

TESIS

**PATOLOGI BIROKRASI DALAM PENGELOLAAN TENAGA
HONORER DI KABUPATEN MAMUJU TENGAH**

DISUSUN DAN DIAJUKAN OLEH :

SAMPAR

E062182004



**PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

HALAMAN PENGESAHAN

TESIS

**PATOLOGI BIROKRASI DALAM PENGELOLAAN TENAGA
HONORER DI KABUPATEN MAMUJU TENGAH**

Disusun dan diajukan oleh :

SAMPAR
E062182004

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin pada tanggal, 06 Januari 2021

dan dinyatakan telah Memenuhi Syarat Kelulusan

Menyetujui ,

Pembimbing Utama

Prof. Dr. H. Rasyid Thaha, M.Si
NIP. 19570707 198403 1 005

Pembimbing Pendamping

Dr. H. A.M. Rusli, M.Si
NIP. 196407271991031001

Ketua Program Studi

Prof. Dr. Nurlinah, M.Si
NIP. 19630921 198202 2 001

Dekan Fakultas

Prof. Dr. H. Armin, M.Si
NIP. 19651109 199103 1 008

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Sampar
NIM : E062182004
Program Studi : Ilmu Pemerintahan
Jenjang : S2

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulisan saya berjudul,

“Patologi Birokrasi Dalam Pengelolaan Tenaga Honorer di Kabupaten Mamuju Tengah”

Adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambilan alihan tulisan orang lain bahwa Tesis yang saya tulis ini benar benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan Tesis ini hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar,

Yang Menyatakan



Sampar

TESIS

**PATOLOGI BIROKRASI DALAM PENGELOLAAN TENAGA
HONORER DI KABUPATEN MAMUJU TENGAH**

DISUSUN DAN DIAJUKAN OLEH :

SAMPAR

E062182004



**PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah rabbi alamin,puji syukur kehadirat Allah SWT.atas segala rahmat dan nikmatnya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan judul “Patologi Birokrasi Dalam Pengelolaan Tenaga Honorer di Kabupaten Mamuju Tengah”. Tak lupa pula shalawat dan salam terhatur kepada Nabi Muhammad SAW yang menjadi suri tauladan dalam perjuangan menegakkan kebenaran dan kejujuran dimuka bumi.

Penulis menyadari bahwa penyusunan tesis ini masih terdapat kekurangan,untuk itu besar harapan semoga tugas akhir karya ilmiah ini memenuhi criteria sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar magister pada program pascasarjana ilmu pemerintahan fakultas ilmu social dan ilmu politik universitas Hasanuddin.

Dalam kesempatan ini,penulis menyadari bahwa tanpa bantuan,bimbingan dari berbagai pihak,tesis ini tidak akan terlaksana dengan baik. Oleh karena itu,izinkan penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan permohonan maaf yang sebesar besarnya kepada semua pihak yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam proses penulisan tesis ini.

Ucapan terima kasih yang teristimewah dengan penuh cinta kepada kedua orang tua penulis H.Bahar(ayah) Hj.Hasbiah (ibu), ketiga saudara penulis,istri dan anak penulis serta bapak dan ibu mertua penulis,atas dukungan ,dorongan,doa serta kasih sayang yang tak terbatas demi keberhasilan penulis semasa menempuh pendidikan hingga akhir studi pada magister ilmu pemerintahan universitas hasanuddin.

Terimah kasih sebesar besarnya kepada bapak Prof.Dr.H.Rasyid Thaha,M.Si selaku pembimbing I dan bapak Dr.H.A.M.Rusli,M.Si selaku pembimbing II,yang selalu memberikan bimbingan,arahan,saran,petunjuk

serta bantuan dari awal penulisan hingga terselesaikannya penulisan tesis ini. Semoga dengan apa yang diberikan menjadikan tesis ini lebih bermanfaat bagi masyarakat dan kepustakaan magister ilmu pemerintahan Universitas Hasanuddin.

Melalui kesempatan ini, penulis juga menghaturkan terimah kasih kepada :

1. Prof.Dr.Dwia Aries Tina Pulubuhu,MA, selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para wakil Rektor dan jajarannya.
2. Prof.Dr.Armin Arsyad,M.Si, selaku Dekan FISIP Universitas Hasanuddin beserta para wakil Dekan dan jajarannya;
3. Prof.Dr.Hj.Nurlinah,M.Si, selaku ketua program studi Magister Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Hasanuddin;
4. Prof.Dr.A.Gau Kadir,M.Si (Alm), Prof.Dr.Hj.Nurlinah,M.Si ,Dr.Andi Lukman Irwan,S.IP,M.Si, selaku tim penguji yang telah memberikan masukan,kritikan serta perbaikan atas penulisan tesis ini sehingga menjadi lebih baik;
5. Seluruh dosen pascasarjana,Bapak Prof.Dr.H.Rasyid Thaha,M.Si,Bapak Prof.Dr.A.Gau Kadir,M.Si (Alm) ,bapak Prof.Dr.Djuanda Nawawi,M.Si, Ibu Prof.Dr.Rabina Yunus,M.Si,Ibu Prof.Dr.Hj.Nurlinah,M.Si ,ibu Dr.Hj.Indar Arifin,M.Si ,bapak Dr.H.Andi Syamsu Alam,M.Si (Alm), Bapak Dr.andi Lukman Irwan,S.IP.,M.Si,bapakDr.H.A.M.Rusli,M.Si,bapak Dr.H.Suhardiman Syamsu,M.Si, bapak Dr.Jayadi Nas,M.Si, yang telah memberikan pengetahuan selama penulis menimba ilmu di magister ilmu pemerintahan Universitas Hasanuddin;
6. Para pegawai dan staf akademik FISIP yang telah memberikan bantuannya kepada penulis;
7. Para informan dalam penulisan tesis ini yang telah dengan baik menerima dan memberikan bantuan kepada penulis;
8. Seluruh pejabat serta staf pemerintah kabupaten mamuju tengah, yang telah memberikan ruang kepada penulis;

9. Seluruh teman-teman pascasarjana ilmu pemerintahan Universitas Hasanuddin. Yang saling memberikan masukan kepada penulis;
10. Semua pihak yang saya tidak dapat penulis sebutkan satu per satu namanya yang telah memberikan bantuan dan dukungan kepada penulis.

Akhir kata semoga tesis ini dapat memberikan manfaat kepada pembaca dan menjadi rekomendasi untuk selanjutnya.

Makassar, 05 November 2020

Sampar

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR	iii
<i>DAFTAR ISI</i>	iv
ABSTRAK	v
ABSTRACT	viii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah	3
1.3. Tujuan Penelitian	3
1.4. Manfaat Penelitian.....	4
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	5
2.1. Birokrasi	5
2.1.1. Pengertian Birokrasi	5
2.1.2. <i>Konsep Birokrasi</i>	11
2.1.3. <i>Etika Birokrasi</i>	21
2.1.4. <i>Patologi Birokrasi</i>	24
2.1.5. <i>Gejala Terjadinya Patologi Birokrasi</i>	40
2.1.6. <i>Jenis Patologi Sistem Organisasi</i>	41
2.1.7. <i>Kinerja Pegawai Tenaga Honorer</i>	47

2.1.8. Manajemen Kepegawaian	48
2.1.9. Pemecahan Masalah Patologi Birokrasi	49
2.1.10 Penyelesaian Masalah Atau Solusi Patologi Birokrasi.....	51
2.1.11 Merubah Patolog Birokrasi Melalui Prinsip Good Governance	52
2.1.12 Birokrasi Pemerintahan dan Perilaku Birokrasi Di Indonesia.....	54
2.1.13 Upaya Penanggulangan Patologi Birokrasi	57
2.2. Penelitian Terdahulu	59
2.3. KerangkaPikir.....	62
BAB III METODE PENELITIAN.....	63
3.1. LokasiPenelitian	63
3.2. TipePenelitian	63
3.3. Sumber Data	63
3.3.1. Data Primer	63
3.3.2. Data Sekunder.....	64
3.4. PenentuanInforman.....	64
3.5. Informan	65
3.6. Teknik Pengumpulan Data	65
3.6.1. Wawancara.....	66
3.6.2. Dokumentasi.....	67
3.6.3. Observasi	68
3.7. FokusPenelitian.....	68
3.8. Analisis Data	69

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	71
4.1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	71
4.1.1. Batas Wilayah Kabupaten Mamuju Tengah	71
4.1.2. Organisasi Daerah.....	71
4.2. Visi dan Misi Kabupaten Mamuju Tengah	75
4.2.1. Visi.....	75
4.2.2. Misi	75
4.3. Landasan Hukum Tenaga Kontrak.....	76
4.3.1. Dinas Pendidikan.....	76
4.3.2. Sekertariat Dewan	77
4.3.3. RSUD Mamuju Tengah	77
4.4. Struktur Organisasi.....	77
4.4.1. Dinas Pendidikan.....	77
4.4.2. Sekertariat Dewan	78
4.4.3. RSUD Mamuju Tengah	78
4.5. Hasil Dan Pembahasan.....	79
4.5.1. Patologi Birokrasi.....	79
4.5.1.1. Persepsi Gaya Manajerial.....	79
4.5.1.2. Pelanggaran Terhadap Norma Huum	82
4.5.1.3. Birokrasi dalam Sistem Organisasi (<i>parkinsonian</i>)	85
4.5.1.4. Rendahnya Pengetahuan Dan Keterampilan Petugas	87
4.5.1.5. Perilaku Yang Bersifat Disfungsional.....	90
BAB V PENUTUP	95

5.1. Kesimpulan	95
5.2. Saran	96
DAFTAR PUSTAKA	97
LAMPIRAN	99

ABSTRACT

SAMPAR. The Pathology Of Bureaucracy In Honorary Workers Management In Central Mamuju District (supervised by Rasyid Thaha and A.M.Rusli).

This study aims to examine and analyze the factors that cause bureaucratic pathology in the management of honorary staff in the middle.

This study uses qualitative research methods that provide a factual description of the research objectives. Data collection techniques are carried out through interviews, documentation, observation and drawing conclusions.

The results showed: Management of honorary staff in Central Mamuju district still had bureaucratic pathology: 1) nepotism. In the recruitment method of honorary staff in Central Mamuju district there were still some people who loved practicing nepotism towards the acceptance of honorary staff; 2) undisciplined honorary staff was part of from bureaucratic pathology, discipline of honorary staff in several agencies is still ineffective; 3) dissynchronization of data / administrative malls occurs in several government agencies in the middle. Data mismatch between data on decree issued and data on the amount of wages disbursed by regional finances; 4) and There is potential for budget fattening in several government agencies in the middle. Due to the absence of data validation from financial agencies on the number of decision letters in each agency with the reality in the field. The results of this study are expected to be used as study material for policy makers. in the public sector, especially the management of honorary staff in the middle.

Keywords: Bureaucratic Pathology, management, honorary staff

ABSTRAK

SAMPAR.Patologi Birokrasi Dalam Pengelolaan Tenaga Honorer Di Kabupaten Mumuju Tengah (dibimbing Oleh Rasyid Thaha dan A.M.Rusli).

Penelitian ini bertujuan mengkaji dan menganalisis faktor penyebab patologi birokrasi dalam pengelolaan tenaga honorer dimamuju tengah.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif yang memberikan gambaran factual mengenai tujuan penelitian. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, dokumentasi, observasi dan penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian menunjukkan: Pengelolaan tenaga honorer di kabupaten mamuju tengah masih adanya patologi birokrasi:1) nepotisme. Dalam metode rekrutmen tenaga honorer dikabupaten mamuju tengah masih adanya beberapa oknum yang asih melakukan praktek nepotisme terhadap penerimaan tenaga honorer;2) tidak disiplinnya tenaga honorer merupakan bagian dari patologi birokrasi. kedisiplinan tenaga honorer yang ada di beberapa instansi masih belum efektif;3) dissinkronisasi data/mal administrasi terjadi di beberapa instansi lingkup pemerintah mamuju tengah. Ketidaksesuaian data antara data surat keputusan yang dikeluarkan dengan data jumlah upah dicairkan oleh keuangan daerah;4) serta adanya potensi penggemukan anggaran di beberapa instansi lingkup pemerintah mamuju tengah. karena tidak adanya validasi data dari badan keuangan terhadap jumlah surat keputusan yang ada di instansi masing-masing dengan realitas dilapangan. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan kajian bagi pengambil kebijakan di sektor public. Khususnya pengelolaan tenaga honorer dimamuju tengah.

Kata Kunci: *Patologi Birokrasi, pengelolaan, tenaga honorer*

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sebagai warga negara yang menetap di suatu wilayah negara, kita tidak bisa lepas dari yang namanya pemerintah dan pemerintahan. Mulai dari kita lahir hingga kita mati. Mulai dari kita mengurus akta kelahiran hingga kita mengurus surat kematian. Apabila kita membahas pemerintah dan pemerintahan kita juga tak bisa jauh-jauh dari pembahasan birokrasi. Tuntutan reformasi setidaknya telah merubah wajah birokrasi Indonesia meskipun belum terlalu signifikan. Agenda reformasi dalam tubuh birokrasi di Indonesia ditujukan bukan lagi sekedar untuk membangun institusi birokrasi yang professional secara menejerial, namun pada bagaimana birokrasi tersebut mampu merepresentasikan konfigurasi sosial yang ada untuk menjamin keterwakilan masing – masing komunitas sosial yang telah mengakar kuat di dalam tubuh birokrasi. Pendeteksian penyakit birokrasi atau yang sering disebut patologi dalam dunia medis sebaiknya juga dilakukan kepada birokrasi di Indonesia. Hal ini dimaksudkan agar penyakit – penyakit yang ada dalam tubuh birokrasi di Indonesia tidak menular ke yang lainnya sebagai upaya preventif bahkan lebih dari itu bisa disembuhkan secara total meskipun membutuhkan waktu yang lama. Upaya meminimalisir penyakit yang terjadi di birokrasi diharapkan dapat membawa perubahan terhadap pelayanan publik yang prima.

Persoalan patologi atau penyakit birokrasi bersumber dari pengelolaan yang tidak berdasarkan merit sistem. Selain itu keterlibatan birokrasi dalam politik dianggap sebagai hal yang harus diwaspadai karena birokrasi bukanlah institusi atau lembaga yang bisa mewakili kepentingan kelompok atau golongan tertentu. Secara makro atau nasional persoalan birokrasi di Indonesia lebih di dominasi karena kurangnya pemisahan yang jelas antara kepentingan politik dan administrasi. Masih sering dijumpai birokrat terlibat secara aktif dalam

kegiatan politik dan juga adanya politisi yang selalu mendominasi proses–proses birokrasi sehingga kebijakan yang diambil dalam birokrasi merupakan kebijakan politik dari orang–orang yang memiliki kepentingan tertentu. Reformasi birokrasi di Indonesia masih bergulir namun sampai saat ini belum ada regulasi (peraturan) yang menjamin depolitisasi birokrasi secara substansial. Persoalan tersebut seperti mengurai benang kusut karena ke depan bila model birokrasi yang seperti itu terus dijalankan akan dapat memunculkan konflik terutama menimbulkan praktik kolusi dan nepotisme dalam pengelolaan, rekrutmen, penempatan, promosi dan mutasi. Praktek – praktek yang seperti ini pada kenyataannya sudah menjadi rahasia umum yang pada akhirnya praktek – praktek korupsi dan pengalangan sumber –sumber ekonomi termasuk keuangan negara dari kelompok yang sedang berkuasa dengan menjalin kerjasama menjadi sebuah sistem yang penuh dengan korupsi, kolusi dan nepotisme. Citra buruk tersebut semakin diperparah dengan isu yang sering muncul ke permukaan, yang berhubungan dengan kedudukan dan kewenangan pejabat publik, yakni korupsi dengan beranekaragam bentuknya, serta lambatnya pelayanan, dan diikuti dengan prosedur yang berbelit-belit.

Keseluruhan kondisi empirik yang terjadi secara akumulatif telah meruntuhkan konsep birokrasi Hegelian dan Weberian yang memfungsikan birokrasi untuk mengkoordinasikan unsur–unsur dalam proses pemerintahan. Birokrasi, dalam keadaan demikian, hanya berfungsi sebagai pengendali, penegak disiplin, dan penyelenggara pemerintahan dengan kekuasaan yang sangat besar, tetapi sangat mengabaikan fungsi pelayanan masyarakat.

Buruk serta tidak transparannya kinerja birokrasi bisa mendorong masyarakat untuk mencari "jalan pintas" dengan suap atau berkolusi serta nepotisme dengan para pejabat dalam pengelolaan tenaga honorer atau untuk memperoleh pelayanan yang cepat. Situasi seperti ini pada

gilirannya seringkali mendorong para pejabat untuk mencari "kesempatan" dalam "kesempitan" agar mereka dapat menciptakan rente dari pelayanan berikutnya.

Dalam lingkup birokrasi mamuju tengah, dalam hal ini tenaga honorer (non ASN) berjumlah 4518 orang di tahun 2018. Sedangkan di tahun 2019, Jumlah tenaga honorer (non-ASN), 4524 orang.¹ Dalam pengelolaan yang dilakukan badan kepegawaian daerah (BKD) masih menuai hal penyimpangan. Misalnya, adanya praktek-praktek nepotisme yang dilakukan pemangku kebijakan serta ketidaksesuaian data jumlah tenaga honorer dengan yang dilapangan. Hal semacam ini bukan lagi sebagai hal yang baru dalam dunia birokrasi di Indonesia, khususnya di kabupaten mamuju tengah.

Atas dasar tersebut di atas maka, penulis membuat tesis proposal yang berjudul “ **Patologi Birokrasi Dalam Pengelolaan Tenaga Honorer di Kabupaten Mamuju Tengah** ”

1.2 Rumusan Masalah

Dalam pengelolaan tenaga honorer di kabupaten mamuju tengah belum sepenuhnya sesuai dengan harapan penerapan good Governance di lingkungan pemerintah mamuju tengah. Dengan demikian adanya bentuk gejala patologi birokrasi dalam pengelolaan tenaga honorer tersebut. Sesuai dengan hasil observasi yang dilakukan penulis maka, untuk mengetahui indikator penyebab dari masalah patologi birokrasi, timbul pertanyaan sebagai basis analisa bahwa seperti apa faktor-faktor yang menyebabkan Patologi Birokrasi dalam Pengelolaan Tenaga Honorer di Kabupaten Mamuju Tengah?

¹Keputusan Bupati Mamuju Tengah Tentang *Pengangkatan Tenaga Kontrak Kerja Waktu Terbatas* Tahun 2018 & 2019

1.3 Tujuan

Sebagaimana dengan rumusan masalah diatas maka,penulis mempunyai tujuan dalam penelitian tersebut. Tujuan tersebut yakni untuk mengkaji dan menganalisis Faktor-faktor yang menyebabkan Patologi Birokrasi dalam Pengelolaan Tenaga Honorer di Kabupaten Mamuju Tengah.Serta penulis punya itikad baik untuk menjadikan hasil penelitian ini sebagai langkah awal (dasar) dalam menyelesaikan masalah patologi birokrasi. Terkhusus dalam lingkup pemerintah kabupaten mamuju tengah.

1.4 Manfaat Penulisan

Adapun manfaat penelitian ini sebagai berikut:

- 1) Secara akademis,penulis berharap dapat menambah wawasan dan pengetahuan peneliti dalam hal menerapkan hasil penelitian dalam bentuk karya ilmiah,dan menambah pengetahuan penulis dalam ilmu pemerintahan. Serta menambah referensi untuk dijadikan acuan pembelajaran dalam memberi informasi kepada semua elemen masyarakat.
- 2) Secara praktis,penulis berharap agar dikemudian hari penelitian ini dapat menjadi masukan kepada pemerintah dan masyarakat Kabupaten Mamuju Tengah bagaimana pengelolaan tenaga honorer tersebut.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Birokrasi

2.1.1. Pengertian Birokrasi

Secara bahasa, istilah Birokrasi berasal dari bahasa Prancis yaitu "bureau" yang berarti kantor atau meja tulis, dan kata Yunani kratein yang berarti mengatur (M. Mas'ud, 2007:1). Istilah birokrasi berasal dari bahasa Prancis bureau yang berarti kantor atau Menurut Max Weber seperti yang dikutip M. Mas'ud Said (2007:2) menyatukan :

"Birokrasi adalah system administrasi rutin yang dilakukan dengan keseragaman, diselenggarakan dengan cara-cara tertentu didasarkan aturan tertulis oleh orang-orang yang berkompeten di bidangnya"²

Istilah birokrasi seringkali dikaitkandenganorganisasi pemerintah, padahal birokrasi ciptaan Max Weber itu bisa terjadi di organisasi pemerintah maupun organisasi non pemerintah. Di suatu perusahaan birokrasi itu bisa terjadi, birokrasi, birokrasi merupakan system untuk mengatur organisasi yang besar agar diperoleh yang efisien, rasional, dan efektif. Birokrasi menurut kamus umum Bahasa Indonesia adalah system pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan.

Max Weber seorang sosiolog asal Jerman yang pada abad ke-19 menulis karya yang sangat berpengaruh bagi Negara-negara yang berbahasa Inggris dan Negara di daratan Eropa lainnya, karya itu sampai sekarang dikenal dengan konsep tipe ideal ini kurang

²M. Mas'ud Said (2007:2)

dikenal tentang kritiknya terhadap seberapa jauh peran birokrasi terhadap kehidupan politik, atau bagaimana peran politik terhadap birokrasi. Birokrasi weberian hanya menekankan bagaimana seharusnya mesin birokrasi itu secara professional dan rasional di jalankan. Weber berpendapat adalah tidak memungkinkan bagi kita untuk memahami setiap gejala kehidupan yang ada secara keseluruhan. Adapun yang mampu kita lakukan hanyalah memahami sebagian dari gejala tersebut. Satu hal yang amat penting ialah memahami mengapa birokrasi itu bisa diterapkan dalam kondisi organisasi tertentu, dan apa yang membedakan kondisi tersebut dengan kondisi organisasi lainnya.

Agus Dwiyanto (2003:1), dan A.T. Sulistiyani (2004:10) Birokrasi menurut model Weber ini sangat ideal bahkan sempurna. Karena itu cenderung tidak sesuai dengan praktek di sebagian besar birokrasi di dunia, terlebih di Indonesia.³

Terminologi birokrasi dalam literatur ilmu administrasi publik dan ilmu politik, sering digunakan dalam beberapa pengertian. Dari berbagai macam pengertian yang sering muncul dalam teori birokrasi, dapat di sistematisasikan menjadi 3 (tiga) kategori, yaitu:

1. Birokrasi dalam pengertian yang baik atau rasional
2. Birokrasi sebagai suatu penyakit;
3. Birokrasi dalam pengertian yang netral artinya tidak terkait dengan pengertian buruk.

Meskipun secara umum sudah ada penjelasan atau definisi tentang birokrasi, tetapi dalam khasanah ilmu pengetahuan perbedaan pendapat dan pandangan sangat dihargai. Demikian

³Dwiyanto, Agus, dkk., 2008. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

juga dengan perbedaan pandangan tentang birokrasi. Ada beberapa tokoh atau ahli yang memandang birokrasi secara positif, ada juga yang secara negatif, tetapi ada juga yang melihatnya secara netral (value free).

a. Makna Positif

Birokrasi yang bermakna positif diartikan sebagai birokrasi legal rasional yang bekerja secara efisien dan efektif. Birokrasi tercipta karena kebutuhan akan adanya penghubung antara masyarakat untuk mengejawantahkan kebijakan-kebijakan negara. Artinya, birokrasi dibutuhkan baik oleh negara maupun oleh rakyat. Tokoh pendukungnya adalah : Max Weber dan Hegel.

b. Makna Negatif

Birokrasi yang bermakna negatif diartikan sebagai birokrasi yang penuh dengan patologi (penyakit), organisasi tambun, boros, tidak efisien dan tidak efektif, korupsi, dll. Birokrasi adalah alat penindas (penghisap) bagi kaum yang lemah (miskin) dan hanya membela kepentingan orang kaya. Artinya, birokrasi hanya menguntungkan kelompok orang kaya saja. Tokoh pendukungnya adalah : Karl Max dan Harold Lask.

c. Makna Netral (value free)

Sedangkan birokrasi yang bermakna netral diartikan sebagai keseluruhan pejabat negara pada cabang eksekutif atau bisa juga diartikan sebagai setiap organisasi yang berskala besar.

Weber sebenarnya memperhitungkan tiga elemen pokok dalam konsep birokasinya, yaitu: (1) birokrasi dipandang sebagai instrumen teknis. (2) birokrasi dipandang sebagai kekuatan independen. (3) birokrasi dipandang mampu keluar dari fungsinya yang sebenarnya karena anggotanya cenderung berasal dari kelas sosial yang particular (Thoha, 2005:19).⁴

⁴Thoha, 2005:19

Konsep birokrasi weberian berasumsi bahwa birokrasi dibentuk independen dari kekuatan politik. Ia berada di luar atau di actor-aktor politik yang saling berkompetisi satu sama lain. Birokrasi pemerintah diposisikan sebagai kekuatan yang netral, lebih mengutamakan kepentingan negara dan rakyat secara keseluruhan, sehingga siapapun kekuatan politik yang memerintah birokrat dan birokrasinya memberikan pelayanan terbaik kepadanya.

Menurut weber tipe ideal birokrasi itu ingin menjelaskan bahwa suatu birokrasi atau administrasi itu mempunyai suatu bentuk yang pasti dimana semua fungsi dijalankan dalam cara-cara yang rasional. Menurut weber tipe ideal birokrasi yang rasional itu dilakukan dalam cara-cara sebagai berikut :

1. Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.
2. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan bawahan, dan ada pula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil.
3. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya.
4. Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. raian tugas (job description) masing-masing pejabat merupakan omain yang menjadi wewenang dan tanggungjawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak.
5. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif.

6. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu.
7. Terdapat struktur perkembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merita sesuai dengan pertimbangan yang objektif.
8. Setiap pejabat sama kali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan resource instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
9. Setiap berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu system yang dijalankan secara disiplin.

Butir-butir tipe ideal tersebut tidak semuanya bisa diterapkan dalam kondisi tertentu oleh suatu jenis pemerintahan tertentu. Seperti persyaratan tentang pengangkatan pejabat dalam jabatan tertentu berdasarkan kualifikasi profesionalitas cocok untuk kondisi birokrasi tertentu, tetapi banyak sekarang tidak bisa diterapkan. Karena banyak pula Negara yang mengangkat pejabat berdasarkan kriteria ektivitas, apalagi ada yang didasarkan atas intervensi politik dari kekuatan partai politik tertentu.

Pandangan terhadap defenisi birokrasi lainnya juga datang dari Hegel yang kemudian memandang birokrasi sebagai agen kepentingan umum yang berarti birokrasi merupakan jembatan bagi bertemunya dua kepentingan yakni pemerintah dan masyarakat. Antonioud Galih Prasetyo dalam artikelnya “ Pengantar birokrasi klasik Hegel, Marx, dan Weber”⁵ menjelaskan defenisi birokrasi yang dikemukakan oleh weber :

“Birokrasi adalah institusi yang menduduki posisi organik yang netral di dalam struktur sosial dan berfungsi sebagai penghubung

⁵Antonioud Galih Prasetyo dalam artikelnya “ Pengantar birokrasi klasik Hegel, Marx, dan Weber”

antara Negara yang memmanifestikan kepentingan khusus dalam masyarakat. Hegel melihat, bahwa birokrasi merupakan jembatan yang dibuat untuk menghubungkan antara kepentingan masyarakat dan kepentingan Negara yang dalam saat-saat tertentu berbeda. Oleh sebab itu peran birokrasi menjadi sangat strategis dalam rangka menyatukan persepsi dan perspektif antara Negara (pemerintah) dan masyarakat sehingga tidak terjadi kekacauan”.

Menurut Rourke seperti yang dikutip M. Mas’ud Said (2007:2)⁶ juga menyatakan :

“Birokrasi adalah system administrasi dan pelaksanaan tugas kesehatan yang terstruktur dalam sistem hierarki yang jelas dilakukan dengan aturan tertulis, dilakukan oleh bagian tertentu yang terpisah dengan bagian lainnya oleh orang-orang yang dipilih karena kemampuan dan keahlian di bidangnya”.

Kemudian secara konsep menurut Blau (1963) yang dikutip oleh (Lijan Poltak Sinambela, 2010:70) menyatakan bahwa :

”Birokrasi adalah organisasi yang ditunjukkan untuk memaksimumkan efisiensi dalam administrasi, yang menurutnya memiliki ciri-ciri arti spesialisasi tugas-tugas, hierarki otoritas, badan perundang-undangan, sistem pelaporan, dan personal dengan keterampilan dan nan khusus”⁷

Dapat dikatakan birokrasi merupakan organisasi pemerintahan yang memiliki kemampuan besar dalam menggerakkan organisasi karena birokrasi ditata secara formal untuk melahirkan tindakan rasional dalam sebuah organisasi, sedangkan yang memegang peranan dalam decision making

⁶Rourke

⁷Blau Peter M dan Marshall W. Meyer, 2000. *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Penerbit Prestasi Pustakaraya, Jakarta.

(penetapan kebijakan) sehari-hari adalah para birokrat. Oleh karena itu, para pejabat birokrasi harus mampu berpikir secara kompleks, sistematis, dan rasional di dalam menjalankan berbagai macam fungsi dan tugas Negara. Latar belakang pendidikan akademis merupakan salah satu persyaratan utama untuk pengadaan pegawai dan penempatan personil, terutama pada jabatan-jabatan yang harus melakukan kalkulasi, perkiraan, perencanaan, formulasi kebijakan, dan pembuat keputusan. Namun yang tidak kalah penting adalah syarat-syarat kepribadian, karena para birokrat tersebut harus banyak berhubungan dengan para warga dan masyarakat, artinya di samping terampil dan memiliki skill dalam bidang tugas, tetapi juga harus pandai “merakyat” dan melayani masyarakat dengan penuh rasa tanggungjawab tanpa pamrih atau tanpa perhitungan untung rugi pribadi. (Lijan Poltak Sinambela, 2010:69)

2.1.2. Konsep Birokrasi

Konsep birokrasi pertama kali dimunculkan oleh M De Gourney. Melalui surat tertanggal 1 Juli 1764 yang ditulis Baran de Grim, merujuk pada gagasan Gourney yang mengeluh tentang pemerintah yang melayani dirinya sendiri.⁸ De Gourney menyebutkan itu sebagai penyakit yang disebutnya *bureaumania*.

Ide ataupun gagasan tentang birokrasi bukanlah sesuatu yang baru. Merupakan kekeliruan kalau kita mengira konsep ini baru muncul. Keluhan atas pemerintah pun bukan hal baru, yaitu setua usia pemerintahan itu sendiri. Juga, prinsip pemerintah harus dijalankan orang-orang yang baik dan cakap merupakan ide yang sudah lama berkembang di lingkungan filsuf baik barat maupun timur

Machiavelli, misalnya. Dalam nasihatnya kepada pangeran, meminta pangeran memilih menteri yang cakap dan menggaji

⁸De Gourney

mereka agar mereka tidak mencari penghasilan dari sumber lain. Bahkan ide tentang pemerintah yang efisien, sangat akrab di cina jauh sebelum masehi. Di antaranya ide tentang senioritas, sistem "merit" statistic resmi dan laporan tertulis dipraktikkan secara luas.

Sementara pada 337 SM, Shen Pu-Hai menulis serangkaian prinsip yang sangat erat terkait dengan prinsip yang dikembangkan dalam teori administrasi abad 20. Istilah perancis *bureaucratie* ini, dengan cepat diadopsi dalam makna yang sama di Jerman dengan sebutan *bureaukratie* (kemudian menjadi *burokratie*), di Italia menjadi *burocrazia* dan Inggris menjadi *bureaucracy*.

Derivasi dari istilah birokrasi juga berkembang secara luar biasa selepas periode de Gournay ini. Muncul istilah birokrat, birokratis, birokratisme, birokratik, dan birokratisasi.

Birokrasi ialah alat kekuasaan bagi yang menguasainya, dimana para pejabatnya secara bersama-sama berkepentingan dalam kontinuitasnya. Weber memandang birokrasi sebagai arti umum, luas, serta merupakan tipe birokrasi yang rasional. Weber berpendapat bahwa tidak mungkin kita memahami setiap gejala kehidupan yang ada secara keseluruhan, sebab yang mampu kita lakukan hanyalah memahami sebagian dari gejala tersebut. Satu hal yang penting ialah memahami mengapa birokrasi itu bisa diterapkan dalam kondisi organisasi negara tertentu. Dengan demikian tipe ideal memberikan penjelasan kepada kita bahwa kita mengabstraksikan aspek-aspek yang amat penting yang membedakan antara kondisi organisasi tertentu dengan lainnya.

Menurut Weber, proses semacam ini bukan menunjukkan objektivitas dari esensi birokrasi, dan bukan pula mampu menghasilkan suatu deskripsi yang benar dari konsep birokrasi secara keseluruhan, tetapi hanya sebagai suatu konstruksi yang bisa menjawab suatu masalah tertentu pada kondisi waktu dan

tempat tertentu. Menurut weber tipe ideal birokrasi yang rasional itu dilakukan dalam cara-cara sebagai berikut :

1. Pejabat secara rasional bebas, tetapi dibatasi oleh jabatannya
2. Jabatan disusun oleh tingkat hierarki dari atas ke bawah dan kesamping dengan konsekuensinya berupa perbedaan kekuasaan.
3. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lain
4. Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan.
5. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya
6. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun.
7. Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas
8. Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya untuk kepentingan pribadi
9. Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin. (Weber, 1978 dan Albrow, 1970)

Dalam pemerintahan, kekuasaan publik dijalankan oleh pejabat pemerintah/para birokrat yang melaksanakan tugasnya sesuai dengan peranan dan fungsinya dalam sistem birokrasi negara dan harus mampu mengendalikan orang-orang yang dipimpin. Birokrasi dalam hal ini mempunyai tiga arti, yaitu :

1. Sebagai Tipe organisasi yang khas.
2. Sebagai suatu sistem (struktur).
3. Sebagai suatu tatanan jiwa tertentu dan alat kerja pada organ negara untuk mencapai tujuannya^[5].

Dalam negara administratif, pemerintah dan seluruh jajarannya dikenal sebagai abdi masyarakat dalam pemberian berbagai jenis

pelayanan yang diperlukan oleh seluruh warga masyarakat. Keseluruhan jajaran pemerintahan negara merupakan satuan birokrasi pemerintahan yang juga dikenal dengan istilah civil service. Pemerintah beserta seluruh jajaran aparatur birokrasi bukanlah satu-satunya pihak yang bertanggung jawab untuk menyelenggarakan berbagai kegiatan pembangunan nasional, tetapi merupakan kenyataan bahwa peranan pemerintah dan jajarannya bersifat dominan.

Diantaranya berbagai satuan kerja yang terdapat dalam lingkungan pemerintahan, terdapat pembagian tugas yang pada umumnya didasarkan pada prinsip fungsionalisasi. Fungsionalisasi berarti bahwa setiap instansi pemerintah berperan selaku penanggung jawab utama atas terselenggaranya fungsi tertentu, dan perlu bekerja secara terkoordinasi dengan instansi lain. Setiap instansi pemerintah mempunyai “kelompok pelanggan” dimana kepuasan kelompok ini harus dijamin oleh birokrasi pemerintahan, antara lain kelompok masyarakat yang memerlukan pelayanan di bidang pendidikan dan pengajaran dilayani oleh instansi yang secara fungsional menangani bidang pendidikan dan pengajaran, dan sebagainya.

Fungsi pengaturan terselenggara dengan efektif karena kepada suatu pemerintahan negara diberi wewenang untuk melaksanakan berbagai peraturan perundang-undangan yang ditentukan oleh lembaga legislatif melalui berbagai ketentuan pelaksanaan dan kebijaksanaan. Pada dasarnya seringkali aparatur pemerintah bekerja berdasarkan pendekatan legalistik.

Pendekatan tersebut antara lain bahwa dalam menghadapi permasalahan, pemecahan yang dilakukan dengan mengeluarkan ketentuan normatif dan formal, misalnya peraturan dan berbagai peraturan pelaksanaannya.

Menurut Peter Al Blau dan Charles H. Page dalam Bintoro, birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisir secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang. Birokrasi adalah tipe organisasi yang bertujuan mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengoordinasikan secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, birokrasi didefinisikan sebagai :

1. Sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hirarki dan jenjang jabatan
2. Cara bekerja atau susunan pekerjaan yang serba lamban, serta menurut tata aturan (adat dan sebagainya) yang banyak liku-likunya dan sebagainya.

Definisi birokrasi ini mengalami revisi, dimana birokrasi selanjutnya didefinisikan sebagai berikut:

1. Sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai bayaran yang tidak dipilih oleh rakyat, dan
2. Cara pemerintahan yang sangat dikuasai oleh pegawai.

Berdasarkan definisi tersebut, pegawai atau karyawan dari birokrasi diperoleh dari penunjukan atau ditunjuk (*appointed*) dan bukan dipilih (*elected*).

Secara umum konsep dasar birokrasi yang mejadi patron dalam perkembangan birokrasi saat ini dapat dilihat dari teori maupun gagasan weber tentang birokrasi. Meskipun Max Weber sendiri tidak pernah secara defenitif menyebutkan makna birokrasi. Namun, weber

menyebut begitu saja konsep ini lalu mengeneralisasi cirri-ciri apa yang seharusnya melekat pada birokrasi. Gejala birokrasi yang dikaji Weber sesungguhnya birokrasi patrimonial. Birokrasi patrimonial ini berlangsung di waktu hidup Weber, yaitu birokrasi yang dikembangkan oleh Weber sebagai tidak rasional. Banyak pengangkatan pejabat yang mengacu pada political-will pimpinan dinasti. Akibatnya banyak pekerjaan Negara yang "salah-urus" atau tidak mencapai hasil secara maksimal. Atas dasar "ketidakrasional" itu, Weber kemudian mengembangkan apa yang seharusnya (ideal type) melekat di sebuah birokrasi.

Dalam konteks Indonesia berbagai permasalahan-permasalahan dalam birokrasi pun kerap terjadi. Tidak hanya pada aspek political-will yang menjadi acuan analisis Weber terhadap birokrasi, namun berbagai macam permasalahan baik yang berhubungan dengan perilaku maupun etika birokrasi yang buruk, proses birokrasi yang cenderung bertele-tele, kualitas sumber daya manusia dalam birokrasi yang rendah, dan lain-lainnya. Hal-hal tersebut kemudian menyebabkan munculnya paradigma atau konsepsi masyarakat terhadap konsep birokrasi Weberian yang menjadi acuan konsep birokrasi sampai saat ini bahwa proses birokrasi tersebut merupakan proses yang panjang dan bertele-tele. Robbins (1994:338) mengutip konsep birokrasi ideal dari Weber yang terdiri sebagai berikut :⁹

- a. Spesialisasi pekerjaan, yaitu semua pekerjaan dilakukan dalam kesederhanaan, rutinitas dan mendefinisikan tugas dengan baik.
- b. Hierarki kewenangan yang jelas, yaitu sebuah struktur multi tingkat yang formal, dengan posisi hierarki atau jabatan, yang

⁹Robbins, P. Stephen, 1994. Teori Organisasi: Struktur, Desain dan Aplikasi. Jakarta: Arcan.

memastikan bahwa setiap jabatan yang lebih rendah berada di bawah supervisi dan control dari yang lebih tinggi.

- c. Formalisasi yang tinggi, yaitu semua anggota organisasi diseleksi dalam basis kualifikasi yang didemonstrasikan dengan pelatihan, pendidikan atau latihan formal.
- d. Pengambilan keputusan mengenai penempatan pegawai yang didasarkan atas kemampuan, yaitu keputusan tentang seleksi dan promosi didasarkan atas kualifikasi teknis, kemampuan dan restasi para calon.
- e. Bersifat tidak pribadi (impersonalitas), yaitu sanksi-sanksi diterapkan secara seragam dan tanpa perasaan pribadi untuk menghindari keterlibatan dengan keperibadian individual dan referensi pribadi para anggota.
- f. Jejak karier bagi para pegawai, yaitu para pegawai diharapkan mengejar karier dalam berorganisasi. Sebagai imbalan atas komitmen terhadap karier tersebut, para pegawai mempunyai masa jabatan, artinya mereka akan dipertahankan meskipun mereka "kehabisan tenaga" atau jika kepandaianya tidak terpakai lagi. Kehidupan organisasi yang dipisahkan dengan jelas dari kehidupan pribadi, yaitu pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.

Jika melihat tipe ideal birokrasi Weber tersebut di atas, sampai saat ini belum sepenuhnya dapat diimplementasikan di Indonesia sebagaimana yang diharapkan pencetusnya. Bahkan Weber mempertegas dalam teorinya bahwa satu-satunya cara bagi masyarakat modern untuk mengoperasikan secara efektif konsep ideal tersebut di atas ialah dengan mengorganisasikan spesialis-spesialis birokrasi yang fungsional dan terlatih. Hal ini sesuai

dengan yang dikatakan oleh LeMay (2006:65),¹⁰ bahwa sebagai organisasi yang cenderung semakin besar, membutuhkan pembagian kerja yang lebih kecil atau bersifat khusus.

Selain itu Antonious Galih Prasetyo dalam artikelnya “Pengantar Birokrasi Klasik Hegel, Marx, dan Weber” kembali menjelaskan mengenai karakteristik birokrasi Weber. Secara rinci 15 karakteristik ideal yang harus dimiliki birokrasi, yaitu: 1) kekuasaan dimiliki oleh jabatan dan bukan pemegang jabatan; 2) otoritas ditetapkan melalui aturan-aturan organisasi; 3) Tindakan organisasi bersifat impersonal, melibatkan eksekusi atas kebijakan public; 4) Tindakan organisasi dikerangkai oleh system pengetahuan yang disipliner; 5) Aturan dikodifikasi secara formal; 6) Aturan preseden dan abstrak menjadi standar bagi tindakan organisasi; 7) Spesialisasi; 8) Batasan yang tegas antara tindakan birokratis dengan tindakan particular menentukan legitimasi dari tindakan; 9) Pemisahan fungsional dari tugas-tugas yang diikuti oleh struktur otoritas formal; 10) Kekuasaan yang didelegasikan via hierarki; 11) Delegasi kekuasaan diekspresikan dalam istilah tugas, hak, kewajiban, dan tanggungjawab yang ditetapkan melalui kontrak; 12) Kualitas yang dibutuhkan untuk mengisi posisi diukur dengan pengakuan kredensial formal (ijazah, sertifikat, dsb); 13) Struktur karir dan promosi, baik atas dasar senioritas maupun prestasi; 14) Posisi yang berada dalam hirarki akan menerima pembayaran yang berbeda; dan 15) Sentralisasi koordinasi, komunikasi, dan control.¹¹ Namun, meski konsepsi mengenai tipe-tipe ideal birokrasi Weber menjadi patron birokrasi hingga saat ini. Hal tersebut tidak lepas dari berbagai kritikan terhadap konsep tersebut yang dianggap masih memiliki banyak celah. Kritik terhadap konsep birokrasi Weber muncul dari R.V

¹⁰LeMay (2006:65)

¹¹Antonious Galih Prasetyo

Presthus. Presthus mengamati kecenderungan birokrasi di Negara-negara non Barat. Ia menganggap bahwa konsep birokrasi Weber belum tentu cocok bagi lingkungan non Barat. Salah satu contohnya adalah ia menemukan bahwa pada industri batu bara di Turki, dorongan-dorongan ekonomis dan material untuk melakukan usaha tidaklah seefektif dengan mereka yang mengusahakan hal yang sama di Barat. Dengan kata lain, terdapat perbedaan yang mendasar antara pola perilaku masyarakat Turki dengan pola perilaku masyarakat di Barat.¹²

Jika dihubungkan dengan birokrasi di Indonesia sehubungan dengan penelitian yang diangkat dalam tulisan ini. Maka tentu hal tersebut sesuai dengan yang di jelaskan Presthus bahwa tipe ideal birokrasi ala Weber tersebut belum tentu sepenuhnya cocok terhadap semua Negara termasuk Indonesia yang kemudian memiliki berbagai aspek yang berbeda dengan tempat dimana Weber kemudian melakukan analisis terhadap birokrasi tersebut.

Hegel dan Karl Marx Keduanya mengartikan birokrasi sebagai instrumen untuk melakukan pembebasan dan transformasi sosial. Hegel berpendapat birokrasi adalah medium yang dapat dipergunakan untuk menghubungkan kepentingan partikular dengan kepentingan general (umum). Sementara itu teman seperjuangannya, Karl Marx, berpendapat bahwa birokrasi merupakan instrumen yang dipergunakan oleh kelas yang dominan untuk melaksanakan kekuasaan dominasinya atas kelas-kelas sosial lainnya, dengan kata lain birokrasi memihak kepada kelas partikular yang mendominasi tersebut.

¹²R.V Presthus

Menurut Bintoro Tjokroamidjojo (1984) "Birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisir secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang". Dengan demikian sebenarnya tujuan dari adanya birokrasi adalah agar pekerjaan dapat diselesaikan dengan cepat dan terorganisir. Bagaimana suatu pekerjaan yang banyak jumlahnya harus diselesaikan oleh banyak orang sehingga tidak terjadi tumpang tindih di dalam penyelesaiannya, itulah yang sebenarnya menjadi tugas dari birokrasi.

Blau dan Page (1956) mengemukakan "Birokrasi sebagai tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas - tugas administratif yang besar dengan cara mengkoordinir secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang". Jadi menurut Blau dan Page, birokrasi justru untuk melaksanakan prinsip - prinsip organisasi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi administratif, meskipun kadangkala di dalam pelaksanaannya birokratisasi seringkali mengakibatkan adanya ketidakefisienan.

Ismani Dengan mengutip pendapat dari Mouzelis, Ismani (2001) mengemukakan "Bahwa dalam birokrasi terdapat aturan - aturan yang rasional, struktur organisasi dan proses berdasarkan pengetahuan teknis dan dengan efisiensi dan setinggi - tingginya. Dari pandangan yang demikian tidak sedikitpun alasan untuk menganggap birokrasi itu jelek dan tidak efisien".

Fritz Morstein Marx Dengan mengutip pendapat Fritz Morstein Marx, Bintoro Tjokroamidjojo (1984) mengemukakan bahwa birokrasi adalah "Tipe organisasi yang dipergunakan pemerintahan modern untuk pelaksanaan berbagai tugas - tugas yang bersifat spesialisasi, dilaksanakan dalam sistem administrasi yang khususnya oleh aparatur pemerintahan".

Riant Nugroho Dwijowijoto Dengan mengutip Blau dan Meyer, Dwijowijoto (2004) menjelaskan bahwa "Birokrasi adalah suatu lembaga yang sangat kuat dengan kemampuan untuk meningkatkan kapasitas-kapasitas potensial terhadap hal-hal yang baik maupun buruk dalam keberadaannya sebagai instrumen administrasi rasional yang netral pada skala yang besar". Selanjutnya dikemukakan bahwa "Di dalam masyarakat modern, dimana terdapat begitu banyak urusan yang terus - menerus dan diam, hanya organisasi birokrasi yang mampu menjawabnya. Birokrasi dalam praktek dijabarkan sebagai pegawai negeri sipil".

2.1.3. Etika Birokrasi

Manusia sebagai makhluk yang bermasyarakat atau biasa disebut zoon politicon oleh Aritoteles tentu tidak lepas dari konsep etika sebagai unsure yang sangat penting untuk menjaga hubungan sosial diantara masyarakat itu sendiri tetap baik. Berbagai definisi ataupun pengertian tentang etika kemudian dikemukakan oleh beberapa ahli untuk menjelaskan arti kata dari etika itu sendiri.

Secara etimologi, etika berasal dari bahasa Yunani yakni "Ethos", yang berarti watak (kesusilaan), dan menghindari hal-hal tindakan yang buruk. Etika dan moral lebih kurang sama pengertiannya, tetapi dalam kegiatan sehari-hari terdapat perbedaan, yaitu moral atau moralitas untuk penilaian perbuatan yang dilakukan, sedangkan etika adalah untuk pengkajian system nilai-nilai yang berlaku. Kesusilaan atau adat kebiasaan (custom). Etika biasanya berkaitan erat dengan perkataan moral yang merupakan istilah dari bahasa Latin, yaitu "Mos" dan dalam bentuk jamaknya "Mores", yang berarti juga adat kebiasaan atau cara hidup seseorang dengan melakukan perbuatan yang baik. Menurut K. Bertens etika adalah nilai-nilai dan norma-norma moral, yang menjadi pegangan

bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur perilaku.¹³ Sedangkan Prof. Dr. Frans Magnis Suseno menjelaskan etika adalah ilmu yang mencari orientasi atau ilmu yang memberikan arah dan pijakan dalam tindakan manusia. Berdasarkan definisi-definisi di atas, maka keberadaan etika menjadi suatu hal yang sangat penting dalam masyarakat untuk menjaga pola hubungan antar masyarakat agar tetap sesuai dengan nilai-nilai moral yang disepakati dalam suatu lingkungan masyarakat tertentu.¹⁴

Menurut Charder dan Plano (1988) dalam etika terdapat empat aliran utama, yaitu: (1) Empirical theory, melihat bahwa etika diturunkan dari pengalaman manusia dan persetujuan umum.¹⁵ Dalam konteks ini penilaian tentang baik dan buruk tidak terlepas dari atau tidak terpisahkan dari fakta dan perbuatan; (2) Rational theory; melihat baik atau buruk sangat tergantung dari reasoning atau alasan dan logika yang melatarbelakangi suatu perbuatan, bukan pengalaman. Dalam konteks ini, setiap situasi dilihat sebagai suatu yang unik dan membutuhkan penerapan yang unik dari logika manusia dan memberikan kesimpulan yang unik dari logika manusia dan memberikan kesimpulan yang unik pula tentang baik atau buruk; (3) Intuitive theory; melihat bahwa etika tidak harus berasal dari pengalaman dan logika, tetapi manusia secara alamiah dan otomatis memiliki pemahaman tentang apa yang benar dan salah, apa yang baik dan buruk. Hukum ini menggunakan hukum moral alamiah atau "natural moral law"; dan (4) Revelation theory; melihat bahwa yang benar atau salah, berasal dari kekuasaan di atas manusia yaitu dari Tuhan sendiri. Dengan kata lain apa yang dikatakan Tuhan (dalam berbagai kitab suci) menjadi rujukan utama untuk memutuskan apa yang benar dan apa yang salah.

¹³Bertens

¹⁴Franz Magnis-Suseno, *Etika Dasar "Masalah-Masalah Pokok Filsafat Moral"*, Pustaka Filsafat-Kanisius, Yogyakarta, 1987.

¹⁵Charder dan Plano (1988)

Dalam konteks birokrasi, keberadaan etika menjadi potensi dasar dalam pemerintahan. Etika birokrasi berkaitan erat dengan moralitas dan mentalitas aparat birokrasi dalam melaksanakan fungsi- fungsi pemerintahan itu sendiri yang tercermin dalam fungsi pokok pemerintahan: fungsi pelayanan, pengaturan/regulasi dan fungsi pemberdayaan masyarakat.

Dalam kesehariannya, birokrasi tidak hanya menuntut aparatur-aparatur birokrasi untuk berinteraksi dengan sesama aparatur dalam rangka menjalankan proses pemerintahan. Namun, birokrasi juga terus melakukan interaksi dengan masyarakat luas sebagai objek dan subjek dari proses pemerintahan itu sendiri. Oleh karena itu, pemerintah memiliki pola perilaku yang menjadi pedoman atau kode etik yang berlaku bagi setiap aparturnya yang berlandaskan pada paham dasar yang mencerminkan sistem yang hidup dalam masyarakat yang harus dipedomani serta diwujudkan oleh setiap aparat dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Secara umum nilai-nilai suatu etika yang perlu dijadikan pedoman dan perlu dipraktekkan secara operasional antara lain:

- a. Aparat wajib mengabdikan kepada kepentingan umum
- b. Aparat adalah motor penggerak “*head*” dan “*heart*” bagi kehidupan yang bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- c. Aparat harus berdiri di tengah-tengah, bersikap terbuka dan tidak memihak (mediator).
- d. Aparat harus jujur, bersih, dan berwibawa.
- e. Aparat harus bersikap diskresif, bisa membedakan mana yang rahasia dan tidak rahasia, mana yang penting dan tidak penting.
- f. Aparat harus selalu bijaksana dan sebagai pengayom

Selain itu salah satu yang menjadi bahasan di dalam etika birokrasi ialah Kedisiplinan yang diartikan oleh Prijodarminto (1993), sebagai suatu kondisi yang tercipta dan terbentuk melalui

proses dari serangkaian perilaku yang menunjukkan nilai-nilai ketaatan, kepatuhan, kesetiaan, keteraturan dan atau ketertiban

Amriany, dkk (2008) menyebutkan aspek-aspek disiplin kerja yaitu :

1. Kehadiran, Seseorang dijadwalkan untuk bekerja harus hadir tepat pada waktunya tanpa alasan apapun.
2. Waktu Kerja, merupakan jangka waktu saat pekerja yang bersangkutan harus hadir untuk memulai pekerjaan, waktu istirahat, dan akhir pekerjaan
3. Kepatuhan terhadap perintah, yaitu jika seseorang melakukan apa yang dikatakan kepadanya
4. Kepatuhan terhadap aturan, yaitu serangkaian aturan yang dimiliki suatu instansi menjadi tuntutan bagi karyawan agar patuh, sehingga membentuk perilaku yang memenuhi standar kerja.
5. Produktivitas kerja, yaitu menghasilkan lebih banyak dan berkualitas baik dengan usaha yang sama
6. Pemakaian seragam, setiap karyawan memakai pakaian yang telah ditentukan dan menerima seragam kerja tiap dua tahun sekali.¹⁶

2.1.4. Patologi Birokrasi

Kata patologi sendiri umumnya lazim digunakan dalam istilah kedokteran untuk merujuk pada kata penyakit yang dialami oleh manusia. Hal tersebut senada dengan pernyataan Prof. Siagian P. Sondang dalam bukunya "Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi, dan Terapinya" bahwa pentingnya mempelajari ialah agar diketahui berbagai jenis penyakit yang mungkin diderita oleh manusia. Analogi itulah yang berlaku pula bagi suatu birokrasi. Artinya agar seluruh birokrasi pemerintahan Negara mampu menghadapiberbagaitantangan yang mungkin timbul baik

¹⁶Amriany dkk (2004). *Iklim Organisasi yang Kondusif Meningkatkan Kedisiplinan Kerja*. Jakarta: Bumi Aksara

bersifat politik, ekonomi, sosio-kultural dan teknologikal.¹⁷ Dalam ilmu kedokteran, patologi merupakan cabang ilmu kedokteran itu sendiri yang mempelajari tentang hal-hal yang berhubungan dengan penyakit, termasuk penyebab timbulnya penyakit serta perubahan-perubahan susunan, fungsi, dan biokimiawi jaringan, yang terkena. Selain itu, patologi memberi petunjuk mengenai bagaimana sebaiknya pencegahan dan pengobatan penyakit dilakukan.

Dari uraian tersebut di atas, maka dapat dilihat bahwa kajian patologi dalam birokrasi pun menjadi suatu hal yang cukup penting untuk mengetahui gejala ataupun penyakit yang terjadi dalam suatu birokrasi serta cara dan solusi dalam penanganannya.

Menurut Taliziduhu Ndaraha, Miftah Thoha, Peter M. Blau, David Osborne, JW Schroot Patologi birokrasi adalah penyakit, perilaku negative, atau pentumpangan yang dilakukan pejabat atau lembaga birokrasi dalam rangka melayani public, melaksanakan tugas, dan menjalankan program pembangunan.¹⁸ Lebih lanjut, Taliziduhu Ndaraha, Miftah Thoha, Peter M. Blau menjelaskan bahwa terjadinya patologi birokrasi disebabkan oleh beberapa faktor yakni: Lemahnya faktor moral, gaji rendah, system rekrutmen dan promosi tidak baik, aturan dan mekanisme kerja belum jelas, birokrasi berpotensi politis, lemahnya pengawasan. Sedangkan, JW Schroot menjelaskan penyebab patologi birokrasi ialah: kekurangan Administrasi yang cakap, besarnya jumlah aparat birokrasi, luasnya

¹⁷Siagian, Sondang P. 1994. *Patologi Birokrasi Analisis, Identifikasi, dan Terapinya*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

¹⁸Ndraha, Taliziduhu, 1986. *Birokrasi Pembangunan : Dominasi atau Alat Demokratisasi*, Jurnal Ilmu Politik 1, Jakarta, Gramedia.

tugas pemerintahan, analisis tradisional (nepotisme, patrimonial, Hirarkis), sentralisasi dan besarnya kekuasaan birokrasi.

Munculnya patologi birokrasi di Indonesia ternyata juga tidak bisa dilepaskan dari pengaruh karakteristik birokrasi Weberian. Konsep birokrasi Weberian yang awalnya yang dibuat untuk melancarkan proses dalam birokrasi sekarang justru menjadi penyakit dalam tubuh birokrasi di Indonesia saat ini. Memang tidak bisa dipungkiri konsep birokrasi Weberian menawarkan prinsip efektifitas dan efisiensi. Dalam birokrasi Weberian juga disebutkan karakteristik birokrasi ideal: adanya formalisasi aturan, struktur organisasi yang hirarkis, impersonal, dan ada spesialisasi kinerja yang jelas. Namun, karena adanya budaya paternalis yang masih melekat dalam diri masyarakat di Indonesia karakteristik tersebut berubah menjadi tidak sesuai lagi.

Budaya paternalis tersebut berubah menjadi suatu persoalan yang lebih kompleks lagi jika disandingkan dengan karakteristik hierarki dalam konsep birokrasi Weberian. Struktur ini cenderung mengajarkan adanya pola atasan dan bawahan, di mana bawahan akan bersikap berlebihan kepada atasannya dengan maksud agar atasannya dapat memberikan keistimewaan tertentu. Hal ini juga akan menimbulkan sikap ketergantungan dari bawahannya terhadap atasannya, sehingga muncul perilaku ABS (asal bapak senang). Perilaku ABS di kalangan pejabat birokrasi ini terbentuk sebagai hasil interaksi antar budaya paternalis yang hidup mengakar dalam masyarakat dengan struktur birokrasi Weberian, yang selanjutnya menghasilkan penyakit birokrasi (Dwiyanto, 2011:61)

Di samping itu, pola seperti ini akan mengakibatkan munculnya sikap responsivitas yang rendah pada kinerja para birokrat. Birokrat yang berada pada street level bureaucracy tidak lagi mementingkan kepentingan masyarakat untuk dilayani. Hal ini

diperburuk dengan perilaku ABS dan adanya pola ketergantungan antara bawahan dan atasan. Mereka sebagai bawahan hanya akan memberikan informasi atau laporan kepada atasannya mengenai hal-hal yang baik saja dengan menciptakan distorsi informasi. Mereka juga akan cenderung bersikap ,menjaga image kerjanya seolah tidak ada persoalan apapun “Asal Bapak Senang”maka mereka akan aman.

Birokrasi “*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 dan kekuasaan.

Birokrasi “*orwellian*” yakni proses pertumbuhan kekuasaan birokrasi atas masyarakat, sehingga kehidupan masyarakat menjadi dikendalikan oleh birokrasi.

Promosi dan rotasi bukan atas dasar kompetensi dan kebutuhan organisasi tetapi kepentingan kekuasaan dan dilakukan

1. Ritualisme/symbolisme: berbagai kegiatan serimonial yang berlebihan
2. Kinerja yang rendah (tokenisme) atau paling tinggi *mediocre* :
pemborosan, tidak efektif

Ada beberapa hal lain yang termasuk kedalam patologi birokrasi Organisasi atau kelompok antara lain :

1. Terlalu percaya pada preseden, padahal tuntutan telah berubah.
2. Formalisme dan Kurang inisiatif (takut membuat kesalahan)
3. Inertia (lamban dalam berbagai urusan/keputusan)

4. Duplikasi kegiatan dan departementalisme
5. *Red tape* (cara kerja yang berbelit-belit dan ditunda-tunda)
6. Peraturan dijadikan tujuan dan menjadi senjata para birokrat untuk melindungi kepentingannya dan mempertahankan status quo.
7. Budaya korupsi (*korupsi berjamaah*) :
 - a. *discretionary corruption*: diskriminasi, spoil system, kolusi
 - b. *illegal corruption*: menyalahi aturan yang ada
 - c. *mercenary corruption*: penggelapan uang, komisi, suap, kuitansi fiktif, mark up, ruislag,
 - d. *ideological corruption* Kebijakan yang memihak partai/ideology

Selanjutnya contoh beberapa patologi birokrasi yang sering terjadi di Indonesia, sebagai berikut:

1. Penyalahgunaan wewenang dan jabatan (korupsi): menerima suap, *markup*, menetapkan imbalan, kontrak fiktif, penipuan.
2. Tindakan sewenang-wenang: *ekstorsi* (pemerasan secara kasar/halus). Misalnya: pemotongan insentif, rapel, gaji dsb
3. *Empire Building* dengan menciptakan para aktor dependent disekelilingnya: promosi (pangkat dan jabatan) , bonus dsb.
4. Nepotisme/primordialisme : perekrutan dan penempatan posisi atas dasar “pertalian darah” /kesukuan kedaerahan bukan kompetensi.
5. *Sycophancy* (kecenderungan ingin memuaskan atasan dengan cara yang *counter productive*)
6. Konsumerisme dan hedonisme
7. Takut mengambil keputusan/mengambil resiko (*Decidiophobia*):
8. Mutu Pelayanan terhadap pelanggan rendah: acuh tak acuh , pura-pura sibuk, tidak sopan, diskriminasi.
9. Disiplin dan Semangat kerja umumnya rendah

10. *Armandiloisme* : mamalia penggansir yang melindungi diri dengan memo, rapat dan perangkat peraturan
11. *Hyperpolysyllabicomia*: gemar memakai kata-kata jargon (samar) dan yang muluk untuk menutupi kelemahannya.

Berbagai perkiraan mengenai masa depan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara memberikan petunjuk bahwa tantangan yang akan dihadapi oleh Birokrasi Pemerintah di masa depan akan semakin besar, baik dalam bentuk dan jenisnya, maupun intensitasnya. Mengenai penanganan patologi birokrasi dan terapinya, berarti agar seluruh birokrasi pemerintahan negara mampu menghadapi berbagai tantangan yang mungkin timbul, baik yang sifatnya politis, ekonomis, sosio-kultural, dan teknologikal. Berbagai penyimpangan yang dilakukan para birokrat perlu diidentifikasi untuk dicari terapi yang paling efektif, sehingga patologi demokrasi dapat dikategorikan dalam kelompok-kelompok tertentu.

Pemerintahan sebagai pilar utama penyelenggara negara semakin dihadapkan pada kompleksitas global, sehingga perannya harus mampu dan cermat serta proaktif mengakomodasi segala bentuk perubahan. Kondisi tersebut sangat memungkinkan karena aparatur berada pada posisi sebagai perumus dan penentu daya kebijakan, serta sebagai pelaksana dari segala peraturan. Sementara itu, kondisi objektif dari iklim kerja aparatur selama ini masih dipengaruhi oleh teori atau model birokrasi klasik yang diperkenalkan oleh Taylor, Wilson, Weber, Gullick, dan Urwick, yaitu (i) struktur, (ii) hierarki, (iii) otoritas, (iv) dikotomi kebijakan administrasi rantai pemerintah, dan (v) sentralisasi. Meskipun model tersebut memaksimalkan nilai efisiensi dan efektifitas ekonomi, namun pada kenyataannya teori tersebut tidak dapat memberikan jawaban secara faktual sesuai dengan banyak temuan penelitian di berbagai tempat.

Teori birokrasi tersebut telah menimbulkan berbagai implikasi negatif yang sangat terkait dengan gejala, sebagai berikut:

1. Smith, menyebutkan Inmobilism-inability to function, adalah kenyataan yang terkait dengan adanya hambatan dan ketidakmampuan menjalankan fungsi secara efektif.
2. E. bardock, mengemukakan gejala kelemahan adalah tekonomie, yaitu kecenderungan sikap administratoryang menyatakan mendukung suatu kebijaksanaan dari atas secara terbuka tetapi sebenarnya hanya melakukan sedikit sekali partisipasi dalam pelaksanaannya. Partisipasi yang sangat kecil tersebut dapat pula berbentuk procrastination, yaitu bentuk partisipasi dengan penurunan mutu atau kualitas pelayanan.
3. kelemahan lain adalah koordinasi yang dapat menimbulkan kelebihan (surpluses) maupun kekurangan (shortages)
4. Kelemahan lain adalah kebocoran dalam kewenangan (linkage of authority), yaitu kebijaksanaan pimpinan ditafsirkan dan diteruskan oleh pembantu pimpinan secara berlainan dalam arus perintah pada bawahan sesuai dengan pertimbangannya sendiri.
5. Selain itu terdapat juga gejala resistance, baik secara terang-terangan maupun tersembunyi oleh aparat dalam menjalankan tugas-tugas kedinasan.

Birokrasi harus dihindarkan dari rancangan pihak-pihak yang tidak menghiraukan kepentingan publik untuk menjadikannya sebagai power center karena dapat mengancam potensi masyarakat.

Dalam hal patologi demokrasi dapat dikategorikan dalam lima kelompok, yaitu :

1. Patologi yang timbul karena persepsi dan gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi, contohnya :Penyalahgunaan wewenang dan jabatan

2. Penguburan masalah
3. Menerima sogok atau suap
4. Pertentangan kepentingan
5. kecenderungan mempertahankan status quo / ketakutan pada perubahan
6. Arogansi dan intimidasi
7. Kredibilitas relatif rendah / nepotisme
8. Paranoia dan otoriter astigmatisme
9. Patologi yang disebabkan karna kurang / rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional. Artinya, rendahnya produktivitas kerja dan mutu pelayanan tidak semata-mata disebabkan oleh tindakan dan perilaku yang disfungsi, tetapi juga karena tingkat pengetahuan dan keterampilan yang tidak sesuai dengan tuntutan tugas yang diemban.
10. Patologi yang timbul karena tindakan para anggota birokrasi yang melanggar norma-norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Yang digolongkan dalam melanggar tindakan hukum, antara lain :
 - a. Menerima sogok / suap
 - b. Korupsi, dan
 - c. Tata buku yang tidak benar
- 11 Patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrasi yang bersifat disfungsi / negative, yaitu bertindak sewenang-wenang dan melalaikan tugas.
- 12 Patologi yang merupakan akibat situasi internal dalam berbagai analisis dalam lingkungan pemerintahan.

Pemahaman patologi birokrasi secara tepat memerlukan analisis mendalam mengenai konfigurasi birokrasi tersebut yang akan terlihat dalam berbagai situasi internal yang dapat berakibat negatif terhadap birokrasi yang bersangkutan, antara lain :

1. penempatan tujuan dan sasaran yang tidak tepat
2. eksploitasi
3. tidak tanggap
4. motivasi yang tidak tepat
5. kekuasaan kepemimpinan
6. beban kerja yang terlalu berat
7. perubahan sikap yang mendadak.

Berdasarkan uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa patologi birokrasi adalah merupakan hasil interaksi antara struktur birokrasi yang salah dan variable-variabel lingkungan yang salah. Struktur birokrasi yang hierarkis berinteraksi dengan budaya masyarakat yang paternalitis, system politik yang tidak demokratis dan ketidakberdayaan kelompok masyarakat madani cenderung melahirkan perilaku birokrasi paernalialistis yang merugikan kepentingan public.

Patologi birokrasi bukan hanya disebabkan oleh struktur birokrasi yang salah dan tidak tepat, seperti hirearki yang tidak tepat, seperti hirearki yang berlebihan, prosedur yang rigid, fragmentasi birokrasi yang terlalu banyak, dan masalah structural lainnya. Selain masalah structural, patologi birokrasi disebabkan karena juga oleh interaksi berbagai variable saling terkait antara satu dengan yang lainnya, baik yang terdapat dalam struktur birokrasi, budaya birokrasi, maupun variable- variabel lain yang terdapat dalam lingkungan.

Siagian (1994: 36-145), mengidentifikasi berbagai patologi birokrasi yang dikategorikan ke dalam lima kelompok, yaitu:

1. Patologi yang timbul karena persepsi dan gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi.

2. Patologi yang disebabkan karena kurangnya atau rendahnya pengetahuan dan keterampilan parapetugas pelaksana berbagai kegiatan operasional.
3. Patologi yang timbul karena tindakan para aparat birokrasi yang melanggar norma-norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
4. Patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrat yang bersifat disfungsi atau negatif.
5. Patologi yang merupakan akibat situasi internal dalam berbagai instansi dalam lingkungan pemerintahan.¹⁹

Dari lima kategori penyebab lahirnya patologi birokrasi tersebut, sebagai kemudian menurunkan 133 bentuk patologi birokrasi yang dapat dilihat pada tabel berikut :

¹⁹Siagian, Sondang P. 1994. *Patologi Birokrasi Analisis, Identifikasi, dan Terapinya*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Tabel 1: Penyebab dan Bentuk-Bentuk Patologi Birokrasi

PERSEPSI DAN GAYA MANAJERIAL PARA PEJABAT BIROKRASI	RENDAHNYA PENGETAHUAN & KETERAMPILAN PETUGAS	PELANGGARANT ERHADAP NORMA HUKUM	PERILAKU YANG BERSIFAT DISFUNGSIONAL	SITUASI INTERNAL DALAM BERBAGAI INSTANSI PEMERINTAHAN
Penyalahgunaan wewenang dan jabatan; Persepsi yang didasarkan pada prasangka; Pengaburan masalah; Menerima sogok; Pertentangan kepentingan; Kecenderungan mempertahankan status quo; Empire Building; Sikap bermewah-mewah; Pilih kasih; Ketakutan pada perubahan, inovasi dan resiko; Penipuan; Sikapsombong;	Ketidakmampuan menjabarkan kebijakan pimpinan; Ketidaktelitian; Rasa puas diri; Bertindak tanpa pikir; Kebingungan; Tindakan yang counter productive; Tidak adanya kemampuan berkembang; Mutu hasil pekerjaan yang rendah; Kedangkalan; Ketidakmampuan belajar; Ketidaktepatan tindakan; Inkompetensi; Ketidakcekatan; Ketidakteraturan; Melakukan kegiatan yang tidak relevan; Sikap ragu-ragu;	Penggemukan pembiayaan; Menerima sogok; Ketidakjujuran; Korupsi; Tindakan kriminal; Penipuan; Kleptokrasi; Kontrak fiktif; Sabotase; Tatabuku yang tidak benar; Pencurian.	Bertindak sewenang-wenang; Pura-pura sibuk; Paksaan; Konspirasi; Sikap takut; Penurunan mutu; Tidak sopan; Diskriminasi; Cara kerja yang legalistil; Dramatisasi; Sulit dijangkau; Sikap tidak acuh; Tidak disiplin; Inersia; Sikap kaku (tidak fleksibel) Tidak berperikemanusiaan; Tidak peka; Sikap tidak sopan; Sikap lunak; Tidak peduli mutu kinerja;	Penempatan tujuan dan sasaran yang tidak tepat; Kewajiban sosial sebagai beban; Eksploitasi; Ekstorsi; Tidak tanggap; Pengangguran terselubung; Motivasi yang tidak tepat; Imbalan yang tidak memadai; Kondisi kerja yang kurang memadai; Pekerjaan yang tidak kompatibel; <i>Inconvenience</i> ; Tidak adanya indikator kinerja; Kekuasaan kepemimpinan; Miskomunikasi; Misinformasi; Beban kerja yang terlalu berat; Terlalu

<p>Ketidakpedulian pada kritik dan saran; Jarak kekuasaan; Tidak mau bertindak; Takut mengambil keputusan Sikap menyalahkan orang lain; Tidak adil; Intimidasi; Kurangnya komitmen; Kurangnya koordinasi Kurangnya kreativitas dan eksperimentasi; Kreativitas yang rendah; Kurangnya visi yang imajinatif; Kedengkian; Nepotisme; Tindakan yang tidak rasional, bertindak diluar wewenang nya paranoia, sikap opres, patronase, penyeliaan dengan</p>	<p>Kurangnya imajinasi; Kurangnya prakarsa; Kemampuan rendah; Bekerja tidak produktif; Ketidakrapian; Stagnasi.</p>		<p>Salah tindak; Semangat yang salah tempat; Negativisme; Melalaikan tugas; Rasa tanggung jawab yang rendah; Lesu darah (anorexia) Paperasserie; Melaksanakan kegiatan yang tidak relevan; Cara kerja yang berelit-belit (<i>red tape</i>) Kerahasiaan; Pengutamaan kepentingan sendiri; Suboptimasi Sycophancy; Tampering; Imperatif wilayah kekuasaan; Tokenisme; Tidak professional; Sikap tidak wajar; Melampaui wewenang; <i>Vasted interest</i>; Pertentangan kepentingan ; Pemborosan</p>	<p>banyak pegawai; Sistem pilih kasih (spoil system); Sasaran yang tidak jelas; Kondisi kerja yang tidak aman; Sarana dan prasarana yang tidak tepat; Perubahan sikap yang mendadak.</p>
--	---	--	--	--

pendekatan dengan pendekatan punitive; Keengganan mendelegesikan; Keengganan memikul tanggung jawab; Ritualisme; Astigmatisme; Xenophobi			;	
--	--	--	---	--

Berdasarkan tabel di atas dan melihat realitas birokrasi saat ini, maka dapat disimpulkan bahwa sebagian besar dari bentuk-bentuk patologi birokrasi tersebut juga menjangkit birokrasi kita di Indonesia saat ini. Namun, secara garis besar ada beberapa bentuk yang kemudian paling sering terjadi dalam organisasi birokrasi dan yang dialami oleh

masyarakat khususnya dalam persoalan pelayanan publik, seperti pelayanan yang berbelit- belit, menerima sogok, korupsi, nepotisme, hasil kerja yang rendah, kurang disiplin, dan kreativitas yang rendah.

Adapun ruang lingkup patologi birokrasi itu sendiri bila menggunakan terminologi Smith berkenaan dengan kinerja birokrasi yang buruk, dapat dipetakan dalam dua konsep besar yakni :

1. Disfunctions of bureaucracy, yakni berkaitan dengan struktur, aturan, dan prosedur atau berkaitan dengan karakteristik birokrasi atau birokrasi sebagai kelembagaan yang jelek, sehingga tidak mampu mewujudkan kinerja yang baik, atau erat kaitannya dengan kualitas birokrasi institusi
2. Mal administration, yakni berkaitan dengan ketidak mampuan atau perilaku yang dapat disogok, meliputi: perilaku korup, tidak sensitive, arogan, misinformasi, tidak peduli dan bias, atau erat kaitannya dengan sumber daya manusianya atau birokrat yang ada dalam birokrasi.

Patologi merupakan bahasa kedokteran yang secara etimologi memiliki arti "ilmu tentang penyakit". Sementara yang dimaksud dengan birokrasi adalah : "*Bureaucracy is an organisation with a certain position and role in running the government administration of a contry*" (Mustopadijaja AR., 1999).²⁰ Dengan demikian dapat dilihat bahwa birokrasi merupakan suatu organisasi dengan peran dan posisi tertentu dalam menjalankan administrasi pemerintah suatu negara. Prof. Dr. Sondang P. Siagian, MPA., (1988) mengatakan bahwa pentingnya patologi ialah agar diketahui berbagai jenis penyakit yang mungkin diderita oleh manusia. Analogi itulah yang berlaku pula bagi suatu birokrasi. Artinya agar seluruh birokrasi pemerintahan negara

²⁰Mustopadijaja AR., 1999

mampu menghadapi berbagai tantangan yang mungkin timbul baik bersifat politik, ekonomi, sosio-kultural dan teknologikal.

Patologi birokrasi adalah penyakit dalam birokrasi Negara yang muncul akibat perilaku para birokrat dan kondisi yang membuka kesempatan untuk itu, baik yang menyangkut politis, ekonomis, social cultural dan teknologikal.

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

Adapun macam-macam patologi birokrasi antara lain:

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

mengalokasikan anggaran atas dasar input. Pembengkakan anggaran akan semakin meluas ketika kekuatan *civil society* lemah dalam mengontrol pemerintah;

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

Risman K. Umar (2002) mendefinisikan bahwa patologi birokrasi adalah penyakit atau bentuk perilaku birokrasi yang menyimpang dari nilai-nilai etis, aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan perundang-undangan serta norma-norma yang berlaku dalam birokrasi.²¹

Patologi Birokrasi juga diartikan dalam beberapa artian seperti sebagai berikut:

1. Birokrasi sebagai organisasi yang berpenyakit (patologis)
2. Organisasi dan perilaku birokrat yang inefektif dan inefisien
3. Struktur dan fungsi organisasi besar yang sering melakukan kesalahan dan tidak mampu berubah.

²¹Risman K. Umar (2002)

1.1.5 Gejala Terjadinya Patologi (penyakit) Birokrasi

Berbagai keluhan dan kritikan mengenai kinerja birokrasi memang bukan hal baru lagi, karena sudah ada sejak zaman dulu. Birokrasi lebih menunjukkan kondisi empirik yang sangat buruk, negatif atau sebagai suatu penyakit (*bureau patology*), seperti Parkinsonian (*big bureaucracy*), Orwellian (peraturan yang menggurita sebagai perpanjangan tangan negara untuk mengontrol masyarakat) atau Jacksonian (*bureaucratic polity*), ketimbang citra yang baik atau rasional (*bureau rationality*), seperti yang dikandung misalnya, dalam birokrasi Hegelian dan Weberian.

Citra buruk tersebut semakin diperparah dengan isu yang sering muncul ke permukaan, yang berhubungan dengan kedudukan dan kewenangan pejabat publik, yakni korupsi dengan beranekaragam bentuknya, serta lambatnya pelayanan, dan diikuti dengan prosedur yang berbelit-belit atau yang lebih dikenal dengan efek pita merah (*red-tape*). Keseluruhan kondisi empirik yang terjadi secara akumulatif telah meruntuhkan konsep birokrasi Hegelian dan Weberian yang memfungsikan birokrasi untuk mengkoordinasikan unsur-unsur dalam proses pemerintahan. Birokrasi, dalam keadaan demikian, hanya berfungsi sebagai pengendali, penegak disiplin, dan penyelenggara pemerintahan dengan kekuasaan yang sangat besar, tetapi sangat mengabaikan fungsi pelayanan masyarakat.

Buruk serta tidak transparannya kinerja birokrasi bisa mendorong masyarakat untuk mencari "jalan pintas" dengan suap atau berkolusi dengan para pejabat dalam rekrutmen pegawai atau untuk memperoleh pelayanan yang cepat. Situasi seperti ini pada gilirannya seringkali mendorong para pejabat untuk mencari "kesempatan" dalam "kesempitan" agar mereka dapat menciptakan rente dari pelayanan berikutnya. Apabila ditelusuri lebih jauh, gejala patologi dalam birokrasi, menurut Sondang P. Siagian, bersumber pada lima masalah pokok.

1. Persepsi gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi yang menyimpang dari prinsip-prinsip demokrasi. Hal ini mengakibatkan bentuk patologi seperti: penyalahgunaan wewenang dan jabatan menerima sogok, dan nepotisme.
2. Rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional, mengakibatkan produktivitas dan mutu pelayanan yang rendah, serta pegawai sering berbuat kesalahan.
3. Tindakan pejabat yang melanggar hukum, dengan "penggemukan" pembiayaan, menerima sogok, korupsi dan sebagainya.
4. Manifestasi perilaku birokrasi yang bersifat disfungsional atau negatif, seperti: sewenang-wenang, pura-pura sibuk, dan diskriminatif.
5. Akibat situasi internal berbagai instansi pemerintahan yang berakibat negatif terhadap birokrasi, seperti: imbalance dan kondisi kerja yang kurang memadai, ketiadaan deskripsi dan indikator kerja, dan sistem pilih kasih.²²

2.1.6. Jenis Patologi Sistem Organisasi

Birokrasi "*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 dan kekuasaan.

Birokrasi "*orwellian*" yakni proses pertumbuhan kekuasaan birokrasi atas masyarakat, sehingga kehidupan masyarakat menjadi dikendalikan oleh birokrasi.

Promosi dan rotasi bukan atas dasar kompetensi dan kebutuhan organisasi tetapi kepentingan kekuasaan dan dilakukan

²²Prof. Dr. Sondang P. Siagian, MPA., (1988)

1. Ritualisme/symbolisme: berbagai kegiatan serimonial yang berlebihan
2. Kinerja yang rendah (tokenisme) atau paling tinggi *mediocre* : pemborosan, tidak efektif

Ada beberapa hal lain yang termasuk kedalam patologi birokrasi Organisasi atau kelompok antara lain :

1. Terlalu percaya pada preseden, padahal tuntutan telah berubah.
2. Formalisme dan Kurang inisiatif (takut membuat kesalahan)
3. Inertia (lamban dalam berbagai urusan/keputusan)
4. Duplikasi kegiatan dan departementalisme
5. *Red tape* (cara kerja yang berbelit-belit dan ditunda-tunda)
6. Peraturan dijadikan tujuan dan menjadi senjata para birokrat untuk melindungi kepentingannya dan mempertahankan status quo.
7. Budaya korupsi (*korupsi berjamaah*) :
 - a. *discretionary corruption*: diskriminasi, spoil system, kolusi
 - b. *illegal corruption*: menyalahi aturan yang ada
 - c. *mercenary corruption*: penggelapan uang, komisi, suap, kuitansi fiktif, mark up, ruislag,
 - d. *ideological corruption*: Kebijakan yang memihak partai/ideologi
8. Nepotisme

Sementara, terminologi nepotisme terambil dari akar kata nepos dan otis, yang berarti cucu laki-laki, keturunan atau saudara sepupu. Kata ini kemudian mengalami perluasan arti: Pertama, perilaku yang memperlihatkan kesukaan yang berlebihan kepada kerabat dekat. Kedua, kecenderungan untuk mengutamakan (menguntungkan) sanak saudara sendiri terutama dalam jabatan, atau pangkat dalam lingkungan pemerintah. Ketiga, tindakan memilih kerabat atau sanak saudara sendiri untuk memegang jabatan pemerintahan (urusan publik). Nepotisme

adalah setiap perbuatan Penyelenggara Negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarganya dan atau kroninya di atas kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara. Hubungan kedekatan emosional sangat mempengaruhi jalannya sebuah proses perekrutan, penentuan calon anggota, mendapatkan proyek dan sebagainya. Tidaklah berlebihan ketika para pengambil keputusan menjadikan kedekatan emosional ini sebagai pijakan dalam mengambil keputusan. Sebagai contoh, kalau seorang manajer mengangkat atau menaikan jabatan seorang saudara, bukannya seseorang yang lebih berkualifikasi namun bukan saudara, manajer tersebut akan bersalah karena nepotisme. Pakar-pakar biologi telah mengisyaratkan bahwa tendensi terhadap nepotisme adalah berdasarkan naluri, sebagai salah satu bentuk dari pemilihan saudara. Kata nepotisme berasal dari kata Latin nepos, yang berarti "keponakan" atau "cucu". Pada Abad Pertengahan beberapa paus Katholik dan uskup- yang telah mengambil janji "chastity" , sehingga biasanya tidak mempunyai anak kandung - memberikan kedudukan khusus kepada keponakannya seolah-olah seperti kepada anaknya sendiri. Nepotisme berarti lebih memilih saudara atau teman akrab berdasarkan hubungannya bukan berdasarkan kemampuannya. Kata ini biasanya digunakan dalam konteks derogatori (pelanggaran/kemunduran). Nepotisme dipakai sebagai istilah untuk menggambarkan perbuatan mengutamakan sanak keluarga sendiri walaupun dia tidak memenuhi syarat. Jadi, jika keluarga itu memang memenuhi syarat, maka tidaklah termasuk nepotisme dalam pengertian itu. Misalnya, John F Kennedy yang mengangkat saudara kandungnya, yaitu Robert Kennedy yang kebetulan adalah sarjana hukum dan ternyata mampu menjalankan tugas sebagai Jaksa Agung.

9. Mal Administrasi

Bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan sebagai bentuk korupsi secara aktif. Kelompok ini terdiri dari tindakan pemerasan atau

permintaan imbalan uang (korupsi), tindakan penguasaan barang orang lain tanpa hak, dan penggelapan barang bukti.

- Permintaan Imbalan Uang/Korupsi: Dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, seorang pejabat publik meminta imbalan uang dan sebagainya atas pekerjaan yang sudah semestinya dia lakukan (secara cuma-cuma) karena merupakan tanggung jawabnya.
- Seorang pejabat publik menggelapkan uang negara, perusahaan (negara), dan sebagainya untuk kepentingan pribadi atau orang lain sehingga menyebabkan pelayanan umum tidak dapat diberikan kepada masyarakat secara baik.

10. Tidak disiplin merupakan suatu sikap/perilaku yang pasti diharapkan oleh setiap pendidik agar kegiatan pembelajaran yang dilakukan baik di dalam kelas maupun di luar kelas dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Jika kita berbicara tentang disiplin maka pastilah kita memandang pada suatu peraturan, organisasi, kerja sama, mematuhi prosedur dan lain-lain. Namun apakah kita tahu tentang apa disiplin itu sendiri? Secara etimologi disiplin berasal dari bahasa Inggris Disciple, discipline, yang artinya penganut atau pengikut.

Ditinjau dari segi terminologi disiplin menurut para ahli pendidikan mendefinisikan berbagai pengertian disiplin Menurut Suharsimi Arikunto (1980: 114), Disiplin adalah kepatuhan seseorang dalam mengikuti peraturan atau tata tertib karena didorong oleh adanya kesadaran yang ada pada kata hatinya tanpa adanya paksaan dari pihak luar. Menurut Thomas Gordon (1996: 3), Disiplin adalah perilaku dan tata tertib yang

sesuai dengan peraturan dan ketetapan, atau perilaku yang diperoleh dari pelatihan yang dilakukan secara terus menerus.

Tujuan Kedisiplinan Sebuah aktivitas yang selalu dilakukan pastilah mempunyai suatu tujuan. Sama halnya dengan sikap disiplin yang dilakukan oleh seseorang. Orang melakukan sikap disiplin karena ia mempunyai suatu tujuan yang hendak dicapai setelah ia melakukan sikap tersebut. bertujuan agar siswa belajar hidup dengan pembiasaan yang baik, positif, dan bermanfaat bagi dirinya dan lingkungannya. Menurut Bistak Sirait (2008: 11) menyatakan bahwa tujuan utama dari sebuah sikap kedisiplinan adalah untuk mengarahkan anak supaya ia mampu untuk mengontrol dirinya sendiri. selain itu juga supaya anak dapat melakukan aktivitas dengan terarah, sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dari pendapat tersebut di atas maka dapat dilihat bahwa tujuan kewibawaan adalah untuk mengarahkan anak supaya ia mampu untuk mengontrol dirinya sendiri, dapat melakukan aktivitas dengan terarah belajar hidup dengan pembiasaan yang baik, positif, dan bermanfaat bagi dirinya dan lingkungannya. Sehingga jika pada suatu saat tidak ada pengawasan dari orang luar, maka ia akan dengan sadar akan selalu berbuat sesuai dengan norma dan aturan yang berlaku baik tertulis (seperti: Undang-undang, tata tertib sekolah dan lain-lain) maupun yang tidak tertulis (seperti norma adat, norma kesusilaan, norma kesopanan dan lain-lain) yang ada di dalam masyarakat.

Macam-Macam Disiplin Disiplin menurut Oteng Sutrisno berdasarkan sifatnya dapat dibagi menjadi 2 yaitu:

- a. Disiplin Positif Disiplin positif merupakan suatu sikap dan iklim organisasi yang setiap anggotanya mematuhi peraturan-peraturan organisasi atas kemauannya sendiri. Mereka patuh pada tata tertib tersebut karena mereka memahami, meyakini dan mendukungnya. Selain itu mereka berbuat begitu karena mereka benar-benar

menghendaknya bukan karena takut akan akibat dari ketidapatuhannya. Dalam suatu organisasi yang telah menerapkan disiplin positif, beberapa siswa kadang-kadang melakukan suatu kesalahan yang melanggar tata tertib. Maka akibat yang ditimbulkan adalah kewajiban dalam menetapkan suatu hukuman. Akan tetapi hukuman yang diberikan ini bukanlah bermaksud untuk melukai, akan tetapi yang sesuai dengan prinsip disiplin positif, hukuman tersebut diberikan untuk memperbaiki dan membetulkan.

- b. Disiplin Negatif Yang dimaksud disiplin negatif di sini adalah suatu keadaan disiplin yang menggunakan hukuman atau ancaman untuk membuat orang-orang mematuhi perintah dan mengikuti peraturan hukuman. Pendekatan pada disiplin negatif ini adalah menggunakan hukuman pada pelanggaran peraturan untuk menggerakkan dan menakutkan orang-orang atau siswa lain sehingga mereka tidak akan berbuat kesalahan yang sama.

Menurut Peraturan Pemerintahan Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2005 dalam Diantari (2013:51)²³ menyebutkan bahwa tenaga honorer adalah "Seseorang yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintahan atau yang penghasilannya menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

²³PP No 48 Tahun 2005 Tentang Tenaga Honorer

2.1.7. Kinerja Pegawai Tenaga Honorer

Kinerja merupakan penampilan hasil karya seseorang dalam bentuk kualitas ataupun kuantitas dalam suatu organisasi. Kinerja dapat merupakan penampilan individu maupun kelompok kerja pegawai. Tiga hal penting dalam kinerja adalah tujuan, ukuran, dan penilaian. Penentuan tujuan setiap unit organisasi merupakan strategi untuk meningkatkan kinerja. Tujuan ini akan memberikan arah dan mempengaruhi bagaimana seharusnya perilaku kerja yang diharapkan organisasi dari setiap personel. Tetapi ternyata tujuan saja tidak cukup, sebab itu diperlukan ukuran apakah seseorang personel telah mencapai kinerja yang diharapkan. Untuk itu penilaian kuantitatif dan kualitatif standar kinerja untuk setiap tugas dan jabatan personel memegang peranan yang penting. Akhir dari proses kinerja adalah penilaian kinerja itu sendiri yang dikaitkan dengan proses pencapaian tujuan.

Dimensi-dimensi yang dijadikan ukuran kinerja, menurut Nawawi (2000:97) adalah :

1. Tingkat kemampuan kerja (kompetensi) dalam melaksanakan pekerjaan baik yang diperoleh dari hasil pendidikan dan pelatihan maupun yang bersumber dari pengalaman kerja.
2. Tingkat kemampuan eksekutif dalam memberikan motivasi kerja, agar pekerja sebagai individu bekerja dengan usaha maksimum, yang memungkinkan tercapainya hasil sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat.²⁴

Penilaian kinerja yang bertujuan pengembangan juga mencakup pemberian pedoman kinerja pegawai di kemudian hari. Umpan balik akan menyadarkan pegawai tentang kelemahan dan kekuatan kinerja massa lalu dan menentukan arah yang harus dipilih pegawai untuk memperbaikinya. Pegawai ingin mengetahui secara

²⁴Nawawi (2000:97)

khusus, bagaimana mereka dapat meningkatkan keterampilan mereka di masa mendatang. Karena penilaian kinerja dirancang untuk menanggulangi masalah-masalah kinerja yang buruk, penilaian harus dirancang untuk mengembangkan pegawai dengan lebih baik.

2.1.8. Manajemen Kepegawaian

1. *Planning* (Perencanaan)

Perencanaan berarti menentukan terlebih dahulu program yang akan membantu mencapai tujuan perusahaan yang telah ditetapkan dan merupakan fungsi terpenting diantara semua fungsi manajemen.

2. *Organizing* (Pengorganisasian)

Pengorganisasian dapat dikatakan sebagai proses penciptaan hubungan antara berbagai fungsi, personalia, dan faktor-faktor fisik agar semua pekerjaan yang dilakukan dapat bermanfaat serta terarah pada satu tujuan. Mengorganisasikan berarti membagi pekerjaan diantara para individu dan kelompok serta mengkoordinasikan aktifitas mereka, agar setiap individu dapat mengetahui secara jelas apa yang menjadi tugas sehingga mereka dapat bekerja benar.

3. *Actuating/Directing* (Pengarahan)

Dalam bekerja, setiap individu mempunyai perbedaan fisik dan mental, nilai-nilai individual sesuai dengan keadaan sosial ekonomi mereka. Tugas manajer adalah menyelaraskan tujuan perusahaan dengan tujuan individu agar tidak terjadi konflik dalam perusahaan. Untuk itu diperlukan pengarahan, dalam bentuk tindakan yang mengusahakan agar semua anggota organisasi melakukan kegiatan yang sudah ditentukan sehingga tujuan perusahaan pun tercapai.

4. *Controlling* (Pengendalian)

Fungsi terakhir dari manajemen adalah pengendalian. Pengendalian merupakan aktivitas untuk mengoreksi adanya penyimpangan-penyimpangan dan hasil yang telah dicapai, dibandingkan dengan rencana kerja telah ditetapkan sebelumnya.

2.1.9 Pemecahan Masalah Patologi Birokrasi

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

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

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

Dalam hubungan dengan struktur yang gemuk, kinerja berbelit – belit, perlu dilakukan restrukturisasi brokrasi pelayanan publik. Untuk mengatasi Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme selain hal diatas diharapkan pemerintah menetapkan perundangan dibidang infomatika (IT) sebagai bagian pengembangan dan pemanfaatan e Government agar penyelenggaraan pelayanan publik terdapat transparasi dan saling kontrol.

Setiap daerah provinsi dan kabupaten dituntut membuat Perda yang jelas mengatur secara seimbang hak dan kewajiban dari penyelenggara dan pengguna pelayanan publik. Setiap daerah diperlukan lembaga Ombusman. Lembaga ini bisa berfungsi ingin mendudukan warga pada pelayanan yang prima. Ombusman harus diberikan kewenangan yang memadai untuk melakukan investigasi dan mencari penyelesaian yang adil terhadap perselisihan antara pengguna jasa dan penyelenggara dalam proses pelayanan publik.

Peran kualitas sumber daya aparatur sangat mempengaruhi kualitas pelayanan, untuk itu kemampuan kognitif yang bersumber dari intelegensi dan pengalaman, skill atau ketrampilan, yang didukung oleh sikap (attitude) merupakan faktor yang dapat digunakan untuk memecahkan masalah patologi atau penyakit birokrasi yang berhubungan dengan pelayanan publik. Untuk itu pelatihan diharapkan mampu menjadi program yang berkelanjutan agar sumber daya aparatur memiliki kecerdasan inteltual, emosional dan spiritual sebagai landasan dalam pelayanan publik. Pengembangan sumber daya aparatur bukanlah satu – satunya cara untuk keluar dari kemelut birokrasi. Tetapi sebagai sebuah usaha tentu ada hasilnya, keseluruhan pembinaan kualitas birokrasi atau aparatur pemerintah setidaknya ada setitik pencerahan, namun harus

tetap ditingkatkan secara terus menerus agar dapat diciptakan sosok birokrasi atau aparatur yang profesional dan berkarakter. Dengan usaha – usaha yang seperti telah disampaikan pada pembahasan diatas diharapkan dapat mewujudkan Good Governance. Meningkatkan profesionalisme birokrasi melalui perubahan paradigma, perilaku dan orientasi pelayanan kepada publik.

2.1.10 Penyelesaian Masalah Atau Solusi Patologi Birokrasi

Ada penyakit ada pula obatnya. Untuk mengatasi Patologi Birokrasi, sebaiknya seluruh lapisan masyarakat saling bahu-membahu bekerjasama untuk melaksanakan proses pemerintahan dengan sebaik-baiknya. Solusi dari Patologi Birokrasi tidak akan menjadi obat yang mujarab jika seluruh lapisan masyarakat tidak saling mendukung. Karena setiap element baik dari pemerintah, dunia bisnis, masyarakat kecil, dan pihak swasta memiliki keterkaitan yang sangat pokok dalam berjalannya pemerintahan.

Solusi yang ditawarkan untuk mengatasi Patologi Birokrasi yaitu: Yang *pertama*, perlu adanya reformasi administrasi yang global. Artinya reformasi administrasi bukan hanya sekedar mengganti personil saja, bukan hanya merubah nama instansi tertentu saja, atau bukan hanya mengurangi atau merampingkan birokrasi saja namun juga reformasi yang tidak kasat mata seperti upgrading kualitas birokrat, perbaikan moral, dan merubah cara pandang birokrat, bahwa birokrasi merupakan suatu alat pelayanan publik dan bukan untuk mencari keuntungan.

Yang *kedua* pembentukan kekuatan hukum dan per-Undang-Undangan yang jelas. Kekuatan hukum sangat berpengaruh pada kejahatan-kejahatan, termasuk kejahatan dan penyakit-penyakit yang ada di dalam birokrasi. Kita sering melihat bahwa para koruptor tidak pernah jera walaupun sering keluar masuk buih. Ini dikarenakan hukuman

yang diterima tidak sebanding dengan apa yang diperbuat. Pembentukan supremasi hukum dapat dilakukan dengan cara:

1. kepemimpinan yang adil dan kuat
2. alat penegak hukum yang kuat dan bersih dari kepentingan politik
3. adanya pengawasan tidak berpihak dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan dalam birokrasi.

Yang *ketiga* ialah dengan cara menciptakan sistem akuntabilitas dan transparansi. Kurangnya demokrasi dan rasa bertanggung jawab yang ada dalam birokrasi membuat para birokrat semakin mudah untuk menyeleweng dari hal yang semstinya dilakukan. Pengawasan dari bawah dan dari atas merupakan alat dari penciptaan akuntabilitas dan transparansi ini. Pembentukan E-Government diharapkan mampu menambah transparansi sehingga mampu memperkuat akuntabilitas para birokrat.

2.1.11 Merubah Patologi Birokrasi Melalui Prinsip *Good Governance*

Mar'ie Muhammad (Media Transparansi 1998) menyatakan bahwa *good governance* itu ada jika pembagian kekuasaan ada. Jadi ada *disperse of power*, bukan *concentrate of power*. *Good governance* sama dengan *disperse of power*, pembagian kekuasaan di tambah akuntabilitas publik dan transparansi publik.

Jadi kalau tidak ada prinsip ini, *good governance* perlu untuk menekan penyalahgunaan kekuasaan atau kewenangan yang biasanya itu menimbulkan korupsi. Dan *corrupt* itu selalu *abuse of power*. Semakin tinggi kualitas dari *good governance*, semakin rendah korupsi. Sebaliknya semakin rendah kualitas *good governance*, korupsinya semakin tinggi.

Dari pernyataan di atas tergambar dengan jelas betapa prinsip-prinsip *good governance* dapat mencegah patologi birokrasi terutama

dalam hal korupsi, kolusi dan nepotisme. Untuk lebih detailnya prinsip-prinsip good governance dapat merubah patologi birokrasi, maka dapat diuraikan sebagai berikut:

1. *Participation*. Melalui prinsip ini akan masyarakat terlibat dalam pembuatan keputusan yang bangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif, sehingga dengan demikian maka pemerintahan tidak menjadi otoriter dalam mengambil keputusan. Keputusan yang dihasilkan merupakan representasi dari keinginan masyarakat dan tidak dapat diintervensi oleh pihak-pihak yang ingin memanfaatkan pemerintah.
2. *Rule of law*. Supremasi hukum merupakan langkah yang harus diambil untuk meminimalisir atau menghilangkan praktek-praktek patologi dalam birokrasi. Dengan penegakan hukum yang baik maka indikasi untuk melakukan kesalahan akan terhapus karena para birokrat akan merasa takut dengan ancaman hukum.
3. *Transparency*. Melalui prinsip transparansi maka segala hal yang dilakukan oleh pemerintah atau birokrat dapat di kontrol oleh masyarakat melalui informasi yang terbuka dan bebas diakses. Transparansi ini mendorong birokrasi untuk senantiasa menjalankan aturan sesuai ketentuan dan perundang-undangan, karena bila tidak sesuai masyarakat pasti mengetahui dan melakukan penututan.
4. *Responsiveness*. Pradigama baru birokrasi menekankan bahwa pemerintah harus dapat melayani kebutuhan masyarakat umum dan memberi respon terhadap tuntutan pembangunan. Patologi yang selama ini terjadi dimana pemerintah dilayani oleh masyarakat, maka dengan prinsip

responsiveness pemerintah harus sedapat mungkin memberikan pelayanan kepada stakeholders.

5. *Effectiveness and efficiency*. Pemborosan yang terjadi dalam praktek pengelolaan organisasi birokrasi dapat diminimalisir oleh prinsip ini. Terutama dalam pengelolaan anggaran pemerintah.
6. *Accountability*. Melalui pertanggungjawaban kepada publik maka birokrasi menjadi hati-hati dalam bertindak, dengan akuntabilitas publik pemerintah harus memberikan keterangan yang tepat dan jelas tentang kinerjanya secara keseluruhan.
7. *Strategic vision*. Melalui strategi visi maka akan tumbuh dalam setiap birokrat akan nilai-nilai idealisme dan harapan-harapan organisasi dan negara untuk masa yang akan datang. Nilai-nilai dan harapan-harapan ini akan memberikan kesan praktek pelaksanaan pekerjaan birokrasi.

2.1.12 Birokrasi pemerintahan dan Perilaku Birokrasi di Indonesia

a. Masa Lalu

Kondisi birokrasi pemerintahan Indonesia di era orde baru merupakan perpaduan antara karakteristik birokrasi modern yang legal-rasional dengan karakteristik birokrasi yang berakar dalam sejarah seperti terdapatnya posisi seseorang yang tidak sesuai dengan keahliannya. Birokrasi Indonesia yang tidak bisa dipisahkan dari faktor historis tersebut disebut sebagai "Birokrasi Patrimonial" sebagai warisan budaya masa lampau.

Priyo budi santoso menyebut model teoritis untuk memahami karakteristik politik dan birokrasi Indonesia khususnya pada masa Orde Baru guna melengkapi konsep birokrasi patrimonial tersebut yang disebut

dengan model *bureaucratic-polity* (politik birokrasi). Karl D Jackson menjelaskan sebagai berikut:

Politik birokrasi adalah suatu sistem politik di mana kekuasaan dan partisipasi politik dalam pengambilan keputusan terbatas sepenuhnya pada para penguasa negara, terutama para perwira militer dan pejabat tinggi birokrasi, termasuk khususnya para ahli berpendidikan tinggi yang terkenal sebagai teknokrat, dalam hal ini militer dan birokrasi tidak bertanggung jawab kepada kekuatan-kekuatan politik lain seperti partai-partai politik, kelompok-kelompok kepentingan, atau organisasi kemasyarakatan. Berbagai tindakan didesain untuk mempengaruhi keputusan-keputusan pemerintah yang berasal dari dalam elit itu sendiri tanpa banyak memerlukan partisipasi atau mobilisasi massa. Kekuasaan tidak dilibatkan oleh artikulasi kepentingan sosial dan geografi di sekitar masyarakat.

Secara lebih sempit, Harold Crouch mencatat bahwa *bureaucratic-polity* di Indonesia mengandung tiga ciri utama, yaitu lembaga politik yang dominan adalah birokrasi, lembaga-lembaga politik lainnya seperti parlemen, partai politik, dan kelompok-kelompok kepentingan berada dalam keadaan lemah sehingga tidak mampu mengimbangi atau mengontrol kekuatan birokrasi, serta massa di luar birokrasi secara politik dan ekonomis adalah pasif, yang sebagian adalah merupakan kelemahan parpol dan secara timbal balik menguatkan birokrasi.

b. Masa Kini

Seymour Martin Lipset dalam Miftah Thoha, mengatakan bahwa komponen pembangunan ekonomi salah satunya adalah industrialisasi. Semula masyarakatnya bersifat agraris serta serba manual dan kemudian pelan-pelan atau cepat akan mengarah ke tatanan masyarakat yang industrialis. Salah satu ciri yang menonjol adalah gerak yang dinamis yang mempengaruhi struktur dan mekanisme kerja birokrasi di Indonesia yang

disertai oleh sikap kritis masyarakat sebagai akibat meningkatnya tingkat pendidikan.

Menurut Miftah Thoha, gerak dinamis dan sikap kritis tersebut mempengaruhi kualitas hidup suatu bangsa. Masyarakat akan menuntut demokratisasi di segala bidang termasuk pelayanan dan sistem birokrasi pemerintah dimana kejahatan konvensional yang sangat mengganggu ekonomi nasional adalah korupsi. Menurut Afan Gafar, kebijakan publik di Indonesia mewajibkan rakyat untuk ikut terlibat didalamnya, sehingga masyarakat dapat mengeluh hingga berbuat anarkis, minimal dengan cara demonstrasi di jalan.

c. Masa Depan

Model birokrasi yang ideal bukan bertumpu pada kultur semata, tetapi juga bertumpu pada profesionalisme birokrasi terutama aparat birokrasinya. Profesionalisme birokrasi ini terfokus pada adanya perjenjangan struktur secara tertib dengan pendelegasian wewenang, posisi jabatan dengan tugas-tugas, dan aturan-aturan yang jelas, serta tersedianya personel yang memiliki kecakapan dan kredibilitas yang memadai dalam bidang tugasnya.

Menurut Akhmad Setiawan, birokrasi di Indonesia tergolong birokrasi yang tidak bebas berpolitik. Hal ini tercermin dalam birokrasi yang sulit untuk tidak terlibat politik sementara ciri patrimonial masih melekat. Hal inilah yang menjadikan keikutsertaan masyarakat dalam pengambilan keputusan menjadi lebih terlihat.

Birokrasi pemerintahan yang ideal tercipta ketika karakter birokrasi ideal terpenuhi, yaitu birokrasi yang terstruktur baik, tidak adanya jabatan yang inefisien, aturan yang jelas, personel yang cakap, birokrasi yang apolitis, dan berorientasi pada pelayanan masyarakat.

2.1.13 Upaya Penanggulangan Patologi Birokrasi

1. Paradigma Birokrasi yang Ideal.

a. Kelembagaan

Birokrasi pemerintahan merupakan organisasi yang paling besar di setiap negara yang ditentukan oleh berbagai faktor, seperti kompleksitas fungsi yang harus diselenggarakan, besarnya tenaga kerja yang digunakan, besarnya anggaran yang dikelola, beraneka ragamnya sarana dan prasarana yang dikasai serta dimanfaatkan, serta luasnya wilayah kerja yang meliputi seluruh wilayah kekuasaan negara yang bersangkutan, sehingga birokrasi pemerintahan perlu selalu berusaha agar seluruh organisasi birokrasi itu dikelola berdasarkan prinsip-prinsip organisasi.

b. Manajemen Sumber Daya Manusia

Adapun langkah-langkah yang dapat diambil, terdiri dari perencanaan, rekrutmen, seleksi, penembabatan sementara, penempatan tetap, penentuan sistem imbalan, perencanaan dan pembinaan karier, peningkatan pengetahuan dan keterampilan, pemutusan hubungan kerja, pensiunan, dan audit kepegawaian.

c. Pengembangan Sistem Kerja

Pengembangan sistem kerja harus diarahkan pada hilangnya persepsi negatif mengenai birokrasi. Pengembangan sistem kerja harus didasarkan pada pendekatan kesisteman yang berarti bahwa struktur apapun yang digunakan, semuanya harus tetap terwujud dalam kesatuan gerak dan langkah. Artinya, seluruh birokrasi bergerak sebagai satu kesatuan yang dapat diwujudkan apabila pengembangan sistem kerja birokrasi dapat ditujukan pada seluruh langkah yang ditempuh dalam proses administrasi negara.

d. Pengembangan citra birokrasi yang positif.

Citra birokrasi umumnya bersifat negatif, sehingga nilai-nilai loyalitas, kejujuran, semangat pengabdian, disiplin kerja, mendahulukan kepentingan bangsa di atas kepentingan sendiri, tidak memperhitungkan untung rugi dalam pelaksanaan tugas, kesediaan berkorban, dan dedikasi, harus selalu ditekankan untuk dijunjung tinggi.

Beberapa cara yang dapat menghilangkan citra negatif, yaitu :

- 1) Mendorong proses demokrasi dalam masyarakat, antara lain dalam bentuk peningkatan pengawasan sosial agar penyimpangan oleh para anggota birokrasi semakin berkurang.
 - 2) Mengurangi campur tangan birokrasi dalam berbagai kegiatan-kegiatan dalam masyarakat yang semakin maju, merupakan porsi masyarakat untuk menyelenggarakannya.
 - 3) Menggunakan setiap kesempatan untuk menumbuhkan persepsi mengenai pentingnya orientasi pelayanan, bukan orientasi kekuasaan, dalam berpikir dan bertindak.
 - 4) Mengharuskan para pejabat tinggi membuat pernyataan mengenai kekayaan pada waktu mulai menjabat.
- e. Reformasi Birokrasi Menuju Pemerintahan yang Bersih, Kuat, dan Berwibawa

Selama kedudukan dominan berada di tangan birokrat, maka tidak menutup kemungkinan terjadinya kolusi atau penyalahgunaan wewenang untuk setiap urusan / keperluan. Birokrasi pemerintahan yang semakin kuat dan menentukan cenderung melakukan penyalahgunaan jabatan, wewenang, dan kekuasaan. Selama kekuasaan legislatif dan yudikatif berada dibawah penguasa sebab peran kepala eksekutif sangat mempengaruhi kedudukan, jabatan, dan posisi di kedua lembaga tersebut. Lembaga legislatif tidak dapat melakukan fungsi pengawasan secara efektif karena eksekutif lebih kuat daripada legislatif sedangkan

lembaga yudikatif tidak kuat dan tidak independen karena adanya campur tangan dari kepala eksekutif^[18]. Dengan demikian, pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen menjadi terabaikan sebab lemahnya fungsi kontrol legislatif.

Berdasarkan hal tersebut, sistem ketatanegaraan yang perlu direformasi adalah mencakup bidang politik, ekonomi, dan hukum pada tataran sistem, serta reformasi bidang moral intelektual dan sosial budaya pada tataran karakter. Di bidang politik, perubahan itu berkenaan dengan penyempurnaan undang-undang pemilihan umum partai politik, susunan dan kedudukan anggota DPR, MPR, dan DPRD, serta kebebasan mengeluarkan pendapat. Di bidang ekonomi, diperlukan undang-undang anti monopoli, perlindungan konsumen, serta perbaikan terhadap undang-undang ketenagakerjaan^[19]. Bidang hukum, diperlukan undang-undang tentang HAM dan bela negara. Sedangkan dalam tatanan karakter, perlu dibuat undang-undang etika pemerintahan dan menegakkan *law enforcement*. Selain itu, peran birokrasi juga harus dikembangkan kepada prinsip pelayanan yang cepat dan tepat, efisien, dan efektif.

Pemerintah juga dituntut untuk memprioritaskan pembenahan sistem yang menyangkut kelembagaan dan sistem pendukung lainnya. Fungsi birokrasi termasuk aparatur negara hendaknya bisa sebagai penyelesaian masalah (*a world of solution*) dan serta menghindarkan diri dari sumber masalah (*source of problem*).

2.2. Penelitian Terdahulu

Tabel 2 Penelitian Terdahulu

N O	NAMA	JUDUL PENELITIAN	HASI PENELITIAN	PERSAMAAN/PERBED AAN
1	Novan Wahyu	Analisis Praktek Pungli	Berbagai aspek telah diatur	• Penelitian ini sama-sama mengkaji tentang Patologi

	Parimadi (2015)	kajian peraturan kepala kepolisian Republik Indonesia Nomor 9 tahun 2012 perspektif Teori Efektivitas Hukum	sedemikian rupa sehingga tidak ada lagi untuk membuat tindakan curang, akan tetapi secara jelas faktor manusia yang membuat hukum itu menjadi samar dan terlanggar. Meskipun pengakuan narasumber dari kepolisian bahwa praktek percaloan sudah diminimalisi sedemikian rupa, akan tetapi itu berbeda dengan fakta yang terjadi di lapangan. Masih banyak masyarakat yang menggunakan praktek calo ini sebagai jalan pintas untuk membuat SIM.	Birokrasi <ul style="list-style-type: none"> • Penelitian ini memfokuskan dalam Praktik Pengurusan SIM sedangkan • Lokasi penelitian juga berbeda
2	Hamirul (2016)	Patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku para	Kantor pertanahan kota Cimahi dalam melayani public	<ul style="list-style-type: none"> • Penelitian ini sama-sama mengkaji tentang Patologi

		birokrat yang bersifat disfungsional atau negative	masih menderita jenis patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku yang bersifat disfungsional atau negative diantaranya: tidak disiplin, berpura-purasibuk, bersekongkol dan bekerjasama dengan calo, arogansi..	<p>Birokrasi dalam praktek sewenang-wenang dalam urusan pemerintahan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Penelitian ini mengfokuskan tentang ketidaksiplinan aparatur pertanahan. • Lokasi penelitian berbeda
3	DwiPurwandari	Patologi Birokrasi DiBadan Kepegawaian Daerah Kabupaten Semarang	<p>Penelitian ini menjelaskan tentang patologi birorasi di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Semarang. Selain itu banyaknya jenis-jenis patologi birokrasi yang ada diBadan Kepegawaian Daerah Kabupaten Semarang. Upaya dalam menanggulangnya juga masih</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Penelitian ini mengkaji tentang Patologi birokrasi di dalam Badan Kepegawaian Daerah • Penelitian ini mengkaji tentang penanggulangan pegawai (kedisiplinan) • Lokasi Penelitian Berbeda

			Belum maksimal, baik itu upaya dari pemerintah daerah itu sendiri atau dari pemerintah pusat	
--	--	--	--	--

Sumber : Data diolah pada tahun 2020

2.3. Kerangka Pikir

Berdasarkan tinjauan pustaka diatas maka dapat dirumuskan kerangka pemikiran penelitian ini.

Gambar 1 Kerangka Pikir Penelitian

