

Dr. Hermanu Iriawan, S.E., M.Si.
Edyanto, S.IP., M.Si.

BIROKRASI INDONESIA



**BIROKRASI
INDONESIA**

Sanksi Pelanggaran Pasal 113
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2014
Tentang Hak Cipta

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

BIROKRASI INDONESIA

Dr. Hermanu Iriawan, S.E., M.Si.

Edyanto, S.IP., M.Si.

Penerbit
litrus.

BIROKRASI INDONESIA

Ditulis oleh:

Dr. Hermanu Iriawan, S.E., M.Si.

Edyanto, S.IP., M.Si.

Diterbitkan, dicetak, dan didistribusikan oleh

PT. Literasi Nusantara Abadi Grup

Perumahan Puncak Joyo Agung Residence Kav. B11 Merjosari

Kecamatan Lowokwaru Kota Malang 65144

Telp : +6285887254603, +6285841411519

Email: literasinusantaraofficial@gmail.com

Web: www.penerbitlitnus.co.id

Anggota IKAPI No. 340/JTI/2022



Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak baik sebagian ataupun keseluruhan isi buku dengan cara apa pun tanpa izin tertulis dari penerbit.

Cetakan I, Januari 2024

Co-writer: Umi Zanariyah

Editor: Ira Atika Putri

Perancang sampul: Syafri Imanda

Penata letak: Syafri Imanda

ISBN : 978-623-114-271-9

©Januari 2024

Perpustakaan Nasional RI. Katalog dalam Terbitan (KDT)

Hermanu Iriawan dan Edyanto

Birokrasi Indonesia / Penulis, Hermanu Iriawan dan Edyanto; Co-writer, Umi Zanariyah. -- Malang: PT. Literasi Nusantara Abadi Grup, 2024.

x + 186 hlm. ; 15,5x23 cm.

ISBN : 978-623-114-271-9

1. Ilmu Politik. I. Judul. II. Hermanu Iriawan dan Edyanto.



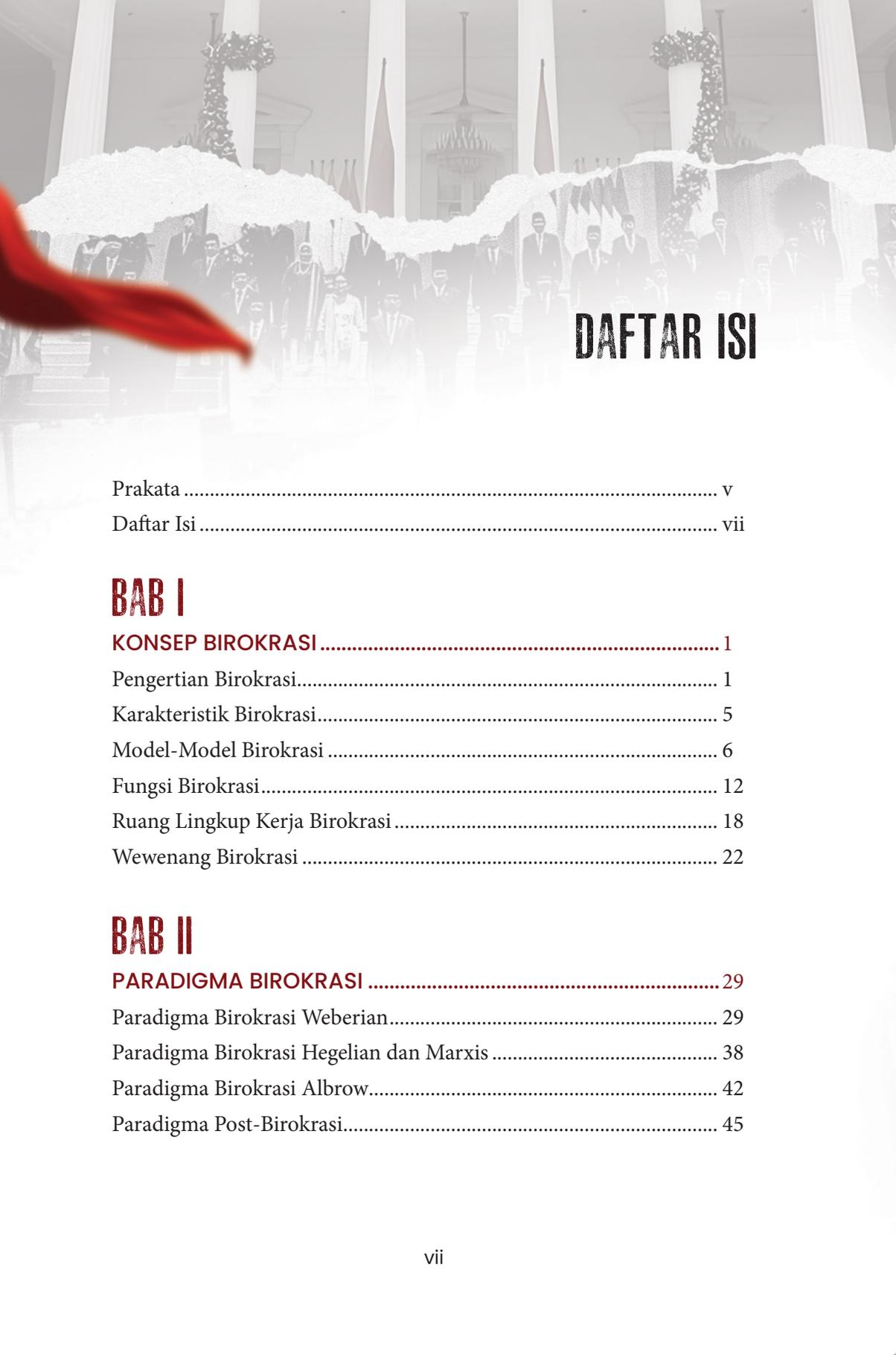
PRAKATA

Birokrasi merupakan salah satu pilar penting dalam struktur pemerintahan sebuah negara, termasuk Indonesia. Birokrasi Indonesia telah mengalami perkembangan yang signifikan seiring dengan evolusi negara ini dari masa kolonial hingga saat ini. Sejarah birokrasi di Indonesia mencakup berbagai periode yang berpengaruh dalam pembentukan struktur birokrasi saat ini. Dari masa kolonial Belanda hingga kemerdekaan Indonesia pada tahun 1945, birokrasi telah menjadi alat kontrol yang digunakan oleh penguasa kolonial. Setelah proklamasi kemerdekaan, Indonesia mulai membangun sistem birokrasi nasional yang mandiri.

Peran birokrasi dalam pembangunan negara sangatlah penting. Birokrasi bertugas untuk mengimplementasikan kebijakan-kebijakan yang telah dirancang oleh pemerintah dan melayani kepentingan masyarakat. Selain itu, birokrasi juga memiliki peran dalam menjaga stabilitas; menjalankan pemerintahan yang efisien; dan melaksanakan berbagai program pembangunan.

Namun, birokrasi Indonesia juga dihadapkan pada berbagai tantangan. Beberapa di antaranya adalah masalah korupsi; birokrasi yang terlalu kompleks; dan kurangnya transparansi. Tantangan ini telah memengaruhi efisiensi dan akuntabilitas birokrasi dalam menjalankan tugasnya.

Dengan meningkatkan integritas; efisiensi; dan pelayanan publik, birokrasi Indonesia dapat lebih efektif dalam mewujudkan pembangunan serta kesejahteraan bagi seluruh masyarakat Indonesia. Semoga buku ini memberikan wawasan yang berguna tentang peran penting birokrasi dalam kemajuan negara ini. Amin.



DAFTAR ISI

Prakata	v
Daftar Isi	vii

BAB I

KONSEP BIROKRASI	1
Pengertian Birokrasi.....	1
Karakteristik Birokrasi.....	5
Model-Model Birokrasi	6
Fungsi Birokrasi.....	12
Ruang Lingkup Kerja Birokrasi	18
Wewenang Birokrasi	22

BAB II

PARADIGMA BIROKRASI	29
Paradigma Birokrasi Weberian.....	29
Paradigma Birokrasi Hegelian dan Marxis	38
Paradigma Birokrasi Albrow.....	42
Paradigma Post-Birokrasi.....	45

BAB III

KEMAMPUAN KINERJA BIROKRASI DAN PERILAKU BIROKRASI.....	51
Kemampuan Kinerja Birokrasi.....	51
Perilaku Birokrasi.....	54

BAB IV

BIROKRASI PEMERINTAHAN	59
Birokrasi Pemerintah	59
Budaya dan Bentuk Birokrasi Indonesia	65
Struktur Organisasi Birokrasi	72
Kepemimpinan Birokrasi	75
Perilaku Birokrasi.....	82

BAB V

PATOLOGI BIROKRASI.....	85
Definisi Patologi Birokrasi	85
Ruang Lingkup Patologi Birokrasi	87
Macam-Macam Patologi Birokrasi	93
Pemecahan Masalah Patologi Birokrasi	95

BAB VI

MANAJEMEN DAN BUDAYA BIROKRASI.....	101
Konsep Manajemen Birokrasi.....	101
Budaya Birokrasi.....	105

BAB VII

REFORMASI BIROKRASI PEMERINTAHAN DI INDONESIA.....	109
Strategisnya Reformasi Birokrasi Pemerintahan.....	109
Fokus Reformasi Birokrasi Pemerintahan	111
Tujuan, Visi, Misi, dan Strategi Reformasi Birokrasi Pemerintahan.....	112

BAB VIII

BIROKRASI INDONESIA DAN PROSES DEMOKRATISASI	119
Birokrasi dan Partai Politik	119
Pemilihan Umum	126
Partisipasi Masyarakat dalam Birokrasi Pemerintahan.....	132

BAB IX

KEKUASAAN BIROKRASI DI INDONESIA.....	139
Sumber-Sumber Kekuasaan Birokrasi.....	139
Pembatasan Kekuasaan Birokrasi.....	148
Permasalahan dalam Pelaksanaan Peran dan Fungsi Birokrasi di Indonesia.....	150

BAB X

BIROKRASI DAN POLITIK DI INDONESIA	153
Politisasi Birokrasi.....	153
Otonomi Daerah dan Politisasi Birokrasi	160

BAB XI

ANALISIS KONSEKUENSI REFORMASI BERDASARKAN PERILAKU BIROKRASI DAN PELAYANAN

PUBLIK DI INDONESIA 163

Perilaku Birokrasi dan Pelayanan Publik 163

Daftar Pustaka..... 171

Profil Penulis 179



BAB I

KONSEP BIROKRASI

■ Pengertian Birokrasi

Asal-usul kata birokrasi berasal dari gabungan kata *bureau* (bahasa Prancis untuk meja tulis) dan *kratos* (bahasa Yunani untuk pemerintahan), merujuk pada orang-orang yang bekerja di kantor. Konsep ini berkembang dalam konteks politik menjadi representasi dari aparat pemerintahan negara yang melaksanakan kebijakan melalui serangkaian langkah atau departemen yang masing-masing memiliki tugas dalam menetapkan kebijakan sesuai dengan situasi dan kondisi tertentu (Sawir, 2020: 1).

Konsep birokrasi ideal menurut Weber menitikberatkan pada profesionalisme dan rasionalitas dalam menjalankan mesin birokrasi. Untuk menghargai upayanya dalam menciptakan konsep tersebut, penting bagi kita untuk memahami logika pendekatan yang digunakan oleh Weber serta ide-ide inovatif yang dia kemukakan dan sesuai dengan konteksnya pada masa itu. Birokrasi ideal yang digagasnya adalah sebuah gambaran abstrak yang membantu kita memahami struktur kehidupan sosial.

Penting untuk memahami alasan mengapa birokrasi dapat diterapkan dalam kondisi spesifik suatu organisasi dan apa yang membedakan kondisi tersebut dari organisasi lain. Konsep birokrasi ideal memberikan pengertian

bahwa kita mengidentifikasi aspek-aspek krusial yang membedakan situasi organisasi tertentu dari yang lain dan mengabstraksikan hal-hal penting tersebut.

Weber berpendapat bahwa konsep ideal ini berguna untuk membandingkan birokrasi antara berbagai organisasi di dunia. Dengan memisahkan antara realitas yang terjadi dengan konsep ideal suatu organisasi, kita dapat menyimpulkan mengapa perbedaan tersebut muncul dan faktor-faktor apa yang menjadi pembeda. Lebih lanjut, Weber ingin menjelaskan bahwa konsep ideal tersebut menggambarkan bahwa setiap birokrasi atau administrasi pemerintahan memiliki struktur yang pasti di mana semua fungsi dijalankan secara rasional (Sawir, 2020: 2).

Konsep birokrasi ideal Weberian sangat menekankan pada rasionalitas. Birokrasi dalam pandangan Weber dianggap sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan secara rasional. Penetapan tujuan dianggap sebagai fungsi politik yang menjadi tanggung jawab pihak lain, bukan pegawai birokrasi itu sendiri. Di dalam birokrasi pemerintahan, setiap pekerja atau pejabat dianggap sebagai penggerak dari sebuah sistem yang tidak memiliki kepentingan pribadi.

Tanggung jawab publik seorang pejabat pemerintah terbatas pada wilayah tugas dan tanggung jawab yang telah diberikan kepadanya. Jika pekerjaan sebagai bagian dari sistem tersebut dijalankan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan maka dianggap bahwa pejabat birokrasi pemerintah telah memenuhi kewajibannya secara akuntabel.

Weber (1947) mengeksplorasi birokrasi dalam kerangka konsep kewenangan dan dominasi, yang melibatkan hubungan kekuasaan di mana orang yang berkuasa memiliki kemampuan untuk menegakkan kehendaknya atas orang yang dikuasai. Salah satu bentuk dominasi adalah legal-rasional, yang menunjukkan bahwa kewenangan berasal dari seperangkat aturan yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu. Konsep birokrasi ini dianggap sebagai elemen kunci dalam perkembangan organisasi.

Benveniste (1991) memiliki pandangan yang kontras, di mana ia menggambarkan birokrasi sebagai sesuatu yang negatif yang sebaiknya dihapuskan bahkan dianggap sebagai penyakit. Baginya, birokrasi adalah sistem pemerintahan di mana kekuasaan yang dimiliki oleh pejabat-pejabat

negara diatur sedemikian rupa sehingga dapat menimbulkan risiko bagi warga negara.

Beetham (1990) mengidentifikasi tiga elemen kunci dalam konsep birokrasinya.

1. Birokrasi dilihat sebagai alat teknis.
2. Birokrasi dianggap sebagai kekuatan independen dalam masyarakat, selama birokrasi tetap fokus pada fungsi sebagai alat teknis.
3. Perkembangan sikap ini terjadi karena para birokrat sulit untuk memisahkan perilaku mereka dari kepentingan sebagai bagian dari kelompok masyarakat yang spesifik.

Dengan demikian, konsep birokrasi berkaitan dengan pengaturan rasional dalam administrasi dan organisasi (Thoha, 2003). Pendekatan yang lebih moderat diuraikan oleh Thompson (1976), yang menggambarkan birokrasi sebagai alat bagi pemerintah untuk mencapai tujuan organisasi. Birokrasi muncul sebagai tanggapan terhadap beragam kebutuhan yang harus dipenuhi, memerlukan sistem administrasi yang terstruktur dan terorganisir dengan baik. Albrow (1996: 82—100) menyajikan tujuh konsep birokrasi yang berbeda sebagaimana berikut.

1. Birokrasi sebagai organisasi sosial.
2. Birokrasi sebagai inefisiensi organisasi.
3. Birokrasi sebagai kekuasaan yang dijalankan oleh pejabat.
4. Birokrasi sebagai administrasi negara (publik).
5. Birokrasi sebagai administrasi yang dijalankan oleh pejabat.
6. Birokrasi sebagai sebuah organisasi.
7. Birokrasi sebagai masyarakat modern.

Blau dan Mayer (2000) mendefinisikan birokrasi sebagai jenis organisasi yang dirancang untuk menangani tugas administratif besar dengan cara yang terkoordinasi dan sistematis, mengatur pekerjaan dari banyak individu di dalamnya. Secara konseptual, organisasi mengalami perubahan dengan tujuan mencapai perubahan, yang tidak hanya dipengaruhi oleh perubahan lingkungan eksternal, tetapi juga oleh perubahan tujuan internal organisasi itu sendiri.

Dalam perkembangan konsep birokrasi, terdapat aspek netralitas yang menuntut agar birokrasi tetap netral. Thoha (1987) berargumen bahwa

netralitas birokrasi melibatkan pemurnian birokrasi dari keterlibatan dalam urusan politik. Meskipun birokrasi memiliki kontribusi penting dalam pembuatan kebijakan publik, mereka seharusnya tidak terlibat dalam usaha pimpinan eksekutif untuk memperoleh atau mempertahankan kekuasaan politik. Sebagai gantinya, birokrasi harus menjadi alat negara untuk memenuhi kepentingan publik. Lebih lanjut, profesionalisme birokrasi (Widodo, 2001) mengindikasikan bahwa mereka harus bertanggung jawab dalam menjalankan tugas; fungsi; dan kewenangannya dengan penuh dedikasi.

Santoso (1997: 14) mengelompokkan berbagai konsep yang sering terkait dengan istilah birokrasi menjadi tiga kategori sebagai berikut.

1. Birokrasi dalam konteks positif atau rasional (*bureaurationality*), seperti yang diwakili oleh pengertian Hegelian Bureaucracy dan Weberian Bureaucracy.
2. Birokrasi yang dianggap sebagai masalah atau penyakit (*bureaupathology*), seperti yang dipaparkan oleh Karl Marx; Laski; Robert Michels; Donal P. Warwick; Michael Crocier; Fred Luthan; dan lainnya.
3. Birokrasi dalam arti netral (*value-free*), yang tidak terkait dengan penilaian baik atau buruk. Dalam konsep ini, birokrasi dapat merujuk kepada semua pejabat negara di bawah pejabat politik; keseluruhan pegawai negara di cabang eksekutif; atau bahkan setiap organisasi yang besar dalam skalanya dianggap sebagai birokrasi.

Birokrasi memegang peran sentral dalam tata kelola pemerintahan dan proses pembangunan. Dalam hal ini, peran birokrasi dapat dikelompokkan menjadi tiga jenis (Widodo, 2001), yaitu sebagai birokrat; politisi; dan profesi. Sebagai birokrat, fokusnya adalah melaksanakan kebijakan yang telah dibuat oleh politisi. Sebagai politisi, mereka tidak hanya menjalankan kebijakan politik yang dibuat oleh para pemimpin politik, tetapi juga terlibat dalam proses politik dengan turut menentukan bahkan menguasai arah serta substansi dari kebijakan politik. Sebagai profesi, birokrasi membutuhkan keahlian khusus layaknya profesi lainnya sehingga jabatan birokrasi diisi oleh individu yang memiliki keahlian yang spesifik di bidang tertentu.

Knott dan Miller (1988) mengklasifikasikan birokrasi menjadi birokrasi terbuka; campuran; dan tertutup. Tingkat keterbukaan birokrasi tecermin dalam akses masyarakat untuk berinteraksi dengan birokrasi. Birokrasi

terbuka memiliki pola rekrutmen yang terbuka bagi siapa pun tanpa syarat tertentu. Kualifikasi seperti tingkat pendidikan tidak diperlukan secara ketat. Faktor politik berpengaruh terhadap birokrasi yang dapat mengarah pada politisasi yang lebih tinggi dalam operasional birokrasi.

Secara garis besar, birokrasi merupakan sistem organisasi yang terstruktur secara hierarkis dengan aturan; prosedur; dan tugas yang jelas. Konsep ini mencakup berbagai interpretasi, dari yang menggambarkan birokrasi sebagai alat rasional untuk mencapai tujuan organisasi hingga yang melihatnya sebagai masalah atau penyakit dalam struktur pemerintahan. Birokrasi memiliki peran penting dalam pemerintahan dan pembangunan, dapat dilihat dari perspektif sebagai birokrat yang melaksanakan kebijakan; politisi yang ikut serta dalam pembuatan kebijakan; dan profesi yang menuntut keahlian khusus. Klasifikasi birokrasi juga menggambarkan tingkat keterbukaan, dari yang terbuka bagi siapa pun hingga yang tertutup dan terpengaruh oleh faktor politik yang memengaruhi tingkat politisasi di dalamnya.

■ **Karakteristik Birokrasi**

Birokrasi seperti yang telah dibahas, menandai kekuasaan yang dipegang oleh individu-individu di balik meja karena segala aspeknya diatur dalam kerangka hukum dan formalitas oleh para birokrat. Harapannya adalah bahwa pelaksanaan kekuasaan tersebut memiliki tanggung jawab yang jelas karena setiap jabatan diisi oleh petugas yang memiliki tugas dan kewajiban khusus. Sistem ini memastikan bahwa keputusan dan langkah-langkah yang diambil dalam birokrasi dapat dipertanggungjawabkan dengan akurat karena adanya spesialisasi peran di setiap level jabatan. Dalam esensinya, birokrasi menekankan pentingnya struktur hierarkis dan prosedur yang terdefinisi dengan baik untuk memastikan bahwa pengambilan keputusan serta pelaksanaan tugas dilakukan secara teratur dan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan secara hukum.

Blau dan Page mengindikasikan bahwa birokrasi dirancang untuk menangani tugas-tugas administratif yang besar, yang cenderung terjadi dalam organisasi besar seperti lembaga pemerintahan. Organisasi semacam itu membutuhkan aturan yang formal, sedangkan dalam organisasi kecil, hubungan informal lebih sering diterapkan. Dalam banyak penelitian dan

tulisan tentang birokrasi, para pakar menekankan perlunya metode khusus bagi staf administrasi untuk meningkatkan efisiensi serta efektivitas. Hal tersebut diungkapkan oleh Syafie (2004: 90) sebagaimana berikut.

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).

Prinsip dasar dan karakteristik yang ideal dari sebuah birokrasi menuntut agar para birokrat atau pegawai negeri sipil memiliki ciri-ciri tersebut untuk mengeksekusi tugas-tugas administrasi secara optimal. Hal ini bertujuan untuk mencapai tujuan organisasi sesuai rencana dengan efektif dan efisien. Dengan demikian, pandangan negatif sebagian masyarakat terhadap birokrasi setidaknya dapat diperjelas atau dibenahi.

■ Model-Model Birokrasi

Birokrasi tumbuh seiring perubahan politik dan ekonomi suatu masyarakat. Ketika suatu masyarakat menjadi lebih modern; demokratis; dan ekonominya berkembang, permintaan akan layanan baru juga bertambah. Ekspansi birokrasi merupakan langkah untuk memenuhi kebutuhan baru tersebut (Imawan, 1998: 85). Dalam studi politik, ada empat model birokrasi yang umumnya diterapkan dalam pembangunan di berbagai negara.

Keempat model birokrasi yang umumnya diakui mencakup Weberian; Parkinsonian; Jacksonian; dan Orwellian. Salah satunya, model birokrasi Weberian, merupakan konsep yang dikemukakan oleh Max Weber, seorang tokoh kunci dalam menjelaskan struktur birokrasi modern. Weberian merujuk pada sistem birokrasi yang berusaha memenuhi standar-standar

ideal birokrasi yang dijelaskan oleh Max Weber. Ada tujuh kriteria ideal birokrasi yang digambarkan oleh Weber, antara lain sebagai berikut.

1. Adanya pembagian kerja yang jelas.
2. Hierarki kewenangan yang jelas.
3. Formalisasi yang tinggi.
4. Bersifat tidak pribadi (impersonal).
5. Pengambilan keputusan mengenai penempatan pegawai yang didasarkan atas kemampuan.
6. Jejak karier bagi para pegawai.
7. Kehidupan organisasi yang dipisahkan dengan jelas dari kehidupan pribadi (Robbins, 1994: 338).

Birokrasi Parkinsonian adalah model birokrasi yang fokus pada peningkatan jumlah anggota birokrasi sebagai upaya untuk memperkuat kemampuan birokrasi dalam mendukung pembangunan. Hal ini dilakukan untuk mengakomodasi kemajuan masyarakat yang semakin kompleks dan menangani tumpukan masalah pembangunan yang terus bertambah. (Fatah, 1998: 192).

Birokrasi Jacksonian merujuk pada model birokrasi yang memusatkan kekuasaan negara dalam struktur birokrasi, sementara membatasi peran masyarakat di luar birokrasi dalam ranah politik dan pemerintahan. Nama “Jacksonian” diambil dari seorang tokoh kuat militer dan negarawan, mantan Presiden Amerika Serikat yang ke-7 (1824—1832). Andrew Jackson, yang menjabat dua periode dan dikenal dengan kebijakan-kebijakan yang menekankan kekuatan eksekutif (Fatah, 1998: 194).

Birokrasi model Orwellian mendasarkan eksistensinya pada fungsi sebagai perpanjangan kontrol negara terhadap masyarakat, membatasi kebebasan dengan mengendalikan hampir setiap aspek kehidupan. Birokrasi memiliki kekuasaan besar dan mengatur segala aktivitas masyarakat, menyebabkan keterbatasan dalam ruang gerak mereka. Sebagai contoh, pada masa kepresidenan Ronald Reagan pada tahun 1981, ada pemangkasan signifikan terhadap birokrasi di Amerika Serikat. Terdapat ratusan peraturan terkait bahkan hal kecil seperti penanganan hamburger, yang mengakibatkan peningkatan jumlah pegawai. Upaya dilakukan untuk memangkas birokrasi dengan mengurangi jumlah pegawai (Fatah, 1998: 195).

Menurut para ahli seperti Taylor; Wilson; Weber; Gullick; dan Urwick, birokrasi merupakan upaya untuk menyusun berbagai tugas sehingga dapat dijalankan dengan teratur. Hal ini melibatkan tidak hanya jumlah personel (birokrat) yang besar, tetapi juga berbagai peraturan dalam pelaksanaan tugas pemerintahan. Birokrasi diperlukan agar tugas pemerintahan dapat dilaksanakan secara efisien; efektif; dan ekonomis. Untuk memahami definisi birokrasi ini lebih baik, terdapat ciri-ciri ideal yang dikemukakan oleh Max Weber, salah satu tokoh dalam aliran birokrasi klasik atau tradisional (Frederickson, 1984). Ciri-ciri ini mencakup hal berikut.

Sebuah birokrasi melibatkan serangkaian kegiatan yang dijalankan sesuai dengan peraturan yang konsisten. Struktur jabatan di dalam organisasi tersebut terorganisir secara hierarkis. Tugas-tugas dijalankan secara objektif tanpa memandang pribadi. Rekrutmen birokrat didasarkan pada kemampuan (karier) dan cenderung menggunakan sistem spesialisasi. Selain itu, penyelenggaraan pemerintahan biasanya dilakukan secara terpusat atau sentral.

Meskipun birokrasi klasik telah mendapat banyak kritik, beberapa karakteristiknya tetap bertahan dalam struktur birokrasi pemerintahan saat ini. Kelemahan utamanya, seperti kekakuan aturan, telah mendorong banyak ahli untuk melakukan penelitian demi perbaikan. Salah satu model yang muncul sebagai upaya penyempurnaan adalah neo-birokrasi yang diusulkan oleh beberapa tokoh, seperti Simon; Cyert; March; dan Gore. Model ini adalah bagian dari era perilaku dalam studi birokrasi. Fokusnya adalah pada efisiensi; ekonomi; dan tingkat rasionalitas tinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Fokus utamanya adalah pada fungsi pengambilan keputusan dalam organisasi pemerintahan. Proses pengambilan keputusan ini didasarkan pada pola pikir yang rasional, berupaya untuk membuat keputusan yang seefisien mungkin untuk mencapai tujuan pemerintahan. Model ini mengadopsi prinsip-prinsip manajemen modern dan menggunakan pendekatan analisis sistem serta sering menggunakan teknik penelitian operasional dalam praktiknya.

Keunggulan model ini terbukti melalui pendekatan yang berbasis pada teknik-teknik manajemen yang teruji, yang telah berhasil memecahkan masalah dalam berbagai organisasi besar, termasuk di dalamnya organisasi militer dan pemerintahan. Teknik-teknik ilmiah manajemen telah sukses

digunakan dalam berbagai aspek, mulai dari penganggaran; penjadwalan proyek; manajemen persediaan; perencanaan tenaga kerja; hingga pengembangan produk, untuk mencapai tingkat produktivitas yang tinggi. Namun, meski memiliki kelebihan tersebut, model ini juga memiliki kelemahan, di mana tidak semua permasalahan dalam pemerintahan dapat diukur secara kuantitatif sesuai dengan harapan dalam menerapkan prinsip-prinsip manajemen ilmiah.

Model kelembagaan, yang diajukan oleh tokoh seperti Lindbloom; J. Thompson; Mosher; Blau; dan Riggs, merupakan hasil dari era behavioralisme. Ciri khasnya adalah pendekatan yang bersifat empiris. Selain memperhatikan aspek internal, model ini juga menitikberatkan perhatian pada aspek eksternal, seperti aspek budaya yang berpengaruh dalam studi organisasi pemerintahan (sebagai sistem terbuka). Para pendukung model ini cenderung lebih tertarik pada studi organisasi pemerintahan secara netral, daripada mengusulkan intervensi atau resep perbaikan yang harus dilakukan untuk meningkatkan kinerja organisasi pemerintahan. Meskipun demikian, kontribusi dari tokoh yang mengadvokasi pendekatan ini sangat berharga dalam pengembangan teori organisasi. Hal ini karena karya-karya sebelumnya cenderung menganalisis organisasi dengan perspektif sistem tertutup yang kurang memperhitungkan aspek eksternal organisasi, padahal aspek ini sangat berpengaruh dalam kinerja organisasi pemerintahan secara nyata.

Model hubungan kemanusiaan, yang dipandang oleh tokoh seperti McGregor dan Argyris, mengajukan kritik terhadap model-model birokrasi sebelumnya. Model-model seperti birokrasi klasik dan neo-birokrasi dinilai terlalu membatasi segala aktivitas dalam organisasi pemerintahan. Dengan pendekatan empiris, model ini menunjukkan bahwa aturan yang terlalu kaku dapat menyebabkan kebosanan bagi anggota (birokrat) yang bekerja dalam organisasi. Ciri-ciri utama dari model ini meliputi penekanan pada pentingnya hubungan interpersonal; dinamika kelompok; komunikasi; sanksi yang tidak perlu seragam; pelatihan; serta motivasi dalam menjalankan birokrasi pemerintahan. Sejalan dengan ciri-ciri tersebut, nilai yang diupayakan adalah kepuasan kerja; pengembangan diri; dan harga diri individu dalam konteks organisasi pemerintahan. Model ini masih menyarankan adanya pengawasan, tetapi tidak secara ketat dan merata bagi semua

anggota organisasi. Hanya mereka yang membutuhkan pengawasan yang perlu diberikan. Hal terpenting adalah perbaikan sistem organisasi untuk menciptakan lingkungan kerja yang memungkinkan anggota organisasi berinteraksi dengan baik, mempromosikan suasana yang mendukung inovasi di dalam struktur pemerintahan.

Model hubungan publik, yang dipandang oleh tokoh seperti Ostrom; Buchanan; Olson; dan Oppenheimer, adalah pendekatan terkini dalam penyelenggaraan pemerintahan. Meskipun masih banyak bersifat teoretis daripada teruji secara empiris di lapangan. Banyak resep atau prinsip dalam model ini bersifat ideal dan jarang diterapkan dalam praktik, sebagian karena pendekatan ini masih relatif baru. Ciri khasnya meliputi sifat anti-birokratis, berfokus pada distribusi layanan; desentralisasi; dan pendekatan tawar-menawar yang berorientasi pada kepentingan publik atau klien.

Penerapan model ini memerlukan beberapa prasyarat yang harus terpenuhi. *Pertama*, sistem politik harus memastikan partisipasi yang objektif dan bertanggung jawab dalam menyampaikan pendapat. *Kedua* sistem administrasi pemerintahan harus dinamis untuk menyesuaikan diri dengan perubahan fungsi yang terus berlangsung. *Ketiga*, birokrasi harus memiliki kemampuan untuk melakukan introspeksi atau koreksi terhadap dirinya sendiri. *Keempat*, pentingnya langkah konkret untuk meningkatkan pemberdayaan masyarakat, termasuk meningkatkan kesadaran politik di berbagai lapisan masyarakat. Langkah ini terwujud melalui komunikasi yang bersifat dialogis antara pembuat kebijakan dan masyarakat yang menggunakan layanan.

Pemerintahan yang demokratis menjadi dasar bagi terbentuknya tata pemerintahan yang baik. Dalam pemerintahan demokratis, proses pengelolaan negara dilakukan secara transparan dan terbuka terhadap kritik serta pengawasan masyarakat. Yates (1982) mengemukakan dua model yang bertentangan dan dapat digunakan untuk menggambarkan cara kerja dan struktur pemerintahan.

1. Model *pluralist-democracy*. Model *pluralist-democracy* memiliki asumsi sebagai berikut.
 - a. Dalam sebuah masyarakat, terdapat beragam kelompok kepentingan yang berbeda satu sama lain.

- b. Pemerintah harus menyediakan akses dan peluang partisipasi yang setara bagi kelompok-kelompok kepentingan tersebut.
 - c. Pemerintah perlu memiliki banyak pusat kekuasaan yang tersebar baik secara vertikal maupun horizontal untuk menjaga keseimbangan.
 - d. Politik dan pemerintahan harus dipahami sebagai arena kompetisi antara berbagai kepentingan minoritas.
 - e. Kemungkinan besar kelompok yang aktif dan memiliki legitimasi di populasi dapat berpengaruh secara signifikan dalam tahapan penting dalam pembuatan kebijakan.
 - f. Persaingan antara lembaga pemerintah dan kelompok kepentingan dapat menghasilkan negosiasi; kompromi; serta menciptakan keseimbangan kekuasaan dalam masyarakat.
2. Model *administrative efficiency* memiliki beberapa asumsi sebagai berikut.
- a. Menolak model *pluralist democracy* karena dianggap tidak mampu memberikan fondasi yang kokoh dan sesuai untuk kebijakan publik yang rasional dan bebas dari nilai-nilai tertentu.
 - b. Efisiensi menjadi nilai utama dalam proses kebijakan publik, yang mengacu pada pencapaian hasil yang optimal dengan biaya yang minimal.
 - c. Birokrat diharapkan menjadi profesional yang dipilih dan ditempatkan secara kompetitif berdasarkan kemampuan serta kualifikasi melalui sistem *merit*.
 - d. Sistem *merit* diatur dengan baik dalam suatu struktur hierarkis yang mempromosikan spesialisasi fungsi dengan tanggung jawab dan kewajiban yang jelas.
 - e. Adanya pemisahan antara politik dan administrasi dianggap penting.
 - f. Perencanaan dianggap sebagai proses pengambilan keputusan yang baik, dan sentralisasi manajemen keuangan dianggap esensial untuk memastikan kejujuran serta efektivitas.
 - g. Kemampuan untuk melakukan koordinasi menyeluruh dalam suatu sistem birokrasi publik yang kuat seharusnya ditempatkan di tangan eksekutif (Sawir, 2020: 9—15).

Model efisiensi administratif ini tampaknya berasal secara langsung dari prinsip-prinsip birokrasi Weberian dan teori manajemen, tanpa memperhatikan konsep politik sebagaimana yang dijelaskan dalam model pluralis (Thoha, 2003).

■ Fungsi Birokrasi

Pemerintahan menjadi penting sebagai hasil dari variasi etnis; agama; dan sistem sosial yang ada di suatu negara. Pelayanan dan pengaturan umum dalam pemerintahan; pembangunan; serta aspek sosial perlu disebarluaskan baik secara sentral maupun lokal agar bisa merangkul kebutuhan nasional dan memperhatikan keberagaman di daerah-daerah (Sarundajang, 2002). Dasar dari desentralisasi pemerintahan daerah adalah untuk mengoptimalkan fungsi pemerintahan dengan cara yang efisien dan efektif, termasuk pelayanan publik; pengembangan kapasitas masyarakat; serta peningkatan kesejahteraan umum.

Kehadiran pemerintahan dan eksistensi pemerintah memiliki peran yang sangat penting dalam dinamika kehidupan masyarakat. Intinya, pemerintah hadir untuk mengatur dan melindungi warga masyarakat agar tetap dalam kondisi yang aman serta teratur. Secara teori, fungsi utama pemerintahan dapat disimpulkan sebagai fungsi regulasi dan pelayanan. Meskipun pemerintahan dapat bervariasi dalam bentuk dan cakupannya, mereka tidak mampu secara terus-menerus mengelola semua aspek pemerintahan secara terpusat. Keterbatasan ini mendorong alasan logis untuk delegasi sebagian tugas pemerintahan kepada pemerintah daerah.

Konsep *local state government*, seperti yang diuraikan oleh Sarundajang (2002), muncul karena kompleksitas dan banyaknya urusan pemerintahan. Salah satu ciri utama dari konsep ini adalah bahwa semua urusan yang diatur merupakan urusan internal setiap entitas pemerintahan, dan pendanaannya berasal dari sumber keuangan sendiri. Konsep ini sejalan dengan ide desentralisasi, di mana sebagian wewenang dari pemerintah pusat dialihkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Inti dari desentralisasi adalah peralihan sebagian tanggung jawab dan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sehingga menjadi urusan internal mereka.

Pentingnya desentralisasi dalam pemerintahan tidak hanya terkait dengan efisiensi administrasi, tetapi juga mencakup aspek-aspek sosial; ekonomi; dan politik. Desentralisasi mengacu pada konsep pemerintahan yang lebih mandiri atau memiliki kekuasaan untuk mengatur sendiri. Hal ini mencakup pemindahan kewenangan dalam urusan sosial masyarakat dari pemimpin politik ke badan-badan pemerintahan yang memiliki otonomi relatif, atau pengalihan fungsi administratif ke tingkat hierarki yang lebih rendah.

Menurut Bryant dan White (1987), desentralisasi memiliki dua dimensi, yakni administratif serta politik. Desentralisasi administratif sering disebut dekonsentralisasi, yang mengindikasikan pemberian wewenang kepada tingkat lokal. Sementara, desentralisasi politik atau devolusi berarti pemberian otoritas dalam pengambilan keputusan dan pengendalian sumber daya tertentu kepada pejabat regional serta lokal. Devolusi disebut desentralisasi politik karena menyangkut otoritas dalam aspek keputusan politik dan administrasi (Padilla, 1992). Menurut Rondinelli (1983), desentralisasi memiliki beberapa kelebihan, termasuk hal berikut.

Kepekaan dan pengetahuan tentang kebutuhan masyarakat lokal dapat ditingkatkan, memungkinkan lahirnya administrasi yang lebih fleksibel dan inovatif, dapat memberikan kesempatan untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan.

Kehadiran pemerintah daerah memungkinkan setiap warga negara memiliki akses yang lebih besar untuk berinteraksi secara langsung dengan pemimpin mereka. Sebagai akibatnya, pemerintah daerah memiliki kesempatan yang luas untuk mengidentifikasi sumber daya; permasalahan; dan kebutuhan khusus yang ada di wilayahnya. Seiring berjalannya waktu, pemerintah daerah dilihat sebagai sebuah entitas pemerintahan yang terorganisir secara geografis dalam suatu negara.

Menurut Sarundajang (2002), sebagai bagian dari sebuah negara yang berdaulat, pemerintah daerah bertanggung jawab dalam memberikan layanan publik di wilayah spesifik. Distribusi kewenangan untuk memberikan layanan ini terjadi secara lokal, dengan tujuan meningkatkan profesionalisme; memberikan layanan yang lebih baik; serta meningkatkan efisiensi dalam kepemimpinan dan administrasi. Pemerintah daerah memiliki peran

krusial dalam mempersatukan masyarakat di daerah tertentu, mendukung dan mengakomodasi aspirasi warga. Intinya, pemerintah daerah bertindak sebagai alat bagi warga setempat untuk meningkatkan tingkat kesejahteraan mereka. Pemerintahan yang efektif senantiasa mengukuhkan legitimasinya dengan mengilhami masyarakat tentang kemajuan; memberikan pelayanan yang adil; menangani konflik kepentingan yang signifikan; serta memberikan arahan untuk mempercepat terwujudnya harapan masyarakat akan kesejahteraan sosial dan ekonomi.

Dimensi politik dalam pemerintahan merujuk pada fondasi utama yang mengatur eksistensi pemerintah itu sendiri, yang dalam ilmu politik dikenal sebagai keabsahan. Dalam pandangan ini, diasumsikan bahwa legitimasi bergantung pada tingkat penerimaan. Dimensi hukum dalam pemerintahan menyangkut penyediaan jaminan kepastian hukum kepada semua individu. Ini sangat krusial karena negara atau pemerintahan secara prinsip adalah sebuah sistem hukum. Dimensi administrasi dalam pemerintahan juga membutuhkan perhatian yang serius. Oleh karena itu, keberadaan administrasi yang efisien; organisasi yang terstruktur dengan baik; aparatur yang kompeten; dan adopsi budaya administrasi yang berorientasi pada pelayanan serta pemberdayaan masyarakat, semuanya sangat penting (Sawir, 2020: 18).

Menurut Hoessein (2006), pemerintah daerah memiliki peran yang signifikan dalam mempercepat transformasi masyarakat dengan meningkatkan mutu layanan publik. Dalam konteks ini, pemerintah daerah dalam menjalankan fungsinya minimal memiliki beberapa ciri khas sebagai berikut.

1. Pemerintah lokal dibentuk dan dipilih berdasarkan pemilihan dari daerahnya sendiri, bukan hanya ditunjuk oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, pemilihan pejabat pemerintah harus dilakukan secara demokratis oleh penduduk setempat. Selain itu, setiap kegiatan yang berkaitan dengan pelayanan kepada masyarakat di suatu daerah sangat penting dan diperlukan oleh penduduk setempat.
2. Pemerintah lokal harus bertanggung jawab kepada masyarakat. Sebagai badan pemerintahan dan pejabatnya, mereka harus bertanggung jawab kepada penduduk di wilayahnya sendiri. Ini membawa konsep legitimasi yang harus dijelaskan kepada masyarakat setempat.



BAB II

PARADIGMA BIROKRASI

■ Paradigma Birokrasi Weberian

Bicara mengenai konsep birokrasi selalu terkait dengan pengaruh yang besar dari Max Weber. Pengaruhnya begitu signifikan sehingga setiap rezim cenderung terkait dengan konsep yang ia jabarkan. Max Weber, seorang sosiolog dan pemikir Jerman, dianggap sebagai tokoh utama dalam teori organisasi, khususnya terkait model pemerintahan yang sangat terpelajar. Birokrasi versi Weber berpusat pada delegasi kekuasaan kepada orang-orang yang ditunjuk untuk mengawasi aktivitas serta kewajiban yang terikat dalam perintah tertulis; pentingnya aturan dalam mengatur hubungan kekuasaan; serta promosi posisi sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan.

Weber memiliki kekhawatiran terkait dengan motivasi orang untuk mematuhi perintah tanpa mempertimbangkan signifikansi atau nilai dari aturan tersebut. Fokusnya pada tujuan ini adalah bagian dari perhatiannya terhadap pekerjaan sosial secara luas, terutama terkait dengan konteks global. Meskipun demikian, dia ingin menekankan pentingnya yurisdiksi hukum. Weber berargumen bahwa ketergantungan pada legitimasi akan membawa pada kepatuhan yang lebih stabil terhadap beragam bentuk dan lembaga pemerintahan dalam administrasi. Baginya, agensi tidak boleh

tergantung pada konsekuensi keuntungan atau kerugian finansial sebagai akibat dari perilaku yang jujur atau tidak, atau bahkan atas dasar afiliasi emosional seperti cinta atau kebencian. Hal ini menjelaskan mengapa otoritas tidak seharusnya tergantung pada moralitas atau kebaikan.

Weber meyakini bahwa kontrol yang sah melalui hukum, seperti otoritas atas keuangan atau kepatuhan terhadap kebiasaan dan prosedur, akan menyebabkan tingkat pengawasan yang lebih tinggi, membentuk dasar dari manajemen birokrasi menurut artikel tersebut. Bagi Weber, pengelolaan administrasi birokrasi mencerminkan penguasaan pengetahuan, yang merupakan karakteristik utama yang lebih rasional daripada aspek lainnya. Mengelola birokrasi sebagian besar berarti menguasai penerapan pengetahuan ilmiah. Di satu sisi, keahlian teknis ini sangat terkait dengan memperkuat posisi kekuasaan atas birokrasi. Di sisi lain, penting untuk dicatat bahwa organisasi birokrasi, atau mereka yang berwenang memanfaatkannya, cenderung memanfaatkan pengetahuan berbasis fakta yang mereka peroleh dalam fungsi-fungsi ini.

Weber menyajikan birokrasi sebagai sebuah model ideal, yaitu suatu skema yang terdiri dari fitur teoretis yang memungkinkan perbandingan dengan keadaan sebenarnya. Birokrasi yang dia gambarkan merupakan model khas dari negara hukum, yang berlandaskan pada prinsip-prinsip berikut.

1. Yurisdiksi dan tugas layanan ditentukan dengan jelas oleh hukum atau peraturan, membagi fungsi-fungsi dengan tepat serta memberikan kekuasaan yang diperlukan untuk melakukan tugas yang relevan.
2. Pelindungan karyawan saat menjalankan tugas mereka yang tunduk pada hukum (seperti tidak dapat dipindahkan bagi seorang hakim). Pegawai sipil cenderung fokus pada pekerjaan negara sebagai pekerjaan utama mereka dan sering kali tidak melakukan pekerjaan sampingan.
3. Desentralisasi fungsional dalam administrasi, memungkinkan manajemen yang lebih rendah untuk merujuk masalah kepada otoritas yang lebih tinggi, tetapi dengan struktur kesatuan yang memaksimalkan keseragaman sentralisasi.
4. Rekrutmen melalui panggilan tender; ujian; atau gelar, membutuhkan pelatihan khusus dari kandidat. Umumnya, karyawan diangkat (tidak dipilih) dari pilihan bebas dengan komitmen kontrak.

5. Penggajian pegawai berdasarkan honorarium tetap dan pensiun saat pensiun dari tugas negara. Gaji disesuaikan dengan hierarki administrasi internal dan tingkat tanggung jawab.
6. Orang yang berwenang memiliki hak untuk mengendalikan urusan bawahannya, mungkin dengan membentuk komite disiplin.
7. Promosi pegawai didasarkan pada kriteria objektif, bukan keputusan subjektif dari pejabat yang berwenang.
8. Ada pemisahan jelas antara fungsi dan individu yang melaksanakannya, di mana pegawai tidak memiliki jabatan atau fasilitas administrasi yang melekat padanya (Aron, 1994: 550).

Weber berpendapat bahwa melalui rasionalisasi birokrasi; impersonalitas; dan formalisme dapat dijamin, memastikan bahwa tujuan organisasi tidak tercampur aduk dengan motif atau kepentingan pribadi (Godoi dkk., 2017). Konsep impersonalitas dan formalisme memungkinkan perlakuan yang sama dalam situasi tertentu tanpa memperhatikan individu secara khusus, menjaga konsistensi formal dalam interaksi (Cruz, 1995). Hal ini juga dapat meningkatkan prediktabilitas dalam fungsi organisasi. Untuk mencapai hal ini, Weber menekankan pentingnya birokrasi dalam administrasi, dengan penekanan pada spesialisasi di satu sisi dan disiplin di sisi lain. Spesialisasi memperlihatkan bahwa ketaatan digunakan sebagai cara untuk mencapai tujuan, dengan individu mematuhi karena kebiasaan atau norma. Sementara pada disiplin, kepatuhan berjalan sendiri, individu mematuhi perintah karena kedudukan yang mereka miliki tanpa terlalu memperhitungkan perasaan personal terhadap perintah tersebut.

Dalam era peningkatan tuntutan akan akuntabilitas; perubahan kuantitatif; dan krisis ekonomi, banyak organisasi terpaksa mengkaji kembali posisi mereka. Birokrasi, yang pada awalnya merupakan inti perencanaan industri dunia, tidak lagi sesuai dengan kebutuhan pasca-industri dan sistem berita publik (Murphy, 2002). Perilaku birokrasi tidak hanya dinilai sebagai tidak berguna, tetapi juga sebagai sesuatu yang merugikan. Beberapa ketidakseimbangan internal dalam birokrasi meliputi hal-hal berikut.

1. Tingginya pemisahan karyawan berdasarkan keterampilan di tempat kerja dapat mengurangi motivasi staf. Dengan lingkungan kerja yang terbatas dan praktik yang terdefiniskan dengan jelas, orang-orang terlibat dalam menentukan arah serta nasib sendiri. Meskipun teknologi

dapat meningkatkan produktivitas dan efisiensi, hal itu juga dapat menciptakan masalah antara unit-unit eksklusif yang mengganggu tujuan organisasi. Sebagai contoh, seorang ahli dapat menghambat komunikasi antar-unit. Selain itu, penekanan berlebihan pada keterampilan tertentu dapat menyebabkan kebosanan dan birokrasi bagi sebagian karyawan, yang dapat menyebabkan ketidakpuasan; pengangguran; serta pemecatan.

2. Ketergantungan pada anggaran dan mekanisme Weber (1947) bertujuan untuk menghilangkan ketidakpastian dalam mengatur berbagai kejadian dalam sebuah organisasi. Ketergantungan pada aturan dapat menyebabkan ketidakmampuan dalam menangani situasi penting yang melanggar aturan. Penetapan anggaran dan peraturan juga bisa menciptakan lebih banyak praktik yang kaku. Meskipun penerapan anggaran dan mekanisme ini adalah upaya sistematis, metode lain mungkin diperlukan. Namun, birokrasi perlu membuat anggaran baru untuk mengatasi keadaan darurat yang muncul. Setelah diimplementasikan, sulit untuk menghapus undang-undang atau praktik yang tidak efektif dalam pemerintahan.
3. Fokus pada tingkat kekuasaan menghasilkan pemeliharaan interaksi kewenangan yang eksklusif; mengatur aktivitas dan orang; serta bertindak sebagai sistem komunikasi. Secara teoretis, hierarki memiliki arus komunikasi dari atas ke bawah. Namun, dalam praktiknya, hal ini sering terbatas pada tingkat kedalaman tertentu. Akibatnya, komunikasi pada tingkat yang tinggi terlindungi, sementara komunikasi pribadi tidak diakui secara resmi. Hal ini menghambat partisipasi dalam pengambilan keputusan dan mencegah individu untuk berperan aktif.
4. Evaluasi kinerja yang berfokus pada kehidupan kerja dan contoh pemerintahan Weber (1947) menekankan penilaian berbasis kinerja. Oleh karena sulitnya mengukur kerja keras dalam pekerjaan pemerintah dan karena tingkat profesionalisme yang tinggi dapat memungkinkan lebih banyak karyawan untuk naik pangkat dengan cepat, orang cenderung menekankan promosi serta meningkatkan posisi mereka tanpa mempertimbangkan keterampilan dan kinerja sebenarnya. Hal ini mengakibatkan keberadaan individu yang mungkin memiliki loyalitas,

tetapi loyalitas ini lebih terkait dengan pemeliharaan posisi individu daripada kesuksesan organisasi.

5. Kekurangan utama adalah sifat kepemimpinan yang kurang manusiawi. Kritik terhadap pemerintah terbaru menyoroti fokusnya pada persyaratan yang sulit bagi penguasa daripada kepentingan rakyat.

Perspektif baru telah mengurangi penggunaan struktur pemerintahan dalam masyarakat modern (Senge dkk., 2012). Pemimpin yang telah berkariir selama dua puluh satu tahun akan menghadapi perubahan signifikan dalam peran mereka. Salah satu perubahan tersebut adalah fokus pada pengawasan pekerjaan orang lain untuk mencapai tujuan organisasi secara langsung. Sebagai contoh, pemimpin modern cenderung melatih orang lain untuk melakukan tugas-tugas yang sebelumnya mungkin mereka lakukan sendiri, seperti menyusun dokumen dan laporan (Glickman, 2006). Keterbatasan yang sangat kaku dan kurangnya aspek kemanusiaan yang sering ditemukan dalam praktik pemerintahan telah mendorong minat pada model pemerintahan partisipatif. Menggalang partisipasi menjadi suatu cara untuk menciptakan struktur organisasi yang berbeda. Kunci dalam pendekatan baru ini adalah dukungan; kepemimpinan bersama; fleksibilitas; pertumbuhan; dan promosi anggota organisasi. Konsep sistem baru ini lebih menekankan pada etika kerja karyawan dan penciptaan kepuasan dalam pekerjaan.

Partisipasi dalam kepemimpinan menyoroti signifikansi dalam memotivasi anggota organisasi serta membentuk struktur organisasi yang bertujuan mencapai hal tersebut. Desain organisasi difokuskan pada memenuhi kebutuhan para karyawan, yang pada akhirnya diharapkan akan menghasilkan peningkatan efisiensi di antara seluruh anggota organisasi.

Weber berpendapat bahwa kita tidak dapat sepenuhnya memahami semua aspek kehidupan, yang bisa kita lakukan hanyalah memahami sebagian dari fenomenanya. Penting untuk memahami alasan di balik operasi konstitusi di bawah pengaruh partai tertentu dan faktor-faktor apa yang membuat istilah-istilah ini unik dari yang lain. Oleh karena itu, individu yang kompeten akan memberi tahu kita bahwa kita mungkin mengabaikan aspek yang sangat penting yang memisahkan beberapa kelompok dari yang lain. Dengan pendekatan ini, kita dapat mengidentifikasi orang yang sesuai.

Weber berpendapat bahwa konsep-konsep ini dapat digunakan untuk membandingkan konstitusi sebuah organisasi dengan organisasi lain di seluruh dunia. Perbedaan antara kebenaran dan kebenaran sangat penting untuk dipelajari dan dieksplorasi. Jika sebuah pemerintahan tidak mampu beroperasi dalam sebuah kelompok yang terorganisir maka kita dapat menjelaskan mengapa hal tersebut berbeda. Menurut Weber, konstitusi yang efektif bertujuan untuk menjelaskan bahwa struktur pemerintahan memiliki sistem yang memastikan bahwa segala hal dilakukan secara bijaksana. Makna yang masuk akal dan keseluruhan maknanya adalah elemen kunci dalam hukum Weber. Menurut Weber, bentuk pemerintahan yang optimal adalah seperti yang diuraikan sebagai berikut (Miftah, 2008, 18—19).

1. Hak-hak pribadi setiap pemimpin terbatas oleh tanggung jawabnya dalam menjalankan tugasnya dan kepentingan karyawan di tempat kerja. Tidak diizinkan penggunaan jabatan untuk kepentingan pribadi atau keluarga, termasuk anggota keluarga sendiri.
2. Struktur jabatan disusun dalam hierarki vertikal dan horizontal. Terdapat tingkatan yang berbeda dalam organisasi, dengan perbedaan kekuatan dan kelemahan di antara mereka. Setiap tingkatan memiliki tanggung jawab dan peran yang berbeda.
3. Tugas dan fungsi setiap posisi berbeda-beda sesuai dengan tingkatan dalam struktur organisasi.
4. Setiap Pegawai Negeri Sipil (PNS) memiliki kontrak kerja yang harus dipatuhi. Deskripsi pekerjaan untuk setiap level jabatan adalah tentang tanggung jawab otoritas dan pekerjaan yang harus dilakukan sesuai dengan perjanjian kontrak.
5. Seleksi dan evaluasi pejabat dilakukan berdasarkan kualifikasi yang dimiliki.
6. Semua PNS berhak atas gaji yang pantas dan pensiun dari pekerjaan mereka. Mereka memiliki opsi untuk mengundurkan diri atau mengakhiri kontrak berdasarkan keputusan sendiri.
7. Mampu mengembangkan sistem berdasarkan kemampuan dan ukuran berdasarkan kriteria praktis.
8. Tidak ada yang boleh menggunakan aktivitas atau sumber daya organisasi karena kepentingan pribadi atau keluarga.
9. PNS diawasi melalui program pelatihan manajemen yang terus-menerus.

Sistem operasi Weberian diartikan sebagai sebuah birokrasi. Birokrasi merupakan hasil dari kesadaran akan tujuan tertentu, di mana hal tersebut merupakan metode alternatif dalam mencapai tujuan tersebut. Menetapkan tujuan menjadi peristiwa yang bersifat politis dan menjadi kekuatan utama bagi para pemimpin politik saat ini. Dengan demikian, konstitusi dianggap sebagai sistem politik yang mengimplementasikan hukum yang telah dirancang oleh para politisi.

Model birokrasi Weberian masih dipandang sebagai alat yang dirancang untuk mencapai dan memenuhi tujuan-tujuan tersebut. Oleh karena itu, setiap individu yang bekerja dalam sektor publik diharapkan untuk menjadi penggerak dan motor yang dapat bergerak sendiri. Sebagai akibatnya, setiap Pegawai Negeri Sipil (PNS) tidak memiliki tugas lain selain melaksanakan tugas dan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Selama fungsi sebagai motor tersebut berjalan sesuai rencana dan terorganisir, maka tujuan dari instansi pemerintah dapat terpenuhi.

Pemikiran tersebut menjadikan birokrasi terlihat sebagai kekuatan yang netral dari pengaruh kelompok atau kepentingan kelas lainnya. Aspek netralitas dan peran birokrasi yang diakui oleh Weber dianggap sebagai pandangan konservatif oleh para pemikir pada masa itu. Weber tidak bermaksud untuk menggambarkan birokrasi sebagai alat yang cocok untuk integrasi global, tetapi lebih sebagai upaya untuk membentuk birokrasi pemerintahan sebagai sebuah sistem yang efisien.

Birokrasi yang digambarkan oleh Weber memiliki sejumlah keunggulan. Pembagian kerja misalnya, telah terbukti mengarah pada kesuksesan, sementara panel kontrol memberikan kemampuan untuk mengelola situasi yang beragam dan mempromosikan tata krama yang baik. Aturan yang jelas dapat menjamin kelangsungan aktivitas pemerintahan, bahkan ketika ada perubahan otoritas, mendorong perilaku yang teratur. Pendekatan yang tidak memperhitungkan unsur personal dalam interaksi menjamin perlakuan yang adil bagi seluruh anggota masyarakat, memperkuat kemungkinan pemerintahan yang demokratis. Fokus pada profesionalisme juga memastikan bahwa hanya individu yang berbakat yang menempati posisi pemerintah. Dengan kontinuitas kerja yang dijamin, individu-individu ini dapat lebih tahan terhadap tekanan eksternal. Secara keseluruhan, dengan

karakteristik tersebut, pemerintahan mampu menjadi alat yang memungkinkan penyelenggaraan fungsi pemerintahan secara efisien dan efektif.

Model birokrasi Weber mengasumsikan bahwa pemerintah bertanggung jawab atas fungsi administratif. Hal ini berarti bahwa pemerintah mengoperasikan sistem publik yang dibentuk melalui proses politik yang diatur oleh pemimpin politik, bukan oleh profesional pemerintahan. Dengan memisahkan pemerintahan dari segi politik, para pejabat pemerintah diharapkan untuk menjaga netralitas yang kuat. Politisi yang netral akan melayani rakyat dengan setia, bukan kepentingan partai atau faksi politik lainnya.

Menurut Peter M. Blau, birokrasi adalah jenis organisasi yang dirancang untuk mencapai fungsi-fungsi penting pemerintahan dan menyelenggarakan layanan publik secara terstruktur (Said, 2007). Dari sini, dapat disimpulkan bahwa birokrasi pemerintah berperan sebagai alat untuk memfasilitasi pelaksanaan kebijakan pemerintah demi melayani masyarakat. Akibatnya, persepsi umum terhadap istilah birokrasi tidaklah sederhana, tapi tetap konsisten. Birokrasi sering dianggap sebagai perjalanan yang rumit dan kompleks, melibatkan proses yang lambat serta tidak efisien. Isu transparansi sering berkaitan dengan pengisian formulir yang memakan waktu; prosedur yang panjang untuk memperoleh izin melalui berbagai kantor; serta regulasi yang ketat yang mengharuskan melalui sejumlah hambatan.

Dengan pendekatan objektif dalam mengevaluasi birokrasi, kita bisa memahami baik kelebihan maupun kelemahan yang terdapat dalam sistem birokrasi, sebagaimana dijelaskan dalam tabel berikut.

Tabel 1 Kelebihan dan Kelemahan Sistem Birokrasi (Boje, Gephart, dan Rosile dalam Said, 2007).

Kekuatan	Kelemahan
<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembagian kerja ke dalam lingkup pengaruh. 2. Hierarki yang pasti dari kantor-kantor resmi. 3. Norma dan aturan yang jelas. 4. Seleksi ke kantor adalah dengan kualifikasi teknis. 5. Promosi berdasarkan senioritas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menjadi sangkar kendali besi. 2. <i>Red tape</i> dari semua aturan dan persetujuan. 3. Sulit untuk mengubah formulir ini. 4. Pembagian kerja membagi perhatian dan tanggapan.

Kekuatan	Kelemahan
6. Kontrol disiplin atas pemegang jabatan masing-masing kantor.	5. Hierarki dapat berarti silo (missalnya rantai komando harus naik dan turun untuk menyelesaikan sesuatu).
7. Lebih baik daripada bentuk feodal/tradisional di mana orang diangkat dengan pilih kasih atau suap.	6. Hasil irasionalitas tertentu.

Dari tabel tersebut, terlihat bahwa teori birokrasi Weber memiliki kelebihan dan kekurangan. Salah satu kelemahannya adalah ketidaktahuan terhadap ketegangan di antara penguasa. Sebagai tambahan, sulit untuk menggabungkan sistem kepemimpinan dan pengembangan ke dalam negara yang sedang berkembang. Namun, Weber tetap menjadi sumber ide yang berpengaruh dalam semua aspek pemikirannya. Setiap konsep yang diusung oleh Weber terkait dengan jenis staf administratifnya.

Banyak kritikus menganggap bahwa sistem dan manajemen birokrasi pemerintahan Weber sudah ketinggalan zaman serta membutuhkan reformasi besar. Sebagai contoh, pendekatan yang dipimpin negara cenderung membuat mesin administratif terkesan seperti robot daripada sebagai pendorong produktivitas, lebih fokus pada pelindungan daripada mengambil risiko. Sistem hierarki dinilai menyebabkan pemborosan sumber daya yang mahal; ketidakefisienan; dan terkadang menggantikan tujuan yang seharusnya. Struktur hierarkis juga dianggap tidak memadai dalam memenuhi kebutuhan karyawan karena cenderung memberikan kompensasi lebih besar kepada mereka di tingkat manajemen atas, meskipun pekerjaan yang dilakukan jumlahnya lebih sedikit dibandingkan dengan karyawan di tingkat bawah (Setiyono, 2004: 145).

Kekurangan-kekurangan ini sering kali membuat layanan pemerintah terjebak dalam rutinitas; fokus pada tugas sehari-hari; dan memperlambat respons terhadap kebutuhan masyarakat. Bahkan, para pejabat sering kali lebih peduli terhadap kepentingan pribadi dan keorganisasian daripada kepentingan keseluruhan masyarakat. Keberhasilan para eksekutif senior sering diukur berdasarkan kemampuan mereka dalam mengurangi atau meningkatkan anggaran organisasi mereka. Hal ini bertentangan dengan prinsip-prinsip pasar yang menekankan persaingan; promosi; perbaikan; fokus pada pelanggan; dan pengukuran kinerja berdasarkan metrik bisnis.

■ Paradigma Birokrasi Hegelian dan Marxis

Pandangan Hegel terhadap birokrasi tercermin dalam kerangka pemikiran filosofisnya tentang sosial dan politik. Menurut perspektif konsep pemikirannya yang dalam, birokrasi adalah bagian dari apa yang disebutnya sebagai roh objektif, sebagai langkah dalam perkembangan spiritual (*geist*) yang mengekspresikan dirinya dalam kehidupan sosial. Tulisan ini tidak akan membahas aspek metafisik dalam pandangan Hegel tentang roh, tetapi lebih fokus pada penjelasan posisi dan peran birokrasi dalam konsep kehidupan sosial serta politiknya.

Dalam konsep “*Sittlichkeit*”, birokrasi diinterpretasikan sebagai bagian dari sistem budaya yang merupakan tahap lanjutan dalam kehidupan sosial. Dalam karyanya *Philosophy of Right*, Hegel mengemukakan bahwa masyarakat sebagai entitas budaya dapat dibagi menjadi tiga tingkatan atau institusi, yaitu keluarga; publik; dan nasional. Birokrasi merupakan bagian dari struktur negara yang berperan dalam memediasi antara kepentingan individu warga dengan kepentingan umum negara. Secara esensial, birokrasi pemerintahan berfungsi sebagai jembatan antara rakyat dan negara. Meskipun tugasnya terlihat kurang penting, Hegel memberikan dua pencapaian besar bagi publik. Salah satunya adalah semua anggota masyarakat akan mencari kepentingan pribadi mereka sendiri. Setelah keluar dari lingkungan keluarga yang bersifat bertarung, mereka fokus pada kegiatan pasar dan pertukaran alami.

Untuk meraih tujuan mereka, individu melihat masyarakat lain sebagai sarana untuk mencapai kesuksesan pribadi. Namun, meskipun menjadi pendukung penting dalam masyarakat, mereka juga harus memenuhi kebutuhan masyarakat lain demi memenuhi keinginan mereka sendiri. Kolaborasi interpersonal adalah landasan dari keharmonisan sosial, mencerminkan pandangan Adam Smith bahwa keegoisan dapat menghasilkan struktur sosial yang teratur. Namun, organisasi masyarakat sipil tidak beroperasi sepenuhnya secara independen.

Menurut Isaiah Berlin, banyak dampak negatif terjadi dalam perubahan sosial karena peningkatan penekanan pada kebebasan yang tidak sehat. Ketidakstabilan pasar menyebabkan ketimpangan distribusi kesejahteraan di antara anggota masyarakat. Hal ini menghasilkan kesenjangan antara

kemakmuran dan kemiskinan yang semakin besar. Selain itu, ketidaksetaraan alami dalam aspek materi dan kekayaan intelektual juga menciptakan disparitas dalam bakat dan sumber daya, yang memengaruhi kesempatan kesuksesan individu. Oleh karena itu, campur tangan pemerintah menjadi diperlukan. Pasar membutuhkan kontrol dan intervensi dari pemerintah untuk memastikan pemerataan hak atas pekerjaan serta jaminan sosial bagi seluruh anggota masyarakat. Negara-negara juga perlu menerapkan regulasi guna mendukung individu atau kelompok yang kalah dalam persaingan pasar, serta terlibat dalam kegiatan non-pasar seperti pembangunan infrastruktur; pelayanan publik; kesehatan masyarakat; dan lainnya (Prabowo, 2022: 39—40).

Dalam konteks ini, peran eksekutif menjadi krusial karena bertanggung jawab dalam pelaksanaan dan penegakan regulasi pemerintah. Dalam konteks yudisial, Hegel membaginya menjadi tiga bagian, yaitu petugas; polisi; dan kehakiman. Polisi dianggap sebagai bagian dari kelompok pegawai negeri yang berperan sebagai penegak hukum. Pandangan Hegel terhadap polisi tidak harus dikaitkan dengan pengadilan tunggal secara langsung. Asal-usul kata kehormatan berasal dari terjemahan Jerman kata Yunani *politeia*, yang mengandung arti urusan atau ketertiban publik. Polisi dianggap sebagai bagian dari aparat pemerintah yang bertujuan untuk menjaga keamanan dan ketertiban dalam masyarakat. Tugas-tugas sosial menjadi tanggung jawab polisi, seperti memperbaiki infrastruktur jalan; membangun jembatan; mengelola pemungutan pajak; menangani isu kesehatan masyarakat; dan memberikan perlindungan kepada anak-anak yang terlantar.

Peran utama peradilan adalah mencapai keseimbangan antara kepentingan rakyat dan negara. Birokrasi memiliki peranan krusial dalam semua struktur sosial dan politik karena kebijakannya memiliki kewenangan untuk mengikat pemerintah. Biasanya, undang-undang dibuat oleh badan legislatif yang terdiri dari perwakilan organisasi masyarakat sipil. Namun, dalam pandangan Hegel, ia meyakini bahwa pemerintah memiliki kapasitas untuk memahami dengan tepat keinginan publik. Perspektif Hegel menyoroti keraguan terhadap kemampuan masyarakat untuk sepenuhnya memahami dan mengidentifikasi kepentingan bersama mereka secara menyeluruh.



BAB III

KEMAMPUAN KINERJA BIROKRASI DAN PERILAKU BIROKRASI

■ Kemampuan Kinerja Birokrasi

Menurut Blau dalam (Said dkk., 2007: 29), birokrasi adalah jenis organisasi yang didesain untuk menyelesaikan tugas-tugas administratif dalam skala besar dengan cara mengoordinasikan pekerjaan banyak orang secara teratur. Heady (1966) menjelaskan bahwa birokrasi adalah suatu struktur khusus yang ditandai dengan adanya hierarki; diferensiasi; serta kualifikasi atau kompetensi. Hierarki mengacu pada susunan jabatan yang menciptakan perbedaan dalam tugas dan kekuasaan di antara anggota organisasi. Sementara diferensiasi merujuk pada variasi dalam tugas dan kekuasaan di antara anggota organisasi birokrasi dalam upaya mencapai tujuan.

Menurut Marx (dalam Thoha, 2005), birokrasi adalah representasi dari negara atau pemerintah itu sendiri. Dia menggambarkan birokrasi sebagai alat yang digunakan oleh kelas dominan untuk menegakkan kekuasaan mereka atas kelas sosial lainnya. Paradigma ekonomi klasik, seperti yang disampaikan oleh Musgrave (1980), mengidentifikasi empat peran utama pemerintah, meliputi distribusi; stabilisasi; pertahanan; dan keamanan; serta penyediaan layanan sektor publik. Peran distribusi merujuk pada tanggung

jawab pemerintah untuk menjaga keseimbangan antara kelompok ekonomi yang berbeda, menentukan pajak dan subsidi. Peran stabilisasi mencakup peran pemerintah dalam memelihara stabilitas ekonomi; mengendalikan tingkat inflasi; dan menciptakan kondisi yang kondusif bagi aktivitas ekonomi masyarakat. Peran dalam pertahanan dan keamanan menyoroti peran negara sebagai pelindung; mitra; dan penjaga ketertiban masyarakat. Sementara peran penyelenggara sektor publik menunjukkan tanggung jawab pemerintah dalam memenuhi kebutuhan publik secara menyeluruh.

Fenomena di mana birokrasi publik terkait erat dengan pihak-pihak terkait yang memiliki beragam kepentingan, sering kali menyebabkan konflik di antara mereka. Hal ini juga mengakibatkan penilaian kinerja organisasi publik yang bervariasi di mata para pihak terkait. Namun, ada beberapa kriteria yang umumnya digunakan untuk menilai kinerja birokrasi publik sebagaimana berikut (Dwiyanto, 2006).

1. Produktivitas

Ide tentang produktivitas tidak hanya mengevaluasi efisiensi, tetapi juga efektivitas layanan. Produktivitas sering diartikan sebagai perbandingan antara input dan *output*. Namun, terdapat pendapat bahwa konsep produktivitas ini terlalu terbatas, dan sebagai respons terhadap hal tersebut, *General Accounting Office* (GAO) berupaya memperluas konsep produktivitas dengan mempertimbangkan hasil yang dihasilkan oleh layanan publik sebagai salah satu aspek kinerja birokrasi yang lebih holistik.

2. Kualitas layanan

Perhatian terhadap kualitas layanan semakin signifikan dalam mengevaluasi performa lembaga pelayanan publik. Sudut pandang negatif terhadap lembaga-lembaga ini sering muncul dari ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang disediakan. Tingkat kepuasan masyarakat dapat berperan sebagai petunjuk kinerja untuk lembaga-lembaga publik. Salah satu keunggulan utama menggunakan kepuasan masyarakat sebagai indikator kinerja adalah ketersediaan informasi yang mudah diakses dan sering kali tersedia dalam waktu yang tepat.

Data mengenai kepuasan terhadap layanan sering dapat diakses melalui media massa atau diskusi publik. Ketersediaan informasi

yang mudah tentang kepuasan masyarakat terhadap layanan publik membuatnya menjadi indikator kinerja yang mudah digunakan untuk mengevaluasi kinerja organisasi pemerintahan. Kepuasan masyarakat dapat menjadi parameter untuk menilai kinerja organisasi publik.

3. Responsivitas

Responsivitas dalam konteks ini merujuk pada kemampuan suatu organisasi untuk mengidentifikasi kebutuhan masyarakat; menetapkan prioritas layanan; dan merancang program-program pelayanan publik yang sesuai dengan kebutuhan serta harapan masyarakat. Secara esensial, responsivitas mengacu pada kesesuaian antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan serta aspirasi.

4. Efisiensi

Tujuan tercapainya organisasi pelayanan publik itu sangat terkait dengan logika teknis; nilai-nilai; misi; dan tujuan organisasi; serta perannya dalam proses pembangunan.

5. Keadilan

Keadilan dipertanyakan dalam cara layanan diberikan oleh lembaga publik. Kriteria ini sangat terkait dengan konsep cukup atau sesuai. Keduanya mempertanyakan apakah efektivitas; kebutuhan; dan nilai-nilai masyarakat terpenuhi. Masalah seputar kesetaraan pembangunan; layanan untuk kelompok terpinggirkan; dan sejenisnya bisa diatasi dengan kriteria ini.

6. Daya tanggap

Organisasi layanan publik, sebagai bagian dari tanggung jawab pemerintah terhadap kebutuhan masyarakat, memerlukan tingkat keterbukaan yang tinggi dalam menjalankan tugasnya. Hal ini berbeda dengan bisnis swasta yang bertujuan untuk keuntungan semata. Oleh karena itu, transparansi dalam seluruh aspek organisasi tersebut menjadi kunci untuk memastikan responsifitas yang dibutuhkan.

Salim & Woodward (1992) memeriksa performa dengan mempertimbangkan faktor ekonomi; efisiensi; efektivitas; dan kesetaraan layanan. Aspek ekonomi dalam performa diinterpretasikan sebagai strategi untuk menggunakan sumber daya seefisien mungkin dalam penyelenggaraan layanan publik. Efisiensi performa layanan publik juga dinilai dari pencapaian

terbaik atau proporsional antara input dan *output* layanan. Efektivitas performa layanan publik mengacu pada pencapaian tujuan atau target layanan yang telah ditetapkan. Prinsip keadilan dalam pemberian layanan publik juga diukur sejauh mana layanan mempertimbangkan aspek-aspek keadilan dan memberikan akses yang setara kepada masyarakat terhadap sistem layanan yang tersedia. Zeithaml, Parasuraman, dan Berry (1985) menyatakan bahwa performa layanan publik yang baik dapat diamati melalui berbagai indikator fisik.

Max Weber menjelaskan karakteristik birokrasi sebagai berikut.

1. Struktur administrasi yang terorganisir hierarkis.
2. Setiap jabatan memiliki wilayah kompetensi sendiri.
3. Pegawai negeri diangkat tanpa mempertimbangkan kualitas teknis yang ditunjukkan oleh ijazah atau ujian.
4. Pegawai negeri menerima gaji tetap sesuai dengan pangkat atau posisi mereka.
5. Pekerjaan adalah sebuah karier yang terbatas, yaitu sebagai pegawai negeri.
6. Para pejabat tidak memiliki kantor pribadi.
7. Para pejabat menjadi subjek pengontrolan dan pendisiplinan.
8. Promosi didasarkan pada kemampuan yang melebihi standar rata-rata (Sawir, 2020: 42—43).

■ **Perilaku Birokrasi**

Birokrasi pemerintah adalah sebuah organisasi yang memiliki aturan dan prosedur tertentu untuk mencapai tujuannya. Hal ini menunjukkan bahwa birokrasi dirancang untuk menyelesaikan pekerjaan administratif secara terstruktur dengan urutan yang jelas bagi individu-individu yang bekerja di dalamnya. Struktur birokrasi sangat dipengaruhi oleh karakteristik dan kemampuan para pegawai atau aparatur yang bertugas sebagai pelayan masyarakat sesuai dengan hierarki fungsi serta tanggung jawab administratif. Dalam konteks ini, mereka dihadapkan pada tuntutan untuk menunjukkan perilaku yang sesuai dengan peran mereka sebagai pelayan negara.

Menurut Thoha (2002), konsep perilaku birokrasi dapat digabungkan dengan konsep perilaku organisasi karena baik birokrasi maupun organisasi



BAB IV

BIROKRASI PEMERINTAHAN

■ Birokrasi Pemerintah

Birokrasi merupakan salah satu organ pemerintahan yang memiliki wewenang bertindak atas nama negara. Oleh karena alasan tersebut, birokrasi memiliki kekuatan politik yang besar dan sering kali menjadi institusi otoriter tunggal. Hal ini disebabkan oleh kepemilikan birokrasi atas sumber daya kekuasaan serta peran dan fungsi khususnya yang tidak dapat digantikan oleh lembaga atau kelompok sosial lainnya. Akibatnya, secara praktis, birokrasi menjadi institusi yang memiliki kekuasaan yang paling dominan dalam sistem politik, bahkan lebih kuat secara nyata dibanding partai yang berkuasa (Prabowo, 2002: 56).

Banyak yang memandang peran birokrasi pemerintah sebagai hal yang menarik untuk diperdebatkan. Sebagian orang berpendapat bahwa campur tangan birokrasi pemerintah merupakan sebuah hambatan dan gangguan terhadap kekuatan objektif pasar yang dikenal sebagai mekanisme pasar. Mereka berpendapat bahwa campur tangan birokrasi pemerintah cenderung menghalangi kebebasan individu, yang menjadi dasar dari sistem demokrasi. Birokrasi yang berfungsi dalam pembuatan regulasi; perlindungan; dan subsidi impor dianggap oleh kelompok neoklasik sebagai perilaku negatif yang seharusnya dihindari.

Ada pandangan lain yang melihat peran birokrasi pemerintah sebagai sesuatu yang penting. Mereka berpendapat bahwa tanpa campur tangan birokrasi pemerintah, persaingan bebas akan berujung pada kerugian bagi kelompok masyarakat yang lebih lemah. Hal ini dapat menyebabkan munculnya monopoli yang dikuasai oleh kelompok ekonomi yang kuat, bukan kebebasan pasar sebagaimana diharapkan. Oleh karena itu, ada kebutuhan akan peran birokrasi pemerintah, terutama dalam merancang kebijakan yang mengatur berbagai aspek kehidupan masyarakat.

Di masa sebelum perang dunia, banyak birokrasi pemerintah terlibat secara langsung dalam mengontrol seluruh kekuatan nasional. Mereka bertanggung jawab atas pengelolaan perang dan mengatur segala aspek sosial serta ekonomi. Peran ini berlanjut pasca-Perang Dunia II, di mana pemerintah menjadi tanggung jawab utama dalam rehabilitasi pasca-perang yang merusak banyak aspek kehidupan. Proses rehabilitasi ini membutuhkan sumber daya yang besar, baik tenaga maupun biaya, yang mengakibatkan banyak negara mengalami keterlambatan dalam pembangunan dan bahkan menghadapi kemungkinan kehancuran.

Negara-negara yang sangat terdampak oleh Perang Dunia II, seperti Jepang; Jerman; dan wilayah yang diduduki, seperti Indonesia; Korea; dan lainnya, mengalami perubahan signifikan. Meskipun beberapa negara jajahan itu meraih kemerdekaan, proses perjuangan untuk meraihnya tidak seragam di semua tempat. Negara-negara berkembang yang memperoleh kemerdekaan mereka setelah Perang Dunia II menegaskan peran penting pemerintah karena beberapa alasan sebagai berikut.

1. Untuk meyakinkan rakyat akan keperluan pembangunan dan membantu.
2. Serta mengajak mereka untuk berpartisipasi dalam kegiatan itu.
3. Proses pengambil-alihan hak milik dan kegiatan (nasionalisasi) dari berbagai lembaga ekonomi yang ditinggalkan penjajah.
4. Keperluan untuk melakukan koordinasi dan komplementaritas antar-berbagai industri serta bisnis.
5. Adanya kecenderungan untuk melakukan pembangunan berencana secara terpusat seperti yang dilakukan Uni Sovyet (Prabowo, 2022: 58).

Mulai dari tahun 1960-an, pemerintah mulai menjadi sasaran kritik dalam upaya pembangunan, terutama dari kalangan yang mengikuti paham neoliberalisme yang didukung oleh IMF. Kritik ini pertama-tama ditujukan pada teori ekonomi Keynesian, meskipun teori ini telah terbukti efektif dalam mengatasi depresi global pada pertengahan abad ke-20, yang menjadi dasar dari Era Keemasan di negara-negara maju. Era ini ditandai dengan kemajuan ekonomi selama sekitar 25 tahun setelah Perang Dunia II, meskipun kemudian kecepatan pertumbuhan ekonomi Amerika Serikat dan Eropa melambat setelah masa kejayaan tersebut.

Ada pandangan bahwa campur tangan pemerintah bisa menghambat inisiatif individu, dan kritik tersebut juga mengarah pada Teori Keynes yang menjadi dasar intervensi pemerintah. Kritik ini menyoroti kelemahan dalam pengambilan keputusan pemerintah, di mana pertimbangan politik sering kali lebih dominan. Selain itu, kritik terhadap intervensi pemerintah juga menyoroti masalah efisiensi dan pemborosan sumber daya dalam birokrasi, serta sifat *paternalistik* yang dianggap tidak produktif.

Setelah itu, muncul aliran neoliberalisme yang secara terbuka mendorong negara-negara sedang berkembang untuk mengadopsi prinsip-prinsip dalam apa yang dikenal sebagai “Washington consensus”, yang disebutkan sebagai berikut.

1. Liberalisasi perdagangan melalui upaya penghapusan restriksi secara kuantitatif (hambatan perdagangan, seperti pengenaan tarif; kuota; dan larangan-larangan lainnya).
2. Kesamaan perlakuan antara investasi asing dan investasi domestik sebagai insentif untuk menarik sebanyak mungkin investasi langsung.
3. Privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dengan penjualan saham ke sektor swasta.
4. Pasar harus lebih kompetitif melalui serangkaian kebijakan deregulasi dan menghilangkan hambatan atau restriksi bagi para pelaku ekonomi baru.
5. Harus ada perlindungan terhadap *property right*, baik di sektor formal maupun sektor informal (Prabowo, 2022: 60).

IMF, sebagai lembaga internasional, mendorong negara berkembang untuk menjaga stabilitas makroekonomi tanpa inflasi, tanpa mempertimbangkan dampaknya terhadap kondisi ekonomi negara tersebut. Beberapa

negara yang mengikuti arahan IMF, seperti Argentina yang dipandang memiliki kondisi makro ekonomi yang baik oleh IMF, ternyata mengalami tingkat pengangguran yang tinggi. Meskipun negara berkembang dapat mengendalikan inflasi pada tingkat rendah dengan membatasi pengeluaran, inflasi masih dapat mendorong peningkatan kesempatan kerja hingga batas tertentu, walaupun merugikan golongan dengan pendapatan tetap (Stiglitz, 2003).

Untuk memahami peran birokrasi pemerintahan, kita perlu melihat beberapa aliran pemikiran yang ada terlebih dahulu. Dari sana, dapat diketahui peran apa yang sebaiknya diemban oleh birokrasi pemerintah. Ada dua pandangan utama terkait peran pemerintah dalam ekonomi. *Pertama*, pandangan neoliberal yang percaya bahwa campur tangan pemerintah atau regulasi menghambat kebebasan individu sehingga pemerintah sebaiknya minim campur tangan dalam urusan ekonomi atau pembangunan. *Kedua*, pandangan dari kelompok *welfare economics* atau pendekatan kegagalan pasar, yang menekankan pentingnya campur tangan pemerintah dalam penyediaan dan distribusi barang-barang tertentu seperti barang publik serta proyek-proyek inovatif. Barang-barang ini sulit diatur melalui pasar karena sifatnya yang tidak eksklusif dan digunakan bersama oleh banyak orang, contohnya adalah keamanan nasional serta penerangan jalan (Prabowo, 2022: 61).

Proyek-proyek inovatif, seperti pembangunan jalan di daerah terpencil; pengembangan lahan; atau proyek percobaan, tidak dapat dikalkulasikan secara pasar. Meskipun mungkin tidak menguntungkan dalam waktu singkat, proyek-proyek ini dianggap menguntungkan dalam jangka panjang. Hal ini termasuk upaya untuk membuka daerah baru dan sarana yang dibutuhkan dalam proses ini.

Di negara-negara berkembang, banyak infrastruktur baru yang diperlukan meskipun dari segi keuangan tidak menguntungkan dalam waktu dekat. Proyek-proyek ini berfokus pada masa depan dan manfaatnya saling terkait dengan proyek-proyek lain yang mengikutinya, seperti proyek-proyek yang memanfaatkan infrastruktur baru tersebut. Baik inisiatif pemerintah maupun masyarakat sering muncul sebagai hasil dari keberadaan proyek utama. Sebagai contoh, jika proyek utama adalah pembangunan jalan raya

maka proyek selanjutnya akan fokus pada jalan-jalan yang menghubungkan pusat-pusat produksi dan pasar terdekat.

Pentingnya pelayanan umum seperti barang-barang publik dan proyek-proyek inovatif di negara-negara berkembang, di mana sektor swasta serta pasar belum sepenuhnya berperan, menegaskan bahwa keterlibatan langsung pemerintah dalam pembangunan menjadi sangat signifikan. Pandangan aliran *institutionalism* menyoroiti bagaimana pemerintah beroperasi dalam melaksanakan tugasnya. Pemerintah bisa melakukan tindakan secara langsung atau melalui kemitraan dengan entitas lain, baik itu sektor swasta dalam negeri; swasta internasional; atau pemerintah negara lain. Segala langkah yang diambil oleh pemerintah harus mematuhi prosedur dan menggunakan lembaga tertentu, bisa lembaga yang sudah mapan atau pembentukan lembaga baru yang sifatnya sementara.

Di Indonesia, lembaga sementara sering disebut sebagai lembaga *ad hoc*. Beberapa di antaranya beroperasi hanya untuk satu proyek tertentu dan dibubarkan setelah proyek selesai, contohnya adalah panitia. Ada juga lembaga *ad hoc* yang dibentuk untuk tugas khusus, mungkin beroperasi dalam jangka waktu tertentu dan menangani lebih dari satu proyek. Contoh dari jenis ini adalah komisi, yang pada akhirnya akan berakhir dan tugasnya dialihkan ke lembaga permanen yang terkait. Misalnya, BRR (badan rehabilitasi dan rekonstruksi) setelah tsunami di Aceh dan KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi), yang didirikan khusus untuk menangani kasus korupsi di Indonesia.

Lembaga sementara khusus dibentuk karena lembaga permanen yang ada dianggap tidak mampu menangani tugas khusus yang besar. Memberikan beban tugas besar tersebut kepada lembaga permanen dianggap bisa mengganggu fungsi pokok lembaga tersebut. Namun, penting untuk diingat bahwa lembaga *ad hoc* akan berakhir pada suatu waktu. Pertanyaannya adalah apakah kebijakan menangani masalah khusus tersebut akan berakhir atau harus dilanjutkan? Jika harus dilanjutkan, apakah lembaga *ad hoc* harus diintegrasikan ke dalam lembaga permanen yang sudah ada atau diubah menjadi lembaga permanen baru? Jika diubah menjadi permanen maka ini berarti pembentukan lembaga baru yang akan mengharuskan penyesuaian dan restrukturisasi seluruh institusi yang terlibat di bidang tersebut.

Dalam pendekatan institusional, terdapat hubungan yang erat antara tujuan; strategi; dan struktur. Prosesnya dimulai dengan pemerintah menetapkan tujuan jangka panjang yang ingin dicapai. Kemudian, dipilih salah satu strategi dari berbagai kemungkinan strategi yang ada untuk mencapai tujuan tersebut. Pemilihan strategi dilakukan dengan mempertimbangkan prinsip; filosofi; serta perubahan dalam lingkungan internal dan eksternal. Strategi yang dipilih akan dilaksanakan melalui lembaga atau struktur yang sesuai dengan tujuan dan strategi yang telah ditetapkan.

Bentuk pemerintahan di Indonesia bervariasi antara desentralisasi dan sentralisasi pada berbagai periode waktu. Perubahan ini memiliki dampak yang signifikan terhadap kinerja birokrasi pemerintahan dalam proses pembangunan. Desentralisasi cenderung lebih responsif terhadap aspirasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi pembangunan, fokusnya lebih pada memenuhi kebutuhan serta harapan masyarakat. Di sisi lain, sentralisasi cenderung memprioritaskan kontrol dari pemerintah pusat dan kurang mempertimbangkan keragaman masyarakat yang pluralistik. Dalam masyarakat yang beragam, pendekatan sentralisasi bisa menciptakan ketidakpuasan dan meningkatkan potensi konflik di tingkat daerah, bahkan dapat memicu gerakan pemberontakan yang mengancam kesatuan negara.

Tugas utama birokrasi dalam menjalankan fungsi negara dapat diuraikan menjadi empat peran. *Pertama*, keterlibatan dalam pengelolaan input. *Kedua*, peran dalam proses legislasi. *Ketiga*, fungsi sebagai penerjemah kebijakan politik. *Keempat*, peran sebagai pelaksana kebijakan politik (Prabowo, 2022: 65). Dalam fase input, birokrasi memiliki peran dalam memberikan usulan dan masukan kepada lembaga legislatif untuk membentuk kebijakan atau regulasi. Dalam proses ini, birokrasi berperan seperti kelompok kepentingan atau kelompok penekan. Sebagai contoh, demonstrasi yang dilakukan oleh guru dan dosen terkait kebijakan sertifikasi merupakan aksi yang dapat diklasifikasikan sebagai kelompok kepentingan atau penekan dari kalangan birokrasi.

Birokrasi memiliki peran penting dalam proses legislatif di DPR karena memiliki akses terhadap informasi yang sangat diperlukan untuk pengambilan keputusan di lembaga legislatif. Oleh karena itu, lembaga birokrasi yang terkait dengan suatu rancangan keputusan biasanya dipanggil untuk memberikan pandangan atau klarifikasi sebelum keputusan diambil oleh

DPR. Sebagai contoh, jika DPR ingin membuat keputusan terkait bidang pendidikan; keamanan; atau ekonomi, maka mereka akan mengundang birokrat terkait untuk memberikan masukan atau pendapat.

Birokrasi memiliki peran penting sebagai penafsir dan pelaksana kebijakan politik yang dihasilkan oleh lembaga legislatif seperti DPR. Keputusan yang diambil oleh DPR biasanya bersifat global dan belum terperinci secara teknis sehingga memerlukan interpretasi serta penjabaran teknis agar dapat dijalankan dalam tata kelola negara. Birokrasi bertanggung jawab untuk merinci kebijakan tersebut agar dapat diimplementasikan. Selain itu, dalam peran sebagai eksekutor kebijakan politik, birokrasi memiliki tanggung jawab mengimplementasikan keputusan yang dihasilkan oleh DPR dalam masyarakat. Misalnya, jika DPR membuat kebijakan pendidikan maka birokrasi seperti Departemen Pendidikan Nasional yang bertugas melaksanakan kebijakan pendidikan yang telah ditetapkan. Peran multifungsi ini tidak dapat dilakukan oleh golongan atau institusi lain seperti partai politik; LSM; atau organisasi massa.

■ **Budaya dan Bentuk Birokrasi Indonesia**

Semangat penerapan *new public management* membuka peluang bagi organisasi untuk meningkatkan kompetensi dan profesionalisme dalam manajemen organisasi. Salah satu kendala utama yang dihadapi adalah lingkungan organisasi yang menghambat perkembangan sumber daya manusia yang lebih profesional. Hal ini sering disebabkan oleh kurangnya urgensi dalam memahami biaya yang mungkin timbul di masa depan akibat ketidakmampuan SDM yang tidak kompeten, yang bisa berdampak fatal pada kelangsungan operasional organisasi, tetapi mungkin tidak disadari oleh pengambil keputusan. Pola pikir tradisional yang mengutamakan investasi berwujud, seperti pembangunan fisik dibandingkan dengan investasi yang bersifat tak berwujud, seperti pengembangan sumber daya manusia masih memberikan pengaruh besar.

Diperlukan adanya budaya organisasi yang mengakomodasi nilai-nilai dan norma-norma yang dapat mengatasi tantangan yang disebutkan sebelumnya. Budaya organisasi, menurut Robbins (2002: 596) mencakup nilai-nilai inti yang secara dominan dipegang oleh mayoritas anggota organisasi,

sementara minikultur merujuk pada budaya yang dimiliki oleh setiap departemen atau bagian di dalam organisasi. Budaya organisasi menjadi faktor penting dalam memengaruhi kinerja organisasi.

Taylor (dalam Soerjono dan Soekanto, 1990) mendefinisikan kebudayaan sebagai sesuatu yang kompleks, yang meliputi pengetahuan; kepercayaan; seni; moralitas; hukum; tradisi; serta keterampilan; dan kebiasaan yang diperoleh oleh individu sebagai bagian dari komunitas manusia. Dengan kata lain, kebudayaan mencakup semua hal yang dipelajari atau diperoleh oleh individu sebagai anggota masyarakat. Hal ini mencakup berbagai pola perilaku normatif yang mencakup cara berpikir; merasakan; dan bertindak.

Kebudayaan mencerminkan pandangan manusia terhadap dunianya; lingkungan; dan masyarakatnya, menjadi kerangka nilai-nilai yang memengaruhi sikap serta perilaku terhadap kehidupan sehari-hari dan struktur sosial. Cakupan kebudayaan sangat luas sehingga membentuk bagian integral dalam kehidupan masyarakat. Kebudayaan mengikat individu ke dalam norma-norma yang ada, memengaruhi perilaku sesuai dengan norma tersebut tanpa terasa dipaksa. Dalam konteks organisasi, ketika norma-norma tertentu telah menjadi budaya yang diterima, anggota organisasi cenderung mengikuti dan melaksanakan norma tersebut secara alami. Jika budaya tersebut mengarah pada kinerja yang baik, maka dapat dipahami dan diterima oleh seluruh anggota, hasilnya bisa berupa kinerja yang unggul. Budaya organisasi juga merupakan hasil dari individu-individu di dalamnya yang memiliki motivasi yang berbeda. Motivasi merupakan dorongan internal untuk bertindak atau tidak bertindak.

Budaya, menurut Slocum dalam West (2000: 128), merujuk pada asumsi-asumsi dan pola-pola makna yang dianggap penting dan diinternalisasi oleh semua individu yang terlibat dalam sebuah organisasi. Osborn dan Plastrik (2000: 252) mendefinisikan budaya sebagai kumpulan perilaku; perasaan; dan kerangka psikologis yang sangat terinternalisasi serta dibagikan oleh anggota organisasi. Oleh karena itu, perubahan dalam budaya memerlukan perubahan paradigma individu yang terlibat. Dari perspektif lain, Sofo (2003: 384) menggambarkan budaya sebagai kumpulan nilai; keyakinan; praktik; ritual; dan kebiasaan dari suatu organisasi. Budaya ini membantu membentuk perilaku serta mengatur persepsi individu dalam organisasi tersebut.

Robbins (1994: 247) mengartikan budaya organisasi sebagai pandangan bersama yang dianut oleh anggota organisasi dan merupakan sistem dari makna yang dibagikan. Schein (1992: 12) menyatakan bahwa budaya, sebagai pola asumsi dasar yang dipelajari oleh kelompok dalam sebuah organisasi, berfungsi sebagai alat untuk mengatasi tantangan dari lingkungan eksternal serta mengintegrasikan faktor internal. Budaya ini terbukti valid dan diajarkan kepada anggota baru sebagai cara yang tepat untuk memahami serta menafsirkan masalah yang dihadapi dalam konteks organisasi tersebut.

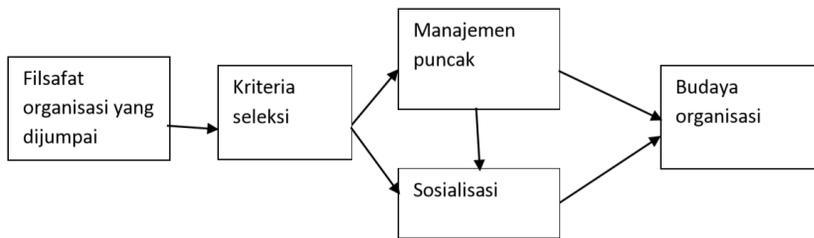
Geert Hofstede dalam bukunya *Culture's Consequences* (1980), seperti yang diungkapkan dalam Ndara (1997: 44), mendefinisikan budaya sebagai *collective programming of the mind* atau pemrograman mental bersama. Pemrograman mental ini terdiri dari tiga tingkatan. *Pertama*, tingkatan universal dari pemrograman mental, yang melibatkan sistem biologis dan perilaku manusia yang bersifat universal, seperti senyum serta tangisan yang ditemui di semua budaya sepanjang sejarah. *Kedua*, tingkatan kolektif dari pemrograman mental, contohnya bahasa. *Ketiga*, tingkatan individual dari pemrograman mental, seperti kepentingan individu.

Budaya organisasi, yang merupakan bagian dari budaya nasional dan dikenal sebagai budaya birokrasi, memiliki dua interpretasi, yaitu yang menggambarkan aspek negatif dan yang menggambarkan aspek positif. Budaya organisasi merupakan elemen penting untuk mengatur perilaku individu di dalam suatu organisasi. Seperti yang dijelaskan oleh Siagian (2000: 65), budaya organisasi harus memiliki kekuatan yang cukup untuk memberikan arahan mengenai norma perilaku di dalam organisasi, atau yang sering disebut sebagai *the way we are done around here*. Dengan kata lain, budaya organisasi yang kuat berperan dalam menetapkan batasan perilaku yang dapat diterima; membangun rasa kepemilikan; meningkatkan komitmen terhadap kesuksesan organisasi; menjaga stabilitas sosial di dalam organisasi; serta mengatur dan mengawasi perilaku anggota organisasi tersebut.

1. Karakteristik budaya organisasi

Setiap organisasi memiliki budaya yang berasal dari berbagai faktor, seperti sejarahnya; lingkungan di mana ia beroperasi; proses perekrutan karyawan; dan proses sosialisasi. Menurut Robbins (2002: 734) proses

pembentukan budaya organisasi dapat digambarkan melalui suatu model atau gambaran sebagai berikut.



Bagan 1 Pembentukan Budaya Organisasi

Budaya organisasi berasal dari prinsip dasar yang ditanamkan oleh pendiri. Budaya ini memiliki dampak besar terhadap proses perekrutan karyawan. Manajemen puncak saat ini memiliki peran penting dalam menetapkan standar perilaku yang diterima dalam organisasi. Bagaimana karyawan disosialisasikan tergantung pada seberapa berhasil nilai-nilai individu tersebut diselaraskan dengan nilai-nilai organisasi selama proses seleksi, serta pada kemampuan manajemen puncak dalam menerapkan metode-metode sosialisasi. Stephen P. Robbins mengidentifikasi beberapa pendekatan untuk memahami pembentukan budaya organisasi sebagaimana berikut.

- a. Pendekatan deskriptif menggambarkan keseluruhan kompleksitas nilai-nilai; keyakinan; hukum; adat-istiadat; kemampuan; dan kebiasaan manusia sebagai bagian dari masyarakat.
- b. Pendekatan historis melibatkan manajemen dan totalitas warisan sosial yang memiliki makna, dipengaruhi oleh waktu dan sejarah yang diterima oleh suatu komunitas sebagai bagian dari kehidupan.
- c. Pendekatan normatif merupakan pandangan hidup dari sekumpulan ide dan kebiasaan yang dipelajari; dimiliki; dan diwariskan dari generasi ke generasi.
- d. Pendekatan psikologis mempertimbangkan penyesuaian diri dan proses pembelajaran individu dalam masyarakat.
- e. Pendekatan struktural melibatkan organisasi pekerjaan dan aktivitas yang membentuk pola umum serta mendorong penemuan baik yang bersifat materi maupun non-materi

- f. Pendekatan genetik menggambarkan kebudayaan sebagai hasil dari proses dinamis yang melibatkan interaksi manusia dengan lingkungannya, diarahkan pada pencapaian tujuan akhir bagi individu dan masyarakat (Prabowo, 2022: 71).

Menurut Debra L. Nelson dan James Campbell Quick (1997: 476), budaya organisasi atau *corporate culture* adalah pola asumsi dasar yang dianggap valid dan dipandang oleh anggota baru sebagai cara untuk melihat; berpikir; dan merasakan dalam lingkungan organisasi. Aspek-aspek ini diinterpretasikan secara seragam oleh para anggota organisasi.

Dari definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa dalam budaya organisasi, semua anggota organisasi, baik yang baru maupun yang telah lama bergabung, memiliki pandangan yang seragam satu sama lain yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari organisasi tersebut. Mereka mematuhi dan mengikuti persepsi ini sebagai satu kesepakatan bersama.

2. Esensi dan tipe budaya organisasi

Berg & Kalleberg mengungkapkan bahwa budaya organisasi memengaruhi kinerja melalui cara mempermudah atau memfasilitasi penyetera-an tujuan perusahaan. Para pimpinan dapat melaksanakan kesepakatan dalam menentukan tujuan perusahaan dengan lebih mudah dan juga dapat dengan mudah menemukan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut.

Esensi dari budaya organisasi menurut Schein (1985) yang dikutip oleh Wimalasiri (1991: 41), bahwa “Corporate culture is represented at three levels, behaviours and artifacts; beliefs and values; and underlying assumption’s”. Robbins (2002: 596) menjelaskan bahwa budaya organisasi terbentuk dari tiga tingkatan, yang meliputi tindakan yang terlihat; keyakinan dan nilai-nilai yang dianut; serta asumsi dasar yang mendasar. Organisasi memiliki budaya yang merata di seluruh perusahaan, disebut sebagai budaya dominan, dan juga budaya yang berbeda di setiap departemen yang lebih kecil, dikenal sebagai *mini culture*.

Budaya dominan mengungkapkan nilai-nilai inti yang dianut oleh sebagian besar anggota organisasi. Sub-budaya adalah budaya mini dalam sebuah organisasi yang biasanya ditentukan oleh penunjukan

departemen dan pemisahan geografis. Definisi tersebut mengindikasikan bahwa budaya dominan mencerminkan nilai-nilai inti yang dianut oleh mayoritas anggota perusahaan, sementara mini *culture* menyoroti budaya yang dimiliki oleh tiap departemen di dalam perusahaan.

Organisasi atau perusahaan memiliki variasi dalam budaya mereka, meskipun pada intinya, terdapat tipe atau model yang diidentifikasi sebagaimana berikut (Hellriegel, Slocum, dan Woodman, 1998: 545).

- a. Organisasi dengan budaya tim *baseball* menyerang wirausahawan yang inovatif dan pengambil risiko, serta upaya pembayaran untuk produk yang dihasilkannya.
- b. Keahlian tingkat usia yang tinggi dihargai dalam budaya klub; penghargaan senioritas; serta penyediaan pekerjaan yang stabil dan aman.
- c. Organisasi dengan budaya akademi cenderung merekrut rekrutan lebih awal, sering kali langsung dari perguruan tinggi sebagai organisasi dengan budaya klub.
- d. Budaya benteng mementingkan kelangsungan hidup; tidak menjanjikan keamanan kerja; dan sulit memberikan penghargaan kepada karyawan atas kinerja yang baik.

Pandangan tersebut membagi tipe-tipe budaya organisasi menjadi empat model, yaitu organisasi dengan budaya tim *baseball* yang menggandeng pengusaha dan inovator dengan bayaran berbasis kinerja; organisasi klub yang cenderung memberikan penghargaan berdasarkan senioritas dan stabilitas pekerjaan; organisasi akademi yang merekrut lulusan universitas sebagai tenaga pengajar; serta organisasi benteng yang fokus pada kelangsungan dan kesulitan memberikan apresiasi kepada karyawan yang berprestasi (Prabowo, 2022: 74).

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

Pada umumnya, budaya organisasi menunjukkan satu kesamaan pemahaman bahwa budaya organisasi yang merupakan gaya dan cara hidup dari suatu organisasi merupakan pencerminan dari nilai-nilai

atau kepercayaan yang selama ini berlaku serta dianut oleh seluruh anggota organisasi, dan diterima sebagai nilai-nilai yang harus dipertahankan serta diturunkan kepada setiap anggota baru. Nilai-nilai tersebut digunakan sebagai pedoman bagi setiap anggota selama mereka berada dalam lingkungan organisasi untuk dapat mengatasi masalah adaptasi eksternal dan integrasi internal serta dapat dianggap sebagai ciri khas yang membedakan sebuah perusahaan dengan perusahaan lainnya.

3. Karakteristik budaya organisasi

Untuk menilai seberapa kuatnya budaya organisasi dalam memberikan dampak terhadap kinerja unit kerja di dalam organisasi, diperlukan pengukuran tingkat penerimaan anggota terhadap ciri atau sifat-sifat budaya organisasi, daripada hanya melihat preferensi mereka terhadap budaya tersebut.

Schein (Kolb, Rubin, dan Osland, 1991: 102) mengatakan bahwa mengukur budaya organisasi berarti melihat kekuatan dan jumlah budaya tersebut. Kekuatan atau jumlah budaya tersebut dapat dijelaskan dalam dua terminologi. *Pertama*, homogenitas dan stabilitas dari anggota kelompok. *Kedua*, panjang dan indensitas pengalaman yang telah ditanggung bersama oleh anggota kelompok. Mowday, Porter, dan Steers (1982: 87) mengatakan bahwa, membina kekohesifan; kesetiaan; dan komitmen organisasi, mengurangi kecenderungan karyawan untuk meninggalkan organisasi itu. Menurut Luthans (2007: 115) karakteristik penting budaya organisasi adalah sebagai berikut.

- a. Adanya konsistensi dalam perilaku, termasuk penggunaan terminologi seragam.
- b. Norma-norma yang mengatur perilaku dalam organisasi atau komunitas.
- c. Dominasi nilai-nilai tertentu, seperti penekanan pada kualitas produk atau efisiensi.
- d. Filosofi organisasi yang mencerminkan kebijakan dalam perlakuan terhadap karyawan.
- e. Pedoman atau regulasi bagi anggota baru yang memasuki organisasi.



BAB V

PATOLOGI BIROKRASI

■ Definisi Patologi Birokrasi

Dalam ilmu kedokteran, istilah patologi merujuk pada kajian mengenai berbagai penyakit yang dapat memengaruhi tubuh manusia. Namun, seiring dengan perkembangan zaman, analogi ini juga diterapkan pada konteks birokrasi. Di dalam birokrasi pemerintahan, patologi mengacu pada tantangan-tantangan kompleks yang dapat muncul dan harus dihadapi dalam menjalankan tugas serta kewajiban mereka.

Tantangan ini dapat dibandingkan dengan berbagai jenis penyakit yang dapat mengancam kesehatan manusia. Mereka bisa berasal dari berbagai bidang, seperti politik; ekonomi; sosial budaya; teknologi; serta masalah ketertiban dan keamanan. Meskipun hampir tidak mungkin bahwa sebuah birokrasi akan mengalami seluruh jenis patologi secara bersamaan, tetapi seperti yang diutarakan oleh Siagian (1994) dan Ismail (2009), tidak ada birokrasi yang benar-benar terbebas dari patologi tersebut.

Walaupun demikian, patologi birokrasi menjadi sebuah gejala yang perlu diwaspadai. Begitu muncul, patologi ini dapat dengan cepat berkembang dan menyebar seperti serangan yang merusak. Analogi yang tepat mungkin seperti pertumbuhan sel kanker yang menyerang seluruh bagian

produktif dalam struktur birokrasi, melibatkan berbagai tingkatan dan strata di dalamnya. Kewaspadaan akan patologi birokrasi menjadi krusial karena dampaknya yang merusak bagi kelangsungan sistem birokrasi itu sendiri.

Istilah patologi birokrasi secara konsisten digunakan untuk merujuk pada masalah-masalah internal yang muncul dalam pelaksanaan tugas pemerintahan oleh birokrasi. Birokrasi berperan sebagai pelaksana keputusan politik dan penyelenggara kegiatan pemerintahan. Dalam konteks ini, istilah patologi digunakan untuk menggambarkan permasalahan yang timbul saat birokrasi tidak efektif dalam menjalankan perannya sebagai pelaksana kebijakan publik dan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (Ismail, 2009).

Patologi birokrasi sering kali berasal dari ketidakmampuan para pejabat eksekutif yang memiliki mandat politik hasil dari pemilihan umum. Kegagalan ini sering tercermin dalam pola perilaku kepemimpinan eksekutif dan struktur kelembagaannya, termasuk dalam penunjukan pejabat politik oleh eksekutif yang didasarkan pada kepentingan-kepentingan kelompok tertentu serta partai politik yang berkuasa. Selain itu, sumber dari patologi birokrasi juga bisa timbul dari perilaku elite birokrasi sendiri serta dari birokrat yang bertugas pada tingkat yang lebih rendah dan cenderung menyalahgunakan wewenang atau kekuasaan yang mereka miliki. Hal yang lebih mengkhawatirkan adalah ketika patologi birokrasi muncul akibat kombinasi dari unsur-unsur tersebut, meliputi perilaku pejabat eksekutif di satu sisi dan perilaku dari pejabat birokrasi serta birokrat pelaksana di sisi lain.

Meskipun ada pandangan bahwa birokrasi merupakan organisasi yang rasional menurut Albrow, perbedaan antara patologi birokrasi dan patologi organisasi terdapat pada konteksnya. Istilah patologi birokrasi sering kali memiliki arti yang sama dengan penyakit birokrasi. Peran utama birokrasi adalah menjadi pelaksana kebijakan publik yang telah ditetapkan oleh pemerintah, menjadikannya sebagai penyelenggara pemerintahan. Dalam konteks ini, patologi birokrasi merujuk pada masalah atau kesulitan yang timbul dalam pelaksanaan tugas pemerintahan, di mana birokrasi gagal memenuhi kebutuhan masyarakat, terutama dalam pelayanan publik (Permatasari, 2020: 115).

Ismail (2009) menyatakan bahwa patologi birokrasi bisa terbentuk karena kelemahan dari pejabat politik di eksekutif, yakni individu yang

mendapatkan mandat politik melalui pemilihan umum. Dalam konteks ini, patologi birokrasi bisa tecermin dari segi struktural lembaga; kepemimpinan politik di tingkat eksekutif; tingkah laku elite politik; atau perilaku birokrat yang menjalankan tugasnya; atau gabungan dari faktor-faktor tersebut.

Secara garis besar, patologi birokrasi dapat dikatakan mengacu pada berbagai masalah atau kesulitan yang terjadi dalam pelaksanaan tugas pemerintahan oleh birokrasi. Hal ini dapat timbul karena ketidakmampuan pejabat politik di eksekutif; kekurangan dalam struktur lembaga; perilaku elite politik; dan tingkah laku birokrat pelaksana. Sebagai hasilnya, birokrasi gagal memenuhi kebutuhan publik dan pelayanan yang optimal kepada masyarakat. Patologi birokrasi, dalam esensinya, merupakan tantangan yang perlu diatasi dalam menjaga efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.

■ Ruang Lingkup Patologi Birokrasi

Ruang lingkup patologi birokrasi menurut Smith (1988) seperti yang dikutip oleh Ismail (2009) dapat dibagi menjadi dua konsep utama sebagai berikut.

1. **Disfungsi dalam birokrasi**, yang mengacu pada masalah internal terkait struktur; aturan; dan prosedur yang berkaitan dengan karakteristik lembaga birokrasi. Hal ini menyoroti kondisi ketidakmampuan atau kelemahan dalam kinerja birokrasi sebagai institusi. Disfungsi ini bisa mencakup kualitas buruk dari lembaga birokrasi yang menghambat kinerja yang efisien dan efektif.
2. **Mal-administrasi**, yang merujuk pada kegagalan administrasi yang terkait dengan perilaku yang tidak etis, termasuk korupsi; ketidakpedulian; arogansi; informasi yang salah; dan ketidakpekaan terhadap kebutuhan masyarakat. Fokusnya lebih pada kualitas sumber daya manusia di dalam birokrasi, terutama perilaku para birokrat yang memengaruhi kualitas layanan dan tindakan administratif yang dilakukan.

Dari sudut pandang perilaku birokrasi, patologi birokrasi menunjukkan bahwa birokrasi sebagai entitas yang memiliki kontrol dalam menjalankan pemerintahan, memiliki kekuatan yang relatif. Kekuatan ini dapat dengan mudah mendorong untuk penyalahgunaan dan tindakan yang menguntungkan diri sendiri serta kelompoknya. Perilaku seperti itu dijelaskan atau

ditunjukkan melalui berbagai perilaku negatif yang muncul dalam birokrasi (Permatasari, 2020: 117).

Ketika mayoritas orang setuju bahwa perilaku seseorang adalah baik, cenderung dianggap sebagai perilaku yang baik, sebaliknya, jika mayoritas merasa perilaku tersebut buruk maka cenderung dianggap sebagai perilaku yang buruk. Pada dasarnya, perilaku manusia dapat dibagi menjadi baik dan buruk, tergantung pada individu tersebut. Dalam konteks patologi birokrasi pemerintahan, evaluasi perilaku birokrasi yang buruk sering menjadi indikator dalam menjalankan tugas dan fungsi sesuai kewenangannya.

Birokrasi diharapkan mampu membentuk pemerintahan yang membangun kepercayaan masyarakat. Terlepas dari tindakan pemerintah, tujuan akhir dari layanan publik yang diberikan kepada masyarakat adalah menciptakan kepercayaan publik. Upaya untuk meningkatkan kepercayaan ini terus dilakukan dengan perbaikan berkelanjutan dalam penyediaan layanan publik. Birokrasi tidak hanya bertugas sebagai pelaksana kebijakan, tetapi juga memiliki tanggung jawab moral yang penting, yaitu menghormati hak-hak masyarakat.

Proses patologi yang terjadi secara tiba-tiba dalam birokrasi Indonesia sebenarnya bukanlah sesuatu yang muncul secara mendadak, melainkan merupakan hasil dari proses yang sudah berlangsung lama. Sejarah menunjukkan bahwa sejak zaman dahulu, birokrasi tidak selalu berfungsi sebagai pelayan masyarakat, tetapi sering kali dimanfaatkan untuk kepentingan penguasa. Birokrasi menjadi lambang kekayaan dan kekuasaan bagi pejabat, serta digunakan sebagai alat untuk mendapatkan layanan dari rakyat. Budaya *pangreh praja* (rakyat mengabdikan kepada raja/penguasa) adalah sebuah nilai yang tertanam dalam budaya birokrasi pada masa kerajaan di nusantara, dan hal ini berlanjut pada masa kolonial di mana birokrasi dibentuk untuk melayani pemerintah penjajah pada waktu itu (Teruna, 2007).

Membangun sistem kontrol dan akuntabilitas publik menjadi aspek yang sangat penting dalam upaya memerangi patologi birokrasi. Sebagai pelaksana kebijakan, birokrasi memiliki kekuasaan yang rentan terhadap penyalahgunaan. Penelitian oleh Teruna (2007) menyoroti bahwa area kerja yang rentan terhadap patologi birokrasi adalah bagian yang terkait dengan proses pembangunan, terutama dalam implementasi program-program pembangunan melalui proyek-proyek khusus. Kegiatan yang terdapat

dalam proyek-proyek pembangunan ini sering kali menjadi titik rawan munculnya patologi birokrasi, seperti manipulasi dalam pengadaan barang dan jasa; peningkatan anggaran secara tidak proporsional di level atas; serta pemotongan anggaran di level bawah, penyalahgunaan dana pembangunan, korupsi, serta praktik manipulatif lainnya. Hal ini menjadi mungkin karena keterlibatan langsung atau tidak langsung dari birokrasi dalam proses pembangunan, terutama dalam pengadaan barang dan jasa, baik di tingkat nasional maupun daerah.

Siagian (1994) mengelompokkan patologi birokrasi menjadi lima kategori, meliputi hal-hal sebagai berikut.

1. Patologi yang timbul karena pandangan dan gaya manajemen dari pejabat di lingkungan birokrasi. Hal ini mencakup penyalahgunaan kekuasaan; pemahaman berdasarkan prasangka; pengaburan masalah; penerimaan suap; konflik kepentingan; ketidakmampuan dalam perubahan; kecenderungan mempertahankan status quo, pemborosan, diskriminasi; ketidakpedulian pada kritik; dan kurangnya kreativitas.
2. Patologi yang muncul karena kurangnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana dalam berbagai kegiatan operasional. Hal ini termasuk kurangnya kemampuan belajar; ketidakmampuan mengevaluasi kebijakan; kompetensi; kurangnya inisiatif; dan ketidakrapian.
3. Patologi yang diakibatkan oleh pelanggaran hukum; undang-undang; dan norma masyarakat oleh anggota birokrasi. Hal ini mencakup praktik-praktik korupsi; penipuan; dan penggelapan.
4. Patologi yang tecermin dalam perilaku negatif atau tidak fungsional dari para birokrat, termasuk perilaku sewenang-wenang; penurunan mutu; tidak adanya kerja sama; dan ketidakpedulian pada tugas serta masyarakat yang dilayani.
5. Patologi yang timbul dari kondisi internal berbagai instansi di dalam lingkungan pemerintahan, seperti tujuan yang tidak tepat; kesejahteraan yang rendah; pekerjaan yang tidak sesuai dengan kompetensi; komunikasi yang salah; dan perubahan sikap yang mendadak karena kepentingan politis.

Sebelum periode reformasi di Indonesia, terdapat beberapa masalah terkait kinerja birokrasi. Kelambanan dalam pelayanan publik; praktik suap dalam izin; kompleksitas administratif; struktur organisasi yang tidak

efisien; dan pengelolaan anggaran yang boros adalah beberapa di antaranya. Semua masalah tersebut dianggap sebagai patologi atau penyakit dalam sistem birokrasi. Istilah patologi birokrasi pertama kali diperkenalkan oleh Caiden menggunakan istilah *bureaupathologies*. Dalam bidang Ilmu Administrasi Publik, para ahli menggunakan istilah ini untuk menjelaskan berbagai gangguan atau penyakit yang menyebabkan disfungsi dalam birokrasi. Beberapa tokoh seperti Gerald E. Caiden pada tahun 1991; Bozeman pada tahun 2000 dari Amerika Serikat; dan Sondang P. Siagian pada tahun 1994 dari Indonesia, telah menggunakan istilah patologi birokrasi untuk menggambarkan berbagai masalah dalam birokrasi (Dwiyanto, 2011).

Patologi birokrasi di Indonesia telah menyebar luas ke seluruh tingkatan organisasi pemerintahan, baik di eksekutif; legislatif; maupun yudikatif, baik itu di tingkat pusat maupun daerah. Dampaknya terlihat pada kinerja birokrasi dalam memberikan layanan publik yang belum memuaskan masyarakat. Berdasarkan survei yang dilakukan oleh Lembaga Transparansi Internasional pada tahun 2017, Indonesia menempati peringkat ke-129 dari 188 negara yang disurvei, menunjukkan tingkat kepuasan yang rendah terhadap pelayanan publik.

Birokrasi di Indonesia terbentuk dari perjalanan sejarah yang panjang, muncul sebagai warisan dari masa penjajahan dan pasca-kolonial. Budaya kekuasaan yang terdapat dalam budaya Indonesia, yang sering diidentifikasi sebagai budaya ketimuran, menjadi tercampur dengan konsep administrasi pemerintahan Barat yang diperkenalkan oleh penjajah Belanda. Pada masa awal kemerdekaan hingga sebelum periode reformasi, citra birokrasi lebih mirip dengan raja-raja kecil yang memiliki kekuasaan dan mengharapkan penghormatan dari mereka yang melayani masyarakat.

Selama lebih dari tiga dekade masa pemerintahan Orde Baru, birokrasi tidak hanya dilihat sebagai pelayan rakyat (pamong praja), melainkan lebih sebagai entitas yang menginginkan pelayanan dari rakyat, sambil memegang kekuasaan untuk mengatur rakyat (pangreh praja). Hal ini diperkuat dengan keterlibatan pegawai negeri sipil dalam politik dan menjadi alat bagi pemerintahan Soeharto untuk memenangkan pemilihan umum berulang kali. Secara terkait, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah sangat terpusat, di mana seluruh kewenangan terfokus pada pemerintah pusat. Birokrasi di tingkat daerah berperan sebagai perpanjangan dari pemerintah

pusat, dengan jaranganya putra daerah yang menduduki posisi strategis seperti gubernur atau bupati/walikota. Oleh karena itu, desentralisasi dan otonomi daerah menjadi agenda utama pada awal era Reformasi, yang bertujuan untuk memberikan kekuasaan pengambilan keputusan kepada daerah, bukan lagi pada pemerintah pusat.

Meskipun reformasi telah dimulai, mengubah tatanan dan perilaku birokrasi di Indonesia tidaklah mudah. Bahkan dengan pergantian pemerintahan, kondisi birokrasi yang telah lama mendominasi dengan melebihi batas kewenangannya belum sepenuhnya diperbaiki. Penolakan terhadap perubahan masih menjadi sikap yang melekat pada birokrat saat ini, dengan sistem di mana para pejabat memiliki keleluasaan untuk bertindak sesuai keinginan mereka.

Periode yang panjang di mana birokrasi tidak berfungsi secara optimal telah menghasilkan apa yang disebut sebagai patologi birokrasi. Fenomena ini mencakup berbagai hal yang tidak sesuai dengan pandangan atau persepsi; perilaku; manajemen; kekurangan keterampilan dan pengetahuan; pelanggaran hukum; sikap; serta kondisi internal tertentu. Birokrasi cenderung memprioritaskan kepentingan internal; menjaga status quo; resistan terhadap perubahan; serta berupaya memusatkan kekuasaannya. Dampaknya, birokrasi terkesan lebih memedulikan prosedur daripada substansi; lamban; dan dalam praktiknya sering menghambat kemajuan.

Birokrasi di Indonesia, selayaknya pada banyak negara berkembang, cenderung memiliki sifat *patrimonialistik*. Hal ini ditandai dengan kurangnya efisiensi dan efektivitas (mengonsumsi lebih banyak sumber daya daripada yang diproduksi); kecenderungan bersifat subjektif; reaktif terhadap kontrol dan kritik; kurangnya pengabdian pada kepentingan umum; lebih memprioritaskan kepentingan internal; serta telah berubah dari alat rakyat menjadi instrumen penguasa yang otoriter dan sering kali menunjukkan tindakan represif.

Birokrasi di Indonesia mengalami kemiringan menuju pola *parkinsonian*, di mana pertumbuhan jumlah personel dan perluasan struktur birokrasi terjadi tanpa kendali yang jelas. Perluasan ini tidak selalu didorong oleh kebutuhan fungsional yang memerlukan penambahan unit-unit kerja baru, tetapi sering kali hanya untuk memenuhi tuntutan struktural yang cenderung politis. Di samping itu, ada juga kecenderungan menuju

birokrasi *orwellian*, di mana kekuasaan birokrasi atas masyarakat semakin tumbuh, mengendalikan berbagai aspek kehidupan masyarakat. Hal ini menyebabkan birokrasi semakin membesar (*big bureaucracy*); kurang efektif dan efisien; terlalu besar; lamban; dan pada akhirnya memunculkan pemborosan anggaran. Dalam kondisi seperti itu, sulit untuk berharap bahwa birokrasi akan siap dan mampu mengimplementasikan kewenangannya secara optimal.

Sistem birokrasi yang ada di Indonesia saat ini sangat terkait dengan sejarah pemerintahan masa lalu, seperti zaman kerajaan; kolonialisme; Orde Lama; dan Orde Baru. Setiap periode tersebut menampilkan ciri birokrasi yang berbeda. Pada masa kerajaan, feodalisme menjadi dasar utama birokrasi, di mana kesetiaan dan ketaatan yang mutlak terhadap raja serta elite pemerintahan menjadi tuntutan utama. Ketaatan ini harus dilaksanakan tanpa pertimbangan, mematuhi perintah raja tanpa mempertanyakan manfaat atau dampaknya bagi rakyat. Rakyat percaya bahwa kerajaan akan melindungi mereka dari segala ancaman sehingga terjalinlah hubungan ketergantungan antara pelindung (raja) dan yang dilindungi (rakyat). Model ini bisa disebut sebagai hubungan patron-klien, di mana rakyat patuh pada perintah raja yang juga menjadi pelindung mereka.

Setelah kemerdekaan, hubungan khusus antara pimpinan dan bawahan, yang mirip dengan hubungan bapak-anak, serta pola kepemimpinan patri-monial, masih tetap ada dalam birokrasi di Indonesia. Ketaatan dan kesetiaan terhadap pemimpin tetap muncul karena didasarkan pada tradisi serta otoritas yang bersifat tradisional. Sistem birokrasi yang terinspirasi dari masa kerajaan, terutama di Jawa, masih dapat terlihat dalam banyak aspek sampai sekarang.

Pada masa penjajahan kolonial, struktur birokrasi yang ada pada kerajaan tidak berubah secara signifikan. Malah, struktur itu dipertahankan dan dimodifikasi oleh penjajah untuk kepentingan mereka sendiri. Peraturan-peraturan dibuat dan diterapkan untuk memaksa elite pribumi, seperti para bangsawan agar bekerja demi keuntungan maksimal bagi penjajah. Terutama di Jawa, birokrasi patrimonial yang berakar pada budaya Jawa tetap dipertahankan bahkan diperberat oleh penjajah.

Setelah Indonesia merdeka hingga era jatuhnya Orde Lama, birokrasi patrimonial masih menjadi ciri yang melekat kuat dalam pemerintahan dan



BAB VI

MANAJEMEN DAN BUDAYA BIROKRASI

■ Konsep Manajemen Birokrasi

Secara etimologis, manajemen berasal dari bahasa Prancis Kuno *ménagement*, yang mengacu pada seni melaksanakan dan mengatur. Namun, dalam definisi dari berbagai pakar terdapat beberapa variasi. Menurut Wijayanti (2008: 1), manajemen adalah kemampuan dalam menyelesaikan tugas melalui kerja sama dengan orang lain. Manajemen sebagai proses perencanaan; pengorganisasian; pengarahan; dan pengawasan upaya dari anggota organisasi serta penggunaan sumber daya manusia untuk mencapai tujuan organisasi. Wijayanti (2008: 1) juga mengartikan manajemen sebagai sebuah bidang ilmu yang berupaya sistematis memahami cara dan alasan di balik kerja sama manusia untuk mencapai tujuan serta membuat sistem ini lebih bermanfaat bagi kemanusiaan.

Schein (2009: 2) mengartikan manajemen sebagai sebuah profesi. Baginya, manajemen adalah bidang profesional yang memerlukan kerja secara profesional. Profesi ini dicirikan oleh pengambilan keputusan berdasarkan prinsip-prinsip umum; pencapaian standar prestasi kerja tertentu yang memberikan status kepada para profesional; serta kebutuhan untuk memiliki kode etik yang kuat.

Dari berbagai definisi sebelumnya, manajemen dapat dianggap sebagai upaya kolaboratif untuk merumuskan dan mencapai tujuan organisasi melalui pelaksanaan fungsi-fungsi kunci, meliputi perencanaan (*planning*); pengorganisasian (*organizing*); pelaksanaan (*actuating*); dan pengawasan (*controlling*). Manajemen dipersepsikan sebagai aktivitas yang dikenal dengan *managing*, sementara individu yang melaksanakannya disebut sebagai manajer. Peran manajemen dianggap penting dalam mencapai tujuan organisasi; menjaga keseimbangan antara tujuan yang mungkin bertentangan; serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas.

Dalam struktur organisasi, tingkat manajemen dapat dikelompokkan sebagai berikut.

1. Manajemen puncak, atau dikenal sebagai administratif manajemen. Individu yang menempati posisi ini disebut sebagai manajer puncak (*top managers*) dan memiliki beragam jabatan seperti *chairman of the board*; *president*; *chief executive officer*; *senior vice-president*. Manajemen puncak bertanggung jawab atas keseluruhan manajemen dan organisasi.
2. Manajemen tengah. Individu yang menempati posisi ini disebut manajer tengah (*middle managers*), bisa terdiri dari beberapa tingkat dalam organisasi dengan jabatan seperti *divisional manager*; *regional manager*; *product manager*; *sales manager*; *marketing manager*; *personal manager*; *financial manager*. Tugas utama manajer tengah adalah menggerakkan aktivitas dengan menerapkan kebijakan yang ditetapkan oleh manajer puncak.
3. Manajemen bawah, yang dikenal juga sebagai *operational management*; *supervisory management*; *first level management*; atau *lowest managerial levels*. Mereka bertanggung jawab mengawasi operasi para pekerja. Manajer di tingkat ini dikenal sebagai supervisor, seperti *production supervisor*; *technical supervisor*, dan juga dengan jabatan *foreman* (mandor); *department manager*; *assistant department manager* (Sawir, 2020: 74—75).

Dalam konteks administrasi pemerintahan, terdapat tiga tingkat administratif yang paralel dengan struktur manajemen organisasi. Presiden menjadi administrator puncak; menteri sebagai administrator tingkat menengah; dan direktur jenderal sebagai administrator tingkat bawah. Pada

tingkat pemerintahan provinsi, gubernur menjadi administrator puncak, sedangkan pada tingkat kabupaten atau kota, bupati atau walikota menjadi administrator puncak. Di tingkat administratif yang lebih rendah terdapat posisi seperti kepala biro; kepala bagian; kepala sub-bagian; kepala seksi; atau sejumlah posisi lainnya. Hal ini menegaskan bahwa administrator puncak dalam organisasi publik atau manajer puncak dalam organisasi bisnis adalah individu yang menduduki posisi tertinggi dalam struktur organisasi tersebut.

Pegawai yang langsung melapor kepada administrator atau manajer puncak disebut sebagai administrator atau manajer menengah, sementara mereka yang melapor kepada administrator atau manajer menengah adalah administrator atau manajer operasional. Artinya, manajemen puncak merupakan tingkat tertinggi dalam struktur organisasi, diikuti oleh manajemen menengah dan kemudian manajemen operasional atau tingkat pelaksana operasional yang merupakan peringkat terendah. Selain trikotomi ini, terkadang tingkat manajemen juga dapat diklasifikasikan sebagai berikut.

1. Manajemen puncak.
2. Manajemen puncak-menengah.
3. Manajemen menengah.
4. Manajemen menengah-operasional.
5. Manajemen operasional (Sawir, 2020: 76).

Menurut definisi manajemen yang menekankan proses dan fungsi manajemen seperti perencanaan; pengorganisasian; dan pengawasan, setiap manajer bertanggung jawab untuk menjalankan fungsi-fungsi ini meskipun tingkat pelaksanaannya bisa bervariasi.

Kesamaan yang signifikan di berbagai jenis organisasi adalah kebutuhan akan kepemimpinan yang dikenal sebagai administrator atau manajer. Mereka bertanggung jawab atas manajemen serta pergerakan sumber daya manusia dan materi, untuk mencapai tujuan yang diinginkan organisasi. Tanpa kepemimpinan yang efektif dalam mengelola sumber daya manusia dan materi, kemajuan organisasi dapat terhambat. Pimpinan bertanggung jawab atas perencanaan; pengorganisasian; struktur tim; motivasi; serta kontrol terkait dengan upaya mencapai tujuan organisasi.

Dalam menjalankan tugas-tugas dan fungsi-fungsi tersebut, pimpinan (administrator atau manajer) diharapkan memiliki keterampilan manajerial yang baik, baik pada tingkat pimpinan puncak (*top manager*); menengah (*middle manager*); maupun bawah (*lower manager*). Keterampilan manajerial menjadi kunci kesuksesan pimpinan dalam mengelola tugas mereka, tanpanya, upaya untuk menggerakkan organisasi yang mereka pimpin dan mencapai tujuan organisasi dapat menjadi tidak efektif.

Kemampuan administratif dan manajerial bisa ditingkatkan dan dipelajari. Sejak era Taylor dan Fayol, pentingnya pendidikan administrasi dan manajemen telah diakui sebagai cara untuk meningkatkan kemampuan manajerial pada setiap tingkat manajemen melalui berbagai program pendidikan dan pelatihan. Hal ini dapat mencakup pendidikan formal di perguruan tinggi dalam bentuk program diploma; strata satu (S-1); strata dua (S-2); dan strata tiga (S-3), serta pelatihan jabatan, seperti *pre in service training*; *in service training*; dan *on the job training*.

Kemampuan manajerial dapat ditingkatkan melalui berbagai kegiatan, seperti seminar; simposium; konferensi; dan pembinaan (*coaching*) yang fokus pada bidang administrasi serta manajemen, atau melalui pengalaman praktis langsung. Namun, perhatian terhadap pengembangan keterampilan manajerial melalui pendidikan dan pelatihan administrasi serta manajemen tampaknya kurang dari pihak pimpinan, baik di sektor pemerintahan maupun bisnis. Selain itu, materi yang disampaikan dalam kegiatan tersebut belum sepenuhnya memenuhi kebutuhan untuk meningkatkan keterampilan administratif dan manajerial.

Thoha (2009) mengidentifikasi empat titik *leverage* yang menjadi faktor kunci dalam merumuskan strategi pembaharuan dalam struktur dan tata kelola aparatur negara serta pemerintahan sebagai berikut.

1. Kelembagaan birokrasi pemerintah

Pembaharuan pertama yang perlu dilakukan adalah pada kelembagaan, yang terdiri dari dua aspek utama yaitu kultur dan struktur. Kultur mencakup sekumpulan nilai; keyakinan; dan kebiasaan yang diakui sebagai hal yang benar serta patut diperjuangkan. Jika para birokrat melihat birokrasi sebagai platform tempat mereka berupaya yang terbaik untuk kepentingan masyarakat, hal ini akan berdampak pada kinerja mereka. Dengan pendekatan ini, setiap tindakan yang



BAB VII

REFORMASI BIROKRASI PEMERINTAHAN DI INDONESIA

■ **Strategisnya Reformasi Birokrasi Pemerintahan**

Reformasi di Indonesia pada dasarnya dipicu oleh kelemahan ekonomi pada tahun 1997 yang tidak mampu menghadapi dampak kuat krisis ekonomi serta moneter di Asia dan secara global. Kelemahan ini mengekspos kegagalan pemerintahan Orde Baru dalam mengelola urusan pemerintahan dan pembangunan. Akibatnya, terjadi penyalahgunaan kekuasaan, sistem pemerintahan yang otoriter; sentralistik; monopolistik; dan birokratis yang tidak efisien serta kurang responsif terhadap aspirasi rakyat. Hal ini mengakibatkan praktik KKN yang merajalela, menyebabkan buruknya tata kelola pemerintahan atau yang dikenal sebagai *bad governance*. Kondisi ini memicu tuntutan untuk melakukan reformasi dalam berbagai aspek, seperti politik; ekonomi; hukum; budaya; dan birokrasi pemerintahan melalui gerakan reformasi nasional.

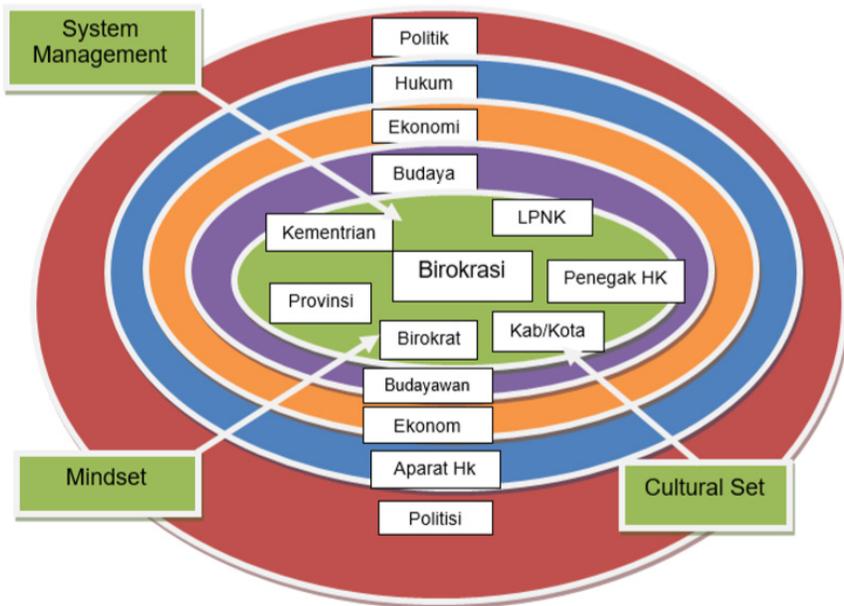
Pada masa pemerintahan tahun 1998—2004, dilakukan reformasi nasional yang dimulai dengan mengatur ulang sistem ketatanegaraan melalui beberapa perubahan dalam amandemen UUD 1945 (yang sudah mengalami lima kali perubahan hingga sekarang). Perubahan tersebut

terkait dengan struktur dan mekanisme lembaga tinggi serta tertinggi negara, dengan tujuan utama menciptakan mekanisme *chek and balances* antar-lembaga negara dan mengurangi kekuasaan yang terpusat pada presiden. Pada tingkat pemerintahan daerah, terjadi reformasi kelembagaan melalui desentralisasi pemerintahan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Untuk memastikan pelaksanaan reformasi nasional dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, dikeluarkan TAP MPR Nomor IV/MPR/2001 yang mengatur perilaku dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dengan etika kehidupan berbangsa (Rusfiana dan Supriatna, 2021: 162).

Reformasi nasional bertujuan untuk menangani krisis yang melibatkan banyak dimensi, tetapi hingga saat ini belum berhasil keluar dari situasi tersebut. Hal ini terjadi karena negara kita kehilangan atau bahkan melupakan tiga nilai dasar yang telah dirumuskan oleh para pendiri negara, yaitu *founding fathers* sebagai berikut.

1. Kehilangan jati diri bangsa (bangsa religius).
2. Martabat dan kehormatan (sejajar tegak dengan bangsa lain serta mempunyai hak asasi dan kebudayaan tinggi).
3. Kehormatan bangsa (bangsa yang mencintai Pancasila; UUD 1945; dan bhineka tunggal ika) (Rusfiana dan Supriatna, 2021: 162—163).

Reformasi nasional harus melibatkan perubahan menyeluruh; bertahap; dan berkelanjutan di bidang politik; hukum; ekonomi; serta sosial budaya, termasuk dalam struktur birokrasi pemerintahan yang merupakan bagian penting dari proses tersebut. Keberhasilan atau kegagalan dalam reformasi birokrasi pemerintahan memiliki dampak besar dan memengaruhi reformasi di bidang lainnya, seperti politik; hukum; ekonomi; serta budaya. Fokus utamanya adalah pada perubahan sistem manajemen; pola pikir; dan pola budaya secara terintegrasi.



Gambar 1 Reformasi Birokrasi Pemerintahan Inti Reformasi Nasional (Rusfiana dan Supriatna, 2021: 163).

■ Fokus Reformasi Birokrasi Pemerintahan

Dasar dari reformasi birokrasi pemerintahan yang menyeluruh; bertahap; dan berkelanjutan adalah penguatan nilai-nilai fundamental bangsa serta respons terhadap perubahan paradigma administrasi publik dalam sistem pemerintahan yang menitikberatkan pada *new public service*. Hal ini berhubungan dengan kondisi aktual bangsa dalam konteks birokrasi pemerintahan.

Titik awal pertama adalah peralihan dari sistem pemerintahan otoriter dan terpusat ke sistem pemerintahan demokratis yang terdesentralisasi, yang berdasarkan pada nilai-nilai; partisipasi; tanggung jawab; serta desentralisasi yang sesuai dengan prinsip-prinsip fundamental bangsa. Sementara titik awal kedua adalah kondisi aktual dari negara dan birokrasi pemerintahan saat ini. Hal ini mencakup kondisi ekonomi, yang ditandai dengan hal-hal sebagai berikut.

1. Peringkat Indeks Prestasi Korupsi (IPK) Indonesia teratas di Asia.
2. Masih tingginya penduduk miskin (15 %).
3. Jumlah pengangguran (9,8 %).
4. Rendahnya minat investasi di Indonesia sekitar 135 dari 175 negara.
5. Target *Milenium Development Goal* (MDG) deklarasi PBB Nomor 55/2000 dengan mengurangi masyarakat miskin dan pengangguran 50 % pada tahun 2015.

Kondisi aktual dari segi birokrasi pemerintahan adalah sebagai berikut.

1. Struktur organisasi pemerintahan yang besar, perbandingan antara lembaga pusat dan daerah tidak seimbang, serta banyaknya lembaga non-struktural (*adhock*) yang menyebabkan tumpang tindih dengan lembaga resmi seperti kementerian dan lembaga non-kementerian.
2. Jumlah pegawai/SDM di aparatur pada tahun 2007 mencapai 3.587.337 dan terus bertambah menjadi sekitar empat juta, tetapi distribusi mereka tidak merata dalam hal kualitas pendidikan.
3. Tata kelola masih kurang di banyak kementerian; lembaga non-kementerian; dan daerah, karena kurangnya Standar Operasional Prosedur (SOP) dalam menjalankan tugas serta fungsi kebijakan dan pelayanan publik.
4. Budaya kerja aparatur masih mencerminkan kurangnya disiplin; etos kerja; dan etika pemerintahan di beberapa kasus.

■ Tujuan, Visi, Misi, dan Strategi Reformasi Birokrasi Pemerintahan

1. Tujuan reformasi birokrasi pemerintahan
Tujuan reformasi birokrasi pemerintahan adalah untuk memperbaiki kepercayaan masyarakat dan mengubah pandangan negatif terhadap birokrasi pemerintahan dengan fokus pada manajemen pemerintahan yang berorientasi pada kepercayaan publik.
2. Visi reformasi birokrasi pemerintahan
Visi reformasi birokrasi pemerintahan dalam rancangan besar birokrasi Indonesia adalah menciptakan pemerintahan berkualitas internasional. Visi ini menjadi landasan dalam menciptakan pemerintahan yang profesional; berintegritas tinggi; dan mampu menyediakan layanan

yang unggul terhadap masyarakat sambil menjalankan manajemen pemerintahan yang demokratis untuk menghadapi tantangan abad ke-21 dengan sistem pemerintahan yang baik.

3. Misi reformasi birokrasi pemerintahan

Misi reformasi birokrasi pemerintahan melibatkan perubahan dalam pola pikir; budaya; dan sistem tata kelola untuk memperkuat serta meningkatkan kapasitas aparatur negara dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab mereka dalam mengelola urusan pemerintahan serta pembangunan secara efektif dan efisien. Secara keseluruhan, misi reformasi birokrasi Indonesia mencakup hal-hal sebagai berikut.

- a. Merumuskan atau menyempurnakan peraturan hukum untuk mencapai tata kelola pemerintahan yang baik.
- b. Merapikan dan memperkuat struktur organisasi; tata kelola; manajemen sumber daya manusia di aparatur; pengawasan; pertanggungjawaban; kualitas layanan publik; pola pikir; serta pola budaya.
- c. Menyusun mekanisme pengawasan yang efisien.
- d. Mengelola perselisihan administratif dengan efektif dan efisien.

4. Sasaran reformasi birokrasi pemerintahan

Sasaran reformasi birokrasi pemerintahan adalah untuk mewujudkan hal-hal sebagai berikut.

- a. Birokrasi pemerintahan yang bersih.
- b. Birokrasi pemerintahan yang efektif dan efisien.
- c. Birokrasi pemerintahan yang produktif.
- d. Birokrasi pemerintahan yang transparan.
- e. Birokrasi pemerintahan yang terdesentralisasi.

Dalam upaya mencapai tujuan tata kelola pemerintahan yang baik; dinamis; dan terintegrasi, fokus utama adalah mencapai birokrasi yang transparan serta bertanggung jawab. Untuk mencapai hal ini, arah kebijakan dan strategi pembangunan dapat memprioritaskan area sebagai berikut.

- a. Penerapan sistem nilai dan integritas birokrasi yang efektif
Menerapkan sistem nilai dan integritas birokrasi yang efektif merupakan langkah penting dalam memulihkan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga birokrasi serta menciptakan sistem



BAB VIII

BIROKRASI INDONESIA DAN PROSES DEMOKRATISASI

■ **Birokrasi dan Partai Politik**

Menurut Budiwinarno (2007), partai adalah kumpulan individu yang memiliki kesamaan pandangan; prinsip; dan tujuan dalam ranah politik. Budiardjo (1993) mengungkapkan bahwa secara umum, partai politik adalah sebuah organisasi terstruktur yang anggotanya memiliki visi; nilai; dan tujuan serupa yang bertujuan untuk memperoleh kekuasaan politik serta memegang posisi politik, umumnya dengan pendekatan konstitusional, guna melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka.

Cipto (1996) mengemukakan bahwa partai politik merupakan evolusi dari istilah yang lebih kuno, yaitu fraksi. Peralihan ini secara bertahap menyulitkan pengakuan masyarakat politik terhadap partai politik karena berbagai kesulitan dan tantangan yang dihadapi dalam prosesnya. Menurut Sumarno dan Lukiswara (1992) partai politik adalah sebuah kelompok orang yang terorganisir dalam struktur politik berdasarkan ideologi tertentu, dengan tujuan memperoleh atau menguasai kekuasaan di dalam pemerintahan. Dengan demikian, partai politik berfungsi sebagai perantara yang menghubungkan ideologi sosial dengan lembaga pemerintah.

Menurut Haricahyono (1991) dalam bukunya *Ilmu Politik dan Perspektifnya*, partai politik adalah sekelompok orang yang sepakat atas prinsip-prinsip tertentu dengan tujuan melayani dan menjaga kepentingan nasional. Menurut Noer (1983) partai politik merupakan kumpulan individu yang memiliki pandangan serupa atau kesamaan dalam hal cita-cita; kepentingan; dan ideologi. Hal ini menjadi wadah bagi orang-orang dengan kesamaan tersebut, bertujuan untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat; negara; dan bangsa melalui jalur pemilihan umum.

Hubungan antara politik dan birokrasi di Indonesia saat ini menjadi subjek diskusi yang menarik. Beberapa ahli menyebutnya sebagai relasi antara cinta dan benci, yang menjadi perbincangan hangat. Analogi politik-birokrasi diibaratkan sebagai pasangan yang sedang berpacaran. Seperti dalam hubungan pacaran, terdapat perasaan bergantian antara ingin dekat dan bekerja sama (cinta) serta keinginan untuk menjauh dan mandiri (benci). Analogi ini menggambarkan hubungan politik-birokrasi sebagai dua sisi yang tidak bisa dipisahkan, tetapi tetap berdiri sendiri.

Sejak kemerdekaan Indonesia hingga saat ini, ada dinamika yang signifikan dalam perubahan sistem partai politik dan proses pemilihan umum. Hal ini menjadi hal yang wajar karena Indonesia sedang mengalami transisi dalam konteks demokrasi. Dalam masyarakat yang sangat beragam ini, setiap kelompok masyarakat ingin diwakili dalam menyampaikan aspirasi politiknya, yang menyebabkan munculnya berbagai partai politik di Indonesia. Asal mula partai politik ini dapat ditelusuri pada akhir abad ke-18 dan ke-19 di Eropa Barat, yang merupakan perubahan dalam tradisi politik yang awalnya terpusat pada kelompok elite di parlemen yang dikuasai oleh kaum aristokrasi untuk melindungi kepentingan golongan bangsawan. Partai politik pertama kali muncul dari kegiatan politik di luar parlemen, melalui pembentukan komite pemilihan yang mengatur dukungan suara. Untuk mendapatkan dukungan dari beragam golongan masyarakat, kelompok politik di parlemen yang sejalan dengan kepentingan mereka membentuk partai politik.

Kehadiran partai politik dalam struktur pemerintahan memiliki dampak pada organisasi birokrasi. Di dalam departemen pemerintah Indonesia, terdapat dua jenis jabatan, yaitu jabatan politik (non-karier) dan jabatan birokrasi (karier). Dampaknya adalah bahwa para politisi yang

memperoleh kekuasaan melalui proses pemilihan umum akan menempati jabatan politik sebagai pemimpin departemen, sementara jabatan lain seperti Sekjen; Dirjen; dan Irjen akan diisi oleh profesional birokrat (karier). Oleh karena itu, penting untuk membedakan antara jabatan politik dan jabatan birokrasi. Perbedaan antara keduanya dapat dijelaskan dalam tabel berikut.

Tabel 3 Perbedaan antara Jabatan Politik dan Jabatan Birokrasi (Prabowo, 2022: 144).

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

Politik birokrasi di Indonesia berfokus pada penjelasan tentang konsep birokrasi; interaksi birokrasi dengan elemen-elemen dalam sistem politik; evaluasi kinerja dan akuntabilitas birokrasi; termasuk kemungkinan pelanggaran yang dapat terjadi baik secara global maupun dalam konteks Indonesia. Meskipun seharusnya berperan sebagai pelayan publik yang bertanggung jawab kepada masyarakat melalui lembaga legislatif, birokrasi terkadang menjadi lembaga yang tidak terkendali karena kekuatan dan kelebihannya. Walaupun begitu, lembaga legislatif sering kali kekurangan sumber daya untuk mengawasi kinerja birokrasi sehingga kehilangan kendali atasnya. Diperlukan lembaga legislatif yang kuat, didukung oleh

peraturan yang tegas untuk membatasi gerak birokrasi. Selain itu, partisipasi aktif masyarakat dan sektor sukarela sangat penting dalam mengawasi kinerja birokrasi.

Birokrasi pemerintah tidak terlepas dari proses politik yang melibatkan individu-individu yang bertindak secara politis. Politik melibatkan orang-orang yang berusaha memengaruhi kebijakan dan tindakan pemerintah sesuai dengan kepentingan kelompok yang diwakilinya. Birokrasi pemerintah, secara langsung atau tidak langsung, senantiasa terkait dengan kelompok-kelompok kepentingan di masyarakat.

Politik sering kali berhubungan dengan konflik dalam struktur pemerintahan suatu negara. Salah satu realita mendasar kehidupan manusia adalah interaksi sosial di mana nilai-nilai yang diyakini setiap individu dapat menimbulkan perbedaan dan konflik antar-individu atau kelompok. Nilai-nilai ini dianggap penting dan diinginkan oleh individu atau kelompok. Kepentingan politik sering kali timbul dari nilai-nilai ini, yang bisa diperoleh atau hilang berdasarkan kebijakan yang diterapkan atau tidak oleh pemerintah. Dalam hampir semua masyarakat, tindakan pemerintah melalui birokrasinya dianggap sebagai cara terbaik untuk menciptakan aturan yang mengikat semua pihak. Birokrasi pemerintah memiliki peran politik dalam menyelesaikan konflik yang muncul antara individu atau kelompok dalam masyarakat (Albrow, 1985).

Partai politik merupakan salah satu bentuk realisasi hak berkumpul dan menyatakan pendapat bagi warga negara. Melalui partai politik, masyarakat dapat mengungkapkan pandangan mereka tentang arah masa depan dalam kehidupan bersama dalam negara. Peran partai politik menjadi kunci dalam memperkuat kebebasan dan kesetaraan, serta membawa kedewasaan dan tanggung jawab dalam sistem demokrasi. Sebelum menjelaskan lebih lanjut tentang peran partai politik, penting untuk memahami mengapa keberadaan partai politik penting dalam kehidupan masyarakat. Sejarah evolusi partai politik di dunia Barat telah mengalami perubahan secara bertahap. Partai-partai tersebut umumnya berlandaskan pada ideologi tertentu, seperti sosialisme; Kristen demokrat; dan lainnya. Pada masa Renaisans, ketika kekuasaan raja mulai terbatas dan keinginan akan partai politik muncul, ide pembentukan partai politik sudah mulai muncul. Lebih lanjut, dengan meningkatnya partisipasi politik rakyat, kebutuhan akan partai

politik menjadi semakin nyata sebagai jembatan antara pemerintah dan masyarakat untuk meraih kekuasaan.

Kehadiran partai politik menjadi indikator utama dalam menilai struktur politik suatu negara. Sistem politik bisa diibaratkan sebagai struktur rumah yang menampung dan mengatur berbagai lembaga serta menjalankan fungsi-fungsi politik. Di dalam sistem politik tersebut, terdapat partai politik bersama dengan lembaga-lembaga lain, seperti badan legislatif dan eksekutif. Dalam teori, peran sistem politik sangat memengaruhi kinerja sistem partai politik. Sifat dan karakteristik sistem politik akan berpengaruh pada sistem partai politik, dan sebaliknya. Hal ini menunjukkan bahwa model sistem partai politik memiliki dampak pada dinamika sistem politik secara keseluruhan (Rahman, 2002). Fungsi-fungsi dasar yang melekat dalam sistem politik sering kali dijalankan melalui partai-partai politik.

Dalam struktur infrastruktur politik, terdapat organisasi politik atau lembaga-lembaga politik yang memiliki peran tertentu dalam menjalankan proses politik. Dari sudut pandang teoretis sistem politik suatu negara, terdapat suatu pendekatan yang disebut teori struktural fungsional. Pendekatan ini berangkat dari asumsi bahwa suatu sistem politik memiliki fungsi-fungsi penting yang harus dilakukan agar sistem politik tersebut bisa berjalan dengan baik. Pendekatan ini memfokuskan pada fungsi politik yang dijalankan oleh struktur politik dalam sistem politik. Fokusnya terletak pada peran infrastruktur politik seperti partai politik dan kelompok kepentingan. Meskipun partai politik masih tergolong baru dalam studi ilmu politik, diperkenalkan pada abad ke-19 di beberapa negara Eropa seperti Inggris dan Prancis (Sitepu, 2004).

Sigmund Neuman mendefinisikan partai politik sebagai sebuah organisasi yang terdiri dari aktivis politik yang berupaya untuk mengambil alih kendali pemerintahan dan mendapatkan dukungan dari masyarakat dalam persaingan dengan kelompok lain yang memiliki pandangan yang berbeda (Rahman, 2002). Duverger (dalam Budiardjo, 2007) dalam karyanya yang terkenal, *Political Parties*, menguraikan klasifikasi sistem partai ke dalam tiga kategori utama, yaitu sistem satu partai (*one-party system*); sistem dua partai (*two-party system*); dan sistem multi partai (*multi-party system*). Analisis sistem partai cenderung terfokus pada penilaian sistem tersebut

berdasarkan tipologi numerik yang secara statis dan tradisional membagi sistem partai menjadi satu partai tunggal; dua partai; serta multi partai.

Partai politik telah menjadi komponen penting dalam lanskap politik modern, mengakar dalam sistem politik baik yang demokratis maupun otoriter. Mereka menjadi pilar integral dalam mengorganisir partisipasi politik. Di tengah tugas-tugas yang diemban, peran partai politik mencakup beberapa aspek utama. *Pertama*, mereka menjadi saluran utama komunikasi politik bagi warga. *Kedua*, berperan dalam mengajarkan nilai-nilai politik dan memberikan pemahaman tentang proses politik kepada masyarakat. *Ketiga*, mereka bertanggung jawab dalam merekrut individu-individu untuk terlibat dalam kegiatan politik. *Keempat*, partai politik menjadi alat untuk mengelola dan menangani konflik dalam konteks politik.

Pentingnya peran partai politik tercermin dalam hukum yang mengatur mereka. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 mengenai perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, di dalam Pasal 1 Ayat (1), mendefinisikan partai politik sebagai entitas nasional yang terbentuk secara sukarela oleh sekelompok warga negara Indonesia dengan tujuan bersama yang sama dalam memperjuangkan kepentingan politik anggota; masyarakat; bangsa; dan negara. Peran mereka juga melibatkan menjaga integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dengan mengacu pada nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Partai politik merupakan entitas politik yang terbentuk atas inisiatif sukarela dari sekelompok warga negara Republik Indonesia yang memiliki kesamaan tekad serta tujuan untuk memperjuangkan kepentingan anggota; masyarakat; bangsa; dan negara melalui proses pemilihan umum. Sebuah sistem kepartaian yang solid dan berkapasitas diharapkan dapat menjalankan minimal dua fungsi sebagai berikut (Winarno, 2007).

1. Mendorong peningkatan keterlibatan dalam proses politik melalui keanggotaan partai sehingga mengontrol atau mengubah semua kegiatan politik yang tidak terstruktur dan revolusioner.
2. Memasukkan serta mengarahkan partisipasi dari berbagai kelompok yang sebelumnya belum terlibat, bertujuan untuk mengurangi tekanan terhadap struktur politik tersebut.

Heywood kemudian mencetuskan sebuah konsep kunci yang membedakan jenis sistem kepartaian berdasarkan jumlah partai politik yang ada dan bersaing dalam pemilihan umum untuk meraih kekuasaan. Parameter jumlah partai politik pertama kali diidentifikasi dan dikenalkan oleh Duverger pada tahun 1954, yang membagi sistem partai politik menjadi tiga jenis, yaitu sistem partai tunggal; sistem dua partai; serta sistem multi partai. Dari definisi yang diusulkan oleh Duverger tersebut, kita bisa dengan mudah mengidentifikasi sistem partai politik dalam suatu negara.

Jika hanya ada satu partai politik yang mendominasi kekuasaan di suatu negara, sistem kepartaiana disebut sebagai sistem partai tunggal. Ketika ada dua partai politik yang berpengaruh, hal tersebut diklasifikasikan sebagai sistem dua partai. Sebaliknya, jika ada lebih dari dua partai politik yang signifikan maka hal tersebut disebut sebagai sistem multi partai. Sartori (1976) menekankan pentingnya sistem kepartaian dalam mengatur hubungan antar-partai politik terkait dengan pembentukan pemerintahan. Lebih khusus lagi, hal tersebut berkaitan dengan seberapa besar kemungkinan kekuatan partai politik untuk memenangkan atau berbagi kekuasaan pemerintahan.

Walau begitu, pendekatan yang semata-mata berdasarkan jumlah dan interaksi antar-partai politik telah diberi kritik oleh beberapa ahli seperti Bardi dan Mair (2008) serta Blau (2008). Bardi dan Mair menegaskan bahwa sistem kepartaian tidak bisa disederhanakan hanya oleh jumlah partai yang ikut dalam pemilihan umum, melainkan merupakan fenomena yang memiliki banyak dimensi. Mereka mengemukakan bahwa tipe-tipe partai politik dipengaruhi oleh tiga dimensi utama, yaitu vertikal; horizontal; dan fungsional. Dimensi vertikal terkait dengan adanya polarisasi dan segmentasi di dalam masyarakat pemilih, seperti perbedaan bahasa; etnisitas; serta agama. Sementara itu, dimensi horizontal berkaitan dengan perbedaan di antara tingkat pemerintahan dan tingkat pemilihan. Dimensi fungsional dipengaruhi oleh variasi arena kompetisi politik, baik di tingkat nasional; regional; maupun lokal (Prabowo, 2022: 151).

■ Pemilihan Umum

Indonesia adalah sebuah negara kesatuan yang didasarkan pada kedaulatan rakyat. Realisasi dari kedaulatan rakyat dilakukan melalui pemilihan umum yang dijalankan secara langsung; umum; bebas; rahasia; jujur; dan adil, sesuai dengan prinsip-prinsip dalam NKRI, yang berlandaskan Pancasila serta Undang-Undang Dasar 1945. Ini berarti bahwa rakyat memiliki kedaulatan serta tanggung jawab; hak; dan kewajiban untuk demokratis dalam pemilihan pemimpin serta wakil rakyat. Hal ini menegaskan bahwa Indonesia adalah sebuah negara demokratis di mana kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat.

Sistem keadilan dalam pemilu adalah sebuah alat penting dalam menegakkan hukum dan memastikan prinsip demokrasi terlaksana sepenuhnya melalui proses pemilihan yang adil; bebas; dan jujur. Tujuan dari sistem keadilan dalam pemilu adalah untuk mencegah dan mengidentifikasi ketidakberesan yang mungkin terjadi, serta sebagai cara untuk memperbaiki kesalahan tersebut dan memberikan sanksi kepada mereka yang melanggar. Untuk mencapai keadilan dalam pemilu, diperlukan kerangka hukum yang jelas; transparan; dan tidak ambigu, yang dapat memeriksa semua aspek penting dalam sistem pemilu untuk memastikan bahwa pemilihan tersebut demokratis.

Pemilu adalah proses di mana masyarakat memilih wakil-wakil untuk menjabat dalam berbagai posisi politik, mulai dari presiden hingga wakil rakyat di berbagai tingkatan pemerintahan. Sebagai salah satu pilar demokrasi, sistem pemilu dianggap sebagai metode terbaik dalam mengganti elite politik dan memastikan hak-hak politik masyarakat terjamin. Partisipasi masyarakat dalam pemilu adalah unsur kunci, di mana berbagai kegiatan persuasif, seperti retorika; *public relations*; komunikasi massa; dan *lobbying*, digunakan untuk memengaruhi opini masyarakat. Meskipun teknik agitasi dan propaganda sering dikritik dalam konteks negara demokratis, tetapi dalam kampanye pemilihan umum, kandidat serta politikus sering menggunakan teknik-teknik tersebut sebagai bagian dari komunikasi politik mereka.

Dalam pemilu, para pemilih juga disebut konstituen, yang menjadi target dari janji-janji dan program-program yang ditawarkan oleh peserta

pemilu selama kampanye yang berlangsung hingga hari pemungutan suara. Setelah tahap pemungutan suara, proses penghitungan dimulai. Penentuan pemenang pemilu ditetapkan sesuai dengan aturan atau sistem yang telah disepakati oleh para peserta dan dijelaskan kepada pemilih sebelumnya.

Peran pemerintah, baik pusat maupun daerah, sangat penting dalam mendukung kelancaran penyelenggaraan pemilu dengan beberapa tujuan. *Pertama*, mewujudkan kehidupan bernegara yang mengacu pada prinsip-prinsip demokrasi dengan memperbaiki proses pemilu melalui penguatan demokrasi serta efektivitas tata pemerintahan presidensial. *Kedua*, mendorong terciptanya kompetisi yang sehat; partisipatif; dan mewakili keberagaman dengan mekanisme pertanggungjawaban yang jelas (Prabowo, 2022: 153).

Polarisasi partai politik bisa terpengaruh oleh sistem pemilihan umum yang ada, terbagi menjadi dua, yakni sistem perwakilan distrik/mayoritas dan sistem perwakilan proporsional (berimbang) (Asshiddiqie, 2006).

1. Sistem distrik

Sistem ini adalah sistem pemilihan yang sangat klasik yang didasarkan pada kesatuan geografis. Setiap wilayah geografis yang dikenal sebagai distrik, memiliki satu kursi di parlemen. Wilayah-wilayah ini dibagi secara seragam berdasarkan jumlah penduduk. Dalam sistem ini, kandidat dengan suara terbanyak di distrik tersebut akan menang, meskipun perbedaannya dengan kandidat lain mungkin kecil. Suara yang diberikan pada kandidat lain dianggap sia-sia dan tidak memengaruhi total suara partai mereka di distrik lain. Beberapa kelebihan dari sistem distrik ini telah diuraikan oleh Budiardjo (2013) sebagai berikut.

- a. Sistem ini mendorong kerja sama antara partai politik karena hanya ada satu kursi yang diperebutkan di setiap distrik pemilihan. Hal ini mendorong partai-partai untuk meredakan perbedaan mereka dan bekerja sama.
- b. Sistem ini dapat mengurangi fragmentasi partai dan mencegah pertumbuhan partai baru tanpa paksaan. Di Amerika dan Inggris, sistem ini mendukung keberlangsungan sistem dua partai.
- c. Oleh karena ukuran distrik yang kecil, wakil yang terpilih dapat lebih dekat dengan komunitasnya, memungkinkan hubungan

yang lebih kuat dengan konstituennya, dan memperjuangkan kepentingan distrik dengan lebih fokus.

- d. Bagi partai besar, sistem ini menguntungkan karena *distortion effect*, memungkinkan mereka meraih suara dari pemilih lain dan memperoleh mayoritas dukungan sehingga partai pemenang bisa mengendalikan parlemen.
- e. Partai pemenang lebih mudah untuk menguasai parlemen sehingga koalisi menjadi kurang diperlukan.

Sistem distrik memang akan mengarahkan penyederhanaan partai secara alami, tetapi sistem ini juga tidak luput dari kelemahan, di antaranya sebagai berikut.

- a. Sistem distrik cenderung mengabaikan kepentingan partai kecil dan kelompok minoritas.
- b. Kurang representatif karena partai yang kalah dalam suatu distrik kehilangan suara yang didapatnya.
- c. Kurang efektif dalam masyarakat yang beragam karena pembagian distrik bisa memengaruhi kelompok dan suku-suku tertentu.

2. Sistem proporsional

Dalam sistem proporsional, jumlah kursi di parlemen didistribusikan sesuai dengan persentase suara yang diperoleh oleh setiap partai politik. Contohnya, jika terdapat satu juta pemilih dan 100 kursi di parlemen, setiap kursi membutuhkan dukungan sekitar 10 ribu suara untuk menjadi wakil rakyat (Asshiddiqie, 2006). Sistem ini memiliki beberapa kelebihan sebagai berikut.

- a. Sistem proporsional dianggap sebagai representasi yang akurat karena jumlah kursi yang didapatkan oleh setiap partai di parlemen sejalan dengan jumlah suara yang mereka peroleh dalam pemilu.
- b. Sistem ini dianggap lebih demokratis karena tidak ada kesenjangan antara suara nasional dan jumlah kursi di parlemen, serta memungkinkan semua kelompok dalam masyarakat untuk memiliki perwakilan dalam parlemen.

Sementara kelemahan/kerugian sistem proporsional yaitu sebagai berikut.



BAB IX

KEKUASAAN BIROKRASI DI INDONESIA

■ Sumber-Sumber Kekuasaan Birokrasi

Apa yang memungkinkan birokrasi untuk bertindak secara independen dan lepas dari kendali masyarakat serta bahkan pimpinan eksekutif? Apa sumber kekuasaan yang dimiliki oleh birokrasi? Bagaimana masyarakat modern bisa mengontrol penggunaan kekuasaan oleh birokrasi? Salah satu ciri utama yang mencirikan politik di sebagian besar negara berkembang, termasuk Indonesia, adalah dominasi yang berlebihan dari pengaruh dan campur tangan birokrasi. Campur tangan birokrasi menjadi begitu besar sehingga mencakup pengaruh dalam kekuatan politik yang ada. Alfi mengomentari fenomena ini dengan menyatakan:

Pada era Orde Lama, suasana politik terlihat sebagai panglima yang turut campur dalam berbagai urusan masyarakat, termasuk di ranah luar negeri dan birokrasi. Namun, saat ini, gejala birokrasi semakin meluas dalam campur tangan pada berbagai bidang masyarakat, termasuk politik. Apabila perkembangan ini terus berlanjut, bukan tidak mungkin Indonesia akan menghadapi situasi di mana birokrasi menjadi panglima dalam kehidupan berbangsa.

Dalam disertasinya, Mochtar Mas'ood secara tegas menyatakan dan membuktikan bahwa birokrasi selalu memegang peranan dominan dalam

proses politik di Indonesia. Dominasi ini tercermin dalam dua fungsi dualistik birokrasi Indonesia pada masa Orde Baru. *Pertama*, sebagai pelayan masyarakat (*public service function*) yang lebih berfokus pada pelaksanaan kebijakan pemerintah. Dalam fungsi ini, lembaga birokrasi menjadi titik pertemuan antara kegiatan administratif dan aspek-aspek negara. Fungsi kedua birokrasi terletak pada pengaruh kuatnya terhadap berbagai sektor sosial dan politik. Birokrasi menjadi penentu kebijakan, baik di tingkat pusat maupun di pemerintahan daerah. Fungsi ini menempatkan birokrasi pada posisi kunci dalam ranah politik, seperti yang diungkapkan oleh Eisenstadt, “Once the bureaucracies were established and used, they could perform very important duties in political socialization”.

Dominasi peran birokrasi memungkinkan karena adanya sumber-sumber kekuasaan yang melekat pada birokrasi itu sendiri. Guy Peters mengidentifikasi empat sumber kekuasaan dalam birokrasi pada tahun 1976 sebagaimana berikut.

1. Kontrol atas informasi dan keahlian.
2. Kekuasaan terkait pembuatan keputusan.
3. Dukungan politik.
4. Keberadaan yang permanen dan stabil.

Keempat sumber kekuasaan birokrasi ini dapat dijelaskan sebagai berikut.

1. Penguasaan informasi dan keahlian

Dalam konsepsi ideal birokrasi menurut Weber, penempatan jabatan di dalam struktur birokrasi didasarkan pada kualifikasi teknis atau keahlian khusus dan dilindungi dari pemecatan semena-mena. Penempatan seorang pegawai dalam struktur birokrasi tergantung pada jalur karier yang jelas dengan sistem promosi berdasarkan senioritas; prestasi; atau kombinasi keduanya. Kekuasaan kepegawaian bertujuan untuk memupuk loyalitas terhadap organisasi dan memperkuat semangat kebersamaan di antara anggota organisasi. Identifikasi anggota dengan organisasi mereka mendorong mereka untuk bekerja lebih baik demi tujuan dan kepentingan organisasi. Prinsip umum dari birokrasi diungkapkan dalam frasa “Orang yang tepat di tempat yang tepat”.

Setiap bagian dari struktur birokrasi memiliki pengetahuan yang relevan dengan bidang atau tugasnya masing-masing, sebagaimana halnya dengan departemen-departemen dan institusi-institusi lain yang menjadi bagian dari birokrasi. Skala dan kedalaman informasi yang dikuasai oleh birokrasi sebagai entitas besar sangatlah besar. Oleh karena itu, tidak mengherankan apabila Schoorl menyatakan bahwa keputusan pemerintah sering kali bergantung pada informasi yang diperoleh dari birokrasi.

Kendali yang dimiliki oleh birokrasi terhadap informasi dan kemampuannya dalam menafsirkannya, dapat bertransformasi menjadi kekuasaan dalam proses pengambilan keputusan, atau setidaknya berpengaruh dalam pembuatan keputusan.

Beraeaucrazy is in anggaran situation in which it can at least implicitly trade information for influence over policy, and indeed information may be produced selectively to make one type of decision virtually inevitable.

2. Kekuasaan dalam membuat keputusan

Kekuatan kedua yang dimiliki oleh birokrasi adalah kekuatan dalam pengambilan keputusan. Meskipun sering kali birokrasi dikritik karena citra yang lamban dan tidak efisien seperti *red tape*, tetapi jika dibandingkan dengan institusi politik seperti lembaga legislatif yang sering dianggap sebagai model efisiensi, maka birokrasi mampu bereaksi lebih cepat terhadap berbagai isu. Hal ini disebabkan oleh jaringan kerja yang luas dan spesialisasi jabatan di dalam birokrasi. Dengan monopolinya terhadap informasi, birokrasi memiliki keunggulan dalam proses pengambilan keputusan. Menurut teori permainan dalam proses pengambilan keputusan, pihak yang menguasai informasi memiliki akses yang lebih besar dalam menentukan kebijakan.

Dalam konteks kedua kekuatan tersebut, penting untuk memperhatikan bagaimana kebijakan pembangunan secara formal dirancang di Indonesia. Badan perencanaan pembangunan nasional (Bappenas), sebagai lembaga yang bertanggung jawab atas rencana pembangunan lima tahun (Repelita), berinteraksi dengan lembaga perencanaan di setiap departemen untuk mendapatkan data dan informasi. Proses

ini juga terjadi antara Bappenas dengan badan perencanaan pembangunan di tingkat daerah (Bappeda) untuk mengumpulkan informasi pembangunan daerah. Rencana pembangunan yang disusun oleh Bappenas dibahas terlebih dahulu dalam sidang kabinet sebelum disampaikan kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan sebagai undang-undang. Hal serupa terjadi dalam penyusunan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN). Dalam proses penyusunan rancangan APBN menjadi undang-undang dan pelaksanaannya, program-program pembangunan dalam bentuk proyek direncanakan oleh birokrasi berdasarkan pedoman dan alokasi dana yang ditetapkan oleh departemen-departemen serta Bappenas. Sementara itu, peran utama parlemen (DPR) adalah memberikan legitimasi politik terhadap kebijakan yang telah dirumuskan.

3. Dukungan-dukungan politik

Salah satu kekuatan ketiga yang dimiliki oleh birokrasi adalah dukungan politik yang mereka terima. Dalam tata kelola pemerintahan negara, hubungan antara birokrasi dan kekuatan di luar birokrasi sangatlah erat. Menurut Guy Peters, hubungan antara keduanya menciptakan legitimasi yang menghasilkan pola interaksi yang stabil dalam proses pembuatan kebijakan. Hubungan ini dapat terjadi secara langsung melalui *clientelisme* atau tidak langsung melalui interaksi antara lembaga dan legitimasi yang mendukung program-program yang ada. Kedua institusi ini memiliki hubungan simbiosis mutualisme, di mana keduanya menghormati tujuan masing-masing. Simbiosis ini cenderung memenuhi kebutuhan akan legitimasi serta dukungan, termasuk kebutuhan birokrasi atas dukungan masyarakat terhadap program-program yang mereka rencanakan dan jalankan.

Menurut Francis Rourke, yang dikutip oleh Miftah Thoha, pada tahap awal perkembangannya, birokrasi awalnya hanya berperan sebagai pelaksana kebijakan publik secara ideal. Namun, dalam perkembangannya selanjutnya, dengan berbagai kelebihan yang dimilikinya, birokrasi mengalami perluasan peran. Birokrasi tidak hanya bertugas melaksanakan kebijakan publik, tetapi kemudian juga memiliki peran dalam pembuatan kebijakan politik, yang mengakibatkan kebutuhan akan dukungan politik.

Menurut Rourke, proses netralisasi birokrasi dari politik hampir tidak mungkin terjadi apabila partai politik dalam suatu negara tidak mampu memenuhi fungsi-fungsi yang diharapkan dari mereka. Jika partai politik gagal menyajikan alternatif program pengembangan dan tidak mampu menggalang dukungan, maka birokrasi akan mengambil inisiatif untuk melakukan tugas-tugas itu sendiri dan mencari dukungan politik yang bisa membantu dalam perumusan kebijakan politik. Rourke menyatakan bahwa dukungan politik ini dapat diperoleh melalui tiga sumber, yaitu dari masyarakat umum; lembaga legislatif seperti DPR; dan dari dalam birokrasi sendiri, contohnya dari kalangan perguruan tinggi. Masyarakat umum dapat meliputi media massa; pelaku bisnis; mahasiswa; dan kelompok lainnya.

4. Sifatnya yang permanen dan stabil

Odegard berpendapat bahwa keberadaan birokrasi bagi suatu negara adalah suatu kenyataan yang tak terelakkan. Baginya, pemerintah tanpa birokrat seperti manusia tanpa kaki, tidak mampu bergerak, bahkan sulit untuk berdiri tegak. Tanpanya, kemampuan untuk mengeksekusi kebijakan yang telah ditetapkan menjadi terbatas. Melalui peran birokrasi, diharapkan semua tujuan dan kebijakan dapat diwujudkan dalam praktik.

Menurut Nicholas Henry, birokrasi memiliki kekuatan untuk tetap bertahan dalam waktu yang lama (*staying power*). Herbert Kaufman juga menggambarkan bahwa birokrasi pemerintah bersifat abadi (*immortal*). Apabila dibandingkan dengan birokrasi non-pemerintah, seperti perusahaan yang sering mengalami kebangkrutan, jarang sekali organisasi birokrasi pemerintah mengalami hal serupa. Setelah organisasi pemerintah dibentuk, cenderung akan eksis untuk waktu yang sangat lama (*immortal*). Fungsi pelayanan sosial yang merupakan bagian integral dari birokrasi harus terus berjalan dan tidak dapat dihentikan. Guy Peters juga menyatakan hal serupa dalam tulisannya.

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

Mochtar Mas'ood mengidentifikasi empat jenis sumber kekuasaan birokrasi. *Pertama*, perannya sebagai representasi negara. *Kedua*, kontrol terhadap informasi. *Ketiga*, kepemilikan keahlian teknis. *Keempat*, status sosial yang tinggi.

Birokrasi mendapatkan kekuasaan yang signifikan melalui peran mereka sebagai representasi konkret dari negara. Dalam menjalankan tugasnya, para birokrat menggunakan legitimasi negara untuk menegakkan ketaatan warga negara. Mulai dari polisi yang mengatur lalu lintas hingga petugas pajak dan hakim, mereka semua menerapkan kekuasaan atas nama negara. Di mata masyarakat, mereka merupakan wujud kekuasaan negara yang nyata. Meskipun legitimasi perintah birokrat diatur oleh hukum, sering kali batas-batas tersebut terlalu umum dan kabur, memberikan mereka ruang interpretasi yang lebih luas.

Penguasaan terhadap akses informasi adalah sumber kekuasaan yang luar biasa bagi birokrasi. Dalam memberikan layanan kepada masyarakat, birokrasi memiliki akses yang sangat besar untuk mengumpulkan informasi terperinci mengenai segala aspek kegiatan negara dan kehidupan masyarakat. Keahlian ini tidak dapat disaingi oleh politisi, terutama karena pejabat politik sering kali mengalami pergantian. Birokrasi juga memiliki kemampuan untuk memanfaatkan media massa untuk membentuk opini publik sesuai dengan kepentingannya sendiri, yang pada gilirannya memengaruhi keputusan pimpinan pemerintahan. Dengan demikian, kepemilikan informasi membuat posisi birokrasi sangat kuat dalam interaksi dengan kepala pemerintahan dan anggota parlemen.

Masyarakat modern mengakui bahwa birokrasi memiliki kekuatan yang bervariasi dalam hal kemampuan teknis yang sangat penting dalam proses pengambilan keputusan politik dan pelaksanaan kebijakan publik. Kemampuan ini sering muncul dari cara kerja birokrasi yang sesuai dengan model Weber. Pendekatan tersebut melibatkan pembagian masalah yang kompleks menjadi tugas yang lebih terperinci dipegang oleh kelompok-kelompok khusus, di mana para profesional bekerja dalam unit-unit birokrasi yang khusus untuk menyelesaikan tugas-tugas tersebut.

Pada era di mana teknologi semakin kompleks dan kebergantungan masyarakat serta negara padanya semakin meningkat, banyak birokrat yang sebenarnya adalah teknokrat yang hampir memiliki dominasi dalam

keahlian spesifik di berbagai bidang. Politisi dalam jabatan eksekutif atau legislatif jarang memiliki keahlian teknis yang diperlukan dalam proses pengambilan keputusan. Terutama di negara-negara Dunia Ketiga, pengetahuan teknis yang menjadi faktor kunci dalam pembuatan kebijakan sering kali menjadi milik para birokrat. Sebagian besar ahli teknis berasal dari birokrasi pemerintah. Penguasaan informasi dan keahlian teknis menjadi sumber kekuasaan yang sangat besar bagi birokrasi.

Birokrasi sering mengajukan kebijakan yang sulit dinilai atau dikritik secara mendalam oleh warga biasa karena kurangnya pengetahuan teknis yang memadai. Bagaimana seorang awam dapat menilai, misalnya, usulan dari menteri pertahanan tentang restrukturisasi sistem persenjataan; atau usulan dari menteri perhubungan tentang anggaran untuk memperoleh satelit komunikasi baru; atau keputusan dari menteri keuangan untuk menaikkan suku bunga di bank; atau bahkan usulan dari menteri perdagangan dan perindustrian untuk mendorong konsumen membeli kendaraan dalam negeri dengan kualitas yang kurang baik, tetapi harganya lebih tinggi.

Salah satu sumber kekuatan terakhir dari birokrasi adalah status sosial yang tinggi yang dimilikinya. Di hampir setiap negara, khususnya di dunia ketiga, keterlibatan seseorang dalam birokrasi pemerintah mencerminkan status sosial yang tinggi. Terutama di masyarakat yang memiliki struktur sosial feodal, pejabat pemerintah menikmati posisi sosial yang tinggi yang memberikan mereka kekuatan besar dan tidak terbantahkan. Seperti elite pada umumnya, birokrat tingkat tinggi cenderung membentuk hubungan yang kuat dengan anggota masyarakat lain yang memiliki status tinggi. Hal ini membentuk kelompok yang sering disebut sebagai kelas elite penguasa. Kedekatan hubungan antara anggota elite semakin memperkuat pengaruh birokrasi atas masyarakatnya.

Birokrasi sering berperilaku seperti aktor politik dalam sistem politiknya karena memiliki potensi kekuasaan yang besar. Mereka terlibat dalam kompetisi dengan politisi partai untuk mendapatkan dukungan dari masyarakat. Hubungan klien antara birokrasi dan kelompok kepentingan dalam masyarakat mampu memperoleh dukungan yang kuat bagi program-program yang dijalankan birokrasi. Koneksi antara departemen tenaga kerja dengan serikat buruh; departemen perindustrian dengan asosiasi industrialis; departemen pendidikan dengan perkumpulan guru;

departemen pertanian dengan perkumpulan petani; serta Kementerian Lingkungan Hidup dengan kelompok pelestarian alam adalah contoh hubungan klien yang saling menguntungkan. Birokrat dalam setiap lembaga memberikan kemudahan kepada kelompok kepentingan tersebut, dan sebaliknya. Kelompok-kelompok tersebut memberikan dukungan terhadap program-program birokrasi. Dalam praktiknya, dukungan masyarakat terhadap program-program ini menjadi alat bagi birokrasi untuk memengaruhi para politisi, baik dalam pemerintahan eksekutif maupun dalam parlemen.

Etzioni dan Havelly (2011) mengamati bahwa kekuatan birokrasi publik telah menjadi sangat besar dan meluas karena beberapa faktor sebagai berikut.

1. Pemerintah semakin terlibat dalam intervensi sosial dan ekonomi yang meningkat.
2. Tugas-tugas pemerintahan semakin kompleks.
3. Pemanfaatan teknologi yang semakin berguna dalam pengambilan keputusan publik.
4. Ketersediaan sumber informasi yang luas.
5. Pejabat politik memiliki sumber daya dan posisi yang konstan (tanpa batasan waktu atau pergantian).
6. Pejabat politik tidak selalu memiliki kontrol penuh terhadap setiap isu dalam birokrasi.
7. Kekuatan lembaga legislatif atau parlemen semakin menurun.
8. Proses pergantian kepemimpinan menciptakan peluang atau pengaruh baru di dalam birokrasi.

Penjelasan sebelumnya menyoroti mengapa secara politis birokrasi memiliki kekuatan yang signifikan. Dibandingkan dengan lembaga lain seperti partai politik; organisasi massa; kelompok keagamaan; dan lainnya, birokrasi memiliki keunggulan institusional yang sangat besar dalam sistem politik. Meskipun organisasi atau kelompok lain juga memiliki sumber daya yang serupa dengan birokrasi; proporsi; dan intensitas kekuatan mereka tidak sebanding dengan kekuatan yang dimiliki birokrasi.

Peters (1978) dan Mas'ood (1987) sepakat bahwa birokrasi memiliki empat sumber kekuatan utama, meliputi penguasaan informasi dan



BAB X

BIROKRASI DAN POLITIK DI INDONESIA

■ Politisasi Birokrasi

Berdasarkan pandangan Hegelian yang dijelaskan oleh Thoha (2003), birokrasi adalah perantara antara kepentingan rakyat dan pemerintah. Perspektif ini menyiratkan bahwa tugas utama birokrasi adalah menyelaraskan hubungan antara rakyat dan pemerintah, bahkan sejajar dengan menyamakan kepentingan keduanya. Sebagai perantara, birokrasi bertanggung jawab untuk menjaga dirinya agar tidak terjerumus ke dalam kepentingan pribadi. Dalam perannya ini, birokrasi diharapkan untuk bersifat netral secara politik dan hanya mengikuti prinsip yang dirumuskan secara cermat oleh Max Weber dalam bentuk rasionalitas dan efisiensi yang altruistik.

Hegel memandang bahwa posisi birokrasi memiliki peranan vital dalam mempromosikan humanisme. Birokrasi dianggap memiliki tanggung jawab untuk mencegah konflik antara kepentingan rakyat dan kepentingan pemerintah. Menurut perspektif ini, birokrasi menjadi tempat di mana perubahan sosial dapat terjadi. Hegel menginginkan agar birokrasi berada di tengah-tengah, menjadi mediator antara kepentingan umum yang diwakili oleh negara dan kelompok kepentingan khusus seperti pengusaha atau profesi. Dalam konteks ini, Hegel menekankan bahwa birokrasi harus tetap netral.

Jika Hegel menggambarkan birokrasi secara ideal, maka Marx justru mengkritik realitas birokrasi sebagai alat yang hanya mengabdikan pada kepentingan tertentu yang dominan. Di Indonesia, birokrasi cenderung lebih mencerminkan pandangan Marx atau menjadi implementasi dari kritik-kritik Marx. Sudah jelas bahwa birokrasi di sini tidak berfungsi sebagai entitas yang mempersatukan sepenuhnya kepentingan rakyat dan pemerintah. Sebaliknya, birokrasi justru berperan sebagai perantara yang memperoleh keuntungan dari proses intermediasi antara dua pihak, yakni rakyat dan pemerintah.

Marx, seperti yang dijelaskan dalam Thoha (2003), memberikan kritik yang tajam terhadap pendapat Hegel mengenai birokrasi negara sebagai perantara antara kepentingan khusus dan umum. Menurut pandangan Marxis, satu hal yang khas adalah ketidakmungkinan untuk menyatukan kepentingan khusus dan kepentingan umum. Dalam perspektif Marxis, birokrasi; kepentingan khusus; dan kepentingan umum, merupakan tiga domain yang pengakuan akan keberadaannya bersifat berspekulasi.

Thoha (2003) mengungkapkan bahwa dalam perspektif Marxis, isu utama terletak pada fakta bahwa negara tidak pernah mewakili kepentingan umum, bahkan konsep kepentingan umum dianggap tidak eksis. Dinamika sejarah selalu menunjukkan dominasi kepentingan khusus yang mengendalikan kehidupan masyarakat. Pada akhirnya, kepentingan khusus yang memenangkan pertarungan kelas menjadi kekuatan utama yang kemudian menguasai birokrasi (Permatasari, 2020: 103).

Pandangan Marx tentang birokrasi sebagai representasi konkret dari dominasi satu kepentingan khusus atas kepentingan khusus lainnya sangat relevan dengan situasi di Indonesia. Terutama saat penyalahgunaan kekuasaan menjadi kecenderungan dalam dunia politik, peran birokrasi sebagai kepentingan khusus yang menguasai kepentingan lain semakin jelas terlihat. Hal ini diperparah dengan ketidakterlibatan politik yang tidak netral dalam birokrasi.

Menurut Marx, birokrasi seharusnya menjadi representasi dari kelompok sosial tertentu yang menjadi alat dari kelompok yang berkuasa. Jika hanya berperan sebagai perantara antara negara yang mewakili kepentingan umum dengan kelompok kepentingan khusus seperti pengusaha dan profesi, peran birokrasi menjadi tidak bermakna. Marx berpendapat bahwa

birokrasi seharusnya memihak pada kelompok yang memiliki kekuasaan. Thoha (2003) menjelaskan bahwa ketika birokrasi pemerintah memihak pada kekuasaan politik yang dominan atau pada kelompok kepentingan yang kuat, hal ini akan mencemari birokrasi dengan kepentingan-kepentingan dari kelompok tersebut. Akibatnya, birokrasi kehilangan kemampuan untuk tetap netral. Dampaknya sangat beragam, seperti pelayanan publik yang tidak objektif; menjadi terlalu birokratis dengan prosedur yang rumit dan mahal; serta cenderung berpihak pada kelompok yang dominan. Hal ini membuat birokrasi sebagai perpanjangan dari pemerintah, kehilangan kepercayaan dari masyarakat karena dianggap kebal terhadap kritik dan pengawasan.

Thoha (2003) menggunakan teori birokrasi Hegelian untuk menganalisis politisasi dalam birokrasi. Dalam teori ini, birokrasi diposisikan sebagai mediator di antara kepentingan umum (diwakili oleh pemerintah) dan kepentingan khusus (sebagai kekuatan politik dalam masyarakat). Artinya, dalam konsep ideal birokrasi, Hegelian menekankan bahwa birokrasi seharusnya bersikap netral dan berada di tengah-tengah untuk menjaga keseimbangan tersebut.

Dalam konteks birokrasi Indonesia yang belum sepenuhnya direformasi, terdapat isu yang sangat krusial terkait netralitas birokrasi, terutama dalam konteks pilkada. Identifikasi antara tugas administratif yang formal dan profesionalisme dengan kemungkinan adanya dukungan informal yang tersembunyi terhadap pasangan calon tertentu menjadi sulit, terutama apabila aktivitas tersebut dilakukan di luar jam kerja ASN. Oleh karena itu, konsep netralitas hanyalah sebuah citra semu yang sulit dibedakan dan akan selalu menjadi titik gelap yang sulit diselidiki, terasa ada, tetapi sulit diidentifikasi dengan jelas.

Pada teori birokrasi oleh Marx (Thoha 2003) yang menyoroti bahwa birokrasi pemerintah cenderung selalu memihak pada kekuatan politik yang berkuasa. Marx menggambarkan birokrasi sebagai kelompok spesifik yang bukan hanya merupakan strata sosial dalam masyarakat, meskipun terkait erat dengan pembagian masyarakat ke dalam kelas-kelas yang diakui oleh Marx. Marx menjelaskan bahwa birokrasi sebenarnya adalah representasi dari pemerintah atau negara itu sendiri. Birokrasi dijadikan alat oleh kelompok dominan untuk mempertahankan dominasinya terhadap kelas

atau strata sosial lainnya. Meskipun terdapat perbedaan dalam pandangan mengenai peran birokrasi di tengah kekuasaan kelompok dominan; negara; dan masyarakat, Marx dan Hegel (Thoha, 2003) sepakat bahwa kekuatan politik yang menguasai negara serta pelaksanaan kebijakan pemerintah oleh birokrasi merupakan dua hal yang saling terkait, tetapi dapat dibedakan.

Birokrasi, dengan posisi strategisnya yang memungkinkan mobilisasi massa serta penggunaan sumber daya dan keahlian yang dimilikinya, sering kali terlibat dalam proses politik. Fenomena ini dikenal sebagai politisasi birokrasi. Rozi (2006) menjelaskan politisasi birokrasi sebagai keterlibatan langsung pejabat birokrasi dalam proses politik, baik secara terang-terangan sebagai pendukung organisasi peserta pemilu untuk memperoleh atau mempertahankan kekuasaan di parlemen maupun eksekutif.

Pertanyaan seputar politisasi birokrasi tetap relevan dalam konteks Indonesia, mengingat pemerintahan di negara ini masih sangat dipengaruhi oleh nuansa politik yang kuat. Sejak awal abad ke-20, perdebatan tentang hubungan antara birokrasi dan politik telah menjadi topik menarik. Pemikiran dominan pada periode 1900—1927 cenderung mengenai perbedaan antara politik dan administrasi negara. Tokoh-tokoh seperti Frank Goodnow; Leonard White; dan Woodrow Wilson, merupakan pelopor dari ide-ide tersebut. Leonard White bahkan dengan tegas menyatakan bahwa politik seharusnya tidak terlibat dalam proses administrasi negara.

Astuti (dalam Wibawa, 2009) menyatakan bahwa kekuatan politik memiliki pengaruh besar terhadap pengaturan jabatan dalam struktur kepegawaian di birokrasi. Proses seleksi; penempatan jabatan; dan pengangkatan pejabat sering kali tidak mengikuti ketentuan hukum yang berlaku, seperti syarat administratif atau kompetensi yang seharusnya menjadi dasar dalam proses tersebut. Sebaliknya, faktor utama menjadi kemauan pejabat birokrasi untuk memberikan dukungan kepada partai politik yang berkuasa. Akibatnya, banyak pejabat birokrasi yang kurang memiliki integritas; kompetensi; dan kemampuan profesional yang diperlukan untuk menjalankan tugasnya. Mereka cenderung lebih fokus pada usaha untuk memenuhi keinginan atasan demi menjaga hubungan yang harmonis dengan penguasa politik agar jabatan mereka tetap aman. Fenomena ini menunjukkan bahwa kepentingan politik telah menjadi faktor dominan yang memengaruhi perilaku para birokrat.

Menurut Dwijono (Administratio, 2010), restrukturisasi birokrasi yang dimaksudkan untuk mencegah politisasi awalnya memiliki tujuan yang positif, yaitu ingin menciptakan struktur birokrasi yang lebih baik. Namun, dalam praktiknya, hal ini tidak berjalan sesuai rencana dan malah menimbulkan sejumlah masalah. Salah satunya adalah subjektivitas dalam penempatan pejabat, di mana penempatan pejabat dalam lingkungan pemerintahan pusat dan daerah sering kali tidak melalui mekanisme yang seharusnya diawasi oleh badan pertimbangan jabatan dan kepegangatan (Baperjakat). Secara teknis, penempatan pejabat kepala daerah akan lebih objektif apabila peran Baperjakat dapat melakukan penilaian yang objektif terhadap siapa yang layak menduduki jabatan tertentu dalam birokrasi.

Masalah kedua timbul dari dinamika politik pasca diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 yang ternyata jauh dari konsep “Orang yang tepat di posisi yang tepat”. Penempatan pejabat dalam era pemilihan kepala daerah tidak hanya dipengaruhi oleh politik di partai politik, tetapi juga terjadi dalam lingkungan birokrasi. Banyak yang lebih memprioritaskan hasil dari transaksi politik daripada kemampuan pribadi dalam menjalankan tugas sebagai birokrat.

Persoalan politisasi birokrasi muncul karena kurangnya netralitas dalam fungsi birokrasi, suatu masalah yang telah ada sejak awal teori-teori birokrasi diperkenalkan oleh para pakar. Menurut Thoha (1993), kritik Karl Marx terhadap filosofi Hegel tentang negara menunjukkan pentingnya posisi netralitas birokrasi. Meskipun Marx mengubah aspek teori Hegel tentang tiga kelompok dalam masyarakat (yaitu kelompok kepentingan khusus; kepentingan umum; dan birokrasi). Dia menekankan bahwa birokrasi tidak netral serta seharusnya mendukung kelas yang dominan, berbeda dengan keinginan Hegel yang menginginkan netralitas birokrasi. Batinggi (1999) menyimpulkan dari polemik antara Hegel dan Marx bahwa Hegel mendukung netralitas birokrasi, sementara Marx menegaskan bahwa birokrasi tidak netral dan seharusnya memihak pada kelas yang dominan.

Birokrasi cenderung tidak netral dalam pengaruh politik karena terus-menerus terintervensi oleh aspek politik. Karl Marx menekankan bahwa birokrasi bukanlah pihak yang netral dalam ranah politik, sebaliknya, ia berperan sebagai alat bagi para pemimpin yang tengah atau ingin berkuasa. Kehadiran nilai-nilai atau sistem nilai tertentu juga berkontribusi



BAB XI

ANALISIS KONSEKUENSI REFORMASI BERDASARKAN PERILAKU BIROKRASI DAN PELAYANAN PUBLIK DI INDONESIA

■ **Perilaku Birokrasi dan Pelayanan Publik**

Reformasi di Indonesia telah menjadi tonggak penting dalam sejarah negara ini, membawa perubahan yang signifikan dalam berbagai aspek, termasuk perilaku birokrasi dan pelayanan publik. Dalam konteks ini, penting untuk melakukan analisis mendalam tentang konsekuensi yang muncul dari proses reformasi tersebut.

Reformasi telah menciptakan lingkungan baru di mana kebijakan publik; struktur birokrasi; dan hubungan antara pemerintah serta masyarakat berubah secara fundamental. Dalam pengantar ini, kami akan menyelidiki bagaimana perubahan perilaku birokrasi memengaruhi kualitas layanan publik; sejauh mana efisiensi; transparansi; dan akuntabilitas telah ditingkatkan; serta bagaimana proses reformasi ini memengaruhi respons dan harapan masyarakat terhadap pemerintah. Dengan mendalami konsekuensi reformasi ini, kita dapat memahami lebih baik tantangan; peluang; serta perbaikan yang dibutuhkan di masa depan untuk membangun sistem

birokrasi yang responsif dan layanan publik yang lebih efektif bagi masyarakat.

Pemerintah menghadapi tantangan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, salah satunya adalah kelemahan sumber daya aparatur daerah dalam menjalankan tugas pemerintahan, baik yang bersifat rutin maupun pembangunan. Oleh karena itu, upaya penguatan sumber daya aparatur saat ini sedang dilakukan oleh pemerintah untuk meningkatkan kinerja. Meskipun demikian, pandangan lain menyatakan bahwa pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah tidak boleh terganggu karena alasan terkait dengan birokrasi. Dalam konteks ini, pemerintah daerah sedang melakukan penyempurnaan, terutama dalam meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat.

Menurut Sedarmayanti (2009: 253), pelayanan yang berkualitas memiliki lima dimensi esensial, yaitu kehandalan; tanggung jawab; jaminan; empati; dan kedekatan fisik. Pandangan ini mengindikasikan dorongan untuk meningkatkan pelayanan, mengupayakan pelayanan yang memenuhi harapan masyarakat dengan aspek kecepatan; keramahan; keadilan; serta kemampuan berkomunikasi.

Menurut Widjaya (2002: 62) paradigma terkini tentang birokrasi melihatnya bukan hanya sebagai lembaga yang memberikan layanan terhadap masyarakat, melainkan juga sebagai motivator untuk mendorong dan mewujudkan partisipasi aktif dari masyarakat. Birokrasi diharapkan tidak hanya statis, melainkan juga mampu memberikan kontribusi aktif dalam memberikan layanan terhadap masyarakat.

Perilaku Birokrasi

Moorhead dan Griffin, seperti yang diutarakan dalam Santoso (1995: 10) menyamakan pandangan mereka terhadap birokrasi dengan Weber. Menurut mereka, birokrasi adalah suatu struktur organisasi yang di definisikan oleh adanya hierarki kekuasaan; prosedur sistematis; aturan yang jelas; dan pembagian tugas yang terperinci. Konsep birokrasi yang diusung oleh Weber menekankan logika; rasionalitas; dan efisiensi sebagai pendekatan yang paling optimal.

Almond dan Powel, dalam Denny (1999: 44) mendefinisikan birokrasi pemerintahan publik sebagai suatu struktur jabatan serta tanggung jawab yang terorganisir secara resmi, saling terkait dalam hierarki yang kompleks di bawah peran formal pembuat kebijakan. Sementara menurut Michan, dalam Denny (1999: 58), birokrasi merupakan sekelompok individu yang menjalankan tugas mereka sesuai dengan aturan dan prosedur yang telah ditetapkan oleh negara dalam melindungi kepentingan warganya.

Tjokroaminoto (1993: 27) menyatakan bahwa untuk mencapai kualitas birokrasi modern, diperlukan pengaturan struktur yang mencakup hierarki kewenangan; pembagian tugas; profesionalisme; tata kerja; dan sistem pengupahan, semua didasarkan pada peraturan-peraturan yang telah ditetapkan.

Dominasi legal rasional, berasal dari aturan-aturan yang ditetapkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang dianggap penting. Hal ini mencerminkan wewenang yang diberikan atas dasar ketetapan resmi. Birokrasi sebagai elemen kunci dalam organisasi, memainkan peran utama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat. Kualitas pelayanan yang baik bergantung pada perilaku birokrasi yang responsif dan berkualitas, yang pada gilirannya membangun kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Hal ini dapat menghasilkan dukungan masyarakat yang lebih besar terhadap pemerintah.

Keberhasilan birokrasi pemerintah sering diukur berdasarkan kemampuannya mewujudkan visi yang telah ditetapkan. Dalam hal perilaku, pentingnya adopsi sistem nilai sebagai panduan bagi setiap individu dalam suatu komunitas profesional menjadi perhatian utama. Birokrasi mengharapkan anggotanya untuk menginternalisasi nilai-nilai tertentu dalam tindakan sehari-hari mereka, bertujuan menjadi teladan dengan integritas tinggi dan menghindari perilaku yang tidak pantas. Apabila diperhatikan, hal tersebut bisa membentuk citra yang baik bagi aparat pemerintah di mata masyarakat karena etika pada intinya mengenai penggunaan moralitas sebagai dasar perilaku dalam konteks kehidupan profesional yang bersifat kolektif.

Kualitas Pelayanan Masyarakat

Menurut Sianipar (2000: 8), pelayanan masyarakat (*public*) adalah segala jenis layanan yang diberikan oleh sektor publik, termasuk badan usaha milik negara (BUMN/BUMD) dan sektor swasta, dalam bentuk barang serta jasa yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan aturan hukum yang berlaku. Boediono (1999: 28) menjelaskan bahwa pelayanan adalah sebuah proses bantuan terhadap individu lain dengan cara khusus yang membutuhkan kepekaan dan interaksi interpersonal untuk menciptakan kepuasan serta kesuksesan.

Menurut Sianipar (2000: 6), pelayanan merujuk pada tindakan melayani; membantu; mempersiapkan; mengurus; dan menyelesaikan keperluan serta kebutuhan individu; kelompok; atau organisasi, yakni entitas yang dilayani adalah masyarakat yang terdiri dari individu; kelompok; serta anggota berbagai organisasi.

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor RI Tahun 1993, pelayanan yang diinginkan adalah yang berkualitas tinggi atau dikenal sebagai pelayanan utama, yang bertujuan untuk memastikan efektivitas dan efisiensi kinerja pemerintah. Proses pelayanan harus terintegrasi dengan baik dalam memberikan layanan terhadap masyarakat sehingga masyarakat merasa puas dengan layanan yang mencakup hal-hal sebagai berikut.

1. Sederhana (mudah dan tidak berbelit-belit).
2. Terbuka (transparan jujur; jelas; sesuai peraturan yang berlaku).
3. Lancar (*output* pelayanan dapat diterima dalam waktu yang singkat).
4. Tepat (tepat waktu dan sasaran).
5. Lengkap (tidak berulang-ulang).
6. Wajar (pelayanan yang tidak berlebih-lebihan).
7. Terjangkau (tidak memberatkan pelanggan) (Nurhamni, 2011: 690).

Secara umum, kualitas pelayanan tercapai saat pelanggan merasa puas sesuai harapannya. Untuk memberikan layanan yang baik, aparatur harus memiliki keterampilan, prosedur yang transparan; mudah; dan sesuai dengan aturan yang berlaku. Upaya untuk meningkatkan pelayanan masyarakat tercermin dalam Surat Edaran Menko Wasbang PAN Nomor 56 Tahun 1998, yang menekankan pada transparansi dan partisipasi masyarakat



DAFTAR PUSTAKA

- Adi, Isbandi Rukminto. 2007. *Perencanaan Partisipatoris Berbasis Aset Komunitas: Dari Pemikiran Menuju Penerapan*. Depok: FISIP UI Press.
- Albrow, Martin. 1996. *Birokrasi*. Terjemahan M. Rusli Karim. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Apeldoorn, Van. 2001. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Aron, R. 1994. *As Etapas do Pensamento Sociológico (The stages of sociological thinking)*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perihal Undang-Undang di Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Atmaji, Dwi Wahyu. 2018. *Reformasi Birokrasi-Kiprah Kementerian PAN-RB*. Jakarta: Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.
- Bambang Cipto, M. 1996. *Prospek dan Tantangan Partai Politik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Bartonel, Andres dan Burman, Anders. 2018. *Hegelian Marxism The Uses of Hegel's Philosophy in Marxist Theory from Georg Lukács to Slavoj Žižek, Södertörn Philosophical Studies 22*. Elanders: Stockholm.
- Barzelay, M. dan Babak, J. Armajani. 1992. *Classics of Public Administration, Fifth Edition, Wordawoith*. Belmont CA: Thomson Learning Academic Resource Centre.
- Beetham, David. 1990. *Birokrasi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Benveniste, Guy. 1991. *Birokrasi*. Jakarta: Rajawali.

- Blau, P.M. dan Marshall. W.M. 1987. *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*. Terjemahan Gari R. Jusuf. Jakarta: UI-Pers.
- _____. 2000. *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*. Jakarta: Prestasi Pustaka.
- Bryant dan White. 1987. *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang*. Terjemahan Rusyanto L. Simatupang. Jakarta: LP3ES.
- Budi, Winarno. 2007. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Budiarjo, Miriam. 1993. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Cruz, M. B. 1995. *Teorias sociológicas. Os fundadores e os clássicos (Sociological theories. The founders and the classics)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Dwijowiyoto, Nugroho. 2001. *Reinventing Indonesia Menata Ulang Manajemen Pemerintahan untuk Membangun Indonesia Baru dengan Keunggulan Global*. Jakarta: PT Alex Media Komputindo Kelompok Gramedia.
- Dwiyanto, Agus dkk. 2008. *Managing Public Service Implementing Change*. London: Routledge.
- _____. 2006. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Etzioni, Eva dan Halevy. 2011. *Demokrasi dan Birokrasi: Sebuah Dilema Politik*. Yogyakarta: Total Media.
- Fatah, E.S. 1998. *Catatan Atas Gagalnya Politik Orde Baru*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Frederickson, H.G. 1984. *Administrasi Negara Baru*. Jakarta: LP3ES.
- Gaffar, Arfan. 2005. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Glickman, C. D. 2006. *Leadership for learning: How to help teachers succeed*. Alexandria VA: Association for Supervision and Curriculum Development.
- Hariandja, Denny, B.C. 1999. *Birokrasi Nan Pongah, Belajar dari Kegagalan Orde Baru*. Jakarta: Kanisius.

- Harichayono, Cheppy. 1991. *Ilmu Politik dan Perspektifnya*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Heady, Ferrel. 1966. *Public Administration. Comparative Perspective*. New Jersey: Prantice Hall Inc.
- Hoessein. 2006. *Pengambilan Keputusan Strategik Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Non-Profit*. Jakarta: Grasindo.
- Hoetomo. 2005. *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*. Jakarta: Mitra Pelajar.
- Imawan, Riswandha. 1998. *Membedah Politik Orde Baru*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Ismail, H.M. 2009. *Politisasi Birokrasi*. Malang: Ash-Siddiqy Press.
- Kaloh. 2003. *Kepala Daerah-Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, Belajar dari Kekeliruan Negara-Negara Lain*. Bandung: Mizan.
- Kerebungu, Ferdinan. 2008. *Teori Sosial Makro*. Malang: Wineka Media.
- Knott, Jack H. & Gary J.M. 1998. *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*. New Jersey: Prentice-Hall Inc.
- Koentjaraningrat. 2004. *Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Luthans, Fred. 2007. *Perilaku Organisasi*. Jakarta: Penerbit Andi.
- Maolani, D. Y. dkk. 2021. "Patologi Birokrasi dan Upaya Pencegahannya untuk Menciptakan Birokrasi yang Efisien". dalam *Jurnal DIALEKTIKA: Jurnal Ilmu Sosial*, 19(1): 47—56.
- Mikkelsen, Britha. 1999. *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-Upaya Pemberdayaan: Sebuah Buku Pegangan Bagi Para Praktisi Lapangan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Mosca, Gaetano. 1969. *The Ruling Elite*. London: Penguin Book.
- Murphy, Raymond. 1991. *English Grammar in Use*. Sydney: Cambridge University Press.
- Musgrave, R. 1980. *Public Finance in Theory and Practice*. London: Mcgrw-Hill Book Company.
- Ndraha, Taliziduhu, 1997. *Budaya Organisasi*. Jakarta: Rineka Cipta.
- _____. 2003. *Kybernology 1 Ilmu Pemerintahan Baru*. Jakarta: Rineka Cipta.

- Noer, Deliar. 1983. *Pengantar ke Pemikiran Politik*. Jakarta: Rajawali.
- Notoatmodjo, S. 2007. *Promosi Kesehatan dan Ilmu Perilaku*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Nurhamni, N. 2011. "Pengaruh Perilaku Birokrasi terhadap Kualitas Pelayanan pada Masyarakat". dalam *Academica*, 3(2).
- Osborne, D dan Plastrik, P. 2000. *Memangkas Birokrasi. Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*. Jakarta: Penerbit PPM.
- Pamudji. 2001. *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara.
- Parkinson, C. Northcote. 1962. *Parkinson's Law*, Houghton Mifflin, Boston, Perrow, Charles, 1979. Glenview Illinois: Complex Organization Scott Foresman.
- Permatasari, Ane. 2020. *Birokrasi Pemerintahan Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Buku Litera.
- Rahman, Arfin. 2002. *Sistem Politik Indonesia*. Surabaya: Penerbit SIC.
- Rahman, H.I. 2007. *Sistem Politik Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Rasjidi, Lili dan Rasjidi Liza Sonia. 2012. *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Robbins, S. 2008. *Perilaku Organisasi*. Terjemahan Hadyana Pujaatmaja. Jakarta: Prenhallindo.
- _____. 1994. *Teori dan Organisasi: Struktur Desain dan Aplikasi*. Jakarta: Arcan.
- _____. 2007. *Perilaku Organisasi*. Jakarta: Salemba Empat.
- Rondinelli, D.A., John R. Nellis dan G. Shabbir Cheema. 1983. *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*. Washington D.C: The World Bank.
- Rusfiana, Y. dan Supriyatna, C. 2021. *Memahami Birokrasi Pemerintahan dan Perkembangannya*. Bandung: Penerbit Alfabeta.
- Sachroni, Oman. 1997. *Penguatan Kelembagaan Pemerintahan Desa/ Pemerintahan Kelurahan*. Jakarta: Direktorat Jendral Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah Departemen dalam Negeri.
- Said, Mas'ud. 2007. *Birokrasi di Negara Birokratis*. Malang: UMM Press.

- Salim dan Woodward. 1992. *Analisis Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Santoso, P.B. 1997. *Birokrasi Pemerintah Orde Baru: Perspektif Kultural dan Struktural*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Sarundajang, SH. 2012. *Birokrasi dalam Otonomi Daerah Upaya Mengatasi Kegagalan*. Jakarta: Kata Hasta Pustaka.
- _____. 2002. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Sawir, M. 2020. *Birokrasi Pelayanan Publik Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Yogyakarta: Deepublish.
- Schein, Edgar H. 1992. *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey Bass.
- _____. 2009. *Organizational Culture and Leadership*. San Fransisco: Josey Bass.
- Sedarmayanti. 2009. *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi dan Kepemimpinan Masa Depan*. Bandung: Refiko Aditama.
- Setiyono, Budi. 2004. *Birokrasi dalam Perspektif Politik dan Administrasi*. Semarang: Puskodak Undip.
- Shapiro, Lawrence E. 2003. *Mengajarkan Emotional Intelligence pada Anak*. Terjemahan Alex Tri Kantjono. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Siagian, P Sondang. 2012. *Teori Motivasi dan Aplikasinya*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- _____. 1994. *Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi dan Terapinya*. Jakarta: Ghala Indonesia.
- Sianipar. 2000. *Manajemen Pelayanan Masyarakat*. Jakarta: LAN-RI.
- Sitepu, Antonius. 2004. *Sistem Politik Indonesia*. Medan: Fisip-Press.
- Sjamsuddin, Sjamsiar. 2007. "Good Governance". dalam *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*, V (III).
- Smith, R.S., Ehrenberg, R.G. 1988. *Modern Labor Economics: Theory and Public Policy*. London: Scoot Foresman Company.
- Sofa, F. 2003. *Pengembangan Sumber Daya Manusia*. Surabaya: Airlangga University Press.

- Sugandha, Dann. 1986. *Kepemimpinan di dalam Administrasi*. Bandung: Sinar Baru.
- Supriatna, Tjahya. 1997. *Birokrasi, Pemberdayaan, dan Pengentasan Kemiskinan*. Bandung: Humaniora Utama Press.
- Susanto, A. 2003. *Sistem Informasi Manajemen*. Bandung: CV Lingga Jaya.
- Syafie, Inu Kencana. 2004. *Birokrasi Pemerintahan Indonesia*. Bandung: Mandar Maju.
- _____. 2006. *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Syamsudin, Lukman. 2007. *Manajemen Keuangan Perusahaan*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Teruna, Made. 2007. *Patologi Birokrasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*. Malang: FIA-Unibraw.
- Thoha, Mifta. 2002. *Perspektif Perilaku Birokrasi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- _____. 2003. *Kepemimpinan dalam Manajemen*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- _____. 1993. *Beberapa kebijaksanaan Birokrasi*. Yogyakarta: Widya Mandala.
- Tjokroamidjoyo, Bintoro. 1991. *Perencanaan Pembangunan*. Jakarta: Gunung Agung.
- _____. 1984. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.
- Weber. 1988. *Peters dan Koesriani Siswosoebroto. Perkembangan Hukum Modern dan Rasional: Sosiologi Hukum Max Weber dalam Hukum dan Perkembangan Sosial. Buku Teks Sosiologi Hukum*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- _____. 1978. *Bureaucracy. In Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology, trans and ed. G. Roth and C. Wittich*. Berkeley: University of California Press.
- _____. 1947. *The Theory of Social and Economic Organization*. Terjemahan A. Henderson & T. Parsons. New York: Oxford Univ. Press.
- West, M.A. 2000. *Mengembangkan Kreativitas dalam Organisasi*. Yogyakarta: Kanisius.

- Widjaja. 1986. *Administrasi Kepegawaian Suatu Pengantar*. Jakarta: Raja Arafindo Persada.
- Widodo, Joko. 2001. *Good Governance-Telaah dari Dimensi: Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Surabaya: Insan Cendekia.
- Wijayanti, Irine Diana Sari. 2008. *Manajemen*. Yogyakarta: Mitra Cendikia.
- Wimalasiri, Jayantha. 1991. *Value orientations of the Chinese in Singapore: Structure, Content and Implications*. West Yorkshire: Boston Spa.
- Winardi, J. 2004. *Motivasi dan Pemotivasian dalam Manajemen*. Jakarta: Raja Grafindo Perkasa.
- Yates, Douglas. 1982. *Bureaucratic Democracy: The Search fo Democracy and Efficiency in American Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Yuliandri. 2009. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Yuningsih, Tri. 2019. *Kajian Birokrasi*. Semarang: Departemen Administrasi Publik Press.

PROFIL PENULIS

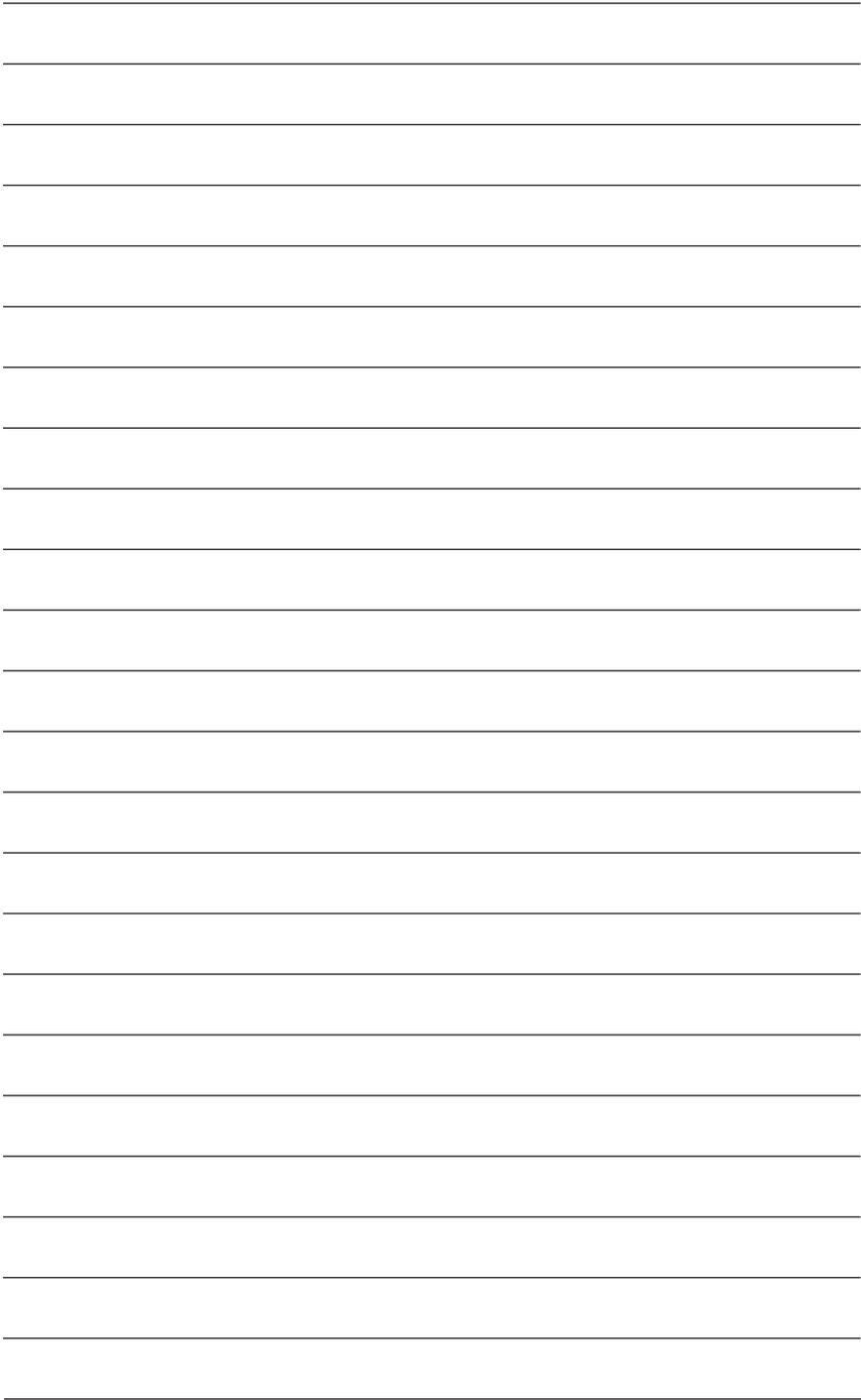


Dr. Hermanu Iriawan S.E., M.Si., lahir di Biak, 06 Mei 1972. Penulis menyelesaikan pendidikan dasar; menengah pertama; dan menengah atas di Kota Biak Kabupaten Biak Numfor Papua. Pendidikan S-1 ditempuh pada jurusan Ekonomi dan Pembangunan di Uncen Jayapura (1996); S-2 Manajemen Keuangan di Unhas Makassar (2010); dan S-3 Administrasi Publik Unhas Makassar (2020). Penulis berkarier sebagai dosen tetap yayasan sejak tahun 1999 di STIA YAPIS BIAK yang pada tahun 2005 berubah menjadi Institut Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (IISIP) YAPIS Biak; dosen PNS (2005) pada Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi (L2dikti) Wilayah XIV Papua dan Papua Barat; Ketua Program Studi Administrasi Perkantoran (2010); Dekan Fisip (2010); Wakil Rektor II Bidang Umum dan Keuangan (2012); serta menjadi Rektor (2022—sekarang).



Edyanto, S.IP., M.Si., lahir di Sidrap pada 10 Desember 1985. Penulis menyelesaikan S-1 di Program Studi Ilmu Pemerintahan Universitas Indonesia Timur pada tahun 2010; S-2 Magister Sains–Administrasi Pembangunan Universitas Hasanuddin pada tahun 2013. Saat ini, penulis sedang melanjutkan

pendidikan S-3 Administrasi Publik di Universitas Negeri Makassar. Sejak tahun 2010—2016 penulis berprofesi sebagai dosen tetap di Universitas Indonesia Timur; tahun 2016—2019 sebagai dosen tetap di Universitas Muhammadiyah Sorong; dan sejak tahun 2019Vsekarang menjadi dosen tetap di IISIP Yapis Biak.



EXPRESS DEALS

Paket Penerbitan Buku

1-2 MINGGU
SELESAI



literasi
nusantara

Anggota IKAPI
No. 209/JTI/2018

Fasilitas:

Design Cover Eye Catching

Sertifikat Penulis

Layout Berstandar Tinggi

ISBN

Buku Cetak

Link E Book



Spesifikasi:

- Ukuran UNESCO/A5 • Cover Art Paper/Ivory 230 Gr • Standar 150 Halaman
- Warna Cover Full Colour 1 Sisi • Kertas Isi Bookpaper/HVS
- Warna Isi Black & White • Laminasi Doff/Glossy • Jilid Perfect Binding

Harga Paket Cetak Terbatas

Paket 3 Buku

800.000

Paket 5 Buku

900.000

Paket 10 Buku

1.250.000

Paket 25 Buku

1.950.000

Paket 50 Buku

2.850.000

Paket 100 Buku

4.750.000

*Harga spesial untuk cetak buku di atas 250 eksemplar

Narahubung

+6282347110445 (Tomy Permana)

+6285755971589 (Febi Akbar Rizki)

+6289605725749 (Gusti Harizal)

+6285887254603 (Faizal Arifin)

Kantor Pusat

Perumahan Puncak Joyo Agung
Residence Kav. B11, Merjosari, Kec. Lowokwaru,
Kota Malang, Jawa Timur 65144.

Kantor Cabang Lampung

Jl. Utama I No. 29 RT 024/RW 011.
Kelurahan Iringmulyo, Kec. Metro Timur,
Kota Metro. Lampung 34112.



@penerbit_litnus



Penerbit Litnus



@literasinusantara_



www.penerbitlitnus.co.id

JASA KONVERSI

SKRIPSI, TESIS, DISERTASI DAN BAHAN PENELITIAN

MENJADI BUKU BER-ISBN

Penulis cukup mengirim filenya saja, selebihnya kami yang akan memproses editing dan penerbitannya dengan fasilitas:

Layanan Editing:

- ✓ Restruktur Kerangka Naskah
- ✓ Editing Naskah
- ✓ Proofreading
- ✓ Komunikasi Intensif
- ✓ Penerbitan Buku + Bisa mengurus HKI

Layanan Penerbitan:

- ✓ ISBN
- ✓ Desain Kover
- ✓ Layout standar tinggi
- ✓ Buku Cetak & Sertifikat Penulis
- ✓ Link URL e-book

PAKET BRONZE

Rp2.300.000

Fasilitas:

Konversi Artikel Ilmiah

Editing Ringan

ISBN

Desain Kover

Layout Berstandar Tinggi

Sertifikat Penulis

Buku Cetak 10 eksemplar

Gratis Link E-book

PAKET GOLD

Rp3.800.000

Fasilitas:

Konversi Artikel Ilmiah

Editing Sedang

ISBN

Desain Kover

Layout Berstandar Tinggi

Sertifikat Penulis

Buku Cetak 25 eksemplar

Gratis Link E-book

PAKET DIAMOND

Rp5.000.000

Fasilitas:

Konversi Artikel Ilmiah

Editing Berat

ISBN

Desain Kover

Layout Berstandar Tinggi

Sertifikat Penulis

Buku Cetak 50 eksemplar

Gratis Link E-book

Cetak 100 eksemplar:

Free Layanan Launching buku, tim Litnus akan menjadi fasilitator, admin, dan host dalam **virtual launching** buku penulis.

PENDAFTARAN HKI

Express 1—2 Jam Selesai

Rp700.000

Hindari klaim orang lain atas karya Anda. Amankan setiap karya dengan mengurus Hak atas Kekayaan Intelektual (HKI) bersama Literasi Nusantara. Dosen yang memiliki legalitas sertifikat HKI dapat mengajukan tambahan angka kredit poin KUM hingga 40 poin.

PENGADAAN BUKU FISIK MAUPUN E-BOOK

UNTUK PERPUSTAKAAN DAN DIGITAL LIBRARY

- Harga Ekonomis
- Pilihan Buku Melimpah
- Buku-Buku Terbitan Tahun Terbaru
- Bisa dibantu penyusunan list judul sesuai kebutuhan
- Jaminan Garansi

FREE INSTALASI Digital Library

(Kubuku, Gramedia Digital, Aksaramaya, Henbuk, dll)

Layanan Cetak OFFSET

*Harga Ekonomis *Pengerjaan Cepat *Hasil Berkualitas Tinggi

Telah dipercaya para guru, dosen, lembaga, dan penulis profesional di seluruh Indonesia



PAKET PENERBITAN BUKU + HKI

1-2 MINGGU
SELESAI



**literasi
nusantara**
Anggota IKAPI
No. 209/JTI/2018

Fasilitas:

Design Cover Eye Catching

Sertifikat Penulis

Layout Berstandar Tinggi

ISBN

Buku Cetak

Link E Book

Royalti

HKI



Spesifikasi:

- Ukuran UNESCO/A5 • Cover Art Paper/Ivory 230 Gr • Standar 150 Halaman
- Warna Cover Full Colour 1 Sisi • Kertas Isi Bookpaper/HVS
- Warna Isi Black & White • Laminasi Doff/Glossy • Jilid Perfect Binding

Harga Paket Cetak + HKI

Paket 3 Buku

1.400.000

Paket 5 Buku

1.500.000

Paket 10 Buku

1.850.000

Paket 25 Buku

2.550.000

Paket 50 Buku

3.450.000

Paket 100 Buku

5.350.000

*Harga spesial untuk cetak buku di atas 250 eksemplar

Narahubung



0858-8725-4603
0882-0099-32207
0899-3675-845

Alamat Kantor

Perumahan Puncak Joyo Agung Residence
Kav. B11 Merjosari, Kec. Lowokwaru,
Kota Malang, Jawa Timur 65144.



@penerbit_litnus



Penerbit Litnus



@literasinusantara_



www.penerbitlitnus.co.id

Promo Penerbitan **BUKU + HKI**

Rp 1.400.000	Ukuran Unesco/B5 Cetak 3 eks
Rp 1.500.000	Ukuran Unesco/B5 Cetak 5 eks
Rp 1.850.000	Ukuran Unesco/B5 Cetak 10 eks
Rp 2.550.000	Ukuran Unesco/B5 Cetak 25 eks
Rp 3.450.000	Ukuran Unesco/B5 Cetak 50 eks
Rp 5.350.000	Ukuran Unesco/B5 Cetak 100 eks



FASILITAS

- ✓ ISBN
- ✓ Layout Berstandar Tinggi
- ✓ Buku Cetak
- ✓ Desain Cover
- ✓ Sertifikat Penulis
- ✓ HKI
- ✓ Link E-Book

KEUNTUNGAN



CEPAT

Proses Penerbitan
1-2 Minggu



EKONOMIS

Hemat 25%



BERKUALITAS

Hasil berkualitas tinggi
dan berstandar Dikti

Narahubung



0858-8725-4603
0882-0099-32207
0899-3675-845



@penerbit_litnus



Penerbit Litnus



@literasinusantara_



www.penerbitlitnus.co.id



BIROKRASI INDONESIA

Birokrasi Indonesia mengkaji terkait pentingnya peran birokrasi dalam pembangunan negara. Birokrasi bertugas untuk mengimplementasikan kebijakan-kebijakan yang telah dirancang oleh pemerintah dan melayani kepentingan masyarakat.

Birokrasi merupakan salah satu pilar penting dalam struktur pemerintahan sebuah negara, termasuk Indonesia. Birokrasi Indonesia telah mengalami perkembangan yang signifikan seiring dengan evolusi negara ini dari masa kolonial hingga saat ini. Birokrasi juga memiliki peran dalam menjaga stabilitas; menjalankan pemerintahan yang efisien; dan melaksanakan berbagai program pembangunan.

Dalam buku ini terdapat 11 bab mengenai birokrasi Indonesia, dengan rincian sebagai berikut.

- Konsep Birokrasi
- Paradigma Birokrasi
- Kemampuan Kinerja Birokrasi dan Perilaku Birokrasi
- Birokrasi Pemerintahan
- Patologi Birokrasi
- Manajemen dan Budaya Birokrasi
- Reformasi Birokrasi Pemerintahan di Indonesia
- Birokrasi Indonesia dan Proses Demokratisasi
- Kekuasaan Birokrasi di Indonesia
- Birokrasi dan Politik di Indonesia
- Analisis Konsekuensi Reformasi Berdasarkan Perilaku Birokrasi dan Pelayanan Publik di Indonesia

