayai keberadaan Negara dalam pelaksanaan peraturan, semua kekuatan tersebut harus dilakukan dalam rangka kepentingan Negara.

## 2. Fungsi Pemerintahan

Pemerintah atau dalam bahasa Inggris disebut "*government*" dalam perkembangan ilmu pengetahuan di Indonesia telah menjadi ilmu yang berdiri sendiri dan bahkan telah menjadi cabang-cabang ilmu yang lain. Seperti di beberapa perguruan tinggi baik negeri dan swasta sudah cukup lama dikembangkan tidak hanya sebagai "program studi" atau jurusan tetapi telah menjadi fakultas bahkan sebuah perguruan tinggi. Walaupun perkembangannya cukup lambat, tetapi dewasa ini sudah mulai tumbuh dengan cukup pesat misalnya "Ilmu Manajemen Pemerintahan" dan "Administrasi Pemerintahan", sudah menjadi program studi baik tingkat magister maupun doktoral. Perhatian terhadap "ilmu pemerintahan" yang juga merupakan perkembangan dari "Ilmu Administrasi Negara", menunjukkan bahwa peran penting "fungsi pemerintahan" sangat diperlukan seiring dinamika tuntutan dan harapan masyarakat yang semakin kompleks dalam mencapai tingkat kesejahteraan masyarakat. Oleh sebab itu, menjadi kewajiban mutlak terutama bagi para praktisi atau aparatur negara harus mampu memahami dengan seksama mengenai "fungsi pemerintahan". Wawasan yang bersifat konsep dan teoritik boleh jadi akan sangat membantu dalam memberikan "*judgment*" para pengambil keputusan berkenaan dengan tindakan pemerintah dalam melaksanakan setiap kebijakan yang telah ditetapkan. Sebab fenomena yang berkembang dewasa ini sering terjadi konflik antara "Pemerintah" dengan rakyatnya berkenaan dengan berbagai persoalan pelaksanaan kebijakan yang kurang bisa diterima oleh "kepentingan dan rasa keadilan masyarakat".

Misalnya cara penanganan “sengketa lahan tanah garapan”, “eksekusi pengadilan tentang pertanahan”, “penanganan pedagang kaki lima (PKL)”, beberapa kebijakan pemerintah yang cenderung berpihak bukan terhadap kepentingan publik, dan lain-lain. Dengan demikian pada kesempatan ini akan membahas beberapa konsep dan teori mengenai “fungsi pemerintahan”, dimaksudkan sebagai upaya memberikan bahan kajian dan juga diskursus yang bersumber dari para pakar, yang diharapkan mendapat apresiasi para pemerhati dan praktisi dalam rangka membangun dan mengembangkan percepatan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan guna menjamin dan menyediakan “pelayanan publik” yang memuaskan seluruh elemen masyarakat<sup>20</sup>.

Pemerintah merupakan suatu bentuk organisasi dasar dalam suatu negara. Tujuan dari pemerintah dikatakan oleh Ateng Syafrudin (1976:10):

“Pemerintah harus bersikap mendidik dan memimpin yang diperintah, ia harus serempak dijiwai oleh semangat yang diperintah, menjadi pendukung dari segala sesuatu yang hidup diantara mereka bersama, menciptakan perwujudan segala sesuatu yang diinginkan secara samar-samar oleh semua orang, yang dilukiskan secara nyata dan dituangkan dalam kata-kata oleh orang-orang yang terbaik dan terbesar”.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Istianto, Bambang. (2011). *Demokratisasi Birokrasi*. Jakarta: Mitra Wacana Media. Hlm 21-22

<sup>21</sup> Syafrudin, Ateng. (1976). *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*. Bandung: Tarsito. Hlm. 10

Berdasarkan pemikiran di atas, maka terdapat beberapa pernyataan yang menunjukkan fungsi pemerintah antara lain:

1. Bersikap mendidikan dan memimpin yang diperintah artinya pemerintah yang berfungsi sebagai *leader*) pemimpin dan *educator* (pendidik). Para pamong, diharapkan dapat memimpin dan menjadi panutan masyarakat;
2. Serempak dijiwai oleh semangat yang diperintah artinya pemerintah dapat memahami aspirasi yang berkembang di masyarakat. pemerintah yang baik adalah mengerti apa yang diinginkan dan menjadi kebutuhan masyarakatnya;
3. Menjadi pendukung dari segala sesuatu yang hidup diantara mereka artinya pemerintah sebagai katalisator dan dinamisator masyarakat. Sebagai katalisator artinya sebagai penghubung bagi setiap kelompok kepentingan di masyarakat. sedangkan sebagai dinamisator artinya penggerak segala bentuk kegiatan masyarakat;
4. Mencitrakan perwujudan segala sesuatu yang diinginkan secara samar-samar oleh semua orang artinya pemerintah harus peka terhadap perubahan yang terjadi di masyarakat, jangan sampai lengah terhadap keinginan yang terjadi di kalangan masyarakat. banyak pemerintah yang jatuh atau hancur akibat tidak peka terhadap perubahan;
5. Melukiskan semua secara nyata dan dituangkan dalam kata-kata oleh orang-orang yang terbaik dan terbesar.

Artinya pemerintah bertugas merancang dan atau membuat berbagai kebijakan yang dituangkan dalam peraturan-peraturan. tidak kalah pentingnya, pemerintah harus mengimplementasikannya dengan benar mempersiapkan perangkat dan sumber daya yang terbaik.<sup>22</sup>

Perkembangan di era globalisasi dewasa ini, meskipun upaya perubahan paradigma ke arah mengurangi peran pemerintah dan bahkan dengan tegas David Boaz (1997) seperti dikutip Rian Nugraha D mengatakan “*The best government is the least government*”, namun esensi fungsi pemerintahan yakni semangat memimpin, mengayomi, mendukung kepentingan publik tetap tidak boleh berkurang. Apalagi harus dikalahkan oleh kepentingan para pelaku bisnis yang sering disebut sebagai “*The Invisible Hand*”.<sup>23</sup>

Komitmen dan konsistensi para pemimpin pemerintahan yang rendah dan seakan tidak memiliki perencanaan yang baik dalam menjalankan roda pemerintahan menunjukkan “rendahnya” profesionalitas dan kompetensi para pemimpin pemerintahan. Padahal mereka juga memiliki pendidikan yang cukup tinggi bahkan ada yang memiliki pendidikan sampai jenjang doktoral dan ada yang bergelar profesor, namun karena jiwa kepemimpinan yang rendah dan moralnya yang buruk

---

<sup>22</sup> Istianto, Bambang. (2011). *Demokratisasi Birokrasi*. Jakarta: Mitra Wacana Media. Hlm 22

<sup>23</sup> Boaz, David. (1997). *Libertarianism: A Primer*. New York: Free Press

dalam arti "*ratio*" dan perilakunya lebih dikendalikan oleh "hawa nafsu", sehingga mudah tergoda oleh kemungkinan melanggar etika dan moral bahkan tidak jarang melakukan *abuse of power*. Trend para pemimpin pemerintahan dewasa ini yang cenderung melakukan malpraktek dalam menjalankan fungsi pemerintahan terutama fungsi pencapaian tujuan negara atau pemerintahan yaitu kesejahteraan rakyat, ketertiban umum dan keamanan serta penegakan hukum, jika dikaitkan dengan sistem pemilihan para pemimpin pejabat publik (Presiden, Gubernur dan Bupati/Walikota) yang menggunakan demokrasi langsung (Pilpres dan Pemilu Kada), seharusnya yang terpilih adalah mereka yang memiliki "kepemimpinan" visioner dan demokratis. Jika para pemimpin pemerintahan sebagian besar tidak profesional dan kompeten apalagi memiliki moral yang buruk (data tahun 2011 dari Kementerian Dalam Negeri 158 Kepala Daerah masuk penjara), sudah barang tentu "sistem pemilunya" ada yang salah (*something wrong*). Indikasi tersebut antara lain; konten kebijakan pemilukada, mekanisme dan prosedur kerja (SOP), para penyelenggara pemilu maupun masyarakat sebagai konstituen yang punya hak memilih. Salah satu atau mungkin keempat aspek tersebut selama ini mengandung kelemahan masing-masing. Oleh sebab itu, keempat aspek tersebut perlu diteliti secara mendalam supaya bisa diperoleh data yang akurat sehingga bisa menjadi masukan bagi penyempurnaan kebijakan terutama "sistem pemilu kada". Fenomena dan indikasi yang menjadi perbincangan atau diskusi di tengah masyarakat memang menunjukkan beberapa penyimpangan. Dengan

kurang berkualitasnya para pemimpin pemerintahan tersebut sangat berpengaruh terhadap efektivitas pelaksanaan “fungsi pemerintahan”.

Kembali pada fungsi pemerintah, menurut Van Vollenhoven dalam Salam (2002), pemerintah dibagi menjadi 4 (empat) fungsi, yaitu:

1. Fungsi *Bestuur* atau pemerintahan dalam arti sempit;
2. Fungsi *preventive rechtszorg* (pencegahan timbulnya pelanggaran-pelanggaran terhadap tata tertib hukum dalam usahanya untuk kekuasaan untuk menjamin keadilan didalam negara; dan
3. Fungsi peradilan yaitu kekuasaan untuk menjamin keadilan didalam negara;
4. Fungsi *regeling* yaitu kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan umum dalam negara.<sup>24</sup>

Sesuai pendapat diatas, pada dasarnya fungsi pemerintahan bertujuan terwujudnya kesejahteraan masyarakat yaitu jika ketertiban, keadilan dan keamanan di masyarakat bisa benar-benar terjadi.

Pendapat Lemaire tentang fungsi pemerintahan disebut sebagai Pancaprala adalah:

1. Fungsi *Bestuurzorg*, yakni melaksanakan kesejahteraan umum;
2. Fungsi *Bestuur*, yaitu menjalankan undang-undang;

---

<sup>24</sup> Salam, Burhanuddin. (2002). *Etika Sosial: Asas Moral dalam Kehidupan Manusia*. Jakarta: Rineka Cipta. Hlm 33



3. Fungsi Kepolisian;
4. Fungsi Mengadili;
5. Fungsi membuat peraturan.<sup>25</sup>

Disamping itu, cara mengklasifikasikan pemerintah banyak sekali, namun ada beberapa hal umum yang bisa menyatukannya. Penggolongan cenderung terfokus pada 2 (dua) kriteria yakni:

1. Cara pengaturan fungsi yang konsepnya lebih sempit; dan
2. Hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah.

Kriteria pertama menghasilkan 2 (dua) cara klasifikasi yang banyak dipakai oleh para ahli politik; khususnya oleh mereka yang mempelajari pemerintahan demokratis. Klasifikasi pertama ini didasarkan pada hubungan antara eksekutif dan legislatif. Dalam sistem parlementer, eksekutif sangat tergantung pada penguasaan legislatif. Anggota kabinet, termasuk kepala eksekutif merangkap sebagai anggota legislatif dari partai mayoritas atau koalisi dan kekuasaan mereka ditentukan oleh bertahannya mayoritas atau koalisi itu. Sedangkan dalam sistem presidensial, eksekutif independen terhadap legislatif, namun keduanya bisa saling mendukung atau mempersulit karena sama-sama memiliki kekuasaan seimbang. Anggota kabinet tidak bisa merangkap sebagai anggota legislatif. Tidak seperti pada legislatif, proses pembuatan keputusan dalam eksekutif terpusat pada satu figur yakni presiden.

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, Hlm 34

Klasifikasi kedua berfokus pada distribusi kekuasaan antara berbagai tingkat pemerintah (Pusat dan Daerah). Dalam negara kesatuan, seluruh kekuasaan ada di tangan Pemerintah Pusat, yang biasanya mendelegasikan sebagian ke Pemerintah Daerah. Hal yang sama berlaku untuk lembaga legislatifnya. Sedangkan dalam sistem federal, kekuasaan pusat justru dipinjamkan oleh Pemerintah Daerah yang sedikit banyak otonom.

Klasifikasi yang didasarkan pada kriteria kedua, yakni hubungan antara pemerintah dan yang diperintah biasanya membicarakan sejauhmana pemerintah dapat dibenarkan memaksa warganya untuk melakukan sesuatu demi tercapainya suatu tujuan. Menurut Robinson dalam Kuper & Kuper (2000) bahwa formulasi rincinya bervariasi, namun kebanyakan berada pada titik-titik diantara dua kutub ekstrim, yakni pemerintah demokratis liberal yang paksaannya minimal, dan pemerintah totaliter yang sewenang-wenang. Pemerintah demokratis liberal menjadikan dirinya sebagai pelayan orang-orang yang diperintah, sedangkan yang totaliter menjadikan dirinya sebagai majikan bagi yang diperintah.<sup>26</sup>

Hal ini diperkuat oleh Atmosudirdjo dalam Salam (2002) yang menyatakan bahwa tugas pemerintah adalah mewujudkan cita-cita negara dan dapat dikelompokkan sebagai berikut:

---

<sup>26</sup> Kuper, Adam, Jesica Kuper. (2000). *Ensiklopedi Ilmu-ilmu Sosial*. Jakarta: Rajawali Press. Hlm 418-419

1. Tugas pemerintah (*regeertaak*) yang meliputi: tugas perundang-undangan, tugas pemerintahan dalam arti luas;
  - a. Tugas Kepolisian;
  - b. Tugas Pertahanan;
  - c. Tugas Peradilan.
2. Tugas Eksekutif, meliputi:
  - a. Tugas penyelenggaraan perundang-undangan;
  - b. Tugas penyelenggaraan pemerintah yang dilaksanakan oleh:
    - 1) Badan pemerintahan pasif dalam arti tidak terjun langsung ke tengah masyarakat umum (*bureauiesnst*);
    - 2) Badan-badan pemerintahan umum (*Algemene bertuursdienst*);
    - 3) Badan-badan pemerintah teknik khusus (*technischeverticalediensten*);
    - 4) Badan penyelenggara objek-objek kesejahteraan atau ekonomi pemerintah atau perekonomian.
  - c. Tugas pemerintahan/kepolisian (*bestuurstak*) dalam arti:
    - 1) Kepolisian kehakiman;
    - 2) Kepolisian pemerintah;
    - 3) Kepolisian keamanan.
  - d. Tugas Administrasi  
Berdasarkan konstitusi yaitu Undang-undang 1945 yaitu:
    - 1) Melindungi segenap bangsa Indonesia;
    - 2) Memajukan kesejahteraan umum;
    - 3) Mencerdaskan kehidupan bangsa;

- 4) Ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.<sup>27</sup>

Pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia penuh dengan dinamika. Secara teoritis pada dasarnya masing-masing pembagian tugas lembaga negara dapat dirasakan seimbang sesuai dengan teori Trias Politika atau dalam kamus politik disebut *Check and Balance of Power*. Namun dalam prakteknya bentuk keseimbangan sering pula terjadi pergeseran, artinya suatu ketika akan terjadi “legislatif lebih kuat (*legislative heavy*) atau terkadang eksekutif lebih kuat (*executive heavy*), tergantung rezim yang memegang kekuasaan memiliki kemampuan memainkan perannya, apakah di posisi eksekutif atau legislatif yang lebih kuat.

### **3. Lingkup Pemerintahan**

Mengkaji pemerintahan mempunyai relevansi yang signifikan dengan negara. Negara dibentuk atas dasar kontrak sosial. Pemerintahan negara bentuk organisasi masyarakat yang terbesar. Pemerintahan suatu negara mencakup berbagai dimensi baik demografis, geografis politik, hukum, ekonomi, sosial, budaya, agama maupun pertahanan keamanan yang bersifat lingkungan pemerintahan (*environmental*) dan integral.

---

<sup>27</sup> Salam, Burhanuddin. (2002). *Etika Sosial: Asas Moral dalam Kehidupan Manusia*. Jakarta: Rineka Cipta. Hlm 39-40

Dalam konsep negara, pemerintahan (badan dan urusan) menjadi persyaratan unsur strategis dan penting bersamaan dengan unsur wilayah, penduduk, pengakuan negara lain. Pemerintahan dalam arti urusan, badan, teknik atau cara serta sistem pemerintahan. Pemerintahan pada dasarnya berkaitan erat dengan sistem, bentuk, prinsip, azas, fungsi, badan, urusan, teknik dan cara pemerintahan dalam rangka memerintah yang dilakukan pemerintah terhadap rakyat atau masyarakat pada suatu negara.

Taliziduhu Ndaha Guru Besar Ilmu Pemerintahan IPDN (2007 : 127 ) mengemukakan bahwa ” pemerintahan adalah hasil dan proses ” memerintah ” . Pemerintahan (*governance*) terdapat dimana-mana berlangsung pada suatu waktu di dalam setiap masyarakat. Di dalam masyarakat negara, pelaku yang terlibat dalam proses itu dua pihak yaitu pemerintah (*government*) dan yang diperintah pada masa dan tempat tertentu”.

Pada prinsipnya dalam penyelenggaraan fungsi dan urusan pemerintahan yang dilakukan pemerintah (Badan Publik) berdimensi pengaturan berdasarkan peraturan (*ruling*) melalui kebijakan; pengurusan atau penataan dalam rangka (*governing*) dengan pengarahan, pembinaan, pemberdayaan dan fasilitas; melaksanakan pelayanan masyarakat (*servicing*) dalam rangka kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Dalam penyelenggaraan fungsi dan urusan pemerintahan dengan berbagai dimensi, ruang dan waktu akan yang dilakukan oleh pemerintah melalui kebijakan dan pelayanan publik terhadap

rakyat atau masyarakatnya senantiasa mengalami perubahan atau pembaharuan pemerintahan (*reform governance*) dengan pendekatan paradigma baru pemerintahan (*new paradigms for governance*).

#### **4. Fokus Pemerintahan (*Focus of Government*)**

Dalam tinjauan teori dan konsep administrasi berbagai teori terhadap pemerintahan, terdapat perubahan sistem, struktur, proses, fungsi kekuasaan dan kewenangan penyelenggaraan Pemerintahan yang dipengaruhi oleh berbagai pendekatan ilmu (teoritik dan empiris), faktor lingkungan strategis (internal dan eksternal), fokus obyek forma dan materia (dominasi dan domain) serta pengaruh lainnya yang bersifat koherensi dan interdependensi secara integral dalam penyelenggaraan pemerintahan. Fenomena dan evidensi pemerintahan harus dilihat dari sumber kekuatan baik atas dasar filosofinya (ontologi, epistemologi dan aksiologi), nilai dan norma serta etika (konstitusi dan peraturan dan sosio kultural).

Kita dapat memahami perkembangan teori fungsi pemerintahan dari eka dan dwi praja, trias politika, catur praja sampai pada panca praja. Dalam kekuasaan dan kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan dari yang bersifat sentralistik menuju desentralistik. Begitupula dari dominasi sektor publik menuju pada "*triple integrated*" sektor publik, swasta dan masyarakat. Bahkan pada peran birokrasi pemerintahan yang perannya bersifat dominasi birokrasi

pemerintahan “*domination bureaucracy*” yang bersifat politik dan ekonomi mengarah pada birokrasi pemerintahan yang netral atau *neutrality “bureaucracy”* dalam fungsi pelayanan publik dan sipil pada masyarakat. Perjalanan dan perkembangan pemerintahan suatu negara bersifat dinamis, kompleks dan berkelanjutan dari zaman – ke zaman, waktu – ke waktu dan situasi tertentu – kesituasional lainnya menuju konsistensi dan kebenaran tentatif bukan mutlak sesuai dengan karakter dari pemerintahan sebagai disiplin sosial.

## **5. Pembaharuan Pemerintahan (*Reform of Government*)**

### **a. Dinamika Perubahan yang Komplek**

Globalisasi bersifat turbulen, interkoneksi dan ketidakpastian yang mengisyaratkan adanya perubahan terhadap keberadaan dan keberlangsungan lingkungan strategis yang bersifat dinamika kompleksitas atau “*dynamic complexity*”. Menurut Lester Turrow dalam karyanya “*Creating Wealth*” dalam Tjahya (2001 : 1) bahwa perubahan dinamika kompleksitas adalah “ *a) the world is the changing at an ever-accelerating rate ; b) life, social and economics a becoming ever more complex; c) job are disappearing at an unprecedented rate; it is an age of uncertainty; e) the post is less and less guide the future*” .

Perubahan disertai dengan berbagai paradigma baru dalam menyikapi tantangan baru dalam berbagai kehidupan, membutuhkan kualitas sumberdaya manusia suatu negara atau “*human capital based knowledge*” yang mempunyai kemampuan

antisipatif, kompetitif dan komparatif atas dasar visi dan strategi dalam merespon perubahan lingkungan strategis. Kualitas manusia pada suatu negara dalam menyikapi, merespon dan membuat strategi dalam kehidupan sektor publik (*public sector*), sektor swasta (*private sector*) dan sektor masyarakat (*society sector*) secara terintegratif.

## **b. Paradigma Baru Pemerintahan**

Dalam perubahan yang cepat, transparan dan sinergi, suatu pemerintahan negara membutuhkan penataan dan pembaharuan pemerintahan dalam berbagai bidang kehidupan yang berfokus pada "*good governance*". Patricia W. Ingraham dkk ( 1994 : 15 ) bahwa "*The many efforts at government reform of the past two decades had important common themes is reinventing government the attention given to this movement suggest new paradigms for reforming government based on principle public administration, utilizing private sector reform model and limited local*". Pembaharuan pemerintahan menunjukkan adanya paradigma baru pemerintahan dari "*governance as is it*" yang berorientasi *governance can be sold* be pada sektor pemerintah, swasta dan masyarakat sesuai dengan tuntutan serta kebutuhan paradigma pemerintahan yang sesuai.

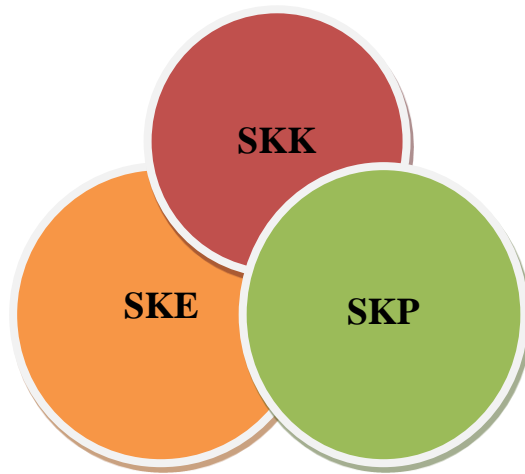
Paradigma dapat dimaknai sebagai model masalah dan pola penyelesaiannya bahkan sebagai teori dasar, cara pandang yang fundamental, dilandasi nilai-nilai tertentu yang berintikan teori, konsep dan metode pendekatan yang digunakan untuk



menanggapi permasalahan dalam kaitannya dengan pengembangan ilmu pengetahuan dalam upaya pemecahan masalah bagi kemajuan kehidupan manusia (Mustopadidjaya & Bintoro Tjokroamidjoyo, 2000). Pembaharuan pemerintahan dengan paradigma baru sebagaimana digambarkan oleh Patricia (1994) bahwa USA dan beberapa negara mempunyai aktivitas pemerintahan yang kompleks dan luas, memerlukan usaha pembaharuan, didasarkan pada *structural and performance oriented change* pada level pemerintahan nasional dan local secara kontinyu dengan mereduksi *size of government*, *continue privatization* dan *flexibility of government management and organization is reinventing government*. Titik berat *Reinventing Government* dalam pembaharuan pemerintahan dengan paradigma barunya dalam memecahkan masalah pemerintahan melakukan *fundamental redesign terhadap* sistem pemerintahan dan sistem pelayanan sipil atas dasar regulasi. Fokus paradigma baru pemerintahan pada organisasi dan manajemen pemerintahan, organisasi internal politik dan lingkungan serta akuntabilitas pemerintahan.

Dalam fokus pendekatan baru pemerintahan (*governance*) menurut Taliziduhu Ndraha (2007 : 241) bahwa “pendekatan lama terhadap fenomena pemerintahan yaitu pendekatan dari sudut kekuasaan, berubah dan sekarang nyaris berakhir. Pendekatan baru dari sudut HAM, lingkungan dan kebutuhan eksistensi manusia semakin kuat. Setiap masyarakat, dibentuk dan digerakkan oleh tiga sub kultur yaitu sub kultur

ekonomi (SKE), sub kultur kekuasaan (SKK) dan sub kultur pelanggan (SKP). Sub kultur adalah peran, bukan orang. Seseorang pada suatu saat berperan sebagai SKP pada saat lain sebagai SKK”.



**Gambar 2: Hubungan Sub Kultur**

Pendekatan baru pemerintahan mencerminkan pergeseran paradigma pemerintahan dalam fungsi dan proses penyelenggaraan pemerintahan yang esensinya kebijakan publik maupun pelayanan sipil dan pelayanan masyarakat. Inti dari pendekatan baru pemerintahan lebih menekankan pada paradigma organisasi dan manajemen pemerintahan yang menekankan *budaya kerja* dan *etika pemerintahan* yang ditentukan oleh " *contingent faktor* yaitu: tujuan, sistem nilai, partisipasi masyarakat (social capital), kebijakan, keterbukaan, kepekaan dan kepedulian *self-control*, kesetiaan, *rule of law*, efisiensi, pertanggung jawaban, kebebasan menentukan pilihan dan keseimbangan antar sub kultur.

Paradigma baru pemerintahan dalam *reform government* dalam pendekatan administrasi publik dapat dibahas dan dikaji dari konsep beberapa pandangan ahli yaitu: *Reinventing Government: New Public Administration: Efficiency, economic and social equity* ( H.G. Henderson : 1998 ); *Public The Spirit Entrepreneurship Government* (Osborne dan Tead Gaebler: 1992), *Banishing Bureaucracy: The Five Strategy for Reinventing Government* (Osborne dan Plastrik: 1992), *New Paradigma for Government* (Patricia W. Ingraham, Barbara S. Romzek dan Associates, : 1994), *Managing The New Public Service: Management, Leadership, Birokrasi dan Pelayanan Publik* (David Parnhan dan Sylvia Horton); *Breaking Bureaucracy: Strategic Management and Model Government Organization* (Barzeley : 1995), *Good Governance: domain sector dan principle of Government* (UNDF : 2000), *From Government to Governance: administrasi Negara, administrasi atau manajemen pembangunan, reinventing government dan banishing bureaucracy, good governance* “ (Bintoro Tjokroamidjojo Dalam Lexy Giroth : 2004), dan lain sebagainya. Pandangan konsep paradigma pemerintahan tersebut, sudah barang tentu membutuhkan adaptasi, seleksi kesesuaian dan komitmen dalam proses dan implementasi kebijakan dengan nilai fundamen pemerintahan sistem Negara dalam rangka perubahan secara konsepsional, gradual dan berkelanjutan.

## 6. Kepemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)

Konsep *good governance* atau pemerintahan yang baik merupakan nilai dan paradigma baru yang mengemukakan dalam pengelolaan administrasi publik, akibat dari pola penyelenggaraan pemerintahan yang tidak sesuai lagi dengan tatanan masyarakat yang mengalami perubahan dan meningkatnya pengetahuannya.

*Governance* diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Dalam konsep *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu *actor* dan tidak selalu menjadi aktor yang menentukan. Implikasi peran pemerintah sebagai pembangunan maupun penyedia jasa layanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas. *Governance* menuntut redefinisi peran negara, dan itu berarti adanya redefinisi pada peran warga. Adanya tuntutan yang lebih besar pada warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintahan itu sendiri.<sup>28</sup>

Dapat dikatakan bahwa *good governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun

---

<sup>28</sup> Sumarto, Hetifa Sj. (2003). *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance*. Bandung: Yayasan Obor Indonesia. Hlm. 1-2

administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political frame work* bagi tumbuhnya aktifitas usaha. Padahal, selama ini birokrasi di daerah dianggap tidak kompeten. Dalam kondisi demikian, pemerintah daerah selalu diragukan kapasitasnya dalam menjalankan desentralisasi. Di sisi lain mereka juga harus mereformasi diri dari pemerintahan yang korupsi menjadi pemerintahan yang bersih dan transparan.

Tuntutan *good governance* suatu yang wajar dan membutuhkan respon dari pemerintah melalui perubahan yang terarah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintahan yang baik berdasarkan prinsip, fungsi dan proses penyelenggaraan urusan pemerintahan untuk menegakkan, memelihara, dan menjamin perlakuan yang adil berdasarkan hukum pada seluruh warga, mewujudkan rasa aman dan tertib masyarakat serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan publik. Pemerintahan yang baik mengandung tiga dimensi pemerintahan yaitu: dimensi prinsip utama pemerintahan, dimensi prinsip umum pemerintahan serta dimensi pranata atau domain pemerintahan.

**Tabel 1:**  
**Tiga Dimensi pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)**

No	Prinsip Utama	Prinsip Umum	Proses/Domain
1	Kepastian Hukum	Akuntabilitas	Pengaturan
2.	Keseimbangan	Transparansi	Pengurusan ( <i>Governing</i> )
3.	Kesamaan Pengambilan Keputusan	Keterbukaan	Penataan ( <i>Administering</i> )
4.	Motivasi	Kesetaraan	

5.	Bertindak Cermat	Aturan Hukum	
6.	Kompetensi	Partisipasi	
7.	Konsistensi	Taat Hukum	
8.	Keadilan/kewajaran	Keterbukaan	
9.	Membangun Harapan	Responsif	
10.	Keputusan Pasti	Kesepakatan	
11.	Perlindungan Semua Pihak	Perlakuan Adil	
12.	Kebijaksanaan	Efektif dan Efisien	
13.	Kepentingan Umum	Visi Strategis	

Dari aspek fungsi pemerintahan, *governance* dapat dipandang dari pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan pemerintahan. Dalam arti bahwa pemerintahan berkenaan dengan pelaksanaan kekuasaan politik, ekonomi dan administrasi untuk mengelola urusan negara dalam semua tingkatan pemerintahan. Dengan kata lain kekuasaan dan kewenangan pemerintah untuk mengelola ekonomi dan sumber daya pembangunan lainnya bagi kepentingan masyarakat.

### **Ciri-Ciri *Good Governance***

Dalam dokumen kebijakan *united nation development programme* (UNDP) lebih jauh menyebutkan ciri-ciri *good governance* yaitu:

1. Mengikuti sertakan semua, transparansi dan bertanggungjawab, efektif dan adil.
2. Menjamin adanya supremasi hukum.
3. Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat.

4. Memperlihatkan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.<sup>29</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis saat ini adalah pemerintahan yang menekankan pada pentingnya membangun proses pengambilan keputusan publik yang sensitif terhadap suara-suara komunitas. Yang artinya proses keputusan bersifat hirarki berubah menjadi pengambilan keputusan dengan adil pada seluruh *stakeholder*.

Pemerintahan melekat tiga aspek penting yaitu *economic governance*, *political governance* dan *administrative governance*. Pertama, *economic governance* meliputi proses pembuatan keputusan yang memfasilitasi aktivitas ekonomi dalam dan penyelenggara ekonomi yang mempunyai implikasi terhadap *equity, poverty dan quality of life*. Kedua, *political governance*, adalah proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan. Ketiga, *administrative governance* merupakan system implementasi proses kebijakan institusi pemerintahan yang berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sektor swasta menciptakan pekerjaan dan pendapatan sedangkan sektor masyarakat berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi dan politik termasuk mendorong kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, politik dan sosial.

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, Hlm. 3

## **Prinsip-prinsip *Good Governance***

Negara dengan birokrasi pemerintahan dituntut untuk merubah pola pelayanan diri birokratis elitis menjadi birokrasi populis. Dimana sektor swasta sebagai pengelola sumber daya di luar negara dan birokrasi pemerintah pun harus memberikan kontribusi dalam usaha pengelolaan sumber daya yang ada. Penerapan cita *good governance* pada akhirnya mensyaratkan keterlibatan organisasi masyarakat sebagai kekuatan penyeimbang Negara.

Namun cita *good governance* kini sudah menjadi bagian sangat serius dalam wacana pengembangan paradigma birokrasi dan pembangunan kedepan. Karena peranan implementasi dari prinsip *good governance* adalah untuk memberikan mekanisme dan pedoman dalam memberikan keseimbangan bagi para *stakeholders* dalam memenuhi kepentingannya masing-masing. Dari berbagai hasil yang dikaji Lembaga Administrasi Negara (LAN) menyimpulkan ada sembilan aspek fundamental dalam perwujudan *good governance*, yaitu:<sup>30</sup>

### 1. Partisipasi (*Participation*)

Partisipasi antara masyarakat khususnya orang tua terhadap anak-anak mereka dalam proses pendidikan sangatlah dibutuhkan. Karena tanpa partisipasi orang tua, pendidik (guru) ataupun supervisor tidak akan mampu bisa

---

<sup>30</sup> Rosyada, Dede, dkk. (2000) *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*. Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah. Hlm 182



mengatasinya. Apalagi melihat dunia sekarang yang semakin rusak yang mana akan membawa pengaruh terhadap anak-anak mereka jika tidak ada pengawasan dari orang tua mereka.

2. Penegakan Hukum (*Rule of Law*)

Dalam pelaksanaan tidak mungkin dapat berjalan dengan kondusif apabila tidak ada sebuah hukum atau peraturan yang ditegakkan dalam penyelenggaraannya. Aturan-aturan itu berikut sanksinya guna meningkatkan komitmen dari semua pihak untuk mematuhi. Aturan-aturan tersebut dibuat tidak dimaksudkan untuk mengekang kebebasan, melainkan untuk menjaga keberlangsungan pelaksanaan fungsi-fungsi pendidikan dengan seoptimal mungkin.

3. Transparansi (*Transparency*)

Persoalan pada saat ini adalah kurangnya keterbukaan supervisor kepada para staf-stafnya atas segala hal yang terjadi, dimana salah satu dapat menimbulkan percekocokan antara satu pihak dengan pihak yang lain, sebab manajemen yang kurang transparan. Apalagi harus lebih transparan di berbagai aspek baik dibidang kebijakan, baik di bidang keuangan ataupun bidang-bidang lainnya untuk memajukan kualitas dalam pendidikan.

4. Responsif (*Responsiveness*)

Salah satu untuk menjaga citra *good governance* adalah responsif, yakni supervisor yang peka, tanggap terhadap persoalan-persoalan yang terjadi dalam suatu lembaga,

atasan juga harus bisa memahami kebutuhan masyarakatnya, jangan sampai supervisor menunggu staf-staf menyampaikan keinginan-keinginannya. Supervisor harus bisa membuat suatu kebijakan yang strategis guna kepentingan bersama.

5. *Konsensus (Consensus Orientation)*

Aspek fundamental untuk cita *good governance* adalah perhatian supervisor dalam melaksanakan tugas-tugasnya adalah pengambilan keputusan secara konsensus, di mana pengambilan keputusan dalam suatu lembaga harus melalui musyawarah dan semaksimal mungkin berdasarkan kesepakatan bersama (pencapaian mufakat). Dalam pengambilan keputusan harus dapat memuaskan semua pihak atau sebagian besar pihak juga dapat menarik komitmen komponen-komponen yang ada di lembaga. Sehingga keputusan itu memiliki kekuatan dalam pengambilan keputusan.

6. *Kesetaraan dan Keadilan (Equity)*

Asas kesetaraan dan keadilan ini harus dijunjung tinggi oleh supervisor dan para staf-staf didalam perlakuannya, di mana dalam suatu lembaga yang plural baik segi etnik, agama dan budaya akan selalu memicu segala permasalahan yang timbul. Proses pengelolaan supervisor yang baik itu harus memberikan peluang, jujur dan adil. Sehingga tidak ada seorang pun atau para staf yang teraniaya dan tidak memperoleh apa yang menjadi haknya.

## 7. Efektivitas dan efisiensi

Efektivitas dan efisiensi disini berdaya guna dan berhasil guna, dimana efektivitas diukur dengan parameter produk yang dapat menjangkau besarnya kepentingan dari berbagai kelompok. Sedangkan efisiensi dapat diukur dengan rasionalisasi untuk memenuhi kebutuhan yang ada di lembaga. Dimana efektivitas dan efisiensi dalam proses pendidikan, akan mampu memberikan kualitas yang memuaskan.

## 8. Akuntabilitas

Asas akuntabilitas berarti pertanggung jawaban supervisor terhadap staf-stafnya, sebab diberikan wewenang dari pemerintah untuk mengurus beberapa urusan dan kepentingan yang ada di lembaga. Setiap supervisor harus mempertanggung jawabkan atas semua kebijakan, perbuatan maupun netralitas sikap-sikap selama bertugas di lembaga.

## 9. Visi Strategis

Visi strategi adalah pandangan-pandangan strategi untuk menghadapi masa yang akan datang, karena perubahan-perubahan yang akan datang mungkin menjadi perangkat bagi supervisor dalam membuat kebijakan-kebijakan. Disinilah diperlukan strategi-strategi jitu untuk menangani perubahan yang ada<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, Hlm 182

*Good governance* berorientasi pada: *Pertama*, orientasi pada idealisme Negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan Negara. Orientasi ini mengacu pada sistem politik dan pemerintahan demokratisasi yang didukung dengan tegaknya hukum, akuntabilitas, menjamin hak azasi manusia, otonomi, *devolution of power of civil control*. Kedua, pemerintahan secara ideal untuk mewujudkan pemerintahan yang legitimasi dan kredibel dalam melaksanakan fungsi urusan pemerintahan yang didukung dengan organisasi dan manajemen birokrasi kompetensi, struktur, mekanisme politik administratif secara akuntabel. Oleh karena itu, karakteristik *good governance* dalam menjalankan fungsi untuk mencapai tujuan berdasarkan prinsip-prinsip yaitu: supremasi hukum, demokratisasi, akuntabilitas, daya tanggap, konsensus, kesamaan atau kesetaraan sosial, efektivitas dan efisiensi dan visi strategis.

## **BAGIAN 4**

# **BIROKRASI PEMERINTAHAN**

---

### **1. Makna Strategis Birokrasi pemerintahan**

Dibandingkan dengan subyek ilmu pengetahuan yang lain, sesungguhnya eksistensi birokrasi baik sebagai fenomena politik administrasi maupun sebagai subyek ilmu pengetahuan dapat dikatakan masih relatif baru. Eksistensi birokrasi secara institusional muncul setelah manusia mulai mengenal bentuk negara modern. Sedangkan sebagai obyek kajian ilmu pengetahuan, kajian terhadap birokrasi mulai dilakukan pada waktu di sekitar revolusi Perancis pada abad ke-18 (1760-an).

Secara literal, istilah birokrasi itu sendiri mulai diperkenalkan oleh filosof Perancis Baron de Grimm dan Vincent de Gournay dari asal kata “bureau” yang berarti meja tulis, di mana para pejabat (saat itu) bekerja di belakangnya (Albrow, 1970, h. 16). Kita mengetahui dari sejarah bahwa pemerintah Perancis (dan Negara Eropa lainnya) pada saat itu dikenal memiliki kinerja yang sangat buruk, serta mengeksploitasi rakyatnya secara berlebihan. Para pejabat sebagai abdi raja, gemar mengadakan pesta mewah di tengah kelaparan dan kesengsaraan rakyat, memungut pajak yang sangat tinggi, kejam terhadap mereka yang kritis, serta gemar menjilat para raja dan bangsawan. De Gournay (dikutip dalam Albrow, 1970.h. 17) saat itu mengemukakan bahwa, “...sangat dikeluhkan para

pejabat, para jurnalis, para sekretaris, para inspektur,, dan para *Intendan* yang diangkat bukannya memberikan keuntungan pada kepentingan umum, melainkan kepentingan umum justru terabaikan karena adanya pejabat.....” Untuk menyindir kinerja pejabat yang buruk itu, dipakailah istilah *bureaumania* yang kemudian memunculkan varian kata *bureaucratie* (Bahasa Perancis), *burocratie* (Jerman), *burocrazia* (Italia) dan *bureaucracy* (Inggris). Istilah –istilah tersebut itulah yang kemudian dipakai untuk menunjukkan pengertian akan suatu organ/ institusi pelaksana kegiatan pemerintahan dalam sebuah Negara, sebagaimana didefinisikan oleh Hague, Harrop & Breslin (1998, h. 219) bahwa birokrasi adalah “organisasi yang terdiri dari aparat bergaji yang melaksanakan keputusan kebijakan” (*the bureaucracy consists of salaried officials who conduct the detailed business of government, advising on and applying policy decisions*).<sup>32</sup>

Model birokrasi modern seperti yang kita kenal sekarang, utamanya terbentuk dan dipraktikkan pada beberapa Negara sejak terjadinya revolusi industri di Eropa pada abad pertengahan. Pada era tersebut badan-badan birokrasi pemerintah dan profesi birokrasi tumbuh berkembang seiring dengan tumbuhnya perusahaan-perusahaan industri dan profesi pekerjaan yang ada pada institusi (perusahaan) swasta. Sejak revolusi industri, unit institusi pemerintah berkembang semakin kompleks dan variatif, dengan pola/sistem rekrutmen,

---

<sup>32</sup> Muhammad. (2018). *Birokrasi, (Kajian Konsep, Teori menuju Good Governance)*. Lhokseumawe: Unimal Press. Hlm 15

pendidikan, pekerjaan, dan pengajian. Berkembangnya kompleksitas institusi birokrasi tersebut dilakukan untuk memenuhi kebutuhan perusahaan swasta dan masyarakat terhadap pelayanan dan perlindungan pemerintah. Terlebih lagi pada saat itu hampir semua Negara Eropa melakukan praktik penjajahan dan kolonialisasi di berbagai belahan dunia. Praktik itu menuntut Negara-negara Eropa untuk memodernisasi penyelenggaraan pemerintahan dan aparaturnya agar pengelolaan dan kontrol terhadap Negara jajahan dapat dilakukan dengan efektif. Seiring dengan hal tersebut, berbagai produk industri seperti kertas, mesin ketik, telepon, tinta, ballpoint, dan stempel juga turut membentuk karakteristik dan kinerja birokrasi modern.<sup>33</sup>

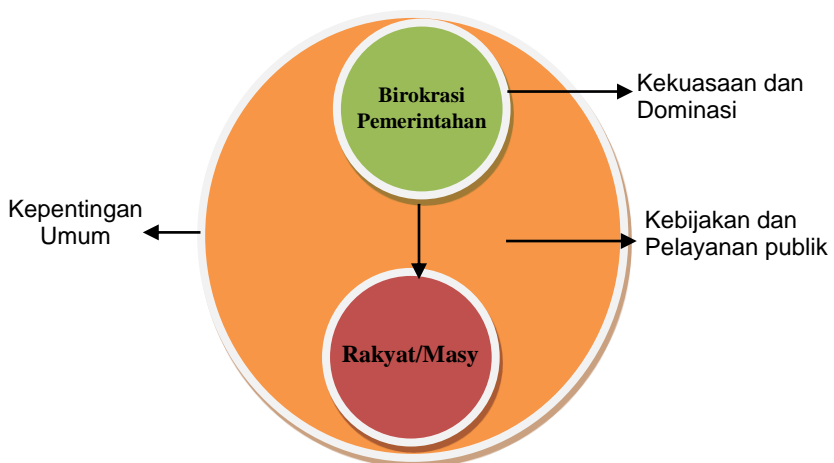
Terminologi birokrasi dalam berbagai literatur terutama ilmu administrasi Negara dan ilmu politik sering digunakan berbagai pengertian. Istilah birokrasi mengandung makna: 1). *Rational Organization*, 2). *Organization Inefficiency*, 3). *Rule of Officials*, 4) *Public Administration*, 5) *Type Organization with characteristic and quality as Hierarchies and Rules*, 6) *Administrative by Officials*, dan 7) *An Essential quality of Modern Society* (Prio Budi Santoso, 1993 : 13).

Birokrasi biasanya berupa birokrasi pemerintahan Negara (politik dan administrasi) dan birokrasi pemerintahan (*Non-Governmental Organization*). Dalam istilah birokrasi dapat di sistematisasikan pada kategori yaitu:

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, Hlm. 15

1. Birokrasi yang rasional (*bureau-rational*) seperti terkandung dalam *Hegelian dan Weberian Bureaucracy*. Hegel memandang Negara merupakan manifestasi kepentingan umum (warga/masyarakat). Birokrasi sebagai institusi yang menjembatani antara negara yang memmanifestasikan kepentingan umum dan masyarakat sipil memmanifestasikan kepentingan khusus masyarakat. Weber memandang birokrasi dari pendekatan *authority* dan *domination* yaitu kemampuan kekuasaan birokrasi yang mendominasi dan memaksakan kehendaknya atas dasar hak dan kewajiban kepada orang lain dan masyarakat yang dilandasi hubungan kekuasaan yang bersumber dari legitimasi. *Authority dan domination* dibagi menjadi tiga yaitu: *tradisional* (membangun kepercayaan pada kesucian tradisi lalu dan legitimasi kekuasaannya; *kharismatik* (legitimasi kepribadian yang dimiliki pemimpin; dan *legal rasional* (legitimasi berdasarkan piranti aturan).



**Gambar 3: Hubungan Pemerintah dengan Rakyat**



- 2 Birokrasi suatu penyakit (*bureau-pathology*) seperti pandangan Karl Marx Lasky, Robert Michael, Fred Luthan dsb. Karl Marx bahwa negara sebagai alat dari kelas yang berkuasa, bangsawan, feodal dan kapitalis yang memaksakan dan mengeksploitasi kelas proletar, sehingga birokrasi hanyalah parasit yang menciptakan "*social class*".
- 3 Birokrasi yang netral (*value free*) tidak terkait dengan baik dan buruk (*neutrality bureaucracy*). Seperti halnya Almond dan Powel memandang bahwa birokrasi pemerintahan merupakan sekelompok jabatan, tugas dan kewajiban yang terorganisir secara formal berkaitan dengan jenjang yang kompleks dan tunduk pada pembuat peran formal tersebut. Bahkan La palombara menggambarkan birokrasi pemerintahan sebagai hirarki jabatan atas dasar struktur dan fungsi yang bersifat general maupun teknis baik dipusat maupun di daerah.

Institusi birokrasi merupakan ruang mesin Negara. Di dalamnya berisi orang-orang (pejabat) yang digaji dan dipekerjakan oleh Negara untuk memberikan nasehat dan melaksanakan kebijakan politik Negara. Walaupun secara teoritis pengertian birokrasi dapat dipahami secara simpel sebagai aparatur Negara, secara praktis pengertian birokrasi ini masih sering menimbulkan kontroversi pada konsepsi yang paling luas. Birokrasi sering disebut sebagai badan / *sector* pemerintah, atau dalam konsepsi bahasa Inggris disebut *public sector*, atau juga *public service* atau *public administration*. Konsepsi itu mencakup institusi atau orang yang penghasilannya

berasal secara langsung atau tidak langsung dari uang Negara atau rakyat yang biasanya tercantum dalam APBN (Anggaran Pendapatan Belanja Negara) atau APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah). Akan tetapi di banyak Negara, ada beberapa kelompok bidang profesi seperti guru, pegawai BUMN, angkatan bersenjata, yang walaupun penghasilannya berasal dari uang Negara, tapi tidak dimasukkan sebagai bagian dari badan pemerintah atau *Public sector*.<sup>34</sup>

Oleh karena itu, birokrasi pemerintahan pada dasarnya keseluruhan organisasi dan manajemen dalam menjalankan tugas dan fungsi dalam berbagai unit organisasi pemerintah pada suatu departemen maupun non departemen baik di pusat maupun di daerah dalam rangka pelayanan umum dan masyarakat. Birokrasi pemerintahan dalam suatu organisasi pemerintahan dapat dikategorikan dalam: mengatur atau *regulation* bagi kepentingan umum; melakukan pelayanan atau *service* langsung pada masyarakat dan menjalankan kegiatan pembangunan pada sektor-sektor khusus atau *development* untuk tujuan pembangunan.

Dalam konsep administrasi publik, birokrasi pemerintahan unsur strategis antara negara dan masyarakat untuk mencapai tujuan negara, menyelenggarakan fungsi serta proses pemerintahan serta melaksanakan urusan pemerintahan. Birokrasi pemerintahan berbentuk organisasi dan manajemen pemerintahan besar dalam suatu negara. Birokrasi

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, Hlm. 13

pemerintahan sebagai instrumen penting untuk mencapai tujuan negara.

Birokrasi bersumber dari lingkungan masyarakat “*agent of society*” melalui kebijakan pemerintahan dan berfungsi untuk kepentingan masyarakat (*public service*). Menurut Taliziduhu Ndraha (3007 : 258) Teori hubungan birokrasi dengan lingkungan ada dua alam kehidupan birokrasi dengan dimensi lain. Disatu sisi lain diharapkan mampu mengubah dan merevitalisasi lingkungan dan disisi lain ia bergantung pada lingkungannya sebagai sumberdaya yang bisa berfungsi dalam kondisi normal dan bisa juga dalam kondisi *turbulence, disaster, bencana*.

## **2. Karakteristik Birokrasi Pemerintahan**

Birokrasi dimaksudkan sebagai kekuasaan dipegang oleh orang-orang yang berada di belakang meja karena segala sesuatunya diatur secara legal dan formal oleh para birokrat. Diharapkan pelaksanaan kekuasaan tersebut dapat dipertanggungjawabkan dengan jelas karena setiap jabatan diurus oleh orang (petugas) yang khusus.<sup>35</sup>

Karakteristik birokrasi pada pemerintahan maupun non pemerintahan mempunyai perbedaan karena fokusnya diwarnai oleh substansi yang menjadi landasan fundamental nya. Karakteristik birokrasi pemerintahan mempunyai relevansi signifikansi dengan model kategori birokrasi pemerintahan yang dianut dalam organisasi dan manajemen pemerintahan

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, Hlm. 22

berdasarkan pendekatan sistem administrasi publik. Birokrasi pemerintahan menjadi unsur penting dalam sistem, struktur dan kultur bagi pertumbuhan dan perkembangan organisasi dalam mencapai tujuan pemerintahan negara. Birokrasi organisasi pemerintahan memerlukan pengaturan berdasarkan struktur, fungsi dan proses secara normatif dan mekanistik yang secara ideal dan komprehensif. Weber menamakannya "*ideal type of bureaucracy*".

Birokrasi dimaksudkan untuk melaksanakan tugas-tugas administrasi yang besar, hal itu hanya dapat berlaku pada organisasi besar seperti organisasi pemerintahan. Karena pada organisasi pemerintahan, segala sesuatunya diatur secara formal, sedangkan pada organisasi kecil hanya diperlukan hubungan informal. Selama ini, banyak pakar yang meneliti dan menulis tentang birokrasi bahwa fungsi staf pegawai administrasi harus memiliki cara-cara yang spesifik agar lebih efektif dan efisien, sebagaimana dirumuskan berikut (Syafiie, 2004: 90):

1. Kerja yang ketat pada peraturan (*rule*);
2. Tugas yang khusus (spesialisasi);
3. Kaku dan sederhana (*zakelijk*);
4. Penyelenggaraan yang resmi (formal);
5. Pengaturan dari atas ke bawah (hierarkis) yang telah ditetapkan oleh organisasi/institusi;
6. Berdasarkan logika (rasional);
7. Tersentralistik (otoritas);
8. Taat dan patuh (*obedience*);
9. Tidak melanggar ketentuan (*discipline*);

10. Terstruktur (sistematis);
11. Tanpa pandang bulu (*impersonal*).<sup>36</sup>

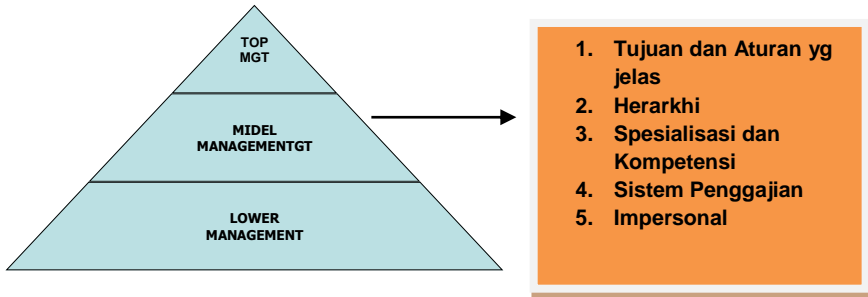
Hal tersebut merupakan prinsip dasar dan karakteristik yang ideal dari suatu birokrasi. Karakteristik tersebut idealnya memang dimiliki oleh para birokrat (pegawai negeri sipil) agar tugas-tugas administrasi yang besar dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien sehingga tujuan organisasi dapat tercapai sesuai yang direncanakan. Dengan demikian, pendapat sebagian masyarakat selama ini yang cenderung negatif, paling tidak dapat diluruskan.

Menurut Max Weber yang dirangkum oleh Martin Albrow (dalam Priyo Budi Santoso, 1994 : 18 ) bahwa ***ideal type of bureaucracy*** mempunyai karakteristik sebagai berikut:

- 1) *hierarchical structure involving delegation of authority from the top to the bottom of an organization;*
- 2) *A Series of officials position offices, each having prescribed duties and responsibilities;*
- 3) *Formal rules, regulations and standard governing operation of the organization and behaviour of its members;*
- 4) *Technically qualified personal employed on a career basics with promotion based on qualifications and performance;*
- 5) *Relationship between personal organizations basically of impersonal principle.*

---

<sup>36</sup> Syafie, Inu Kencana. (2004). *Biokrasi Pemerintahan Indonesia*. Bandung: Mandar Maju. Hlm. 90



**Gambar 4: Tipe Ideal Birokrasi Pemerintahan**

Sedangkan menurut Miftah Thoha ( 1987 : 75 – 78 ) yang penulis rakum bahwa karakteristik organisasi birokrasi pemerintahan di Indonesia seharusnya berorientasi atas dasar prinsip-prinsip adalah sebagai berikut:

- 1) Harus ada prinsip kepastian dan hal-hal kedinasan harus diatur berdasarkan hukum yang biasanya diwujudkan dalam berbagai peraturan dan ketentuan administrasi;
- 2) Diterapkannya tata jenjang dan kewenangan dalam kedinasan;
- 3) Manajemen modern harus didasarkan pada dokumen tertulis;
- 4) Spesialisasi dalam organisasi dan manajemen didukung dengan keahlian;
- 5) Hubungan kerja antara pegawai dalam organisasi berdasarkan prinsip impersonal.

Dengan mengutip pendapat Weber, Tjokroamidjojo (1984) mengemukakan ciri-ciri utama dari struktur birokrasi dalam tipe ideal yang meliputi:

1. Adanya pembagian kerja dan spesialisasi, melalui sistem birokrasi dilakukan penempatan personal yang sesuai dengan kemampuan dan pengetahuannya. Setiap posisi merupakan tugas khusus yang menjadi tanggung jawab tersendiri. Untuk jaminan agar pelaksanaan tugas sejalan dan sesuai dengan tujuan bersama, mekanisme birokrasi dilengkapi dengan petunjuk tentang tata kerja dan pengaturan batas tanggungjawab. Dengan demikian, dalam susunan birokrasi dapat diketahui siapa dan mengerjakan apa, serta siapa yang bertanggungjawab kepada siapa.
2. Hierarki kekuasaan. Didalam sistem birokrasi semua posisi diatur dalam susunan hirarki, semua posisi berada dibawah pembinaan dan pengawasan pemegang tugas atau posisi diatasnya. Susunan hirarki ini ditata di dalam suatu jenjang mata rantau perintah dan pertanggungjawaban yang mudah diketahui dalam susunan piramida organisasi.
3. Aturan dan peraturan semua gerak dan pelaksanaan tugas di dalam birokrasi didasarkan kepada aturan perundang-undangan selain sebagai landasan hukum mengenai tugas juga pada tingkat pelaksanaan mengatur cara atau prosedur birokrat dalam melaksanakan tugas. Adanya aturan dan peraturan mengenai materi dan formalitas pelaksanaan tugas seperti ini mendorong birokrasi kepada standarisasi, spesialisasi dan profesionalitas.

4. Sifat tidak pribadi (impersonal). Hubungan interaksi di dalam birokrasi dikendalikan oleh aturan melalui prosedur dan formalitas sehingga perasaan pribadi lebih dibatasi, dengan cara ini penunjukan seseorang kepada satu posisi tidak atas favorit atau pertimbangan pribadi, tetapi atas kemampuan.
5. Pembentukan karier. Didalam birokrasi jabatan dan pekerjaan teknis dapat dilakukan sejalan dengan pengembangan sistem karier dengan identifikasi pekerjaan secara teknis. Dengan sistem tersebut calon birokrat dapat dipilih atas pertimbangan teknis seperti melalui ujian atau test akademik, tes keahlian, pertimbangan nilai atau skor keberhasilan, senioritas, dan lain-lain.
6. Birokrasi murni. Pengalaman menunjukkan bahwa tipe birokrasi yang murni dari organisasi administrasi dilihat dari segi teknis dapat memenuhi efisiensi tingkat tinggi. Mekanisme birokrasi yang berkembang sepenuhnya akan lebih efisien daripada organisasi yang tidak seperti itu atau yang tidak jelas birokrasinya.<sup>37</sup>

Karakteristik birokrasi pemerintahan mempunyai kaitan erat dengan sistem nilai, struktur dan kultur birokrasi pemerintahan. Birokrasi organisasi pemerintahan sebagai instrumen “*living organisme*”, senantiasa menyesuaikan diri, berubah dan berkembang dengan memperhatikan tuntutan dan

---

<sup>37</sup> Tjokroamidjojo, Bintoro. (1984). *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3S. Hlm 72-73



kebutuhan lingkungan masyarakat. Bahkan mampu menyikapi terhadap kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, komunikasi dan informasi guna keberlangsungannya mempunyai *legitimasi, kapabilitas dan kinerja* birokrasi dalam menyelenggarakan kebijakan dan pelayanan publik.

### **3. Paradigma Birokrasi Pemerintahan**

Keberadaan paradigma birokrasi pemerintahan seiring dengan konsep, teori dan pendekatan dalam perkembangan administrasi negara. Dalam perkembangan administrasi publik, ditandai oleh perkembangan administrasi yaitu: 1) Manajemen ilmiah (*scientific management*), 2) Hubungan Kemanusiaan (*Human Relation*), 3) Kelembagaan, 4) Perilaku Organisasi 5) Organisasi dan manajemen modern (Kast dan Resenzwight, 1981). Namun dalam realitanya paradigma administrasi publik menurut Mustapadidjaya (1985) adalah : a) Paradigma struktural dan fungsional, b) Paradigma perilaku , c) Paradigma sistemik dan d) Paradigma publik deterministik.

Kaitannya dengan paradigma administrasi negara dengan birokrasi pemerintahan, karena birokrasi pemerintahan bagian substansi strategis dalam administrasi negara, sehingga birokrasi pemerintahan terdapat paradigmanya yang senantiasa melakukan redefinisi, reorientasi, revitalisasi, refungsionalisasi dan lain-lain sesuai dengan evidensi empiris dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam arti bahwa pergeseran paradigma administrasi negara membawa implikasi terhadap

pergeseran paradigma birokrasi pemerintahan dalam kebijakan dan pelayanan publik. Ini menunjukkan bahwa dalam perkembangan birokrasi pemerintahan terdapat paradigma lama, seperti halnya dikemukakan oleh H.G. Henderson ( 1976 ) dikenal dengan Birokrasi klasik, birokrasi neo klasik, dan birokrasi hubungan manusia, sehingga berkembang menjadi adanya birokrasi pilihan publik dan Birokrasi manajemen sistem nilai.

### **Gambar 5: Paradigma Birokrasi Pemerintahan**

Menurut Sodang P Siagian dalam Muhammad (2002), paradigma birokrasi yang ideal agar semakin mampu menyelenggarakan fungsinya dengan tingkat efisiensi, efektivitas dan produktivitas yang semakin tinggi, birokrasi pemerintahan harus selalu berusaha agar seluruh organisasi birokrasi dikelola berdasarkan prinsip-prinsip organisasi yang sehat. Prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut:

### 1. Prinsip Organisasi

Sebagai paradigma di bidang kelembagaan, prinsip organisasi penting dipahami dan diimplementasikan.

### 2. Prinsip Kejelasan Misi

Misi birokrasi diangkat dari tujuan nasional di segala bidang kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara. Birokrasi memiliki serangkaian tugas utama yang harus dilaksanakannya, baik yang sifatnya pengaturan yang selalu harus berdasarkan peraturan perundang-undangan dan dioperasionalkan secara transparan, maupun dalam berbagai bentuk pelayanan masyarakat yang harus memenuhi persyaratan benar, ramah, cepat, tetapi sekaligus akurat.

### 3. Prinsip Kejelasan fungsi

Sebagai paradigma, fungsi merupakan rincian misi yang harus diemban. Kejelasan fungsi tidak terbatas pada rumusan hal-hal yang menjadi tanggung jawab fungsional suatu instansi. Meskipun sangat penting, hal ini juga sebagai upaya untuk menjamin bahwa:

- a. Dalam birokrasi tidak terjadi tumpang tindih dan duplikasi dalam arti satu fungsi diselenggarakan oleh lebih dari satu instansi;
- b. Tidak ada fungsi yang terabaikan karena tidak jelas induknya;
- c. Menghilangkan persepsi tentang adanya fungsi yang penting, kurang penting dan tidak penting.

d. Jelas bagi birokrasi dan masyarakat siapa yang menjadi kelompok *clientele* instansi yang sama.

#### 4. Prinsip Kejelasan Aktivitas

Yang dimaksud dengan aktivitas birokrasi adalah kegiatan yang dilakukan dalam penyelenggaraan tugas fungsi satuan kerja dalam birokrasi. Prinsip ini harus mendapat perhatian yang terletak pada kenyataan bahwa setiap kali para anggota birokrasi terlihat dalam aktivitas yang mubazir, setiap itu pula terjadi pemborosan. Padahal, karena terbatasnya sarana, prasarana, waktu, dan dana yang tersedia, pemborosan merupakan tindakan yang tidak pernah dapat dibenarkan.

#### 5. Prinsip Kesatuan Arah

Merupakan kenyataan bahwa jajaran birokrat terlibat dalam berbagai aktivitas, baik yang ditujukan kepada berbagai pihak di luar birokrasi, yaitu masyarakat luas maupun bagi kepentingan instansi yang bersangkutan. Bahkan, banyak kegiatan tersebut bersifat spesialis, bergantung pada tuntutan dan kepentingan pihak-pihak yang harus dilayani. Akan tetapi, aneka ragam aktivitas tersebut tetap harus diarahkan pada satu titik kulminasi tertentu, yaitu tercapainya tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

#### 6. Prinsip Kesatuan Perintah

Salah satu wewenang yang dimiliki oleh setiap orang yang menduduki jabatan manajerial adalah memberikan perintah kepada bawahannya. Sebaliknya, perintah bisa berupa

larangan agar bawahan tersebut tidak melakukan tindakan tertentu. Agar perintah yang diberikan dapat terlaksana dengan efektif, sumbernya hanya satu, yaitu atasan langsung dari bawahan yang bersangkutan. Penegasan ini sangat penting sebagai salah satu paradigma birokrasi karena dalam kenyataan sesungguhnya seorang bawahan mempunyai banyak atasan bergantung pada jumlah jenjang jabatan manajerial yang terdapat dalam suatu organisasi.

Dengan demikian, penerapan prinsip satu perintah seyogianya didasarkan pada pendapat “satu anak tangga ke bawah”. Artinya, setiap pimpinan memberikan perintah hanya kepada para bawahannya langsung. Dengan prinsip ini, tercapai hal berikut:

- a. Penerima perintah tidak akan bingung tentang makna perintah yang diterimanya;
- b. Pejabat yang lebih rendah tidak merasa dilampaui, yaitu hal yang secara psikologis dapat berdampak negatif;
- c. Prinsip formalisasi ialah penentuan standar yang baku untuk semua kegiatan yang memang dapat dilakukan. Dalam suatu birokrasi diperlukan formalisasi yang tinggi karena dengan demikian terdapat kriteria kinerja yang seragam untuk semua kegiatan yang sejenis. Manfaatnya bukan hanya dalam mengukur kinerja para pegawai yang penting untuk penilaian dalam rangka evaluasi para pegawai untuk promosi, alih tugas, alih wilayah, bahkan untuk pengenaan sanksi disiplin. Jika di awal telah disinggung betapa pentingnya suatu birokrasi

dikelola secara demokratis, salah satu perwujudannya ialah kesediaan seorang pejabat pimpinan untuk mendelegasikan wewenangnya kepada para bawahannya untuk mengambil keputusan sesuai dengan hierarki jabatannya dalam organisasi. Rumus yang dapat digunakan dalam hal ini bahwa pada tingkat manajemen puncak, keputusan yang diambil adalah yang bersifat strategis, para manajer tingkat media mengambil keputusan yang bersifat taktis dan para manajer tingkat rendah mengambil keputusan teknis dan operasional.

Disoroti mengenai kinerja manajerial, penerapan prinsip ini sangat penting karena:

- 1) Mutu keputusan yang diambil akan semakin tinggi;
- 2) Bagi setiap manajer tersedia waktu lebih banyak untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi manajerial yang lain;
- 3) Operasionalisasi keputusan akan semakin efektif karena rasa tanggung jawab para pengambil keputusan pada berbagai eselon akan semakin besar;
- 4) Para manajerial yang lebih rendah merasa mendapat kepercayaan dari atasan masing-masing. Sebagaimana dimaklumi bahwa pendelegasian wewenang hanya mungkin berlangsung dengan baik apabila penerima delegasi wewenang itu menunjukkan kemantapan, tidak hanya dalam arti

teknis, tetapi juga secara psikologis dan mental intelektual. Pengalaman menunjukkan bahwa kemantapan tersebut hanya tercapai dalam suatu organisasional yang demokratis. Kuncinya terletak pada gaya manajerial para atasan.

## 7. Prinsip Desentralisasi

Prinsip yang berkaitan erat dengan pendelegasian wewenang adalah penerapan prinsip desentralisasi. Sebagai paradigma birokrasi, desentralisasi pada dasarnya berarti harus dicegah adanya konsentrasi pengambilan keputusan pada satu titik tertentu. Dengan kata lain, jangan sampai terjadi sentralisasi yang berlebihan.

Bagi suatu birokrasi, hal ini sangat penting karena dengan kondisi wilayah kekuasaan negara yang sangat mungkin heterogen ditinjau dari segi potensi ekonomi, jumlah dan komposisi penduduk, kekayaan alam, topografi wilayah, dan budaya masyarakat setempat, desentralisasi pengambilan keputusan mutlak diperlukan. Dengan desentralisasi itulah, para pejabat pimpinan dan pelaksana dapat bertindak dengan tepat, dalam arti sesuai dengan situasi dan kondisi setempat dan lapangan.

Dalam kaitan ini, harus ditekankan bahwa ada hal-hal tertentu yang dilakukan dengan pendekatan sentralisasi, terutama dalam suatu negara kesatuan. Beberapa contoh yang sifatnya nasional, seperti perumusan kebijaksanaan

dasar, pola perencanaan, pola organisasi dan pola pengawasan.

Bahkan di negara yang berbentuk federasi, ada kegiatan yang merupakan “urusan” pemerintah federal, seperti pertahanan dan keamanan, serta hubungan luar negeri. Para pejabat dan petugas di lapangan bekerja atas pola yang telah ditetapkan secara nasional.

#### 8. Prinsip Keseimbangan Wewenang dan Tanggung Jawab

Jika wewenang dapat diartikan sebagai hak menyuruh atau melarang orang lain melakukan sesuatu, tanggung jawab adalah kewajiban untuk memikul segala konsekuensi yang mungkin timbul karena penggunaan wewenang. Keduanya harus dimiliki secara berimbang oleh setiap anggota, terutama para pejabat pimpinan.

Teori manajemen menekankan bahwa ketidakseimbangan antara keduanya dapat berdampak negatif pada kinerja organisasi. Jika wewenang seseorang tidak diimbangi oleh tanggung jawab, tidak mustahil terbuka peluang untuk bertindak otoriter atau diktatorial. Sebaliknya, jika seseorang hanya dibebani dengan tanggung jawab tanpa diimbangi oleh wewenang, mungkin ia akan ragu-ragu melakukan sesuatu karena takut jika tindakannya itu melampaui wewenangnya.

Kemudian, dalam rangka “*reinventing government*” (David Osborne dan Tead Gaebler: 1992) penting dan strategisnya nilai spirit kewirausahaan dalam penyelenggaraan pemerintahan



negara yang ditandai dengan reorientasi dan revitalisasi pemerintahan dengan prinsip-prinsip baru pemerintahan. Dari pendekatan administrasi publik dalam *prinsip-prinsip reinventing government* berorientasi pada *banishing bureaucracy*, maka inovasi paradigma birokrasi pemerintahan yang dikenal dengan *Five Cs Strategy* dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik yaitu: paradigma *Core Strategy (goal)*; *Consequences Strategy (Incentive)*; *Customer Strategy (Accountability)*; *Control Strategy (Power)* dan *Cultur Strategy (Cultur)*.

Secara spesifik kajian birokrasi pemerintahan, Michael Barzelay dalam karyanya *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government* (1994) bahwa paradigma baru birokrasi pemerintahan pengganti paradigma lama (kekuasaan, tanggung jawab, efisiensi dan kontrol) menuju organisasi dan manajemen dalam konteks *reinventing government* yaitu: *Performance, strategy vision, democratic, empowering, value sistem and accountability of government bureaucracy paradigm*".

Dalam perkembangan paradigma administrasi publik yang mengalami pergeseran atau perubahan yaitu bermula pada paradigma administrasi publik lama (*Old Public Administration*) menitik beratkan struktur dan kultur birokrasi pemerintahan. Berkembang menuju pada Paradigma Administrasi Publik Baru (*New Public Administration*) untuk menyikapi keadilan, kepentingan umum dan pelayanan publik membutuhkan manajemen birokrasi pemerintahan yang berbasis profesi, kinerja, kompetitif, disiplin dan penghematan sumberdaya

manusia berfokus pada Manajemen Pemerintahan Baru (*New Public management*), akhirnya lebih dititikberatkan Manajemen Pelayanan Publik (*New Public Service*).

Oleh karena itu karakteristik paradigma manajemen birokrasi pelayanan publik menurut Denhardt dan Denhardt (2003) prinsip dasar paradigma *New Public Service* dalam administrasi publik adalah:

1. Melayani daripada mengendalikan (*Service rather than steer*);
2. Mengutamakan kepentingan umum (*seek public interest*);
3. Lebih menghargai warga negara daripada kewirausahaan (*value citizenship over entrepreneurship*);
4. Berpikir strategis dan bertindak demokratis (*think strategically and democratically*);
5. Melayani masyarakat bukan pelanggan (*serve citizen not customer*);
6. Mementingkan akuntabilitas bukan hal yang mudah (*recognize that accountability is not simple*);
7. Menghargai orang bukan produktivitas (*value people not just productivity*).

Berdasarkan pandangan atas dasar kajian berbagai konsep paradigma administrasi pemerintahan, maka lebih difokuskan pada manajemen birokrasi pemerintahan mengalami perubahan sesuai dengan waktu atau zaman dan tempat. Pada dewasa ini paradigma birokrasi pemerintahan memusatkan perhatian pada manajemen pelayanan publik atau *New Public Management* (NPS).

#### **4. Fungsi Birokrasi Pemerintahan**

Pada dasarnya birokrasi memiliki keterkaitan dengan fenomena kekuasaan, pemerintahan, negara, konstitusi (perundang-undangan), pemimpin, kebijakan (filosofi pemerintahan), dan lain-lain (kehidupan kenegaraan sehari-hari).

Seperti diketahui bahwa individu tidak bisa hidup sendiri. Dia membutuhkan orang lain untuk mencapai kebutuhannya (saling bekerjasama untuk mencapai kebutuhan/tujuannya). Dari rasa kebersamaan tersebut maka timbul kesadaran untuk membentuk sebuah komunitas sosial. Komunitas yang mempunyai dasar dan aturan serta mempunyai pemimpin yang dikenal dengan sebutan negara (state).

Dalam sebuah negara yang terdiri dari banyak kelompok dalam masyarakatnya, pasti akan ada keinginan yang berbeda-beda. Keinginan yang berbeda ini kadang-kadang tidak mampu disesuaikan (dicapai kesepakatan), sehingga timbul problem dan konflik.

Sebuah konflik yang timbul dalam masyarakat tidak boleh dibiarkan terus menerus. Harus diatur agar konflik-konflik yang muncul tidak menjadi situasi yang membahayakan. Untuk mengatur konflik-konflik tersebut, dibuatlah sebuah peraturan.

Negara harus menjamin bahwa peraturan itu bisa terlaksana sampai di tingkat bawah. Negara, secara sah memiliki kewenangan untuk mengatur rakyatnya. Oleh karena itu negara harus mempunyai alat-alat kelengkapan untuk melaksanakan kewenangannya itu. Disinilah dibutuhkan alat kelengkapan negara yang disebut sebagai pemimpin. Pemimpin-pemimpin

dan aparatur tersebut harus cakap dalam mengatur permasalahan, menegakkan peraturan dan mencapai tujuan.

Negara (Pemerintah) dibentuk berdasar pada kontrak sosial antara negara dan masyarakat. Dalam kontrak itu negara mempunyai fungsi keamanan, ketertiban, keadilan, pekerjaan umum, kesejahteraan, dan pemeliharaan Sumber Daya Alam, lingkungan, dan lain-lain. Untuk menjamin terlaksananya fungsi-fungsi itu pemerintahan negara memerlukan organ pelaksana yang mengoperasionalkan fungsi-fungsi secara riil. Di sinilah birokrasi dibutuhkan keberadaannya baik oleh negara maupun oleh rakyat.

Jadi birokrasi merupakan mesin negara, karena jika tidak ada negara maka birokrasi pun juga tidak pernah ada. Sebaliknya, juga tidak mungkin ada negara tanpa ditopang oleh organisasi birokrasi.

Contoh dari fungsi-fungsi negara yang dilaksanakan oleh birokrasi di Indonesia diantaranya:

1. Fungsi pertahanan-keamanan yang dilaksanakan oleh Departemen Pertahanan dan Keamanan, TNI, dan Intelijen.
2. Fungsi ketertiban dilaksanakan oleh kepolisian.
3. Fungsi keadilan dilaksanakan oleh Departemen Kehakiman dan Kejaksaan.
4. Fungsi pekerjaan umum dilaksanakan oleh Departemen Permukiman dan Perhubungan.

5. Fungsi kesejahteraan dilaksanakan oleh Departemen Sosial, Koperasi, Kesehatan, Pendidikan dan Perdagangan.
6. Fungsi pemeliharaan SDA dan lingkungan dilaksanakan oleh Departemen Pertanian, Kehutanan, Pertambangan, dan seterusnya.<sup>38</sup>

Birokrasi pemerintahan dalam konteks good governance pada aspek *economic governance, politic governance, administrative governance and socio cultural*) berdasarkan prinsip, fungsi dan proses pemerintahan. Birokrasi pemerintahan dalam melaksanakan fungsinya internal dan eksternal pada organisasi pemerintahan baik pada level nasional maupun lokal yang bersifat "*environmental government*". Sehubungan dengan itu, maka fungsi birokrasi pemerintahan yang berfokus pada fungsi kebijakan dan pelayanan publik (pelayanan sipil dan masyarakat) melalui: fungsi pengaturan, pembinaan dan pemberdayaan, fasilitasi, pengawasan dan pengendalian, dan kemitraan yang berkenaan dengan kegiatan baik pada di sektor publik, swasta dan masyarakat yang berkenaan dengan barang dan jasa publik secara terintegrasi dalam rangka memenuhi keinginan, kepentingan dan kebutuhan masyarakat.

## **5. Lingkungan Birokrasi Pemerintahan**

Dalam pemerintahan, posisi, peran dan fungsi birokrasi pemerintahan mempunyai sinergitas dengan lingkungan

---

<sup>38</sup> Setiono, Budi. (2005). *Jaring Birokrasi: Tinjauan dari Aspek Politik dan Administrasi*. Jakarta: Gugus Press

pemerintahan secara ekologis baik secara fisik maupun non fisik pemerintahan berupa faktor geografi, demografi, politik, ekonomi, sosial, budaya, agama dan pertahanan keamanan. Birokrasi pemerintahan merupakan “*organisme governance ecology*” karena bersifat ekosistem dalam memanfaatkan dan mengembangkan berbagai sumberdaya baik sumberdaya manusia (SDA), sumberdaya alam (SDA) maupun sumberdaya buatan (SDB) yang saling berkaitan, mempengaruhi, dan menunjang dengan menggunakan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam pelayanan publik yang memperhatikan kelangsungan lingkungan pemerintahan.

Birokrasi pemerintahan selaku unsur ekologi pemerintahan yang berkedudukan selaku sub sistem dalam sistem ekologi pemerintahan. Sebagai sub sistem ekologi pemerintahan mempunyai peran dan fungsi untuk memanfaatkan, mengembangkan dan mengendalikan ekosistem pemerintahan bagi kelangsungan tujuan dan sistem pemerintahan negara. Dalam sistem ekologi pemerintahan, birokrasi pemerintahan mempunyai peran dan fungsi internal dan eksternal dalam melaksanakan pelayanan publik sehubungan penyelenggaraan pemerintahan.

Disatu sisi secara Internal birokrasi pemerintahan dalam sistem ekologi pemerintahan berkenaan dengan struktur, kultur maupun perilaku birokrasi pemerintahan untuk mengembangkan dirinya “*capacity building*” baik dari aspek sistem, individu maupun kelembagaannya bagi peningkatan kualitas pelayanan

masyarakat. Dalam arti birokrasi pemerintahan yang senantiasa “*developmental organization*” sesuai dengan tuntutan, kebutuhan dan perubahan dari perkembangan lingkungan strategis. Pada sisi lain, birokrasi pemerintahan dalam peran dan fungsinya meningkatkan kapabilitas, kapasitas, akuntabilitas, efisiensi dan kinerjanya dalam pelayanan publik secara optimal dan maksimal (pelayanan berbasis kinerja/prima) dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat.

Menurut Weber mengemukakan bahwa: “Birokrasi tidak dapat dihindari, sebagai aspek-aspek birokrasi rasional, sebagai bagian dari proses rasionalisasi, birokrasi rasional juga berkecenderungan untuk memisahkan manusia dari alat-alat produksi, dan cenderung menumbuhkan formalisme dalam organisasi pada umumnya”.

Proses ini dengan sikap tidak acuh yang pesimistik. Disamping karena tidak adanya butir istilah yang ia ciptakan untuk itu, memang tidak hanya menaruh perhatian padanya, sementara itu gejala keruwetan (*red tape*) dan inefisiensi birokratik telah begitu ditekuni. Birokratisme yang sering digunakan untuk menunjuk penyalahgunaan birokrasi oleh Weber hanya digunakan satu dua kali tanpa sesuatu arti, kecuali sebagai sifat khusus dari kegiatan birokrasi. Weber merasa tidak memerlukan istilah itu, karena dengan mengartikan staf administratif birokratis dan tugas-tugasnya menurut istilah organisasi tatkala ia membicarakan birokrasi, maka kegiatan para birokrat sudah tercakup didalamnya. Weber lupa menguji

inefisiensi administrasi modern sebagai isu pokok yang perlu diperdebatkan.

Sekalipun Weber kurang membicarakan tema inefisiensi, pada sisi lainnya Weber lebih memperhatikan masalah kekuasaan birokrasi. Membicarakan birokrasi berarti membicarakan pertumbuhan kekuasaan dari para pejabat. Pertama, penting untuk dicatat bahwa hal ini bukan semata-mata merupakan persoalan definisi birokratisasi. Birokrat mensyaratkan kekuasaan, ini merupakan suatu pernyataan empiris. Sumber-sumber kekuasaan ini dapat dilihat dalam pengetahuan khusus tentang disiplin yang esensial bagi administrasi dunia modern, yakni ekonomi atau hukum. Kedua, karena tugas-tugasnya, ia banyak sekali informasi kongkrit, yang kebanyakan cenderung secara artificial (buatan) dibatasi oleh gagasan-gagasan tentang kerahasiaan dan kemampuan.

Walaupun yakin bahwa birokratisasi harus ada, dan bahwa pada birokrat memiliki kekuasaan yang dilakukan oleh para pejabat. Sungguh pun jarang dikatakan bahwa dengan membedakan antara kekuasaan dan otoritas akan menuju kepada suatu kesimpulan penting bahwa pejabat-pejabat yang dipilih sesungguhnya bukanlah birokrasi itu sendiri, namun Weber tampaknya benar-benar meyakini bahwa birokrasi dapat dianalisis tanpa harus berprasangka kepada isu tentang demokrasi. Bila Gournay (1996) menyajikan aliran pemikiran yang menyebut birokrasi dan demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang berlawanan tetapi secara eksklusif saling



membutuhkan, maka analisis Weber dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa, secara konseptual sifat khusus administrasi modern dan pengawasan aparat Negara modern adalah hal yang berbeda.<sup>39</sup>

Birokrasi yang diutamakan adalah masukan dan proses, bukan hasil. Karenanya, yang selalu diperhatikan oleh para pelaku birokrasi adalah jangan sampai ada sisa anggaran pada akhir tahun buku. Birokrasi tidak pernah menyadari bahwa ada perubahan besar di dunia. Di mana semua hal harus mengacu kepada pasar, bisnis harus mengacu kepada permintaan pasar, dianggap berhasil dalam kompetisi harus mampu melayani pasar.<sup>40</sup>

*Development* adalah perkembangan yang tertuju pada kemajuan keadaan dan hidup anggota masyarakat, dimana kemajuan kehidupan ini akhirnya juga dinikmati oleh masyarakat. Dengan demikian maka perubahan masyarakat dijadikan sebagai peningkatan martabat manusia, sehingga hakekatnya perubahan masyarakat berkait erat dengan kemajuan masyarakat. Dilihat dari aspek perkembangan masyarakat tersebut maka terjadilah keseimbangan antara tuntutan ekonomi, politik, sosial dan hukum, keseimbangan antara hak dan kewajiban, serta konsensus antara prinsip-prinsip dalam masyarakat **Susanto (2003:185)**.

---

<sup>39</sup> Albrow, Martin. (1996). *Birokrasi*. Terjemahan M Rsuli Karim. Yogyakarta: Tiara Wacana

Birokrasi sejak masa orde lama hingga saat ini belum dapat dikategorikan sebagai birokrasi yang berubah secara total. Masih ada aroma nuansa otoriternya. Menurut Afan Gaffar (2005:232) Birokrasi pasca kemerdekaan mengalami proses politisasi. Sekalipun jumlahnya tidak terlampau besar, aparat pemerintah bukanlah sebuah organisasi yang menyatu karena sudah terkapling-kapling kedalam partai-partai politik yang bersaing dengan intensif guna memperoleh dukungan. Hal itu berjalan terus sampai masa pemerintahan demokrasi terpimpin. Arah gerak birokrasi masih mengalami polarisasi yang sangat tajam dengan mengikuti arus polarisasi politik masyarakat.

Bintoro Tjokroamidjojo (1984) menyatakan bahwa birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisir secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang. Dengan demikian sebenarnya tujuan dari adanya birokrasi adalah agar pekerjaan dapat diselesaikan dengan cepat dan terorganisir. Bagaimana suatu pekerjaan yang banyak jumlahnya harus diselesaikan oleh banyak orang sehingga tidak terjadi tumpang tindih didalam penyelesaiannya, itulah yang sebenarnya menjadi tugas dari birokrasi.<sup>41</sup>

Walaupun sistem konsep telah begitu berkembang jauh, barangkali keliru untuk menyimpulkan bahwa Weber tidak tertarik pada persoalan tradisional tentang hubungan antara birokrasi dan demokrasi. Perbaikan analisa yang dilakukannya

---

<sup>41</sup> Tjokroamidjojo, Bintoro. (1984). *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3S

tidak dimaksudkan untuk mengesampingkan masalah tersebut. Bahkan sebaliknya, perhatiannya terhadap masalah tersebut merupakan dorongan penting terhadap birokrasi. Kekuasaan atau pemerintahan yang dilakukan oleh pejabat adalah konsep yang benar-benar dibedakan dari birokrasi.

Pokok permasalahan yang diajukan Weber ialah, bagaimana mencegah kecenderungan yang melekat dalam birokrasi, yakni akumulasi kekuasaan dari suatu kedudukan yang mengontrol kebijakan dan tindakan organisasi yang harus dilayaninya. Atas pokok persoalan tersebut, Weber mempertimbangkan sejumlah besar mekanisme untuk membatasi lingkup sistem-sistem otoritas pada umumnya dan birokrasi pada khususnya, mekanisme tersebut di kelompokkannya menjadi lima kategori pokok, yaitu:

1. Kolegalitas.

Konsep kolegalitas memberi bukti yang berguna bahwa keseluruhan gagasannya tentang birokrasi dipengaruhi oleh teori administrasi Jerman abad ke-19. Baginya, birokrasi dalam arti bahwa masing-masing tahapan hirarki jabatan seseorang, dan hanya satu orang memiliki tanggung jawab untuk mengambil suatu keputusan. Seandainya benar bahwa segera setelah orang lain terlibat dalam keputusan itu, maka sejak itu prinsip kolegal terlaksana. Weber membedakan 12 bentuk kolegalitas, diantara yang termasuk dalam susunan semacam itu adalah seperti Konsulat Romawi, Kabinet Inggris, berbagai senat dan parlemen.

Weber menganggap bahwa kolegalitas akan selalu memiliki bagian penting yang berperan membatasi birokrasi. Akan tetapi, hal itu menjadi tidak terlalu menguntungkan bila dilihat dari kecepatan pengambilan keputusan dan pengurangan tanggung jawab. Ini artinya, bahwa tatkala berhadapan dengan prinsip monokratik, dimanapun juga prinsip kolegalitas akan berkurang.

## 2. Pemisahan Kekuasaan.

Birokrasi mencakup pembagian tugas dalam lingkup fungsi yang secara relatif berbeda. Pemisahan kekuasaan berarti pembagian tanggung jawab terhadap fungsi yang sama antara dua badan atau lebih. Untuk mencapai suatu keputusan, bagaimanapun, memerlukan kompromi diantara badan-badan semacam itu. Sebagaimana ditunjukkan oleh Weber, perlunya aspek kompromi tersebut bisa ditemui, misalnya, pada kesepakatan tentang anggaran yang dalam sejarahnya perlu dicapai antara Raja dan Parlemen Inggris. Weber menganggap sistem seperti itu secara interen bersifat tidak stabil. Salah satu diantara otoritas itupun dibatasi agar diperoleh keunggulan.

## 3. Administrasi Amatir.

Apabila suatu pemerintahan tidak mengkaji para pegawai administrative, maka pemerintahan seperti itu akan menjadi tergantung pada orang-orang yang memiliki sumber-sumber yang memungkinkan mereka menghabiskan waktu dalam kegiatan tak berpendapatan. Orang-orang seperti itupun

harus memiliki penghargaan publik yang memadai untuk meraih kepercayaan umum. Sistem seperti ini tidak dapat diukur berdasarkan tuntutan akan keahlian yang diperlukan oleh masyarakat modern. Dan sepanjang para amatir dibantu para professional, maka yang tersebut terakhir itulah yang sebenarnya selalu membuat keputusan.

4. Demokrasi Langsung.

Ada beberapa kiat untuk memastikan bahwa para pejabat dibimbing langsung oleh, dan dapat bertanggung jawab kepada suatu majelis. Masa jabatan yang singkat, pemilihan oleh sedikit orang, kemungkinan adanya *recall*, semuanya dimaksudkan untuk melayani tujuan tersebut. Hanya di dalam organisasi kecil, seperti dalam beberapa bentuk pemerintahan lokal, terdapat metode yang layak bagi administrasi tersebut. Di sini juga dibutuhkan orang-orang yang berkeahlian sebagai pembuat keputusan.

5. Representasi (perwakilan).

Klaim seorang pemimpin untuk mewakili penganutnya bukanlah sesuatu yang baru. Para pemimpin, baik pemimpin karismatik maupun pemimpin tradisional, memiliki klaim seperti itu. Hal yang baru di negara modern adalah kehadiran badan-badan perwakilan kolegial, yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemungutan suara dan bebas membuat keputusan, serta memegang otoritas bersama-sama dengan orang-orang yang telah memilih mereka. Sistem seperti itu tidak dapat dijelaskan, kecuali dalam kaitannya dengan

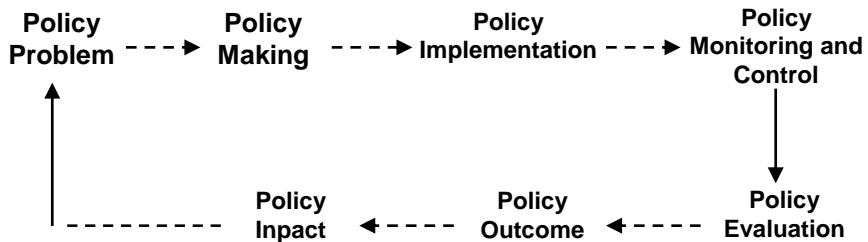
beroperasinya partai-partai politik. Mereka yang menjadi birokrat, tetapi melalui perantara seperti inilah yang oleh Weber dilihat memiliki kemungkinan terbesar untuk mengawasi birokrasi.

## **6. Proses Birokrasi Pemerintahan**

Birokrasi pemerintahan dalam melaksanakan fungsinya (kebijakan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, kemitraan dsb) berdasarkan proses birokrasi. Proses birokrasi dilandasi oleh interaksi birokrasi dengan lingkungan internal dan eksternal birokrasi pemerintahan berbentuk siklus (lingkaran) dan bersifat siklik (dari awal sampai akhir kembali ke awal) sesuai dengan tuntutan dan kondisi lingkungan. Siklus dan siklus dalam proses birokrasi pemerintahan dalam menjalankan fungsinya menunjukkan tahapan atau fase yang berkaitan dan berkesinambungan dalam satu kebulatan secara terintegratif.

Birokrasi pemerintahan dalam fungsi kebijakan publik selaku unsur pelaku kebijakan melaksanakan proses dari tahapan-tahapan kebijakan secara mulai dari: masalah kebijakan (*problem policy*), perumusan dan penetapan kebijakan (*policy making*), pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*), pengawasan dan pemantauan kebijakan (*policy monitoring and control*), evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), produk/hasil kebijakan (*policy outcome*) dan dampak manfaat dan kerugian kebijakan (*policy impact*) dan seterusnya. Misalnya dalam kebijakan Pilkada dimulai dari merespon nilai kepemimpinan

kepala daerah yang demokratis terdapat tahapan dari pengajuan calon, pendaftaran, kampanye, pemilihan, penetapan dan lain sampai pada pelantikan kepala daerah.



**Gambar 6: Proses Fungsi Kebijakan Publik**

Begitupula proses birokrasi pemerintahan dalam fungsi pelayanan publik, pembangunan, pemberdayaan, kemitraan dan lain sebagainya dilakukan dalam koridor siklus yang bertahap secara terus menerus dalam membangun penyelenggaraan pemerintahan yang baik (good governance). Penyelenggaraan pemerintahan semakin luas dan kompleks yang dipengaruhi berbagai aspek dan faktor maka proses birokrasi senantiasa memerlukan reorientasi dan revitalisasi guna mendukung refungsionalisasi sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan lingkungan pemerintahan.

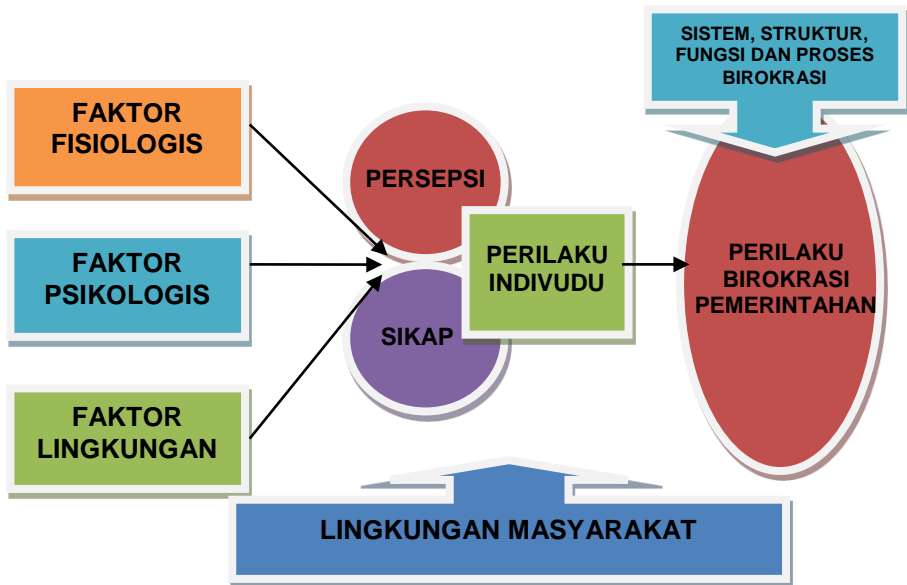
## **7. Perilaku Birokrasi Pemerintahan**

Perilaku birokrasi pemerintahan bersinergi dengan sistem, struktur, kultur, fungsi dan proses birokrasi pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kualitas kapabilitas birokrasi pemerintahan sangat dipengaruhi dan ditentukan persepsi,

sikap, perilaku, struktur serta kultur birokrasi pemerintahan. Perilaku birokrasi pemerintahan dalam fungsi dan proses pemerintahan dipengaruhi faktor individu anggota birokrasi, organisasi pemerintahan dan lingkungan pemerintahan. Perilaku birokrasi tercermin dalam interaksi individu antar, dalam kelompok atau organisasi dan dengan lingkungan luar organisasi birokrasinya. Menurut Eugebe Litwak dalam Tjahya Supriatna (2001) bahwa perilaku birokrasi pemerintahan dipengaruhi oleh perilaku individu secara mikro dan perilaku organisasi secara makro dan sebaliknya.

Profil dan status perilaku individu birokrasi pemerintahan dibentuk oleh faktor fisiologis, faktor psikologis dan faktor lingkungan. Adapun faktor-faktor tersebut adalah: *Pertama*, Faktor fisiologis berkenaan dengan fisik dan mental; *Kedua*, faktor psikologis menyangkut persepsi, sikap, kepribadian, motivasi dan belajar; *Ketiga* faktor lingkungan meliputi keluarga, kelas sosial dan kebudayaan. Sedangkan menurut James L. Bowditch dan Antony F. Bruno (1985) bahwa perilaku birokrasi organisasi pemerintahan ditentukan oleh status, peranan, norma kohesif, konflik dan ambiguitis, komunikasi, manajemen, kepemimpinan serta kerjasama dalam efektifitas organisasinya.





**Gambar 7: Perilaku Birokrasi Pemerintahan**

Perilaku individu dalam hal ini personil/aparat/pegawai selaku birokrasi pemerintahan didasarkan pada nilai, norma, aturan yang menjadi landasan fundamental pada sistem organisasi pemerintahan. Kualitas perilaku birokrasi pemerintahan ditentukan oleh: 1). kapabilitas visioner individu birokrasi pemerintahan (persepsi dan sikap) tercermin dalam penguasaan serta pengembangan pengetahuan, pengalaman, keterampilan /keahlian, etika dan lain sebagainya; 2) Strategi pengembangan birokrasi dalam organisasi dan manajemen pemerintahan; 3) Adaptasi terhadap perubahan lingkungan strategis, 4). Responsif terhadap perkembangan dan kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi, komunikasi dan informasi, dan 5) Mempunyai tanggung jawab terhadap kepentingan negara dan bangsa.

Dalam hal melaksanakan tugas dan fungsinya, birokrasi perlu menekankan pada perilaku dengan penuh etika birokrasi. Menurut Yahya Muhaimin (1991) dalam Muhammad (2002), birokrasi sebagai keseluruhan aparat pemerintah, baik sipil maupun militer yang bertugas membantu pemerintah dan menerima gaji dari pemerintah karena statusnya itu. Dapat dirumuskan bahwa etika birokrasi adalah "*norma atau nilai-nilai moral yang menjadi pedoman bagi keseluruhan aparat pemerintah dalam menjalankan tugas dan kewajibannya demi kepentingan umum atau masyarakat.*"<sup>42</sup>

Dengan kata lain, birokrasi pada prinsipnya tidak dibuat sulit selama dalam prosesnya dapat dibuat mudah. Sementara dalam praktiknya, ada oknum pejabat yang memanfaatkan birokrasi ini untuk kepentingan sesaat dirinya. Tanpa mengindahkan kesulitan orang lain yang membutuhkan bantuan pelayanan. Hal seperti ini dalam fenomena pelaksanaan birokrasi mulai kalangan pegawai rendah sampai kalangan pejabat masih banyak terjadi.

Prinsip dasar birokrasi adalah proses waktu pelayanan cepat, biaya murah, tidak berbelit-belit, sikap dan perilaku para pegawai ramah dan sopan, ini yang selalu harus dijaga serta dilaksanakan tanpa mengenal pamrih. Dengan sendirinya akan berdampak terhadap orang yang dilayani akan diperlakukan hal yang sama atas kepuasan pelayanan karena para pelaksana

---

<sup>42</sup> Muhammad. (2018). *Birokrasi, (Kajian Konsep, Teori menuju Good Governance)*. Lhokseumawe: Unimal Press. Hlm 21

birokrasi memegang prinsip etika dalam melaksanakan birokrasi.<sup>43</sup>

Suatu kelompok yang memiliki kekuasaan sehingga menjadi monopoli dapat menimbulkan bahaya bila tertutup bagi orang luar kelompok tersebut dan dapat menimbulkan kecurigaan masyarakat yang merasa dipermainkan. Untuk mencegah hal itu, diusahakan mengatur tingkah laku moral kelompok tersebut melalui ketentuan-ketentuan tertulis yang diharapkan akan dipegang teguh oleh seluruh kelompok. Dikaitkan dengan etika, ketentuan-ketentuan yang dibuat itu disebut kode etik. Kode etik dapat mengimbangi segi negatif dari terbentuknya kelompok yang memiliki kekuasaan khusus tersebut.

Kode etik dapat memperkuat kepercayaan masyarakat dan mendapat kepastian bahwa kepentingannya terjamin. Jadi, kode etik ibarat kompas yang menunjukkan arah moral dan menjamin mutu kelompok tersebut dalam hal ini kelompok birokrasi dalam pemerintahan di mata masyarakat. Agar pelaksanaan kode etik berhasil dengan baik, pelaksanaannya diawasi terus-menerus dan kode etik mengandung sanksi bagi pelanggar kode etik. Pelanggaran kode etik akan dinilai dan ditindak oleh "suatu dewan kehormatan" atau komisi yang dibentuk khusus untuk keperluan itu.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, Hlm. 21-22

<sup>44</sup> *Ibid.*, Hlm 22

Ketentuan-ketentuan tentang pelaksanaan etika birokrasi adalah sebagai berikut:

1. Dasar hukum ditetapkannya Etika Pegawai Negeri Sipil adalah sebagai berikut:
  - a. Pasal 5 ayat (2), Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28 dalam Undang-Undang Dasar 1945.
  - b. Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999.
  - c. Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN.
  - d. Peraturan Pemerintah Nomor 42 tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil.
  - e. Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
2. Setiap jenis pekerjaan, pada dasarnya menuntut tanggung jawab, yang berbeda hanya besar-kecilnya ukuran dan ruang lingkup dari tanggung jawab tersebut. Semakin rendah posisi/jabatan dari seseorang dalam organisasi, semakin kecil ruang lingkup dan ukuran atas tanggung jawabnya.
3. Demikian pula dengan jabatan, dalam organisasi apa pun termasuk organisasi pemerintah, jabatan tidak bisa dilepaskan dari peran pejabat di dalam organisasi tersebut. Oleh karena itu, setiap pejabat dalam organisasi pemerintah mulai dari level eselon IV, eselon III sampai dengan eselon

I, tentu terikat pada hal-hal yang berkaitan dengan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan sesuai dengan posisi dan jabatannya. Ketentuan-ketentuan tersebut dijabarkan dalam kode etik pegawai.

4. Pada umumnya, penyusunan kode etik minimal didasari oleh empat aspek pertimbangan sebagai berikut:

a. Profesionalisme

Keahlian khusus yang dimiliki oleh seseorang, baik yang diperolehnya dari pendidikan formal (dokter, akuntan, pengacara, dan lain-lain), dari bakat (penyanyi, pelukis, pianis, dan lain-lain), maupun dari kompetensi mengerjakan sesuatu (direktur, pegawai, pejabat, dan lain-lain).

b. Akuntabilitas

Kesanggupan seseorang untuk mempertanggungjawabkan apa pun yang dilakukannya berkaitan dengan profesi serta perannya sehingga ia dapat dipercaya. Misalnya, seorang auditor yang memeriksa laporan keuangan sebuah perusahaan. Ia harus dapat mempertanggungjawabkan hasil pemeriksaan yang dibuatnya sesuai dengan kondisi perusahaan yang sebenarnya.

c. Menjaga Kerahasiaan

Sebuah kemampuan memelihara kepercayaan dengan bersikap hati-hati dalam memberikan informasi. Seorang profesional harus mampu menyeleksi hal-hal yang bisa

diinformasikan kepada umum dan informasi yang perlu disimpan sebagai sebuah kerahasiaan. Hal ini dilakukan demi menjaga reputasi sebuah perusahaan dan profesi yang dijabatnya. Misalnya seorang konsultan merupakan orang kepercayaan sebuah perusahaan, ia bisa mengetahui seluk-beluk perusahaan tersebut, tetapi harus menjaga informasi yang dimilikinya agar tidak sampai ke pihak luar yang tidak berkepentingan.

d. Independensi

Sikap netral, tidak memihak salah satu pihak, menyadari batasan-batasan dalam mengungkapkan sesuatu juga merupakan salah satu pertimbangan kode etik. Misalnya, untuk mendamaikan dua pihak yang berselisih dan merugikan perusahaan, seorang manajer yang bisa menjaga sikap independennya akan lebih dipercaya kedua belah pihak sehingga akan sangat membantu dalam penyelesaian kasus perselisihan yang dihadapinya.<sup>45</sup>

## **8. Pelaksanaan Birokrasi Pemerintahan**

Sejarah birokrasi di Indonesia memiliki rapor buruk, khususnya semasa Orde Baru yang menjadikan birokrasi sebagai mesin politik. Imbas dari semua itu, masyarakat harus membayar biaya mahal. Ketidakpastian waktu, ketidakpastian biaya, dan ketidakpastian siapa yang bertanggung jawab adalah beberapa

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, hlm. 25

fakta empiris rusaknya layanan birokrasi. Lebih dari itu, layanan birokrasi justru menjadi salah satu *causa prima* terhadap maraknya korupsi, kolusi, nepotisme. Pejabat politik yang mengisi birokrasi pemerintah sangat dominan. Kondisi ini cukup lama terbangun sehingga membentuk sikap, perilaku, dan oposisi bahwa pejabat politik dan pejabat birokrat tidak dapat dibedakan.<sup>46</sup>

Agar suatu birokrasi mampu berperan, upaya sadar, terprogram, dan berkesinambungan dalam pengembangan organisasi mutlak perlu dilakukan sehingga berbagai aspek paradigma yang dibahas di awal dapat terwujud harus memiliki:

#### 1. Manajemen Sumber Daya Manusia

Salah satu *truisme* yang berlaku bagi semua jenis organisasi, termasuk birokrasi pemerintahan, bahwa manusia merupakan unsur organisasi yang terpenting. Bahkan, *truisme* tersebut lebih bermakna bagi birokrasi karena peranan para anggota birokrasi selaku abdi seluruh masyarakat, sekaligus sebagai abdi negara.

Paradigma apapun yang diangkat ke permukaan, manajemen sumber daya manusia dalam birokrasi, langkah-langkah yang biasanya diambil dalam mengelola sumber daya manusia terdiri atas:

##### a. Perencanaan Tenaga Kerja

Perencanaan tenaga kerja pada dasarnya dimaksudkan sebagai instrumen untuk memutuskan jumlah dan kualifikasi

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, hlm. 25-26

tenaga yang dibutuhkan untuk kurun waktu tertentu pada masa depan. Perencanaan tenaga kerja dilakukan berdasarkan:

- 1) Klasifikasi jabatan yang tersusun secara akurat;
  - 2) Uraian pekerjaan yang terperinci dalam arti mencakup semua jenis pekerjaan yang ada atau diperkirakan akan timbul;
  - 3) Analisis pekerjaan yang matang, baik dalam rangka pelaksanaan tugas pokok maupun kegiatan penunjang;
  - 4) “peta” ketenagakerjaan yang menggambarkan masa kerja para pegawai dikaitkan dengan pensiunan.
  - 5) Perkiraan tenaga kerja yang berhenti atas permintaan sendiri (*turn over*) berdasarkan kecenderungan masa lalu.
  - 6) Kebijaksanaan promosi yang dianut, apakah semata-mata promosi dari dalam atau dimungkinkannya “pintu masuk lateral” (*lateral entry points*) tertentu, terutama untuk jabatan pimpinan.
  - 7) Kualifikasi pengetahuan dan keterampilan berdasarkan pendidikan formal dan pelatihan yang pernah diikuti oleh tenaga kerja yang direkrut. Atas dasar rencana kerja itulah, dijadikan pedoman untuk langkah berikutnya.
- b. Pemenuhan kebutuhan dengan tepat, dalam arti jumlah dan kualifikasi, pada tingkat yang dominan ditentukan oleh jalur-jalur yang digunakan dalam rekrutmen. Prinsip yang perlu dipegang teguh ialah proses rekrutmen berlangsung secara



terbuka dan kompetitif yang berarti menempuh semua jalur yang seyogianya ditempuh. Jalur-jalur tersebut adalah sebagai berikut.

1) Jalur Lamaran Langsung

Banyak pencari kerja yang secara langsung mendatangi suatu organisasi dan mengajukan lamaran untuk bekerja, tanpa mengetahui terlebih dahulu ada-tidaknya lowongan pekerjaan pada organisasi yang bersangkutan. Lamaran langsung sering terjadi dalam keadaan sulit memperoleh pekerjaan dan tingkat pengangguran tinggi. Oleh karena itu, lamaran langsung dapat ditujukan tidak hanya pada pekerjaan teknis operasional, tetapi juga pekerjaan profesional, bahkan manajerial. Artinya yang mengajukan lamaran langsung dapat terdiri atas para pencari kerja dengan tingkat pengetahuan dan keterampilan yang berbeda-beda. Jalur ini tidak boleh diremehkan.

2) Jalur "*grapevine*"

Pada jalur ini tersebar informasi tentang adanya lowongan tertentu dari "orang-orang dalam". Informasi tersebut biasanya disebarluaskan kepada sanak saudara, teman sekolah, teman se daerah asal, dan tetangga yang diketahui sedang mencari pekerjaan, baik karena masih menganggur atau karena ingin pindah ke tempat kerja yang baru. Jalur ini sering dimanfaatkan karena dapat menekan biaya pencarian tenaga kerja baru. Lagi pula, dengan *extended family system* yang

berlaku di masyarakat banyak, mereka yang sudah bekerja memang diharapkan membantu kerabat yang sedang mencari pekerjaan. Penggunaan jalur ini perlu hati-hati, dalam arti bahwa kriteria dan persyaratan kualitatif harus dipegang teguh. Ini penting karena penggunaan jalur ini dapat menjurus ke pertimbangan *primordialisme* apabila pertimbangan objektif diabaikan.

3) Jalur Lembaga Pendidikan Formal

Lembaga-lembaga pendidikan formal merupakan salah satu sumber tenaga kerja baru yang dapat dan biasa dimanfaatkan. Pemanfaatan jalur ini penting, terutama apabila disoroti dari sudut pandang kualitatif, dalam arti bahwa para lulusan lembaga pendidikan formal dipandang telah memiliki kadar pengetahuan tertentu sesuai dengan tingkat pendidikan formal yang diselesaikannya. Pertanyaannya, apakah para lulusan lembaga pendidikan formal tertentu "siap pakai" atau "tidak" menimbulkan perdebatan yang bahkan bersifat perenial, tidak mengurangi pentingnya pemanfaatan jalur ini.

4) Jalur Kantor (Instansi) Ketenagakerjaan

Dengan nomenklatur apa pun yang digunakan, seperti departemen perburuhan atau departemen tenaga kerja atau nama lain, setiap negara memiliki instansi yang menangani masalah-masalah ketenagakerjaan secara nasional. Salah satu tugas fungsional instansi tersebut ialah menyediakan informasi tentang "bursa"

ketenagakerjaan. Artinya, instansi tersebut yang biasanya mempunyai kantor-kantor yang tersebar di seluruh wilayah kekuasaan negara, memiliki daftar lowongan kerja yang terdapat dalam berbagai jenis organisasi, di dalam dan di luar birokrasi, lengkap dengan berbagai persyaratan yang harus dipenuhi oleh para pencari kerja.

5) Jalur Balai-balai Latihan Kerja

Untuk memenuhi kebutuhan akan tenaga kerja yang terampil melaksanakan teknis dan operasional, baik pemerintah maupun masyarakat (pihak swasta) menyelenggarakan berbagai balai latihan kerja. Balai-balai tersebut dapat merupakan sumber penting bagi birokrasi yang memerlukan tenaga-tenaga teknis dan operasional tertentu, seperti tukang las, pengemudi, juru ketik, operator komputer, pemegang buku, dan masih banyak lagi. Balai-balai latihan kerja yang mempunyai reputasi baik biasanya menghasilkan tenaga-tenaga kerja "siap pakai" meskipun masih terdapat hal-hal tertentu yang harus diketahui di tempat pekerjaan, seperti jam kerja, disiplin, kebiasaan, kultur organisasi, dan lain sebagainya.

6) Jalur Organisasi Konsultan

Telah dimaklumi bahwa dalam masyarakat modern, tumbuh dan berkembangnya organisasi-organisasi yang memiliki keahlian dan menawarkan jasa-jasa perkonsultasian. Tidak sedikit organisasi konsultan yang

memiliki satuan kerja yang spesialisasinya terletak pada kemampuan membantu para pelanggannya mencari atau merekrut tenaga baru, terutama pada tingkat profesi dengan latar belakang pendidikan tinggi. Organisasi konsultan seperti itu biasanya memiliki daftar pencari kerja yang disodorkan pada pelanggannya apabila diketahui kualifikasi yang dituntut oleh pencari pekerjaan. Jalur ini sangat wajar dipertimbangkan apabila birokrasi memerlukan tenaga-tenaga profesional yang dimaksud.<sup>47</sup>

c. Penempatan

Seorang calon pegawai yang melewati masa percobaan dengan mulus diangkat sebagai pegawai tetap. Dengan status sebagai pegawai tetap, pegawai yang bersangkutan:

- 1) Menjadi anggota penuh organisasi dengan segala hak dan kewajibannya, menduduki jabatan tertentu.
- 2) Diberi tugas tertentu yang merupakan tanggungjawab utamanya.

Penempatan seseorang pada jabatan tertentu harus memperhitungkan berbagai faktor, seperti karakteristik biografikal seseorang dalam arti usia, jenis kelamin, status perkawinan, jumlah tanggungan, bakat, minat, pendidikan, pengalaman, kemampuan fisik, kemampuan intelektual, kepribadian, serta sistem nilai yang dianut.

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, Hlm. 25- 30

Analisis yang tepat mengenai faktor-faktor tersebut akan berakibat pada kesesuaian antara ciri-ciri orang yang bersangkutan dengan sifat tugas pekerjaan yang dipercayakannya. Harus disadari bahwa proses rekrutmen dan seleksi bukannya tanpa biaya, tenaga, dan waktu. Jika kesesuaian dimaksud tidak terjadi, produktivitas yang bersangkutan cenderung rendah, tingkat kemangkirannya tinggi, kepuasannya rendah. Bahkan tidak mustahil, yang bersangkutan berhenti dan mencari pekerjaan di tempat lain.

Apabila hal-hal seperti ini terjadi, apalagi pada tingkat frekuensi yang tinggi dan dalam jumlah yang besar, organisasi mengalami kerugian yang tidak kecil.<sup>48</sup>

d. Perencanaan dan Pembinaan (pengembangan) karier

Dapat dipastikan bahwa setiap karyawan, apa pun jabatan dan pekerjaannya, mendambakan kemajuan dalam meniti kariernya. Seperti dimaklumi, salah satu kebutuhan manusia ialah kesempatan untuk aktualisasi diri agar potensi yang terdapat dalam dirinya dapat dikembangkan menjadi "kekuatan" nyata.

Salah satu wahana untuk meraih kemajuan tersebut adalah perencanaan dan pengembangan karier. Dalam hubungan ini, perlu diingat bahwa pada hakikatnya setiap manajer adalah manajer sumber daya manusia. Artinya, setiap manajer berkewajiban membantu para bawahannya

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, Hlm 35

untuk merencanakan karier masing-masing karena kenyataan menunjukkan bahwa para karyawan tidak selalu menguasai teknik perencanaan kariernya.

Seandainya para bawahan mampu merencanakan sendiri pola kariernya, manajer tetap berkewajiban untuk membantu dalam pengembangan karier para bawahannya itu. Perencanaan dan pengembangan karier hanya mungkin terjadi apabila:

- 1) Terdapat kejelasan tentang semua jabatan yang terdapat dalam organisasi;
- 2) Kriteria persyaratan menduduki jabatan tertentu tertuang dalam kebijakan yang jelas;
- 3) Jelas terungkap kebijakan organisasi tentang promosi;
- 4) Penilaian kinerja setiap karyawan dilakukan secara objektif;
- 5) Ada peta masa kerja para karyawan sehingga terlihat siapa yang akan mencapai usia pensiun dan kapan

Dampak positif dari pengembangan karier bukan hanya terlihat pada penghasilan yang lebih besar, tetapi juga secara psikologis karena:

- 1) Prestasi dihargai;
- 2) Memperoleh kepercayaan memikul tanggung jawab yang lebih besar;
- 3) Terbukanya kesempatan yang lebih luas untuk aktualisasi diri;
- 4) Kekaryaan seseorang semakin diperkaya.

Dapat ditambahkan bahwa dalam berkarya, seseorang tidak hanya mendambakan penghasilan yang layak dan kontinu, tetapi juga karena kesempatan meraih kemajuan yang mendatangkan kepuasan batin. Dari segi inilah, pentingnya perencanaan dan pengembangan karier harus dilihat.<sup>49</sup>

## 2. Pengembangan Sistem Kerja

Seluruh upaya dalam pengembangan sistem kerja harus bermuara pada upaya menghilangkan pandangan negatif tentang sistem kerja yang berlaku dalam birokrasi. Pandangan negatif Bering berupa persepsi bahwa birokrasi bekerja dengan berbelit-belit (*red tape*), lamban, pendekatan yang legalistik, efisiensi yang rendah, cara kerja yang berkotak-kotak, tidak responsif terhadap perubahan dan berbagai ciri negatif lainnya.

Tidak dapat dipungkiri bahwa karena pentingnya peranan birokrasi yang sangat besar, sebagai pelaku utama dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaannya, pengembangan sistem kerja secara terprogram dan berlanjut harus dijadikan sebagai bagian integral dari keseluruhan upaya transformasi birokrasi.

Pengembangan sistem kerja harus diarahkan pada hilangnya persepsi negatif tentang birokrasi. Pengembangan sistem kerja harus didasarkan pada pendekatan kesisteman. Pendekatan kesisteman pada intinya berarti bahwa struktur apa pun yang digunakan, betapa pun beragam fungsi yang harus diselenggarakan, betapa pun berbedanya pengetahuan dan

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, Hlm 37-38

keterampilan yang spesialis dari sumber daya manusia, semua itu harus tetap terwujud dalam kesatuan langkah dan gerak. Artinya, seluruh birokrasi bergerak sebagai satu kesatuan.

Sesungguhnya, kesatuan gerak dimaksud dapat diwujudkan apabila pengembangan sistem kerja birokrasi ditujukan pada seluruh langkah yang ditempuh dalam proses administrasi negara. Pembahasan berikut dimaksudkan untuk memperjelas apa yang dimaksud Kesatuan Persepsi tentang Misi Birokrasi.

Keberadaan birokrasi dalam suatu negara ditujukan untuk tercapainya tujuan nasional negara. Biasanya, tujuan nasional tersebut sudah tertuang dalam konstitusi negara yang bersangkutan. Agar peranan yang sangat penting ini dapat dimainkan secara tepat, semua anggota birokrasi harus memiliki persepsi yang sama tentang tugas pokok yang harus diembannya. Interpretasi yang tidak seragam tentang hakikat misi tersebut akan berakibat pada persepsi yang berbeda-beda yang tidak mustahil justru menjurus pada menonjolnya kepentingan pribadi atau kelompok-kelompok tertentu dalam birokrasi. Jika hal itu terjadi, kegiatan birokrasi akan bersifat *self-serving* karena bukan lagi pengabdian kepada pemerintah, bangsa, dan negara.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, Hlm 44-45



### 3. Pengembangan Citra

Telah disinggung di atas, bahwa di masyarakat, citra birokrasi pada umumnya bersifat negatif. Meskipun demikian, dapat dinyatakan bahwa tidak ada pimpinan pemerintahan negara yang "merestui" para bawahannya mengembangkan citra negatif yang dimaksud. Nilai-nilai seperti loyalitas, kejujuran, semangat pengabdian, disiplin kerja, mendahulukan kepentingan bangsa di atas kepentingan sendiri, tidak memperhitungkan untung rugi dalam pelaksanaan tugas, kesediaan berkorban, dedikasi selalu ditekankan untuk dijunjung tinggi.

Banyak cara yang ditempuh untuk menghilangkan citra negatif tersebut dan dengan demikian diharapkan berkembangnya citra yang positif. Contohnya adalah sebagai berikut.

- a. Penekanan dalam berbagai kesempatan pada pentingnya para anggota birokrasi memegang teguh sumpah atau janji yang diucapkan ketika diangkat sebagai atau ketika diberi kepercayaan untuk menduduki jabatan tertentu. Penekanan itu dimaksudkan serius, bukan sekadar formalitas yang tanpa makna.
- b. Peningkatan kesejahteraan para pegawai beserta keluarganya. Karena harus diakui bahwa kemampuan pemerintah memberi imbalan yang tinggi kepada para pegawainya selalu terbatas, perhatian pada motivasi ekstrinsik biasanya mendapat porsi yang tidak kecil artinya.
- c. Mendorong proses demokratisasi dalam kehidupan masyarakat, antara lain dalam bentuk peningkatan

pengawasan sosial agar penyimpangan oleh para anggota birokrasi semakin berkurang.

- d. Mengurangi peranan (campur tangan) birokrasi dalam berbagai kegiatan dalam masyarakat yang semakin maju.<sup>51</sup>

## 9. Peranan Birokrasi

Peran birokrasi menentukan hitam putihnya kehidupan masyarakat dan negara. Artinya jika birokrasi baik, maka negara dan masyarakat juga akan baik, demikian juga sebaliknya. Jadi birokrasi memiliki akibat ganda yang saling bertolak belakang bagi masyarakat. Menjadi lembaga yang sangat bermanfaat atau lembaga yang (sangat) menyengsarakan.

Sebagai *sistem*, birokrasi adalah sistem kerja yang berdasar atas tata hubungan kerja sama antara jabatan-jabatan (atau pejabat-pejabat) secara *zakelijk* (langsung mengenai persoalan atau halnya), formal (tepat menurut prosedur dan peraturan yang berlaku), dan berjiwa impersonal (tidak ada sentimen, tanpa emosi atau pilih kasih, tanpa pamrih atau prasangka).

Sebagai jiwa kerja, birokrasi merupakan jiwa kerja yang kaku, seolah-olah bekerja seperti mesin, dengan disiplin kerja yang keras dan sedikit pun tidak mau menyimpang dari apa yang diperintahkan oleh atasan atau ditetapkan oleh peraturan.

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, Hlm .55

Kelemahan terbesar birokrasi ialah perilakunya atau infleksibilitasnya. Jika seseorang mempunyai urusan sedang memburu waktu, atau secara mendadak harus memperoleh sesuatu, orang tersebut tidak akan dapat berbuat apa-apa, kecuali dia bertemu langsung dengan kepalanya yang tertinggi dan dapat meyakinkan kepala tersebut dengan bukti-bukti nyata bahwa dia memang memerlukan pengecualian. Keuntungannya ilaha dengan adanya birokrasi yang kuat, seseorang dapat membuat rencana sebab birokrasi yang kuat dapat memberikan kepastian dalam banyak hal karena faktor *planning*.

Oleh karena itu, kita berani memberikan uraian mengenai birokrasi bagi pembangunan dan stabilisasi keadaan di Indonesia, dan berharap publik untuk tidak memaki-maki birokrasi. Boleh memaki-maki "red tape" atau "birokratisme" atau "kelambatan yang dibuat-buat", yang sebenarnya merupakan *miss-management*, tetapi jangan memaki-maki birokrasi. <sup>52</sup>

Negara dan masyarakat modern merupakan organisasi yang besar, demikian pula perusahaan-perusahaan besar yang merupakan salah satu ciri khas dari abad ke-20. Berdasarkan penelitian dari berbagai sarjana administrasi atau sarjana manajemen, seperti R Stewart, kondisi organisasi besar ditentukan oleh birokrasinya. Dengan kata lain, organisasi besar mana pun tanpa birokrasi yang berkualitas maka tidak akan bisa bertahan lama, birokrasi merupakan intisari dari setiap organisasi yang besar atau membesar.

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, Hlm 57

George R Terry sebagaimana dikutip oleh Muhammad (2002) mengakui bahwa di Amerika Serikat yang rakyatnya tidak senang kepada birokrasi, perkembangan tenaga tata usaha makin besar dengan kesempatan penerapan *modern science and technology* ke dalam organisasi-organisasi pemerintahan dan niaga (*business*).<sup>53</sup>

Birokrasi dalam suatu organisasi negara atau organisasi perusahaan, merupakan sistem dan organisasi insfrastruktural yang menyelenggarakan pekerjaan kertas (*paperwork, paper romslomp*) secara teratur, menurut spesialisasi, garis-garis penyaluran, dan saluran tertentu, dan berlangsung secara impersonal tidak mengenal oknum-oknum, perasaan-perasaan atau dalih-dalih orang-orang tertentu, ibarat suatu mekanisme mesin. Pusat-pusat (*central, centres*) birokrasi adalah kantor, biro, sekretariat, desk, dan sebagainya yang berhubungan satu sama lain secara tertentu.

Pekerjaan kertas (*paper work*) berkisar pada kertas atau *paper* atau *papier* (apakah namanya surat, nota formulir, arsip dokumen, sertifikat, dan sebagainya) yang memuat suatu datum atau data, formasi, dan pada dasarnya hanya bersifat enam macam *handling* yaitu: (1) menerima (*to receive, ontvangen*), (2) mencatat (*to record, to register, aantekenen, registreren*), (3) menyortir (*to classify, sorteren, classificeren, rubriceren*), (4) mengolah (*to process, verwerken, to compute, to analyse*), (5)

---

<sup>53</sup> *Ibid.*, Hlm 58

menyimpan (*store, bewaren*), dan (6) menyampaikan (*to send, to communicate, verzenden, versturen*).<sup>54</sup>

Pekerjaan kertas atau *paper work* yang merupakan bagian integral dan penting dari kehidupan manusia modern, pada hakikatnya merupakan pekerjaan surat-menyurat<sup>55</sup>, dan pada dasarnya terdiri atas:

1. Penerima yang mempunyai yuridis (hukum) amat penting, registrasi, agenderen, penomoran, dan sebagainya yang sangat penting bahkan vital, bagi proses selanjutnya;
2. Identifikasi, klasifikasi, rubrikasi, kategorisasi, indeksing, dan sebagainya;
3. Analisis, terjemahan, penyandian, interpretasi, transformasi menjadi diagram grafik, statistik, tabel, ikhtibar, vademekum, buku pintar dan sebagainya, *filing, microfiling*, konsekrvasi, dokumentasi, dan sebagainya dan penerimaan pencatatan pos biasa, segera, kilat, tercatat, telegrasi, radiografi, *telexing*, dirias kurir, dan sebagainya.

Untuk bahasa modern secara mutlak diperlukan kemahiran menulis, membaca, menikir, menghitung, dan merumus. Manusia menulis, merumus, dan membaca segala apa yang dipikirkan. Menikir berarti mencari dan mengolah data untuk menjawab segala macam pertanyaan yang berakhir dengan (1) mengetahui apa yang hendak diketahui, (2)

---

<sup>54</sup> *Ibid.*, Hlm 59

<sup>55</sup> *Ibid.*, Hlm 60

mengetahui apa yang hendak dinilai, dan (3) mengetahui apa yang hendak dibuat atau diperbuat. Menghitung adalah memikir dengan dan melalui lambang-lambang eksakta dan universal, artinya tidak terikat pada suatu orang, barang, tempat, atau waktu tertentu. Berpikir secara matematis atau eksak merupakan syarat mutlak bagi kehidupan dan masyarakat modern. Sebab, semakin modern kehidupan seseorang, semakin abstrak tata cara kehidupannya. Sebaliknya, semakin primitif, semakin miskin materiil dan spiritual, semakin konkret, ordinair, *banaal, laag bij de frond* tata cara kehidupannya, dan makin tidak memerlukan tulis-menulis apa-apa karena alam kehidupan manusia dan masyarakat demikian tidak merupakan "alam dunia pengetahuan", tetapi alam dunia dongeng, cerita, dan takhyul.

Dari uraian tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa "paper work" ketatausahaan sudah merupakan bagian mutlak atau bagian integral dari kehidupan manusia dan masyarakat modern. Harus diakui bahwa *paper work* bagi kita yang hidup dinamis, merupakan sesuatu yang *vervelend*, menjemukan, mengganggu pikiran atau ketenangan. Akan tetapi, di balik itu, *paper work* merupakan sesuatu yang tidak bisa dielakkan jika ingin maju dan tidak tertinggal zaman. Jadi, harus mencari akal dan ilmu yang dapat membantu dalam mengatasi masalah *paperwork* atau ketatausahaan. Ilmu yang paling cocok adalah ilmu kesekretarian atau ilmu perkantoran dan dapat dilanjutkan dengan ilmu komputer dan ilmu Management Information System (MIS).

Untuk mencapai tujuan di atas, kita harus mengembangkan diri sehingga secara minimal menjadi manusia birokrasi. Artinya, manusia yang kuat kerjanya berkat keahliannya di belakang meja. "Biro" atau "bureau" berarti meja atau (bisa juga) kantor. "Kراسي" berasal dari "kratein", yang berarti kuat atau kekuatan. Jadi, manusia birokrasi adalah manusia yang bisa menguasai, mengendalikan pekerjaannya atau arahnya dari belakang mejanya.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> *Ibid.*, Hlm 61-62

## **BAGIAN 5**

# **PATOLOGI BIROKRASI**

---

Pada mulanya, istilah “patologi” hanya dikenal dalam ilmu kedokteran sebagai ilmu tentang penyakit. Namun belakangan hari analogi ini dikenal dalam birokrasi, dengan makna agar birokrasi pemerintahan mampu menghadapi berbagai tantangan yang mungkin timbul, baik yang bersifat politis, ekonomi, sosio kultural dan teknologi, berbagai penyakit yang mungkin sudah dideritanya atau mengancam akan menyerangnya perlu diidentifikasi untuk kemudian dicarikan terapi pengobatan yang paling efektif. Harus diakui bahwa tidak ada birokrasi yang sama sekali bebas dari patologi birokrasi. Sebaliknya tidak ada birokrasi yang menderita “penyakit birokrasi sekaligus”<sup>57</sup>

Patologi Birokrasi (Bureaupathology) adalah himpunan dari perilaku-perilaku yang kadang-kadang disibukkan oleh para birokrat. Fitur dari patologi birokrasi digambarkan oleh Victor A Thompson dalam Yuningsi (2019) 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.

---

<sup>57</sup> Teruna, Made. (2007). *Patologi Birokrasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*. Malang: Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya



Siagian (1988) dalam Yuningsih (2019) mengatakan bahwa pentingnya patologi ialah agar diketahui berbagai jenis penyakit yang mungkin diderita oleh manusia. Analogi itulah yang berlaku pula bagi suatu birokrasi. Artinya agar seluruh birokrasi pemerintahan negara mampu menghadapi berbagai tantangan yang mungkin timbul baik bersifat politik, ekonomi, sosio-kultural dan teknologikal.

Risman K. Umar (2002) mendefinisikan bahwa patologi birokrasi adalah penyakit atau bentuk perilaku birokrasi yang menyimpang dari nilai-nilai etis, aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan perundang-undangan serta norma-norma yang berlaku dalam birokrasi. Patologi birokrasi adalah penyakit dalam birokrasi Negara yang muncul akibat perilaku para birokrat dan kondisi yang membuka kesempatan untuk itu, baik yang menyangkut politis, ekonomis, social cultural dan teknologikal.

Patologi birokrasi atau penyakit birokrasi adalah “hasil interaksi antara struktur birokrasi yang salah dan variabel-variabel lingkungan yang salah”. Patologi birokrasi muncul dikarenakan hubungan antar variabel pada struktur birokrasi yang terlalu berlebihan, seperti rantai hierarki panjang, spesialisasi, formalisasi dan kinerja birokrasi yang tidak linear.<sup>58</sup>

Kutipan Lord Acton (1972), “*Power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely*” (Kekuasaan cenderung untuk berbuat korupsi, kekuasaan yang absolut berkorupsi secara

---

<sup>58</sup> Yuningsih, Tri. (2019). *Kajian Birokrasi*. Semarang: Departemen Administrasi Publik Press. Hlm. 280

absolut pula). Namun pendapat Acton bahwa absolutism dapat menjadikan kesempatan korupsi itu lebih mudah. Hal ini tentu karena lemahnya bahkan tidak adanya kontrol dari luar. Tanpa akuntabilitas, korupsi 'berjamaah' para birokrat sulit sekali diungkap. Namun, Birokrasi Weberian yang diharapkan akan menghasilkan hal-hal yang telah tersebut di atas, ternyata tidak berjalan sebagaimana mestinya<sup>59</sup>. Sedangkan menurut Islamy (2009), birokrasi di kebanyakan negara berkembang termasuk Indonesia cenderung bersifat patrimonialistik: tidak efisien, tidak efektif (*over consuming and under producing*), tidak obyektif, anti terhadap kontrol dan kritik, tidak mengabdikan kepada kepentingan umum.<sup>60</sup>

Birokrasi dalam perkembangannya dewasa ini dipersiapkan sebagai penyelenggaraan Negara khususnya penyelenggaraan pemerintah, sehingga muncul tiga istilah yaitu: birokrat, politisi, dan akademisi. Saluran-saluran yang harus dilalui ketiga istilah ini adalah: birokrat saluran kegiatannya adalah penyelenggaraan pemerintah, sehingga aparatur pemerintah dikategorikan birokrat. Politisi salurannya adalah jabatan-jabatan politik dalam Negara yang perolehannya melalui aktivitas partai politik. Sedangkan akademisi salurannya kepada dunia pendidikan terutama kepada pendidikan tinggi. Bila merenungkan rumusan Weber bahwa birokrasi itu merupakan ciri organisasi yang berdasarkan dengan struktur, berhirarki,

---

<sup>59</sup>*Ibid.*, Hlm 272

<sup>60</sup> Islamy, M Irfan. (2009). *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara

rasionalitas, keteraturan dan lain sebagainya, maka dikotomi ketiga istilah diatas sebenarnya terhimpun dalam satu kesatuan wadah yang diistilahkan birokrasi. Berdasarkan uraian tersebut maka birokrasi merupakan wadah yang menghimpun idealisme, keinginan, pemikiran, penalaran dan lain sebagainya dari birokrat, politisi maupun akademisi yang beraneka ragam bentuk dan karakternya dalam suatu organisasi Negara.<sup>61</sup>

Para birokrat, politisi, akademisi dan bahkan seluruh lapisan masyarakat adalah komunitas manusia yang memiliki:

1. Rasionalitas yang dapat difungsikan untuk menentukan faktor-faktor yang positif dalam interaksi dan reaksi manusia dari seluruh aspek yang ada disekitarnya.
2. Kebiasaan yang sangat kejam dimana binatang yang paling buas bagi manusia dapat dipunahkan tetapi binatang tidak pernah memunahkan manusia.
3. Sifat rasionalitas dan kebuasan manusia ini dalam kehidupan birokrasi dapat dimanfaatkan dengan baik apabila pengelolaannya dan pengaturannya sesuai dengan kaidah-kaidah dan norma yang tepat.
4. Manusia dalam birokrasi dengan kodratnya memiliki kreativitas untuk pengembangan birokrasi. James R Evans mengemukakan pengertian kreativitas adalah keterampilan untuk menentukan pertalian, melihat subyek dan perspektif baru, dan membetik kombinasi-kombinasi

---

<sup>61</sup> Yuningsih, Tri. (2019). *Kajian Birokrasi*. Semarang: Departemen Administrasi Publik Press. Hlm 273

baru dari dua atau lebih konsep yang telah tercetak dalam pemikiran. Berdasarkan pandangan ini kita dapat merumuskan kreativitas birokrasi yang dapat dikatakan pertalian antara cara berpikir dengan cara bertindak setiap manusia individu dalam ikatan birokrasi sehingga menghasilkan sesuatu baik yang berkaitan dengan pemikiran atau penalaran maupun yang berkaitan dengan hasil kerja dari setiap individu yang dapat digunakan atau dimanfaatkan untuk pertumbuhan atau perkembangan birokrasi dan kesejahteraan anggota birokrasi.

5. Pengembangan birokrasi pada masa periode tertentu senantiasa mengalami perubahan secara fluktuatif, tidak ada sesuatu perubahan yang terjadi dalam sebuah birokrasi yang selalu mengarah kepada perubahan secara positif, misalnya selalu memperoleh keuntungan dalam berusaha atau senantiasa memperoleh kemudahan dalam penyelesaian sesuatu kegiatan. Tetapi kondisi negative, misalnya mengalami kerugian, menghadapi permasalahan dalam pelaksanaan suatu kegiatan. Hal ini karena aktivitas birokrasi banyak dipengaruhi oleh kondisi politik yang sedang bereaksi untuk mendapatkan suatu kekuasaan yang diistilahkan dengan otoritas. Bila kita mengidentifikasi otoritas dalam suatu birokrasi kita dapat kemukakan argumentasi sebagai bahan penghayatan sebagai berikut: Otoritas kharismatik, otoritas tradisional, otoritas legal.

6. Kekuasaan dan kewenangan manusia yang terkait dalam sebuah birokrasi memiliki tingkatan yang berbeda-beda, semakin tinggi posisi seseorang maka kekuasaan dan kewenangan semakin besar, tetapi penyelesaian dalam berbagai aktivitas semakin kecil. Demikian pula sebaliknya bila posisi seseorang semakin rendah, semakin kecil pula kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki, tetapi semakin besar tanggung jawab penyelesaian aktivitas. Fenomena ini dalam birokrasi mendorong manusia untuk berusaha menciptakan kemampuan untuk dapat merebut kekuasaan dan kewenangan yang lebih tinggi.
7. Perebutan kekuasaan dan kewenangan yang tidak didasarkan pada profesionalisme, rasionalisme, dan moralitas merupakan suatu penyakit atau patologi dalam birokrasi.<sup>62</sup>

Dalam paradigma *Actionian* dinyatakan *power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely* (Kekuasaan cenderung korup, tapi kekuasaan yang absolut pasti korup) secara implisit juga menjelaskan birokrasi dalam hubungannya dengan kekuasaan akan mempunyai kecenderungan untuk menyelewengkan wewenangnya (Ismail, 2009)<sup>63</sup>.

Perilaku birokrasi pemerintahan selaku instrumen penyelenggara organisasi pemerintahan yang berdasarkan

---

<sup>62</sup> *Ibid.*, Hlm. 273-275

<sup>63</sup> Ismail, H.M. (2009). *Politisi Birokrasi*. Malang: Ash-Shiddiqy Press.

sistem nilai dan aturan, struktur, fungsi, proses dan kinerja birokrasi pemerintahan untuk mencapai tujuan pemerintahan negara. Perilaku birokrasi pemerintahan sangat dipengaruhi oleh faktor internal dan eksternal individu, organisasi dan lingkungan strategis, sehingga dalam menjalankan fungsi dan proses pemerintahan senantiasa adaptasi dan responsif terhadap perubahan lingkungan yang berdampak terhadap organisasi pemerintahan.

Pentingnya adaptasi terhadap perubahan lingkungan strategis bertujuan untuk menyikapi dan menyesuaikan serta menseleksi nilai – nilai perubahan internal dan eksternal yang kondusif bagi pengembangan birokrasi organisasi pemerintahan (*Development Organization*). Apabila birokrasi pemerintahan kurang responsif terhadap tuntutan dan perubahan baik bersumber secara internal maupun eksternal organisasi disertai dengan adanya red tipe dalam birokrasi maka akan menimbulkan suburnya patologi birokrasi pemerintahan.

Menurut SP Siagian (bahwa birokrasi pemerintahan negara mampu menghadapi berbagai tantangan yang timbul baik yang bersifat politis, ekonomi, sosio-kultural dan teknologikal terhadap berbagai penyakit birokrasi, karena tidak ada sama sekali terbebas dari patologi birokrasi pemerintahan dan tidak terdapat birokrasi menderita patologi birokrasi yang sekaligus. Menurutnya patologi birokrasi dapat dikategorikan pada lima kelompok yaitu:

1. Patologi birokrasi timbul karena persepsi dan gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi seperti contohnya penyalahgunaan wewenang dan jabatan, prasangka, menerima sogok, status quo, nepotisme, paranoid, patronase, enggan mendelegasikan, xenophobia, sikap bermewahan, tidak mau dan takut berubah dan menerima resiko, sombong, orientasi kekuasaan, intimidasi dan menyalahgunakan kekuasaan orang lain dan lain sebagainya.
2. Patologi birokrasi timbul karena kurang atau rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional seperti: tidak mampu menjabarkan kebijakan pimpinan, ketidaktelitian, rasa puas diri, bertindak tanpa pikir, kebingungan, tindakan *counterproductive*, tidak mau berkembang, belajar cermat, teratur dan stagnasi dsb.
3. Patologi birokrasi timbul karena tindakan para anggota birokrasi yang melanggar norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku seperti: penggemukan anggaran, tidak jujur, korupsi, kriminal, sabotase, pencurian dsb.
4. Patologi birokrasi yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrasi yang bersifat disfungsional seperti bertindak kesewenangan, sok sibuk, paksaan, konspirasi atau persekongkolan, kualitas rendah, diskriminasi, tidak etis, dramatisasi, kerja yang legalistik, tidak disiplin, inersia, kaku, kepentingan sendiri, *sycomancy* (sikap

memuaskan atasan), pemborosan, tidak transparansi, tokenism (tidak sepenuh hati), kinerja rendah, nepotism, red type dsb.

5. Patologi birokrasi karena situasional internal dalam berbagai instansi di lingkungan pemerintahan seperti tujuan dan sasaran tidak tepat, eksploitasi, kewajiban sebagai beban, ekstrusi atau pemerasan, motivasi rendah, rendahnya kondisi kerja, tidak ada indikator kerja, miskomunikasi, pegawai berlebihan, pilih kasih, perubahan mendadak dsb.<sup>64</sup>

Birokrasi pemerintahan senantiasa menghadapi berbagai tantangan dan masalah yang bersumber dari internal dan eksternal organisasi pemerintahan yang berdampak suburnya penyakit birokrasi mulai dari fenomena dan masalah pelanggaran disiplin kerja, penyalahgunaan wewenang, nepotisme sampai pada korupsi yang dilakukan individu maupun kelompok birokrasi yang mengarah pada kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN) dapat dikategorikan "*bureaucracy fatalism*". Bahkan menurut pakar administrasi pembangunan bernama F. W. Rigs dalam "perbandingan administrasi pembangunan pada negara berkembang" bahwa gejala birokrasi pemerintahan ditandai dengan: *nepotisme, corruption, formalisme, lack consciousness dan primordialisme*.

---

<sup>64</sup> Siagian, SP. (1994). *Patologi Birokrasi (analisis, identifikasi, dan terapi nya)*. Jakarta: Ghalia Indonesia. Hlm 35



Kualitas birokrasi pemerintahan yang tidak mampu melaksanakan fungsi kebijakan, pembangunan, pemberdayaan dan pelayanan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pada negara berkembang termasuk di kita, akibat adanya birokrasi pemerintahan korup, tidak efisien dan akuntabel serta sensitif berdampak terpuruknya bangsa ini. Patologi birokrasi pemerintahan yang *cronism* berdampak pada “*anthypathy, turbulence, and crysis legitimacy*” terhadap keberadaan dan keberlangsungan birokrasi pemerintahan dalam melaksanakan fungsi dan proses pemerintahan dalam mensejahterakan masyarakatnya.

Ruang lingkup patologi birokrasi dapat dipetakan dalam dua konsep besar yaitu:

1. *Dysfunctions of bureaucracy*, yakni berkaitan dengan struktur, aturan, dan prosedur atau berkaitan dengan karakteristik birokrasi atau 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, mis informasi, tidak peduli dan bias, atau erat kaitannya dengan kualitas sumber daya manusianya atau birokrat yang ada di dalam birokrasi<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Setia. Nawawi, **Ismail, 2009**. Perilaku Administrasi, Kajian Paradigma, Konsep, Teori dan Pengantar Praktik. Surabaya: ITS Press

Jenis Patologi Birokrasi dapat dijumpai, antara lain:

1. Penyalahgunaan wewenang dan tanggung jawab;
2. Pengaburan masalah;
3. Indikasi korupsi, kolusi dan nepotisme;
4. Indikasi mempertahankan status quo;
5. *Empire building* (membina kerajaan);
6. Ketakutan pada perubahan, inovasi dan resiko;
7. Ketidakpedulian pada kritik dan saran;
8. Takut mengambil keputusan;
9. Kurangnya kreativitas dan eksperimentasi;
10. Kredibilitas yang rendah, kurang visi yang imajinatif;
11. Minimnya pengetahuan dan keterampilan, dll.<sup>66</sup>

Bentuk patologi birokrasi yang ditinjau dari perspektif perilaku birokrasi merefleksikan bahwa birokrasi sebagai pemilik kewenangan menyelenggarakan pemerintahan tentu memiliki kekuasaan “relatif” yang sangat rentan terhadap dorongan untuk melakukan hal-hal yang menguntungkan diri dan kelompoknya yang diformulasikan atau diwujudkan dalam berbagai perilaku yang buruk.

Suatu perilaku dikatakan baik, bila secara universal semua orang bersepakat mengakui suatu perbuatan yang menunjukkan tingkah laku seseorang memang baik, sedangkan sebaliknya suatu perilaku dikata-kan buruk, bila secara universal semua orang bersepakat menyatakan bahwa tingkah laku seseorang itu buruk. Karena hakikatnya hanya dua jenis perilaku

---

<sup>66</sup> Yuningsih, Tri. (2019). *Kajian Birokrasi*. Semarang: Departemen Administrasi Publik Press. Hlm 278

yang ada dalam diri manusia, yaitu perilaku baik dan perilaku buruk, yang kesemuanya itu tergantung dari manusianya sendiri. Dikaitkan dengan patologi birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam perspektif perilaku, maka yang dijadikan indikator adalah berbagai perilaku buruk dari birokrasi itu sendiri.

Macam-macam Patologi Birokrasi yang meliputi:

1. Paternalistik, yaitu atasan bagaikan seorang raja yang wajib dipatuhi dan dihormati, diperlakukan spesial, tidak ada kontrol secara ketat, dan pegawai bawahan tidak memiliki tekad untuk mengkritik apa saja yang telah dilakukan atasan. Hal tersebut menjadikan pelayanan publik kurang maksimal dikarenakan sikap bawahan yang terlalu berlebihan terhadap atasan sehingga birokrasi cenderung mengabaikan apa yang menjadi kepentingan masyarakat sebagai warga negara yang wajib menerima layanan sebaik mungkin;
2. Pembengkakan anggaran, terdapat beberapa alasan mengapa hal ini sering terjadi yaitu: semakin besar anggaran yang dialokasikan untuk kegiatan semakin besar pula peluang untuk *mark-up* anggaran, tidak adanya kejelasan antara biaya dan pendapatan dalam birokrasi publik, terdapatnya tradisi memotong anggaran yang diajukan pada proses perencanaan anggaran sehingga memunculkan inisiatif pada orang yang mengajukan anggaran untuk melebih-lebihkan anggaran, dan kecenderungan birokrasi mengalokasikan anggaran atas dasar input. Pembengkakan anggaran akan semakin meluas ketika kekuatan *civil society* lemah dalam mengontrol pemerintah;

3. Prosedur yang berlebihan akan mengakibatkan pelayanan menjadi berbelit-belit dan kurang menguntungkan bagi masyarakat ketika dalam keadaan mendesak.
4. Pembengkakan birokrasi, dapat dilakukan dengan menambah jumlah struktur pada birokrasi dengan alasan untuk meringankan beban kerja dan lain-lain yang sebenarnya struktur tersebut tidak terlalu diperlukan keberadaannya. Akibatnya banyak dana APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) yang dikeluarkan oleh pemerintah yang secara tidak langsung dapat merugikan Negara. Sehingga anggaran menjadi kurang tepat sasaran.
5. Fragmentasi birokrasi, banyaknya kementerian baru yang dibuat oleh pemerintah lebih sering tidak didasarkan pada suatu kebutuhan untuk merespon kepentingan masyarakat agar lebih terwadahi tetapi lebih kepada motif tertentu.<sup>67</sup>

Adapun beberapa jenis penyakit birokrasi yang sudah sangat dikenal dan dirasakan masyarakat yaitu ketika setiap mengurus sesuatu dikantor pemerintah, pengurusannya berbelit-belit, membutuhkan waktu yang lama dan biaya yang besar, pelayanannya kurang ramah, terjadinya praktek kolusi, korupsi dan nepotisme dan lain-lain. Sedangkan penyakit birokrasi yang lebih sistemik banyak sebutan yang diberikan terhadapnya yaitu antara lain; politisasi birokrasi, otoritarian birokrasi, birokrasi katabelece.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> *Ibid.*, Hlm 281-282

<sup>68</sup> Istianto, Bambang. (2011). *Demokratisasi Birokrasi*. Jakarta: Mitra Wacana Media. Hlm 143

Istilah patologi lazim digunakan dalam wacana akademis di lingkungan administrasi publik untuk menjelaskan berbagai praktik penyimpangan dalam birokrasi, seperti; paternalisme, pembengkakan anggaran, prosedur yang berlebihan, fragmentasi birokrasi, dan pembengkakan birokrasi.<sup>69</sup> Untuk keperluan teoritik, maka dimensi-dimensi patologis yang disebutkan terakhir akan diuraikan secara singkat seperti berikut.

### 1. Birokrasi Paternalistik

Perilaku birokrasi paternalistik adalah hasil dari proses interaksi yang intensif antara struktur birokrasi yang hierarkis dan budaya paternalistik yang berkembang dalam masyarakat. Struktur birokrasi yang hierarkis cenderung membuat pejabat bawahan menjadi sangat tergantung pada atasannya. Ketergantungan itu kemudian mendorong mereka untuk memperlakukan atasan secara berlebihan dengan menunjukkan loyalitas dan pengabdian yang sangat tinggi kepada pimpinan dan mengabaikan perhatiannya kepada para pengguna layanan yang seharusnya menjadi perhatian utama.<sup>70</sup>

Struktur birokrasi yang hierarkis mendorong pejabat bawahan untuk menunjukkan loyalitas dan penghormatan kepada atasan secara berlebihan, karena seorang pejabat bawahan hanya memiliki satu atasan. Pejabat atasan memiliki peran yang penting dalam pengembangan karier pegawai,

---

<sup>69</sup> Dwiyanto, Agus. 2011. *Manajemen Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press. Hlm. 59

<sup>70</sup> Mulder (1985) dalam Yuningsih, Tri. (2019). *Kajian Birokrasi*. Semarang: Departemen Administrasi Publik Press. Hlm 286

karena informasi mengenai kinerja pegawai sangat ditentukan oleh atasannya. Bahkan penilaian kinerja pegawai itu dilakukan oleh atasan langsung. Informasi mengenai kinerja pegawai atau pejabat itu kemudian diteruskan oleh atasan langsung kepada pejabat atasan yang lebih tinggi.

Peranan atasan langsung dalam penilaian kinerja menjadi sangat penting sehingga wajar apabila para pejabat birokrasi cenderung memperlakukan atasannya secara berlebihan. Mereka cenderung menunjukkan perilaku ABS, yaitu memberikan laporan yang baik dan menyenangkan atasan dengan menciptakan distorsi informasi. Akibatnya, para pejabat atasan seringkali menjadi kurang memahami realitas masalah yang dihadapi oleh masyarakat.

Berbagai persoalan yang dikeluhkan oleh pengguna layanan tidak tersampaikan pada pejabat atasan, namun tidak diatasi sendiri oleh petugas pelayanan karena mereka tidak memiliki kewenangan yang memadai untuk meresponsnya. Mereka beranggapan bahwa menyampaikan persoalan yang terkait dengan pelaksanaan tugasnya dapat menciptakan penilaian buruk dari pejabat atasan terhadap kinerja mereka. Akibatnya responsivitas birokrasi dan pejabatnya terhadap dinamika lingkungannya menjadi sangat rendah.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Yuningsih, Tri. (2019). *Kajian Birokrasi*. Semarang: Departemen Administrasi Publik Press. Hlm 286-287

## 2. Prosedur yang Berlebihan

Prosedur yang berlebihan merupakan bentuk penyakit birokrasi publik yang menonjol di berbagai instansi pelayanan publik di Indonesia. Birokrasi publik bukan hanya mengembangkan prosedur yang rigid dan kompleks, tetapi juga mengembangkan ketaatan terhadap prosedur secara berlebihan. Dalam birokrasi publik, prosedur bukan lagi sebagai fasilitas yang dibuat untuk membantu penyelenggaraan layanan tetapi sudah menjadi seperti berhala yang harus ditaati oleh para pejabat birokrasi dalam kondisi apapun. Bahkan prosedur sudah menjadi tujuan birokrasi itu sendiri dan menggusur tujuan yang semestinya, yaitu melayani publik secara professional dan bermartabat. Apapun penyebabnya, pelanggaran terhadap prosedur selalu dianggap sebagai penyimpangan dan karena itu pelanggannya harus diberi sanksi.

Dalam birokrasi Weberian pengembangan prosedur yang rinci dan tertulis dilakukan untuk menciptakan kepastian pelayanan. Prosedur tertulis yang jelas dan rinci sebenarnya diperlukan oleh pejabat birokrasi sebagai penyelenggara layanan ataupun oleh para pengguna layanan. Para pejabat birokrasi memerlukan prosedur yang rinci dan tertulis karena dengan prosedur seperti itu mereka terhindar dari keharusan mengambil keputusan. Keberadaan prosedur pelayanan sangat membantu mereka dalam menentukan tindakan yang harus dilakukan untuk merespon berbagai persoalan yang muncul dalam penyelenggaraan layanan. Risiko melakukan kesalahan

dalam mengambil keputusan bias dihindari dengan adanya prosedur pelayanan yang tertulis dan rinci.

Prosedur yang tertulis dan rinci juga menguntungkan bagi para pengguna layanan, karena mereka dapat lebih mudah memahami hak dan kewajibannya dalam mengakses pelayanan. Mereka juga menjadi semakin mudah mengetahui apakah hak-haknya sebagai warga negara dilanggar oleh para pejabat birokrasi atau tidak pada saat mereka mengakses pelayanan publik. Para pengguna layanan juga menjadi lebih mudah untuk turut serta mengontrol proses penyelenggaraan layanan publik. Tanpa prosedur yang jelas dan rinci maka sangat sulit bagi para pengguna layanan untuk memahami hak dan kewajibannya ataupun menjalankan peran kontrol terhadap proses penyelenggaraan layanan publik. Oleh karena itu, prosedur yang rinci dan tertulis sebenarnya diperlukan oleh pejabat birokrasi dan pengguna layanan. Tidaklah mengherankan jika prosedur kemudian berkembang semakin banyak sehingga menjadikan birokrasi mengalami *over regulation* yang juga merupakan salah satu penyakit birokrasi.

### 3. Pembengkakan Birokrasi

Mengamati sejarah perkembangan berbagai birokrasi pemerintah di Indonesia dengan mudah dapat dilihat perkembangan sejumlah birokrasi yang semula dibentuk dengan misi yang jelas dan struktur yang ramping, tetapi dalam waktu singkat birokrasi tersebut sudah berubah menjadi kerajaan birokrasi yang besar. Kecenderungan seperti ini sebenarnya



bukan hanya terjadi di Indonesia, tetapi juga terjadi di negara-negara lainnya. Fenomena ini lazim terjadi karena memang ada kecenderungan dari internal birokrasi untuk mengembangkan diri seiring dengan kegiatan untuk memperbesar kekuasaan dan anggaran.<sup>72</sup>

Menurut Dwiyanto (2011:97) terdapat dua cara yang biasanya ditempuh untuk membengkakkan birokrasi. Cara pertama dilakukan dengan memperluas misi birokrasi. Pada saat pemerintah membentuk satuan birokrasi tertentu biasanya pemerintah memiliki gambaran yang jelas mengenai misi yang akan diemban oleh satuan birokrasi itu. Misi itu juga yang menjadi alasan dibentuknya sebuah atau beberapa satuan birokrasi. Namun, setelah terbentuk, para pejabat di birokrasi itu untuk selanjutnya cenderung memperluas misi birokrasi. Alasan utama yang mendorong mereka memperluas misi birokrasi tidak lain adalah keinginan para pejabat itu untuk dapat mengakses kekuasaan dan anggaran yang lebih besar.<sup>73</sup>

Cara kedua untuk membengkakkan birokrasi adalah dengan melakukan kegiatan di luar misinya. Tindakan seperti ini banyak sekali dilakukan oleh satuan-satuan birokrasi, baik di pemerintah pusat maupun daerah. Munculnya inisiatif untuk membengkakkan birokrasi juga disebabkan oleh cara pengalokasian anggaran yang berorientasi pada input. Karena alokasi anggaran didasarkan pada input, maka birokrasi dan

---

<sup>72</sup> *Ibid.*, Hlm 287-289

<sup>73</sup> Dwiyanto, Agus. 2011. *Manajemen Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press. Hlm. 97

para pejabatnya yang ingin memperoleh anggaran besar cenderung memperbesar input. Cara termudah untuk memperbesar input adalah dengan menciptakan banyak kegiatan.<sup>74</sup>

#### 4. Fragmentasi Birokrasi

Fragmentasi adalah pengkotak-kotakan birokrasi ke dalam sejumlah satuan yang masing-masing memiliki peran tertentu. Fragmentasi birokrasi memiliki beberapa interpretasi. Fragmentasi birokrasi dapat menunjukkan derajat spesialisasi dalam birokrasi. Dalam konteks ini pembentukan satuan-satuan birokrasi didorong oleh keinginan untuk mengembangkan birokrasi yang mampu merespons permasalahan publik yang cenderung semakin kompleks.

Namun, fragmentasi birokrasi yang tinggi juga dapat disebabkan oleh sejumlah motif lainnya. Pemerintah mengembangkan satuan birokrasi dalam jumlah banyak bias saja bukan karena keinginan pemerintah untuk merespon kebutuhan dan aspirasi masyarakat secara efisien dan efektif, melainkan karena adanya tujuan tertentu.

Salah satu faktor penyebab timbulnya penyakit birokrasi yang paling dominan menurut penulis adalah disebabkan rendahnya akhlak aparatur. Satu contoh kasus korupsi misalnya, pada umumnya tidak dilakukan oleh rendahnya akhlak aparatur, suatu contoh kasus korupsi misalnya, pada umumnya tidak

---

<sup>74</sup> Yuningsih, Tri. (2019). *Kajian Birokrasi*. Semarang: Departemen Administrasi Publik Press. Hlm 290

dilakukan oleh karena pengetahuan yang rendah, tapi justru dilakukan oleh aparatur berpendidikan yang tidak rendah. Rendahnya moralitas pegawai menunjukkan rendahnya atau tidak dipergunakannya norma-norma etika sebagai acuan dalam berpikir, bertindak dan berperilaku dalam pelaksanaan tugas pekerjaan di bidangnya.

Moralitas merupakan suatu dorongan dari untuk melakukan suatu sistem atau etika, sehingga semakin tinggi kadar moralitas seseorang semakin kuat pada dorongan melaksanakan nilai-nilai etika dalam kehidupan sehari-harinya. Demikian pula sebaliknya kadar moralitas yang rendah, maka dorongan penerapan nilai-nilai etika semakin rendah pula.<sup>75</sup>

Birokrasi diharapkan dapat mewujudkan suatu tata pemerintahan yang mampu menumbuhkan kepercayaan publik, karena bagaimana pun pada akhirnya pelayanan publik produk dari suatu pemerintahan adalah terciptanya kepercayaan publik. Birokrasi tidak hanya sekedar melaksanakan kekuasaan, tetapi juga memiliki tujuan moral, sebuah birokrasi yang menghargai hak-hak masyarakat.

Proses patologi birokrasi yang akut di Indonesia ini bukan sesuatu yang datang tiba-tiba, tetapi terpelihara sejak lama. Birokrasi sudah terbiasa menjadi simbol kemakmuran dan kerajaan bagi aparatnya untuk mendapat pelayanan dari masyarakat. Kultur *pangreh praja* (rakyat mengabdikan pada pemerintah/raja) ada di birokrasi zaman kerajaan-kerajaan di

---

<sup>75</sup> *Ibid.*, Hlm 290-291

Nusantara, dan birokrasi yang diciptakan untuk melayani penguasa terjadi di zaman penjajahan.

Membangun sistem kontrol dan akuntabilitas publik menjadi signifikan dalam memerangi patologi birokrasi. Sebagai “eksekutor” kekuasaan birokrasi sangat mudah tergoda untuk melakukan *abuse of power*. Dalam penelitian Teruna (2007) dinyatakan bahwa salah satu ruang yang rentan terhadap patologi birokrasi berkenaan dengan proses pembangunan, khususnya penjabaran program ke dalam proyek-proyek pembangunan atau dikenal dengan istilah pengadaan barang dan jasa, seperti: tindakan *mark up*, penggelapan, manipulasi, suap, penyunatan dan sebagainya.

Selanjutnya pengelompokan patologi birokrasi dibagi ke dalam 5 (lima) kategori, yaitu:

- 1) Patologi yang timbul karena persepsi dan gaya manajerial para pejabat dilingkungan birokrasi, seperti: penyalahgunaan wewenang dan jabatan; persepsi atas dasar prasangka; mengaburkan masalah; menerima sogok, pertentangan kepentingan; cenderung mempertahankan *status quo*, *empire building*; bermewah-mewah; pilih kasih; takut pada perubahan, inovasi, dan resiko; penipuan; sikap sombong; ketidakpedulian pada kritik dan saran; tidak mau bertindak; takut mengambil keputusan; sifat menyalahkan orang lain; tidak adil; intimidasi; kurang komitmen; kurang koordinasi; kurang kreativitas; kredibilitas terendah; kurangnya visi yang imajinatif; kedengkian; nepotisme;

tindakan tidak rasional; bertindak diluar wewenang; paranoid; patronase; keengganan mendelegasikan; ritualisme keengganan pikul tanggung jawab; dan xenophobia.

- 2) Patologi yang disebabkan karena kurangnya atau rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional, seperti: ketidakmampuan menjabarkan kebijaksanaan pimpinan, ketidakteelitian; rasa puas diri; bertindak tanpa berpikir; kebingungan; tindakan yang tidak produktif; tidak adanya kemampuan berkembang; mutu hasil pekerjaan yang rendah; kedangkalan; ketidakmampuan belajar; ketidaktepatan tindakan,; inkompetensi; ketidakcekan; ketidakteraturan melakukan tindakan yang tidak-relevan; sikap ragu-ragu; kurangnya imajinasi; kurangnya prakarsa; kemampuan rendah; bekerja tidak produktif; ketidakrapian; dan stagnasi.
- 3) Patologi yang timbul karena tindakan para anggota birokrasi yang melanggar norma-norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, seperti: penggemukan biaya; menerima sogok; ketidakjujuran; korupsi; tindakan kriminal; penipuan; kleptokrasi; kontak fiktif; sabotase, tata buku tidak benar; dan pencurian.
- 4) Patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrat yang bersifat disfungsi atau negatif, seperti: bertindak sewenang-wenang; pura-pura sibuk; paksaan; konspirasi; sikap takut; penurunan mutu; tidak sopan; diskriminasi; dramatisasi; sulit dijangkau; sikap tidak acuh; tidak disiplin;

kaku; tidak berperikemanusiaan; tidak peka; tidak sopan; tidak peduli tindak; salah tindak; semangat yang salah tempat; negativism; melalaikan tugas; tanggungjawab rendah; lesu darah; paparazzi; melaksanakan kegiatan yang tidak relevan; utamakan kepentingan sendiri; suboptimal; imperatif wilayah kekuasaan; tidak profesional; sikap tidak wajar; melampaui wewenang; vested interest; dan pemborosan.

- 5) Patologi yang merupakan akibat situasi internal dalam berbagai instansi dalam lingkungan pemerintahan, seperti: penempatan tujuan dan sasaran yang tidak tepat; kewajiban sosial sebagai beban; eksploitasi; tidak tanggap; pengangguran terselubung; motivasi yang tidak tepat; imbalan yang tidak memadai; kondisi kerja yang kurang memadai; pekerjaan tidak kompatibel; tidak adanya indikator kinerja; miskomunikasi; mis informasi; beban kerja yang terlalu berat; terlalu banyak pegawai; sistem pilih kasih; sasaran yang tidak jelas; kondisi kerja yang tidak nyaman; sarana dan prasarana yang tidak tepat; dan perubahan sikap yang mendadak.<sup>76</sup>

### **Pemecahan Masalah Patologi Birokrasi**

Banyaknya penyakit yang melekat pada birokrasi, maka dari itu diperlukan adanya suatu penanggulangan untuk memperbaiki birokrasi agar lebih baik, cepat tanggap dan mampu merespon

---

<sup>76</sup> Siagian, Sondang P. (1994). *Patologi Birokrasi: Analisis, identifikasi, dan Terapinya*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

apa yang menjadi kepentingan masyarakat. Beberapa hal yang perlu dilakukan dalam rangka mengatasi birokrasi atau bahasa lainnya menyembuhkan penyakit-penyakit kronis yang melekat pada birokrasi yaitu, mengembangkan kebijakan pembangunan birokrasi yang holistik (menyeluruh) agar mampu menyentuh semua dimensi baik itu sistem, struktur, budaya, dan perilaku birokrasi; mengembangkan sistem politik yang demokratis dan mampu mengontrol jalannya pemerintahan dengan maksud agar pemerintah lebih transparan, tanggung jawab terhadap apa yang mereka lakukan dan masyarakat dengan mudah mengakses informasi publik; mengembangkan birokrasi berbasis teknologi informasi dan komunikasi seperti, *e-government*, *e-procurement* untuk mempermudah interaksi antara masyarakat dengan para pemberi layanan. Akan tetapi sistem berbasis teknologi tersebut tetap perlu di *monitoring* dan dikawal terkait dengan pengimplementasiannya guna meminimalisir terjadinya kecurangan yang dilakukan birokrasi.

Berikut alternatif pemecahan masalah patologi di tubuh birokrasi dalam membangun pelayanan publik yang efisien, responsif, dan akuntabel dan transparan perlu ditetapkan kebijakan yang menjadi pedoman perilaku aparat birokrasi pemerintah sebagai berikut:

1. Dalam hubungan dengan berpola patron klien tidak memiliki standar pelayanan yang jelas/pasti, tidak kreatif. Perlu membuat peraturan Undang-Undang pelayanan publik yang memihak pada rakyat.

2. Dalam hubungan dengan struktur yang gemuk, kinerja berbelit-belit, perlu dilakukan restrukturisasi brokrasi pelayanan publik.
3. Untuk mengatasi Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme selain hal diatas diharapkan pemerintah menetapkan perundangan dibidang informatika (IT) sebagai bagian pengembangan dan pemanfaatan e-Government agar penyelenggaraan pelayanan publik terdapat transparansi dan saling kontrol.
4. Setiap daerah provinsi dan kabupaten dituntut membuat Perda yang jelas mengatur secara seimbang hak dan kewajiban dari penyelenggara dan pengguna pelayanan publik.
5. Setiap daerah diperlukan lembaga Ombudsman. Lembaga ini bisa berfungsi ingin mendudukan warga pada pelayanan yang prima. Ombudsman harus diberikan kewenangan yang memadai untuk melakukan investigasi dan mencari penyelesaian yang adil terhadap perselisihan antara pengguna jasa dan penyelenggara dalam proses pelayanan publik.
6. Peran kualitas sumber daya aparatur sangat mempengaruhi kualitas pelayanan, untuk itu kemampuan kognitif yang bersumber dari intelegensi dan pengalaman, skill atau ketrampilan, yang didukung oleh sikap (attitude) merupakan faktor yang dapat digunakan untuk memecahkan masalah patologi atau penyakit birokrasi yang berhubungan dengan pelayanan publik. Untuk itu pelatihan diharapkan mampu menjadi program yang berkelanjutan agar sumber daya



aparatur memiliki kecerdasan intelektual, emosional dan spiritual sebagai landasan dalam pelayanan publik.<sup>77</sup>

Pengembangan sumber daya aparatur bukanlah satu-satunya cara untuk keluar dari kemelut birokrasi. Tetapi sebagai sebuah usaha tentu ada hasilnya, keseluruhan pembinaan kualitas birokrasi atau aparatur pemerintah setidaknya ada setitik pencerahan, namun harus tetap ditingkatkan secara terus menerus agar dapat diciptakan sosok birokrasi atau aparatur yang profesional dan berkarakter. Dengan usaha-usaha yang seperti telah disampaikan pada pembahasan diatas diharapkan dapat mewujudkan *Good Governance*. Meningkatkan profesionalisme birokrasi melalui perubahan paradigma, perilaku dan orientasi pelayanan kepada publik.<sup>78</sup>

*Good governance* diartikan “kepemerintahan yang baik”. Secara konseptual pengertian “baik” mengandung dua pemahaman. *Pertama*, nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan nasional, kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. *Kedua*, aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Yuningsih, Tri. (2019). *Kajian Birokrasi*. Semarang: Departemen Administrasi Publik Press. Hlm 283-285

<sup>78</sup> *Ibid.*, Hlm 285-286

<sup>79</sup> Sjamsuddin, Sjamsiar. (2007). “*Good Governance*” *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*. Vol. V-III. Malang: Yayasan Pembangunan Nasional

Konsep “kepemerintahan yang baik” berorientasi pada dua hal, yaitu: *Pertama*, orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional. Hal ini mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dengan elemen-elemen konstituen atau pemilihnya, seperti: legitimasi, akuntabilitas, otonomi dan devolusi kekuasaan kepada daerah, serta ada-nya jaminan berjalannya mekanisme kontrol oleh masyarakat. *Kedua*, pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien melakukan upaya pencapaian tujuan nasional. Hal ini sangat bergantung pada sejauh mana pemerintah mempunyai kompetensi, dan sejauh mana struktur serta mekanisme politik dan administrasi berfungsi secara efektif dan efisien.

Dalam konteks *good governance* sebagai penyelenggaraan pemerintahan perlu ada unsur-unsur yang dilibatkan. Unsur utama yang dilibatkan dalam penyelenggaraan pemerintahan menurut UNDP terdiri atas tiga macam, yaitu *the state, the private sector, dan civil society organization*<sup>80</sup>

### ***The Statte***

Diantara tugas terpenting negara pada masa depan yang diciptakan oleh lingkungan politik adalah mewujudkan pembangunan manusia yang berkelanjutan dengan meredefinisi peran pemerintahan dalam mengintegrasikan sosial, ekonomi, melindungi lingkungan, melindungi kerentanan dalam

---

<sup>80</sup> Widodo dalam Ismail, H.M. (2009). *Politisasi Birokrasi*. Malang: Ash-Siddiqy Press

masyarakat, menciptakan komitmen politik mengenai restrukturisasi ekonomi, sosial dan politik, menyediakan infrastruktur, desentralisasi dan demokratisasi pemerintah, memperkuat finansial dan kapasitas administratif pemerintah lokal, kota, dan metropolitan.

Institusi pemerintah akan memiliki peran penting dalam melindungi lingkungan, memelihara harmonisasi sosial, ketertiban dan keamanan, stabilitas kondisi makro ekonomi, meningkatkan penerimaan keuangan dan menyediakan pelayanan publik dan infrastruktur yang esensial, memelihara standar keselamatan dan kesehatan masyarakat dengan biaya yang dapat dijangkau, mengatur aktivitas ekonomi yang bersifat *natural monopolies* atau yang dapat mempengaruhi kesejahteraan umum bagi warga negara. Institusi pemerintah juga perlu memberdayakan rakyat. Mereka diharapkan memberikan layanan untuk menyediakan kesempatan yang sama dan menjamin inklusifitas sosial, ekonomi, dan politik. Pemberdayaan hanya dapat terjadi dalam suatu lingkungan institusi yang kondusif yang terdiri atas sistem fungsi legislasi dan proses pemilihan yang tepat, legal, dan yudisial.

### ***The Private Sector***

Sektor swasta jelas telah memainkan peran penting dalam pembangunan dengan menggunakan pendekatan pasar. Pendekatan pasar untuk pembangunan ekonomi berkaitan dengan penciptaan kondisi, yakni ketika produksi barang dan jasa berjalan dengan baik. Pendekatan tersebut mendapatkan

dukungan dari lingkungan yang mapan untuk melakukan aktivitas sektor swasta dan dalam suatu bingkai kerja *incentives and rewards* secara ekonomi bagi individu dan organisasi yang memiliki kinerja baik.

### ***Civil Society Organization***

Terwujudnya pembangunan manusia yang berkelanjutan, bukan hanya tergantung pada negara yang mampu memerintah dengan baik dan sektor swasta yang mampu menyediakan pekerjaan dan penghasilan. Akan tetapi, juga tergantung kepada organisasi masyarakat sipil yang memfasilitasi interaksi sosial politik dan yang memobilisasi berbagai kelompok di dalam masyarakat untuk terlibat dalam aktivitas.

Sosial, ekonomi, dan politik. Organisasi masyarakat sipil tidak hanya melakukan *check and balances* terhadap kewenangan kekuasaan pemerintah dan sektor swasta. Akan tetapi, mereka juga dapat memberikan kontribusi pada (dan memperkuat) kedua unsur utama yang lain. Organisasi masyarakat sipil dapat membantu memonitor lingkungan, penipisan sumber daya, polusi dan kekejaman sosial, memberikan kontribusi pada pembangunan ekonomi dengan membantu mendistribusikan manfaat pertumbuhan ekonomi yang lebih merata dalam masyarakat dan menawarkan kesempatan bagi individu untuk memperbaiki standar hidup mereka.

Dari penjelasan di atas dapat dipahami bahwa good governance mengarahkan kepada upaya untuk memperbaiki

dan meningkatkan proses manajemen pemerintahan sehingga kinerjanya menjadi lebih baik. Dengan demikian diharapkan penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan pelayanan dapat dieliminir. Untuk itu pola dan gaya pemerintah harus segera dibenahi dan dikembangkan dengan menggunakan konsep *good governance* sebagaimana diuraikan oleh Stoker dalam Sjamsiar (2007) dalam lima proposisi kepemerintahan yang baik (*good governance*) sebagai berikut:

1. *Governance refers to a complex set of situation and actors that are drawn from but also beyond government* (kepemerintahan mengacu pada seperangkat institusi yang kompleks dan para pelaku yang terbentuk dari pemerintah maupun luar pemerintah).
2. *Governance recognizes the blurring of boundaries and responsibilities for tackling social and economic issues* (kepemerintahan mencermati pengaburan batasan-batasan dan pertanggungjawaban untuk pemecahan sosial dan ekonomi).
3. *Governance identifies the fower dependence involved in the relationships between institutions involved in collection action* (kepemerintahan mengidentifikasi ketergantungan kekuasaan yang terlibat dalam hubungan di antara institusi dalam tindakan bersama).
4. *Governance is about autonomous self-governing networks of actors* (kepemerintahan merupakan hal penentuan jaringan kerja sendiri dari para pelaku yang bersifat otonom).

5. *Governance recognizes the capacity to get thing done which does not rest on the power of government to command or use its authority. It sees government as able to used new tools and techniques to steer and guide* (kepemerintahan mencermati kapasitas untuk mendapatkan segala sesuatu yang dikerjakan dimana tidak menyadarkan pada kekuasaan pemerintah untuk mengomando atau menggunakan otoritasnya. Kepemerintahan melihat pemerintah sebagai kemampuan untuk menggunakan alat dan teknik baru dalam menjalankan dan membimbing).

Dengan merujuk pada kelima proposisi tersebut, Islamy dalam Sjamsiar (2007) memberikan rekomendasi untuk menyempurnakan mutu pemerintahan di Indonesia perlu memperhatikan faktor-faktor sebagai berikut:

1. Memanfaatkan seperangkat institusi dan aktor baik dari dalam maupun dari luar birokrasi pemerintahan. Pemerintah tidak perlu alergi atau curiga terhadap eksistensi berbagai macam institusi dan aktor diluar institusi pemerintah, bahkan sebaliknya hal itu bisa dimanfaatkan sebagai komponen penguat dalam mencapai tujuan bersama;
2. Trikotomki peran sektor pertama (pemerintah “plus” legislatif), sektor kedua (swasta) dan sektor ketiga (masyarakat) untuk menangani masalah-masalah sosial ekonomi tidak perlu terjadi, karena peran mereka itu sekarang telah demikian membaur/kabur. Ketiga kekuatan tersebut seyogianya menyatu dan padu, mempunyai

kepentingan dan komitmen yang sama tingginya atau mengatasi masalah-masalah sosial-ekonomi tersebut;

3. Adanya saling ketergantungan di antara ketiga kekuatan tersebut dan peran bersama (*collective action*). Tujuan meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat tidak perlu ada satu kekuatan manapun yang dominan melebihi yang lain. Semuanya berinteraksi dan berinterelasi serta punya akses yang sama dalam berpartisipasi dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat;
4. Walaupun masing-masing kekuatan tersebut di atas (pemerintah dan legislatif, swasta, dan masyarakat) telah memiliki jaringan kerja, tetapi begitu mereka menyatu dalam suatu ikatan kepentingan bersama (*partner-ship*), maka mereka akan membentuk jaringan kerja sendiri yang otonom dan kuat dalam mempengaruhi dan menjalankan urusan pemerintahan. Institusi-institusi dan aktor-aktor dari ketiga kekuatan tersebut akan menjadi kekuatan yang dahsyat dan solid bila mereka bersedia memberikan dan memanfaatkan kontribusi, baik sumber-sumber, keahlian, dan tujuan-tujuan menuju pemerintahan yang baik (*good governance*);
5. Kapasitas untuk mencapai tujuan (misalnya, membangun masyarakat sejahtera) tidak mungkin hanya menggantungkan diri dari komando dan penggunaan otoritas pemerintahan, tetapi juga kemampuan untuk memanfaatkan sarana dan teknik pemerintahan yang baru, yaitu kemampuan membuat kebijakan dasar yang baik dan benar.

Pemerintah tidak perlu memonopoli pembuatan kebijakan dasar tersebut, ia hanya perlu mengajak dan memberikan kesempatan aktor-aktor lain untuk ikut berperan serta dalam proses kebijakan. Peran pemerintah cukup sebagai *catalytic*, *agent*, dan *komisioner* yang memberikan arahan (*more steering*) dan tidak perlu menjalankannya sendiri (*less rowing*) proses kebijakan tersebut.



## **BAGIAN 6**

### **REFORMASI BIROKRASI PEMERINTAHAN**

---

#### **1. Makna dan Fokus Reformasi Birokrasi Pemerintahan**

Reformasi atau " *reformation* " bermula dari kata " *to reform* " tidak hanya bermaksud meningkatkan efisiensi dan efektivitas birokrasi, misalnya melalui pemangkasan, desain ulang atau perampingan, tetapi lebih dari itu reformasi birokrasi bertujuan untuk mempercepat pemberantasan korupsi, mengurangi kesenjangan ekonomi antar daerah dan memperkuat pelayanan sivil dan pelayanan publik di dalam masyarakat.

Dalam hal ini dapat diidentifikasi lima sasaran reformasi birokrasi yaitu: 1. Definisi birokrasi, 2. Fungsi birokrasi, 3. Lingkungan birokrasi, 4. Proses birokrasi dan 5. Perilaku Birokrasi. Reformasi birokrasi pemerintahan dalam upaya rekonstruksi, reorientasi, revitalisasi dan pengembangan birokrasi pemerintahan baik dari aspek sistem, individu, kelembagaan pemerintahan dan lingkungan pemerintahan. Pada prinsipnya pembaharuan birokrasi pemerintahan dari pandangan teori organisasi dan manajemen bertujuan untuk pengembangan organisasi pemerintahan untuk mewujudkan legitimasi, kesehatan, pertumbuhan, kepribadian dan citra organisasinya dalam mencapai tujuan pemerintahan negara. Sedangkan pembaharuan birokrasi pemerintahan secara

fundamental, gradual dan integral menyangkut aspek tujuan, sistem, individu, kelembagaan dan lingkungan.

## **2. Konseptualisasi dan Reposisi Birokrasi Pemerintahan**

Reformasi birokrasi pemerintahan diartikan sebagai penggunaan wewenang untuk melakukan pembenahan dalam bentuk penerapan peraturan baru terhadap sistem administrasi pemerintahan untuk mengubah tujuan, struktur maupun prosedur yang dimaksudkan untuk mempermudah pencapaian tujuan pembangunan (de Guzman dan Reforma, 1993). Reformasi birokrasi mengarah pada penataan ulang aspek internal maupun eksternal birokrasi. Dalam tatanan internal, pembenahan birokrasi harus diterapkan baik pada level puncak (*top level bureaucrats*), level menengah (*middle level bureaucrats*), maupun level pelaksana (*street level bureaucrats*). Reformasi pada *top level* harus didahulukan karena posisi strategis para birokrat di tingkat puncak adalah sebagai patron (orang yang berpengaruh) sehingga akan lebih mudah jika reformasi dan pembaharuan itu dilakukan terlebih dahulu diantara para pemimpin sekaligus memberikan contoh bagi para bawahannya. Pada tatanan menengah, keputusan strategis yang dibuat oleh pemimpin harus dijabarkan dalam keputusan-keputusan operasional dan selanjutnya ke dalam keputusan-keputusan teknis bagi para pelaksana di lapangan (*street level bureaucrats*).

Dalam tatanan eksternal, reformasi birokrasi dimaksudkan untuk menghindari subordinasi birokrasi dalam politik atau kekuasaan. Dengan kata lain, reformasi secara eksternal dimaksudkan untuk netralitas birokrasi. Artinya, birokrasi harus netral dari kekuatan-kekuatan dan kepentingan-kepentingan politik, ekonomi, dan sebagainya. Reformasi ke arah netralitas menjadi relevan dalam kaitannya dengan masih dominannya peran birokrasi dalam perumusan maupun pelaksanaan kebijakan serta dalam pelayanan publik. Oleh karena itu konsep reformasi sesungguhnya merupakan konsep yang luas ruang lingkungannya karena mencakup reformasi struktural maupun kultural. Dalam konsep lain, reformasi birokrasi secara lebih rinci meliputi reformasi struktural (kelembagaan), procedural, kultural, dan etika birokrasi (Nurdjaman, 2002).

Reformasi struktural (kelembagaan) menyangkut perampingan struktur birokrasi dengan mempertimbangkan rasionalitas dan efisiensi. Perluasan kewenangan ke daerah melalui desentralisasi memungkinkan daerah untuk menyusun struktur organisasi birokrasinya sesuai dengan kebutuhan, kemampuan keuangan daerah, visi, dan misi yang diemban oleh pemerintah daerah. Reformasi prosedural berkaitan dengan deregulasi dan debirokratisasi mekanisme pelayanan sehingga pelayanan yang diberikan dengan lebih cepat dan biaya yang terjangkau (efektif dan efisien). Upaya penyederhanaan prosedur birokrasi ini juga harus disesuaikan dengan kondisi

setempat, misalnya dengan kondisi geografis dan demografis daerah yang bersangkutan. Reformasi kultural menyangkut perubahan komitmen dan etos kerja birokrasi yang semakin diorientasikan untuk meningkatkan pelayanan publik. Budaya patrimonial yang menempatkan birokrasi sebagai atasan masyarakat yang harus dilayani harus diubah menjadi pelayan masyarakat. Reformasi etika birokrasi menyangkut norma-norma dan nilai-nilai yang harus menjadi pegangan bagi aparat birokrasi untuk bersikap baik dalam menjalankan tugasnya. Etika birokrasi menunjukkan adanya asas moral dalam profesi birokrasi. Etika harus menjadi acuan dalam berbuat, dan jika melanggar akan terkena sanksi moral.

Berkaitan dengan operasionalisasi konsep reformasi birokrasi, ada tiga pendekatan yang dapat diterapkan, yakni pendekatan komprehensif, pendekatan incremental, dan pendekatan kombinasi (Hendytio, 1998:41). Pendekatan komprehensif menempatkan reformasi birokrasi sebagai konsep yang mencakup ruang lingkup yang luas dan menyeluruh, tanpa adanya prioritas atau fokus pada sektor tertentu. Pendekatan inkremental menempatkan reformasi birokrasi sebagai upaya yang berkelanjutan dan terfokus pada sektor tertentu yang menjadi prioritas, umumnya pendekatan ini ditunjang oleh kebijakan yang lebih terperinci dan khusus. Sementara pendekatan kombinasi menggabungkan kedua pendekatan sebelumnya, misalnya dengan melakukan peningkatan

kemampuan manajemen bersamaan dengan usaha-usaha reformasi lainnya secara menyeluruh.

Pilihan terhadap pendekatan yang akan digunakan akan berbeda-beda bagi setiap negara karena tergantung pada situasi khusus yang ada dalam suatu negara. Demikian pula perbedaan jenis permasalahan, faktor sosial-budaya, maupun struktur politik masyarakat akan menyebabkan pendekatan yang dipilih berbeda-beda antar negara bahkan daerah.<sup>81</sup>

Dengan memperhatikan pembaharuan birokrasi dari sudut pendekatan redefinisi berarti mengandung makna bahwa birokrasi harus dilakukan rekonseptualisasi secara teoritis akibat dari perkembangan ilmu pengetahuan dan pemerintahan serta memperhatikan reposisi secara empiris akibat tuntutan masyarakat dan perubahan lingkungan strategis yang mempunyai kontekstual dengan pembaharuan pemerintahan atau *reform to governance*.

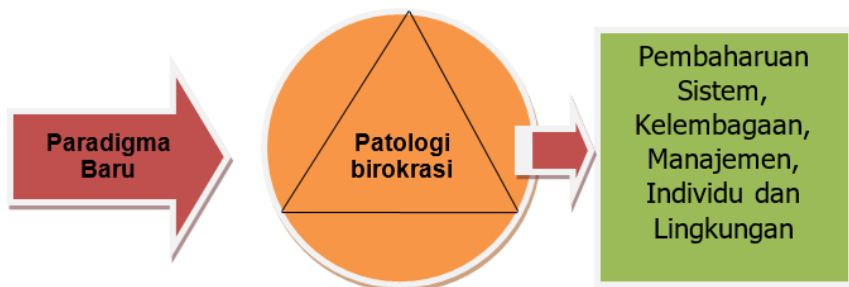
Pandangan Taliziduhu Ndraha (2007 : 270) bahwa redefinisi birokrasi tidak dalam arti rekonseptualisasi belaka tetapi lebih dari itu, redefinisi birokrasi berarti menempatkan birokrasi pada posisi yang tepat ( reposisi ) dalam sistem empiris. Posisi birokrasi pemerintahan itu, secara populer dikenal dengan sebutan “aparatur negara” yang di dalamnya aparatur pemerintah termasuk pegawai negeri. Aparatur negara selaku birokrasi pemerintahan yang mempunyai posisi selaku abdi

---

<sup>81</sup> Yuningsih, Tri. (2019). *Kajian Birokrasi*. Semarang: Departemen Administrasi Publik Press. Hlm. 193-195

negara dan abdi masyarakat berarti lebih luas menyangkut birokrasi politik, birokrasi yang bergerak pada badan ekonomi publik dan pertahanan dan keamanan publik, hukum dan administrasi publik (kelembagaan negara dan pemerintahan) dalam rangka fungsi kebijakan publik, pelayanan masyarakat dan pembangunan bangsa yang tercermin dalam kelembagaan negara dan pemerintah. Kelembagaan negara dan pemerintah yang tercermin pada Dewan, Mahkamah, Badan Lembaga, Komisi dan lain sebagainya yang berada di pusat maupun di daerah. Sedangkan PNS selaku birokrasi pemerintahan lebih berorientasi pada posisi selaku abdi masyarakat yang berperan, berfungsi dan bertugas melayani kepentingan masyarakat.

Ini sangat penting untuk membedakan birokrasi pemerintahan dalam konteks aparatur negara dan birokrasi pemerintahan dalam konteks pegawai negeri, karena berkaitan dengan perbedaan peran dan fungsinya dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, terutama dalam perubahan *mindset* para pelaku birokrasi pemerintahan. Perubahan *mindset* birokrasi pemerintahan dengan melakukan pergeseran paradigma lama menuju paradigma baru birokrasi pemerintahan dalam melaksanakan fungsi pemerintahan dari *government* menuju *governance*.



**Gambar 8: Pembaharuan Birokrasi Pemerintahan**

### **3. Pembaharuan Sistem Birokrasi Pemerintahan**

Birokrasi pemerintahan selaku instrumen, alat dan aparat negara dan pemerintah dengan lingkungannya melalui mekanisme, proses dan fungsi kebijakan, pemberdayaan, pelayanan, pemanfaatan dan pengembangan nilai sumberdaya serta menggunakan ilmu pengetahuan dan teknologi bagi kepentingan kesejahteraan masyarakat. Dalam rangka pembaharuan pemerintahan yang berkenaan dengan lingkungannya, maka sistem erat kaitannya dengan rekonstruksi sistem birokrasi yang menyangkut pengaturan terhadap birokrasi pemerintahan yang bermuatan kompetensi dan kinerja organisasi untuk melakukan fungsi secara efektif, efisien, akuntabel berupa: Norma, Standar, Pedoman dan Aturan (NSPA) guna menumbuhkan birokrasi pemerintahan yang profesional dan proporsional.

Hal ini perlu dilakukan dengan regulasi terhadap pengaturan standar birokrasi yang bertujuan untuk merubah birokrasi yang berorientasi kekuasaan, ingin dilayani, tidak profesional yang menimbulkan KKN menjadi birokrasi

pemerintahan yang mempunyai budaya dan etos kerja atas dasar kemampuan visioner, profesional, kinerja, etis, responsif dan akuntabilitas bagi kepentingan publik.

#### **4. Pembaharuan Kelembagaan Pemerintahan**

Sejalan dengan pembaharuan pemerintahan menuju governance, maka tidak hanya dibutuhkan pembaharuan sistem birokrasi pemerintahan melalui regulasi pemerintahan, melainkan diikuti dengan pembaharuan kelembagaan sistem birokrasi pemerintahannya. Kelembagaan birokrasi pemerintahan seharusnya didasarkan pada struktur, fungsi, proses, dan perilaku maupun kultur birokrasi pemerintahan yang berorientasi pada kinerja organisasi (*performance organization*) dan pembelajaran organisasi (*learning organization*) guna meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.

1. Kapabilitas struktur kelembagaan birokrasi pemerintahan yang dicirikan oleh muatan : Visi dan strategi, ramping, flat, kompetensi, berbasis kinerja, dan pembelajaran organisasi;
2. Kualitas fungsi birokrasi pemerintahan yang mampu memanfaatkan dan mengendalikan nilai sumberdaya secara optimal dan berkelanjutan, menciptakan kemampuan prosedur, mekanisme dan proses pilihan publik dalam kebijakan, kapabilitas melayani, memberdayakan dan mengendalikan serta kontrol pelayanan publik maupun pemanfaatan dan penggunaan ilmu pengetahuan, teknologi, informasi dan komunikasi yang strategis;



3. Penguatan proses birokrasi pemerintahan yang didasarkan pada pendekatan organisasi dan manajemen strategis yaitu melalui tahapan strategi formulasi (visi, misi, tujuan dan sasaran, strategi dan kebijakan), strategi implementasi (program, kegiatan, keuangan dan prasarana serta sarana), strategi kontrol (kinerja, dampak dan manfaat).
4. Kapasitas perilaku birokrasi pemerintahan yang dilandasi nilai, norma, adat, etika, dan kebiasaan dalam manajemen, staf dan operasional dalam sistem karier dan profesionalismenya.

## **5. Pembaharuan Manajemen Pemerintahan**

Pembaharuan manajemen pemerintahan berkenaan dengan kualitas individual birokrasi selaku aparat atau personil dan pegawai dalam posisi unsur birokrasi dalam struktur dan fungsi kelembagaan pemerintahan. Manajemen birokrasi pemerintahan yang dilandasi dan mempunyai kadar kepemimpinan pemerintahan. Manajemen dan kepemimpinan pemerintahan birokrasi pemerintahan dalam era pemerintahan yang sehat dan baik berorientasi pada kemampuan untuk menyikapi, merespon serta mendinamisasikan lingkungan strategis organisasi yang bersumber pada lingkungan internal dan eksternal organisasi pemerintahan.

Berbagai teori manajemen dan kepemimpinan banyak dibicarakan para ahli mulai aliran manajemen klasik sampai dengan manajemen kontemporer seperti: Gorge Terry dalam

fungsi manajemen, Cester I Barnard dalam Kepemimpinan Eksekutif, Stodgill dalam syarat kepemimpinan, Odward Tead tentang sifat kepemimpinan, Reddin dengan gaya kepemimpinan, C.K Prahalad dalam kapabilitas manajemen dan kepemimpinan, SP. Siagian dengan tipe kepemimpinan dan Ermaya Suradinata dengan manajemen strategis, Mustopadidjaya tentang kepemimpinan visioner seta lainnya.

Dalam pembaharuan birokrasi pemerintahan pada era *governance*, maka manajemen pemerintahan untuk melakukan berbagai perubahan internal dan eksternal atas dasar perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, informasi dan komunikasi dalam mengembangkan kualitas manajemen pemerintahan dalam berbagai unit dan jenjang organisasi pemerintahan. Manajemen pemerintahan secara sistemik yang mempunyai kompetensi kepemimpinan yang visioner, profesional, etos kerja dan budaya kerja guna memiliki kapasitas konseptual, analisis, diagnosis, interpersonal serta teknis dalam penataan dan pembaharuan pemerintahan. Manajemen birokrasi pemerintahan yang sinergi dan signifikan terhadap perubahan secara gradual, total dan integral dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, manajemen pemerintahan yang mempunyai kompetensi yang berbasis kinerja organisasi pemerintahan dengan penguatan rencana strategis, akuntabilitas, transparansi, efisiensi, demokratis serta responsif terhadap kebijakan publik dan pelayanan publik.

## 6. Perilaku Aparatur Birokrasi Pemerintahan

Perilaku individu selaku aparat atau pegawai birokrasi diberbagai unit dan jenjang organisasi pemerintahan erat kaitannya dengan persepsi, sikap dan perilakunya dalam sistem, struktur, proses, kultur birokrasi pemerintahan. Kemampuan perilaku individu pegawai yang profesional dilandasi oleh nilai, norma, etika, pengalaman, pengetahuan, keterampilan serta motivasi belajar bagi kepentingan organisasi pemerintahan dan masyarakat yang erat kaitannya dengan mengabdikan pada negara, pemerintah dan masyarakat. Hal ini mempunyai relevansi dengan standar aparatur/pegawai selaku perekat bangsa yang memenuhi standar profesional sesuai dengan kedudukan, jenjang dan jabatan atas dasar kompetensi keahlian dan keterampilan pada lingkup jabatan struktural dan fungsional dalam organisasi pemerintahan guna mendukung sistem karier dan prestasi kerjanya "*merit and carrier system*".

Dalam posisi yang demikian, perilaku aparat atau pegawai dalam kultur birokrasi pemerintahan dilandasi kesadaran dan tanggung jawabnya dalam proses perubahan berbagai dimensi dan aspek pemerintahan. Kesadaran dan tanggungjawab dalam perubahan yang bersumber dari *mindset* setiap individu (internal) dan perubahan dalam sistem, struktur dan kultur birokrasi pemerintahan serta lingkungan masyarakat (eksternal). Perubahan *mindset* individu aparat/pegawai dalam *personal performance* dapat dilakukan berbagai pendekatan baik melalui pendekatan *sistem thinking* dalam konteks pembelajaran

organisasi “*learning organization*” yang berkenaan dengan sikap dan perilakunya maupun pendekatan pengembangan potensi kemampuan, keahlian dan keterampilannya melalui pendidikan dan diklat. Bahkan bentuk lainnya yang bersifat pengembangan profesional dalam berbagai jabatan fungsional maupun struktural yang konsisten dan kondusif.

## **7. Pengembangan Lingkungan**

Perubahan birokrasi pemerintahan bersifat sistemik selaku “*living organism*” sehingga tidak hanya menitikberatkan pada sistem, kelembagaan, manajemen dan individu belaka, melainkan faktor lingkungan internal organisasi maupun eksternal organisasi dalam memanfaatkan berbagai sumberdaya lingkungan. Faktor luar lingkungan organisasi baik organisasi swasta dan masyarakat, lokal dan regional serta nasional mempunyai kedudukan selaku unsur strategis bagi birokrasi pemerintahan dalam pemanfaatan, penggunaan dan pengembangan sumberdaya lingkungan.

Terdapat berbagai faktor yang strategis bagi birokrasi pemerintahan dalam mengembangkan lingkungannya yaitu:

- a. Faktor sumber lingkungan fisik dan non fisik pemerintahan;
- b. Faktor sumberdaya swasta dan masyarakat.

Keduanya sangat penting dan strategis dalam birokrasi pemerintahan melaksanakan fungsi kebijakan, pembangunan dan pemberdayaan serta pelayanan publik secara berimbang

dan berkesinambungan untuk menciptakan lingkungan yang kondusif.

Faktor sumberdaya lingkungan senantiasa dimanfaatkan dan dikembangkan oleh birokrasi pemerintahan secara kebersamaan dengan masyarakat dan swasta yang bersifat ekosistem guna kelangsungan lingkungan hidup. Dalam pemanfaatan dan pengembangan lingkungan pemerintahan yang berwawasan lingkungan hidup, peran birokrasi pemerintahan melakukan penguatan fungsi regulasi, fasilitasi, pengendalian, kemitraan, pemberdayaan dan lain sebagainya guna menumbuhkan peran serta aktif dalam membangun pemerintahan.

## **8. Esensi Strategis Birokrasi Pemerintahan**

Birokrasi pemerintahan sebagai "*living organism*" berdasarkan pendekatan sistem mempunyai konstelasi dengan konsep hubungan Negara dengan Rakyat dalam rangka kebijakan dan pelayanan publik untuk mencapai tujuan negara. Dalam keberadaan dan eksistensi birokrasi pemerintahan mempunyai sinergitas dengan perkembangan pemerintahan yang bersumber pada nilai fundamental, konseptual, kebijakan dan operasional maupun pengaruh lingkungan strategis.

Pembaharuan pemerintahan yang diwarnai dengan domain atau sektor, prinsip, paradigma dan fungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan membawa konsekuensi logis terhadap kualitas sistem, struktur, fungsi, perilaku dan kultur

birokrasi pemerintahan. Strategi pengembangan birokrasi pemerintahan yang bersifat “*reform to government bureaucracy*” sangat relevan dalam melaksanakan kedudukan, peran dan fungsinya guna mengatasi patologi birokrasi maupun dalam menyikapi dan merespon tuntutan serta perubahan lingkungan strategis. Pembaharuan birokrasi pemerintahan yang sehat dalam konteks pemerintahan membutuhkan penyesuaian nilai paradigma baru yang berorientasi pada sistem, kelembagaan, manajemen, perilaku individu dan lingkungan agar penguatan kultur birokrasi pemerintahan yang berorientasi pada kinerja, budaya, etos organisasi atas dasar kompetensi birokrasi yang profesional.

# **BAGIAN 7**

## **REFORMASI BIROKRASI PEMERINTAHAN DI INDONESIA**

---

### **1. Strategisnya Reformasi Birokrasi Pemerintahan**

Pada dasarnya reformasi di Indonesia timbul akibat dari pereconomian nasional tahun 1997 yang tidak berdaya menghadapi kuatnya pengaruh krisis ekonomi dan moneter yang melanda negara-negara di Asia serta lingkungan global. Akibatnya mengakibatkan kegagalan pemerintah orde baru dalam mengelola urusan pemerintahan dan kegiatan pembangunan dan disebabkan maraknya penyalahgunaan kekuasaan/ kewenangan atau *abuse of power*, sistem pemerintahan yang otoritarian, sentralistik, monopolistik, dan birokratik sehingga tidak efektif dan efisien serta kurang responsif terhadap aspirasi rakyat yang berdampak pada tumbuh suburnya praktek KKN, sehingga menyebabkan terjadinya pola penyelenggaraan pemerintahan buruk " *bad governance* " atau pemerintahan yang tidak sehat. Pada gilirannya menimbulkan tuntutan dan gerakan untuk melaksanakan reformasi pemerintahan dalam berbagai bidang politik, ekonomi, hukum, budaya dan birokrasi pemerintahan melalui reformasi nasional.

Pelaksanaan reformasi nasional dilakukan pada era pemerintahan tahun 1998-2004 dimulai dengan menata kembali sistem ketatanegaraan dengan melakukan perubahan amandemen UUD 1545 (sampai sekarang sudah lima kali perubahan). Intinya pada perubahan yang berkaitan dengan struktur dan mekanisme kelembagaan tinggi dan tertinggi negara, secara umum diarahkan terciptanya mekanisme “*Chek and balances*” lembaga tinggi negara serta membatasi kekuasaan yang terpusat pada Presiden. Pada tingkat pemerintahan daerah terjadi reformasi kelembagaan dalam rangka desentralisasi pemerintahan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang dirubah atau disempurnakan dengan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004. Untuk menjamin reformasi nasional dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik maka dikeluarkan TAP MPR No. IV/MPR/2001 yang mengatur pola perilaku dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dengan Etika Kehidupan Berbangsa.

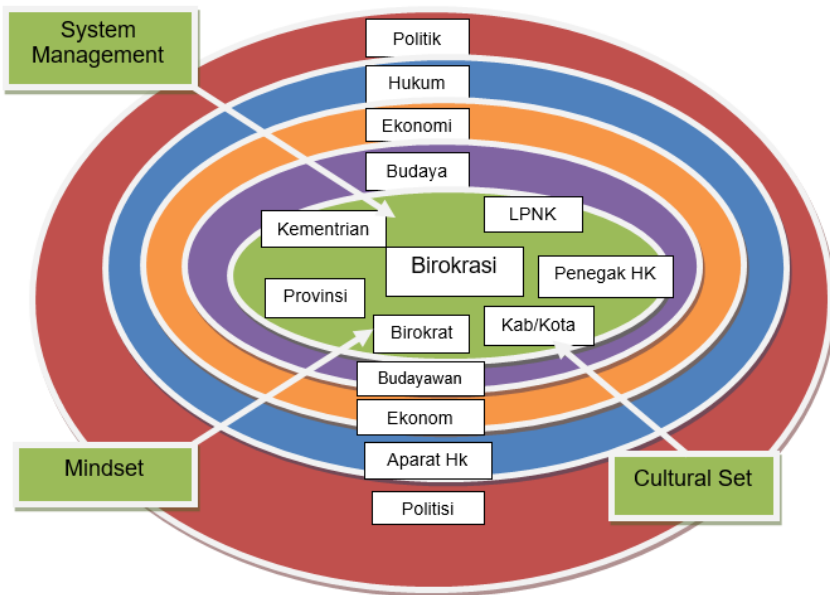
Reformasi nasional dalam rangka mengatasi krisis multidimensional yang sampai sekarang belum keluar, karena bangsa kita memudarnya atau bahkan kehilangan tiga nilai fundamental yang telah dirumuskan para pendiri negara atau *founding fathers* yaitu:

- 1) Kehilangan jati diri bangsa (bangsa religius);
- 2) Martabat dan kehormatan (sejajar tegak dengan bangsa lain dan mempunyai hak asasi serta berbudaya tinggi);



- 3) Kehormatan bangsa (bangsa yang mencintai Pancasila, UUD 1945 dan Bhineka Tunggal Ika).

Reformasi nasional semestinya bersifat total, gradual dan berkesinambungan dalam bidang politik, hukum, ekonomi dan sosial budaya termasuk birokrasi pemerintahan sebagai bagian integralnya. Kegagalan dan keberhasilan reformasi birokrasi pemerintahan sangat mempengaruhi dan dipengaruhi reformasi bidang lainnya, bahkan reformasi pemerintahan sangat mempengaruhi reformasi bidang lainnya yaitu politik, hukum, ekonomi, budaya yang berfokus pada sistem manajemen, mindset dan cultureset secara terintegrasi.



**Gambar 9**  
**Reformasi Birokrasi Pemerintahan Inti Reformasi Nasional**

## 2. Fokus Reformasi Birokrasi Pemerintahan

Pangkal tolak reformasi birokrasi pemerintahan yang total, gradual dan berkesinambungan pada penguatan nilai fundamental bangsa dan menyikapi perubahan paradigma administrasi publik dalam sistem pemerintahan dengan yang berfokus terhadap *New Public Service* serta kondisi obyektif bangsa dari birokrasi pemerintahan.

Pangkal tolak yang pertama, yaitu perubahan sistem pemerintahan yang otoritarian – sentralistik ke pemerintahan demokratis desentralistik atas dasar nilai, partisipasi, responsibility, desentralisasi sesuai dengan nilai fundamental bangsa. Sedangkan pangkal tolak yang kedua, kondisi obyektif bangsa dan birokrasi pemerintahan saat ini. Kondisi obyektif dari segi ekonomi yang ditandai dengan:

- a. Peringkat Indeks Prestasi Korupsi (IPK) Indonesia teratas di Asia;
- b. Masih tingginya penduduk miskin (15 %);
- c. Jumlah pengangguran (9,8 %);
- d. Rendahnya minat investasi di Indonesia sekitar 135 dari 175 negara;
- e. Target *Milenium Development Goal* (MDG) deklarasi PBB No. 55/2000 dengan mengurangi masyarakat miskin dan pengangguran 50 % pada tahun 2015.

Kondisi obyektif bangsa dari pendekatan birokrasi pemerintahan sebagai berikut:

- a. Kelembagaan organisasi pemerintahan gemuk, perbandingan kelembagaan pusat dan daerah tidak seimbang dan banyak lembaga nonstructural (adhock) berdampak tumpang tindik dengan kelembagaan kementerian dan LPNK.
- b. Kepegawaian / SDM aparatur tahun 2007 berjumlah 3.587.337 dan terus berkembang sekitar kurang lebih 4 juta ditandai tidak merata dari segi kualitas pendidikan.
- c. Ketatalaksanaan masih banyak Kementerian dan LPNK dan daerah belum mempunyai SOP dalam melaksanakan tugas dan fungsi kebijakan dan pelayanan publik.
- d. Kultural kepegawaian masih terdapat aparatur yang tidak disiplin, etos kerja, dan etika pemerintahan.

### **3. Tujuan, Visi, Misi dan Strategi Reformasi Birokrasi Pemerintahan**

#### **a. Tujuan Reformasi Birokrasi Pemerintahan**

Tujuan reformasi birokrasi pemerintahan adalah membangunkan kepercayaan masyarakat (*public trust building*) dan menghilangkan citra negatif birokrasi pemerintahan dengan mengedepankan manajemen pemerintahan adalah manajemen kepercayaan publik.

#### **b. Visi Reformasi Birokrasi Pemerintahan**

Visi reformasi birokrasi pemerintahan yang tercantum dalam lembaran Rancangan Besar Birokrasi Indonesia adalah "Terwujudnya Pemerintahan Berkelas Dunia". Visi tersebut

menjadi acuan dalam mewujudkan pemerintahan yang profesional dan berintegritas tinggi yang mampu menyelenggarakan pelayanan prima kepada masyarakat sekaligus menjalankan manajemen pemerintahan yang demokratis agar mampu menghadapi tantangan abad 21 melalui tata pemerintahan yang baik<sup>82</sup>

### **c. Misi Reformasi Birokrasi Pemerintahan**

Misi reformasi birokrasi pemerintahan adalah mengubah pola pikiran (*mindset*), pola budaya (*cultural set*) dan sistem tata kelola (*system management*) untuk membangun aparatur Negara agar mampu mengemban tugas dan tanggung jawab melaksanakan urusan pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna.

Secara umum, misi reformasi birokrasi Indonesia meliputi:

1. Membentuk/menyempurnakan peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.
2. Melakukan penataan dan penguatan organisasi, tata laksana, manajemen sumber daya manusia aparatur, pengawasan, akuntabilitas, kualitas pelayanan publik, mindset dan cultural set.
3. Mengembangkan mekanisme kontrol yang efektif.
4. Mengelola sengketa administrasi secara efektif dan efisien.

---

<sup>82</sup> Atmaji, Dwi Wahyu. (2018). *Reformasi Birokrasi-Kiprah Kementerian PAN-RB. Jakarta: Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.* Hlm 8-9

#### **d. Sasaran Reformasi Birokrasi Pemerintahan**

Sasaran reformasi birokrasi pemerintahan adalah untuk mewujudkan sebagai berikut:

1. Birokrasi pemerintahan yang bersih;
2. Birokrasi pemerintahan yang efektif dan efisien;
3. Birokrasi pemerintahan yang produktif;
4. Birokrasi pemerintahan yang transparan;
5. Birokrasi pemerintahan yang terdesentralisasi.

Dalam rangka pencapaian sasaran terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik, dinamis dan integratif, maka mewujudkan Birokrasi yang bersih dan akuntabel menjadi sasaran pertama yang menjadi bagian dari arah kebijakan dan strategi pembangunan bidang aparatur negara. Untuk mewujudkannya, arah kebijakan dan strategi pembangunan dapat memprioritaskan pada bidang sebagai berikut:

1. Penerapan Sistem Nilai dan Integritas Birokrasi yang Efektif

Dalam rangka memulihkan kepercayaan publik kepada institusi birokrasi dan mewujudkan tata kelola pemerintahan yang transparan, maka akan terus diperkuat strategi pencegahan korupsi melalui penerapan Sistem Integritas Nasional (SIN) dan menutup peluang terjadinya korupsi dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan akuntabel.

Kebijakan nasional yang mengatur integritas birokrasi diperkuat dan memastikan seluruh K/L/Pemda melaksanakannya secara efektif. Penerapan sistem integritas melalui strategi antara lain: internalisasi nilai-nilai integritas dalam birokrasi untuk membentuk karakter dan kultur birokrasi yang bersih, penegakan kode etik dan kode perilaku penyelenggaraan negara dan pemerintahan; penerapan penanganan konflik kepentingan dengan efektif; pengelolaan laporan kekayaan pegawai; penerapan sistem *whistleblowing*; penerapan penanganan gratifikasi; dan transparansi dalam penerapan sistem integritas di K/L/Pemda.

2. Penerapan pengawasan yang independen, profesional dan sinergis

Strategi yang ditempuh antara lain: harmonisasi berbagai kebijakan yang mengatur pengawasan; pembentukan UU Sistem Pengawasan Intern Pemerintah; peningkatan kapasitas pengawasan melalui peningkatan independensi APIP, dan peningkatan jumlah, kompetensi, dan integritas auditor intern dan ekstern. Strategi lainnya yang ditempuh adalah: peningkatan sinergitas antara pengawasan intern, pengawasan ekstern, pengawasan masyarakat, dan penegakan hukum; peningkatan transparansi dalam pengawasan dan pengelolaan tindaklanjut hasil pengawasan, dan penyusunan rencana pengawasan

intern nasional terpadu dan terfokus pada pengawalan prioritas pembangunan. Pengembangan sistem pengaduan masyarakat yang efektif, merupakan bagian dari upaya pelibatan partisipasi masyarakat dalam pengawasan pembangunan.

3. Peningkatan Kualitas Pelaksanaan dan Integrasi antara Sistem Akuntabilitas Keuangan dan Kinerja

Ruang lingkup strategi yang ditempuh meliputi antara lain: percepatan penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis *accrual* (perbaikan sistem dan manajemen informasi keuangan negara); penyelarasan fungsi perencanaan, penganggaran, pengadaan, monev, dan pelaporan berbasis TIK; pemantapan implementasi SAKIP, yang meliputi: penyempurnaan kebijakan dan peningkatan efektivitas dan kualitas implementasinya. Strategi lainnya, adalah mendorong transparansi melalui peningkatan pengelolaan dan pelayanan informasi di lingkungan instansi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dengan mewajibkan instansi pemerintah pusat dan daerah untuk membuat laporan kinerja serta membuka akses informasi publik seperti diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008

4. Peningkatan *fairness*, transparansi, dan profesionalisme dalam pengadaan barang dan jasa

Langkah-langkah yang ditempuh antara lain: penyempurnaan dan penguatan kebijakan pengadaan barang/ jasa pemerintah, termasuk dalam rangka penataan pasar pengadaan dan penguatan industri/usaha nasional; penyempurnaan sistem *e-procurement* dan peningkatan kualitas implementasinya, termasuk perluasan cakupan produk dalam *e-catalog*; standarisasi LPSE; pelaksanaan pengadaan melalui skema konsolidasi; dukungan database penyedia; peningkatan kompetensi dan integritas SDM pengadaan, termasuk penguatan jabatan fungsional pengadaan; pengembangan mekanisme dan aturan main/tata laksana melalui peningkatan efektivitas ULP, dan peningkatan efektivitas pelaksanaan fungsinya; dan penerapan SPIP khusus pada pengadaan besar dan pelaksanaan probity audit.<sup>83</sup>

#### **e. Strategi Reformasi Birokrasi Pemerintahan**

Pelaksanaan reformasi birokrasi tidak selalu berjalan mulus, perlu banyak tantangan yang dihadapi. Untuk itu, perlu dipilih dan dikembangkan strategi yang tepat dalam upaya mensukseskan reformasi birokrasi untuk mewujudkan *effective governance* di Pemerintah baik pusat maupun daerah. Untuk melangkah ke pelaksanaan reformasi birokrasi administrasi, ditawarkan dua strategi, yaitu:

---

<sup>83</sup> Atmaji, Dwi Wahyu. (2018). *Reformasi Birokrasi-Kiprah Kementerian PAN-RB. Jakarta: Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.* Hlm 6-7



### 1. *Comprehensive Strategy*

Adalah suatu cara atau pola yang digunakan oleh suatu lembaga manajerial pusat dalam mengendalikan beberapa bidang cakupan seperti personil, anggaran dan organisasi. Dalam penerapan strategi ini, diperlukan dukungan politik dari penguasa, sedangkan Legislatif dan partai politik jarang memberikan dukungan yang memadai. Komitmen politik penguasa diperlukan, mengingat seluruh perencanaan reformasi administrasi yang akan dilakukan dibuat dan harus diketahui penguasa, sehingga tujuan yang diinginkan akan tercapai. Sebagaimana hasil penelitian di beberapa daerah, ditemukan bahwa salah satu faktor pendukung keberhasilan reformasi birokrasi di daerah adalah komitmen dan *political will* kepala daerah (Prasojo, Maksun dan Kurniawan, 2006: 175-176). Pendekatan ini memiliki kelebihan berupa perubahan yang ditimbulkan akan menyeluruh dan membutuhkan waktu yang relative lebih singkat dibandingkan dengan *incremental*. Sementara kelemahan dari strategi ini ialah membutuhkan perhatian lebih banyak baik dari pemerintah maupun lembaga atau instansi yang terkait.

### 2. *Incremental Strategy*

Yaitu sebuah pendekatan yang melihat reformasi administrasi secara bertahap dan sebagai rantai yang berurutan, karena reformasi dianggap sebagai suatu proses. Pendekatan ini mengutamakan pelatihan yang

tidak hanya melibatkan staf dari badan reformasi, tetapi juga orang-orang dari instrument terkait lainnya. Proses strategi ini terbilang cukup lama mengingat pendekatannya bersifat bertahap (*gradual*) akan tetapi strategi ini memiliki keunggulan akan dapat membangun kepercayaan di antara agen reformasi.<sup>84</sup>

Dror mengemukakan terdapat enam kluster strategi reformasi administrasi yang lebih konkret pada persoalan reformasi administrasi. Secara garis besar, sumbangan pemikiran Dror dalam strategi reformasi administrasi menyangkut kebutuhan SDM yang berkualitas, pemisahan pengaruh kekuasaan politik terhadap birokrasi dan perubahan sistem yang mendasar, yaitu dengan melakukan desentralisasi. Di bawah ini merupakan enam pemikiran Dror yang menyangkut strategi reformasi administrasi, yaitu:

1. Menghasilkan efisiensi administrasi, dapat diukur dari aspek penghematan nilai uang, misalnya melalui penyederhanaan prosedur, perubahan prosedur, pengurangan duplikasi proses dan pendekatan yang sama dalam organisasi dan metodenya.
2. Mengurangi praktik yang memperlemah reformasi administrasi (seperti: korupsi, kolusi, *favouritism* dan lain-lain).
3. Mengubah komponen utama sistem administrasi untuk menghasilkan kondisi ideal, misalnya menerapkan *merit*

---

<sup>84</sup> Yuningsih, Tri. (2019). *Kajian Birokrasi*. Semarang: Departemen Administrasi Publik Press. Hlm. 198-199

*system* dalam kepegawaian, menerakan sistem anggaran berbasis program, membangun bank data dan sebagainya.

4. Menyesuaikan sistem administrasi untuk mengantisipasi efek perubahan social akibat modernisasi atau peperangan.
5. Membagi secara jelas antara pegawai pada sistem administrasi dengan sistem politik, misalnya mengurai kekuasaan birokrat atau aparat pemerintah pada level senior, sehingga lebih patuh pada proses politik.
6. Merubah hubungan antara sistem administrasi dengan seluruh atau sebagian dari komponen masyarakat, misalnya melalui strategi desentralisasi, demokratisasi dan partisipasi.<sup>85</sup>

Dalam perspektif pelayanan dan peningkatan kinerja birokrasi pemerintahan, strategi reformasi birokrasi diartikan sebagai upaya-upaya peningkatan kualitas pelayanan publik, percepatan pemberantasan korupsi, peningkatan kinerja SDM aparatur, manajemen kepegawaian berbasis kinerja, remunerasi dan meritokrasi, diklat berbasis kompetensi, penyelesaian status tenaga honorer, pegawai harian lepas dan pegawai tidak tetap serta deregulasi dan debirokratisasi.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Leemans. (1976). *The Management of Change in Government. (The Hague, Institute os Social Studies)*

<sup>86</sup> Sarundajang, SH. (2012). *Birokrasi dalam Otonomi Daerah Upaya Mengatasi Kegagalan*. Jakarta: Kata Hasta Pustaka. Hlm 181

#### **f. Metoda Reformasi Birokrasi Pemerintahan**

Metoda reformasi birokrasi pemerintahan dilaksanakan dengan cara menggunakan:

1. Restrukturisasi organisasi lembaga pemerintahan;
2. Simplifikasi dan otomatisasi;
3. Rasionalisasi dan otomatisasi;
4. Regulasi dan deregulasi;
5. Peningkatan profesionalitas dan kesejahteraan pegawai.

Nyatanya, dalam GDRB di Indonesia, pelaksanaan reformasi birokrasi yang dicanangkan tidak bersifat *comprehensive*, melainkan *incremental*, karena melalui tahapan-tahapan yang meliputi empat tahap, yaitu:

##### **1. Pelaksanaan**

Pada tahap pelaksana, di tingkat Nasional dibentuk semacam Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional yang bertanggung jawab kepada presiden, di dalamnya terdapat Tim Reformasi Birokrasi Nasional, Tim Independen dan Tim Jaminan Mutu yang membawahi Tim Reformasi Birokrasi Kementerian/Lembaga dan Tim Reformasi Birokrasi Pemda. Peran komite ini menetapkan kebijakan, strategi, dan standar bagi pelaksanaan Reformasi Birokrasi dan kinerja operasi birokrasi. Lalu, peran Tim Reformasi Birokrasi Nasional adalah merumuskan kebijakan dan strategi operasional Reformasi Birokrasi serta memantau dan

mengevaluasi pelaksanaan reformasi birokrasi. Tim reformasi birokrasi nasional bertanggungjawab kepada Ketua Komite dan Tim reformasi birokrasi nasional dibantu oleh Unit Pengelola Reformasi Birokrasi Nasional. Sedangkan Tim Independen dan Jaminan Mutu berperan melakukan monitoring dan evaluasi serta memastikan pelaksanaan reformasi birokrasi. Tim reformasi birokrasi Kementerian/Lembaga dan Pemda berperan sebagai penggerak, pelaksana dan pengawal pelaksanaan reformasi birokrasi di masing-masing Kementerian/ Lembaga dan Pemda.

## 2. Program

Dalam hal program, pelaksanaan reformasi birokrasi dilakukan melalui program-program yang berorientasi pada hasil.

## 3. Metode Pelaksanaan

Metode pelaksanaan reformasi birokrasi dilakukan dengan empat cara (GDRB, 200:23) dalam Yuningsih (2019) yaitu:

### a. *Preemitif*

Memprediksi kemungkinan terjadinya praktek birokrasi yang dipandang inefisien, inefektif, menimbulkan proses panjang, membuka peluang KKN dan lainnya serta melakukan langkah-langkah antisipatif.

b. *Persuasive*

Melakukan berbagai upaya reformasi birokrasi seperti melalui sosialisasi, *public campaign*, internalisasi membangun kesadaran dan komitmen individual.

c. *Preventif*

Mencegah kemungkinan terjadinya praktek birokrasi yang dipandang inefisien, inefektif, menimbulkan proses panjang, membuka peluang KKN, dan lainnya. Melalui perubahan *mindset, culture set*.

d. *Tindakan*

Menerapkan sanksi atau hukuman bagi mereka yang tidak perform dalam pelaksanaan reformasi birokrasi.<sup>87</sup>

Berdasarkan penjelasan yang telah dipaparkan maka strategi reformasi birokrasi pemerintahan dalam mencapai tujuan dan sarasannya adalah:

1. Penataan kembali kelembagaan/ organisasi, SDM aparatur dan tatalaksana pemerintahan berdasarkan standarisasi;
2. Peningkatan kapasitas dan kapabilitas birokrasi pemerintahan dalam perumusan kebijakan, pelayanan dan pemberdayaan, pengayoman, perlindungan masyarakat;

---

<sup>87</sup> Yuningsih, Tri. (2019). *Kajian Birokrasi*. Semarang: Departemen Administrasi Publik Press. Hlm 201-203

3. Perbaiki system tata kelola atau manajemen urusan pemerintahan dengan mengoptimalkan penggunaan iptek, komunikasi dan informasi serta prasarana perkantoran;
4. Perbaiki system reward and punishment yang layak sesuai dengan kedudukan dan fungsinya dalam organisasi pemerintahan;
5. Perbaiki etika dan moralitas aparatur dengan menegakkan kode etik dan pengawasan internal, eksternal dan masyarakat;

Penetapan proyek percontohan dan setelah berhasil instansi lain mengadopsi pola organisasi dan manajemen percontohan.

Reformasi birokrasi menjadi salah satu langkah pemerintah untuk mewujudkan *good governance* dan melakukan pembaharuan serta perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan dan sumber daya manusia aparatur. Melalui reformasi birokrasi, dilakukan penataan terhadap sistem penyelenggaraan pemerintah dimana uang tidak hanya efektif dan efisien, tetapi juga reformasi birokrasi menjadi tulang punggung dalam perubahan kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam penerapan reformasi birokrasi pada pemerintah baik pada kementerian, lembaga serta pemerintah daerah harus didukung dengan langkah-langkah yang tepat, sinergis dan berkelanjutan. Langkah-

langkah tersebut dimuat kedalam Road Map Reformasi Birokrasi. Road Map tersebut menjadi acuan dalam penerapan dan pelaksanaan reformasi birokrasi di instansi pemerintah.

Reformasi birokrasi pada hakikatnya merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (*business process*) dan sumber daya manusia aparatur. Reformasi birokrasi di Indonesia menempatkan pentingnya rasionalisasi birokrasi yang menciptakan efisiensi, efektifitas, dan produktifitas melalui pembagian kerja hirarkikal dan horizontal yang seimbang, diukur dengan rasio antara volume atau beban tugas dengan jumlah sumber daya disertai tata kerja formalistic dan pengawasan yang ketat. Oleh sebab itu cita-cita reformasi birokrasi adalah terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang professional, memiliki kepastian hukum, transparan, partisipatif, akuntabel dan memiliki kredibilitas serta berkembangnya budaya dan perilaku birokrasi yang didasari oleh etika, pelayanan dan pertanggungjawaban public serta integritas pengabdian dalam mengemban misi perjuangan bangsa mewujudkan cita-cita dan tujuan bernegara.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Yuingsih, Tri. (2019). *Kajian Birokrasi*. Semarang: Departemen Administrasi Publik Press. Hlm 203-204



### **g. Peraturan Perundang-Undangan Baru**

Untuk mencapai tujuan reformasi birokrasi pemerintahan dari segi kebijakan politik memerlukan pengaturan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Pelayanan Publik (Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009);
2. RUU Pokok-Pokok Organisasi Pemerintahan Negara menyempurnakan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara;
3. RUU tentang Administrasi Pemerintahan (Proses di DPR);
4. RUU tentang Etika (Kode Etik) Penyelenggara Negara;
5. RUU tentang Kepegawaian Negara sebagai pengganti UU kepegawaian yang ada;
6. RUU Tentang Tata Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah;
7. RUU tentang Badan Layanan Umum (Nirlaba);
8. RUU tentang Sistem Pengawasan Nasional.
9. Dsb.

## **BAGIAN 8**

### **PENUTUP**

---

1. Dalam pendekatan administrasi publik penyelenggaraan pemerintahan, kedudukan dan peranan birokrasi pemerintahan selaku penyelenggara Negara dalam melaksanakan fungsi kebijakan, pelayanan, pemberdayaan, pengayoman dan perlindungan sangat esensial, sentral, dan strategis dalam mewujudkan pemerintahan yang baik dan mencapai tujuan negara.
2. Peran dan fungsi birokrasi pemerintahan sebagai fokus strategis dalam administrasi publik dalam perkembangannya mengalami perubahan sesuai dengan perkembangan IPTEK, pengaruh globalisasi dan dinamika masyarakat, sehingga terjadi pergeseran paradigma birokrasi pemerintahan dari birokrasi pemerintahan struktural – fungsional menuju manajemen birokrasi pemerintahan yang mengedepankan kepercayaan, kepentingan dan pelayanan publik (*New Public Service* ).
3. Reformasi birokrasi pemerintahan dalam suatu pemerintahan Negara dari pendekatan administrasi publik dalam rangka “*development organization*“ untuk membangun sinergitas lingkungan internal dan eksternalnya sesuai dengan nilai fundamental bangsa dan filar Negara.

Reformasi pemerintahan yang berorientasi secara total, gradual dan berkesinambungan dalam membangun citra birokrasi pemerintahan yang positif.

4. Reformasi birokrasi pemerintahan menjadi bagian integral dari reformasi birokrasi dalam bidang politik, hukum, ekonomi dan budaya yang sesuai dengan tuntutan perkembangan iptek, lingkungan dan tuntutan masyarakat. Reformasi birokrasi pemerintahan dalam rangka system pemerintahan yang mengedepankan pembaharuan pola pikir (*mindset*), pola budaya (*cultural set*) serta sistem manajemen (*management system*) dalam perilaku aparatur Negara dan pemerintah yang terpercaya, professional dan etis.
5. Reformasi pemerintahan berlandaskan konstitusional yang terencana dalam tujuan, visi, misi, sasaran, strategi, metode serta kebijakan dan langkah strategis untuk membangun aparatur Negara dan pemerintah yang dilandasi prinsip keterpercayaan, kepentingan umum, professional, etika dan moral, produktif, transparan dan akuntabel maupun efektif dan efisien.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asmawi Rewansyah, 2010, *Reformasi Birokrasi Dalam Good Governance*, PT.Yusaintanas Prima, Jakarta
- Barzeley, 1992, *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision For Managing in Government*, University California Press, Berkeley Los Angeles-Exford.
- David Beetham, 1990, *Birokrasi* (Terjemahan Simamora), Bumi Akasara, Jakarta
- David Osborne dan Peter Plastrik, 1996, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies For Reinventing Government*, Addison Wesley, Publishing, Company Ltd, California, New York
- Denhardt, JV dan RB Denhardt, 2000, *The New Public Service Rather Than Steering Public Administration Review*, Nov/Des,60,6, 549-559.
- Ermaya Suradinata, 2004, *Management of Change and Strategies: Creative Leadership*, National Reliance Institute Republic of Indonesia, Lemhanas
- James Perry dan Annie Hondeghem,2008, *Motivation in Public Management*, Oxport University Press, New York
- Kartini Kartono, 1982, *Pemimpin dan Kepemimpinan, Manajemen*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Maswardi, et all, 2004, *Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan*, Samitra Media Utama, Jakarta

- Miftah Thoha, 1987, *Perspektif Perilaku Birokrasi: Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara Jilid II*, Rajawali Press Jakarta
- Muhammad, Ismail, dkk, 2004, *Modul Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*, LAN RI, Jakarta
- Patricia W Ingraham, 1994, *New Paradigm For Management: Issues For Changing Public Service*, Yossey-Bass Inc Published, San Francisco, California.
- Sp. Siagian, 1994, *Patologi Birokrasi (analisis, Identifikasi dan Terapinya)*, Ghaliliea Indonesia, Jakarta.
- Taliziduhu Ndraha, 2007, *Kybernologi: Sebuah Charta Pembaharuan*, Sirao Credentia Center, Tangerang-Banten
- Tjahya Supriatna, 1996, *Administrasi, Birokrasi dan Pelayanan Publik*, Nimas Multima, Bandung
- \_\_\_\_\_, 2007, *Manajemen dan Birokrasi Pemerintahan*, Bahan Kuliah S2, MAPD-STPDN, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2010, *Birokrasi Pemerintahan (Teori, Paradigma dan Pembaharuan)*, IPDN Kemendagri, Jakarta.
- Albrow, Martin. 1996. *Birokrasi*. Terjemahan M Rsuli Karim. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Benveniste, Guy. 1994. *Birokrasi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Boaz, David. 1997. *Libertarianism: A Primer*. New York: Free Press
- Budiono, Priyo, Santosa. 1993. *Birokrasi Pemerintah Orde Baru: Perspektif Kultural dan Struktural*. Jakarta: PT Rajawali Press

- C.F Strong. 1960. *Modern Political Constitution, An Introduction to Comparative Study of Their History and Excising From*. London: Sidwich and Jackson Ltd
- Dwiyanto, Agus. 2006. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Dwiyanto, Agus. 2011. *Manajemen Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Hadjon, Philipus M, dkk. 2005. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesia Administrative Law*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Istianto, Bambang. 2011. *Demokratisasi Birokrasi*. Jakarta: Mitra Wacana Media.
- Kuper, Adam, Jesica Kuper. 2000. *Ensiklopedi Ilmu-ilmu Sosial*. Jakarta: Rajawali Press
- Leemans. 1976. *The Management of Change in Government. (The Hague, Institute os Social Studies)*
- Muhammad. 2018. *Birokrasi, (Kajian Konsep, Teori menuju Good Governance)*. Lhokseumawe: Unimal Press
- Ndraha, Taliziduhu. 2005. *Teori Budaya Organisasi*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Ndraha, Tliziduhu. 2003. *Kybernologi*. Jakarta: PT Rineka Cipta
- Osborne, David. Plastrik, Peter. 2001. *Memangkas Birokrasi*. Jakarta: Penerbit PPM
- Riawan. 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Sadjijono. 2008. *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*. Yogyakarta: Laksbang Pressindo
- Said, Mas'ud. 2007. *Birokrasi di Negara Birokratis*. Malang: UMM Press

- Salam, Burhanuddin. 2002. *Etika Sosial: Asas Moral dalam Kehidupan Manusia*. Jakarta: Rineka Cipta
- Sarundajang, SH. 2012 *Birokrasi dalam Otonomi Daerah Upaya Mengatasi Kegagalan*. Cetakan Ketiga. Edisi Revisi. Jakarta: Kata
- Setiono, Budi. 2005. *Jaring Birokrasi: Tinjauan dari Aspek Politik dan Administrasi*. Jakarta: Gugus Press
- Siagian, SP. 1994, *Patologi Birokrasi (analisis, Identifikasi dan Terapinya)*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Sumaryadi. 2010. *Sosiologi Pemerintahan: dari Perspektif Pelayanan, Pemberdayaan, Interaksi, dan Sistem Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Surbakti. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana.
- Syafiie, Inu Kencana. 2004. *Birokrasi Pemerintahan Indonesia*. Bandung: Mandar Maju
- Syafrudin, Ateng. 1976. *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*. Bandung: Tarsito.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1984. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3S
- Toha, Miftah. 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: PT Grafindo Perkasa Press
- Yuningsih, Tri. 2019. *Kajian Birokrasi*. Semarang: Departemen Administrasi Publik Press.

