

**KARYA ILMIAH**

**RELASI BUDAYA ORGANISASI DAN POLITIK TERHADAP  
SUKSESI REFORMASI BIROKRASI**

**Oleh :**

**Rudi Salam Sinaga, S.Sos. M.Si**



**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

**UNIVERSITAS MEDAN AREA**

**MEDAN**

**2011**

## HALAMAN PENGESAHAN KARYA ILMIAH

Judul Karya Ilmiah

: Relasi Budaya Organisasi dan  
Politik Terhadap Suksesi Reformasi  
Birokrasi

1. Bidang Ilmu

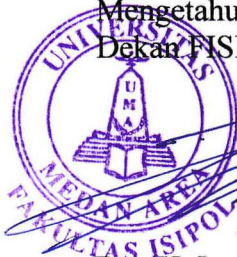
: Politik

2. Pelaksana

- |                       |  |
|-----------------------|--|
| a) Nama               | : Rudi Salam Sinaga, S.Sos. M,Si           |
| b) NIP/NIDN           | :  |
| c) Jabatan/Golongan   | :  |
| d) Universitas        | : Medan Area                               |
| e) Fakultas/Jur       | : ISIP                                     |
| f) Alamat Kantor/Telp | : Jl. Kolam No. 1 Medan Estate             |
| g) Alamat Rumah/Telp  | : Jl. Eka Prasetya No. 61 Tanjung<br>Gusta |

Medan, 2 Februari 2011  
Pelaksana Kegiatan

Mengetahui,  
Dekan FISIP UMA



Drs. H. Irwan Nasution, S.Pd, MAP

Rudi Salam Sinaga, S.Sos. M,Si

Menyetujui  
Ka LP2M UMA



Dr. Ir. Suswati, MP

## 1. PENDAHULUAN

Pengertian *Good Governance* menurut Bank Dunia yaitu bahwa *governance* adalah penggunaan kekuasaan politik untuk menyelenggarakan urusan-urusan negara (*the exercise of political power to manage a nation's affairs*). Dalam pengertian tersebut maka *governance* dalam arti yang seluas-luasnya adalah proses dimana berbagai institusi, baik pemerintah maupun non pemerintah, berinteraksi dalam penyelenggaraan negara.<sup>1</sup> Dengan demikian *governance* berkait bukan hanya dengan institusi-institusi kenegaraan, seperti departemen pemerintah, atau lembaga-lembaga politik, seperti partai-partai politik, lembaga-lembaga perwakilan, atau lembaga-lembaga peradilan, tetapi juga lembaga-lembaga non pemerintah atau dalam istilah populer dikenal sebagai *civil society*, dan di Indonesia dikenal sebagai ormas (non politik) dan LSM. Karena *governance* menunjukkan proses interaksi antara berbagai lembaga tersebut dalam penyelenggaraan urusan-urusan negara, maka *good governance* tentunya dimaksudkan agar proses tersebut berjalan dengan baik, dalam arti masukan (*input*)-nya, prosesnya, maupun hasil (*input*)-nya.<sup>2</sup>

Dari pengertian Bank Dunia kita dapat menggunakan kondisi yang normatif yang menunjukkan karakteristik *good governance* sebagai berikut: 1). layanan publik yang efisien; 2). sistem yudisial yang bebas; 3). penghormatan atas hukum dan hak azasi manusia disemua tingkat pemerintahan, dan penegakkannya; 4). akuntabilitas penggunaan dana-dana politik; 5). sistem pengawasan (*auditor*) publik yang independen; 6). pertanggungjawaban terhadap lembaga perwakilan

---

<sup>1</sup> Pengertian *Good Governance* diatas meminjam pemikiran Weller, dalam Davis *et. al*, 2000, dalam Ginandjar Kartasasmita, makalah *Good Governance* dan Pembaharuan Birokrasi, disampaikan Pada Silaknas CMI Jakarta, 26 Desember 2001

<sup>2</sup> Proses interaksi antar lembaga pemerintah dan non pemerintah inilah yang kemudian di yakini sebagai konsepsi *Governance* oleh Heeks, 2000



yang dipilih oleh rakyat. 7). struktur kelembagaan yang pluralistik; 8). pers yang bebas. Pada 2004 *Asian Development Bank* dan Kemitraan untuk Reformasi Tata Pemerintahan di Indonesia (*Partnership for Governance Reform in Indonesia*) menerbitkan Laporan Tata Pemerintahan Negara Indonesia. Laporan tersebut menyimpulkan bahwa tiga tujuan reformasi tata pemerintahan yang ditempuh oleh Pemerintah Indonesia yakni, penataan struktur pemerintahan negara, desentralisasi pemerintahan, dan reformasi keuangan negara, telah berjalan cukup lancar tetapi belum berhasil seperti diharapkan.<sup>3</sup>

## 2. TELAHAH PUSTAKAN DAN PEMBAHASAN

### 2.1. Birokrasi di Indonesia

Studi mengenai birokrasi dan perkembangannya telah cukup tua umurnya, sejak berakhirnya Perang Dunia II dan lahirnya negara-negara baru yang melepaskan diri dari belenggu penjajahan. Berbagai literatur telah menganalisis sistem administrasi di negara-negara berkembang, dengan menggunakan birokrasi sebagai unit analisisnya. Misalnya, studi awal mengenai birokrasi dalam tahap pertumbuhannya, kira-kira sebagai *counterpart* teori Rostow di bidang ekonomi, diberikan oleh Riggs hampir setengah abad yang lalu (1964). Ia menganalisis taraf-taraf perkembangan birokrasi dari tingkat terbelakang sampai yang paling maju dengan faktor-faktor determinan-nya.<sup>4</sup>

Birokrasi akan tergantung pada bagaimana sistem birokrasi tersebut bekerja disamping itu peran kepemimpinan menjadi indikator utama selain sistem

---

<sup>3</sup> Dalam makalah Prof. Dr. Sofian Effendi, "Membangun Budaya Birokrasi Untuk Good Governance" disampaikan pada Lokakarya Nasional Reformasi Birokrasi, diselenggarakan Kantor Menteri Negara PAN, 22 September 2005

<sup>4</sup> *Ibid*, Ginandjar Kartasmita, makalah *Good Governance* dan Pembaharuan Birokrasi

dalam menghadirkan birokrasi yang di idamkan. Dengan demikian kepemimpinan pada jabatan publik akan berkaitan pula dengan sistem pemilihannya.

Demokrasi merupakan sebuah konsep yang meyakini akan persamaan hak berikut hak akan kebebasan bagi Individu-Individu yang berada didalam sistem demokrasi tersebut untuk dapat menunjukkan ekspresinya terhadap segala sesuatunya yang menyangkut dan berpengaruh bagi kehidupannya didalam sistem tersebut, Hal yang juga berhubungan dengan konsep demokrasi adalah salah satunya berjalannya regenerasi kepemimpinan pada jabatan politik dan hal tersebut bagi “Robert Dhal” haruslah terbuka bagi siapa saja (Individu) untuk dapat berkompetisi guna mendapatkan jabatan politik tersebut. Mekanisme yang dipahami bagi demokrasi dalam melakukan regenerasi terhadap jabatan politik tersebut dikenal dengan Istilah Pemilu (Pemilihan Umum) setidaknya Istilah ini telah menjadi trend diberbagai Negara dibelahan dunia.

Dari berbagai literature terdapat Banyak varian tentang defenisi dari pemilu, bagi “ R.William Liddle” dalam sistem pemerintahan demokrasi, pemilu sering dianggap sebagai penghubung antara prinsip kedaulatan rakyat dan praktek pemerintahan oleh sejumlah elite politik. Setiap warga Negara yang telah dianggap dewasa dan memenuhi persyaratan menurut undang-undang, dapat memilih wakil-wakil mereka di parlemen, termasuk para pemimpin pemerintahan. Kepastian bahwa hasil pemilihan itu mencerminkan khendak khendak rakyat diberikan oleh seperangkat jaminan yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilihan umum.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> F.S, Swantoro, Kampanye dan Profil PEMILU 1997, dalam Analisis CSIS, Pemilu Mengebiri Demokrasi ? Jakarta, Edisi Maret-April 1997, Hal. 181.

"Aurel Croissant dkk" mendefinisikan pemilu sebagai kondisi yang diperlukan bagi demokrasi. Tetapi pemilu saja tidak menjamin demokrasi, karena demokrasi memerlukan lebih dari sekedar pemilu. Namun, demokrasi perwakilan sangat tergantung pada pemilu. Pemilu bukan hanya seharusnya mencerminkan khendak rakyat dan mengintegrasikan warga Negara ke dalam proses politik saja, melainkan juga melegitimasi dan mengontrol kekuasaan pemerintahan. Sarana penting untuk mencapai sasaran-sasaran ini ialah sistem pemilu.<sup>6</sup> Menurut "Manuel Kaisiepo" pemilihan umum telah menjadi tradisi penting hampir-hampir disakralkan dalam berbagai system politik didunia. Lebih lanjut dikatakannya dalam berbagai sistem politik didunia. Lebih lanjut dikatakannya pemilihan umum penting karena berfungsi memberi legitimasi atas kekuasaan yang ada dan bagi rezim baru, dukungan dan legitimasi atas kekuasaan yang ada dan bagi rezim baru, dukungan dan legitimasi inilah yang dicari. Pemilihan Umum yang berfungsi mempertahankan status quo bagi rezim yang ingin terus bercokol dan bila pemilihan umum dilaksanakan dalam konteks ini maka legitimasi dan status quo inilah yang dipertaruhkan. Bukan soal demokrasi yang abstrak dan kabur ukuran-ukurannya itu.<sup>7</sup>

Pemilihan Umum bagi Negara Indonesia tidak hanya diterapkan untuk memilih jabatan politik seperti Presiden dan Wakilnya, Jabatan Legislatif, Gubernur Propinsi dan Bupati atau walikota juga memakai Istilah yang

---

<sup>6</sup> Pemilu merupakan prinsip penentu suatu demokrasi. Pemilu merupakan criteria kunci untuk memastikan ambang batas tentang memisahkan otokrasi (kebebasan individu kurang dijamin) dan demokrasi. Lihat Aurel Croissant, Gabriele Bruns, Marei John (Eds), Politik Pemilu di Asia Tenggara dan Asia Timur, Friedrich Ebert Stiftung, Jakarta, 2003, Hal 2-3.

<sup>7</sup> Lahirnya pemilihan umum yang pertama di Inggris agar para anggota House of Common dapat tetap menduduki jabatannya melalui kampanye yang diselenggarakan oleh panitia yang kemudian menjadi partai politik. Lihat Bintan R. Saragih, 1988, Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia, Gaya Media Pratama, Jakarta, Hal. 167-168

sama yaitu Pemilu (Pemilihan Umum) beberapa perbedaannya hanya terletak pada tingkat jabatan politik didalam struktur sistem pemerintahan serta lokasi ataupun wilayah daerahnya untuk struktur sistem pemerintahan di daerah.

Pemilihan umum kepala daerah yang bersifat langsung adalah sebuah pemilihan umum yang bergulir pada skala daerah untuk memilih dan dipilih pada jabatan Gubernur ditingkat Propinsi serta jabatan bupati di tiap kabupaten dan jabatan walikota ditiap-tiap kotamadya, tiap tiap daerah propinsi memiliki agenda tersendiri dalam persolan waktu untuk melaksanakan pemilihan tersebut yang disesuaikan dengan kondisi di tiap-tiap daerah propinsi di Indonesia. Pemilihan umum kepala daerah yang bersifat langsung telah diatur dalam Undang-undang No. 32/ 2004 yang berisikan tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 56 jo, Pasal 119<sup>8</sup> dan Peraturan Pemerintah No. 6/ 2005 tentang tata cara Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah serta Wakil Kepala Daerah.

Secara ekplisit ketentuan tentang pemilihan umum kepala daerah yang bersifat langsung tercermin dalam cara pemilihan dan asas-asas yang digunakan dalam penyelenggaraanya. Sementara bagi propinsi Sumatera Utara, baru pertama kalinya akan menggelar pemilihan langsung bagi posisi jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Propinsi. Ini merupakan sejarah yang akan membuka harapan bagi rakyat si Propinsi Sumatera Utara untuk berpartisipasi aktif, setidaknya dalam menentukan pemimpin (Gubernur dan Wakil Gubernur Propinsi) yang dianggap layak untuk memimpin Propinsi Sumatera Utara periode 2008-2013.

---

<sup>8</sup> Undang-Undang No. 32/ 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan hasil revisi dari Undang-undang No. 22/ 1999, yang secara final diputuskan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Rapat Paripurna DPR tanggal 29 September 2004.

Pilihan terhadap sistem pemilihan langsung merupakan koreksi atas pemilihan kepala daerah dimasa terdahulu, dimana pada masa tersebut menggunakan sistem perwakilan oleh DPRD, sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang No. 22/ 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 151/ 2000 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Digunakannya sistem pemilihan langsung menunjukkan perkembangan penataan format demokrasi daerah yang berkembang dalam kerangka liberalisasi politik. Liberalisasi politik digelar pada masa Presiden BJ Habibie sebagai respon atas tuntutan perubahan system dan format politik menyusul kejatuhan Presiden Suharto. Dengan Demikian, Sistem Pemilihan yang bersifat langsung adalah hasil pergulatan panjang untuk menemukan format demokrasi daerah.

Tentu saja, dipilihnya sistem pilkada langsung mendatangkan optimisme tersendiri. Pilkada langsung dinilai sebagai perwujudan pengembalian “hak-hak dasar” masyarakat di daerah dengan memberikan kewenangan yang utuh dalam rangka rekrutmen pimpinan daerah sehingga mendinamisir kehidupan demokrasi ditingkat lokal. Keberhasilan Pemilu kepala daerah langsung untuk melahirkan kepemimpinan daerah yang demokratis, sesuai kehendak dan tuntutan rakyat sangat bergantung pada kritisme dan rasionalitas rakyat sendiri. Pada titik itulah, pesimisme terhadap pilkada langsung menemukan relevansinya.

Keputusan politik untuk daerah selalu hadir dalam suasana tarik-menarik antara berbagai kepentingan, seperti elite dan publik, pusat dan daerah, partai dan non partai, dan sebagainya. Implementasi pemilu kepala daerah langsung juga tak lepas dari persoalannya tersebut. Artinya antara harapan dan kenyataan memiliki



jarak. Problem utamanya adalah bagaimana menemukan titik optimal? Keputusan politik di daerah juga dipengaruhi perubahan politik nasional dan bahkan perubahan hukum ketatanegaraan. Perubahan peta politik yang terjadi dalam pemilu legislative serta pemilu presiden dan wakil presiden tahun 2004, dan arah perubahan hukum ketatanegaraan, juga mempengaruhi proses demokrasi di daerah.<sup>9</sup>

Defenisi dari demokrasi memiliki banyak varian yang berbeda dari satu pakar dengan pakar lainnya bahkan dapat dikatakan konsep demokrasi merupakan konsep yang amat fleksibel sehingga tampak dapat ditarik-tarik sebagaimana seorang individu menginterpretasikan demokrasi tersebut sesuai apa yang di yakini. Scumpeter<sup>10</sup> menjelaskan bahwa sebuah sistem politik disebut demokratis sejauh para pengambil keputusan kolektifnya yang paling kuat dipilih melalui pemilu periodik, dimana hampir semua orang dewasa berhak memilih. Dalam hal ini demokrasi mencakup dua dimensi, yaitu Persaingan dan partisipasi. Dikesempatan lain C.F. Strong<sup>11</sup> menegaskan demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dalam mana mayoritas anggota dewan dari masyarakat politik ikut serta atas dasar sistem perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggung-jawabkan tindakan-tindakan kepada mayoritas itu.

Demokrasi yang dianut di Indonesia adalah demokrasi berdasarkan Pancasila, mengenai sifat-sifat dan ciri-cirinya terdapat pelbagai tafsiran serta

---

<sup>9</sup> Joko J. Prihatmoko, 2005, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung; Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*. Pustaka Pelajar : Yogyakarta, Hal. 1-3

<sup>10</sup> Samuel P. Huntington, 1996, *Prospek Demokrasi*, dalam Roy. C. Macridis dan Bernard. E dan Brown, (Eds), *Perbandingan Politik*, Jakarta : Erlangga, hlm. 77-78.

<sup>11</sup> Lihat Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, hlm. 174. Pemilu periodik dan hak memilih bagi orang dewasa merupakan sebuah keharusan dimana sebuah sistem tepat untuk dikatakan demokratis, hal ini akan menghindari terjadinya monopoli kekuasaan yang identik dengan sistem otoriter.

pandangan sehingga dapat dikatakan demokrasi Pancasila masih dalam taraf perkembangan. Tetapi hal yang tidak dapat disangkal ialah bahwa beberapa nilai pokok dari demokrasi konstitusional cukup jelas terlihat di dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang belum di amandemen. Selain itu Undang-Undang Dasar 1945 menyebut secara eksplisit dua prinsip yang menjiwai naskah itu, dan yang dicantumkan dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 mengenai sistem Pemerintahan Negara yaitu : Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum, berarti tidak berdasarkan kekuasaan belaka dan Pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi yang artinya tidak bersifat absolutisme.<sup>12</sup>

Berdasarkan istilah berdasarkan hukum dan sistem konstitusi, maka jelaslah bahwa demokrasi yang menjadi dasar dari Undang-Undang Dasar 1945 yang belum di amandemen ialah demokrasi konstitusional. Disamping itu corak khas demokrasi Indonesia, yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, dimuat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>13</sup>

Ciri khas demokrasi *konstitusional* ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi.<sup>14</sup> Melalui kepiawaian pemerintahan dimasa orde baru semua lembaga milik negara melakukan fungsinya secara pasif yakni mengikuti segala perintah ataupun petunjuk dari pemerintah tanpa adanya sikap-sikap kritis antar lembaga, tidak terkecuali lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

---

<sup>12</sup> Miriam Budiardjo, *op.cit*, hlm. 106.

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm. 106.

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm. 107

Dengan alasan menjaga ketertiban dan stabilitas nasional kemudian kebebasan berekspresi dibatasi, hak-hak sosial politik dikendalikan oleh pemerintah bersama kekuatan militer. Sehingga bisa dikatakan masa orde baru merupakan masa-masa dimana kebebasan yang termuat dalam prinsip demokrasi sirna terpasung secara sistemik. Atas fenomena *otoritarian* ini maka kemudian ditahun 1998 terjadi gelombang kekuatan rakyat Indonesia mengatasnamakan “gerakan reformasi” melakukan intrupsi dengan turun kejalan untuk meminta Suharto turun dari jabatannya sebagai Presiden Republik Indonesia. Akhirnya Suharto mengundurkan diri dari jabatannya dan digantikan oleh wakilnya yaitu BJ. Habibie.

Menguatnya arus demokrasi di Indonesia pasca jatuhnya rejim orde baru oleh gerakan reformasi, berimplikasi pada mulainya restorasi berbagai aspek kehidupan bernegara, dimulai dari perbaikan atas pelebagaan politik hingga pada pengakuan dan penghormatan negara atas hak-hak Individu. Pengakuan dan penghormatan atas hak sosial, politik, hukum dan ekonomi secara individu dan kelompok merupakan indikator penting bagi munculnya proses demokratisasi di Indonesia. Selain itu juga pemilihan umum merupakan salah satu indikator penting bagi tegaknya suatu konsep demokrasi pada suatu negara, mekanisme pemilihan umum yang dilakukan secara periodik untuk memilih pemimpin pada jabatan publik haruslah dapat diakses seluas-luasnya bagi siapa saja untuk dapat bersaing didalamnya.

Pemimpin baru pada jabatan publik semestinya mampu meralisasikan harapan-harapan baru bagi orang yang dipimpin, sehingga tampak jelas kemajuan-kemajuan yang dicapai dari masa-masa sebelumnya. Jika sistem *otoritarian* yang

telah ditinggalkan pada masa lalu kemudian muncul kembali maka akan menciptakan sikap depresi dilingkungan orang yang dipimpin.

Bagi Huntington,<sup>15</sup> transisi dari sistem otoritarian ke sistem demokrasi mengharuskan pemerintah merespon keinginan dari masyarakat untuk mencegah maraknya virus kekecewaan yang menjalar dihati sanubari rakyat, bila pemerintah tidak merespon secara holistik keinginan masyarakat tersebut, akibatnya rakyat mengalami depresi (pascaotoriter) dalam bentuk meningkatnya *apatisme*, *skeptisme*, *pesimisme*, *eskapisme*, *sinisme*, ataupun *anarkisme* dan *radikalisme*. "Depresi pascaotoriter" lazim terjadi berkaitan dengan ketidak pastian fase transisi yang menimbulkan suasana penting.

Selain pandangan Huntington mengenai pentingnya memperhatikan perubahan dimensi hubungan antar negara dengan rakyat dimasa otoritarian ke demokratisasi diatas, maka pandangan yang senada juga dijelaskan oleh Clifford Geertz<sup>16</sup> bahwa ditengah depresi pascaotoriter rakyat merasa reformasi dan transisi demokrasi telah membuat bangsa dan negara kedalam "*state manque*" yakni keadaan negara yang tidak kunjung menemukan bentuk politik yang cocok dan sesuai dengan watak rakyatnya, dan terjungkal dari satu eksperimen kekuasaan yang satu ke yang lain, ketika aspirasi politik tidak kunjung terpenuhi.

---

<sup>15</sup> Sebagai contoh Huntington dan Guilermo O' Donnel dkk, sepuluh tahun setelah jatuhnya kediktatoran Marcello Cactano di protugal pada 1974 harapan dan semangat kreatif awal kemudian perlahan hilang. Suasana politik segera berubah menjadi apatisme, pesimisme, skeptisme, sinisme, dan kekecewaan. Lihat Herdi Sahrasad, *Depresi Pasca Otoriter Era SBY-Kala*, Koran Tempo, 21 Juli 2005, hlm. A15.

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm. A15. Kondisi perubahan dari satu sistem ke sistem lainnya secara normatif merupakan metode yang perlu di tempuh guna dapat menemukan kebaikan bersama, akan tetapi hal yang jauh lebih penting adalah ketika sistem yang baru ternyata belum dapat memberikan kebaikan bersama maka ini juga akan menjadi masalah yang serius dimana kepercayaan warga akan kembali terkikis sedikit demi sedikit hingga kedalam bentuk sikap apatis dan pesimistis. Kondisi seperti ini direalisasikan dengan ketidakmampuan sistem untuk dapat menerima ataupun mengelola aspirasi warga di gedung parlemen (DPR), ironinya adalah ketika warga menyampaikan aspirasi di gedung DPR tidak jarang aspirasi tersebut akan hilang tergantikan dengan isu bentrokan warga dengan pihak keamanan (polisi) di gedung DPR.

Kartasasmita<sup>17</sup> menyampaikan ada lima ciri yang indikasinya ditemukan secara umum di negara berkembang. *Pertama*, pola dasar (*basic pattern*) birokrasi bersifat jiplakan (*imitative*) dari pada asli (*indigeneous*). Negara-negara berkembang baik negara yang pernah dijajah bangsa barat maupun tidak, cenderung meniru sistem administrasi barat. Negara yang pernah dijajah pada umumnya mengikuti pola negara yang menjajahnya. Kingsley seperti dikutip oleh Heady<sup>18</sup> menyatakan bahwa di negara bekas jajahan, pengorganisasian jawatan-jawatan, perilaku birokrat, bahkan penampilannya mengikuti karakteristik penjajahnya, dan merupakan kelanjutan dari administrasi kolonial. Tetapi administrasi kolonial itu sendiri diterapkan hanya di daerah jajahan dan tidak di negara asalnya sendiri. Sehingga, berbeda dengan administrasi di negara penjajahnya, administrasi kolonial bersifat elitis, represif, menjauh (*aloof*) atau jauh dari masyarakat dan lingkungannya serta paternalistik. Pola administrasi kolonial ini diwarisi oleh administrasi di negara-negara yang baru merdeka bahkan sampai sekarang masih menjadi ciri birokrasi di banyak negara berkembang.

*Kedua*, birokrasi di negara berkembang kekurangan (*deficient*) sumberdaya manusia terampil. Kekurangan ini bukan dalam arti jumlah tetapi kualitas. Dalam jumlah justru sebaliknya, birokrasi di negara berkembang mengerjakan orang lebih dari yang diperlukan (*overstaffed*). Yang justru kurang adalah administrator yang terlatih, dengan kapasitas manajemen (*management capacity*), keterampilan-keterampilan pembangunan (*development skills*) dan penguasaan teknis (*technical competence*) yang memadai. Pada umumnya

---

<sup>17</sup> Kartasasmita, *Ibid*, makalah *Good Governance* dan Pembaharuan Birokrasi

<sup>18</sup> Ferrel Heady, *Public Administration, A Comparative Perspective*. 5th, ed. New York: Marcel Dekker, 1995

keadaan ini mencerminkan kondisi atau taraf pendidikan suatu negara. Namun, tidak selalu berarti terkait dengan kurangnya fasilitas pendidikan atau orang-orang berijazah. Heady menunjukkan kasus India dan Mesir, yang memiliki banyak tenaga berpendidikan tinggi, tapi birokrasinya tidak banyak lebih baik dibanding negara berkembang lainnya.

*Ketiga*, birokrasi lebih berorientasi kepada hal-hal lain daripada mengarah kepada yang benar-benar menghasilkan (*production directed*). Dengan kata lain birokrat lebih berusaha mewujudkan tujuan pribadinya dibanding pencapaian sasaran-sasaran program. Riggs (1964), menyatakannya sebagai preferensi birokrat atas kemanfaatan pribadi (*personal expediency*) ketimbang kepentingan masyarakat (*public principled interest*). Dari sifat seperti ini lahir nepotisme, penyalahgunaan kewenangan, korupsi, dan berbagai penyakit birokrasi yang menyebabkan aparat birokrasi di negara berkembang pada umumnya memiliki kredibilitas yang rendah. Di banyak negara berkembang, korupsi telah merajalela sedemikian rupa sehingga menjadi fenomena yang sangat prevalen dan diterima sebagai sesuatu yang wajar, atau menurut istilah Heady *sanctioned by social mores* dan *semi institutionalized*.

*Keempat*, adanya kesenjangan yang lebar antara apa yang dinyatakan atau yang hendak ditampilkan dengan kenyataan (*discrepancy between form and reality*). Riggs<sup>19</sup> menyebutkan fenomena umum ini sebagai formalisme, yaitu gejala yang lebih berpegang kepada simbol-simbol dan ekspresi-ekspresi formal dibanding yang sesungguhnya terjadi. Hal ini tercermin dalam penetapan perundang-undangan yang tidak mungkin dilaksanakan, peraturan-peraturan yang

---

<sup>19</sup> Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*, Boston: Houghton Mifflin Company, 1964

dilanggar sendiri oleh yang menetapkan, memusatkan kekuasaan meskipun resminya ada desentralisasi dan pendelegasian kewenangan, melaporkan hal yang baik-baik dan tidak menyetengahkan keadaan yang tidak baik atau masalah yang sesungguhnya dihadapi. Bahkan tidak jarang memalsukan atau memanipulasi data untuk memberi gambaran yang menguntungkan.

*Kelima*, birokrasi di negara berkembang acapkali bersifat “otonom”, artinya bebas dari proses politik dan pengawasan masyarakat. Ciri ini merupakan warisan administrasi kolonial yang memerintah secara absolut, atau sikap feodal dalam jaman kolonial yang terus hidup dan berlanjut setelah merdeka. Di banyak negara berkembang, pada awalnya orang yang paling terpelajar atau elite bangsa yang bersangkutan memang berkumpul di birokrasi, sehingga kelompok di luar itu sulit dapat menandingi birokrasi dalam pengetahuan mengenai pemerintahan.<sup>20</sup>

## 2.2. Reformasi Birokrasi

Menurut Roy C. Macridis dan Bernhard E. Brown<sup>21</sup>, bahwa secara tradisional “birokrasi” dipandang sebagai alat untuk memaksakan dan menegakkan hukum. Pandangan lainnya mengenai definisi birokrasi dikemukakan oleh Karl Heinrich Marx, ia menyatakan birokrasi adalah negara atau pemerintah itu sendiri. Birokrasi merupakan instrument yang dipergunakan

---

<sup>20</sup> Kartasasmita, *Ibid*, makalah *Good Governance dan Pembaharuan Birokrasi*, selanjutnya dalam makalah itu Kartasasmita menjelaskan lagi terhadap analisis dari Heady ini dapat ditambahkan beberapa pengamatan antara lain dari, Wallis (1989): *Pertama*, di banyak negara berkembang, birokrasi sangat dan makin bertambah birokratik. Departemen-departemen, badan-badan, dan lembaga-lembaga birokrasi berkembang terus. *Kedua*, unsur-unsur non birokrasi sangat berpengaruh terhadap birokrasi. Misalnya hubungan keluarga dan hubungan-hubungan primordial lain, seperti suku dan agama, dan keterkaitan politik (*political connection*) mempengaruhi birokrasi, yang sangat bertentangan dengan azas birokrasi yang baik (misalnya menurut kriteria Weber).

<sup>21</sup> Ia menekankan legalitas ketimbang persamaan penerapan hukum ketimbang inovasi, kesinambungan ketimbang perubahan. Lihat dalam Roy C. Macridis dan Bernard E. Brown (Eds), h. 306



oleh kelas yang dominan untuk melaksanakan kekuasaan dominasinya atas kelas-kelas sosial lainnya.<sup>22</sup>

Pola birokrasi yang cenderung sentralistik, dan kurang peka terhadap perkembangan ekonomi, sosial dan politik masyarakat harus ditinggalkan, dan diarahkan seiring dengan tuntutan masyarakat. Harus diciptakan Birokrasi yang terbuka, profesional dan akuntabel. Birokrasi yang dapat memicu pemberdayaan masyarakat, dan mengutamakan pelayanan kepada masyarakat tanpa diskriminasi. Birokrasi demikian dapat terwujud apabila terbentuk suatu sistem di mana terjadi mekanisme Birokrasi yang efisien dan efektif dengan menjaga sinergi yang konstruktif di antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat. Saat ini posisi, wewenang dan peranan Birokrasi masih sangat kuat, baik dalam mobilisasi sumber daya pembangunan, perencanaan, maupun pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan yang masih terkesan sentralistik.

Di samping itu, kepekaan Birokrasi untuk mengantisipasi tuntutan perkembangan masyarakat mengenai perkembangan ekonomi, sosial dan politik sangat kurang sehingga kedudukan birokrasi yang seharusnya sebagai pelayan masyarakat cenderung bersifat *vertical top down* daripada *horizontal partisipative*. Birokrasi masih belum efisien, yang antara lain ditandai dengan adanya tumpang tindih kegiatan antar instansi dan masih banyak fungsi-fungsi yang sudah seharusnya dapat diserahkan kepada masyarakat masih ditangani pemerintah. Dengan makin besarnya peran yang dijalankan oleh masyarakat,

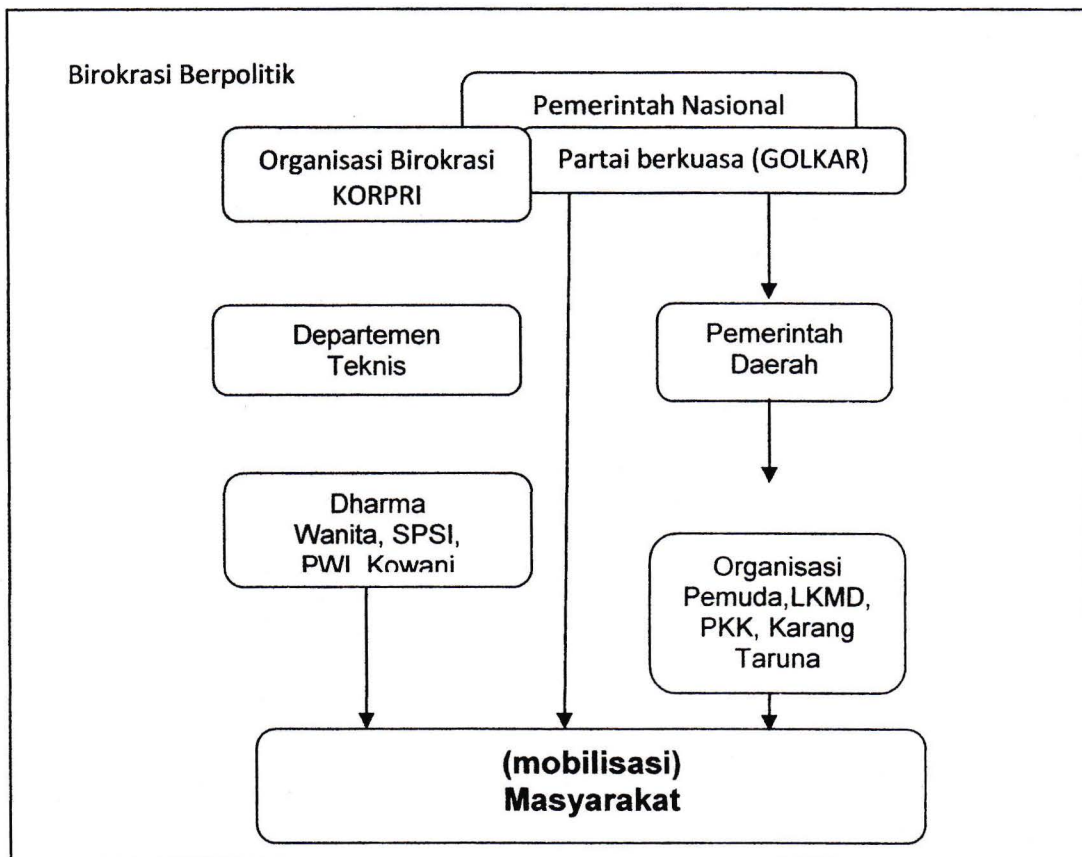
---

<sup>22</sup> Marx dalam Mifta Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, PT.RajaGrafindo, Jakarta, 2003, h. 23. Dengan kata lain, birokrasi memihak kepada kelas partikular yang mendominasi tersebut. Berdasarkan konsep pemikiran seperti itu maka birokrasi itu sendiri pada tingkatan tertentu mempunyai hubungan yang sangat erat dengan kelas yang dominan dan pada pemerintah. Birokrasi dalam konsep Marx menunjukkan bahwa keberadaan birokrasi pemerintah memihak pada kekuatan politik yang memerintah,



maka seharusnya peran Birokrasi lebih cenderung sebagai agen pembaharuan, pelayanan dan pemberdayaan masyarakat. Oleh karena itu, fungsi pengaturan dan pengendalian yang dilakukan oleh negara adalah perumusan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang berfungsi sebagai motivator dan fasilitator guna tercapainya swakarsa dan swadaya masyarakat termasuk dunia usaha.<sup>23</sup>

**Gambar : 2.2.1**  
**Model Reformasi Birokrasi Indonesia ; Birokrasi Berpolitik**



Sumber: Bagan ini disusun oleh Syafuan Rozi, 2000.

<sup>23</sup> Peran lain yang seharusnya dijalankan oleh birokrasi adalah sebagai *consensus building*, yaitu membangun pemufakatan antara negara, sektor swasta dan masyarakat. Peran ini harus dijalankan oleh birokrasi mengingat fungsinya sebagai agen pembaharuan dan fasilitator. Sebagai agen perubahan, birokrasi harus mengambil inisiatif dan memelopori suatu kebijakan atau tindakan. Sedangkan sebagai fasilitator, Birokrasi harus dapat memfasilitasi kepentingan-kepentingan yang muncul dari masyarakat, sektor swasta maupun kepentingan negara. Selain itu, pemisahan peran yang melekat pada aparatur pemerintah menjadi suatu keharusan. Aparatur pemerintah adalah pelayan publik yang harus melayani masyarakat apapun latar belakangnya. Perbedaan ideologi maupun pilihan politik tidak boleh menghalangi perannya sebagai pelayan masyarakat. Dalam artikel Erry Riana Hardjapamekas, *Reformasi Birokrasi: Tantangan dan Peluang*. Ketua Dewan Pengurus Transparency International Indonesia

Ciri-ciri:

- Dibentuknya wadah tunggal organisasi yaitu KORPRI.
- Bureaucratic Polity/Korporatisme Negara.
- Monoloyalitas Birokrasi/PNS saat Pemilu terhadap Partai politik Pemerintah.
- Masyarakat termobilisasi & terkooptasi, demokrasi terpasung

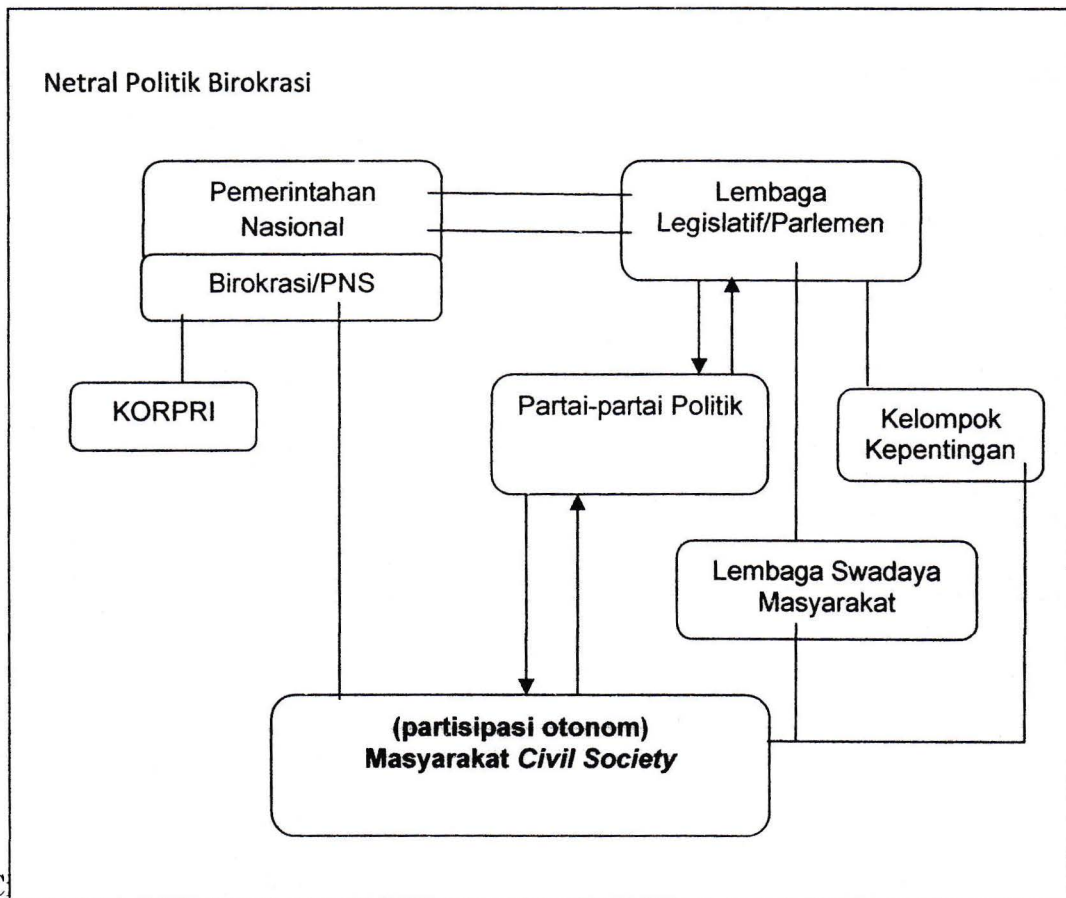
Keterangan :

→ Jalur pengaruh kekuasaan kooptasi politik.

— Jalur persuasi dan koordinasi sosial.

Keterangan: Bagan ini disusun oleh Syafuan Rozi, 2000.

**Gambar : 2.2.2**  
**Model Reformasi Birokrasi Indonesia ; Netralitas Politik Birokrasi**



- KORPRI dinyatakan independen dari Partai Politik
- Birokrasi tidak berafiliasi Politik, berjarak dg. Partai Politik.
- Bersikap Non Diskriminatif terhadap WN & partai politik
- Peran LSM dan Kelompok Kepentingan lebih leluasa
- Masyarakat berpartisipasi secara otonom membangun Civil Society (ada Demokrasi, HAM dan keadilan sosial).

**Keterangan :**

————→ Jalur pengaruh kekuasaan kooptasi politik.

———— Jalur persuasi dan koordinasi sosial.

Keterangan: Bagan ini disusun oleh Syafuan Rozi, 2000.

Blau dan Meyer<sup>24</sup> meyakini bahwa kecenderungan *birokrasi* dan *birokratisasi* pada masyarakat modern benar-benar dipandang memprihatinkan, sehingga digambarkan adanya ramalan mengenai makin menggejalanya dan berkembangnya praktek-praktek birokrasi yang paling rasionalpun, tidak bisa lagi dianggap sebagai kabar menggembirakan, melainkan justru merupakan pertanda malapetaka dan bencana baru yang menakutkan. Siagian<sup>25</sup>, mengakui adanya *patologi birokrasi*. Hal itu dicirikan oleh kecenderungan patologi karena persepsi, perilaku dan gaya manajerial, masalah pengetahuan dan ketrampilan, tindakan melanggar hukum, keperilakuan, dan adanya situasi internal. Demikian juga

<sup>24</sup> Blau, Peter.M dan Meyer, Marshall.W, 2000, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Jakarta, Prestasi Pustakaraya, h. 3

<sup>25</sup> Siagian, SP, 1994, *Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi Dan Terapinya*, Jakarta, Ghalia Indonesia. Dalam makalah Agus Suryono, "Pentingnya Manajemen Birokrasi Profesional Untuk Mengatasi Kemunduran Birokrasi Dalam Pelayanan Publik", FIA Unibraw

Kartasasmita<sup>26</sup> menyebutkan, bahwa birokrasi memiliki kecenderungan mengutamakan kepentingan sendiri (*self serving*), mempertahankan *statusquo* dan *resisten* terhadap perubahan, dan memusatkan kekuasaan. Hal inilah yang kemudian memunculkan kesan bahwa birokrasi cenderung lebih mementingkan prosedur daripada substansi, lamban dan menghambat kemajuan. Benarkah demikian ?

Menurut Islamy<sup>27</sup>, birokrasi di kebanyakan negara berkembang termasuk Indonesia cenderung bersifat *patrimonialistik* : tidak efisien, tidak efektif (*over consuming and under producing*), tidak obyektif, menjadi pemaarah ketika berhadapan dengan kontrol dan kritik, tidak mengabdikan kepada kepentingan umum, tidak lagi menjadi alat rakyat tetapi telah menjadi instrumen penguasa dan sering tampil sebagai penguasa yang sangat *otoritatif* dan *represif*. Sebagaimana dijelaskan dalam hasil penelitian Santoso<sup>28</sup>, bahwa birokrasi di Indonesia ada kecenderungan berkembang kearah "*parkinsonian*", dimana 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.

Disamping itu, terdapat pula kecenderungan terjadinya birokrasi "*orwellian*" yakni proses pertumbuhan kekuasaan birokrasi atas masyarakat, sehingga kehidupan masyarakat menjadi dikendalikan oleh birokrasi. Akibatnya,

---

<sup>26</sup> Kartasasmita, Ginanjar, 1995, *Pembangunan Menuju Bangsa Yang Maju Dan Mandiri*, Pidato Ilmiah penerimaan gelar Dr.HC dalam Ilmu Administrasi Pembangunan dari Universitas Gajah Mada, 15 April 1995

<sup>27</sup> Islamy, Muh.Irfan, 1998, *Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara*, Malang, Fakultas Ilmu Administrasi-Universitas Brawijaya. h.7

<sup>28</sup> Santoso, Priyo Budi, 1993, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru, Perspektif Kultural dan Struktural*, Jakarta, Raja Grafindo Persada. Dalam makalah Agus Suryono, "*Pentingnya Manajemen Birokrasi Profesional Untuk Mengatasi Kemunduran Birokrasi Dalam Pelayanan Publik*", FIA Unibraw

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 kewenangankewenangan barunya secara optimal.

Meskipun sudah menjadi gejala yang sangat umum, ternyata pada setiap konteks sistem budaya masyarakat, secara empirik birokrasi dan birokratisasi terlihat dalam pola perilaku yang beragam. Gejala demikian menunjukkan bahwa birokrasi dan birokratisasi tidak pernah tampil dalam bentuk idealnya. Beberapa alasan, mengapa bentuk ideal birokrasi tidak nampak dalam praktek kerjanya antara lain: *Pertama*, manusia birokrasi tidak selalu berada (*exist*) hanya untuk organisasi. *Kedua*, birokrasi sendiri tidak kebal terhadap perubahan sosial. *Ketiga*, birokrasi dirancang untuk semua orang. *Keempat*, dalam kehidupan keseharian manusia birokrasi berbeda-beda dalam kecerdasan, kekuatan, pengabdian dan sebagainya, sehingga mereka tidak dapat saling dipertukarkan untuk peran dan fungsinya dalam kinerja organisasi birokrasi.

Ada kecenderungan bahwa beberapa indikator birokrasi lebih berjaya hidup di dunia barat daripada di dunia timur. Hal ini dapat dipahami, karena di dunia barat birokrasi telah berkembang selama beberapa abad. Suatu misal pada abad pertengahan dan seterusnya, perkembangan birokrasi semakin dipacu dan didukung oleh masyarakat industri. Oleh karena *rasionalitas birokrasi* cenderung berhubungan dengan gejala industrialisasi, maka banyak negara yang bercita-cita menjadi masyarakatnya menjadi masyarakat industri dan mengadopsi model birokrasi rasional di dalamnya.

Namun demikian, bagi masyarakat yang sedang berkembang tidak semua kemanfaatan birokrasi rasional dapat dipetik dan dirasakan. Apalagi birokrasi menghadapi krisis kepercayaan dari masyarakat, maka kecaman dan pesimisme semakin muncul karena banyak anggota masyarakat merasakan bahwa berbagai pola tingkah laku yang telah merupakan kebiasaan dalam birokrasi tidak dapat mengikuti dan memenuhi tuntutan pembangunan dan perkembangan masyarakatnya. Sebagai contoh, Islamy<sup>29</sup>, menyebutkan adanya keadaan birokrasi publik di sektor pemerintahan, pendidikan dan kesehatan dan sebagainya berada dalam suatu kondisi yang dikenal dengan istilah *organizational slack* yang ditandai dengan menurunnya kualitas pelayanan yang diberikannya. Masyarakat pengguna pelayanan banyak mengeluhkan akan lambannya penanganan pemerintah atas masalah yang dihadapi dan bahkan mereka telah memberikan semacam *public alarm* agar pemerintah sebagai instansi yang paling berwenang, responsif terhadap semakin menurunnya kualitas pelayanan kepada masyarakat segera mengambil inisiatif yang cepat dan tepat untuk menanggulangnya.

Menurut Islamy<sup>30</sup>, terdapat pelbagai faktor yang menyebabkan birokrasi publik mengalami *organizational slack* yaitu antara lain pendekatan atau orientasi pelayanan yang kaku, visi pelayanan yang sempit, penguasaan terhadap *administrative engineering* yang tidak memadai, dan semakin bertambah gemuknya unit-unit birokrasi publik yang tidak difasilitasi dengan **3P** (personalia, peralatan dan penganggaran) yang cukup dan handal (*viable bureaucratic infrastructure*). Akibatnya, aparat birokrasi publik menjadi lamban dan sering

---

<sup>29</sup> Islamy, Muh.Irfan, 1998, *Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara*, h.7. *Ibid*

<sup>30</sup> *Ibid*, Islamy, Muh.Irfan, 1998, ,h.7.

terjebak ke dalam kegiatan rutin, tidak responsif terhadap aspirasi dan kepentingan publik serta lemah beradaptasi terhadap perubahan yang terjadi di lingkungannya.

Sebagai konsekuensinya, perlu dipertanyakan mengenai posisi aparat pelayanan ketika berhadapan dengan masyarakat atau kliennya. Apakah birokrasi publik itu alat rakyat? Alat penguasa? Ataupun penguasa itu sendiri? Guna merespon kesan buruk birokrasi seperti itu, birokrasi perlu melakukan beberapa perubahan sikap dan perilakunya antara lain : (a) birokrasi harus lebih mengutamakan sifat pendekatan tugas yang diarahkan pada hal pengayoman dan pelayanan masyarakat; dan menghindarkan kesan pendekatan kekuasaan dan kewenangan; (b) birokrasi perlu melakukan penyempurnaan organisasi yang bercirikan organisasi modern, ramping, efektif dan efisien yang mampu membedakan antara tugas-tugas yang perlu ditangani dan yang tidak perlu ditangani (termasuk membagi tugas-tugas yang dapat diserahkan kepada masyarakat); (c) birokrasi harus mampu dan mau melakukan perubahan sistem dan prosedur kerjanya yang lebih berorientasi pada ciri-ciri organisasi modern yakni : pelayanan cepat, tepat, akurat, terbuka dengan tetap mempertahankan kualitas, efisiensi biaya dan ketepatan waktu; (d) birokrasi harus memosisikan diri sebagai fasilitator pelayan publik dari pada sebagai agen pembaharu pembangunan; (e) birokrasi harus mampu dan mau melakukan transformasi diri dari birokrasi yang kinerjanya kaku (*rigid*) menjadi organisasi birokrasi yang strukturnya lebih desentralistis, inovatif, fleksibel dan responsif.

Dari pandangan ini, dapat disimpulkan bahwa organisasi birokrasi yang mampu memberikan pelayanan publik secara efektif dan efisien kepada

masyarakat, salah satunya jika strukturnya lebih terdesentralisasi daripada tersentralisasi. Sebab, dengan struktur yang terdesentralisasi diharapkan akan lebih mudah mengantisipasi kebutuhan dan kepentingan yang diperlukan oleh masyarakat, sehingga dengan cepat birokrasi dapat menyediakan pelayanannya sesuai yang diharapkan masyarakat pelanggannya. Sedangkan dalam konteks persyaratan budaya organisasi birokrasi, perlu dipersiapkan tenaga kerja atau aparat yang benar-benar memiliki kemampuan (*capability*), memiliki loyalitas kepentingan (*competency*), dan memiliki keterkaitan kepentingan (*consistency* atau *coherency*). Oleh karena itu, untuk merealisasikan kriteria ini Pemerintah sudah seharusnya segera menyediakan dan mempersiapkan tenaga kerja birokrasi *professional* yang mampu menguasai teknik-teknik manajemen pemerintahan yang tidak hanya berorientasi pada peraturan (*rule oriented*) tetapi juga pada pencapaian tujuan (*goal oriented*).

### **2.3. Budaya Organisasi Birokrasi ; Kepemimpinan**

Budaya organisasi<sup>31</sup> adalah semua ciri yang menunjukkan kepribadian suatu organisasi: keyakinan bersama, nilai-nilai dan perilaku-perilaku yang dianut oleh semua anggota organisasi. Budaya organisasi adalah tradisi yang sangat sukar diubah. Dalam bukunya “Budaya Korporat dan Keunggulan Korporasi”, Djokosantoso Mulyono mendefinisikan budaya organisasi sebagai “sistim nilai yang diyakini oleh semua anggota organisasi, yang dipelajari, diterapkan dan dikembangkan secara berkesinambungan, berfungsi sebagai sistem perekat, dan

---

<sup>31</sup> Prof. Dr. Sofian Effendi, dalam makalah Membangun Budaya Birokrasi untuk Good Governance, pada Lokakarya Nasional Reformasi Birokrasi Diselenggarakan Kantor Menteri Negara PAN 22 September 2005



dapat dijadikan acuan berperilaku dalam organisasi untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan”.

Budaya organisasi birokrasi dengan pradigma baru “sebagai pelayan masyarakat dan bukan sebagai pelayan atasan” dalam konteks realitas masih ditemukan lemahnya pelayanan birokrasi bagi kepentingan masyarakat. Pada dimensi kepemimpinan perlu menjadi catatan perhatian bagi setiap kali untuk membahas mengenai suksesi reformasi birokrasi, Kepemimpinan menurut Ordway Tead<sup>32</sup> adalah kegiatan mempengaruhi orang-orang agar mereka mau bekerja sama untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Sementara George R. Terry<sup>33</sup>, Kepemimpinan adalah kegiatan mempengaruhi orang-orang agar mereka suka berusaha mencapai tujuan-tujuan kelompok. Defenisi lain dikemukakan oleh K. Hemphill<sup>34</sup>, kepemimpinan menurutnya adalah suatu inisiatif untuk bertidak yang menghasilkan suatu pola yang konsisten dalam rangka mencari jalan pemecahan dari suatu persoalan bersama.

Kimball Young<sup>35</sup> (dalam Kartini Kartono, 1994:50) Kepemimpinan adalah bentuk dominasi didasari kemauan pribadi yang sanggup mendorong atau mengajak orang lain unuk berbuat sesuatu, berdasarkan akseptasi atau penerimaan oleh kelompoknya dan memiliki keahlian khusus yang tepat bagi situasi khusus.

Dari berbagai definisi tersebut, dapat ditarik suatu pengertian bahwa kepemimpinan merupakan kemampuan seseorang untuk mempengaruhi, menggeakkan, dan mengarahkan tingkah laku orang lain atau kelompok untuk mencapai tujuan kelompok dalam situasi tertentu.

---

<sup>32</sup> dalam Kartono, Kartini, (1994), *Pemimpin dan Kepemimpinan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta. H. 49

<sup>33</sup> Kartono, Kartini, h 49. *Ibid*

<sup>34</sup> Dalam Thoha, Miftah, (1996), *Perilaku Organisasi*, PT. Raja Erfindo Persada, Jakarta. h. 227

<sup>35</sup> dalam Kartono, Kartini, (1994), *Pemimpin dan Kepemimpinan*,. h. 50, *Ibid*

Berdasarkan pengertian tersebut diatas unsur-unsur yang ada pada kepemimpinan menurut Hadari Nawawi<sup>36</sup> adalah:

1. Adanya seseorang yang berfungsi memimpin, yang disebut pemimpin.
2. Adanya orang lain yang dipimpin.
3. Adanya kegiatan menggerakkan orang lain, yang dilakukan dengan mempengaruhi dan mengarahkan perasaan, pikiran, dan tingkah lakunya.
4. Adanya tujuan yang hendak dicapai, baik yang dirumuskan secara sistematis maupun bersifat sukarela.
5. Berlangsung berupa proses didalam kelompok atau organisasi, baik besar maupun kecil, dengan banyak maupun sedikit orang yang dipimpin.

Untuk dapat mempengaruhi, menggerakkan, dan mengarahkan orang lain, pemimpin membutuhkan kemampuan dan ketarampilan serta sifat-sifat yang memadai untuk melaksanakan kegiatannya. Sehubungan dengan itu, perlu juga untuk mempertimbangkan sistem yang ada pada kaitannya dalam suatu organisasi. Kecendrungan pemimpin akan mengalami hambatan dalam mengaplikasikan ide-ide ketika pemimpin berada pada organisasi yang memiliki sistem yang lemah. Untuk itu pula, perlu untuk memperbaiki sistem diawal sehingga kepemimpinan akan mampu mengaplikasikan ide-idenya bersamaan sistem yang telah ada.

Untuk mendukung suksesu reformasi, ada ada alternatif yang ditawarkan dalam studi manajemen diantaranya manajemen profesional. Jika dikaitkan dalam birokrasi bisa dikatakan sebagai menciptakan birokrasi yang profesional. Menurut

---

<sup>36</sup> Nawawi, Hadari, (1995), *Kepemimpinan yang Efektif*, Gajah Mada Unisity Press, Yogyakarta. h. 15

Johnson<sup>37</sup> istilah professional dan professionalisasi, *Pertama*, dipergunakan untuk menunjuk pada perubahan besar dalam struktur pekerjaan, dengan jumlah pekerjaan-pekerjaan professional, atau bahkan pekerjaan-pekerjaan halus (*white collar jobs*) yang meningkat secara relative dibandingkan dengan pekerjaan-pekerjaan lainnya, baik sebagai akibat perluasan kelompok pekerjaan yang sudah ada ataupun sebagai akibat munculnya pekerjaan-pekerjaan baru di bidang jasa. *Kedua*, dipergunakan dalam arti yang hampir sama dengan peningkatan jumlah asosiasi pekerjaan yang mengupayakan adanya pengaturan rekrutmen dan praktek dalam bidang pekerjaan tertentu. *Ketiga*, memandang professionalisasi sebagai suatu proses yang jauh lebih rumit yang menunjuk pada suatu pekerjaan dengan sejumlah atribut prinsip-prinsip professional yang merupakan unsur-unsur pokok profesionalisme. *Keempat*, menunjuk pada suatu proses dengan urutan yang tetap, yaitu suatu pekerjaan dengan tahap-tahap perubahan organisatoris yang dapat diramalkan menuju bentuk akhir profesionalisme.

Dengan demikian, manajemen strategi pelayanan publik yang profesional harus lebih berorientasi pada paradigma *goal governance* yang didasarkan pada pendekatan manajemen baru baik secara teoritis maupun praktis. Sekaligus, paradigma *goal governance* ini diharapkan mampu menghilangkan praktek-praktek birokrasi Weberian yang negatif seperti struktur birokrasi yang hierarkhikal yang menghasilkan biaya operasional lebih mahal (*high cost economy*) daripada keuntungan yang diperolehnya, merajalelanya *red tape*, rendahnya inisiatif dan kreativitas aparat, tumbuhnya budaya *mediokratis* (sebagai lawan dari budaya *meritokratis*) dan in-efisiensi.

---

<sup>37</sup> Johnson, Terence.J, 1991, *Profesi Dan Kekuasaan: Merosotnya Peran Kaum Profesional dalam Masyarakat*, Jakarta, Pustaka Utama Grafiti. h.16

Substansi pelayanan publik selalu dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pelayanan publik ini menjadi semakin penting karena senantiasa berhubungan dengan khalayak masyarakat ramai yang memiliki keaneka ragaman kepentingan dan tujuan. Oleh karena itu institusi pelayanan publik dapat dilakukan oleh pemerintah maupun non-pemerintah. Jika pemerintah, maka organisasi birokrasi pemerintahan merupakan organisasi garis terdepan (*street level bureaucracy*) yang berhubungan dengan pelayanan publik. Dan jika nonpemerintah, maka dapat berbentuk organisasi partai politik, organisasi keagamaan, lembaga swadaya masyarakat maupun organisasi-organisasi kemasyarakatan yang lain. Siapapun bentuk institusi pelayanannya, maka yang terpenting adalah bagaimana memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka memenuhi kebutuhan dan kepentingannya.

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan, birokrasi sebagai ujung tombak pelaksana pelayanan publik mencakup berbagai program-program pembangunan dan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah. Tetapi dalam kenyataannya, birokrasi yang dimaksudkan untuk melaksanakan tugastugas umum pemerintahan dan pembangunan tersebut, seringkali diartikulasikan berbeda oleh masyarakat. Birokrasi di dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan (termasuk di dalamnya penyelenggaraan pelayanan publik) diberi kesan adanya proses panjang dan berbelit-belit apabila masyarakat menyelesaikan urusannya berkaitan dengan pelayanan aparaturpemerintahan . Akibatnya,

birokrasi selalu mendapatkan citra negatif yang tidak menguntungkan bagi perkembangan birokrasi itu sendiri (khususnya dalam hal pelayanan publik).

Strategi manajemen birokrasi profesional dalam pelayanan publik ini ditandai dengan beberapa karakteristik antara lain: *Pertama*, perubahan yang besar pada orientasi administrasi negara tradisional menuju ke perhatian yang lebih besar pada pencapaian hasil dan pertanggung jawaban pribadi pimpinan. *Kedua*, keinginan untuk keluar dari birokrasi klasik dan menjadikan organisasi, pegawai, masa pengabdian dan kondisi pekerjaan yang lebih luwes. *Ketiga*, tujuan organisasi dan individu pegawai disusun secara jelas sehingga memungkinkan dibuatkannya tolok ukur prestasi lewat indikator kinerjanya masing-masing, termasuk pula sistem evaluasi program-programnya. *Keempat*, staf pimpinan yang senior dapat memiliki komitmen politik kepada pemerintah yang ada, dan dapat pula bersikap non partisan dan netral. *Kelima*, fungsi-fungsi pemerintah bisa dinilai lewat uji pasar (*market test*) seperti misalnya dikontrakkan pada pihak ketiga tanpa harus disediakan atau ditangani sendiri oleh pemerintah. *Keenam*, mengurangi peran-peran pemerintah misalnya lewat kegiatan *privatisasi*. *Ketujuh*, birokrasi harus steril dari akomodasi politik yang menghambat efektivitas pemerintahan. *Kedelapan*, rekrutmen dan penempatan pejabat birokrasi yang bebas dari kolusi, korupsi dan nepotism.

Penerapan pendekatan manajemen profesional pada sektor publik ini telah banyak disuarakan<sup>38</sup> diantaranya oleh diantaranya oleh Hood (1991), "*market based public administration*" oleh Lan dan Rosenbloom (1992), dan "*entrepreneurial government/ Reinventing Government*" oleh Osborn dan Gaebler

---

<sup>38</sup> Dalam makalah Agus Suryono, "*Pentingnya Manajemen Birokrasi Profesional Untuk Mengatasi Kemunduran Birokrasi Dalam Pelayanan Publik*", FIA Unibraw

(1992). Apapun label yang dipergunakan, yang jelas pendekatan manajemen profesional ini telah merubah orientasi fokus peran dan fungsi birokrasi dalam pemerintahan yang semula lebih mementingkan "*process*" menuju ke "*product*", atau dari "*rule governance*" menuju ke "*goal governance*". Tetapi perlu diingat, bahwa dalam perdebatan teoritis dari kedua kutub orientasi ini, baik *rule governance* maupun *goal governance* memiliki segi kelemahan dan kelebihan masing-masing.

Kelemahan *rule governance*, misalnya, dianggap mempunyai penerapan peraturan yang kaku, bercirikan struktural hierarkhikal, pengawasan yang ketat, bersifat impersonal, dan sebagainya, sehingga menjadikan birokrasi sebagai "*mesin rasional*" yang menciptakan perilaku aparat yang formal dan *robotic* yang kurang peka terhadap terhadap nilai-nilai kemanusiaan dan lingkungan sosialnya. Akibat dari struktur birokrasi yang terlalu rasional bisa menimbulkan hal-hal yang sifatnya disfungsional, in-efisiensi dan bahkan konflik dengan masyarakat yang dilayani karena sifat impersonal aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakatnya. Demikian pula, aturan-aturan (*rules*) sebagai sarana untuk mencapai tujuan seringkali berubah menjadi tujuan itu sendiri. Segi kelebihannya, menunjukkan semakin tingginya tertib administrasi yang dicapai oleh birokrasi publik.

Adapun kelebihan *goal governance* yaitu meletakkan fokus utamanya pada "*the achievement of result and taking individual responsibility for their achievement*". Tetapi ia juga memiliki kelemahan apabila prinsip-prinsip manajemen baru itu hendak diterapkan di sektor publik. Misalnya, sampai sekarang masih terjadi diskursus yang seru terhadap 10 prinsip dalam

*entrepreneurial government*-nya Osborn dan Gaebler (1992) yang mereka kemukakan dalam uraian yang sangat provokatif yaitu *Reinventing Government*. Konsep pemerintahan *entrepreneur* Osborn dan Gaebler yang mencoba menemukan nilai-nilai baru (*re-inventing*) di bidang pemerintahan ternyata menurut Painter<sup>39</sup>, mempunyai kekuatan dan sekaligus kelemahan. Kritik Painter terhadap konsep pemerintahan *entrepreneur* adalah bahwa ia terlalu bias pada “*new administrative values*” yang lebih banyak menitik beratkan pada orientasi *goal governance* dengan meminggirkan nilai-nilai administrasi klasik yang sebenarnya masih potensial yang berbasis pada *rule governance*.

Oleh karena itu, Painter menyebutnya bukannya *reinventing government* melainkan pemerintahan yang sudah dalam keadaan tertinggal (*abandoning government*), karena Osborn dan Gaebler sebenarnya telah menghapuskan atau setidak-tidaknya telah membelotkan nilai-nilai pemerintahan. Padahal kedua nilai tersebut (lama dan baru) bisa disatu padukan. Kritik yang lain, misalnya dari Pollitt<sup>40</sup>, yang meragukan penerapan prinsip-prinsip *entrepreneurship* di sektor publik. Setidak-tidaknya ada dua hal yang melemahkan konsep tersebut dengan mengatakan : *Pertama*, transaksi, provider/ konsumen dalam pelayanan publik cenderung berada pada sesuatu yang khusus dan lebih kompleks daripada berhadapan dengan pelanggan di pasar yang normal; *Kedua*, pengguna pelayanan publik tidak hanya konsumen saja, mereka juga termasuk warga negara lain, dan mereka adalah bagian yang unik dari implikasi suatu transaksi.

---

<sup>39</sup> Painter, Chris, 1994, *Public Service Reform: Reinventing or Abonding Government?*, dalam *The Political Quartely*, Oxford: Blackwell Publishers.

<sup>40</sup> dalam Hughes, O.E, 1994, *Public management and Administration*, New York, St.martin's Press Inc.

Sehubungan dengan itu, menurut Hughes<sup>41</sup> diperlukan adanya *repositioning* dengan menyusun agenda kebijakan reformasi administrasi negara dengan mensinergikan orientasi *rule governance* dan *goal governance*. Hughes mengatakan : bagian terbaik dari model profesionalisme lama adalah sikap yang adil, standard etika yang tinggi, tingkat korupsi yang dapat dipantau, bersamaan dengan bentuk dasar pemikiran model manajerialnya.

Memahami perdebatan persoalan tatanan dan pertikaian (*order and conflict*) seperti diatas, hingga kinipun para teoritisi sosiologi-politik sering membandingkannya dengan perdebatan hubungan antara *struktur* dengan *tindakan*. Berkenaan dengan persoalan ini, Sharrock dan Watson<sup>42</sup>, mengemukakan sebagai berikut :

*“What is the relationship between structure and agency? The two seem inimical: structure apparently means givenness, constraint, stability, whilst agency seemingly implies creativity, autonomy, fluidity. How, then, do structure and agency relate in society: is it primarily one or the other? Does emphasis on structure marginalize or eliminate agency, does emphasis on agency dispose of structure?”.*

Tampaknya, hubungan antara struktur dengan tindakan cenderung digambarkan sebagai bersifat antagonistik. Struktur sering digambarkan sebagai suatu ketentuan, kekuatan penghambat, dan kestabilan. Sedangkan tindakan cenderung menampakkan daya cipta, otonomi, dan ketidak stabilan. Karena itu, penting untuk diajukan pertanyaan. Manakah yang lebih mendasar, struktur atau tindakan? Benarkan bila penekanan diberikan kepada struktur berarti menghilangkan atau meminggirkan tindakan? Sebaliknya, benarkan bila penekanan diberikan kepada tindakan berarti membuang struktur begitu saja?

---

<sup>41</sup> Ibid, Hughes, O.E, 1994, *Public management and Administration*

<sup>42</sup> Sharrock,W and Watson.R, 1988, *Autonomy among Social Theory*, dalam Nigel G.Fielding, ed, *Action and Structure: Research Methods and Social Theory*, London; Sage Publications.



Benarkah bahwa tertib yang berlangsung dalam birokrasi selalu bersifat impersonal? Benarkan bahwa para pejabat birokrasi hanya tunduk kepada suatu tatanan yang menjadi kiblat bagi segala tindakannya? Mengapa birokrasi cenderung bertindak berbeda pada *setting* ruang dan waktu yang berbeda? Apakah perubahan yang dilakukan oleh birokrasi sesuai dengan fungsi reformasi yang dikehendaki oleh masyarakat banyak, atautkah sekedar *formalitas* sebagai kewajiban struktural yang cenderung *statusquo*; atau hanya sebagai *mesin* alat penggerak untuk memanipulasi dan memobilisasi rakyat agar tunduk pada kekuasaan birokrasi (*machine bureaucracy*)?.

Pertanyaan-pertanyaan ini antara lain dapat dijawab melalui pandangan kelompok: *aliran strukturalis*, *aliran struktural-konflik*, dan *aliran strukturasi*. *Aliran strukturalis* (Marx, 1942; Dahrendorf, 1959), berpandangan bahwa kekuasaan (birokrasi) adalah sebagai fasilitas atau sumber sosial yang dapat dipakai untuk mencapai tujuan bersama. Fungsi sosial dari kekuasaan adalah untuk memelihara ketertiban dan keseimbangan dalam masyarakat. Kekuasaan sebagai atribut utama dalam sistem sosial berwujud kepemimpinan yang bertanggung jawab, tetapi juga berbentuk keputusan-keputusan yang mengikat bagi semua golongan masyarakat. Jadi kekuasaan adalah sarana bagi tercapainya tujuan-tujuan masyarakat secara keseluruhan.

Atas dasar itulah, menurut pandangan strukturalis, konsentrasi kekuasaan adalah sah selama masyarakat memang menghendakinya. Kritik terhadap hampiran ini adalah karena kaum strukturalis terlalu menitik beratkan pada struktur yang statis (*statusquo*) dengan mengabaikan proses perubahan sosial yang

terjadi, serta ketidak mampuannya mengatasi konflik secara efektif (Cohen, 1968; Gouldner, 1970; Abrahamson, 1978).

Implikasi hampiran strukturalis ini terhadap fenomena birokrasi profesional menunjukkan bahwa perubahan tindakan birokrasi merupakan gerakan moral masyarakat yang menghendaki adanya suatu perubahan paradigma kinerja birokrasi. Berbeda halnya dengan pandangan aliran *struktural-konflik* (Gramsci, Baran, Coser, dalam Turner, 1974) ; kelompok yang satu ini justru melihat tindakan birokrasi sebagai suatu fakta sosial yang banyak diwarnai oleh dominasi politik, eksploitasi sosial, dan perkembangan ekonomi.

*Dominasi politik* ditandai dengan suasana paksaan (*coercion*) yang menimbulkan intimidasi, propaganda dan indoktrinasi. *Dominasi sosial* ditandai dengan supremasi golongan, ras, budaya yang menyebabkan suasana *hegemoni*. Sedangkan *dominasi ekonomi* ditandai oleh eksploitasi akibat ketimpangan distribusi alat produksi antara kepentingan kelas borjuasi dengan proletar. Implikasi pandangan aliran strukturalis konflik ini terhadap fenomena birokrasi profesional menunjukkan bahwa perubahan paradigma yang dilakukan oleh birokrasi justru akan menimbulkan konflik baru (*new conflict*) dalam tatanan kenegaraan, pemerintahan dan kemasyarakatan.

Adapun menurut *aliran strukturalis* Giddens<sup>43</sup>, mencoba mencari hubungan antara *struktur* dan *aktor*. Kelompok strukturalis ini tidak memandang struktur dan aktor atau agen sebagai dua hal yang dikotomis sehingga menghasilkan dualisme struktur; sebaliknya dua hal tersebut saling berhubungan secara *dialektis* dan *kontinuum* sehingga menghasilkan *dualitas struktur*. Aktor atau agen menurut

---

<sup>43</sup> dalam Baert, Patrick, 1998, *Social Theory Twentieth Century*, Cambridge, Polity Press.

pandangan aliran ini adalah partisipan yang aktif dalam mengkonstruksi kehidupan sosial, setidaknya-tidaknya menjadi tuan atas nasibnya sendiri. Setiap tindakan manusia selalu mempunyai tujuan.

Ini berarti bahwa aktor secara rutin dan diam-diam memonitor apa yang sedang ia lakukan, sebagaimana reaksi orang terhadap tindakannya dan lingkungan dimana ia melakukan aktivitas tersebut. Sedangkan struktur, selain dapat membatasi aktivitas manusia (*constraining*) tetapi juga memberikan kebebasan bertindak (*enabling*) kepada manusia. Dualitas struktur melihat kekuasaan (birokrasi) sebagai simuka janus (*the janus face of power*) yang berfungsi sebagai alat analisis kehidupan sosial yang penting, terutama mengenai hubungan antara tindakan manusia dan struktur. Dualitas struktur menganalisis bagaimana tindakan-tindakan aktor sosial di produksi dan juga bagaimana struktur secara terus menerus di reproduksi dalam kegiatan-kegiatan si aktor sosial sepanjang waktu dan ruang yang sangat luas.

#### **2.4. Budaya Politik ; Antara Partisipasi dan Ruang Formal**

Meminjam pandangan Chilcote<sup>44</sup> mengenai budaya politik, ia menjelaskan budaya politik terdiri dari serangkaian keyakinan, simbol-simbol dan nilai-nilai yang melatarbelakangi situasi, dimana suatu peristiwa politik terjadi. Jenis budaya politik merupakan ciri dari sistem politik yang bersangkutan, misalnya saja budaya politik parokial. Budaya politik subyek dan budaya politik partisipan. Jenis-jenis budaya politik ini merefleksikan orientasi psikologis dan subyektif dari orang-orang yang menjadi warga suatu negara terhadap sistem nasional mereka.

---

<sup>44</sup> Ronald H. Chilcote, h 11-12,

Untuk memahami budaya politik, perlu kiranya melihat apa yang menjadi bagian dari budaya politik tersebut setidaknya jika dikaitkan dengan sistem demokrasi yang menjadi bagian dari budaya politik saat ini. Demokrasi merupakan sebuah konsep yang meyakini akan persamaan hak berikut hak akan kebebasan bagi Individu-Individu yang berada didalam sistem demokrasi tersebut untuk dapat menunjukkan ekspresinya terhadap segala sesuatunya yang menyangkut dan berpengaruh bagi kehidupannya didalam sistem tersebut, Hal yang juga berhubungan dengan konsep demokrasi adalah salah satunya berjalannya regenerasi kepemimpinan pada jabatan politik dan hal tersebut bagi “Robert Dahl” haruslah terbuka bagi siapa saja (Individu) untuk dapat berkompetisi guna mendapatkan jabatan politik tersebut. Mekanisme yang dipahami bagi demokrasi dalam melakukan regenerasi terhadap jabatan politik tersebut dikenal dengan Istilah Pemilu (Pemilihan Umum) setidaknya Istilah ini telah menjadi trend diberbagai Negara dibelahan dunia.

Dari berbagai literature terdapat Banyak varian tentang defenisi dari pemilu, bagi “ R.William Liddle” dalam sistem pemerintahan demokrasi, pemilu sering dianggap sebagai penghubung antara prinsip kedaulatan rakyat dan praktek pemerintahan oleh sejumlah elite politik. Setiap warga Negara yang telah dianggap dewasa dan memenuhi persyaratan menurut undang-undang, dapat memilih wakil-wakil mereka di parlemen, termasuk para pemimpin pemerintahan. Kepastian bahwa hasil pemilihan itu mencerminkan khendak khendak rakyat

diberikan oleh seperangkat jaminan yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilihan umum.<sup>45</sup>

"Aurel Croissant dkk" mendefinisikan pemilu sebagai kondisi yang diperlukan bagi demokrasi. Tetapi pemilu saja tidak menjamin demokrasi, karena demokrasi memerlukan lebih dari sekedar pemilu. Namun, demokrasi perwakilan sangat tergantung pada pemilu. Pemilu bukan hanya seharusnya mencerminkan khendak rakyat dan mengintegrasikan warga Negara ke dalam proses politik saja, melainkan juga melegitimasi dan mengontrol kekuasaan pemerintahan. Sarana penting untuk mencapai sasaran-sasaran ini ialah sistem pemilu.<sup>46</sup> Menurut "Manuel Kaisiepo" pemilihan umum telah menjadi tradisi penting hampir-hampir disakralkan dalam berbagai system politik didunia. Lebih lanjut dikatakannya dalam berbagai sistem politik didunia. Lebih lanjut dikatakannya pemilihan umum penting karena berfungsi memberi legitimasi atas kekuasaan yang ada dan bagi rezim baru, dukungan dan legitimasi atas kekuasaan yang ada dan bagi rezim baru, dukungan dan legitimasi inilah yang dicari. Pemilihan Umum yang berfungsi mempertahankan status quo bagi rezim yang ingin terus bercokol dan bila pemilihan umum dilaksanakan dalam konteks ini maka legitimasi dan status quo inilah yang dipertaruhkan. Bukan soal demokrasi yang abstrak dan kabur ukuran-ukurannya itu.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> F.S, Swantoro, *Kampanye dan Profil PEMILU 1997*, dalam Analisis CSIS, *Pemilu Mengebiri Demokrasi ?* Jakarta, Edisi Maret-April 1997, Hal. 181.

<sup>46</sup> Pemilu merupakan prinsip penentu suatu demokrasi. Pemilu merupakan criteria kunci untuk memastikan ambang batas tentang memisahkan otokrasi (kebebasan individu kurang dijamin) dan demokrasi. Lihat Aurel Croissant, Gabriele Bruns, Marei John (Eds), *Politik Pemilu di Asia Tenggara dan Asia Timur*, Friedrich Ebert Stiftung, Jakarta, 2003, Hal 2-3.

<sup>47</sup> Lahirnya pemilihan umum yang pertama di Inggris agar para anggota House of Common dapat tetap menduduki jabatannya melalui kampanye yang diselenggarakan oleh panitia yang kemudian

Menurut Arifin Rahman<sup>48</sup>, dengan memahami budaya politik, kita kan memperoleh paling tidak dua manfaat yaitu : pertama, sikap-sikap warga negara terhadap sistem politik akan mempengaruhi tuntutan-tuntutan, tanggapannya, dukungannya, serta orientasi terhadap sistem politik itu. Kedua dengan memahami hubungan antara budaya politik dengan sistem politik, maksud-maksud individu melakukan kegiatannya dalam sistem politik atau faktor-faktor apa yang menyebabkan terjadinya pergeseran politik dapat dimengerti.

Pada sistem politik, dibuka partisipasi yang luas bagi setiap warga negara dalam menyampaikan gagasannya terhadap sesuatu hal yang dianggap penting untuk disikapi. Bentuk bentuk partisipasi politik ini terartikulasi melalui beberapa kegiatan dimisalkan dengan kesertaan warga dalam berkompetisi menduduki jabatan politik, diskusi-diskusi ilmiah hingga kedalam bentuk penyampaian aspirasi di jalanan.<sup>49</sup> Semakin besar eskalasi yang ditunjukkan dalam kegiatan-kegiatan ini maka dapat dikatakan semakin tingginya partisipasi warga negara dalam melakukan kewajibanya terhadap negara.

Bentuk partisipasi diatas sebagai bentuk ketrlibatan warga negara dalam mengelola negara kearah yang sebagaimana mestinya sesuai semangat perubahan yang diusung pada masa itu. Ironinya keinginan warga negara dalam mengontrol kebijakan negara kerap mengalami jalan buntu, hal semacam ini juga sering ditemukan terhadap persoalan yang menyangkut budaya organisasi birokrasi.

---

menjadi partai politik. Lihat Bintan R. Saragih, 1988, Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia, Gaya Media Pratama, Jakarta, Hal. 167-168

<sup>48</sup> Arifin Rahman, Sistem Politik Indonesia dalam Perspektif Struktural Fungsional, SIC, Surabaya, 2002, h. 33, 60

<sup>49</sup> Penyampaian gagasan dalam bentuk apapun di hormati oleh negara, disamping kegiatan tersebut masih berada pada batas-batas tertentu yang telah diatur dalam ketentuan perundang-undangan

Seperti halnya pada sikap warga negara yang mengkritik pola rekrutmen pegawai negeri yang tidak transparan dan bernuansa suap.<sup>50</sup>

### 3. PENUTUP

Untuk mengubah budaya birokrasi, Peter Bijur (2001) menganggap syarat yang paling utama untuk menjamin keberhasilan upaya perubahan budaya organisasi adalah kepemimpinan yang kuat (*strong leadership*) baik dalam kemampuan memimpin mau pun dalam ketajaman visinya. Saya kira secara nasional ini yang menjadi kendala utama kita. Selanjutnya, ada 5 faktor yang penting untuk mensukseskan perubahan budaya organisasi yaitu: a. Nilai-nilai yang mendukung pencapaian visi yang telah ditetapkan; b. Motivasi yang mampu memobilisasi dukungan untuk perubahan; c. Ide dan Strategi yang tepat untuk menciptakan lingkungan yang mampu menyuburkan kebersamaan dalam perumusan ide-ide dan strategi untuk mendorong perubahan; d. Tujuan yang jelas serta selalu dikomunikasikan kepada para anggota organisasi; e. Etik kinerja yang ditumbuhkan dengan sistem remunerasi dan penghargaan yang tepat.

Ada sejumlah gagasan kode etik yang akan menuntun perilaku birokrat untuk menjalankan prinsip netralitas politik birokrasi guna menegakan birokrasi. Hal ini akan menciptakan birokrasi yang lebih bersih. Ada beberapa tabu yang harus dihindari oleh setiap pegawai birokrasi, sebagai langkah membangun peradaban politik Indonesia, antara lain<sup>51</sup> :

---

<sup>50</sup> Kritik-Kritik warga negara terhadap penyelenggara penerimaan pegawai negeri sering terjadi di berbagai daerah pemerintahan pada level lokal maupun nasional. Akan tetapi kritik-kritik tersebut cenderung berakhir dengan ketidakjelasan. Padahal peran warga negara dalam berpartisipasi mewujudkan tata pemerintahan yang bersih telah terealisasi dalam bentuk kritikan

<sup>51</sup> Syafuan Rozi, *Model Reformasi Birokrasi Indonesia, PPW LIPI, tahun 2000*. Pandangan ini juga dipengaruhi pemikiran "Dielaborasi" dari Ramlan Surbakti

- Birokrasi/PNS "tidak boleh" menggunakan program dan anggaran pembangunan dari APBN/APBD atau sumber milik negara yang lain untuk kepentingan salah satu partai politik pada saat apapun, apalagi saat kampanye.
- Birokrasi/PNS "tidak boleh" menyerahkan penyelenggaraan program pemerintah, pelaksanaan ataupun pemantauan kepada suatu partai politik atau politisinya.
- Birokrasi/PNS "tidak boleh" menggunakan waktu kerja (jam dinas), fasilitas kantor dan anggaran kantor untuk kepentingan suatu parpol.
- Birokrasi/PNS "tidak boleh" memasang satu atau lebih atribut parpol pada kantor, gedung dan kendaraan milik negara.
- Birokrasi/PNS "tidak boleh" memberikan pernyataan secara terbuka kepada umum tentang parpol, berupa dukungan atau kritik diluar bidangnya.
- Birokrasi/PNS "tidak boleh" memberikan keistimewaan atau melakukan diskriminasi terhadap suatu parpol dalam pemberian izin, pelayanan administratif, pengolahan dan pemberian informasi, memobilisasi atau mengintimidasi seseorang, penegakkan hukum, perlindungan dan pengayoman keamanan dan ketertiban terhadap suatu partai politik tertentu saja.

### **3.1. Kesimpulan**

Relevansi budaya organisasi dan politik terhadap suksesti reformasi birokrasi, seperti telah diuraikan diatas bisa dipastikan memiliki hubungan



keterkaitan yang erat dalam menuju suksesti reformasi birokrasi, reformasi birokrasi dapat menjadi sukses berada pada tujuan-tujuannya, ketika telah didukung dengan budaya organisasi serta budaya politik yang profesional. Profesional disini diartikan sebagai sebuah tindakan yang disandarkan pada proporsional dalam menempatkan segala sesuatunya sehingga memiliki batasan yang jelas terhadap tindakan.

Budaya organisasi yang profesional adalah budaya birokrasi yang mampu dimanifestasikan sesuai dengan semangat dan arah tujuan dari organisasi tersebut, dan untuk mencapai itu, maka perlu didukung dengan budaya politik yang profesional juga. Hal ini menjadi perlu digaris bawahi karena prinsip pemimpin pada jabatan politik saat ini berorientasi melalui mekanisme politik yang berisikan kekuatan-kekuatan politik. Sehingga Pemimpin yang terlahir dari kekuatan politik itu harus mampu menanggalkan kepentingan politik kelompoknya ketika telah menjabat dalam jabatan publik (eksekutif)

Target yang perlu diperhatikan dalam mewujudkan situasi seperti diatas adalah harus dimulai dengan komitmen dan konsistensi setiap pelaku baik itu dibirokrasi maupun di kekuatan politik, disamping itu juga perlu untuk membangun sistem pengaturan batas-batas wilayah kewenangan antara birokrasi dan pemimpinnya dibarengi dengan sanksi yang tega dan nyata bagi keduanya ketika perilaku mereka berada diluar aturan.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku :

Aurel Croissant, 2003, Gabriele Bruns, Marei John (Eds), *Politik Pemilu di Asia Tenggara dan Asia Timur*, Friedrich Ebert Stiftung, Jakarta.

Arifin Rahman, 2002. *Sistem Politik Indonesia dalam Perspektif Struktural Fungsional*, Surabaya: SIC.

Blau, Peter.M dan Meyer, Marshall.W, 2000, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Jakarta, Prestasi Pustakaraya.

Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama

Chilcote, Ronald H. 2004. *Teori Perbandingan Politik Penelusuran Pradigma*, Jakarta: PT RajaGrafindoPersada.

Fred W. Riggs, 1964. *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*, Boston:Houghton Mifflin Company.

F.S, Swantoro, Kampanye dan Profil PEMILU 1997, dalam Analisis CSIS, *Pemilu Mengebiri Demokrasi ?* Jakarta, Edisi Maret-April 1997

Heady, Ferrel, 1995. *Public Administration, A Comparative Perspective*. 5th, ed. New York: Marcel Dekker

Hughes, O.E, 1994, *Public management and Administration*, New York, St.martin's Press Inc.

Huntington, Samuel P., 1996, *Prospek Demokrasi*, dalam Roy. C. Macridis dan Bernard. E dan Brown,(Eds), *Perbandingan Politik*, Jakarta : Erlangga

Islamy, Muh.Irfan, 1998, *Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara*, Malang, Fakultas Ilmu Administrasi-Universitas Brawijaya

Johnson, Terence.J, 1991, *Profesi Dan Kekuasaan: Merosotnya Peran Kaum Profesional dalam Masyarakat*, Jakarta, Pustaka Utama Grafiti

Kartono, Kartini, (1994), *Pemimpin dan Kepemimpinan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

- Macridis, Roy C. dan Brown, Bernard E. 1996. *Perbandingan Politik*, (Eds), Jakarta: Erlangga.
- Nawawi, Hadari, (1995), *Kepemimpinan yang Efektif*, Gajah Mada Unisity Press, Yogyakarta.
- Painter, Chris, 1994, *Public Service Reform: Reinventing or Abonding Government?*, dalam *The Political Quartely*, Oxford: Blackwell Publishers
- Prihatmoko, Joko J, 2005, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung; Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*. Pustaka Pelajar : Yogyakarta.
- Santoso, Priyo Budi, 1993, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru, Perspektif Kultural dan Struktural*, Jakarta, Raja Grafindo Persada.
- Sharrock, W and Watson, R, 1988, *Autonomy among Social Theory*, dalam Nigel G. Fielding, ed, *Action and Structure: Research Methods and Social Theory*, London; Sage Publications.
- Saragih, Bintan R, 1988, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta
- Siagian, SP, 1994, *Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi Dan Terapinya*, Jakarta, Ghalia Indonesia.
- Toha, Miftah, (1996), *Perilaku Organisasi*, PT. Raja Erfindo Persada, Jakarta.

#### **B. Artikel, Makalah dan Undang-undang:**

- Agus Suryono, “*Pentingnya Manajemen Birokrasi Profesional Untuk Mengatasi Kemunduran Birokrasi Dalam Pelayanan Publik*”, FIA Unibraw
- Effendi, Sofian, “*Membangun Budaya Birokrasi untuk Good Governance*”, pada Lokakarya Nasional Reformasi Birokrasi Diselenggarakan Kantor Menteri Negara PAN 22 September 2005
- Hardjapamekas, Erry Riana, “*Reformasi Birokrasi: Tantangan dan Peluang*”. Ketua Dewan Pengurus Transparency International Indonesia
- Herdi Sahrasad, *Depresi Pasca Otoriter Era SBY-Kala*, Koran Tempo, 21 Juli 2005, hlm. A15.
- Kartasmita, Ginandjar, “*Good Governance dan Pembaharuan Birokrasi*”, disampaikan Pada Silaknas CMI Jakarta, 26 Desember 2001

Soebhan, Syafuan Rozi. "Model Reformasi Birokrasi Indonesia", Peneliti PPW  
LIPI. Jakarta

Undang-undang No. 22 Tahun 1999,

Undang-undang No. 32 Tahun 2004

## CURRICULUM VITAE

### A. DATA PRIBADI

Nama : Rudi Salam Sinaga, S.Sos, M.Si  
T.T.Lahir : Medan 09 Februari 1984  
Agama : Islam  
Alamat : Jl. Eka Prasetya No. 61 Desa Tanjung Gusta  
Kecamatan Sunggal, Kabupaten Deli Serdang.  
Telp : 0813 7688 3177  
E-mail : rudi\_fisipusu@yahoo.co.id // rudi\_fisipusu@gmail.com  
Web : www.ham-demokrasi.blogspot.com  
www.rudisalams.wordpress.com

### DATA SINGKAT ORANG TUA

Ayah : Kapten Inf. Rosiman Sinaga  
Pekerjaan : TNI- Angkatan Darat  
Ibu : Siti Raya Sembiring  
Pekerjaan : Wiraswasta

### B. JENJANG PENDIDIKAN

1. Tahun 1995, SD.N.064021 Medan
2. Tahun 1998, SLTP.N.18 Medan
3. Tahun 2001, SMU Kartika I-2 Medan
4. Tahun 2008, Strata 1 (S1) Universitas Sumatera Utara/Jurusan Ilmu Politik
5. Tahun 2011, Strata 2 (S2) Magister Ilmu Politik Universitas Diponegoro/  
Konsentrasi Politik dan Pemerintahan Lokal.

### C. PENGALAMAN PEKERJAAN

1. Tahun 2009 s/d 2012, Tenaga Pendidik Luar Biasa FISIP Universitas Sumatera Utara.
2. Tahun 2011 s/d 2012 Dosen FISIPOL Universitas Medan Area.

#### D. PENGALAMAN ORGANISASI

1. Tahun 2004, Anggota Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) FISIP USU
2. Tahun 2004-2005, Ketua Umum Kelompok Aspirasi Mahasiswa (KAM) Koperatif FISIP USU
3. Tahun 2005-2006, Ketua Umum Forum Mahasiswa Kajian Sosial Sumatera Utara (FMKS-SU)
4. Tahun 2007-2008, Ketua Bidang Litbang Pengurus Pusat Gerakan Mahasiswa Sumatera Utara (PP-Gemasu).

#### E. PRESTASI ILMIAH

1. Tahun 2007, Juara 1 Lomba Karya Tulis Mahasiswa (LKTM) Bid IPS Tingkat FISIP USU.
2. Tahun 2007, Juara 2 Lomba Karya Tulis Mahasiswa (LKTM) Bid IPS Tingkat USU.

#### F. PUBLIKASI BUKU

1. Pemasaran Politik ; Teori dan Aplikasi Pemasaran Politik Dalam Pemilukada Gubernur Provinsi Sumatera Utara Tahun 2008, Medan : FISIP USU PRESS Tahun 2011.
2. Pengantar Ilmu Politik ; Kerangka Berfikir dalam Dimensi Arts, Praxis dan Policy. (Sedang dalam pengurusan ISBN)

#### G. PERTEMUAN ILMIAH/PELATIHAN

Tahun	Kegiatan	Penyelenggara	Peran
2012	Sosialisasi Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 34 Tahun 2007 Tentang Buku Administrasi Kelurahan	Pemerintah Kota Medan, Sekretariat Daerah Kota.	Narasumber
2011	Kuliah Umum "European Union and Indonesia Why They Need Each Other" bersama Mr. Colin Crooks (Delegation of the European Union for Indonesia, Brunai Darussalam and ASEAN)	Uni Eropa, Departemen Ilmu Politik FISIP USU	Ketua Panitia
2011	Indonesia-European Union Outreach Programme on Education and Culture	Kementrian Luar Negeri RI, Uni Eropa, Departemen Ilmu Politik FISIP USU	Panitia
2011	Seminar "ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights; Peran dan	Direktur Politik dan Keamanan ASEAN Kementrian Luar Negeri Republik Indonesia dan	Peserta

	Tantangan”	FISIP USU	
2011	Sosialisasi “ Pendidikan Politik Bagi Mahasiswa Dalam Rangka Peningkatan Partisipasi Masyarakat Dalam Pemilihan Umum di Kota Medan	Komisi Pemilihan Umum Kota Medan dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik USU	Ketua Panitia
2011	Workshop Implementasi Sistem Manajemen Mutu USU untuk Gugus Jaminan Mutu dan Kendali Mutu Siklus 4 Tahun 2011 Angkatan-II	Unit Manajemen Mutu Universitas Sumatera Utara	Peserta
2011	Seminar “ Keterwakilan Perempuan Dalam Perwakilan Politik”	Departemen Ilmu Politik FISIP USU dan Ikatan Mahasiswa Departemen Ilmu Politik FISIP USU	Peserta
2010	Focus Group Discussion (FGD) “Meninjau Ulang Sistem Pemilihan Umum Kepala Daerah Langsung Dalam Penguatan Demokrasi dan Otonomi Daerah”	Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI)	Peserta Pemakalah
2009	Seminar Politik “ Kepemimpinan Daerah dan Efektifitas Pemerintahan”	FISIP Universitas Diponegoro	Peserta
2007	Sosialisasi Putusan MPR-RI	Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI)	Peserta
2006	Kader Pemuda Bersih Narkoba Pantas Juara Provinsi Sumatera Utara	Dinas Pemuda dan Olahraga Pemerintah Provinsi Sumatera Utara	Peserta
2006	Pelatihan Monitoring	The RIDEP Institute, FES, LESPERSSI	Peserta Pemakalah
2005	Peserta di Republik BBM “Koalisi Anti Korupsi”	Indosiar dan Universitas Indonesia	Peserta
2005	Seminar dan Kongres Ikatan Lembaga Mahasiswa Ilmu Sosial dan Politik Indonesia (ILMISPI)	Universitas Pasundan	Peserta
2004	Masa Orientasi Pengenalan (MOP) HMI PPAP Fk Ekonomi	Himpunan Mahasiswa Islam Komisariat PPAP Fk Ekonomi	Peserta Terbaik

Demikian curriculum vitae ini saya perbuat dan sampaikan dengan sebenar-benarnya untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya, terima kasih.

Hormat saya,

Rudi Salam Sinaga, S.Sos, M.Si