

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pemerintahan Daerah

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah memberikan definisi pemerintahan daerah yaitu :

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (Pasal 1 Ayat 2 UU 32 Tahun 2004)

Pada pasal 1 ayat 3 UU 32 Tahun 2004 menjelaskan bahwa :

Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Dari petikan pasal diatas dapat dipahami bahwa Kabupaten Deli Serdang sebagai salah satu daerah Kabupaten yang ada di Indonesia yang berasas otonomi dalam pengelolaan pemerintahan daerah oleh Bupati Kabupaten Deli Serdang beserta unsur pemerintahan daerah dan masyarakat kabupaten Deli Serdang.

Pemerintahan daerah sebagai suatu organisasi besar milik negara tentulah memiliki tugas dan fungsi serta dilengkapi dengan berbagai fasilitas oleh negara dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsi tersebut. Dalam Peraturan

Pemerintahan Nomor 8 Tahun 2003 tentang pedoman organisasi perangkat daerah, perangkat daerah adalah organisasi atau lembaga pada pemerintahan daerah yang bertanggung jawab kepada kepala daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri dari sekretariat daerah, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan satuan polisi pamong praja sesuai dengan kebutuhan daerah (dalam Nurcholis, 2007: 225)

2.2 Peran Pemerintah Daerah

Peran pemerintah daerah terhadap laju pertumbuhan pembangunan daerah begitu menentukan mengingat bahwa pemerintah daerah bertugas sebagai penyelenggara pemerintahan daerah dan memiliki anggaran daerah yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Peranan pemerintah daerah termuat dalam Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, dimana dalam Undang-undang tersebut peranan pemerintah daerah dipahamis ebagai urusan yang menjadi tanggung jawab atau wewenang pemerintah daerah seperti yang termuat pada Pasal 11 ayat 3 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah seperti dikutip dibawah ini :

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. (Pasal 11 ayat 3)

Urusan wajib dan urusan pilihan diterangkan pada Pasal 13 ayat 1 UU No.

32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah yang berbunyi :

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota ; dan

p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan. (Pasal 13 ayat 1)

Urusan pilihan di terangkan pada pasal 13 ayat 2 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah yang berbunyi :

Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan (Pasal 13 ayat 2)

2.3 Pelayanan Pemerintah Daerah

Dalam perannya menyelenggarakan pemerintahan daerah, aspek pelayanan menjadi tugas serta rutinitas wajib yang harus dilaksanakan pemerintah daerah. Pelayanan dalam berbagai bidang harus selalu ditingkatkan untuk memudahkan masyarakat mengakses pelayanan tersebut.

Menurut Moenir (2002:17) pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain yang langsung. Pada pendapat Moenir ini letak penekanan terdapat pada aspek pemenuhan kebutuhan dari berbagai pihak yang memerlukan suatu hal terkait pelayanan yang disediakan. Untuk memperluas konsepsi terhadap pelayanan maka dikutip pendapat dari Supriyanto dan Sri (2001:9) yang menyebutkan pelayanan adalah upaya untuk membantu menyiapkan, atau mengurus keperluan orang lain.

Kedua pendapat diatas memiliki persamaan dalam pemberian konsep atau definisi tentang pelayanan yakni sama-sama menekankan aspek pemenuhan

kebutuhan orang lain yang memerlukan, pemenuhan kebutuhan ini berkait erat dengan apa yang disediakan oleh suatu jenis layanan.

Menurut Sianipar (Dalam Sundarso,dkk, 2006:42) dipahami sebagai segala sesuatu bentuk pelayanan publik yang dilaksanakan aparatur pemerintah dalam bentuk barang dan jasa yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan mengutip pendapat Martin (2001: 12-13) terkait mengapa pelayanan yang bermutu perlu diperhatikan dikarenakan beberapa hal yakni pertama: pelayanan adalah tempat berkumpulnya uang dan pekerjaan, kedua : persaingan semakin tajam, ketiga : pemahaman yang semakin baik terhadap pelanggan, keempat : pelayanan kepada pelanggan yang bermutu memiliki makna ekonomi.

Pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah kepada masyarakat ialah berbagai keperluan masyarakat yang terkait dengan apa yang menjadi urusan pemerintah daerah yakni urusan wajib dan urusan pilihan. Bilamana masyarakat memerlukan pelayanan dari pemerintah daerah terkait apa yang menjadi urusan pemerintah daerah maka pemerintah daerah wajib melayani masyarakat yang memerlukan pelayanan.

Kepuasan masyarakat merupakan tujuan utama pelayanan prima. Oleh karena itu setiap aparatur berkewajiban untuk berupaya memuaskan masyarakatnya. Kepuasan masyarakat dapat dicapai apabila aparatur pelayanan mengetahuinya siapa masyarakatnya baik internal maupun eksternal. Dengan demikian maka aparatur pelayan akan dapat mengidentifikasi apa keinginan

masyarakat. Salah satu indikator adanya kepuasan masyarakat tidak adanya keluhan dari masyarakat.

Tujuan pelayanan prima adalah memberikan pelayanan yang dapat memenuhi dan memuaskan masyarakat serta memberikan fokus pelayanan kepada masyarakat.

Pelayanan prima kepada masyarakat di dasarkan pada tekad bahwa “ pelayanan adalah pemberdayaan”. Kalau pada sektor bisnis atau swasta tentunya pelayanan selalu bertujuan atau berorientasi profite atau keuntungan perusahaan. Pelayanan prima yang diberikan kepada masyarakat pada dasarnya tidaklah mencari untung, tetapi memberikan pelayanan sesuai dengan kebutuhan masyarakat secara sangat baik atau terbaik.

Dalam hal memberdayakan masyarakat ini, pelayanan yang diberikan tidaklah bertujuan selain mencari untung, juga menjadikan masyarakat justru terbebani atau terbedayakan dengan pelayanan dari pemerintahan yang diterimanya.

Contoh : dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat selama ini masih sering muncul keluhan dari masyarakat dengan adanya pungutan biaya diluar ketentuan, atau berbelit-belitnya prosedur serta lamanya pelayanan yang diberikan. Belum lagi masih ditambah dengan petugas yang kurang ramah.

Sehingga munculnya sikap, anggapan dan penilaian terhadap penilaian terhadap pemerintahan. Misalnya kesan bahwa birokrasi adalah prosedur yang berbelit-belit dan mempersulit urusan. Adanya korupsi, kolusi dan nepotisme dalam pelayanan sektor publik. Bahkan dalam pelayanan publik muncul jargon “ kalau masih bisa dipersulit, kenapa harus dipermudah ?” atau kalau kita berurusan

dengan pelayanan pemerintah, mungkin akan ada penawaran dari aparaturnya, “ mau lewat jalan tol atau biasa “.

Untuk itu pelayanan prima sektor publik yang dilakukan oleh pemerintah selain memenuhi kebutuhan hajat hidup masyarakatnya, sudah barang tentu adalah untuk memberdayakan bukan memperdayakan.

Jadi dengan demikian perbaikan pelayanan sektor publik jelas merupakan kebutuhan yang mendesak, bahwa dalam rangka reformasi administrasi negara, perbaikan pelayanan kepada publik merupakan kunci keberhasilannya. Pelayanan prima bertujuan memberdayakan masyarakatnya bukan memperdayakan, sehingga akan menumbuhkan kepercayaan publik atau masyarakat kepada pemerintahnya. Adapun kepercayaan adalah awal atau modal dari kolaborasi dan partisipasi masyarakat program-program pembangunan.

Adapun pelayanan prima akan bermanfaat bagi upaya peningkatan kualitas pelayanan pemerintah kepada masyarakat sebagai pelanggan dan sebagai acuan untuk pengembangan penyusunan standar pelayanan, baik pelayan, pelanggan atau stakeholder dalam kegiatan pelayanan, akan memiliki acuan mengenai mengapa, kapan, dengan siapa, dimana dan bagaimana pelayanan mesti dilakukan.

Pedoman untuk mencapai kesuksesan dalam memperkenalkan inisiatif pelayanan dengan menggunakan indikator pelayanan seperti diuraikan diatas memerlukan komitmen dari semua komponen/aparaturnya birokrasi yang memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Dukungan dan komitmen yang dimaksud disini adalah:

a. Kejelasan.

Pelayanan yang diberikan kepada masyarakat diperlukan kejelasan terhadap semua hal yang berkaitan dengan sistem dan prosedur pelayanan menurut ketentuan yang berlaku pada organisasi pemerintah (pusat, propinsi, kabupaten/kota, daerah dan instansi pemerintah lainnya) sehingga masyarakat dapat mengerti hak dan kewajibannya untuk mendapatkan pelayanan yang prima dari aparat birokrasi.

b. Konsistensi.

Aparatur birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dituntut agar konsisten dalam menerapkan/melaksanakan aturan (pelayanan), sehingga kesan yang selama ini berkembang di masyarakat bahwa birokrasi sangat identik dengan “berbelit-belit, biaya mahal dan waktu yang lama” dapat ditepis sehingga pada gilirannya akan merebut hati masyarakat. Untuk itu janganlah menunjukkan atau memperkenalkan ketidak konsistenan antara prosedur pelayanan yang berlaku dengan kenyataan dan pandangan masyarakat.

c. Komunikasi.

Katakan kepada semua masyarakat bahwa sistem dan prosedur pelayanan yang saya sampaikan merujuk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga masyarakat tidak perlu berpersepsi/berpretensi negatif pada aparat birokrasi yang memberikan pelayanan. Perhatikanlah aspek-aspek psikologis yang dialami oleh masyarakat, sehingga tercipta suasana yang harmonis antara masyarakat dan pelayan.

d. Komitmen.

Bahwa dalam mengimplementasikan pelayanan prima kepada masyarakat diperlukan komitmen yang kuat, mulai dari mengambil keputusan sampai kepada pelaksana keputusan, sehingga pelayanan prima kepada masyarakat dapat dilihat seperti dalam sebuah orkes simponi semua pemain mempunyai komitmen yang kuat mulai dari tampilan pemainnya sampai pada nada iramanya, sehingga hasil yang ditunjukkan dapat menyenangkan semua orang.

Menurut savas (1987) membagi barang layanan menjadi 4 (empat) kelompok:

1. Barang yang digunakan untuk memenuhi kepentingan individu yang bersifat pribadi. Barang privat (private goods) ini tidak ada konsep tentang penyediaannya. Hukum penawaran dan permintaan tergantung pada pasar, produsen akan memproduksi sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan bersifat terbuka. Oleh sebab itu penyediaan layanan barang yang bersifat barang privat ini menyangkut kesejahteraan orang banyak misalnya beras atau kebutuhan pokok masyarakat lainnya, maka pemerintah tidak akan membiarkan berlakunya pasar secara murni.
2. Jenis barang kedua disebut toll goods yakni barang yang digunakan atau dikonsumsi bersama-sama dengan persyaratan apabila menggunakannya harus membayar atau ada biaya penggunaan, apabila pengguna atau konsumen tidak membayar maka tidak dapat menggunakannya. Penyediaannya bisa menggunakan hukum pasar dimana produsen akan menyediakan permintaan/kebutuhan barang tersebut. Barang seperti ini hampir sama dengan barang privat.

3. Jenis barang ketiga disebut *collective goods* yaitu barang yang digunakan secara bersama-sama atau kolektif dan penyediaannya tidak dapat dilakukan dengan melalui mekanisme pasar, karena barang ini digunakan secara terus-menerus dan secara bersama-sama serta sulit diukur berapa besar penggunaan barang ini untuk individu. Dalam penggunaan barang ini apabila diukur dari sisi ekonomi akan muncul pembonceng gratis (*free rider*) dimana mereka ikut menggunakan atau menikmati barang tersebut tanpa membayar dan tanpa kontribusi secara *fair*. Penyediaan barang ini tidak ada yang mau menyediakan atau memproduksinya secara sukarela. Oleh karenanya penyediaan barang ini dilakukan dengan kontribusi secara kolektif yaitu dengan menggunakan pajak.
4. Jenis barang yang keempat adalah *common pool goods*, jenis barang ini memiliki karakteristik dimana yang menggunakan barang ini tidak ada yang mau membayar, biasanya digunakan/dikonsumsi secara bersama-sama dan kepemilikan barang ini oleh umum, tidak ada orang yang mau menyediakan barang ini. Untuk itu pemerintah melakukan pengaturan terhadap barang ini.

Dalam kenyataannya keempat jenis barang diatas sangat sulit dibedakan atau dipisahkan masing-masing jenis termasuk barang yang mana, karena setiap barang tidak murni menjadi salah satu karakteristik jenis barang yang ada. Setiap barang mempunyai kecenderungan karakteristik barang yang satu dengan barang yang lain.

2.4 Organisasi

Istilah organisasi merujuk pada kamus bahasa Indonesia (KBI) tahun 2008 di artikan sebagai susunan atau kesatuan dr berbagai-bagai bagian (orang dsb) sehingga merupakan kesatuan yg teratur. Penjelasan dari istilah organisasi menurut KBI diatas dapat dipahami organisasi mengandung unsur kesatuan sistem yang saling berkaitan. Bilamana organisasai memiliki tugas dan fungsi pada setiap sistemnya maka bagian dari sistem atau subsistem memerlukan prosedur dalam tata kelola pelaksanaan tugas dan fungsi atau dikenal dengan istilah birokrasi dalam organisasai.

Berikut akan dikutip definisi organisasi menurut beberapa pakar sehingga dapat memberikan penguatan pengetahuan dalam memahami definisi organisasi dari beberapa sudut penekanan seperti menurut Trewatha (dalam Winardi, 2004: 53) mendefinisikan bahwa sebuah organisasi dapat dinyatakan sebagai sebuah struktur sosial yang didesain guna mengkoordinasi kegiatan dua orang atau lebih, melalui suatu pembagian kerja dan hirarki otoritas guna melaksanakan pencapaian tujuan umum tertentu.

Definisi yang diberikan Trewatha (dalam Winardi, 2004: 53) seperti dikutip diatas memberikan penekanan pada aspek struktur sosial yang artinya organisasi tidak terdiri dari seorang individu melainkan berisikan beberapa individu yang memiliki posisi berbeda satu sama lain serta pada setiap posisi itu memiliki peran atau fungsi yang berbeda dengan prinsip satu sama lain memiliki tujuan yang sama.

Struktur organisasi menurut Hasibuan (2004:128) menggambarkan tipe organisasi, pendepartemenan organisasi, kedudukan dan jenis wewenang pejabat, bidang dan hubungan pekerjaan, garis perintah dan tanggungjawab, rentang kendali dan sistem pimpinan organisasi. Pendapat lainnya disampaikan oleh Suranto (2005: 85) yang menyebutkan struktur organisasi menspesifikasikan pembagian kerja dan menunjukkan bagaimana fungsi atau aktivitas yang beraneka ragam yang dihubungkan sampai batas tertentu, juga menunjukkan tingkat spesialisasi aktivitas kerja (Suranto, 2005: 85)

Pengertian organisasi dalam arti Statis adalah merupakan wadah yang berupa struktur/ bagan organisasi tempat berkumpulnya orang-orang / anggota yang melaksanakan tugas dalam mencapai tujuan organisasi. Sedangkan dalam arti dinamis organisasi merupakan suatu proses penetapan dan pembagian pekerjaan. Pembatasan tugas dan tanggung jawab serta wewenang, hubungan kerja sehingga memungkinkan orang-orang / anggota dapat berinteraksi dalam pelaksanaan tugas secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan organisasi.

Dengan demikian organisasi terdapat 2 aspek yaitu:

1. aspek struktur organisasi yang meliputi : pengelompokan orang secara formal dan bagan organisasi
2. aspek proses perilaku yang meliputi : komunikasi, pembuatan keputusan, motivasi dan kepemimpinan.

Dalam operasionalnya organisasi pemerintah dapat dibedakan dalam Departemen dan Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND). Adapun bentuk organisasi pemerintah merupakan gabungan dari unsur lini, unsur staf dan fungsional.

Secara konseptual, model organisasi yang ideal sebagaimana dirumuskan oleh Max Weber yaitu birokrasi memiliki karakteristik yang sekaligus menjadi nilai-nilai perilaku bagi para anggota organisasi tersebut. Beberapa organisasi yang ideal atau birokrasi menurut Weber (Indra Wijaya, 1986: 17) yang penting diantaranya adalah adanya organisasi yang bersangkutan.

1. Spesialisasi atau pembagian pekerjaan
2. Tingkatan berjenjang (hirarkhi)
3. Berdasarkan aturan dan prosedur kerja
4. Hubungan yang bersifat impersonal
5. Pengangkatan dan promosi anggota/pegawai berdasarkan kompetensi (sistem merit).

Sedangkan setiap anggota birokrasi tersebut diharapkan memiliki beberapa karakteristik sebagai berikut (Wallis, 1989: 3-4):

1. Bebas dari segala urusan pribadi (personally free) selain yang berkaitan dengan tugas-tugas yang telah ditetapkan
2. Setiap anggota harus mengerti tugas dan ruang lingkup jabatan atau kedudukannya dalam hirarki organisasi
3. Setiap anggota harus mengerti dan dapat menerapkan kedudukan hukumnya dalam organisasi, dalam arti memahami aturan yang menerapkan kewajiban dan kewenangannya dalam organisasi
4. Setiap anggota bekerja berdasarkan perjanjian atau kontrak kerja dengan kompensasi tertentu sesuai dengan tugas dan tanggung jawab yang dibebankan organisasi kepadanya.

5. Setiap anggota diangkat dan dipromosikan berdasarkan merit atau prestasi dan kompetensi.
6. Setiap anggota organisasi diberikan kompensasi berdasarkan tarif standar yang sesuai dengan kedudukannya maupun tugas pokok dan fungsinya
7. Setiap anggota organisasi wajib mendahulukan tugas pokok dan fungsinya dari pada tugas-tugas lain selain apa yang telah dibebankan kepadanya oleh organisasi.
8. Setiap anggota organisasi ditempatkan dengan struktur karir yang jelas.
9. Setiap anggota organisasi harus berdisiplin dalam perilaku kerjanya dan untuk itu dilakukan pengawasan.

Pandangan Max Weber mengenai model organisasi ideal tersebut secara ringkasnya mendudukan setiap anggota organisasi dalam hirarki struktural, setiap pekerjaan diselesaikan berdasarkan prosedur dan aturan kerja yang berlaku, setiap orang terikat dengan ketat terhadap aturan-aturan dalam organisasi tersebut dan hubungan diantara setiap anggota maupun kelompok dan dengan pihak luar terbatas hanya kepada urusan-urusan pekerjaan yang menjadi tugas dan tanggung jawab masing-masing anggota. Jadi dalam organisasi yang ideal ini sifatnya mekanistik, kaku dan impersonal (tidak pribadi).

Karena itu pandangan Weber tersebut banyak mendapatkan kritik, karena model organisasi yang ideal tersebut tidak mengakomodasi hubungan-hubungan yang bersifat personal dan sangat membatasi perilaku para anggota organisasi tersebut dengan berbagai aturan yang ketat. Model organisasi ideal seperti itu tidak menjamin terciptanya interaksi yang dinamis dalam hubungan kerja antara anggota dengan kelompok, antar kelompok maupun dengan organisasi dan dengan

klien atau masyarakat yang dilayani.. bagaimanapun, karakteristik birokrasi atau model organisasi yang ideal menurut Weber tersebut, tampaknya sangat mewakili kondisi-kondisi berbagai organisasi dalam pemerintahan

Berdasarkan hal tersebut di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa dimensi perilaku manusia dalam organisasi dengan nilai-nilai etikanya, mencakup beberapa dimensi, yaitu:

1. Dimensi hubungan antara anggota dengan organisasi yang tertuang dalam perjanjian atau aturan-aturan legal
2. Hubungan antara anggota dengan sesama anggota lainnya, antara anggota dengan pejabat dalam struktur hirarki
3. Hubungan antara anggota organisasi yang bersangkutan dengan anggota dan organisasi lainnya dan
4. Hubungan antara anggota dengan masyarakat yang dilayaninya

2.5 Birokrasi

Birokrasi memiliki peran yang penting dalam tata kelola organisasi, melalui birokrasi maka suatu organisasi dapat mengoptimalkan berjalannya sistem serta subsistem yang ada dalam melaksanakan tugas maupun fungsi masing-masing.

Menurut Peter M. Blau, birokrasi adalah tipe organisasi yang dirancang untuk menyelesaikan tugas-tugas administratif dalam skala besar dengan cara mengkoordinasi pekerjaan banyak orang secara sistematis (Said, 2007: 29). Sementara Pfiffner dan Presthus mendefinisikan birokrasi sebagai suatu sistem

kewenangan, kepegawaian, jabatan dan metode yang dipergunakan pemerintah untuk melaksanakan program-programnya (Said, 2007: 4).

Dengan demikian peran birokrasi bertujuan untuk melancarkan fungsi pemerintah dalam melaksanakan kinerjanya. Dalam pandangan Said (2007: 10) birokrasi adalah organisasi yang melayani tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu ialah dengan mengkoordinasi secara sistematis. Rod Hague menyatakan bahwa birokrasi adalah institusi pemerintahan yang melaksanakan tugas negara. Birokrasi ada karena adanya kebutuhan akan sebuah organisasi yang bisa mengelola negara modern. Dikatakan, bahwa tugasnya adalah *organising and administering modern states is a massive process that requires skill, experience and experties* (Said, 2007: 3).

Lebih lanjut Said (2007: 10) menerangkan, birokrasi juga dapat dimaknai sebagai proses penyelenggaraan pemerintahan dengan mengadopsi sistem tertentu dimana di dalamnya terdapat pembagian kerja dan tugas yang jelas antar divisi, terdapat nilai impersonal dimana 'orang mengikuti aturan, bukan aturan mengikuti orang', penyusunan jabatan dan karir berdasarkan kompetensi dan bukan preferensi, terdapatnya otoritas pengawasan dan juga terdapatnya hirarki.

Pendapat lainnya mengenai definisi birokrasi dipinjam dari Rourke (dalam Said, 2007: 2) menyebutkan bahwa birokrasi adalah sistem administrasi dan pelaksanaan tugas keseharian yang terstruktur dalam sistem hirarki yang jelas, dilakukan dengan aturan tertulis (*written procedures*), dilakukan oleh bagian tertentu yang terpisah dengan bagian lainnya, oleh orang-orang yang dipilih karena kemampuan dan keahlian di bidangnya (Said, 2007: 2).

Birokrasi terkait fungsinya Rasyid (dalam Setiyono, 2004: 87), menyampaikan untuk melaksanakan fungsi itu, birokrasi pemerintah setidaknya memiliki tiga tugas pokok, yakni:

1. Memberikan pelayanan umum (*service*) yang bersifat rutin kepada masyarakat seperti memberikan pelayanan perijinan, pembuatan dokumen, perlindungan, pemeliharaan fasilitas umum, pemeliharaan kesehatan, dan penyediaan jaminan keamanan bagi penduduk;
2. Melakukan pemberdayaan (*empowerment*) terhadap masyarakat untuk mencapai kemajuan dalam kehidupan yang lebih baik, seperti melakukan pembimbingan, pendampingan, konsultasi, menyediakan modal dan fasilitas usaha, serta melaksanakan pendidikan;
3. Menyelenggarakan pembangunan (*development*) di tengah masyarakat, seperti membangun infrastruktur perhubungan, telekomunikasi, perdagangan dan sebagainya (dalam Setiyono, 2004: 87).

Menurut Sulistiyani (2004), model birokrasi yang diajukan Weber memiliki karakteristik ideal sebagai berikut :

- Pembagian kerja

Dalam menjalankan tugasnya, birokrasi membagi kegiatan-kegiatan pemerintahan menjadi bagian-bagian yang masing-masing terpisah dan memiliki fungsi yang khas. Pembagian kerja seperti ini memungkinkan terjadinya spesialisasi fungsi. Dengan cara seperti ini, penugasan spesialis untuk tugas-tugas khusus bisa dilakukan dan setiap mereka bertanggung jawab atas keberhasilan pekerjaannya masing-masing.

- Hirarki wewenang

Ciri khas birokrasi adalah adanya wewenang yang disusun secara hirarkis atau berjenjang. Hirarki itu berbentuk piramid yang memiliki konsekuensi semakin tinggi suatu jenjang berarti semakin besar pula wewenang yang melekat di dalamnya dan semakin sedikit penghuninya. Hirarki wewenang ini sekaligus mengindikasikan adanya hirarki tanggung jawab. Dalam hirarki itu setiap pejabat harus bertanggung jawab kepada atasannya mengenai keputusan-keputusan dan tindakan-tindakannya sendiri maupun yang dilakukan oleh anak buahnya.

- Pengaturan perilaku pemegang jabatan birokrasi

Kegiatan pemerintahan diatur oleh suatu sistem aturan main yang abstrak. Aturan main itu merumuskan lingkup tanggung jawab para pemegang jabatan di berbagai posisi dan hubungan di antara mereka. Aturan-aturan itu juga menjamin koordinasi berbagai tugas yang berbeda dan menjamin keseragaman pelaksanaan berbagai kegiatan itu.

- Impersonalitas hubungan

Para pejabat birokrasi harus memiliki orientasi impersonal. Mereka harus menghindari pertimbangan pribadi dalam hubungannya dengan bawahannya maupun dengan anggota masyarakat yang dilayaninya

- Kemampuan teknis

Jabatan-jabatan birokratik harus diisi oleh orang-orang yang memiliki kemampuan teknis yang diperlukan untuk melaksanakan tugas-tugas dalam jabatan itu. Biasanya, kualifikasi atas para calon dilakukan dengan ujian atau berdasar sertifikat yang menunjukkan kemampuan mereka.

- Karier

Pekerjaan dalam birokrasi pemerintah adalah pekerjaan karier. Para pejabat menduduki jabatan dalam birokrasi pemerintah melalui penunjukan, bukan melalui pemilihan seperti anggota legislatif. Mereka jauh lebih tergantung pada atasan mereka dalam pemerintahan daripada kepada rakyat pemilih. Pada prinsipnya, promosi atau kenaikan jenjang didasarkan pada senioritas atau prestasi, atau keduanya. Dalam kondisi tertentu, birokrat itu juga memperoleh jaminan pekerjaan seumur hidup. (Weber dalam Sulistiyani,2004).

