

# HUKUM BIROKRASI

Buku Hukum Birokrasi dibuat dengan tujuan untuk mempermudah dalam mempelajari terkait dengan birokrasi mulai dari pengenalan terhadap definisi, pendekatan, keterkaitannya dengan politik, aparatur sebagai yang memiliki kewenangan untuk menjalankan birokrasi, good governance dalam implementasi, reformasi birokrasi dalam berbagai bingkai dari level pemerintah pusat hingga pemerintah daerah, serta government dalam era digital.



**PENERBIT BIRU ATMA JAYA**

Jalan Mayor Sujadi No. 7 Plosokandang,  
Kedungwaru, Tulungagung, Jawa Timur.  
penerbitbiruatmajaya@gmail.com

ISBN 978-623-5357-15-7



9 786235 357157



HUKUM  
BIROKRASI



# HUKUM BIROKRASI

**Satrio Wibowo  
Andi M E Wirambara**

# **HUKUM BIROKRASI**

**Satrio Wibowo**  
**Andi M E Wirambara**

**Biru Atma Jaya**





## **HUKUM BIROKRASI**

Penulis : Satrio Wibowo – Andi M E Wirambara  
Editor : Desyana Olenka Margareta  
Desain Sampul : M. Ali Imron  
Tata Letak : M. Rudi Cahyono

### **Biru Atma Jaya**

Jalan Mayor Sujadi No. 7 Plosokandang Kedungwaru Tulungagung  
Telp. : 085850506530  
Email : penerbitbiruatmajaya@gmail.com  
Website: penerbitbiruatmajaya.com

Cetakan Pertama,  
September 2022 vi + 58 halaman; 14,8 x 21 cm

ISBN: 978-623-5357-15-7

*@Hak cipta dilindungi Undang-Undang 2022*

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun secara elektronik maupun mekanik, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainnya tanpa izin tertulis dari Penerbit



## **KATA PENGANTAR**

Birokrasi merupakan hal wajib dipelajari termasuk dalam memperdalam pengetahuan tentang hukum administrasi negara dan hukum tata negara. Birokrasi merupakan salah satu sendi terpenting dalam penyelenggaraan negara. Tidak dapat dipungkiri bahwa memang dalam birokrasi tidak semua bisa sempurna mengingat bahwa birokrasi ini dijalankan oleh manusia.

Semoga buku ini membawa manfaat bagi banyak kalangan dan juga menambah literature terkait hukum birokrasi yang bisa jadi jumlahnya tidak terlalu banyak. Buku ini jauh dari kata sempurna, penulis dengan tangan terbuka menerima kritik dan saran dari para pembaca dengan harapan dapat membuat tulisan yang lebih baik di kemudian hari.


Tulungagung, Juli 2022

Penulis



## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI.....	iv
HUKUM BIROKRASI.....	vi
TENTANG BIROKRASI.....	1
A. Birokrasi.....	1
B. Pendekatan Dan Model Birokrasi.....	9
C. Persepsi Tentang Birokrasi.....	12
BIROKRASI DAN POLITIK.....	15
A. Birokrasi Dan Politik.....	15
B. Pertanggungjawaban Birokrasi.....	23
APARATUR NEGARA.....	27
A. Definisi.....	27
B. Profesionalisme Dan Disiplin Kerja Aparatur Negara.....	30
GOVERNANCE DAN GOOD GOVERNANCE.....	35
A. Governance Dan Good Governance.....	35
B. Budaya Politik Lokal Di Indonesia.....	39
BIROKRASI DAN OTONOMI DAERAH.....	41
A. Hubungan Birokrasi Dan Otonomi Daerah.....	41



B. Hubungan Birokrasi Dan Demokrasi Lokal.....	45
REFORMASI BIROKRASI.....	49
A. Reformasi Birokrasi .....	49
B. Macam Pemerintah.....	50
E-GOVERNMENT, MODEL NETRALISASI, DAN REVITALISASI BIROKRASI .....	55
A. E-Government .....	55
B. Model Netralisasi Dan Revitalisasi Birokrasi .....	56
DAFTAR PUSTAKA .....	57



## **HUKUM BIROKRASI**

Birokrasi merupakan hal wajib dipelajari termasuk dalam memperdalam pengetahuan tentang hukum administrasi negara dan hukum tata negara. Birokrasi merupakan salah satu sendi terpenting dalam penyelenggaraan negara. Tidak dapat dipungkiri bahwa memang dalam birokrasi tidak semua bisa sempurna mengingat bahwa birokrasi ini dijalankan oleh manusia.

Semoga buku ini membawa manfaat bagi banyak kalangan dan juga menambah literature terkait hukum birokrasi yang bisa jadi jumlahnya tidak terlalu banyak. Buku ini jauh dari kata sempurna, penulis dengan tangan terbuka menerima kritik dan saran dari para pembaca dengan harapan dapat membuat tulisan yang lebih baik di kemudian hari.

Terimakasih,

Penulis.

# TENTANG BIROKRASI


## A. BIROKRASI

### 1. Pengertian Birokrasi

Birokrasi berasal dari kata *bureau* yang berarti “kantor” (ada pula yang mengartikan sebagai “meja”) dan *cratein* yang berarti “pemerintah”. Sementara pada Kamus Besar Bahasa Indonesia, birokrasi memiliki arti sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah dengan berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan.

Birokrasi sebagai instrumen penting dalam masyarakat modern yang kehadirannya tak mungkin terelakkan. Eksistensi birokrasi ini sebagai konsekuensi logis dari tugas utama negara “pemerintahan” untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Negara dituntut terlibat dalam memproduksi barang dan jasa yang diperlukan oleh rakyatnya (*public goods and services*) baik secara langsung maupun tidak. Bahkan dalam keadaan tertentu negara yang memutuskan apa yang terbaik bagi rakyatnya, untuk itu negara membangun sistem administrasi yang bertujuan untuk melayani kepentingan rakyatnya yang disebut dengan istilah birokrasi. (Hegel & Marx).





Selain penjelasan di atas, terdapat pula pendapat beberapa ahli mengenai birokrasi:


a. Bintoro Tjokromidjojo

Birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisir secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang. Dengan demikian sebenarnya tujuan adanya birokrasi ialah agar pekerjaan dapat diselesaikan dengan cepat dan terorganisir. Bagaimana suatu pekerjaan yang banyak jumlahnya harus diselesaikan oleh banyak orang sehingga tidak terjadi tumpang tindih di dalam penyelesaiannya, itulah yang sebenarnya menjadi tugas dari birokrasi.

b. Blau dan Meyer

Birokrasi merupakan suatu yang penuh dengan kekakuan dan kemandegan struktural tata cara yang berlebihan dan penyimpanan sasaran sifat pengabaian serta otomatis dan menutup diri terhadap perbedaan pendapat. Dengan demikian birokrasi ialah sesuatu yang negative yang hanya akan menjadi masalah bagi masyarakat.

c. Farel Heady




Birokrasi ialah struktur tertentu yang memiliki karakteristik tertentu; hierarki, diferensiasi dan kualifikasi atau kompetensi. Hierarki berkaitan dengan struktur jabatan yang mengakibatkan perbedaan tugas dan wewenang antar anggota organisasi. Diferensiasi yang dimaksud ialah perbedaan tugas dan wewenang antar anggota organisasi dalam mencapai tujuan. Sedangkan untuk kualifikasi atau kompetensi maksudnya ialah seorang birokrat hendaknya orang yang memiliki kualifikasi atau kompetensi yang diperlukan untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya, melainkan orang yang sangat professional dalam menjalankan tugas dan wewenangnya tersebut.

d. Almond dan Powell

The government Bureaucracy is a group of formally organized offices and duties, inked in a complex grading subordinaries to the formal roler maker.

e. Yahya Muhaimun

Birokrasi merupakan keseluruhan aparat pemerintah, baik sipil maupun militer yang bertugas membantu pemerintah untuk memberikan pelayanan



publik dan menerima gaji dari pemerintah karena statusnya.

## 2. Istilah dalam Hukum Birokrasi

Terdapat beberapa istilah yang perlu diketahui dalam Hukum Birokrasi, yaitu:

### a. Banishing Bureaucracy

Penjelasan tentang bagaimana cara (strategi) mentransformasikan sistem dan organisasi birokratis yang bersifat wirausaha.

### b. Reinventing Government


Menguraikan karakteristik pemerintahan yang bersifat wirausaha tetapi tidak menata strategi untuk mentransformasikan sistem dan organisasi birokratis menjadi organisasi yang bersifat wirausaha.

### c. Mal-administrasi

Penyimpangan perilaku yang dilakukan oleh para administrator negara dalam praktek administrasi negara yang menjauhkan dari pencapaian tujuan administrasi.

### d. Their workers adalah birokrat

### e. Favoritism



Penafsiran hukum dimana pegawai atau pejabat disatu instansi telah mengikuti hukum yang berlaku tetapi hukum tersebut ditafsirkan untuk menguntungkan kepentingan tertentu.

f. Inefisiensi Bruto

Kecenderungan suatu instansi publik memboroskan keuangan negara.

g. Mis Conduct

Melakukan sesuatu di kantor yang bertentangan dengan kepentingan kantor.

h. Bureaupathologis

Penyakit-penyakit birokrasi.


i. Cicumloution

Penyakit para birokrat yang terbiasa menggunakan kata-kata terlalu banyak.

j. Red Tape

Penyakit birokrasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan yang berbelit-belit, memakan waktu lama, meski sebenarnya bisa diselesaikan secara singkat.

k. Deceitful Practice



Praktek kebohongan, tidak jujur kepada public. Masyarakat disuguhi informasi yang menjebak, informasi yang tidak benar untuk kepentingan birokrat.

1. Defective Policy Implementation

Kebijakan yang tidak berakhir dengan implementasi. Keputusan atau komitmen politik hanya berhenti sampai pada pembahasan undang-undang atau pengesahan undang-undang, tetapi tidak sampai ditindak lanjuti menjadi kenyataan.

a. Indecision

Tidak adanya keputusan yang jelas atas suatu kasus. Kasus dibiarkan setengah jalan, atau mengambang, tanpa adanya keputusan akhir yang jelas.

m. Rigidity

Penyakit birokrasi yang sifatnya kaku. Hal ini merupakan efek dari model pemisahan dan impersonality dari karakter birokrasi itu sendiri. Penyakit ini nampak dalam pelayanan birokrasi yang kaku, tidak fleksibel yang intinya baku menurut aturan, tanpa melihat kasus per kasus.

n. Psychophancy

Kecenderungan penyakit birokrat untuk menjilat pada atasannya.

o. Over Staffing

Gejala penyakit dalam birokrasi dalam bentuk pembengkakan staf. Terlalu banyak staf sehingga mengurangi efisiensi.

p. Paperasserie

Kecenderungan birokrasi menggunakan banyak kertas, banyak formulir, banyak laporan tetapi tidak pernah dipergunakan sebagaimana mestinya.


q. Defective Accounting

Pemeriksaan keuangan yang cacat, artinya pelaporan keuangan tidak sebagaimana mestinya, ada pelaporan keuangan ganda untuk kepentingan mengelabui.

r. Unethical Behaviour

Tindakan yang mungkin tidak bersalah secara hukum tetapi melanggar etika sebagai administrator.

s. Intervensi dalam pelayanan publik



Seorang pejabat publik melakukan campur tangan terhadap kegiatan yang bukan menjadi tugas dan kewenangannya sehingga mempengaruhi proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat.

t. Graft

Korupsi yang bersifat internal.

u. Bribery

Tindakan korupsi yang melibatkan orang lain di luar instansinya.

v. Stagnasi dalam etika administrasi negara

Suatu proses pekerjaan yang dilakukan tidak menuai hasil.

w. Parkinsonian

Terjadinya proses pertumbuhan jumlah personil dan pemekaran struktur dalam birokrasi secara tidak terkendali. Hal demikian terjadi karena untuk memenuhi tuntutan struktur.

x. Spoil System

Sistem pilih kasih baik dalam pelayanan publik atau perekrutan pegawai.

## **B. PENDEKATAN DAN MODEL BIROKRASI**

### **1. Pendekatan Birokrasi**

Sebagaimana keilmuan lainnya, terdapat pula pendekatan-pendekatan dalam memahami birokrasi. Pendekatan dalam Birokrasi tersebut antara lain:

a. Menurut Zauhar, dalam memahami birokrasi dapat digunakan 3 pendekatan:

- 1) Birokrasi dipandang sebagai rasionalisme prosedur pemerintahan dan aparat administrasi publik.
- 2) Birokrasi dipandang sebagai organisasi yang membengkak dan jumlah pegawainya besar.
- 3) Birokrasi dipandang sebagai perluasan kekuasaan pemerintah dengan maksud mengontrol kegiatan masyarakat.

b. Karakteristik ideal birokrasi

Birokrasi memiliki karakteristik ideal sebagai berikut:


- 1) Pembagian kerja
- 2) Adanya prinsip hierarki wewenang
- 3) Adanya sistem aturan
- 4) Hubungan impersonal
- 5) Sistem karier



## 2. Model-model Birokrasi

Ditinjau dari pola hubungan yang terjadi antara negara dan rakyat, maka birokrasi dapat dikategorikan dua model. **Model pertama**, merupakan titik pemberangkatan yang meletakkan birokrasi dalam posisi netral. Birokrasi yang netral merupakan gambaran yang cocok seperti diidealkan Weber. Dia melukiskan birokrasi sebagai pelayan publik dalam menjalankan fungsi fungsi negara, mengayomi warganya. Model ini dapat diidentikkan dengan birokrasi yang memiliki karakter sebagai berikut: Ramping, Fleksibel, Memberdayakan, Mengatur Dan Mengontrol, Kompetisi, Tergantung Pada Misi, Berorientasi Hasil, Mengutamakan Kebutuhan Masyarakat, Pelayanan Harus Menghasilkan, Preventif, Desentralisas, Market Oriented, Realistik-Pragmatis

Pada **model kedua**, birokrasi lebih dipandang sebagai patologi yang melahirkan berbagai persoalan dalam kehidupan masyarakat. Sudah barang tentu dan sudah pada tempatnya bila sikap birokrat menempatkan diri pada posisi yang pertama. Guna mencapai puncak puncak kinerjanya birokrasi harus menyiasati bagaimana menempatkan masyarakat sebagai pelanggan seperti halnya dunia swasta memandang pelanggan sebagai raja. Gabler & Osborne (1992) memandang birokrasi harus




berorientasi dan memandang masyarakat sebagai pelanggan. Dengan perkataan lain efektivitas kinerja harus diupayakan seoptimal mungkin. Persoalannya dibanyak negara, dan sudah menjadi wacana dikalangan pakar administrasi negara, munculnya fenomena bahwa birokrasi tidak netral. Birokrasi seperti ini dapat diidentikkan karakternya sebagai berikut Gemuk, Monopoli, Tergantung Pada, Berorientasi Prosedur, Mengutamakan Program Birokrasi, Menghabiskan Uang Pelayanan, Preskriptif, Sentralisasi, dan Sloganis.

### 3. Hubungan Birokrasi dengan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara

Hukum birokrasi sebagai akibat daripada Hukum Tata Negara, artinya Hukum Tata Negara mengatur bagaimana sebuah negara harus berjalan. Pemerintah dalam hal ini memiliki kewenangan bagaimana seharusnya negara diselenggarakan dengan demikian untuk mewujudkan negara yang sesuai dengan konstitusi yang berlaku sudah seharusnya pula bahwa birokrasi adalah sebuah keharusan.


Administrasi negara sebagai organ birokrasi negara adalah alat-alat negara yang menjalankan tugas-tugas negara, diantaranya menjalankan tugas pemerintahan.



Pemikiran ini mengasumsikan bahwa pemerintah tidak selalu sama dengan negara dan karenanya aparat negara bukanlah selalu aparat pemerintah. Birokrasi juga memegang peranan penting dalam perumusan, pelaksanaan dan pengawasan berbagai kebijakan publik, termasuk evaluasi kinerjanya. Birokrasi pada pemerintahan sebagai penyelenggara pelayanan publik sering atau selalu dikeluhkan karena ketidakefisienan dan efektif. Untuk mendorong terbentuknya suatu pemerintahan yang bersih dan berwibawa maka segenap aparatur pemerintah (birokrat) wajib melaksanakan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Kekuatan birokrasi Indonesia sebenarnya bisa menjadi mesin penggerak yang luar biasa apabila mampu didayagunakan untuk memajukan kesejahteraan rakyat.

### **C. PERSEPSI TENTANG BIROKRASI**

Keluhan tentang birokrasi di Indonesia umumnya bermuara pada penilaian bahwa birokrasi di Indonesia tidak netral. Kenyataan tersebut tidak dapat dipungkiri, apalagi melihat praktek sehari-hari dimana birokrasi terkait dengan lembaga lainnya. Oeh karena itu, birokrasi pemerintah tidak mungkin dipandang sebagai lembaga yang berdiri sendiri, terlepas dari lembaga yang lain.



Birokrasi melayani masyarakat yang seharusnya bekerja secara optimal untuk masyarakat. Namun dalam realitanya, yang menjadi permasalahan di Indonesia saat ini adalah praktik buruk yang menyimpang dari teori idealism birokrasi menurut Weber. Kenyataannya muncul kesan yang menunjukkan seakan-akan bahwa para pejabat dibiarkan menggunakan kedudukannya di birokrasi untuk kepentingan pribadi dan kelompoknya. Ini dapat dibuktikan dengan hadirnya bentuk praktek birokrasi yang tidak efisien dan efektif.

Birokrasi merupakan hal yang tidak bisa dipisahkan dari penyelenggaraan negara. Birokrasi sebagai mesin penggerak bagi pemerintah untuk menjalankan kewenangan yang telah diberikan oleh undang-undang secara terorganisir. Birokrasi sebagai alat untuk menyelenggarakan negara mempunyai hierarki untuk mencegah tumpang tindih kewenangan, penyalahgunaan kewenangan, kebijakan yang tidak sama antara satu dengan lembaga yang lain dengan birokrat yang memiliki kompetensi untuk melaksanakan tugasnya serta mempertimbangkan efektivitas dan efisiensi.




## BIROKRASI DAN POLITIK

### A. BIROKRASI DAN POLITIK

Birokrasi dan politik sebagai dua variabel yang berbeda tapi tidak bisa untuk dipisahkan. Keduanya saling memberikan kontribusi bagi pelaksanaan pemerintahan. Politik dan birokrasi melakukan proses *check and balance* agar berada dalam koridor *good government*. Interaksi keduanya melahirkan pola relasi yang dinamis dan konstruktif, namun di sisi lain menampakkan fenomena sebaliknya, yaitu ada “perselingkuhan” yang meminggirkan kepentingan publik.

Sebagaimana dikemukakan di atas bahwa politik dan birokrasi memiliki karakter yang berbeda. Birokrasi sebagai suatu sistem organisasi formal dimunculkan oleh Weber pada tahun 1947 dengan tipe idealnya. Ciri organisasi yang mengikuti sistem birokrasi adalah pembagian kerja dan spesialisasi, orientasi impersonal, kekuasaan hierarkis, peraturan-peraturan, karier yang panjang dan efisiensi. Sedangkan institusi politik berkarakter demokrasi yang ditandai oleh adanya kebebasan sipil dan politik, seperti kebebasan berpendapat, menulis, berkumpul dan berorganisasi dan perdebatan-perdebatan politik.


Perbedaan kedua variabel ini telah dikemukakan oleh Wilson (1887-1941) dan Goodnow (1990) dimana politik ada



dalam ranah kebijakan dan birokrasi di ranah administrasi. Perbedaan keduanya tentu akan melahirkan relasi dinamis. Dinamika terjadi ketika proses politik berlangsung, saat birokrasi dan politik sama-sama menjalankan proses pembuatan peraturan. Kemudian intensitas relasi dinamis juga terjadi saat birokrasi menjalankan fungsi implementasi kebijakan berhadapan dengan politik yang melakukan pengawasan.

Pola relasi yang dinamis antara politik dan birokrasi terjadi ketika ada keseimbangan relasi diantara keduanya. Pola relasi yang seimbang bukan pola relasi yang saling mengkooptasi atau berkolaborasi diatas kepentingan masing-masing dengan meninggalkan kepentingan masyarakat. Pada dasarnya institusi politik dengan nilai demokrasi dan birokrasi sesungguhnya sangat diperlukan dalam proses pembangunan suatu daerah, akan tetapi semakin kuat birokrasi dalam daerah maka akan semakin rendah demokrasi lokal dan sebaliknya semakin lemah birokrasi maka akan semakin tinggi demokrasi.


Realita saat ini di Indonesia merefleksikan kesamaan substansi pola relasi politik-birokrasi dalam kebanyakan negara berkembang yang tengah berada dalam fase transisi demokrasi. Hal tersebut dapat ditemui dalam ciri-ciri relasi politik-birokrasi seperti praktek lobi-lobi untuk mencari posisi jabatan, intervensi politik dalam penentuan jabatan, dan ketidaknyaman pejabat birokrasi daerah yang berada dalam arena permainan



politik daerah. Euforia demokrasi menyebabkan para politisi justru keluar dari esensi demokrasi dengan memanfaatkan momentum tersebut untuk kepentingan pribadi dan golongan. Birokrasi pun akhirnya menyambut perilaku politik tersebut, sehingga berakhir dengan “perselingkuhan” yang mengkhianati rakyat.

Kondisi pemerintahan daerah di negara-negara yang tengah bertransisi dari otoriter ke demokrasi ditandai oleh fenomena diantaranya terjadi peningkatan dominasi lembaga politik terhadap birokrasi. Lembaga-lembaga politik, seperti parlementer, partai politik, dan kelompok kepentingan mengalami peningkatan kekuatan dan mampu melakukan kontrol terhadap birokrasi. Pada sisi lain, masa di luar birokrasi secara politis dan ekonomis pasif, sehingga menyebabkan lemahnya peranan mereka untuk mengontrol perilaku menyimpang institusi politik dan birokrasi. Ketika relasi politik dan birokrasi tidak berkembang ke arah sinergisitas untuk keberhasilan pembangunan di daerah, maka dapat disimpulkan bahwa kedua institusi tersebut cenderung dipertanyakan kemampuannya untuk melaksanakan pembangunan, terutama pembangunan yang mampu mengantisipasi dan menahan gejolak-gejolak eksternal sehingga bisa mencapai tingkat pertumbuhan yang memadai, yang dapat






mendistribusikan secara merata hasil dari perjuangan masyarakat tersebut.


Relasi politik-birokrasi, sebagaimana dijelaskan Toha diatas, memang sulit dihindarkan bahkan dapat dikatakan mustahil. Termasuk menghilangkan motif politik dalam tubuh birokrasi. Birokrasi bahkan telah menjadi kekuatan politik dengan posisinya sebagai pemilik jaringan struktur hingga ke basis masyarakat, penguasaan informasi yang memadai, dan kewenangan eksekusi program dan anggaran. Eksistensi birokrasi sebagai alat atau mekanisme untuk mencapai tujuan yang baik dan efisien dapat dimanfaatkan untuk kepentingan publik atau motif politik tertentu.

Situasi ini digambarkan oleh Fredrickson (2004) yang menunjukkan masuknya peranan pejabat politik dalam menata administrasi pemerintahan. Situasi, politisasi birokrasi ini terjadi khususnya dalam Pilkada, cenderung menghasilkan oligarki, yaitu kekuasaan berada ditangan sejumlah kecil orang pada puncak partai-partai politik yang berkuasa. Dominasi peran oleh pejabat politik dalam periode ini berada dalam posisi yang sangat kuat (*legislative heavy*) karena sudah memposisikan diri sebagai lembaga pengambil keputusan dan penentu tindakan politik sebagai cerminan preferensi atau kehendak rakyat yang diwakili. Kepala daerah sebagai pejabat Pembina birokrasi di daerah justru memanfaatkan birokrasi



sebagai alat untuk mewujudkan kepentingan politik dan partai politik. Kondisi ini justru menempatkan birokrasi pada posisi subordinasi politik. Dalam pada itu, birokrasi dalam batas tertentu memang sudah memiliki komitmen untuk menjaga netralitasnya terhadap kekuatan politik dan golongan yang dominan sehingga betul-betul bisa berperan secara objektif sebagai abdi negara dan masyarakat. Namun komitmen tersebut baru sebatas slogan belaka, karena ketidakberdayaan birokrasi terhadap pejabat Pembina Pegawai Negeri Sipil tersebut yang notabeneanya adalah pejabat politik di daerah.


Hal ini yang kemudian menjadikan birokrasi sekaligus menjadi *instrument of power* yang tidak lepas dari kepentingan sumber kekuasaan itu sendiri. Aktivitas birokrasi akan dipengaruhi oleh perubahan kepentingan internal orang-orang yang ada di dalamnya. Birokrasi sebagai kekuatan politik sarat dengan kepentingan politik seperti mempertahankan kekuasaan. Para pejabat birokrasi daerah dalam pemerintahan senantiasa menjalankan berbagai strategi dan inovasi untuk memelihara agen-agen dan posisi politiknya. Ada tiga klasifikasi strategi (Wilson, 1989) yang biasa digunakan untuk mencapai tujuan politik mereka, yaitu melakukan advokasi (*advocate*), melalui pembuatan keputusan (*decision makers*), dan memangkas anggaran (*budget-cutters*). Selain strategi di atas, para pejabat birokrasi daerah juga melakukan inovasi-



inovasi dalam menjalankan kekuasaannya. Inovasi ini dilakukan dalam rangka mengantisipasi situasi dan kondisi serta proses yang dihadapi oleh organisasi pemerintah.

Relasi politik-birokrasi menunjukkan Pola hubungan bawahan-atasan. Kondisi ini rentan untuk disalahgunakan. Kepala Daerah dapat mengeluarkan kebijakan apa saja terhadap birokrasi yang sesungguhnya menjadi “area kerja” internal birokrasi. Seorang bupati bisa memasukkan dan mendudukkan “orang-orangnya” di jajaran birokrasi. Akibatnya di berbagai wilayah, Kepala Daerah bersikap layaknya raja yang bertindak bebas terhadap birokrasi. Bahkan, Kepala Daerah bisa “memainkan” birokrasi seperti melakukan mutasi, merekrut dan memasang orang-orang kepercayaan, serta memanfaatkan seluruh instrumen birokrasi untuk kepentingan-kepentingan politik jangka pendek. Demikian yang nampak pada pola relasi politik dan birokrasi saat ini.


Relasi politik-birokrasi ditandai oleh adanya intervensi politik. Secara teoritis, intervensi politik terhadap birokrasi memang sulit dihindarkan. Ada beberapa penyebab mengapa hal tersebut dapat terjadi. **Pertama**, masih kuatnya primordialisme politik, dimana ikatan kekerabatan, politik balas budi, keinginan membangun pemerintahan berbasis keluarga, mencari rasa aman, dan perilaku oportunistis birokrat. **Kedua**, mekanisme check and balance belum menjadi budaya dan



belum dilaksanakan dengan baik. **Ketiga**, kekuasaan yang dimiliki politisi cenderung untuk korup sebagaimana dikemukakan oleh Lord Acton “*power tends to corrupt*”. **Keempat**, rendahnya kedewasaan parpol dan ketergantungan tinggi terhadap birokrasi. **Kelima**, kondisi kesejahteraan aparat birokrat atau PNS di daerah yang rendah cenderung melahirkan praktek rent seeking melalui aktivitas politik tersembunyi demi mendapat income tambahan. **Keenam**, perangkat aturan yang belum jelas dan mudah dipolitisasi, seperti lemahnya instrumen pembinaan pegawai, kode etik belum melembaga, adanya status kepada daerah sebagai pembina kepegawaian, dan rangkap jabatan kepala daerah dengan ketua umum parpol.

Sebab-sebab sebagaimana dikemukakan di atas masih sangat kuat terlihat di daerah di Indonesia. Implikasinya, pola relasi politik dengan birokrasi cenderung berjalan secara tidak sehat. Relasi politik-birokrasi tidak pada posisi balance, kebijakan-kebijakan yang dilaksanakan oleh pejabat birokrasi atas arahan politik banyak yang tidak sesuai mekanisme dan persyaratan yang ada, sehingga semakin menjauhkan profesionalisme dan netralitas birokrasi.

Kurniawan (2009) mengemukakan bahwa tantangan netralitas dan profesionalisme aparat birokrasi salah satunya kasus kesewenang-wenangan pejabat politik terhadap pejabat karier. Para pejabat karier merupakan aparat pelaksana



kebijakan pemerintah yang bekerja secara profesional, sehingga sungguh memperhatikan jajaran birokrasi ditunggangi kepentingan politik di luar birokrasi. Oleh karena itu, untuk mempertahankan sikap netral, maka jajaran birokrasi mau tak mau dituntut bersikap profesional.

Tantangan ke depan bukan bagaimana memisahkan dengan tegas di antara keduanya, melainkan menciptakan pola relasi yang seimbang antara politik dan birokrasi. Keseimbangan relasi tersebut harus berdasarkan pada kejelasan dan keseimbangan antara peran dan tanggung jawab kedua institusi tersebut. Hal ini sebagaimana tawaran solusi dari Carino (1994) agar relasi politik-birokrasi ditempatkan dalam pola *bureaucratic subllation*. Tipe ini mengacu pada relasi yang relatif sejajar dan seimbang antara politisi dengan birokrasi. Pola ini dilatarbelakangi oleh pemahaman bahwa birokrasi bukanlah sekedar entitas yang menjadi instrumen atau alat untuk melaksanakan kebijakan publik. Birokrasi yang terlatih secara profesional memiliki sumberdaya dan power tertentu dari kedudukannya sebagai pejabat pemerintah. Birokrasi biasanya memiliki perjalanan karier yang lebih panjang dibandingkan dengan politisi yang bisa saja terpilih secara kebetulan. Konsekuensinya, birokrasi tidak sekedar menjadi subordinasi ranah politik, tetapi juga dapat menjadi kekuatan penyeimbangannya.

## B. PERTANGGUNGJAWABAN BIROKRASI

Memurnikan pengertian birokrasi karena sering terjadi salah kaprah merupakan hal yang sulit karena telah terjadi perubahan makna secara empiris ketika masyarakat memandang birokrasi. Secara sederhana birokrasi adalah inefisiensi organisasi, kekuasaan para pejabat, administrasi dalam organisasi negara, masyarakat dan organisasi rasional.

Hal tersebut memunculkan dilema loyalitas para birokrat, Rosen (1982) menyatakan bahawa loyalitas yang paling bertentangan, yang disebabkan oleh penentuan prioritas tujuan dan keinginan untuk melakukan kegiatan yang bermanfaat bagi semua orang – kesemuanya membuat dilema etis dan mempengaruhi sistem nilai pribadi bagi seorang administrator. Aspek normatif pada pembuat keputusan publik atau pejabat negara antara lain adalah *pervasive aspect* (tanggungjawab atas kinerja) dan *Limited aspect* (tanggungjawab atas kegiatan dalam organisasi secara pribadi atau individual).

Sistem pertanggungjawaban

<b>Tipe</b>	<b>Analogi kaitan</b>	<b>Basis pertalian</b>
Birokratis	Atas atau bawahan	Supervisi




Legal	Pengatur atau pelaksana pemimpin atau agen	Perwalian
Professional	Awam atau pakar	Pengakuan atas keahlian atau kepiawaian
politik	Pemilih atau wakil	Daya tanggap terhadap konstituen

Selain itu akuntabilitas merupakan hal yang tidak bisa dipisahkan dari organisasi modern saat ini. Adapun jenis-jenis akuntabilitas menurut Stewart (1989) antara lain:

1. Policy Accountability
2. Program Accountability
3. Performance Accountability
4. Process Accountability
5. Probity and Legal Accountability

Sebagai bentuk pertanggungjawaban serta pengendalian terhadap kewenangan yang ada di dalam birokrasi di Indonesia, dasar hukum mengenai penilaian kerja dapat ditemui pada Inpres Nomor 7 Tahun 1999 tentang AKIP (Akuntabilitas



Kinerja Instansi Pemerintah), SK Kepala LAS Nomor 589/IX/1999 tentang Pedoman Penyusunan LAKIP dan SK Kepala LAN Nomor 239/IX/6/8/2003 tentang Perencanaan strategis harus berorientasi kepada hasil.

Dari penjelasan di atas maka dapat disimpulkan politik sebagai kontrol terhadap jalannya birokrasi. Hal tersebut merupakan salah satu fungsi dari check and balance, dimana birokrasi yang dijalankan oleh pemerintah (eksekutif) diawasi oleh DPR atau DPRD (legislatif) sebagai lembaga politik dimana dalam menjalankan tugasnya eksekutif memiliki dasar hukum yang dibuat oleh legislatif.





# APARATUR NEGARA


## A. DEFINISI

### 1. Pengertian Aparatur Negara

Aparatur negara terdiri dari kata “aparatur” yang berarti perangkat, alat (negara, pemerintah); para pegawai (negeri) dan “negara” yang diartikan sebagai suatu organisasi di mana terdiri atas sekumpulan orang yang menempati suatu wilayah dan dikelola oleh pemerintahan yang berdaulat. Aparatur negara diartikan sebagai alat kelengkapan negara, yang meliputi bidang kelembagaan, ketatalaksanaan, dan kepegawaian, yang mempunyai tanggung jawab melaksanakan roda pemerintahan sehari-hari.


Pengertian aparatur negara dapat ditemui pada Tap MPR No. II/MPR/1998 yang mendefinisikan Aparatur negara adalah keseluruhan lembaga dan pejabat negara serta pemerintahan negara yang meliputi aparatur kenegaraan dan pemerintahan sebagai abdi negara dan abdi masyarakat yang bertugas dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan negara dan pembangunan serta senantiasa mengabdikan dan setia kepada kepentingan, nilai-nilai, dan cita-cita perjuangan bangsa dan negara berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

### 2. Posisi dan Peran Aparatur Negara



Pada pendapatnya, Bintoro Tjokroaminoto (1995) mengemukakan bahwa administrasi pembangunan mempunyai tiga fungsi, yaitu:


- a. Penyusunan kebijaksanaan penyempurnaan administrasi pembangunan yang meliputi : upaya penyempurnaan organisasi pembinaan lembaga yang diperlukan kepegawaian dan kepengurusan sarana-sarana administrasi lainnya. Ini disebut *the development of administration*, yang dikenal dengan istilah *administrative reform*.
- b. Perumusan kebijaksanaan-kebijaksanaan dan program-program pembangunan di berbagai bidang serta pelaksanaan secara efektif. Fungsi ini disebut *the administration of development* (administrasi untuk pembangunan) yang dibagi atas dua, yaitu:
  - 1) Perumusan kebijaksanaan pembangunan
  - 2) Pelaksanaan kebijaksanaan pembangunan secara efektif
- c. Pencapaian tujuan-tujuan pembangunan oleh kegiatan pemerintahan dan partisipasi dari masyarakat.



Seperti yang disebutkan pada poin ketiga di atas, bahwa pemerintah merupakan penggerak dari administrasi pembangunan. Artinya aparat pemerintah menjadi alat dalam mendorong perubahan-perubahan ke arah keadaan yang lebih baik dan berorientasi pada masa depan.

### 3. Gejala Big Bureaucracy

Di dalam bukunya, *Potret Birokrat Lokal*, Umar Congge dengan mengacu pada beberapa penelitian, menuliskan bahwa birokrasi di Indonesia ada kecenderungan berkembang kearah “parkinsonian”, terjadinya proses pertumbuhan jumlah personil dan pemekaran struktur dalam birokrasi secara tidak terkendali. Pemekaran yang terjadi bukan karena tuntutan fungsi, tetapi semata-mata untuk memenuhi tuntutan struktur. Terdapat pula kecenderungann terjadinya birokrasi “orwellian” yakni proses pertumbuhan kekuasaan birokrasi atas masyarakat, sehingga kehidupan masyarakat menjadi dikendalikan oleh birokrasi. Akibatnya, birokrasi Indonesia semakin membesar (*big bureaucracy*) dan cenderung tidak efektif dan tidak efisien. Pada kondisi yang demikian, sangat sulit diharapkan birokrasi siap dan mampu melaksanakan kewenangan-kewenangan barunya secara optimal.




Membesarnya birokrasi menurut Down (1967) disebabkan oleh perubahan-perubahan seperti:

- a. Pertumbuhan penduduk beserta tuntutan yang baik kuantitas maupun kualitas.
- b. Lahirnya spesialisasi dan pembagian kerja dalam masyarakat.
- c. Munculnya elit manajerial.
- d. Pemusatan kekuasaan badan usaha.
- e. Meningkatnya kesejahteraan masyarakat.

## **B. PROFESIONALISME DAN DISIPLIN KERJA APARATUR NEGARA**

### **1. Profesionalisme Aparatur Negara**


Profesionalisme birokrasi yang dijalankan oleh aparatur negara merupakan prasyarat mutlak untuk mewujudkan *good governance*. Upaya tersebut memerlukan unsur profesionalisme dari aparatur pemerintah dalam memberikan pelayanan publik. Profesionalisme disini lebih menekankan kepada kemampuan, keterampilan dan keahlian aparatur pemerintah dalam memberikan pelayanan publik yang responsif, transparansi, efektivitas dan efisien.



Profesionalisme merupakan cerminan keterampilan dan keahlian aparatur yang dapat berjalan efektif apabila didukung dengan kesesuaian tingkat pengetahuan atas dasar latar belakang pendidikan dengan beban kerja yang menjadi tanggung jawabnya dan juga sebagai cerminan potensi diri yang dimiliki aparatur, baik dari aspek kemampuan maupun aspek tingkah laku yang mencakup loyalitas, inovasi, produktivitas dan kreatifitas. Salah satu tantangan terbesar yang dihadapi oleh aparatur pemerintah adalah usaha menampilkan profesionalitas, etos kerja tinggi, keunggulan kompetitif dan kemampuan memegang teguh etika birokrasi dalam menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan aspirasi masyarakat yang bebas dari nuansa Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).

## 2. Disiplin Kerja Aparatur Negara

Pengertian disiplin dapat dikonotasikan sebagai suatu hukuman, meskipun arti yang sesungguhnya tidaklah demikian. Disiplin berasal dari bahasa latin “Disciplina” yang berarti latihan atau pendidikan kesopanan dan kerohanian serta pengembangan tabiat. Jadi sifat disiplin berkaitan dengan pengembangan sikap yang layak terhadap pekerjaan.




Di samping beberapa pengertian mengenai disiplin pegawai tersebut di atas, AS. Moenir mengemukakan bahwa: “Disiplin adalah ketaatan yang sikapnya impersonal, tidak memakai perasan dan tidak memakai perhitungan pamrih atau kepentingan pribadi. Kaitannya dengan kedisiplinan, Astrid S. Susanto juga mengemukakan sesuai dengan keadaan di dalam setiap organisasi, maka disiplin dapat dibedakan menjadi 2 (dua) macam yaitu :

- a. Disiplin yang bersifat positif.
- b. Disiplin yang bersifat negatif.

Merupakan tugas seorang pemimpin untuk mengusahakan terwujudnya suatu disiplin yang mempunyai sifat positif, dengan demikian dapat menghindarkan adanya disiplin yang bersifat negatif.

Adapun ukuran tingkat disiplin pegawai menurut IS. Levine adalah:

- a. Kepatuhan terhadap jam-jam kerja
- b. Kepatuhan terhadap instruksi dari atasan, serta pada aturan dan tata tertib yang berlaku.
- c. Berpakaian yang baik pada tempat kerja dan menggunakan tanda pengenal instansi.

- 
- d. Menggunakan dan memelihara bahan-bahan dan alat-alat perlengkapan kantor dengan penuh hati-hati.
  - e. Bekerja dengan mengikuti cara-cara bekerja yang telah ditentukan.

Dengan demikian, maka disiplin kerja merupakan praktik secara nyata dari para pegawai terhadap perangkat peraturan yang terdapat dalam suatu organisasi. Dalam hal ini disiplin tidak hanya dalam bentuk ketaatan saja melainkan juga tanggungjawab yang diberikan oleh organisasi, berdasarkan pada hal tersebut diharapkan efektivitas pegawai akan meningkat dan bersikap serta bertingkah laku disiplin.

Aparatur negara memiliki peran penting dalam pembangunan tentunya dengan disiplin aparatur yang telah ditetapkan oleh undang-undang sebagai standard. Standard yang telah ditentukan diantara lain adalah kepatuhan terhadap jam kerja, kepatuhan terhadap instruksi atasan serta tata tertib, berpakaian yang baik selama jam kerja, menggunakan sekaligus memelihara fasilitas demi menunjang kinerja, dan bekerja sesuai dengan cara yang telah ditentukan.





# GOVERNANCE DAN GOOD GOVERNANCE

## A. GOVERNANCE DAN GOOD GOVERNANCE

### 1. Pengertian Governance dan Good Governance

Secara sederhana, *governance* dapat diartikan sebagai Tata Pemerintahan. Tata Pemerintahan memiliki pengertian dan lingkup yang lebih luas dari pemerintahan (*government*) karena Tata Pemerintahan mencakup berbagai elemen dan lembaga yang ada, termasuk pula pemerintah. Selain itu, terdapat pula beberapa arti *governance* dari para ahli, seperti:


#### a. UNESCAP, 2013

*“Governance means the process of decision-making and the process by which decisions are implemented (or not implemented).”*

#### b. Collins, 2009

*“Governance is the action, manner, or system of governing”.*

Menurut Collins, Pemerintahan (*Governance*) adalah tindakan, cara, atau sistem sebuah pemerintahan. Sederhananya, pemerintah merupakan sebuah lembaga atau orang yang memiliki tujuan mengatur dan mengelola




pemerintahan (*governance*), maka *governance* adalah sebuah kata kerja dimana memiliki tugas untuk menjalankan tugas pemerintah (*government*).

*Good Governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, menghindari salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun secara administratif menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan politican framework bagi tumbuhnya aktifitas usaha.

*Good governance* pada dasarnya adalah suatu konsep yang mengacu kepada proses pencapaian keputusan dan pelaksanaannya yang dapat dipertanggungjawabkan secara bersama. Sebagai suatu konsensus yang dicapai oleh pemerintah, warga negara, dan sektor swasta bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara.


*Good Governance* di Indonesia sendiri mulai benar-benar dirintis dan diterapkan sejak Reformasi yang dimana pada era tersebut telah terjadi perombakan sistem pemerintahan yang menuntut proses demokrasi yang bersih sehingga *Good Governance* merupakan salah satu alat Reformasi yang mutlak diterapkan dalam



pemerintahan baru. Akan tetapi, jika dilihat dari perkembangan Reformasi yang sudah berjalan selama 20 tahun ini, penerapan *Good Governance* di Indonesia belum dapat dikatakan berhasil sepenuhnya sesuai dengan cita-cita Reformasi sebelumnya. Masih banyak ditemukan kecurangan dan kebocoran dalam pengelolaan anggaran dan akuntansi yang merupakan dua produk utama *Good Governance*.


## 2. Implementasi Good Governance di Indonesia

Good Governance di Indonesia sendiri mulai benar-benar dirintis dan diterapkan sejak Reformasi yang dimana pada era tersebut telah terjadi perombakan sistem pemerintahan yang menuntut proses demokrasi yang bersih sehingga Good Governance merupakan salah satu alat Reformasi yang mutlak diterapkan dalam pemerintahan baru. Akan tetapi, jika dilihat dari perkembangan Reformasi yang sudah berjalan selama 20 tahun ini, penerapan Good Governance di Indonesia belum dapat dikatakan berhasil sepenuhnya sesuai dengan cita-cita Reformasi sebelumnya. Masih banyak ditemukan kecurangan dan kebocoran dalam pengelolaan anggaran dan akuntansi yang merupakan dua produk utama Good Governance.



Akan tetapi, Hal tersebut tidak berarti gagal untuk diterapkan, banyak upaya yang dilakukan pemerintah dalam menciptakan iklim Good Governance yang baik, diantaranya ialah mulai diupayakannya transparansi informasi terhadap publik mengenai APBN sehingga memudahkan masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam menciptakan kebijakan dan dalam proses pengawasan pengelolaan APBN dan BUMN. Oleh karena itu, hal tersebut dapat terus menjadi acuan terhadap akuntabilitas manajerial dari sektor publik tersebut agar kelak lebih baik dan kredibel kedepannya. Undang-undang, peraturan dan lembaga – lembaga penunjang pelaksanaan Good governance pun banyak yang dibentuk. Hal ini sangatlah berbeda jika dibandingkan dengan sektor publik pada era Orde Lama yang banyak dipolitisir pengelolaannya dan juga pada era Orde Baru dimana sektor publik di tempatkan sebagai agent of development bukannya sebagai entitas bisnis sehingga masih kental dengan rezim yang sangat menghambat terlahirnya pemerintahan berbasis Good Governance.

Diterapkannya Good Governance di Indonesia tidak hanya membawa dampak positif dalam sistem pemerintahan saja akan tetapi hal tersebut mampu membawa dampak positif terhadap badan usaha non-




pemerintah yaitu dengan lahirnya Good Corporate Governance. Dengan landasan yang kuat diharapkan akan membawa bangsa Indonesia kedalam suatu pemerintahan yang bersih dan amanah.

## **B. BUDAYA POLITIK LOKAL DI INDONESIA**

Masyarakat Indonesia terdiri atas kolompok-kelompok etnis yang mempunyai latar belakang bahasa, ras, budaya, agama yang berbeda-beda, dan mendiami ribuan polau besar atau kecil, yang tersebar luas di kawasan nusantara. Dengan demikian masyarakat indonesia terdiri atas berbagai kelompok budaya politik lokal (daerah), dimana masing - masing daerah memiliki tipe-tipe budaya politik yang berbeda-beda satu dengan yang lainnya.

Budaya politik lokal hingga saat ini masih diyakini masih bersifat parokial dan kawula. Sebagai masyarakat lokal masih jauh tertinggal dalam hak dan kewajiban politik akibat pengalaman politik masa lalu, seperti imperialisme dan feodalisme. Hanya sebagian elit politik dan anggota masyarakat yang sudah memiliki budaya partisipan atau demokratis karena ditopang oleh kemampuan sosial, ekonomi, dan tingkat pendidikan yang relatif tinggi, Misalnya masyarakat perkotaan, terutama di Pulau Jawa. Tipe budaya politik yang parokial dan kawula ini cenderung melahirkan sikap dan perilaku yang



sangat filitan dan fanatik serta jauh dari sikap toleran. Dalam tingkat melintasi yang tinggi, adanya perbedaan yang timbul diantara kelompok masyarakat tidak diarahkan pada usaha musyawarah untuk mencapai mufakat, Tetapi dianggap sebagai pertentangan pendapat dan keyakinan. Masalah perbedaan pendapat antara kelompok satu dengan yang lain bersifat sangat sensitif, sehinggah dapat menimbulkan emosi dan konfrotansi.

Dalam menyelenggarakan negara, good governance merupakan salah satu indikator yang sangat penting untuk hari ini. Pemerintah dianggap sukses jika dapat menjalankan pemerintahan jika sesuai nilai-nilai yang berlaku dalam good governance dan juga karena menghendaki partisipasi masyarakat maka budaya politik di Indonesia memiliki pengaruh yang sangat besar dalam penyelenggaraan negara.

# BIROKRASI DAN OTONOMI DAERAH


## A. HUBUNGAN BIROKRASI DAN OTONOMI DAERAH

Seiring dengan dimulainya era reformasi pada tahun 1998, telah memberikan harapan bagi perubahan menuju perbaikan di segala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk dalam hal ini adalah perubahan dalam bidang pemerintahan khususnya dari aspek pelayanan oleh pemerintah. Pemerintah disini diartikan sebagai organisasi publik, yakni organisasi yang fungsi utamanya adalah memberikan pelayanan kepada warga masyarakat.

Perubahan yang terjadi pada era reformasi ini merupakan tuntutan perkembangan dan dinamisasi kehidupan masyarakat. Sutiono dan Sulistiyani (2004) mengemukakan tiga alasan penting yang mendorong birokrasi di Indonesia sejak era reformasi pada tahun 1998 harus melakukan pembenahan. Ketiga faktor yang dimaksud adalah faktor reformasi politik, globalisasi ekonomi dan otonomi daerah.

Khusus otonomi daerah, disamping menimbulkan harapan sekaligus menjadi tantangan bagi birokrasi pemerintahan. Tantangan terberat yang harus dihadapi adalah perubahan perilaku birokrasi itu sendiri, terutama perubahan dari pelaksanaan menjadi pengambil inisiatif. Hal ini menuntut kesiapan SDM di daerah-daerah yang lebih baik.






Tuntutan masyarakat saat ini menghendaki birokrasi lebih profesional, netral dan menjadi abdi negara dan abdi masyarakat dengan mengutamakan pada pelayanan umum dan pemberdayaan masyarakat.

Pelayanan yang diberikan oleh aparat birokrasi hingga saat ini dirasakan oleh masyarakat umumnya masih belum memuaskan. Penyebab dari keadaan seperti ini disinyalir oleh Ariani (2004) sebagaimana dikemukakan oleh McCormick dan Tiffin dikarenakan dua variabel yang mempengaruhi birokrasi. Pertama adalah variabel lingkungan jabatan, termasuk di dalamnya sarana dan prasarana kerja, teknologi dan manajemen. Adapun yang kedua adalah variabel individual, termasuk di dalamnya gaya manajemen, motif prestasi kerja, dan keterampilan. Jika dilihat dari masing-masing variabel tersebut, variabel pertama yang menyangkut sarana dan prasarana kerja kondisinya jauh dari mencukupi, sementara variabel kedua menyangkut individu pegawai negeri itu sendiri, maka kualitasnya belumlah memuaskan.


Sementara Sutiono dan Sulistiyani (2004) melihat persoalan kurangnya kinerja aparat dalam memberikan pelayanan, berdasarkan pendapat Darwin (1996) disebabkan masih adanya inefisiensi pada tubuh birokrasi itu sendiri yang ditandai dengan adanya beberapa kecenderungan. Kecenderungan tersebut antara lain (1) tingginya tingkat



birokrasi, terutama jika dilihat dari pertumbuhan pegawai dan pemekaran struktur birokrasi; (2) berkembangnya red-tape dalam pelayanan publik; (3) rendahnya kualitas atau profesionalisme aparatur pemerintah; (4) produktivitas dan disiplin kerja pegawai negeri yang masih rendah; (5) masih meluasnya berbagai macam praktek maladministrasi dikalangan aparatur pemerintah.


Dalam rangka penataan pemerintahan daerah sekaligus untuk memperbaiki kondisi birokrasi dan kualitas pelayanan, pemerintah telah menerapkan pemberlakuan UU otonomi daerah. Terakhir adalah revisi atas UU Nomor 22 tahun 1999 menjadi UU Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Penerapan otonomi daerah telah pula membawa perubahan yang cukup mendasar. Otonomi daerah dimaksudkan untuk mendekatkan pelayanan birokrasi pemerintah kepada masyarakat, sehingga tercipta birokrasi yang efektif dan efisien serta dapat menekan ekonomi biaya tinggi yang di tanggung masyarakat.

Upaya pemerintah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik menjadi paradigma baru penyelenggaraan pemerintahan dalam beberapa tahun terakhir. Hal ini terlihat dari langkah-langkah pemerintah dengan menerbitkan beberapa kebijakan



khusus serta perangkat lunak yang mendorong terciptanya kualitas pelayanan yang lebih baik di daerah. Dalam tulisannya, Purbokusumo (2005) menengarai masih tetap berjalannya praktek buruk terhadap jalannya birokrasi pada saat desentralisasi atau otonomi daerah. Ia menyimpulkan bahwa apapun bentuk desentralisasi, pelayanan di sektor publik yang dilakukan oleh birokrasi publik tetap buruk. Kecenderungan sentralisasi menjadikan pelayanan publik berbelit-belit, korup di tingkat pusat pemerintahan, dan boros. Sementara ketika desentralisasi dilakukan secara radikal seperti di era reformasi, pelayanan publik juga tidak semakin baik; korupsi merajalela ke daerah (baik oleh eksekutif maupun legislatif), beban semakin berat dengan variasi pajak dan retribusi daerah yang bertumpuk dan tumpang tindih, serta birokrasi tetap berbelit-belit.

Di samping pendapat diatas, Wursanto (2008) menyatakan bahwa apabila birokrasi itu baik maka segala urusan dapat berjalan dengan baik. Akan tetapi dalam prakteknya banyak hal dan urusan tidak dapat berjalan seperti yang diharapkan sehingga menimbulkan hambatan. Perlu diketahui bahwa hambatan itu tidak disebabkan karena birokrasi, tetapi disebabkan karena birokrasi yang tidak baik. Hambatan dalam birokrasi inilah yang memberikan gambaran negatif terhadap birokrasi sehingga masih banyak orang yang mempunyai




pengertian dan pandangan yang keliru tentang birokrasi. Padahal birokrasi mempunyai peran yang penting bagi setiap organisasi, baik organisasi pemerintah maupun swasta.

Selama ini pandangan negatif selalu dilekatkan pada birokrasi organisasi publik. Pada umumnya masyarakat beranggapan bahwa mengurus administratif serta perijinan pada instansi penyelenggaraan pelayanan publik berbelit-belit, memakan waktu lama dan mengeluarkan biaya tinggi. Dengan kata lain pelayanan yang diterima tidak sesuai dengan harapan publik yakni cepat, mudah dan murah.

Dengan demikian, maka pemerintah pada semua tingkatan mempunyai kewajiban untuk menciptakan sebuah model pelayanan publik yang lebih berkualitas untuk memberikan pelayanan yang lebih mudah, lebih cepat dan lebih murah secara adil kepada segenap warga masyarakat atau warga negara.

## **B. HUBUNGAN BIROKRASI DAN DEMOKRASI LOKAL**

Hubungan birokrasi dan demokrasi sesungguhnya rapat. Istilah birokrasi dan demokrasi kerap dipertentangkan satu sama lain. Pertentangan ini berlaku baik pada tataran akademis maupun awam. Di satu sisi, birokrasi publik menempati posisi penting dalam administrasi publik yang efektif. Namun, birokrasi dianggap bersifat legalistik dan mengabaikan tuntutan serta keinginan warga negara secara individual. Birokrasi




cenderung diasosiasikan dengan sesuatu yang bersifat hirarkis bahkan bentuk pemerintahan yang otoritarian. Ini tetap terjadi meski birokrasi tercipta justru untuk mengimplementasikan kebijakan yang telah dibuat, dan seringkali secara demokratis.

Di sisi lain, lembaga pemerintahan yang demokratis diasumsikan amat responsif pada keinginan publik. Pemerintahan demokratis berupaya memetakan pilihan publik ke dalam kebijakan positif bagi warga negaranya. Richard Rose dan lainnya telah mengkaji hubungan antara voting dan pilihan kebijakan dalam negara demokrasi perwakilan yang ternyata tidak begitu jelas seperti yang digembar-gemborkan. Bahkan, publik dapat saja memilih tujuan-tujuan yang inkonsisten. Atau, publik punya harapan yang kurang realistis yang memaksa pemimpin (baik di kalangan legislatif ataupun birokrasi) membuat keputusan hanya untuk diri mereka seorang.

Hubungan antara birokrasi dan demokrasi sekaligus paradoksal juga saling melengkapi. Paradoksal akibat kenyataan bahwa negara demokrasi yang efektif justru memerlukan birokrasi yang berfungsi baik. Stereotip kaku yang ditempelkan secara negatif pada birokrasi justru diperlukan agar negara demokratis berfungsi baik.

Konsep birokrasi dan demokrasi mungkin terkesan bertentangan. Namun, sesungguhnya keduanya diperlukan demi



terciptanya pemerintahan yang efektif dan responsif. Keduanya menyediakan manfaat bagi masyarakat. Responsifnya pemerintahan demokratis harus diimbangi dengan dengan kepastian dan kenetralan yang ada di lembaga birokrasi. Begitu juga, proses-proses demokratis diperlukan demi mengabsahkan proses pemerintahan dan menghasilkan perundang-undangan yang benar-benar diinginkan warga negara. Sifat komplementer birokrasi dan demokrasi ini esensial bagi good governance.

Penyelenggaraan negara yang menghendaki otonomi daerah tidak bisa dihindarkan bahwa birokrasi juga harus berada dalam tingkat daerah, sehingga indikator pemerintahan yang baik atau good governance harus juga diterapkan hingga tingkat daerah pula. Penyelenggaraan itu juga tidak bisa lepas dari demokrasi lokal yang artinya juga tidak bisa dilepaskan dari budaya politik lokal.






# REFORMASI BIROKRASI

## A. REFORMASI BIROKRASI

Reformasi birokrasi pada hakikatnya merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (business process) dan sumber daya manusia aparatur.

Berbagai permasalahan/hambatan yang mengakibatkan sistem penyelenggaraan pemerintahan tidak berjalan atau diperkirakan tidak akan berjalan dengan baik harus ditata ulang atau diperharui. Reformasi birokrasi dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (good governance). Dengan kata lain, reformasi birokrasi adalah langkah strategis untuk membangun aparatur negara agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional. Selain itu dengan sangat pesatnya kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi informasi dan komunikasi serta perubahan lingkungan strategis menuntut birokrasi pemerintahan untuk direformasi dan disesuaikan dengan dinamika tuntutan masyarakat. Oleh karena itu harus segera diambil langkah-langkah yang bersifat mendasar, komprehensif, dan sistematis, sehingga tujuan dan





sasaran yang telah ditetapkan dapat dicapai dengan efektif dan efisien. Reformasi di sini merupakan proses pembaharuan yang dilakukan secara bertahap dan berkelanjutan, sehingga tidak termasuk upaya dan/atau tindakan yang bersifat radikal dan revolusioner.

Reformasi adalah mengubah sesuatu menjadi lebih baik daripada yang sudah ada. Birokrasi adalah sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan. Jadi dapat ditarik kesimpulan bahwa reformasi birokrasi adalah suatu perubahan signifikan elemen-elemen birokrasi seperti kelembagaan, sumber daya manusia aparatur, ketatalaksanaan, akuntabilitas, memposisikan diri kembali, dalam rangka menyesuaikan diri dengan dinamika lingkungan yang dinamis.


## **B. MACAM PEMERINTAH**

Terdapat macam-macam pemerintah yang perlu diketahui.

### **1. Pemerintah Katalis**

Mengarah daripada mengayuh. Pemerintah fokus pada pemberian pengarahan bukan produksi pelayanan publik.

### **2. Pemerintah milik Masyarakat.**



Memberi wewenang daripada melayani. Pemerintah memberikan wewenang kepada masyarakat sehingga mampu menjadi masyarakat yang dapat menolong dirinya sendiri.

3. Pemerintah yang Kompetitif.


Menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan publik. Pemerintah wirausaha berusaha menciptakan kompetisi karena kompetisi adalah satu-satunya cara untuk menghemat biaya sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan.

4. Pemerintah yang digerak oleh misi.

Mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan menjadi organisasi yang digerakkan oleh misi. Apa yang dapat dan tidak dilaksanakan oleh pemerintah diatur dalam mandatnya. Namun tujuan pemerintah bukanlah mandatnya tetapi misinya.

5. Pemerintah yang berorientasi hasil.

Membiayai hasil, bukan masukan. Pemerintah berusaha mengubah bentuk penghargaan dan insentif dengan cara membiayai hasil dan bukan masukan pemerintah mengembangkan suatu standar kinerja yang mengukur seberapa baik suatu unit kerja mampu



memecahkan permasalahan yang menjadi tanggungjawabnya.

6. Pemerintah yang berorientasi pelanggan.

Memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi. Pemerintah memenuhi kebutuhan pelanggan, memperlakukan masyarakat yang dilayani yakni siswa, orang tua siswa, pembayar pajak, orang mengurus KTP, pelanggan telpon dan sebagainya. Dengan masukan dan insentif ini mereka meredesain organisasinya untuk menyampaikan nilai maksimum kepada pelanggan.

7. Pemerintah wirausaha.

Menghasilkan daripada membelanjakan. Pemerintah dapat mengembangkan pendapatan dari proses penyediaan pelayanan publik.

8. Pemerintah Antisipatif.

Mencegah daripada mengobati. Pemerintah berpikir kedepan, mencoba mencegah timbulnya masalah daripada memberikan pelayanan untuk menghilangkan masalah.

9. Pemerintah desentralisasi.

Memberikan kesempatan pada masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan.

## 10. Pemerintah berorientasi Pasar.

Komitmen pada pasar yang fair, merupakan upaya pengaitan kegiatan ekonomi masyarakat dengan pasar baik di dalam daerah maupun luar daerah, sehingga dapat menumbuhkan daya saingan perekonomian.

Reformasi birokrasi adalah hal yang tidak bisa dihindarkan. Mengingat bahwa kebutuhan akan birokrasi yang ideal dengan berkaca pada birokrasi orde baru maka, pembaharuan birokrasi ini dinilai sangat penting dengan macam pemerintah yang ada, maka pemerintah dapat menyelenggarakan pemerintahan dengan partisipasi dari masyarakat.



# E-GOVERNMENT, MODEL NETRALISASI, DAN REVITALISASI BIROKRASI


## A. E-GOVERNMENT

E-government adalah pemakaian atau penggunaan teknologi informasi yang meningkatkan hubungan antara pemerintah dengan pihak-pihak lain. dalam pengertian lain, e-government merupakan pemerintah digital, online pemerintah atau pemerintah transformasi.

Fungsinya adalah untuk meningkatkan mutu layanan publik, dengan melalui pemanfaatan teknologi informasi dan juga komunikasi dalam proses penyelenggaraan pemerintah daerah supaya dapat terbentuk pemerintahan yang bersih, transparan, dan juga supaya dapat menjawab tuntutan perubahan secara efektif.

Tujuannya adalah:

1. Pembentukan jaringan informasi dan transaksi layanan publik yang tidak dibatasi sekat waktu dan lokasi, serta dengan biaya yang terjangkau masyarakat.
2. Pembentukan hubungan interaktif dengan dunia usaha.
3. Pembentukan mekanisme dan saluran komunikasi dengan semua lembaga negara serta penyediaan fasilitas dialog publik.



Pembentukan sistem manajemen dan proses kerja yang transparan dan efisien serta memperlancar transaksi layanan antar lembaga pemerintah.

## **B. MODEL NETRALISASI DAN REVITALISASI BIROKRASI**

Prinsip netralitas birokrasi yang mendudukan birokrasi sebagai administrator dan implementator murni, apolitik, dan akuntabilitas rendah harus mulai diganti dengan netralitas birokrasi baru yang mendudukan birokrasi sebagai administrator dan implementator kritis, politis dan memiliki akuntabilitas tinggi dan prinsip itu baru dapat tumbuh pada sistem politik yang pro kepada publik, yang artinya memposisikan warga negara sebagai pemilik kedaulatan.

E-government adalah pemerintah yang memanfaatkan teknologi untuk kepentingan pelayanan kepada masyarakat dengan sistem manajemen yang mengedepankan transparansi dan efisien. Netralisasi dan revitalisasi birokrasi dapat berjalan apabila para administrator dalam hal ini adalah pejabat berwenang memiliki kepentingan untuk memberikan pelayanan yang kepada masyarakat secara luas.

## DAFTAR PUSTAKA

- Albrow, Martin, 1989. Birokrasi, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Meltsner, Arnold J. 1976. Policy Analysis in The Bureaucracy, University of California Press, Berkeley.
- Santoso, Priyo Budi. 1993. Birokrasi Pemerintah Orde Baru: Perspektif Kultural dan Struktural, Rajawali Pers, Jakarta.
- Castles, Lance, (et.al), 1986. Birokrasi: Kepemimpinan dan Perubahan Sosial di Indonesia, Penerbit Hapsara, Surakarta.
- Siagian, Sondang P.1994. Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi dan Terapinya, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Mas'oe'd, Mohtar. 1994. Politik, Birokrasi dan Pembangunan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Thoha, Miftah. 1991. Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi, MW Mandala, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_. 1991. Perspektif Perilaku Birokrasi, Rajawali Pers, Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 1995. Birokrasi Indonesia dalam Era Globalisasi, Pusdiklat Pegawai Depdikbud, Bogor.
- Osborne, David dan Gaebler, Ted. 1995. Mewirausahakan Birokrasi, PT Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta.





Blau, Peter M. dan Meyer, Marshall W. 1987. Birokrasi dalam Masyarakat Modern, UI Press, Jakarta.

Zuhro, Siti R.(ed), 2009, Peran Aktor dalam Demokratisasi, Penerbit Ombak, Jakarta.

\_\_\_\_\_, 2009, Demokrasi Lokal: Perubahan dan Kesenambungan Nilai-nilai Budaya Politik Lokal di Jawa Timur, Sumatera Barat, Sulawesi Selatan dan Bali, Penerbit Ombak, Jakarta.