

DISERTASI

**MODEL PERILAKU BIROKRASI
DALAM PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH
DI PROVINSI PAPUA BARAT**

**BUREAUCRACY BEHAVIOR MODEL
IN THE IMPLEMENTATION OF REGIONAL AUTONOMY
IN WEST PAPUA PROVINCE**

NATANIEL DOMINGGUS MANDACAN



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020**

DISERTASI

**MODEL PERILAKU BIROKRASI
DALAM PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH
DI PROVINSI PAPUA BARAT**

**BUREAUCRACY BEHAVIOR MODEL
IN THE IMPLEMENTATION OF REGIONAL AUTONOMY
IN WEST PAPUAPROVINCE**

**NATANIEL DOMINGGUS MANDACAN
P 0900315008**



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020**

**MODEL PERILAKU BIROKRASI
DALAM PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH
DI PROVINSI PAPUA BARAT**

**Disertasi
Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Doktor
Program Studi Ilmu Administrasi Publik**

Disusun dan diajukan oleh:

**NATANIEL DOMINGGUS MANDACAN
P 0900315008**



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020**

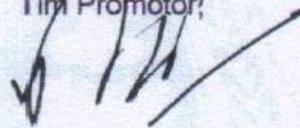
DISERTASI

**MODEL PERILAKU BIROKRASI DALAM PENYELENGGARAAN
OTONOMI DAERAH DI PROVINSI PAPUA BARAT**

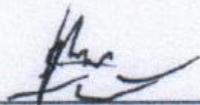
Disusun dan diajukan oleh
NATANIEL DOMINGGUS MANDACAN
Nomor Pokok P0900315008

telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Disertasi
pada tanggal **27 Agustus 2020**
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

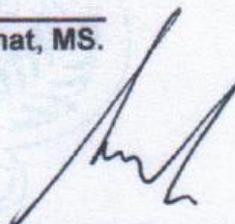
Menyetujui
Tim Promotor,



Prof. Dr. Rakhmat, MS.
Promotor

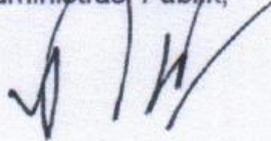


Prof. Dr. Haselman, M.Si.
Kopromotor



Dr. Atta Irene Allorante, M.Si.
Kopromotor

Ketua Program Studi
Administrasi Publik,



Prof. Dr. H. Rakhmat, MS.

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. H. Armin, M.Si.

PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Yang bertandatangan di bawah ini,

Nama : Nataniel Dominggus Mandacan
Nim : P 0900315008
Jurusan/Program Studi : Ilmu Administrasi Publik

Menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa disertasi yang berjudul,

MODEL PERILAKU BIROKRASI DALAM PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH DI PROVINSI PAPUA BARAT

adalah karya ilmiah saya sendiri dan sepanjang pengetahuan saya di dalam naskah disertasi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan/ditulis/diterbitkan sebelumnya, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari ternyata di dalam naskah disertasi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut dan diproses sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku (UU Nomor 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan pasal 70)

Makassar, 27 Agustus 2020
Yang Membuat Pernyataan,


Nataniel Dominggus Mandacan

PRAKATA

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Allah, Tuhan Yang Maha Kuasa atas berkat, rahmat dan karuania yang diberikan sehingga penelitian dalam rangka penulisan disertasi yang berjudul “MODEL PERILAKU BIROKRASI DALAM PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH DI PROVINSI PAPUA BARAT” dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan.

Penulisan disertasi ini berawal dari kajian literatur tentang model birokrasi di dunia, termasuk perilaku birokrasi pemerintahan di Indonesia. Selain itu, kajian terhadap penelitian terdahulu mendapati adanya pertentangan antara perilaku birokrasi yang bersifat tradisional dengan tuntutan sistem birokrasi modern. Tingginya ekspektasi terhadap Otonomi Khusus di Provinsi Papua Barat juga menjadi motivasi lain yang ingin diungkapkan. Berdasarkan alasan tersebut, maka penulis mengajukan judul disertasi sebagaimana telah disebutkan di atas.

Melalui penelitian ini penulis mengembangkan suatu model yang diharapkan mampu menjembatani perilaku birokrasi yang melekat pada lingkungan sosial dan budaya Papua dengan sistem birokrasi modern yang baik dan bersih (*good and clean*). Pembentukan model dalam penelitian ini berdasarkan kajian empirik yang dipadukan dengan kajian teoritik termasuk teori serta model-model birokrasi di dunia sebagai dasar bagi pemerintahan daerah di Provinsi Papua Barat. Para aparatur diwawancarai langsung untuk menemukan fenomena birokrasi sekaligus mensintesa model yang lebih sesuai bagi mereka.

Pada kesempatan ini, dengan rasa hormat penulis menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada: Prof. Dr. Rakhmat, MS. sebagai promotor, Prof. Dr. Haselman, M.Si sebagai kopromotor, dan Dr. Atta Irene Allorante, M.Si selaku kopromotor yang selalu memberikan ilmu dan bimbingan serta meluangkan waktu dalam proses penyelesaian disertasi ini. Ucapan terima kasih dan penghargaan yang sama penulis sampaikan kepada: Dr. Abdul Mahsyar, M.Si selaku penguji eksternal, Prof. Dr. Sangkala, MA sebagai penguji, Dr. Muhammad Yunus, MA sebagai penguji, dan Dr. Badu Ahmad, M.Si sebagai penguji.

Dalam kesempatan bahagia ini, penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan rasa bangga kepada kedua orang tua terkasih kami ayahanda Barendz Mandatjan dan ibunda Ema Mandatjan yang walaupun keduanya telah tiada, namun semasa hidupnya senantiasa memberi doa dan kasih sayang dalam membimbing, membesarkan, dan mengajarkan nilai-nilai hidup disiplin, kerja keras, dan tanggungjawab, menghargai serta hidup harmonis dengan sesama dalam menjalani hidup ini.

Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Palubuhu, MA selaku Rektor Universitas Hasanuddin:

2. Prof.Dr. H Armin, M. Si selaku Dekan beserta para wakil dekan dalam lingkup Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin.
3. Prof. Dr. H. Rakhmat, M. Si selaku Ketua Program Studi S3 Adminisitrasi Publik, Universitas Hasanuddin.
4. Seluruh Dosen Pascasarjana Program Studi S3 Administrasi Publik yang memberi ilmu dan bimbingan selama penulis menempuh pembelajaran.
5. Staf Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin yang senantiasa memberikan bantuan dalam proses administrasi perkuliahan.
6. Rekan-rekan mahasiswa Program Studi S3 Administrasi Publik angkatan Tahun 2017.
7. Gubernur dan Wakil Gubernur yang telah memberi izin serta seluruh staf Pemerintah Provinsi Papua Barat, khususnya yang telah menjadi responden dan membantu selama penelitian berlangsung di lingkungan Pemerintah Provinsi Papua Barat.
8. Bupati Manokwari bersama Wakil Bupati beserta seluruh staf Pemerintah Kabupaten Manokwari dan Bupati bersama Wakil Bupati Manokwari Selatan beserta staf Pemerintah Kabupaten Manokwari Selatan, teristimewa ASN yang terlibat menjadi responden dalam penelitian yang telah memberikan izin dan bantuan selama penelitian.
9. Pimpinan dan staf dosen serta mahasiswa Fakultas Pertanian Universitas Papua, yang berkenan menyediakan waktu dan tenaganya membantu penulis dalam memperlancar proses penelitian lapangan pada ketiga wilayah lokus penelitian.
10. Keluarga tercinta: isteri Ir. Sulastri, MP dan ketiga anak Meinatri Cykitta Mandacan, Febriangga Putra Mandacan dan Ify Kireyna Mandacan yang mendoakan dan mendukung penulis dalam studi.
11. Seluruh kerabat setia dan semua pihak yang tidak dapat disebutkan namanya satu persatu, yang telah membantu penulis tugas dan studi.

Semoga hasil penelitian sebagai bagian dalam disertasi ini, diharapkan dapat dijadikan model yang digunakan untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan birokrasi di Provinsi Papua Barat.

Akhir kata semoga hasil penelitian ini bermanfaat bagi pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten-kota di seluruh Provinsi Papua Barat maupun Tanah Papua.

Makassar, 27 Agustus 2020

Nataniel D. Mandacan

ABSTRAK

NATANIEL D. MANDACAN *Model Perilaku Birokrasi dalam Penyelenggaraan Otonomi Khusus di Provinsi Papua Barat* (dibimbing oleh Rakhmat, Haselman, dan Alta Irene)

Penelitian ini bertujuan mengungkapkan faktor-faktor penentu praktik birokrasi pemerintahan dan menemukan model birokrasi di Provinsi Papua Barat.

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Manokwari, Kabupaten Manokwari Selatan dan Pemerintah Provinsi Papua Barat. Subjek penelitian ini adalah aparatur sipil negara (ASN) di lingkungan pemerintahan daerah. Data diolah dengan cara tabulasi, dilanjutkan dengan analisis jalur dengan menggunakan metode *partial least square* (PLS). Data kuantitatif yang dihasilkan, selanjutnya ditriangulasikan dengan hasil kajian literatur dan hasil *focus group discussion* (FGD) untuk mendapatkan model birokrasi baru yang lebih sesuai dengan kondisi Provinsi Papua Barat.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor-faktor penentu birokrasi di Provinsi Papua Barat terdiri atas: (1) etika ASN dalam memberikan penghormatan kepada atasan; (2) kejujuran untuk mengakui kekurangan; (3) kemampuan memanfaatkan peluang dari otonomi khusus; (4) kepastian hukum; (5) kepemimpinan; (6) ketiadaan indikator kinerja; dan (7) kualitas sumberdaya aparatur. Berbagai faktor turunan dari faktor-faktor penentu birokrasi dianalisis lebih lanjut hingga ditemukan model perilaku birokrasi Nataliel D. Mandacan. Model ini dipengaruhi secara signifikan oleh tujuh unsur penting yaitu: sistem perekrutan, pendelegasian wewenang, hubungan atasan-bawahan, penghargaan dan sanksi yang jelas, ketaatan pada aturan (SOP), optimalisasi tupoksi, dan kemampuan beradaptasi terhadap perubahan. Model Mandacan mengombinasikan nilai-nilai yang berasal dari sistem pemerintahan negara serta sistem sosial dan budaya masyarakat Papua Barat. Beberapa faktor teridentifikasi berpotensi menghambat kinerja birokrasi berupa: sikap kompromis, disiplin yang rendah, motivasi kerja yang lemah, etika yang kurang menghargai pimpinan, kurang berani mengakui kesalahan, dan kurang jujur. Berdasarkan hal tersebut faktor yang perlu ditingkatkan berupa perlunya ruang ekspresi bagi para ASN, kompetisi, lingkungan kerja yang kondusif, pengaruh positif, akurasi tugas, kebiasaan baik, kemampuan visualisasi tugas, berani mengambil risiko, keseimbangan emosi dan intelektualitas, integritas, dan sikap bertanggung jawab.

Kata kunci: perilaku birokrasi, otonomi khusus, kinerja



ABSTRACT

NATANIEL D. MANDACAN. *Model of Bureaucratic Behavior in the Implementation of Special Autonomy in the Provinces of West Papua* (Supervised: by Rachmat, Haselman and Atta Irene).

This study aims to reveal the determinants of government bureaucratic practices, as well as finding a model of bureaucracy in the province of West Papua.

The study was conducted in Manokwari Regency, South Manokwari Regency and West Papua Province Government. The subjects of this research are the State Civil Apparatus in the local government environment. Data is processed by tabulation, followed by path analysis using the Partial Least Square (PLS) method. The resulting quantitative model is then triangulated with the results of the literature review and the results of the Focus Group Discussion (FGD) to get a new bureaucratic model that is more in line with the conditions of the Province of West Papua.

This research shows that the determinants of bureaucracy in West Papua Province consist of (1) ASN ethics in paying respect to superiors; (2) honesty to admit deficiencies; (3) the ability to take advantage of opportunities from special autonomy; (4) legal certainty; (5) leadership; (6) lack of performance indicators; (7) apparatus HR quality. Various indicators derived from bureaucratic determinants are further analyzed until Nataniel D. Mandacan's bureaucratic behavior model is found. This model is significantly influenced by seven important elements, namely: recruitment system, delegation of authority, superior-subordinate relations, clear rewards and sanctions, adherence to rules (SOP), optimization of Basic Tasks and Function and the ability to adapt to changes. The Mandacan Model combines values derived from the State government system and the Social and Cultural System of the West Papua Community. Some of the factors indicated have the potential to hamper bureaucratic performance, in the form of compromise, low discipline, weak work motivation, ethics that lack of respect to leaders, lack the courage to admit mistakes, and are not honest. Based on this, the factors that need to be improved include the need for an expression room for ASNs, competition, a conducive work environment, positive influences, task accuracy, good habits, ability to visualize tasks, dare to take risks, emotional and intellectual balance, integrity and responsible attitude.

Keywords: bureaucratic behavior, special autonomy, performance.



DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PENGAJUAN.....	iii
HALAMAN PERSETUJUAN	iv
LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN	v
PRAKATA	vi
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR GAMBAR	xiv
DAFTAR LAMPIRAN	xv
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	23
C. Tujuan Penelitian	27
D. Kegunaan Penelitian	27
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	29
A. Perspektif Teori Administrasi Publik.....	29
B. Penyelenggaraan Otonomi Daerah	49
C. Kebijakan Otonomi Khusus	63
D. Model Perilaku Birokrasi	77
E. Tinjauan Hasil Penelitian Terdahulu	134
F. Kerangka Pemikiran Penelitian dan Hipotesis Pengarah	140
G. Definisi Operasional	150

BAB III. METODE PENELITIAN	156
A. Pendekatan dan Metode Penelitian	156
B. Pengelolaan Peran Sebagai Peneliti	158
C. Lokasi Penelitian	158
D. Sumber Data	159
E. Prosedur Pengumpulan Data	161
F. Teknik Analisis Data	161
G. Pengecekan Validitas Temuan	166
H. Tahap-Tahap Penelitian dan Jadwalnya	167
BAB IV. DESKRIPSI LOKASI PENELITIAN	170
A. Wilayah Administrasi	170
B. Keadaan Aparatur Pemerintahan	171
C. Kondisi Penyelenggaraan Pelayanan ASN-PNS	175
D. Disiplin ASN Pada Lokus Penelitian	177
BAB V. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	179
A. Karakteristik Responden	179
A.1. Status Jabatan	179
A.2. Tingkat Pendidikan Formal	182
A.3. Pangkat Golongan Ruang ASN	183
A.4. Lama Masa Jabatan	185
B. Perilaku Aparatur dalam Praktek Birokrasi di Provinsi Papua Barat	186
B.1. Hasil Analisis Deskriptis Perilaku Birokrasi	186
1.1. Variabel Ketaatan pada Peraturan	187
1.2. Variabel Ketekunan Bekerja	208
1.3. Variabel Pertanggungjawaban	212
1.4. Variabel Kepuasan Kerja	216
B.2. Hasil Analisis Diagram Jalur (path diagram) dengan Metode PLS	223
C. Faktor-Faktor Penentu Perilaku Birokrasi di Provinsi Papua Barat	227
C.1. Analisis Kategori Tema Penting	228
C.2. Analisis Kualitatif	236
D. Model Birokrasi Pemerintahan di Provinsi Papua Barat	237
E. Diskusi Hasil Penelitian dengan Teori dan Kajian Terdahulu	240

BAB VI. KESIMPULAN DAN SARAN	249
A. Kesimpulan	249
B. Saran	250
DAFTAR PUSTAKA	251
LAMPIRAN	260

DAFTAR TABEL

Nomor Tabel	Judul Tabel	Halaman
Tabel 2.1.	Membandingkan Perspektif OPA, NPM dan NPS	47
Tabel 2.2.	Jumlah Alokasi Dana dari Pemerintah Pusat dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Khusus Sampai Tahun 2018	73
Tabel 4.1.	Jumlah ASN Berdasarkan Jenis Kelamin Menurut Lokasi Penelitian di Provinsi Papua Barat Tahun 2017	171
Tabel 4.2.	Jumlah ASN Berdasarkan Jenjang Pendidikan Terakhir Menurut Jenis Kelamin Pada Lokasi Penelitian Tahun 2018	172
Tabel 4.3.	Jumlah ASN Menurut Golongan Kepangkatan dan Jenis Kelamin di Provinsi Papua Barat Tahun 2017.	174
Tabel 5.1.	Sebaran Responden Menurut Status Jabatan di Wilayah Studi	180
Tabel 5.2.	Sebaran Responden menurut Tingkat Pendidikan Formal	183
Tabel 5.3.	Sebaran Responden Menurut Golongan Ruang	184
Tabel 5.4.	Sebaran Responden Menurut Lama Menduduki Jabatan Eselon	185
Tabel 5.5.	Uji Reliabilitas Konstruk (variabel laten)	224
Tabel 5.9.	Pengaruh Hubungan Antar Variabel dalam Model Analisis Jalur.....	225
Tabel 5.10.	Indikator dan Nilai Loading	227
Tabel 5.11.	Kategori Tema Penting Kinerja Birokrasi, Deskripsi, dan Sebaran Bobot Kategori	229
Tabel 5.12.	Kategori Tema Penting Kualitas Sumber Daya Manusia, Deskripsi dan Sebaran Bobot Kategori	231
Tabel 5.13.	Kategori Tema Penting Arah Pertanggungjawaban ASN, Deskripsi, dan Sebaran Bobot Kategori	223
Tabel 5.16.	Faktor-faktor Penentu Model Birokrasi di Papua Barat hasil FGD	236

DAFTAR GAMBAR

Nomor Gambar	Judul Gambar	Halaman
Gambar 2.1.	Model Birokrasi Umum	114
Gambar 2.2.	Model Merton Disederhanakan	121
Gambar 2.3.	Model Selznick Disederhanakan	124
Gambar 2.4.	Model Gaudner Disederhanakan	128
Gambar 2.5.	Kerangka Pikir Penelitian	149
Gambar 2.6.	Model Existing Perilaku Birokrat di Papua Barat ..	144
Gambar 3.1.	Diagram Jalur (Path Diagram) dengan PLS	165
Gambar 3.2.	Tahapan Kegiatan Penelitian	169
Gambar 5.35.	Diagram Jalur Model Kinerja Birokrasi dengan metode PLS	226
Gambar 5.36.	Kategori Tema Permasalahan Kinerja Birokrasi di Provinsi Papua Barat	230
Gambar 5.37.	Kategori Tema Kualitas SDM dalam Birokrasi	232
Gambar 5.38.	Kategori Tema Arah Pertanggungjawaban dalam Birokrasi	234
Gambar 5.39.	Syarat Mencapai Kinerja Birokrasi yang Baik	235
Gambar 5.40.	Model Perilaku Birokrasi Papua Barat Menurut Nataniel D. Mandacan	239

DAFTAR LAMPIRAN

Nomor Lampiran	Judul Lampiran	Halaman
Lampiran 1.	Rangkuman Penelitian Terdahulu (Tabel 2.3)	260
Lampiran 2.	Model Existing Birokrasi di Papua Barat (Gbr 2.6)	262
Lampiran 3.	Jumlah Responden Menurut Golongan di Tiap Wilayah (Tabel 3.2)	263
Lampiran 4.	Tabel 3.3. Tujuan Penelitian, Variabel Pengamatan dan Metode Analisis (Tabel 3.3)	264
Lampiran 5.	Variabel, Kode, Indikator dan Skala Data (Tabel 3.4)	264
Lampiran 6.	Kriteria dan Deskripsi Model Pengukuran Model Reflektif (Tabel 3.5)	266
Lampiran 7.	Rekapitulasi ASN Yang Terlibat Tipikor dan Diperhatikan Tidak Dengan Hormat Atau Dipecat (Tabel 4.4)	266
Lampiran 8.	Komitmen Terhadap Visi, Misi dan Tugas (Gbr 5.1)	267
Lampiran 9.	Wewenang dan Tanggung Jawab (Gambar 5.2)	268
Lampiran 10.	Ikhtisat dan Jujur (Gambar 5.3)	268
Lampiran 11.	Integritas dan Profesionalisme (Gambar 5.4)	269
Lampiran 12.	Kreativitas dan Kepekaan Kerja (Gambar 5.5)	269
Lampiran 13.	Kepemimpinan dan Keteladanan (Gambar 5.6)	270
Lampiran 14.	Kebersamaan dan Dinamika Kelompok (Gbr 5.7)	270
Lampiran 15.	Ketepatan dan Kecepatan (Gambar 5.8)	271
Lampiran 16.	Keseimbangan Rasionalitas dan Emosi (Gbr. 5.9)	271
Lampiran 17.	Keteguhan dan Ketegasan (Gambar 5.10)	272
Lampiran 18.	Disiplin dan Keteraturan Kerja (Gambar 5.11)	272
Lampiran 19.	Pendelegasian Wewenang (Gambar 5.12)	273
Lampiran 20.	Dedikasi dan Loyalitas (Gambar 5.13)	273
Lampiran 21.	Semangat dan Motivasi yang Baik (Gambar 5.14)	274
Lampiran 22.	Ketekunan dan Kesabaran (Gambar 5.15)	274
Lampiran 23.	Keadilan dan Keterbukaan (Gambar 5.16)	275
Lampiran 24.	Penguasaan Iptek (Gambar 5.17)	275
Lampiran 25.	kebiasaan Khusus Terhadap Pekerjaan (Gbr 5.18)	276
Lampiran 26.	Kebiasaan Mempengaruhi Tugas (Gambar 5.19)	276
Lampiran 27.	Pengaruh Faktor Lain (Gambar 5.20)	277
Lampiran 28.	Menumbuhkan Gairah Kerja (Gambar 5.21)	277
Lampiran 29.	Mewujudkan Tugas dan Tanggung Jawab (Gbr 5.22)	278
Lampiran 30.	Sikap, Ucapan dan Tindakan (Gambar 5.23)	278
Lampiran 31.	Menerima Resiko dan Tanggung Jawab (5.24)	279
Lampiran 32.	Bersedia Mengakui Kesalahan (Gambar 5.25)	279
Lampiran 33.	Tugas Sesuai Tupoksi (Gambar 5.26)	280
Lampiran 34.	Mendapatkan Tuntunan Kerja (Gambar 5.27)	280
Lampiran 35.	Perilaku Rekan Kerja dan Mitra (Gambar 5.28)	281

Lampiran 36	Puas dengan Tunjangan (Gambar 5.29)	281
Lampiran 37	Diperlakukan Adil (Gambar 5.30)	282
Lampiran 38	Aman dan Nyaman di Lingkungan Kerja (Gbr 5.31)	282
Lampiran 39	Peluang Kerja dan Karier (Gambar 5.32)	283
Lampiran 40	Ruang Ekspresi Ide dan Gagasan (Gambar 5.33)	283
Lampiran 41	Menerima Apresiasi atas Prestasi (Ganbar 5.34)	284
Lampiran 42	Uji Validitas Atas Prestasi yang dicapai di lingkungan kerja (Tabel 5.6)	284
Lampiran 43	Uji Validitas Determinan dengan Cross-Loadings (Tabel 5.7)	285
Lampiran 44	Loading Faktor Indikator yang dikeluarkan dari Model (Tabel 5.8)	286
Lampiran 45	Kategori Tema Penting (Tabel 5.14)	286
Lampiran 46	Hasil FGD Berdasarkan Tema Penting (Tabel 5.15)	288
Lampiran 47	Perkembangan Model Path Analysis Kinerja Birokrasi	290
Lampiran 48	Notulensi FGD, 1-10- 2019 di Mansinam Beach htl	291

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Birokrasi sebagai produk dari kehidupan sosial masyarakat telah dipraktekkan sejak zaman dahulu, setua keberadaan manusia itu sendiri. Berbarengan dengan itu, administrasi dan birokrasi keduanya berkembang hampir seumur dan setua umur pemerintahan. Kedua istilah ini merupakan bagian yang signifikan dan seringkali dikaitkan dengan aparatur pemerintah di hampir seluruh negara di dunia, termasuk juga di Indonesia. Persoalan yang sering diutarakan didalam pelaksanaan birokrasi adalah kinerja birokrasi dalam organisasi pemerintahan. Birokrasi berkembang dari suatu organisasi masyarakat yang kecil menjadi sistem organisasi besar, dengan misi yang besar serta melibatkan banyak orang.

Dalam menjalankan tugas-tugas administrasi pada organisasi pemerintahan selalu tidak terlepas dari perilaku baik organisasi, administrasi maupun perilaku birokrasi. Dari berbagai konsep yang dikemukakan para pakar di dunia barat maupun di Indonesia tentang organisasi, administrasi dan birokrasi, maka dalam bahasan ini penulis memandang sebagai satu kesatuan aspek yang saling terkait erat antar ketiganya. Penulis menganalogkan organisasi, birokrasi dan administrasi sebagai rumah berisi orang, meja dan makanan. Organisasi dipandang

sebagai rumah suatu wadah sebuah lembaga, kemudian birokrasi sebagai kelompok orang (pejabat dan staf) dengan meja tempat bekerja (makan) berdasarkan wewenang, aturan-aturan dan prosedur kerja menggunakan sarana-prasarana meja tulis, peralatan dan perlengkapan organisasi untuk mengelola pekerjaan administrasi kantor/organisasi serta mengatur warga masyarakat/publik, dengan sistem dan prosedur kerja sesuai aturan organisasi pemerintahan

Menurut Miftah dalam *Birokrasi dan Dinamika Kekuasaan* (Thoha, 2014:9-10) bahwa perilaku itu sendiri merupakan suatu fungsi dari interaksi antara seorang individu dan lingkungannya. Perilaku birokrasi pada hakikatnya merupakan hasil interaksi antara individu dan organisasinya. Individu membawa ke dalam tatanan birokrasi kemampuan, kepercayaan pribadi, pengharapan, kebutuhan dan pengalaman pada masalahnya.

Makna ini akhirnya mengarah kepada praktek pemerintahan setelah dikenal sistem kerajaan hingga negara bangsa. Birokrasi berhubungan dengan praktek pemerintahan di kantor dan bukan di tempat lain, dengan pengelolaan secara tertulis, terencana, terdokumentasi, rapih dan dilakukan oleh orang-orang yang sudah dididik secara khusus untuk melakukan tugasnya. Tujuan akhir dari sistem birokrasi pemerintahan adalah menciptakan pemerintahan yang baik dan bersih (*good and clean governance*) (Samin, 2011).

Secara historis, perkembangan praktik birokrasi Indonesia dikategorikan kedalam tiga periodisasi sejarah, yaitu: (1). periodisasi

birokrasi pada masa feodal, (2). periodisasi birokrasi pada masa kolonial, dan (3). periodisasi birokrasi pada masa kemerdekaan sampai masa sekarang (Hariandja, 2003; Dwiyanto, 2002). Periodisasi birokrasi yang ketiga ini terbagi kedalam rezim Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi.

Pada pembahasan latar belakang Prilaku Birokrasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Provinsi Papua Barat ini, dibahas secara singkat periodisasi birokrasi kekuasaan kerajaan kesultanan, birokrasi kolonial dan periodisasi pada masa kemerdekaan di Irian Barat/ Papua.

Sebelum wilayah Irian Barat bagian barat dikuasai Kerajaan Tidore, maka pada Tahun 1823 wilayah ini, *dianggap* sebagai bagian dari tanah penjajahan pemerintah kolonial Belanda di nusantara, namun pemerintah kolonial Belanda tidak secara langsung berkuasa memerintah bahkan memperhatikan pembangunan kesejahteraan masyarakat pribumi ketika berkuasa.

Pada bulan Juli 1828 Kesultanan Tidore dan Bacan menanamkan pengaruhnya di Irian Barat, sebagaimana tertulis dalam buku "Penduduk Irian Barat" (Prof. Dr. H. W. Bachtiar dan Prof. Dr. Koentjaraningrat), dijelaskan bahwa pertemuan pertama antara orang-orang pribumi Irian Barat dengan orang-orang dari luar daerah terjadi ketika Sultan Tidore berusaha memperluas wilayah jajahannya ke daerah Raja Ampat Kabupaten Sorong (saat ini Kabupaten Raja Ampat) serta daerah Fakfak

dan sepanjang pesisir pantai Teluk Bintuni wilayah Kabupaten Manokwari (saat ini menjadi kabupaten).

Kerajaan-kerajaan kecil dibentuk oleh Sultan Tidore ketika itu, dan sebagai rajanya diangkat beberapa tokoh masyarakat. Kerajaan-kerajaan tersebut adalah (1). Kerajaan Kaimana dan kerajaan Ati-Ati, terletak di Fakfak Timur. (2) Kerajaan Fatagar di Fakfak Barat. (3). Kerajaan Rumbati dan Sakar di Kokas Barat Fakfak. (4). Kerajaan Arguni di Kokas Fakfak. (5). Kerajaan Bintuni di wilayah Manokwari. (6). Kerajaan Salawati di Salawati Sorong (7). Kerajaan Kasim di Sele Sorong. Ketujuh Pemerintahan Kerajaan tersebut tidak banyak berpengaruh terhadap peningkatan dan kesejahteraan masyarakat setempat, kecuali sebagai penyebaran kekuasaan Kerajaan Tidore semata, dan mencari rempah-rempah dan hasil hutan lainnya. Hubungan kekuasaan pemerintahan antara Kerajaan Tidore dengan kerajaan-kerajaan kekuasaannya, ditandai dengan kewajiban membayar pajak setiap tahunnya kepada kerajaan Tidore, melalui raja-raja atau korano-korano yang diangkat. Pada masa ini tidak terjadi sentuhan pelayanan terhadap kesejahteraan warga masyarakat.

Penguasaan daerah Irian Barat secara teritorial oleh Pemerintah Kerajaan Belanda sebagai wilayah jajahan sekitar Tahun 1898 ditandai dengan “Proklamasi Fort du Bus” tanggal 24 Agustus 1898 bertempat di Teluk Triton Fakfak. Upacara tersebut ditandai pula dengan peresmian sebuah benteng bernama “Fort du Bus” di kampung/desa Lobo Kaimana wilayah Fakfak pada masa itu (sekarang kabupaten Kaimana).

Isi proklamasi yang dikutip dalam buku berjudul “Pertumbuhan Pemerintahan Propinsi Irian Barat dan kemungkinan-kemungkinan perkembangan otonominya di hari Kemudian” karangan The Liang Gie, sebagai berikut : “Atas nama dan untuk Sri Baginda Raja Nederland Bagian Nieuw Guinea dengan daerah-daerah di pedalaman yang dimulai pada garis 1400 sebelah timur Greenwich di pantai selatan terus ke arah barat dan utara sampai di semenanjung Geede Hoop di pantai utara, kecuali Mansarai, Karandefon, Ambarpura, Ambarpon, dinyatakan sebagai milik Belanda”

Daerah-daerah pengecualian dalam proklamasi “Fort du Bus” adalah merupakan daerah kekuasaan Sultan Tidore. Oleh karena pengaruh kekuasaan Pemerintah Belanda lebih kuat dari Kesultanan Tidore atas Wilayah Irian Barat, maka terpaksa Sultan Tidore menerima kehendak dari Pemerintah Belanda untuk mengadakan suatu perjanjian penyerahan wilayah kekuasaan Sultan Tidore atas wilayah Irian Barat kepada Pemerintah Kolonial Belanda melalui “Korte Verklaring” tanggal 3 Juni 1909. Dalam kontrak atau perjanjian ini, secara singkat Sultan Tidore mengakui, bahwa wilayahnya merupakan bagian dari Nederlandsch Indie dan berada di bawah kekuasaan Belanda dan berjanji bahwa tidak akan melakukan hubungan ketatanegaraan dengan negara-negara asing lainnya, dan akan mentaati semua peraturan dan perintah Kerajaan Belanda.

Periodisasi birokrasi pada masa kolonial, pelayanan publiknya tidak terlepas dari sistem administrasi pemerintahan yang berlangsung pada masa itu. Hadirnya kolonialisme Belanda maupun pendudukan Jepang ketika itu tidak banyak mengubah sistem birokrasi dan administrasi pemerintahan yang berlaku di Indonesia, apalagi mendidik dan membangun pola tatanan hidup masyarakat, termasuk penduduk pribumi di Papua secara umum, dan khususnya di wilayah-wilayah yang menjadi pemerintahan di Papua Barat saat ini.

Sebagaimana di wilayah Indonesia tengah dan barat, sistem birokrasi pemerintahan kolonial yang dikembangkan sepenuhnya adalah bertujuan untuk mendukung berkembangnya pola paternalistik yang menjiwai sistem birokrasi era kerajaan, sedangkan secara khusus di Papua tujuannya untuk mengembangkan kekuasaan atas pengelolaan potensi-potensi kekayaan alam dan pengembangan perkebunan untuk kepentingan perdagangan kerajaan Belanda. Selama pemerintah kolonial berkuasa di Indonesia menerapkan dualisme sistem birokrasi pemerintahan, yaitu sistem administrasi kolonial (*binnenlandsche bestuur*) yang mengenalkan sistem birokrasi dan administrasi modern, disisi lain pemerintah kolonial membiarkan/ mempertahankan sistem administrasi tradisional tumbuh dalam masyarakat. Susunan hirarkhi birokrasi pemerintahan kolonial puncak tertinggi adalah Raja Belanda. Setiap kebijakan pembaharuan birokrasi yang dilakukan oleh pemerintah kolonial merupakan bentuk upaya mengontrol dan mengurangi peran birokrasi

tradisional, secara tidak langsung bertujuan menguntungkan pemerintah kolonial.

Pemerintah Kolonial Belanda mendirikan Pos Pemerintahan yang pertama berkedudukan di Manokwari pada tanggal 8 November 1898. Secara potis, tujuan pembentukan pos pemerintahan ini adalah untuk memantapkan kekuasaan pemerintahannya atas wilayah Irian Barat. Dengan demikian awal sejarah pemerintahan Kolonial Belanda di Wilayah Irian Barat di mulai dari Manokwari. Pilihan Manokwari sebagai satu-satunya Pos Pemerintahan yang pertama pada waktu itu, disebabkan karena dari segi letak geografis, kedudukannya sangat strategis, disamping sebelumnya pada Tahun 1855 oleh pihak Zendeling Werkleden sebuah organisasi keagamaan kristen telah membawa pekabaran Injil Kristus ke wilayah Irian Barat sejak tanggal 5 Februari 1855, dua utusan tukang sekaligus menjadi hamba Allah, yaitu *Carl William Ottow* dan *Johan Gotlop Geistler* yang pertama kali menginjakkan kakinya di Pulau Mansinam, kurang lebih 1 mill dari kota Manokwari, sehingga hubungan dengan penduduk setempat sudah lebih mudah.

Misi pekabaran Injil ini menandakan dimulainya pembangunan masyarakat dari Tahun 1855 tersebut. Pembangunan dimulai dari aspek keagamaan yakni membangun dasar yang kokoh menguatkan iman/keyakinan melalui pemberitaan Injil/kabar keselamatan kepada masyarakat atau penduduk Pulau Mansinam dan Kwawi Manokwari pada saat itu. Dilakukan pembinaan melalui pelayanan kemanusiaan kepada masyarakat,

dan pembangunan melalui pendidikan anak-anak warga masyarakat penduduk pulau Mansinam Manokwari yang dibuka sejak Tahun 1857 sebagai sebuah pola pembangunan peradaban orang asli Papua agar lebih mudah mengenal dan memahami Injil (kabar baik tentang keselamatan).

Pos Pemerintahan Kolonial Belanda tersebut, kemudian ditingkatkan menjadi wilayah kerja Asisten Residen di bawah Keresidenan Maluku yang berkedudukan di Ambon. Wilayah kerja Assisten Residen ini pada Tahun 1922 dibagi menjadi dua, masing-masing di Manokwari yang merupakan wilayah kerja Assisten Residen Nieuw Guinea. Pada Tahun 1938 sampai menjelang perang dunia ke II wilayah Pemerintahan Irian Barat dirubah menjadi 2 Afdeling, yaitu Afdeling Noord Nieuw Guinea yang membawahi beberapa Onderafdeling yaitu Manokwari, Sorong, Serui, dan Hollandia, dengan ibu kotanya Manokwari, dan Afdeling West Nieuw Guinea yang membawahi Onderafdeling Fakfak, Inawatan, Mimika, dan wilayah yang terbentang dari Fakfak sampai Merauke. Kedua afdeling tersebut berada di bawah Keresidenan Amboina dalam wilayah Propinsi Groote Cost (Timur Barat). Setelah penyerahan kedaulatan berdasarkan hasil Konferensi Meja Bundar pada tahun 1949, maka pembagian Administrasi Pemerintahan ditetapkan sebagai berikut: Afdeling Noord Nieuw Guinea dengan ibu kota Hollandia dan Afdeling West Nieuw Guinea dengan ibu kota Sorong.

Berdasarkan Gouvernend Staatblad Nomor 24 Tahun 1952, ibu kota Afdeling yang selama ini berkedudukan di Manokwari dipindahkan ke Sorong, dan Manokwari hanya merupakan Onderafdeling. Setelah empat

tahun kemudian berdasarkan Gouverment Sttablad Nomor 16 tahun 1957, maka Manokwari ditetapkan kembali menjadi afdeling yang membawahi Onder Afdeling: Sorong, Makbon, Raja Ampat, Manokwari, Ransiki, Wandamen dan Ayamaru, dengan ibu kotanya Manokwari (*50 tahun kemudian beberapa diantara wilayah tersebut telah menjadi kabupaten*).

Setelah Pemerintah Republik Indonesia mengambilalih kekuasaan atas wilayah Irian Barat dari kekuasaan pemerintah kolonial Belanda pada tanggal 1 Mei 1963, dibentuk satu pemerintahan provinsi dengan sembilan daerah otonom kabupaten DATI II berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 1969, maka pembagian kewenangan dan urusan pemerintahannya disesuaikan dengan pembagian administrasi pemerintahan yang berlaku di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia lainnya. Namun pada tahap-tahap awal masih disesuaikan dengan perkembangan pemerintahan yang berlaku sebelumnya, sehingga afdeling Manokwari disesuaikan dengan keresidenan yang membawahi wilayah-wilayah KPS/Distrik. Sistem pemerintahan yang berlaku sejak Tahun 1969 adalah sistem sentralisasi, semua kewenangan dan keputusan ditentukan secara terpusat, daerah wajib menjalankan aturan-aturan dan keputusan yang ditetapkan pusat.

Walaupun dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan kolonial Belanda kebanyakan bersifat tertutup bagi masyarakat non Belanda, namun sejumlah nilai positif yang nampak dalam penyelenggaraan pemerintahan kolonial Belanda yang diwariskan dari generasi ke generasi

yang menjadi pegawai bawahan sampai dengan masa awal kekuasaan Pemerintahan NKRI hingga Tahun 1980-an di Pemerintah Kabupaten Manokwari kala itu, antara lain: nilai-nilai kedisiplinan, kejujuran, tanggungjawan dan kepatuhan bekerja maupun kepatuhan menerima sanksi hukum ketika divonis melanggar aturan.

Secara umum birokrasi di Indonesia mengalami sejarah yang cukup panjang dan beragam. Birokrasi terbentuk sejak masa kerajaan tradisional, kemudian dilanjutkan oleh kekuasaan kolonial Belanda pada abad ke 17 sampai dengan pendudukan Jepang, dan berlangsung selama masa revolusi kemerdekaan pada masa Pemerintahan Soekarno (Orde Lama), Pemerintahan Soeharto (Orde Baru) berlanjut hingga pada masa pemerintahan reformasi sekarang.

Dalam perjalanan sejarah, birokrasi di Indonesia menganut sistem sentralisasi di mana pemerintah pusat memiliki kewenangan penuh dalam mengatur dan mengurus rumah tangga negara dan pemerintahan. Pada masa Orde Lama, birokrasi Indonesia menganut demokrasi terpimpin. Peran Presiden sangat dominan dalam mengatur segala kebijakan dari tingkat pusat sampai ke daerah. Kekuatan politik lebih banyak berperan, dan kekuatan politik itu berada di tangan Presiden, dengan dukungan kekuatan partai politik yaitu PNI dan PKI sebagai partai terbesar kedua serta didukung kekuatan militer (TNI). Jadi, untuk memperkuat posisi kekuasaan Presiden, ia memelihara partai yang dominan sebagai kekuatan pendukung, untuk mengontrol rakyat yang kritis dan dianggap

membahayakan, dibentuk serikat-serikat kerja atau organisasi yang berbasiskan profesi, atau perkumpulan lainnya yang bertujuan sebagai penampung aspirasi.

Sistem parlementer telah memunculkan persaingan dan sistem kerja yang tidak sehat didalam birokrasi. Birokrasi menjadi tidak profesional dalam menjalankan tugas-tugas dan tidak pernah melaksanakan kebijakan atau program-program pembangunan untuk pelayanan publik karena sering terjadi pergantian pejabat dari partai politik yang memenangkan pemilu. Setiap pejabat atau menteri baru selalu menerapkan kebijakan yang berbeda dari pendahulunya yang berasal dari partai politik yang berbeda. Pengangkatan dan penempatan pegawai tidak berdasarkan *merit system* tetapi lebih pada pertimbangan loyalitas politik terhadap partainya. Sebagai dampak lanjutnya, birokrasipun cenderung terbelah menjadi fraksi-fraksi.

Birokrasi pada masa Orde Baru (1965-1998) lebih bersifat tertutup dan otoriter. Pada masa ini masih bersifat sentralisasi dimana semua keputusan sangat tergantung pada pemerintah pusat. Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi dalam menjalankan pemerintahan. Karena sistem pemerintahan ini bersifat sentralisasi, semua pusat kekuasaan berada pada pusat pemerintahan negara, dalam satu komando.

Dengan adanya satu komando atau satu perintah, maka masing-masing daerah diarahkan melakukan penyeragaman dalam menjalankan perintah. Dengan sistem penyeragaman satu komando, birokrasi mengalami keterlambatan dalam memberikan pelayanan kepada

masyarakat. Terjadi keterlambatan dalam penyelesaian tugas, disebabkan oleh birokrasi yang berbelit-belit. Pelaksanaan tugas harus sesuai dengan prosedur yang ditetapkan, sehingga mengakibatkan kinerja aparatur pemerintah rendah, tidak inovatif dan tidak kreatif.

Pada sistem sentralisasi, daerah tidak memiliki kemampuan daya saing yang tinggi didalam kerja sama. Di dalam suatu masyarakat yang otoriter dan statis, daya saing tidak memiliki tempat. Akibatnya, perkembangan masyarakat menjadi sangat lamban. Masyarakat bergerak dengan komando yang melahirkan sikap masa bodoh. Birokrasi pada masa Orde Baru bisa disebut sebagai *bureaucratic authoritarian* atau sebagai *birokrasi patrimonial*. Cirinya adalah para pejabat disaring atas dasar kriteria pribadi, jabatan dipandang sebagai sumber kekayaan dan keuntungan, para pejabat mengontrol baik fungsi politik maupun fungsi administrasi dan setiap tindakan diarahkan oleh hubungan pribadi dan politik.

Sistem birokrasi yang berlaku di Indonesia pada masa Orde Baru tidak dapat dilepaskan dari sejarah masa lalu dalam pemerintahan kerajaan, pemerintahan kolonial dan pemerintahan Orde Lama. Masing-masing sistem tersebut membawa corak birokrasinya sendiri. Dalam zaman kerajaan dimana feodalisme menjadi landasan birokrasi, maka dituntut kesetiaan dan kepatuhan sepenuhnya terhadap raja dan para punggawa kerajaan, sebagai kelompok elit pemerintahan. Kepatuhan diwujudkan dengan melaksanakan segala peraturan dan perintah kerajaan dan tidak

untuk mempertimbangkan untung rugi dan dampaknya. Sikap atau perilaku yang demikian dibarengi dengan timbulnya perasaan dan kepercayaan rakyat bahwa pihak kerajaan akan melindungi para warga dari segala macam gangguan atau ancaman. Timbullah hubungan ketergantungan, antara pelindung dan yang dilindungi. Hubungan demikian oleh *James Scott* dikategorikan sebagai *patron client relationship* (Scott, 1972:91). Dalam birokrasi timbul hubungan “bapak-anak buah” secara khusus sebagaimana yang berlaku di Indonesia setelah kemerdekaan.

Dalam perkembangan selanjutnya pada masa Orde Baru masih terdapat sifat patrimonialisme yang didasarkan pada budaya Jawa. Menurut model tersebut, terdapat kontinuitas nilai-nilai politik dan birokrasi yang berlangsung pada masa Kerajaan Mataram II. Birokrasi Orde Baru memperlihatkan ciri-ciri modern tetapi dipengaruhi nilai-nilai lama yang merupakan tradisi dan budaya politik berkarakteristik patrimonial. Jabatan dan keseluruhan hirarki birokrasi didasarkan atas hubungan personal atau hubungan bapak-anak buah.

Salah satu ciri birokrasi pada Orde Baru adalah campur tangan pemerintah sangat kuat dalam kehidupan masyarakat dan pembangunan. Segalanya diatur secara sentralistik dengan menyeragamkan aturan main (*rule of game*) pada setiap daerah, walaupun sesungguhnya setiap daerah itu memiliki karakteristik yang khas satu sama lain. Penyeragaman inilah yang mengakibatkan mandegnya kreativitas para birokrat karir sehingga para birokrat lebih mementingkan loyalitas kepada atasannya dari pada

prestasinya. Akibat lainnya adalah birokrasi menjadi “kendaraan” politik Orde Baru dengan berbagai kekuatan yang menyertai seperti militer, dan state-corporatism yang hegemonic.

Selain hal tersebut, menurut Masoud (1997:81), bahwa dalam praktek birokrasi Orde Baru tidak lain dari kombinasi *bureaucratic polity*, *bureaucratic authoritarianism*, *state corporatism* dan *technocratic state*. Dalam konsep *bureaucratic polity*, Riggs (1994:62) menjelaskan bahwa birokrasi menjadi arena utama permainan politik yang dipertaruhkan dalam permainan itu seringkali adalah kepentingan pribadi, bukan kepentingan publik, sehingga birokrasi dianggap tidak tanggap terhadap kepentingan publik. Sedangkan menurut Santoso (1993:2-3) bahwa birokrasi Orde Baru dianggap tidak peka dan tidak responsif terhadap tuntutan masyarakat. Birokrasi Orde Baru juga kurang bertanggung jawab dalam pelaksanaan tugas-tugasnya dan memberikan pelayanan yang bermutu rendah serta prosedur yang berbelu, sehingga banyak orang mencari jalan pintas melalui kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN). Selain itu juga peran birokrasi pada masa Orde Baru di bidang politik sangat menonjol. Di lain pihak, partai politik dan parlemen lemah. Sistem pemerintahan yang sentralistis didukung birokrasi yang menganut prinsip monoloyalitas membuat birokrasi Orde Baru tidak lebih dari aparatur negara sebagai instrument negara yang mendukung otoritarianisme.

Setelah Orde Baru, Indonesia melakukan reformasi dengan melakukan perubahan besar pada tatanan kehidupan bermasyarakat,

berbangsa dan bernegara baik dalam kehidupan politik, sosial, ekonomi maupun kultural. Reformasi ditandai dengan terbitnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Otonomi Daerah), dimana kebijakan otonomi daerah itu secara efektif dilaksanakan pada tanggal 1 Januari 2001, kemudian direvisi menjadi Undang-undang 32 Tahun 2004, karena dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah.

Secara konseptual, prinsip dasar otonomi daerah adalah kewenangan (*delegation of authority*), pembagian (*sharing*), kekuasaan (*discretion*), keanekaragaman (*uniformity in unity*), kemandirian lokal, dan pengembangan (*capacity building*). Namun, dalam pelaksanaannya, birokrasi ini masih belum berjalan sesuai dengan harapan. Kegagalannya terutama ditunjukkan dengan lemahnya kemampuan sumber daya aparatur birokrasi, terutama dalam hal perilaku birokrat itu sendiri.

Fungsi birokrasi dapat mengalami penyimpangan tujuan (*displacement of goal*). Penyimpangan tujuan ini, oleh Victor A. Thompson dalam Hicks (1987:233) disebut *bureaupathology* atau patologi (penyakit) birokrasi. Patologi birokrasi adalah himpunan dari perilaku-perilaku yang kadang-kadang disibukkan oleh para birokrat. Fitur dari patologi birokrasi, menurut Victor A. Thompson, seperti sikap menyisih berlebihan, pemaksaan ketaatan pada aturan atau rutinitas-rutinitas dan prosedur-prosedur, perlawanan terhadap perubahan, dan desakan picik atas hak-hak dari otoritas dan status. Penyakit birokrasi dimaksud ini kadang timbul

dalam perilaku birokrasi di kantor-kantor pemerintah di wilayah Provinsi Papua Barat.

Penyakit birokrasi timbul karena birokrasi yang bersifat kaku atau mengalami rigiditas. Akibatnya seringkali timbul ketakutan dalam menjalankan tugas, lamban dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan ketergantungan pada pimpinan. Bagi bawahan yang penting adalah patuh kepada prosedur dalam tugas, walaupun peraturan itu bersifat kaku dan tidak bersifat fleksibel. Mereka juga kurang dapat menyesuaikan diri dengan perubahan organisasi. Peraturan diterapkan pun hanya bersifat simbolik, tidak dilanggar saja.

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Merton (1952:361-371), peraturan dapat menimbulkan penyimpangan karena tidak dilakukan penyesuaian dengan lingkungan. Model organisasi ini dikatakan organisasi tertutup. Padahal yang diharapkan dengan adanya otonomi daerah, organisasi harus bersifat terbuka dan dinamis dengan lingkungannya, organisasi itu bersifat adaptif.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Burhanuddin (2000), menunjukkan bahwa sifat perilaku birokrat yang ada di Kabupaten Manokwari khususnya, masih bersifat aristokrat. Instansi pemerintah yang memelihara nilai-nilai tradisional cenderung larut dan menyatu dengan kepemimpinan formal. Di sisi lain, sering kepemimpinan formal didukung oleh nilai-nilai tradisional. Salah satu kelemahan yang potensial dan terpelihara sampai sekarang dari kondisi ini adalah sulitnya bawahan

mengoreksi kekeliruan atasan. Di samping itu, sulit bagi bawahan untuk mengembangkan daya kreasi dan inovasinya, yang menjadi pertimbangan utama adalah mengamankan posisi dan jabatan. Sebagaimana yang juga dikemukakan oleh Yuniningsih (2019), di banyak tempat di Indonesia, akibat yang ditimbulkan oleh kondisi yang demikian adalah kuatnya respek birokrat lokal kepada para pejabat yang mengangkatnya.

Kepatuhan bawahan terhadap pejabat pemerintah atau pejabat politik yang berkuasa membuat mereka tidak berani memberontak melainkan patuh menerima perintah atasan. Sehingga kadang mereka lebih melayani atasannya dibandingkan dengan pelayanannya bagi masyarakat. Kepatuhan terhadap atasan diatur dalam Undang-undang Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Sikap hormat, patuh terhadap aturan yang dibuat oleh atasan dapat menimbulkan penyimpangan dalam mencapai tujuan organisasi. Sebagaimana yang dikemukakan Gouldner dalam Buroway (1982:831-851), konflik dalam suatu organisasi terjadi antara birokrasi elit dengan birokrasi profesional. Kondisi ini disebabkan karena dua hal yang saling bertentangan, yaitu hukum sebagai peraturan yang harus dipatuhi dan hukum hanya sebagai simbol. Menurut Riggs, Indonesia sebagai Negara yang berkembang memiliki banyak formalitas atau aturan, tetapi banyak pula aturan itu yang tidak dipatuhi sebagai aturan yang mengatur penyelenggaraan atau hukum dianggap sebagai simbol (Mu'adi, 2014:53-64). Jika kondisi semacam ini terus dipelihara tanpa adanya inovasi

perubahan dan pemberdayaan yang berarti, maka dapat menimbulkan feodalisme serta orientasi yang kuat terhadap kekuasaan dalam menjabat sehingga dapat menimbulkan penyelewengan dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Berbagai teori, kajian dan proyek-proyek percontohan dilakukan untuk memastikan dihasilkannya praktek birokrasi pemerintahan terbaik guna mewujudkan pelayanan publik yang efektif dan efisien. Hingga saat ini, tidak ada satupun praktek birokrasi yang dapat dijadikan model atau formula paling ampuh di seluruh dunia, termasuk di Indonesia. Praktek birokrasi sangat berhubungan erat dengan karakteristik sosial, situasi politik dan arah kebijakan nasional suatu negara.

Di Indonesia, sudah banyak peraturan perundangan yang dihasilkan untuk memastikan praktek birokrasi yang baik. Sejak kemerdekaan, masa pemerintahan era orde lama, orde baru hingga orde reformasi, tampaknya persoalan reformasi birokrasi menarik perhatian yang besar namun dengan hasil yang sedikit. Sistem birokrasi di Indonesia masih lebih bersifat patrimonialisme, yang dicirikan oleh sistem perekrutan yang dilakukan secara subjektif, jabatan dijadikan ladang usaha, pejabat melakukan pengawasan melalui fungsi politik dan fungsi administratif, serta setiap tindakan yang dilakukan sarat dengan kepentingan individu maupun golongan (Romli, 2008).

Praktek birokrasi yang belum beranjak maju dari sejak kemerdekaan Tahun 1945 hingga saat ini menimbulkan berbagai pertanyaan menyangkut

apakah praktek pemerintahan di Indonesia bisa setara dengan negara-negara lain yang sudah lebih maju. Bukankah reformasi birokrasi yang didengungkan selama ini dalam rangka merubah bentuk dan perilaku suatu tatanan karena tatanan yang digunakan selama ini sesungguhnya memiliki sejumlah kelemahan, seperti tidak relevan lagi dengan zamannya, tidak efisien, tidak demokratis, lamban dan lain sebagainya (Samin, 2011).

Kesadaran akan kelemahan dari bentuk birokrasi di Indonesia, terutama setelah orde baru dengan birokrasi sentralistik, kemudian melahirkan sistem pemerintahan desentralisasi berikut birokrasinya. Latar belakang desentralisasi di Indonesia berbeda dengan di negara lain. Desentralisasi di Perancis, misalnya, didasari oleh kemenangan partai sosialis dalam pemilihan perdana menteri dan disahkan sebagai undang-undang Tahun 1982. Sepuluh tahun kemudian baru dapat diterapkan dengan efektif. Ada kegairahan baru dari daerah untuk mengejar kesetaraan dan kualitas layanan publik. Tetapi struktur masyarakat Perancis yang terbangun sejak awal dari sistem monarki menjadi hambatan utama sehingga sejak Tahun 1994 memasuki masa transisi seperti akan kembali ke masa sentralisasi birokrasi (De Montricher, 1995).

Berbeda dengan Perancis, Indonesia adalah negara demokratis dengan keragaman yang tinggi apabila ditinjau dari berbagai aspek. Selain karena jauhnya rentang kendali, ketimpangan pembangunan dan berbagai persoalan sosial bahkan politik di Indonesia mengharuskan perlunya dilakukan desentralisasi pembangunan.

Seperti sudah disebutkan di atas, bahwa sistem patrimonial di Indonesia menjadi tantangan terberat yang sulit dihilangkan. Desentralisasi ditetapkan sejak digulirkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, tetapi kemudian sedikit melemah setelah dikeluarkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Situasi sistem birokrasi di Indonesia ini berkebalikan dengan kebanyakan negara Eropa. Inteligensi pemimpin sangat berhubungan langsung dengan kinerja birokrasi, sehingga pengalaman dan kecerdasan (meritokrasi) menjadi kriteria penting dalam sistem birokrasi di Amerika (Vessey, Barrett, & Mumford, 2011). Hasil studi lain yang menarik dari Austria membuktikan bahwa pemimpin yang menempatkan diri sebagai pelayan lebih mampu menciptakan birokrasi yang efisien dan bersih, dibanding pemimpin yang karismatik bahkan cenderung otoriter (Jones & Kriflik, 2006).

Sejak awal, desentralisasi di Indonesia diharapkan memberi kewenangan yang besar kepada daerah untuk menerjemahkan aturan perundangan ke dalam bentuk yang lebih operasional dan spesifik lokal sehingga mempercepat kemajuan daerah, tetapi kemudian pendulum kekuasaan kembali ke arah sentralisasi karena alasan administratif manajerial maupun politik (Rahmatunnisa, 2015). Perubahan tersebut bukan tanpa alasan. Gagasan desentralisasi yang baik pada mulanya ternyata mengarah pada lahirnya rezim oligarki, primordialisme bahkan

mengarah pada politik klienisme (Jati, 2012). Otonomi daerah terkesan menimbulkan kerajaan-kerajaan kecil untuk berkuasa. Setiap orang berlomba untuk menjadi pucuk pimpinan dalam birokrasi secara berjenjang.

Namun sesungguhnya otonomi daerah itu merupakan suatu sistem dalam pemerintahan yang membawa kebaikan untuk mewujudkan daerah yang mandiri dan yang tidak selamanya bergantung pada pemerintahan pusat. Di dalam otonomi daerah, segala sumber daya (manusia, uang, peralatan, dan sumber daya alam) diberdayakan sesuai dengan potensi yang dimiliki sehingga tercipta kesejahteraan masyarakat. Beralihnya sistem pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi diharapkan dapat mendorong peningkatan kinerja birokrat sebagai pelayanan masyarakat, sehingga birokrat semakin profesional dalam menjalankan tugasnya dengan prakarsa atau inisiatif yang baik dan kreativitas serta inovasi yang terus berkembang.

Penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan masyarakat pada periode kepemimpinan Orde Baru selama kurang lebih 30-an tahun, berdasarkan evaluasi dan penilaian publik luar maupun dalam negeri ternyata sudah tidak menjalankankan visi dan misi pelayanan publik yang murni tetapi mengarah kepada perilaku mempertahankan kekuasaan dan kepentingan golongan tertentu, sehingga mendorong tuntutan masyarakat agar segera dilakukan perubahan atau reformasi besar-besaran pada berbagai aspek agar pelayanan publik dalam berbagai sisi benar-benar sesuai kondisi masyarakat setempat.

Secara konseptual, pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dilandasi oleh tiga tujuan utama yang meliputi tujuan politik, tujuan administratif dan tujuan ekonomi. Hal yang ingin diwujudkan melalui tujuan politik dalam pelaksanaan otonomi daerah diantaranya adalah upaya untuk mewujudkan demokratisasi politik melalui partai politik dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Perwujudan tujuan administratif yang ingin dicapai melalui pelaksanaan otonomi daerah adalah adanya pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah, termasuk sumber keuangan serta pembaharuan manajemen birokrasi pemerintahan di daerah. Sedangkan tujuan ekonomi yang ingin dicapai dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah terwujudnya peningkatan Indeks pembangunan manusia sebagai indikator peningkatan kesejahteraan masyarakat Indonesia.

Dalam konsep otonomi daerah, pemerintah dan masyarakat di suatu daerah memiliki peranan terpenting dalam peningkatan kualitas pembangunan di daerahnya masing-masing. Hal ini terutama disebabkan karena dalam otonomi daerah terjadi peralihan kewenangan yang pada awalnya diselenggarakan oleh pemerintah pusat, kini menjadi urusan pemerintahan daerah masing-masing.

Dalam rangka mewujudkan tujuan pelaksanaan otonomi daerah, terdapat beberapa faktor penting yang perlu diperhatikan, antara lain : faktor manusia yang meliputi kepala daerah beserta jajaran dan pegawai dalam birokrasi pemerintahan, seluruh anggota lembaga legislatif dan partisipasi

masyarakatnya. Faktor keuangan daerah, baik itu dana perimbangan dan pendapatan asli daerah, yang akan mendukung pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan daerah. Faktor manajemen organisasi atau birokrasi yang ditata secara efektif dan efisien sesuai dengan kebutuhan pelayanan dan pengembangan daerah.

Dengan berubahnya sentralisasi menjadi desentralisasi kewenangan diharapkan terjadinya peningkatan kinerja bagi perilaku birokrat sebagai publik service semakin professional dalam menjalankan tugasnya, memiliki inisiatif dan inovatif.

B. Rumusan Masalah

Pentingnya perilaku birokrasi dalam organisasi sebagai penentu aktivitas pelayanan untuk mencapai tujuan organisasi, maka segala tindakan yang berorientasi pada pencapaian tujuan harus sesuai dengan perilaku birokrasi. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia menurut penelitian Dwiyanto (2006:257) memberikan indikasi bahwa pada umumnya para pejabat birokrasi belum mampu menempatkan para pengguna jasa birokrasi sebagai pelanggan yang memiliki kemampuan untuk memperbaiki nasib diri dan birokrasinya. Pengguna jasa masih diperlakukan sebagai klien yang nasibnya ditentukan oleh tindakannya, akibatnya diskriminasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik masih mudah dijumpai dalam birokrasi pelayanan.

Dalam pandangan Thoha (2009) dijelaskan bahwa birokrasi di Indonesia ada kecenderungan berkembang ke arah “parkinsonian” dimana terjadi proses pertumbuhan jumlah personel dan pemekaran struktur birokrasi secara tak terkendali. Pemekaran yang terjadi bukan karena adanya tuntutan fungsi, tetapi semata-mata adalah untuk memenuhi tuntutan struktur. Kecenderungan lain terjadinya pertumbuhan kekuasaan birokrasi atas masyarakat, sehingga kehidupan masyarakat menjadi dikendalikan oleh birokrasi. Akibatnya birokrasi Indonesia semakin membesar dan cenderung tidak efektif dan tidak efisien. Kondisi seperti ini menyebabkan sangat sulit diharapkan birokrasi siap dan mampu melaksanakan kewenangan barunya secara optimal. Gejala demikian ini menunjukkan bahwa birokrasi dan birokratisasi tidak pernah tampil dalam bentuk idealnya.

Birokrasi dapat dipahami sebagai organisasi besar yang terdiri dari banyak orang dengan tanggungjawab mengemban misi mewujudkan tujuan organisasi, pemerintah atau negara (Samin, 2011). Atas dasar tersebut, maka keberhasilan pembangunan sangat ditentukan oleh praktek birokrasi yang baik dan bersih.

Sistem birokrasi melibatkan banyak orang dengan kemauan dan keinginan yang beragam, sehingga diperlukan komitmen bersama atau kepatuhan kolektif yang membentuk loyalitas terhadap tugas dan fungsi pokok kerja pemerintahan. Birokrasi yang baik ditunjukkan oleh kinerja yang

efisien dan efektif dalam mencapai tujuan pelayanan pemerintahan atau negara.

Kinerja birokrasi diukur dari perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan evaluasi. Maskun (2008) dalam studinya mengamati pengaruh dari kapasitas birokrat pembuat anggaran, etika, pengaruh budaya birokrasi, dan tekanan sosial terhadap Kesenjangan Anggaran (*budgetary slack*). Studi ini merupakan kelanjutan dari sejumlah penelitian terdahulu yang mengungkapkan kegelisahan tentang tindakan etis dalam perencanaan anggaran, yaitu praktek birokrasi oleh bawahan yang melegalkan kebiasaan melebih-lebihkan anggaran program (*mark up*).

Ahmad (2008) lebih tegas menganggap pelayanan pemerintahan yang buruk sebagai patologi birokrasi yang menghambat pembangunan di Indonesia selama ini. Sejak reformasi digelar hingga otonomi daerah dilaksanakan, praktek pemerintahan yang baik dan bersih (*good and clean governance*) belum juga terwujud secara merata di seluruh Indonesia, termasuk di Papua Barat.

Khusus di Papua Barat, praktek politik identitas dalam pilkada berpengaruh besar terhadap kinerja birokrasi sebagaimana penelitian Snanfi et. al. (2018) yang menjadikan Kota Sorong sebagai kasus. Politik identitas di Papua memunculkan semangat primordialisme yang membelah tidak hanya sesama sub-suku pada etnis Papua, tetapi juga menciptakan segregasi yang dalam dengan etnis non-Papua. Kepentingan pemilihan kepala daerah dalam pesta demokrasi sesaat kemudian mengorbankan

kepentingan persatuan dan semangat pembangunan dalam jangka panjang. Fanggidae et. al. (2016) bahkan secara tegas menunjuku kegagalan pembangunan di masa otonomi khusus yang berlangsung di Papua Barat sepenuhnya merupakan kesalahan sistem birokrasi. Hal ini jelas terlihat ketika adanya pertentangan di kalangan birokrat baik di tingkat daerah maupun pusat, dimana pemerintah daerah kadang melegitimasi kekuatan undang-undang otonomi khusus di satu sisi sedangkan pemerintah pusat berpegang pada aturan birokrasi sesuai sistem pemerintahan di negara kita pada sisi lainnya, sehingga setidaknya turut mempengaruhi perilaku birokrat di Papua Barat. Benarkah sistem birokrasi di Indonesia, bahkan khususnya di Papua Barat, sudah tidak dapat diperbaiki? Seperti apa seharusnya aparatur negara sebagai alat birokrasi berperilaku?

Berdasarkan masalah-salah empiris yang dikemukakan pada latar belakang dan dirumuskan masalahnya sebagaimana dikemukakan di atas, muncul pertanyaan utama dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana perilaku birokrat menjalankan tugas dan fungsinya dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Provinsi Papua Barat?
2. Faktor-faktor apakah yang menjadi penentu praktek birokrasi pemerintahan di Papua Barat?
3. Bagaimana model perilaku birokrasi yang dipilih untuk dilakukan oleh pejabat dan ASN dalam menjalankan tugas dan fungsinya di Provinsi Papua Barat?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui perilaku birokrasi dalam menjalankan tugas dan fungsinya pada organisasi pemerintahan provinsi dan kabupaten-kota di Provinsi Papua Barat.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor penentu praktek birokrasi pemerintahan di Papua Barat, yang berasal dari penelitian lapangan maupun focus Group discussion. Hasil dari identifikasi faktor tersebut dibandingkan dengan kajian pustaka.
3. Untuk menemukan model perilaku birokrasi yang sesuai bagi organisasi pemerintahan di Provinsi Papua Barat.

D. Kegunaan Penelitian

D.1. Kegunaan akademis

- a. Secara teoritis diharapkan dapat memperkaya konsep dan teori yang berkaitan dengan perilaku birokrasi dalam menjalankan tugas dan fungsinya selaku aparat pemerintah pada masa otonomi daerah.
- b. Secara metodologi, hasil penelitian ini diharapkan memberikan penjelasan tentang kontribusi beberapa teori yang dapat digunakan untuk mengkaji perilaku pejabat birokrasi dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Kegunaan lainnya adalah dapat dijadikan rujukan atau referensi bagi peneliti yang berminat pada kajian perilaku birokrasi.

D.2. Kegunaan Praktis

- a. Hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan kepada daerah untuk mengadopsi kebijakan yang ada pada daerah yang sudah maju ke daerah yang belum maju. Selain itu hasil penelitian ini dapat membantu mengevaluasi rencana kerja pemerintahan daerah, khususnya untuk membuat inovasi-inovasi yang lebih diprioritaskan dalam pelaksanaan daerah.
- b. Menjadi bahan informasi dan rujukan bagi para pejabat pemerintah (birokrat) dalam menjalankan tugas dan fungsinya yang berkualitas dan memuaskan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Bab II ini penulis melakukan bahasan tinjauan pustaka, mengulas tentang teori-teori yang memuat konsep, definisi ataupun pandangan dan/atau pengertian para pakar. Istilah konsep berasal dari bahasa latin *conceptum*, artinya sesuatu yang dipahami. Konsep mewakili sejumlah objek yang mempunyai ciri-ciri yang sama. Konsep diartikan sebagai suatu abstraksi dari ciri-ciri sesuatu yang mempermudah komunikasi antar manusia dan memungkinkan manusia untuk berpikir. Konsep mengandung makna sebagai rancangan, ide atau pengertian yang diabstraksikan dari peristiwa konkret. Konsep adalah suatu istilah tetapi mengandung arti berbeda (*ambigue*), dan sebagai gambaran mental dari objek, proses, atau apapun yang ada di luar bahasa, yang digunakan oleh akal budi untuk memahami hal-hal lain.

Konsep dan teori yang diangkat dalam bahasan ini berkisar antara prespektif teori administrasi publik, konsep perilaku dan teori birokrasi, konsep perilaku organisasi dan kinerja. Berikut diuraikan tinjauan pustaka terkait penelitian ini.

A. Perspektif Teori Administrasi Publik

Berbagai pengertian yang diberikan oleh para pakar tentang pengertian “administrasi publik” (*public administration*). Kata *public* dalam

bahasa Inggris adalah “umum”, “masyarakat” dan “negara”, dan karenanya dipakai berganti-gantian. Menurut Pfifner dan Presthus dalam Syafiie et al. (1999:24), administrasi publik meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik. Istilah ini didefinisikan sebagai koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah, terutama pekerjaan sehari-hari pemerintah. Secara global, administrasi publik adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, serta memberikan arah dan maksud terhadap sejumlah orang.

Menurut Nigro bersaudara (Syafiie et al. 1999:25), administrasi publik adalah suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintah, meliputi eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta hubungan di antara mereka. Administrasi publik mempunyai peran penting dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik. Dalam hal pelayanan kepada masyarakat, administrasi publik berkaitan erat dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan. Menurut Prajudi Atmosudirdjo, administrasi publik adalah administrasi negara sebagai suatu organisasi dan administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan (Syafiie, 1999:26)

Milakovich dan Gordon (2009:11) menyatakan bahwa administrasi publik dapat dirumuskan sebagai seluruh proses baik yang dilakukan

organisasi maupun perseorangan yang berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan hukum dan peraturan yang dikeluarkan oleh badan legislatif, eksekutif serta pengadilan (yudikatif). Obyek disiplin ilmu administrasi publik ini adalah pelayanan publik, utamanya adalah keberadaannya sebagai organisasi publik.

Sebagaimana disarikan dari buku Janet V. Denhardt dan Robert B. Denhardt oleh Thoha (2008) bahwa perkembangan ilmu administrasi negara dapat dikelompokkan atas tiga babagan atau periode. Periode pertama disebut *Administrasi Negara Klasik* (Shafritz, 1978), Denhardt dan Denhardt (2003) menyebutnya Admnistrasi Negara Lama atau *Old Publik Administration*. Kemudian periode kedua adalah Management Publik Baru atau *New Publik Manajemen*. Dan periode ketiga adalah *New Publik Service*.

A.1. Old Public Administration

Old Public Administration (OPA) pertama kali dikemukakan oleh presiden Amerika Serikat yang merupakan juga seorang guru besar Ilmu Politik, Woodrow Wilson. Konsep OPA memiliki tujuan melaksanakan kebijakan dan memberikan pelayanan dimana dalam pelaksanaannya dilakukan secara netral, professional, dan lurus yang mengarah kepada tujuan yang ditetapkan.

Ide dan prinsip dasar dari *Old Public Administration* (OPA) menurut (Dernhart dan Dernhart, 2003) adalah sebagai berikut:

- (1). Fokus pemerintah pada pelayanan public secara langsung melalui badan-badan pemerintah;
- (2). Kebijakan public dan administrasi menyangkut perumusan dan implementasi kebijakan dengan penentuan tujuan yang dirumuskan secara politis dan tunggal;
- (3). Administrasi publik mempunyai peranan yang terbatas dalam pembuatan kebijakan dan pemerintahan, administrasi publik lebih banyak dibebani dengan fungsi implementasi kebijakan publik;
- (4). Pemberian pelayanan publik harus dilaksanakan oleh administrator yang bertanggungjawab kepada "*elected official*" (pejabat/birokrat politik) dan memiliki diskresi yang terbatas dalam menjalankan tugasnya;
- (5). Administrasi negara bertanggungjawab secara demokratis kepada pejabat politik;
- (6). Program publik dilaksanakan melalui organisasi hirarkis, dengan manajer yang menjalankan control dari puncak organisasi;
- (7). Nilai utama organisasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas;
- (8). Organisasi publik beroperasi sebagai system tertutup, sehingga partisipasi warga negara terbatas;
- (9). Peranan administrator public dirumuskan sebagai fungsi *posdcorb* (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting dan Budgetting*)

Pada penerapannya *Old Public Administration* (OPA) memiliki kelebihan dan kelemahan diantaranya. Kelebihan OPA sebagai berikut (1) gaji dan tunjangan kerja (2) kebijakan terpusat dan tujuan tunggal (3) struktur tersusun secara hierarki, kelemahan OPA sebagai berikut (1) sesuatu yang diterjemahkan secara politis dan tercantum dalam aturan (2) diskresi kebijakan terbatas (3) sistemnya kaku.

Pada era ini OPA menganut falsafah political teori dimana politik dan administrasi merupakan hal yang tidak dapat terpisahkan, dimana prinsip-prinsipnya adalah : pelayan publik harus memiliki moral yang baik, pihak yang memerintah dan anak buahnya harus memiliki hubungan paternalistik yang baik dan memberikan tauladan yang baik pada bawahannya, menekankan pada loyalitas bawahan yang mampu membantu penguasa, pembatasan campur tangan pemerintah dalam urusan-urusan lokal dan pribadi, mengutamakan prosedur birokrasi formal dalam manajemen dan pelayanan public, dikotomi antara politik dan administrasi, perlunya efisiensi dalam organisasi publik. Hanya dalam prakteknya bisa dikatakan masih berjalan di negara-negara berkembang yang menganut faham kerajaan (Brunai Darusalam, Arab Saudi, dan lain-lain) dan juga termasuk di Indonesia dimana prinsipnya ini berlaku pada masa penjajahan Belanda, atau mungkin sampai saat ini.

Sehubungan dengan penelitian dan penulisan diertasi ini, maka istilah administrasi publik ini dapat diartikan sebagai administrasi pemerintahan yang dilakukan oleh aparat pemerintah untuk kepentingan

masyarakat. Pemahaman seperti ini hakikatnya merupakan jiwa dari ilmu administrasi negara yang sejak pertama kali dikembangkan dan yang tujuan eksistensinya untuk melayani kepentingan masyarakat pada umumnya (Wilson, 1978).

Ruang lingkup administrasi publik cukup luas, mencakup ilmu-ilmu sosial lain terutama yang objek materinya terkait “negara” seperti ilmu pemerintahan, ilmu politik, ilmu hukum tata negara, ilmu negara dan ilmu filsafat yang menjadi induk keilmuan. Dengan demikian, administrasi publik menyangkut hubungan, peristiwa, dan gejala pemerintahan seperti administrasi pemerintah pusat, pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten-kota), pemerintah kecamatan, pemerintah kelurahan, pemerintah desa/kampung, administrasi lembaga departemen/kementerian, dan non departemen/kementerian. Urusan-urusan di bidang kekuasaan meliputi administrasi politik dalam dan luar negeri, partai politik, urusan kebijakan/kebijaksanaan pemerintah, urusan dibidang peraturan perundang-undangan menyangkut landasan idiil, landasan konstitusional, dan landasan operasionalnya. Kegiatan kenegaraan dalam hal tugas dan kewajiban negara, hak dan kewenangan, tipe dan bentuk, fungsi dan prinsip negara, unsur-unsur negara, tujuan negara dan tujuan nasional. Maupun urusan ketatalaksanaan meliputi administrasi pembangunan, perkantoran, kepegawaian, kemiliteran, kepolisian, perpajakan, pengadilan, kepenjaraan, serta administrasi perusahaan (penjualan, periklanan, pemasaran, perbakan, perhotelan dan pengangkutan milik pemerintah

maupun masyarakat menyangkut kepentingan umum/orang banyak. Semua urusan/kegiatan yang diuraikan di atas adalah lingkup urusan administrasi publik.

Negara dipandang sebagai sebuah lembaga/organisasi yang dijadikan titik pusat utama dari berhimpunnya warga negara, maka paling sedikit terdapat beberapa unsur/komponen urusan yang saling kait mengkait dan menjadi tumpang tindih dalam pembinaan masyarakat yaitu, urusan/kegiatan lembaga politik yang fokus pada kekuasaan, partai politik, group penekan dan kepentingan masyarakat. Urusan lembaga pemerintahan berfokus pada hubungan pemerintahan, gejala-gejala pemerintahan dan peristiwa pemerintahan. Urusan lembaga negara fokus pada perkembangan negara, sifat dan hakekat negara, bentuk dan teori negara. Urusan lembaga hukum tata negara berfokus pada hukum, peraturan perundang-undangan, konstitusi dan konvensi, sedangkan unsur administrasi publik berfokus pada pelayanan publik, organisasi publik, manajemen publik dan kebijakan publik. Jadi jikalau negara adalah organisasi, maka kepengurusan tata usaha dan managerialnya dikelola suatu sistem administrasi publik yang dipengaruhi budaya.

Menurut Thorsen (1987:17) Woodrow Wilson, sebagai pencetus manajemen publik dalam bukunya yang berjudul "The Study of Administration" pada tahun 1887, mendesak agar Ilmu Administrasi Publik segera mengarahkan perhatiannya pada orientasi yang dianut dunia bisnis,

perbaikan kualitas personel dalam tubuh pemerintah, aspek organisasi dan metode-metode pemerintahan.

Selanjutnya, menurut Wilson dalam Shafritz dan Hyde (1997), terdapat prinsip dasar administrasi publik yang dapat mempengaruhi manajemen publik sebagai berikut:

- a. Pemerintah sebagai *setting* utama organisasi
- b. Fungsi eksekutif sebagai fokus utama
- c. Pencarian prinsip-prinsip dan teknik manajemen yang lebih efektif sebagai kunci pengembangan kompetensi administrasi dan
- d. Metode perbandingan sebagai suatu metode studi dan pengembangan bidang administrasi publik.

Pada administrasi publik terdapat faktor utama untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dengan sarana dan prasarana yang ada, termasuk organisasi dan sumber daya dan dana yang tersedia adalah manajemen pemerintahan (*public management*). Dengan demikian, menurut Kristiadi (1994:23), manajemen pemerintahan merupakan faktor upaya yang diwujudkan dalam berbagai kegiatan pemerintah yang mencakup berbagai aspek kehidupan dan penghidupan warga negara dan masyarakatnya.

Sedangkan menurut Overman dalam Ott, Hyde dan Shafritz (199:xi) manajemen publik bukanlah *scientific management*, bukan juga *public policy* dan bukan juga administrasi publik baru. Manajemen publik merefleksikan tekanan-tekanan antara orientasi rasional-instrumental pada

satu pihak dan orintasi politik di pihak lain. Manajemen publik adalah suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen seperti planning, organizing dan controlling di satu sisi, dengan sumber daya manusia, keuangan, fisik, informasi dan politik di sisi lain.

Untuk tujuan yang sama, banyak negara melakukan langkah-langkah reformasi manajemen pemerintahan dengan mendorong tanggung jawab pembuatan keputusan dari bawahan (*responsibility for decision making downward*), meningkatkan penggunaan sektor privat untuk memberi pelayanan publik dan konsentrasi yang lebih besar pada kualitas pelayanan yang diberikan kepada warga negara (*citizen*) sebagai pelanggan (*customer*) (Kim 1997:7). Sehingga pada gilirannya, standar kinerja organisasi publik akan sama dengan standar kinerja organisasi bisnis, bahkan dengan semakin tingginya tuntutan dalam pelayanan publik, membuat administrasi publik menjadi *businesslike*.

Sebagian pakar mengatakan bahwa akar dari institusi pemerintah dan administrasi adalah birokrasi. Ada juga pengamat birokrasi yang menyatakan bahwa birokrasi itu identik dengan administrasi. Oleh karena itu, birokrasi di Amerika Serikat disebut *administration*. Dari sinilah asal kata *Public Administration* yang berarti Administrasi Negara atau juga dapat diartikan sebagai Birokrasi Pemerintahan suatu negara.

Kemudian pada abad ke-20, birokrasi mengalami perkembangan dan pertumbuhan yang ditandai dengan munculnya negara-negara baru

serta berakhirnya masa kolonialisme dan munculnya dua ideologi baru yaitu sistem kapitalisme dan sosialisme. Kesejahteraan negara dalam sistem kapitalis dan sosialis di bawah sosialisme memperluas birokrasi berkembang. Pada saat itu juga pengaruh politik terhadap birokrasi yang tumbuh pada masyarakat, politisi dan perusahaan sebagai bentuk perlawanan terhadap birokrasi yang tidak demokratis yang menimbulkan kekacauan dan korupsi dalam pemerintahan baik itu didalam tubuh pemerintah maupun dalam administrasi (Farazmand 2009:2).

Sistem administrasi publik di Indonesia, mengikuti kebudayaan bangsa Indonesia. Sebagaimana yang dicatat oleh Syafiie at al. (1999:13) Dr. Mohammad Hatta menyatakan bahwa kebudayaan adalah cipta hidup dari suatu bangsa, sedangkan Prof. Dr. Koentjaraningrat menyatakan bahwa kebudayaan adalah keseluruhan sistem gagasan, tindakan dan hasil karya manusia dalam rangka kehidupan masyarakat, yang dijadikan milik dari manusia dengan belajar. Sifat budaya Jawa relatif lebih rendah (lebih halus) dibanding budaya suku-suku lain di Indonesia, seperti budaya Minangkabau, budaya Sunda, budaya Bugis-Makassar, budaya Manado, budaya Aceh, budaya Batak, budaya Bali, budaya Papua dan budaya suku lainnya). Perbedaan ini dijumpai dalam bersikap.

Pengalaman penulis selama ini menunjukkan, bahwa secara spesifik budaya Papua dipengaruhi oleh geografis wilayah yang sangat sulit mempermudah hubungan (komunikasi), hal ini berdampak pada banyaknya bahasa daerah suku di wilayah ini. Pengaruh geografis ini juga turut

menentukan sikap perilaku masing-masing suku. Namun ada satu sifat yang lebih besar ada pada masing-masing wilayah suku-suku di Papua adalah kesamaan keras hati dan gengsi. Hal ini berdampak pada sikap tidak merunduk pada orang lain. Dampak positifnya, jika seorang dipercaya memegang jabatan dan menjadi pemimpin, maka kepercayaan itu dipertahankan demi wibawa dan kharismanya. Kebanyakan orang Papua yang menjadi administrator publik (penyelenggara pelayanan administrasi publik) tidak mau mengobral janji-janji muluk yang sulit dipenuhi.

Asas gotong royong menjadi ciri umum yang terdapat pada semua suku di Indonesia dan menjadi landasan dalam berbagai aktivitas sosial masyarakat tercermin dalam kegiatan pemerintahan. Inilah yang terbawa ke dalam administrasi publik di Indonesia, sejak masa penjajahan Belanda dan Jepang serta awal kemerdekaan hingga sekarang.

A.2. New Public Management

New Public Management (NPM) adalah suatu system manajemen desentral dengan perangkat-perangkat manajemen baru seperti *controlling*, *benchmarking* dan *lean management*. NPM juga dipahami sebagai privatisasi sejauh mungkin atas aktivitas pemerintah, dimana NPM merupakan system manajemen administrasi public yang paling aktual di seluruh dunia dan sedang di realisasikan hampir seluruh negara industry.

Ide dan prinsip dasar dari *New Public Management* (NPM) menurut (Dernhart dan Dernhart, 2003) adalah sebagai berikut:

1. Mencoba menggunakan pendekatan bisnis di sector public;
2. Penggunaan terminologi dan mekanisme pasar dimana hubungan antara organisasi publik dan customer dipahami sebagaimana transaksi yang terjadi dipasar;
3. Administrator publik ditantang untuk dapat menemukan atau mengembangkan cara baru yang inovatif untuk mencapai hasil atau memprivatisasi fungsi-fungsi yang sebelumnya dijalankan pemerintah;
4. “*steer not row*” artinya birokrat tidak mesti menjalankan sendiri tugas pelayanan publik apabila dimungkinkan fungsi itu dapat dilimpahkan ke pihak lain melalui system kontrak atau swastanisasi;
5. NPM menekankan akuntabilitas pada customer dan kinerja yang tinggi, restrukturisasi birokrasi, perumusan kembali misi organisasi perampingan prosedur dan desentralisasi dalam pengambilan keputusan.

Pada penerapannya *New Public Management* (NPM) memiliki kelebihan dan kelemahan diantaranya. Kelebihan NPM sebagai berikut (1) mengadopsi nilai-nilai manajemen untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerja (2) mulai fleksibel karena sudah mulai menjalin kemitraan dengan sector swasta, kelemahan NPM sebagai berikut (1) berorientasi pada hasil bukan pada proses (2) masyarakat dianggap sebagai client sehingga berorientasi pada keuntungan.

Penerapan NPM banyak diterapkan di negara-negara seperti Australia, Kanada, New Zealand, Inggris dan USA. Dimana dinegara-

negara tersebut sector swasta memegang peranan penting dalam pengelolaan masyarakat serta merupakan partner pemerintah dalam *work better* dan *cost less* seperti yang dilakukan di New Zealand, kegiatan-kegiatan yang tidak bisa dilakukan oleh pemerintah secara efisien dan efektif oleh pemerintah ditangani oleh sector swasta dan puncaknya adalah penerapan *Good Governance*. Di Indonesia pun *Good Governance* mulai digaungkan pasca reformasi tahun 1998 namun penerapannya belum dapat diukur apakah Indonesia telah menerapkannya secara utuh, serta swastanisasi badan pemerintah menjadi BLU (kerjasama dengan pihak swasta).

Paradigma New Public Management, berbicara soal menggunakan mekanisme pasar dan teknologi di sektor publik. Bahwa dalam melakukan hubungan antara instansi-instansi pemerintah dengan pelanggannya (*customers*) dipahami sama dengan proses hubungan transaksi yang dilakukan oleh dunia pasar (*market place*). Dengan mentransformasikan kinerja pasar dan menggantikan atau mereform kebiasaan kinerja sektor publik dari tradisi berlandaskan aturan (*rule based*) dan proses yang menggantungkan pada pejabat (*authority driven processes*) menjadi orientasi pasar (*market based*) dan dipacu untuk berkompetisi sehat.

Di dalam konsep New Publik Management semua pimpinan (*manager*) didorong untuk menemukan cara-cara baru dan inovatif untuk memperoleh hasil yang maksimal atau melakukan privatisasi terhadap fungsi-fungsi pemerintahan. tidak lagi memimpin dengan melakukan semua

jenis pekerjaan sampai ke pekerjaan kecil-kecil artinya tidak menyapu rata jenis pekerjaan yang sebenarnya bisa diprivatisasikan. Pemerintah diharapkan merubah cara kerjanya untuk melakukan “*steering*” membatasi pada pekerjaan atau fungsi mengendalikan, memimpin, dan mengarahkan yang strategis saja. Kunci dari *New Publik Management* adalah sangat menitikberatkan pada mekanisme pasar dalam mengarahkan program-program publik.

Pandangan *New Publik Management* ini merupakan konsep baru yang ingin menghilangkan monopoli pelayanan yang tidak efisien yang dilakukan oleh instansi atau pejabat-pejabat pemerintah. Christopher Hood dari London School *New Publik Management* merubah cara-cara dan model birokrasi publik yang tradisional ke arah cara-cara dan model bisnis privat dan perkembangan pasar. Para pemimpin birokrasi didorong untuk memperbaiki dan mewujudkan akuntabilitas publik kepada pelanggan, meningkatkan kinerja, restrukturisasi lembaga birokrasi public, merumuskan kembali misi organisasi, melakukan *streamlining* proses dan prosedur birokrasi, dan melakukan desentralisasi proses pengambilan kebijakan.

Kemajuan-kemajuan yang telah dicapai dari praktek konsep *New Publik Management ini*, melalui upaya melakukan privatisasi fungsi-fungsi yang dimonopoli pemerintah di beberapa negara mengalami banyak perubahan dan kemajuan. Pimpinan eksekutif yang diwajibkan melakukan proses akuntabilitas terhadap tercapainya tujuan organisasi, menciptakan

proses baru untuk mengukur peningkatan produktivitas kerja, dan melakukan *reengineering* sistem yang merefleksikan terhadap kuatnya komitmen pada akuntabilitas publik (Barazelay, 2001; Baston et al., 1996; Pilloitt dan Bouckaert, 2000).

Jonathan Boston (1991) menyatakan bahwa pusat perhatian dan doktrin *New Publik Management* itu pada intinya: *lebih menekankan pada proses pengelolaan (manajemen) ketimbang perumusan kebijakan; perubahan dari penggunaan kontrol masukan (input controls) kepenggunaan ukuran-ukuran yang bisa dihitung terhadap output dan kinerja target; devolusi manajemen kontrol sejalan bersama dengan pengembangan mekanisme system pelaporan, monitoring, akuntabilitas baru, disagregasi struktur birokrasi yang besar menjadi struktur instansi yang kuasi otonomi; secara khusus melakukan pemisahan antara fungsi-fungsi komersial dengan yang nonkomersial; menggunakan preferensi untuk kegiatan privat seperti privatisasi system kontrak sampai dengan penggunaan system penggajian dan numerisasi yang efektif dan efisien.*

A.3. New Publik Service

New Public Service (NPS) mencounter paradigma administrasi yang menjadi arus utama (*mainstream*) yang merupakan konsep yang dimunculkan melalui tulisan Janet V. Denhart dan Robert B. Denhart berjudul "*The New Public Service : Serving not Steering*" dimana NPS dimaksudkan untuk memiliki prinsip "*run government like a business*" atau "*market as solution to the ills in public sector*". Paradigma NPS memandang

penting keterlibatan banyak actor dalam penyelenggaraan urusan publik. Dalam administrasi publik apa itu dengan kepentingan publik dan bagaimana kepentingan public diwujudkan tidak hanya tergantung pada lembaga negara namun kepentingan public harus dirumuskan dan diimplementasikan oleh semua aktor baik negara, bisnis, maupun masyarakat sipil.

Ide dan prinsip dasar dari *New Public Service* (NPS) menurut para ahli kewarganegaraan, komunitas dan masyarakat sipil, humanism organisasional dan administrasi public baru serta post-modernisasi membantu menetapkan ide-ide tersebut adalah sebagai berikut:

- (1). Melayani penduduk, bukan konsumen (lebih memfokuskan pada hubungan saling percaya);
- (2). Mencari kepentingan public;
- (3). Menilai penduduk lebih dari kewirausahaan;
- (4). Berfikir strategis, bertindak demokratis;
- (5). Menyadari akuntabilitas bahwa itu tidak sederhana;
- (6). Melayani bukan menyetir;
- (7). Menilai orang bukan hanya produktivitasnya.

Pada penerapannya *New Public Service* (NPS) memiliki kelebihan dan kelemahan diantaranya. Kelebihan NPS sebagai berikut (1) membangun koalisi dan agensi public non-profit dan swasta (2) mengutamakan kepentingan masyarakat (3) berlandaskan demokrasi, kelemahan NPS sebagai berikut (1) NPS terlalu mensimplifikasikan peran

pemerintah pada aspek pelayanan public (2) prinsip-prinsip NPS masih terlalu abstrak dan perlu dikonkritkan lagi.

Penerapan NPS di Indonesia, contohnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat seperti pelayanan yang diberikan oleh birokrat, dalam hal ini PTSP (Pelayanan Terpadu Satu Pintu), pelayanan publik berbasis online yang merupakan inovasi dari pemerintah untuk memberikan pelayanan yang efektif dan efisien yang orientasinya adalah pelayanan publik yang prima.

Setelah periode kedua yakni paradigma *The New Public Management* yang mengubah cara kerja birokrasi publik dengan memberikan dan mentransformasikan label kinerja bisnis kedalamnya, serta orientasi pasar yang harus juga diterapkan dalam kinerja birokrasi publik, maka babagan ketiga adalah paradigma *The New Publik Service*. Berbeda dengan dua konsep sebelumnya, konsep *The New Publik Service* ini adalah konsep yang menekankan berbagai elemen. *The New Publik Service* berbeda dengan memiliki normatif model yang bisa dibedakan dengan konsep-konsep lainnya. Konsep ini dikembangkan dari konsep-konsep sebelumnya sehingga tidak bisa dipisahkan. Ide dasar dari konsep *The New Publik Service* ini dibangun dari konsep-konsep: (1) teori democratic citizenship; (2) model komunitas dan civil society; (3) organisasi humanism; dan (4) postmodern ilmu administrasi publik. Empat konsep ini yang membangun perkembangan ilmu administrasi negara pada periode ketiga yang disebut *The New Publik Service*.

Bahasan tentang citizenship atau kewarganegaraan diartikan sebagai hak dan kewajiban (right and obligation) sebagaimana yang telah ditetapkan dan diatur dalam sistem undang-undang yang berlaku. Dalam pengertian yang agak luas kewarganegaraan berkaitan dengan isu-isu umum atas keterlibatan seseorang dalam komunitas politik dengan kemampuan individunya mempengaruhi sistem politik serta keterlibatan aktif dalam kehidupan politik. Jadi warga negara, adalah seseorang individu yang mempunyai kebebasan untuk terlibat dalam keanggotaan komunitas dan kehidupan politik dan mempengaruhi sistem politik yang ada, maka individu tersebut tidak bisa dilepaskan dari hak dan kewajiban yang diatur dalam ketentuan komunitas politik dimaksud.

Dalam kaitannya dengan *citizenship democratic*, maka seseorang bisa berpandangan bahwa pemerintah itu utamanya diperlukan karena ingin meningkatkan kepentingan ekonomi masyarakat dan individu dalam masyarakat tersebut. Dalam hal semacam ini menunjukkan bahwa negara atau pemerintah bahkan hubungan antara warga negara harus didasarkan pada hubungan pemuasan kepentingan individu.

Menurut Sandel (1996), model yang biasa digunakan untuk menjelaskan hubungan warga negara dan negara dalam basis bahwa negara itu diperlukan untuk menjamin warga negaranya bisa membuat pilihan-pilihan yang bebas selaras dengan kepentingan individu (*self-interest*) yang dijamin oleh suatu prosedur dan hak individu. Pemerintah berperan untuk memastikan bahwa inter play kepentingan pribadi bagi

setiap individu bisa dijalankan secara bebas dan terbuka. Sandel, menawarkan alternative bahwa *citizensip* yang demokratis itu adalah adanya keterlibatan yang aktif dari warga negara dalam proses pemerintahan. Warga negara tidak hanya melihat dari perspektif individu dalam persoalan yang lebih besar, melainkan melihat semua persoalan dari perspektif yang lebih luas untuk kepentingan umum, merasa ikut memiliki, dan adanya moral bond dengan komunitasnya (Sandel, 1996). Dari ketiga paradigma tersebut dapat ditarik kesimpulan diferensiasi sebagai berikut:

Tabel 2.1 Membandingkan Perspektif OPA, NPM dan NPS

ASPEK	<i>Old Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Service</i>
Dasar teoritis dan fondasi epistemologi	Teori politik	Teori ekonomi	Teori demokratis
Rasionalitas	Rasionalitas <i>Synoptic</i>	Teknis dan rasionalitas ekonomi	Rasionalitas strategis atau rasionalitas formal
Konsep kepentingan public	Kepentingan public secara politis dijelaskan dan diekspektasikan dalam aturan hukum	Kepentingan public mewakili agregasi kepentingan individu	Kepentingan public adalah hasil dialog berbagai nilai
Responsivitas birokrasi public	<i>Clients dan constituent</i>	<i>Customer</i>	<i>Citizen's</i>
Peran pemerintah	<i>Rowing</i>	<i>Steering</i>	<i>Serving</i>
Pencapaian tujuan	Badan pemerintah	Organisasi privat dan nonprofit	Koalisi antarorganisasi public, nonprofit dan privat
Akuntabilitas	Hierarki administrative dengan jenjang yang tegas	Bekerja sesuai dengan kehendak pasar	Multi aspek: akuntabilitas hukum, nilai-nilai, komunitas, norma politik, standar professional

Diskresi administrasi	Diskresi terbatas	Diskresi diberikan secara luas	Diskresi dibutuhkan tetapi dibatasi dan bertanggung jawab
Struktur organisasi	Birokratik yang ditandai dengan otoritas <i>top-down</i>	Desentralisasi organisasi dengan control utama berada pada para agen	Struktur kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagi secara internal dan eksternal
Asumsi terhadap motivasi pegawai dan administrator	Gaji dan keuntungan, proteksi	Semangat entrepreneur	Pelayanan public dengan keinginan melayani masyarakat

Sumber : Denhardt dan Denhardt (2003: 28-29).

Masing-masing paradigma telah memberikan doktrin yang berbeda-beda dalam rangka membangun birokrasi. Perbedaan doktrin ini sebenarnya dipengaruhi oleh konteks dan tipe sektor atau bidang apa yang ditangani. Karena itu, pemaksaan atas penerapan suatu paradigma yang sama untuk semua jenis bidang kehidupan publik, jelas akan sangat kontraproduktif.

Upaya melakukan perbaikan/pembaharuan birokrasi pemerintahan (*reinventing bureaucracy/government*, juga dikemukakan oleh David Osborne dan Ted Gaebler (1992) dimana Osborne menyatakan bahwa *reinventing government* itu pada hakekatnya adalah upaya untuk mentransformasikan jiwa dan kinerja wiraswasta (*entrepreneurship*) ke dalam birokrasi pemerintah. Jiwa *entrepreneurship* menekankan pada upaya meningkatkan sumber daya baik ekonomi, social, budaya, politik, yang dimiliki pemerintah dari yang tidak produktif bisa menjadi produktif, dari yang produktivitasnya rendah menjadi produktivitas tinggi. Kinerja

semacam inilah yang dikenal dengan upaya mewirauasakan birokrasi pemerintah.

B. Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Otonomi daerah terdiri dari kata otonomi dan daerah. Otonomi berasal bahasa Yunani yaitu “**autos**” yang memiliki arti “sendiri” dan “**namos**” yang berarti aturan atau undang-undang. Jadi otonomi bisa mengandung pengertian *sebagai suatu kewenangan untuk mengatur sendiri atau kewenangan untuk membuat aturan guna mengurus rumah tangga sendiri*. Sedangkan daerah ialah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah tertentu.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2008:992) otonomi adalah pola pemerintahan sendiri. Sedangkan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

B.1. Otonomi Daerah pada Masa Orde Baru

Didalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 pada masa kekuasaan Pemerintahan Orde Baru, menegaskan bahwa Otonomi daerah di Indonesia adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

"Didalam undang-undang tersebut meletakkan dasar-dasar sistem hubungan pusat-daerah yang dirangkum dalam tiga prinsip:

1. *Desentralisasi*, penyerahan urusan pemerintah dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya.
2. *Dekonsentrasi*, pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada Pejabat-pejabat di daerah, dan
3. *Tugas Pembantuan (medebewind)*, tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah oleh Pemerintah oleh Pemerintah Daerah atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Terdapat dua nilai dasar yang dikembangkan dalam UUD 1945 berkenaan dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia, yaitu: (*Wikipedia bahasa Indonesia, Ensoklopedia bebas*)

1. *Nilai Unitaris*, yang diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak mempunyai kesatuan pemerintahan lain di dalamnya yang bersifat negara ("Eenheidstaat"), yang berarti kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan-kesatuan pemerintahan.
2. *Nilai Dasar Desentralisasi Teritorial*, dari isi dan jiwa pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 beserta penjelasannya sebagaimana tersebut di

atas, maka jelaslah bahwa Pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan politik desentralisasi dan dekonsentrasi di bidang ketatanegaraan.

Dikaitkan dengan dua nilai dasar tersebut di atas, penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia berpusat pada pembentukan daerah-daerah otonom dan penyerahan/pelimpahan sebagian kekuasaan dan kewenangan pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sebagian kekuasaan dan kewenangan tersebut. Adapun titik berat pelaksanaan otonomi daerah adalah pada Daerah Tingkat II (Dati II) dengan beberapa dasar pertimbangan:

1. *Dimensi Politik*, Dati II dipandang kurang mempunyai fanatisme kedaerahan sehingga risiko gerakan separatisme dan peluang berkembangnya aspirasi federalis relatif minim;
2. *Dimensi Administratif*, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat relatif dapat lebih efektif.
3. *Dimensi Dati II* adalah daerah "ujung tombak" pelaksanaan pembangunan sehingga Dati II-lah yang lebih tahu kebutuhan dan potensi rakyat di daerahnya. Namun dalam pelaksanaannya tidak berjalan sebagaimana yang tertulis dalam undang-undang.

Sesungguhnya sesuai amanat undang-undang tersebut, prinsip otonomi yang dianut adalah:

1. *Nyata*, otonomi secara nyata diperlukan sesuai dengan situasi dan kondisi objektif di daerah.

2. *Bertanggung jawab*, pemberian otonomi diselaraskan/diupayakan untuk memperlancar pembangunan di seluruh pelosok tanah air; dan
3. *Dinamis*, pelaksanaan otonomi selalu menjadi sarana dan dorongan untuk lebih baik dan maju.

B.2. Pelaksanaan Otonomi Daerah setelah Masa Reformasi

Pelaksanaan otonomi daerah setelah masa reformasi, upaya serius untuk melakukan desentralisasi di Indonesia dimulai di tengah-tengah krisis yang melanda Asia dan bertepatan dengan proses pergantian rezim (dari rezim otoritarian ke rezim yang lebih demokratis). Pemerintahan Habibie yang memerintah setelah jatuhnya rezim Suharto harus menghadapi tantangan untuk mempertahankan integritas nasional dan dihadapkan pada beberapa pilihan yaitu: (1). melakukan pembagian kekuasaan dengan pemerintah daerah, yang berarti mengurangi peran pemerintah pusat dan memberikan otonomi kepada daerah; (2). pembentukan negara federal; atau (3). membuat pemerintah provinsi sebagai agen murni pemerintah pusat.

Pada masa ini, pemerintahan Presiden B. J. Habibie memberlakukan dasar hukum desentralisasi yang baru untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, yaitu dengan memberlakukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Beberapa hal mendasar mengenai otonomi

daerah dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang sangat berbeda dengan prinsip undang-undang sebelumnya antara lain:

1. Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 pelaksanaan otonomi daerah lebih mengedepankan otonomi daerah sebagai kewajiban daripada hak, sedang dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 menekankan arti penting kewenangan daerah dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat melalui prakarsanya sendiri.
2. Prinsip yang menekankan asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi seperti yang selama ini diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tidak dipergunakan lagi, karena kepada daerah otonom diberikan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Hal ini secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Di samping itu, otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi yang juga memperhatikan keanekaragaman daerah.
3. Beberapa hal yang sangat mendasar dalam penyelenggaraan otonomi daerah dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, adalah pentingnya pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas mereka secara aktif, serta meningkatkan peran dan fungsi Badan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karena itu, dalam Undang-undang ini otonomi daerah diletakkan secara utuh pada daerah otonom

yang lebih dekat dengan masyarakat, yaitu daerah yang selama ini berkedudukan sebagai Daerah Tingkat II, yang dalam Undang-undang ini disebut Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.

4. Sistem otonomi yang dianut dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab, di mana semua kewenangan pemerintah, kecuali bidang politik luar negeri, hankam, peradilan, moneter dan fiskal serta agama dan bidang- bidang tertentu diserahkan kepada daerah secara utuh, bulat dan menyeluruh, yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.
5. Daerah otonom mempunyai kewenangan dan kebebasan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat. Sedang yang selama ini disebut Daerah Tingkat I atau yang setingkat, diganti menjadi daerah provinsi dengan kedudukan sebagai daerah otonom yang sekaligus wilayah administrasi, yaitu wilayah kerja Gubernur dalam melaksanakan fungsi-fungsi kewenangan pusat yang didelegasikan kepadanya.
6. Kabupaten dan Kota sepenuhnya menggunakan asas desentralisasi atau otonom. Dalam hubungan ini, kecamatan tidak lagi berfungsi sebagai peringkat dekonsentrasi dan wilayah administrasi, tetapi menjadi perangkat daerah kabupaten/kota. Mengenai asas tugas pembantuan dapat diselenggarakan di daerah provinsi, kabupaten, kota dan desa. Pengaturan mengenai penyelenggaraan pemerintahan desa

sepenuhnya diserahkan pada daerah masing-masing dengan mengacu pada pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah.

Selanjutnya setelah lima tahun berlalu, pemerintah melakukan revisi penyempurnaan dan penegasan kembali atas undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut kemudian diundangkan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 (pasal 1 angka 5) Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengertian lain otonomi daerah yaitu daerah tertentu dalam sebuah negara yang memiliki kebebasan dari pemerintah pusat di luar daerahnya tersebut. Hanif Nurcholis (2007:30), mengungkapkan bahwa otonomi daerah adalah hak penduduk yang tinggal dalam suatu daerah untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri dengan menghormati peraturan perundangan yang berlaku.

Pembentukan otonomi daerah sebagaimana ditetapkan dalam undang-undang pembentukannya memiliki tujuan sebagai berikut: (1). Peningkatan pelayanan publik yang semakin baik. (2). Pengembangan kehidupan demokrasi. (3). Peradilan nasional. (4). Wilayah yang adil. (5). Pemeliharaan hubungan yang harmonis antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam integritas urutan Republik. (6). Mendorong pemberdayaan masyarakat. (7). Foster inisiatif dan kreativitas, peningkatan

partisipasi masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah.

Secara konseptual, Indonesia didasarkan pada tujuan tiga utama yang meliputi: tujuan politik, tujuan administratif dan tujuan ekonomi. Hal ini diwujudkan melalui tujuan politik dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya untuk mewujudkan demokratisasi politik melalui partai politik dan Dewan Perwakilan Daerah.

Mengacu pada definisi normatif dalam Undang-undang tersebut, menyebutkan bahwa unsur otonomi daerah adalah: (1). Hak, (2). Wewenang dan (3). Kewajiban Daerah Otonom.

Ketiga hal tersebut dimaksudkan untuk mengatur dan mengurus sendiri, urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Didalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang dimaksud hak dalam konteks otonomi daerah adalah hak-hak daerah yang dijabarkan pada pasal 21 dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak: (1). Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. (2). Memilih pimpinan daerah. (3). Mengelola aparatur daerah. (4). Mengelola kekayaan daerah. (5). Memungut pajak daerah dan retribusi daerah. (6). Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah. (7). Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah. (8). Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan wewenang dalam konteks otonomi daerah, maka daerah otonom berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat (Pasal 1 angka 6 UU No 32 Tahun 2004); berhak mengurus urusan pemerintahannya, yang tertulis pada Pasal 12 UU No 32 Tahun 2004 memberikan panduan, yaitu: (1) Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan. (2) Urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan.

Selanjutnya urusan yang berkaitan dengan otonomi daerah di daerah otonom didasarkan pada asas desentralisasi yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. (Pasal 1 angka 7 UU No 32 Tahun 2004). Urusan Pemerintahan ini ada yang diklasifikasi menjadi urusan wajib dan dalam konstruksi UU No 32 Tahun 2004 ada urusan wajib berskala provinsi dan berskala kabupaten, sebagaimana diatur pada Pasal 13.

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban:

- (a). melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (b). meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat.
- (c). mengembangkan

kehidupan demokrasi; (d). mewujudkan keadilan dan pemerataan. (e). meningkatkan pelayanan dasar pendidikan. (f). menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan. (g). menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak. (h). mengembangkan sistem jaminan sosial. (i). menyusun perencanaan dan tata ruang daerah. (j). mengembangkan sumber daya produktif di daerah. (k). melestarikan lingkungan hidup. (l). mengelola administrasi kependudukan. (m). melestarikan nilai sosial budaya. (n). membentuk dan menetapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya (o). kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Didalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut juga berbicara soal pentingnya sumber daya manusia bagi penyelenggaraan otonomi daerah. Karena pada dasarnya Sumber Daya Manusia (SDM), yang menjadi pelaku dan penentu. SDM yang diperlukan adalah SDM yang memiliki: moral yang baik (good morality), kemampuan kepemimpinan (leadership), kemampuan manajerial (managerial skill), dan kemampuan teknis (technical skill). Seorang kepala daerah perlu didukung oleh aparat birokrasi yang mempunyai empat kualifikasi tersebut, diberbagai level jabatan dan fungsinya. Moral yang baik menjadi prasyarat utama. Karena tanpa moral yang baik, semua kebijakan, sistem, program maupun kegiatan yang dirancang akan menjadi sia-sia.

Persoalan Sumber Daya Manusia dalam hal kepemimpinannya untuk menjalankan pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan peraturan

perundang-undangan, maka berkisar pada lima pilar tata kelola pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, yaitu :

Pilar Pertama, Demokrasi melalui PILKADA Kebijakan pemberlakuan otonomi membuat setiap daerah memiliki kewenangan yang cukup besar dalam mengambil keputusan yang dianggap sesuai. Terlebih dengan pemilihan kepala daerah secara langsung yang diselenggarakan sejak tahun 2005, membuat kepala daerah terpilih mendapat legitimasi lebih kuat, dibanding saat dipilih oleh anggota DPRD. Tentunya kepala daerah hasil pilkada langsung ini membuahkan harapan yang cukup besar bagi masyarakat, yaitu kesejahteraan yang akan makin meningkat.

Pilar Kedua, Sumber Daya Manusia (SDM), karena pada dasarnya manusialah yang menjadi pelaku dan penentu. SDM yang diperlukan yaitu SDM yang memiliki: moral yang baik (good morality), kemampuan kepemimpinan (leadership), kemampuan manajerial (managerial skill), dan kemampuan teknis (technical skill). Seorang kepala daerah perlu didukung oleh aparat birokrasi pemerintahan daerah yang mempunyai empat kualifikasi tersebut, diberbagai level jabatan dan fungsinya. Moral yang baik menjadi prasyarat utama. Karena tanpa moral yang baik, semua kebijakan, sistem, program maupun kegiatan yang dirancang akan menjadi sia-sia.

Moral yang baik akan menghasilkan sebuah pemerintahan yang bersih dari tindakan korupsi, kolusi, dan nepotisme demi kepentingan pribadi atau golongan tertentu saja. Namun moral yang baik belumlah cukup, harus diimbangi dengan kompetensi. Yaitu kemampuan di bidang

kepemimpinan, manajerial, dan teknis. Untuk mencapai kompetensi yang diperlukan, tidak terlepas dari sistem kepegawaian yang diterapkan. Model manajemen SDM berbasis kompetensi nampaknya menjadi keniscayaan. Termasuk sistem kompensasi yang memadai harus menjadi perhatian. Selain itu perlu didukung dengan perubahan paradigma, yaitu dari mental penguasa menjadi pelayan masyarakat. Termasuk budaya kerja yang proaktif dan cepat tanggap terhadap persoalan yang dihadapi masyarakat.

Pilar Ketiga, Kebijakan yakni berbagai konsep kebijakan yang berpihak kepada kepentingan masyarakat luas. Secara formal, kebijakan tersebut akan dituangkan dalam peraturan daerah (perda) maupun peraturan kepala daerah. Kepala daerah antara lain harus memiliki konsep pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan, konsep manajemen pemerintahan yang efektif dan efisien, konsep investasi yang mengakomodir kepentingan pihak terkait, serta berbagai konsep kebijakan lainnya. Hal ini sesuai dengan UU No. 25 Tahun 2004 dan UU No. 32 Tahun 2004, yang mengamanatkan kepala daerah untuk menyusun RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah), untuk menjabarkan visi dan misi kepala daerah yang ditetapkan menjadi visi-misi daerah selama lima tahun masa pemerintahannya. Dengan demikian arah pembangunan sejak dilantik hingga lima tahun ke depan sudah jelas. Salah satu indikator keberhasilan pembangunan suatu daerah antara lain jika

pemerintah dapat memenuhi 5 kebutuhan dasar masyarakatnya, yaitu: pangan, sandang, papan (perumahan), pendidikan, dan kesehatan.

Pilar Keempat, Sistem Artinya pemerintahan harus berjalan berdasarkan sistem, bukan tergantung pada figur. Sangat penting bagi kepala daerah untuk membangun sistem pemerintahan yang kuat. Beberapa sistem yang harus dibangun agar pemerintahan dapat berjalan secara baik antara lain: sistem perencanaan pembangunan, sistem pengelolaan keuangan daerah, sistem kepegawaian, sistem pengelolaan aset daerah, sistem pengambilan keputusan, sistem penyeleksian dan pemilihan rekanan, sistem dan standar pelayanan, sistem pengawasan. Sistem yang dimaksud di sini dapat bersifat manual maupun yang berbasis teknologi informasi. Dukungan teknologi informasi menjadi sesuatu yang tidak dapat dielakkan jika pemerintahan ingin berjalan lebih efisien dan efektif.

Pilar Kelima, yaitu Investasi. Tidaklah mungkin suatu pemerintahan daerah hanya mengandalkan dana dari APBD untuk membangun daerahnya. Karena bisa dikatakan, sebagian besar daerah menggunakan rata-rata 2/3 dana APBD tersebut untuk membiayai penyelenggaraan aparaturnya. Hanya sekitar 1/3 yang dapat dialokasikan untuk pembangunan. Dibutuhkan dana ratusan milyar bahkan triliunan rupiah untuk membangun infrastruktur, seperti pembangkit listrik, jalan tol, pelabuhan laut, bandar udara, telekomunikasi, rumah sakit, hotel. Sedangkan infrastruktur merupakan syarat agar sebuah daerah dapat

berkembang. Contoh lain adalah dalam rangka mengoptimalkan potensi sumber daya alam yang dimiliki, juga memerlukan dana yang tidak sedikit, yang tentunya tidak mungkin jika hanya mengandalkan dana APBD saja. Dengan keterbatasan dana yang dimiliki tersebut, mau tidak mau pemerintah daerah harus melibatkan pihak investor (dalam maupun luar negeri) dalam membangun daerahnya. Kepala daerah harus dapat menciptakan iklim yang kondusif agar para investor tertarik untuk menanamkan investasi di daerahnya.

Untuk mengawal lima pilar tata kelola pemerintahan daerah tersebut dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, UU No 32 Tahun 2004 beserta peraturan pelaksanaannya, memberikan panduan, yaitu asas-asas pengelolaan tata pemerintahan yang baik, sebagaimana dimaksud Pasal 20. (1). Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas: (a). asas kepastian hukum.(b). asas tertib. penyelenggara negara. (c). asas kepentingan umum. (d).asas keterbukaan. (e). asas proporsionalitas. (f). asas profesionalitas. (g). asas akuntabilitas. (h). asas efisiensi. (i). asas efektivitas. (2). Dalam menyelenggarakan pemerintahan, Pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (3). Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.

C. Kebijakan Otonomi Khusus Papua

Orde Reformasi yang diawali pada tahun 1998 telah membuka pintu kebebasan bagi setiap orang atau kelompok masyarakat untuk menyuarkan aspirasinya. Kebebasan menyuarkan pendapat telah menimbulkan adanya kesan bahwa rasa ke-Indonesia-an berbagai pihak telah memudar sehingga rasa memiliki terhadap Indonesia pun menurun.

Di Irian Jaya (nama Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat pada saat itu) ada dugaan kuat di sementara kalangan, bahwa telah terjadi pembelokan sejarah Papua di waktu lalu, telah terjadi perlakuan yang kurang adil, khususnya dalam hal pembagian hasil eksploitasi sumberdaya alam yang tidak proporsional antara Pusat dan Daerah, adanya tindakan represif aparat keamanan, pelanggaran HAM, bahkan perlakuan diskriminatif terhadap orang-orang asli Papua. Semua ini telah menjadi bahan provokasi berbagai pihak dalam menyampaikan tuntutan masing-masing.

Tuntutan berbagai pihak/kelompok masyarakat yang terjadi di beberapa daerah di Propinsi Irian Jaya telah menimbulkan permasalahan yang kompleks yang mengarah pada muncul dan meningkatnya konflik horizontal dan vertikal yang tidak mudah untuk dipecahkan. Berbagai pihak yang peduli terhadap keutuhan bangsa dan negara Indonesia menyadari bahwa kompleksitas permasalahan tersebut tidak bisa dipecahkan secara parsial, karena tidak akan pernah mampu menuntaskan masalah secara menyeluruh. Lebih dari pada itu disadari, bahwa penyelesaian konflik

dengan cara-cara represif tidak akan mampu menyelesaikan masalah secara baik bahkan cenderung membuat masalah baru. Dengan demikian, masalah yang dihadapi bersama ini harus diselesaikan melalui cara-cara damai dengan penuh kearifan dan bijaksana dengan menjunjung tinggi Hak-hak Azasi Manusia atas dasar saling menghargai dan saling menghormati melalui pendekatan dialog secara intensif antara berbagai kelompok masyarakat dan pemerintah.

Pada bulan Juni 1999. Pemilu bebas yang pertama sesudah era Suharto dilangsungkan. Empat ratus enam puluh dua (462) kandidat yang mewakili 48 partai politik dipilih menjadi anggota DPR dan MPR. Persidangan pertama MPR tersebut berlangsung dari tanggal 14 sampai 21 Oktober 1999. Dan berhasil menetapkan sejumlah ketetapan. Salah satunya adalah Tap MPR RI Nomor IV tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 – 2004. Kebijakan untuk mempertahankan keutuhan negara Indonesia di provinsi-provinsi Aceh, Irian Jaya, dan Maluku dimuat dalam Tap MPR tersebut. Untuk kasus Papua ditetapkan bahwa "...integrasi bangsa dipertahankan di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Irian Jaya melalui penetapan daerah otonomi khusus yang diatur dengan undang-undang...". Ditetapkan pula bahwa pelanggaran Hak-hak Asasi Manusia di Irian Jaya harus diselesaikan melalui "...proses pengadilan yang jujur dan bermartabat ...".

Pada tanggal 21 November 2001 Presiden Megawati Soekarnoputri menandatangani Undang-undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Pada tanggal 1 Januari 2002 Undang-undang tersebut secara formal berlaku di Provinsi Papua.

Di dalam catatannya Sumule (2003:368-9) menyatakan, bahwa agar Otonomi Khusus Papua berhasil, maka kapasitas dan integritas birokrasi Papua harus ditingkatkan dan diberdayakan. Undang-undang Otonomi Khusus pada dasarnya memberikan kesempatan untuk menciptakan perubahan bagi peningkatan berbagai aspek kehidupan masyarakat Papua.

Aspek-aspek di dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 35 Tahun 2008 yang telah memasukkan Provinsi Papua Barat sebagai bagian dari Otonomi Khusus Papua, terdiri dari 24 bab dan 79 pasal.

Berikut ini uraian tentang pelaksanaan bab-bab tertentu di dalam Undang-undang Otsus Papua yang terkait dengan birokrasi di Provinsi Papua Barat, diuraikan secara singkat pada anak sub-bab, berikut

C.1. Kewenangan Daerah (Bab IV)

Sesudah Otsus Papua berlangsung hampir 20 tahun masih belum tampak dengan jelas bagaimana pembangunan di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat bisa dikelola dengan lebih baik atas dasar kewenangan yang lebih besar yang diserahkan dan/atau dilimpahkan

kepada Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat sebagai suatu daerah otonomi khusus, khususnya apabila dibandingkan dengan daerah-daerah otonom lainnya di Indonesia.

Penyelenggaraan semua sektor pembangunan pada umumnya masih sama – dalam pengertian tidak ada perbedaan yang prinsip antara sebelum dan sesudah Undang-undang Otsus diberlakukan di Tanah Papua. Tidak heran banyak pihak yang menilai bahwa tidak ada perbedaan kewenangan di Tanah Papua, misalnya dalam pengelolaan sumber daya alam. Antara sebelum dan sesudah Otsus Papua diberlakukan.

Masalah pokok adalah hingga sekarang belum ada inisiatif Pemerintah dan/atau kementerian/lembaga teknis untuk mewujudkan secara nyata pendelegasian kewenangan ke Provinsi Papua dalam rangka mengejawantahkan pengaturan dalam pasal ini. Selain itu, Perdasus dan Perdasi untuk mengejawantahkan ketentuan dalam Pasal 4 ayat (2) masih sangat terbatas dan/atau belum disusun.

C.2. Bentuk dan Susunan Pemerintahan (Bab V)

Di dalam bab ini diatur, bahwa pemerintahan di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat terdiri dari tiga unsur: (1) Dewan Perwakilan Rakyat; (2) Gubernur; dan (3) Majelis Rakyat Papua. Inilah keunikan dari pemerintahan Otsus Papua dibandingkan dengan banyak provinsi lain di Indonesia.

Nama parlemen di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat berbeda dengan nama parlemen di banyak provinsi di Indonesia yang

disebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Di Provinsi Papua disebut Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) dan di Provinsi Papua Barat disebut Dewan Perwakilan Rakyat Papua Barat (DPRPB). Nomenklatur ini sama dengan di Provinsi Aceh yang juga adalah daerah otonomi khusus, yang disebut dengan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA).

Gubernur dan Wakil Gubernur di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat sejak pemberlakuan UU Otsus adalah orang asli Papua (OAP). Definisi OAP yang digunakan adalah yang diberikan oleh UU Otsus Papua, yaitu "... orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua."

Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat masing-masing telah memiliki Majelis Rakyat Papua. MRP pertama kali dibentuk pada tahun 2005 – 4 tahun sesudah UU Otsus Papua disahkan. MRP tersebut berlaku untuk Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Didalam perkembangannya. Sesudah UU 21 tahun 2001 tentang Otsus Papua diamandemen menjadi Undang-undang 35 Tahun 2008. Provinsi Papua Barat telah memiliki MRP-nya sendiri yang disebut dengan Majelis Rakyat Papua di Provinsi Papua Barat.

DPRP dan DPRPB yang merupakan wakil rakyat hasil pemilihan legislatif di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat pada dasarnya telah berfungsi dengan baik. Selain itu, sesuai hasil putusan MK mengenai

representasi masyarakat adat di DPRD dan di DPRD, sejumlah orang asli Papua, pria dan wanita, telah menjadi anggota DPRD dan DPRD melalui proses konsultasi. Di Provinsi Papua Barat mereka membentuk fraksi tersendiri yang disebut Fraksi Otsus, sementara di DPRD para anggota DPRD yang merepresentasi masyarakat adat Papua tersebut bergabung dengan fraksi-fraksi partai politik yang telah ada sebelumnya di DPRD.

C.3. Perangkat dan Kepegawaian (Bab VI)

Ruang yang diberikan oleh UU Otsus Papua untuk membentuk/menyesuaikan perangkat pemerintahan di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat dengan kebutuhan dan situasi daerah belum dimanfaatkan sama sekali oleh Pemerintah Provinsi Papua maupun Pemerintah Provinsi Papua Barat. Kecenderungan mereka adalah mengikuti praktek-praktek yang berlaku secara nasional.

Paling tidak ada 3 (tiga) akibat yang tidak kondusif bagi perkembangan daerah karena peluang ini terabaikan atau tidak dimanfaatkan oleh pemerintah daerah di Tanah Papua:

- (1) Tidak jarang kabupaten DOB (daerah otonom baru) di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat memiliki organisasi perangkat daerah (OPD) yang berdiri sendiri namun tidak berfungsi optimal – hanya karena di daerah-daerah lain di Indonesia ada OPD tersebut.
- (2) Hal-hal yang seharusnya dapat dilakukan untuk perlindungan, pemihakan dan pemberdayaan OAP khususnya mereka yang bekerja

sebagai ASN (aparatur sipil negara) tidak terakomodir/terlembagakan dengan baik.

- (3) Pengaturan kepegawaian secara khusus agar sesuai dengan kebutuhan riil pembangunan di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat tidak dapat dilakukan dengan baik. Misalnya, di banyak tempat masih terdapat kekurangan tenaga paramedis, pendidikan dan penyuluh pembangunan. Seharusnya pelatihan dan pengangkatan tenaga-tenaga tersebut menyesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan daerah sehingga kekurangan tenaga sebagaimana dimaksud bisa segera terisi.

Salah satu faktor penyebab tidak termanfaatkannya peluang sebagaimana yang disebutkan di atas adalah belum disusunnya Perdasi yang mengatur tentang perihal perangkat dan kepegawaian sebagai akibat diberlakukannya Otsus di Povinsi Papua dan Provinsi Papua Barat.

C.4. Partai Politik (Bab VII)

Berbeda dengan pemahaman cukup banyak orang, yang dimaksud dengan partai politik seperti yang termaktub dalam Bab VII Undang-undang Otsus Papua adalah partai politik (parpol) lokal sebagai tandingan dari partai politik nasional. Parpol lokal diberikan ruang oleh UU Otsus Papua untuk dibentuk di Tanah Papua terutama agar OAP dapat berpartisipasi sebesar-besarnya dalam pengambilan keputusan politik bagi kemajuan

kaumnya dan Tanah Papua pada umumnya. Dengan demikian, Parpol lokal ini eksklusif hanya untuk OAP.

Sebenarnya sudah ada upaya yang dilakukan oleh masyarakat sipil di Tanah Papua untuk membentuk partai politik (lokal), namun hingga kini belum berwujud. Upaya yang sementara berproses di Mahkamah Konstitusi RI adalah permohonan yang diajukan oleh Ketua dan Sekretaris Jenderal Partai Papua Bersatu, dengan perkara nomor 41/PUU-XVII/2019. Bagian dari UU 21 Tahun 2001 yang diuji adalah Pasal 28 ayat (1) yang berbunyi "Penduduk Provinsi Papua dapat membentuk partai politik." Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Papua menolak melakukan verifikasi dan mengikutsertakan Partai Papua Bersatu dalam Pemilu karena belum ada ketentuan hukum yang mengatur tentang partai politik lokal di Provinsi Papua, walaupun telah ada di dalam UU Otsus Papua.

Pada saat yang sama, tidak ada upaya serius yang ditunjukkan oleh pemerintah daerah maupun Pemerintah untuk mengadvokasi dan memfasilitasi dilaksanakannya ketentuan ini, sebagaimana halnya yang berlaku di Aceh.

Yang tidak kalah pentingnya adalah belum semua partai politik di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat bersungguh-sungguh memprioritaskan orang asli Papua dalam rekrutmen politik yang dilakukannya baik dalam bentuk memberikan kesempatan kepada orang-orang asli Papua untuk memimpin di infrastruktur partai maupun dalam hal menjadi pimpinan dan anggota parlemen di tingkat provinsi/kabupaten kota.

Sebagai akibatnya, di sejumlah kabupaten/kota di Tanah Papua, OAP menjadi minoritas di DPRD Kabupaten/kota dimaksud adalah Sarmi, Boven Digoel, Fakfak, Raja Ampat, Kota Sorong, Teluk Wondama, Merauke, Sorong Selatan, Kabupaten Sorong, Kota Jayapura, Keerom, Kabupaten Jayapura, Provinsi Papua Barat, dan mungkin masih ada di kabupaten-kabupaten lain.

C.5. Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi), Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) dan Keputusan Gubernur

Undang-undang Otsus Papua mensyaratkan perlunya pembentukan perdasi, perdasus dan peraturan gubernur untuk mengefektifkan pelaksanaan ketentuan-ketentuan di dalam undang-undang tersebut, khususnya yang menyangkut perlindungan, pemihakan dan pemberdayaan OAP. Perdasus adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat yang dibentuk dalam rangka pelaksanaan pasal-pasal tertentu dalam UU Otsus Papua khususnya yang menyangkut perlindungan, pemihakan dan pemberdayaan OAP, sementara Perdasi adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat yang dibentuk dalam rangka pelaksanaan kewenangan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Secara umum dapat dikatakan bahwa Provinsi Papua telah lebih banyak membentuk Perdasus dan Perdasi dalam rangka pelaksanaan UU Otsus Papua dibandingkan dengan Provinsi Papua Barat. Walaupun begitu, tidak semua perdasi dan perdasus itu dapat dilaksanakan dengan

efektif. Misalnya, perdasi tentang kependudukan di Provinsi Papua yang isinya berupaya untuk membendung masuknya kaum migran dari luar sama sekali tidak dapat dilaksanakan.

Selain itu, upaya pemerintah Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat untuk mempercepat pembentukan perdasi dan perdasus masih belum optimal. Provinsi Papua Barat, misalnya, belum memiliki Perda Pendidikan hingga sekarang. Selain itu, Komisi Hukum Ad Hoc hingga saat ini belum dibentuk – walaupun perannya sangat besar untuk mempercepat pembentuk produk-produk hukum yang merupakan pelaksana berbagai ketentuan dalam UU Otsus Papua.

C.6. Keuangan (Bab IX)

Sejak tahun 2002, pemerintah pusat telah mengucurkan dana setiap tahun dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus Papua yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) dari plafon DAU nasional. Setelah Provinsi Papua Barat menjadi Provinsi Otonomi Khusus sesuai dengan UU 35/2008, maka Dana 2% tersebut dibagi antara Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat sebesar 70% dan 30%.

Selain itu, beberapa tahun kemudian Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat juga menerima dana infrastruktur yang besarnya diputuskan bersama antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat dan DPR RI. Dalam kaitannya dengan pertambangan minyak dan gas bumi, pemerintah Provinsi Papua Barat juga telah menerima tambahan dana bagi hasil migas. Total dana yang telah diterima sejak tahun 2002 sampai tahun 2018 oleh

kedua provinsi di Tanah Papua sehubungan dengan pelaksanaan Otonomi Khusus adalah seperti pada Tabel 2.2. Dengan demikian, total dana yang telah dialokasikan oleh Pemerintah Pusat kepada Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat sampai dengan tahun 2018 terkait dengan pelaksanaan Otsus Papua adalah Rp 105.186.133.268.500.

Sebagaimana tampak pada Tabel 2.2 di bawah, salah satu sumber pendanaan Otsus Papua adalah pengalokasian dari pemerintah pusat yang besarnya setara dengan 2% plafon DAU nasional. Peruntukan dana ini dan pengalokasiannya kepada pemerintah kabupaten/kota diatur dalam peraturan daerah, baik perdasus maupun pergub.

Tabel 2.2. Jumlah Alokasi Dana dari Pemerintah Pusat dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Khusus Sampai Tahun 2018

Jenis Dana	Papua (Rp)	Papua Barat (Rp)
Dana setara dengan 2% dari plafon DAU nasional Otsus	59.103.996.277.550	18.413.585.950
Dana bagi hasil pertambangan minyak dan gas alam	0	3.528.551.530.000
Dana tambahan Otsus untuk pembangunan infrastruktur	16.215.357.144.000	7.924.642.858.000
Total	75.319.353.421.550	29.866.779.846.950

Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat tidak banyak mengalami perubahan yang berarti, terutama apabila diletakkan dalam konteks akan berakhirnya Dana Otsus Papua pada tahun 2021. Perbandingan PAD terhadap total APBD sangat timpang. Pada tahun 2017, PAD Provinsi Papua hanya 7.8% dari APBD; Provinsi Papua

Barat hanya 6.6% dari APBD. Masih ada 9 Kabupaten di Provinsi Papua dan 6 kabupaten di Provinsi Papua Barat yang PAD-nya lebih kecil dari 1% APBD. Bandingkan dengan PAD Provinsi Aceh yang telah mencapai 15.9%. Bali 55.9% atau Jawa Barat 71% dari APBD mereka masing-masing. Hal ini bisa terjadi karena Pemerintah Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat belum memanfaatkan peluang-peluang bisnis di daerah, khususnya dalam hal pengelolaan Sumber Daya Alam. Untuk meningkatkan kapasitas fiskal daerah, misalnya melalui keterlibatan BUMD dalam pengelolaan SDA tersebut.

Hal terakhir yang perlu dikemukakan pada bagian ini adalah, bahwa kontribusi Dana Otsus bagi APBD Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat telah mencapai lebih dari 50%. Dana Alokasi Umum di tingkat provinsi dan kota hampir seluruhnya digunakan untuk untuk membiayai gaji dan belanja rutin pemerintah lainnya. Artinya, berakhirnya Dana Otsus Papua pada tahun 2021 akan memiliki dampak yang sangat besar bagi penyelenggaraan pembangunan di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Hal yang tidak kalah pentingnya adalah hingga sekarang Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat tidak membentuk Dana Abadi sebagaimana yang diperintahkan oleh UU Otsus Papua.

C.7 Peluang Yang Disediakan oleh Undang-undang Otonomi Khusus bagi Pengembangan Faktor Budaya Lokal

Sebagaimana telah dikemukakan di bagian lain dari bab ini, bahwa inti dari Otonomi Khusus Papua adalah perlindungan, pemihakan dan

pemberdayaan Orang Asli Papua. Otonomi Khusus Papua juga memberikan ruang yang besar bagi diakomodasinya faktor-faktor budaya lokal seperti yang tampak dari pengaturan tentang adat istiadat, hukum adat, masyarakat hukum adat, dan istilah terkait lainnya dalam Undang-undang Otonomi Khusus Papua. Di dalam teks undang-undang ini kata “adat” 109 kali, “adat istiadat” disebut empat kali; “masyarakat hukum adat” disebut 32 kali; “masyarakat adat” disebut 30 kali; “hak ulayat” disebut 18 kali; dan “kultural” disebut lima kali. Hal ini menunjukkan bahwa Sistem Adat/Nilai-nilai Budaya Papua sangat penting di Provinsi Papua Barat, termasuk dalam hal manajemen perilaku birokrasi untuk mencapai hasil yang optimal. Artinya, perlindungan, pemihakan dan pemberdayaan Orang Asli Papua hanya bisa efektif dilaksanakan apabila didasarkan pada faktor-faktor budaya lokal. Nilai-nilai budaya di Provinsi Papua Barat pada dasarnya merupakan bagian dari kebudayaan Melanesia.

Foster (2001:1) menyebut persamaan (*equality*) sebagai faktor yang penting dalam budaya Melanesia. Keadaan ini berbeda dengan kebudayaan tetangga, yaitu Polinesia dan Melayu, di mana dikenal hirarki atas dasar keturunan (*hereditary*). Walaupun begitu, di dalam kebudayaan Melanesia juga dikenal berbagai tipe kepemimpinan yang berpengaruh terhadap perlakuan pemimpin dan yang dipimpin. Mansoben (1994:62-261) mengidentifikasi empat sistem kepemimpinan di Tanah Papua, yaitu (1) sistem kepemimpinan pria berwibawa; (2) sistem politik ondoafi; (3) sistem kerajaan; dan (4) sistem kepemimpinan campuran. Di Provinsi Papua Barat

yang lebih menonjol adalah sistem kepemimpinan pria berwibawa (untuk daerah pegunungan), sistem kerajaan (untuk Kabupaten Fakfak dan Kabupaten Kaimana) dan sistem campuran (di daerah pesisir lainnya).

Apa pun bentuk kepemimpinan tradisional yang ada di Provinsi Papua Barat, penciri utamanya adalah sifat egaliter. Para pemimpin dalam tipe apa pun boleh didekati oleh anggota masyarakat karena prinsip tersebut, yaitu bahwa walaupun mereka pemimpin mereka juga bagian dari masyarakat dan karena itu berkewajiban untuk membantu masyarakat.

Hal kedua yang menonjol dalam kebudayaan Melanesia, selain sifat egaliter, adalah sifat *reciprocity* (saling membalas/membantu). Sebagaimana yang dikemukakan oleh Strathern (2010:119-128) bentuk yang paling umum dari *reciprocity* adalah pemberian hadiah dari yang mampu kepada yang tidak mampu, yang pada gilirannya harus dibalas.

Kedua hal yang disebutkan di atas, apabila tidak dikelola dengan baik, akan menempatkan baik pemimpin maupun birokrat pada posisi yang sulit. Sifat egaliter bisa membuat birokrat kurang menyadari bahwa kinerja haruslah menjadi ukuran keberhasilan dan promosi, dan bukan afiliasi primordial, seperti satu suku dengan pemimpin, dan sebagainya. Hal ini memang tidak mudah untuk diterapkan. Seperti yang dikemukakan oleh Rio (2014:169-190) bahwa egalitarianisme di Melanesia, khususnya di negara Vanuatu, masih tetap berlangsung sejak dahulu hingga sekarang, khususnya apabila terkait dengan pendapatan dan agama/gereja.

Equality/egalitarianism dan *reciprocity*, seperti yang dikemukakan di atas, tidak harus selalu berarti negatif bagi perkembangan masyarakat dan pemerintahan di wilayah berkebudayaan Melanesia. Seperti yang dikemukakan oleh Larmour (2008:232) dan White (2007:15) apabila pimpinannya adalah seorang yang berintegritas, maka ia bisa menggunakan budaya malu untuk melaporkan anggota keluarga/klan yang melakukan korupsi menjadi sebaiknya tidak melakukan korupsi supaya klan tersebut bisa menjadi teladan di lingkungan birokrasi/masyarakat.

D. Model Perilaku Birokrasi

D.1. Konsep Birokrasi

Dalam sejarah peradaban manusia, birokrasi merupakan institusi pemerintah dan administrasi yang paling tua. Ketika manusia mulai berkumpul membentuk sebuah kerukunan (organisasi) disitulah mulai ada birokrasi dengan administrasi sebagai perangkatnya. Dapat dikatakan bahwa organisasi, birokrasi dan administrasi sepadan dengan keberadaan manusia itu sendiri.

Masih belum jelas kapan istilah atau konsep birokrasi ini ditemukan. Namun, sejak tahun 1764, dalam surat tertanggal 1 Juli 1764 yang ditulis oleh Baron de Grimm, seorang filsuf Perancis, tampak ungkapan-ungkapan dan pernyataan-pernyataan Almarhum Vincen M.De Gournay yang menyatakan, bahwa “di Prancis kita dapati sebuah penyakit yang jelas-jelas merusak kita, penyakit ini disebut *bureaumania*” (Albrow, 1989:1).

Baron de Grimm setahun kemudian menulis, bahwa semangat hukum Prancis yang sesungguhnya adalah birokrasi. M.De Gournay mengemukakan, bahwa dahulu acapkali ditemukan empat atau lima bentuk pemerintahan dibawah judul *bureaucratie*. Ungkapan ini tampaknya untuk menyindir kinerja para pejabat, juru tulis, sekretaris, inspektur, dan interdam (manajer) yang buruk pada masaraja-rajaPrancis. Jadi, birokrasi disini ditujukan kepada kelompok yang memerintah (pemerintah/kerajaan/negara) dengan para pegawainya, dan merupakan suatu bentuk khusus organisasi (negara/pemerintah/ pemerintah daerah).

Konsep birokrasi mulai diperkenalkan oleh filsuf Perancis Baronde Grimm dan Vincent de Gornay. Biro (*bureau*), yang berarti “meja tulis”, diartikan sebagai suatu tempat dimana para pejabat bekerja. Kata tersebut mendapat tambahan sisipan “*cracy*”, yang berasal dari bahasa Yunani “*kratein*” yang berarti aturan(*rule*).

Menurut Hague, Harrop dan Bresin dalam Setyono (2002:17), birokrasi adalah organisasi yang terdiri dari aparat bergaji, yang melaksanakan detail tugas pemerintah, memberikan nasehat dan melaksanakan keputusan kebijakan. Birokrasi ini memiliki beberapa fungsi dan tugas, diantaranya adalah menjamin pertahanan-keamanan, memelihara ketertiban, menjamin keadilan, peningkatan kesejahteraan rakyat, pemeliharaan sumber daya alam dan lain-lain. Birokrasi merupakan organ utama dalam sistem dan kegiatan pemerintahan. Oleh karena itu birokrasi dapat menjalankan peran-peran tertentu sebagai otoritas

negarayang tidak dapat dilakukan oleh badan/institusi lainnya. Hal ini kurang lebih sama dengan pengertian birokrasi menurut *Halevi* (1983) yaitu sebagai organisasi para pejabat yang tersusun secara hirarki dan diangkat untuk melaksanakan tujuan-tujuan politik tertentu.

Meskipun eksistensi birokrasi berjalan seiring dengan eksistensi negara modern, banyak ahli percaya bahwa konsep yang mirip dengan konsep birokrasi sekarang ini telah dipakai oleh administrasi pemerintahan Romawi, Inca, Aztec, Mesir Kuno dan Cina kuno, di mana para pejabat kerajaan diseleksi dengan sistem ujian, senioritas, dan keahlian. Bahkan menurut Gladden (1972:227), kokohnya peradaban negara-negara kuno tersebut terutamanya adalah berkat eksistensi badan birokrasi negara yang memakai prinsip-prinsip operasional yang teratur.

John Stuart Mill, seorang filsuf, ahli ekonomi-politik dan petugas pemerintah Inggris, yang hidup pada abad ke-18, dan menyumbang banyak pemikiran bagi perkembangan teori ilmu politik, mengemukakan konsep birokrasi yang tertera dalam tulisannya *Consideration on Reprecentative Government* pada tahun 1861 (Thompson, 1976:256). Ia membandingkan tipe-tipe pemerintahan dan menegaskan bahwa di luar bentuk perwakilan, hanya bentuk birokrasilah yang memiliki ketrampilan dan kemampuan politik yang tinggi, bahkan ketika dijalankan dengan nama monarki atau aristokrasi.

Konsep birokrasi mengandung tiga pengertian. Pertama, birokrasi dalam pengertian yang baik atau rasional (*bureau rationality*) seperti yang

terkandung dalam pengertian *Hegellian Bureaucracy* dan *Weberian Bureaucracy*. Kedua, birokrasi dalam pengertian sebagai penyakit (*bureau pathology*) seperti yang diungkap oleh Karl Marx, Laski, Robert Micheles, Donald P. Warwick, Michael Crocier dan sebagainya. Ketiga birokrasi dalam pengertian netral (*value free*) artinya tidak terkait dengan pengertian baik atau buruk.

Dalam pengertian bebas ini birokrasi dapat diartikan sebagai keseluruhan pejabat negara di bawah pejabat politik atau keseluruhan pejabat negara pada cabang eksekutif atau birokrasi bisa juga diartikan sebagai setiap organisasi yang berskala besar.

Pada setiap organisasi, khususnya organisasi besar seperti negara, birokrasi mutlak diperlukan agar seluruh aturan main yang telah dirancang dan disepakati antara yang diperintah (rakyat) dan yang memerintah (pemerintah), dapat melaksanakannya guna mencapai tujuan negara. Dengan demikian, keberadaan birokrasi dalam suatu masyarakat tidak terlepas dari kerangka sistem pemerintahan yang muncul akibat adanya kontrak sosial. Birokrasi ada karena eksistensi negara, dan tanpa negara maka birokrasi tidak akan pernah ada. Oleh karenanya, peran dan posisi birokrasi dalam suatu negara, dituntut agar mampu mengemban misi, menjalankan fungsi dan melaksanakan semua aktivitas yang menjadi tanggung jawabnya didalam negara, dengan tingkat efisiensi dan efektivitas yang semaksimal mungkin dengan orientasi utama adalah pelayanan dan bukan orientasi pada kekuasaan.

Peran birokrasi menjadi sangat menentukan kehidupan negara dan masyarakat karena apabila birokrasi menunjukkan kinerja yang baik, inovatif, kreatif dan produktif maka akan baiklah negara, dan sebaliknya jika kinerja birokrasinya bobrok, korup dan tidak produktif, maka yang terjadi adalah juga akan membobrokan dan menghancurkan negara.

Martin Albrow, sosiolog dari Inggris banyak menulis seputar pandangan para ahli mengenai konsep birokrasi Weber. Dalam tulisan-tulisan yang dilakukan akhirnya, ia sendiri mengajukan beberapa konsepsinya seputar birokrasi dengan membaginya ke dalam tujuh cara pandang mengenai birokrasi. Ketujuh cara pandang ini dipergunakan sebagai pisau analisis guna menganalisis fenomena birokrasi yang banyak dipraktekkan di era modern. Ketujuh konsepsi birokrasi Albrow tersebut merupakan konsep modern tentang birokrasi yaitu:

(1). Birokrasi sebagai Organisasi Rasional

Masalah terberat yang dihadapi oleh para komentator Max Weber adalah dalam hal memahami hubungan antara gagasan rasionalitas dan ciri-ciri khusus yang ia lekatkan pada tipe ideal birokrasi. Ditandasakan bahwa hubungan antara ciri-ciri khusus dan rasionalitas tersebut tidak harus ada, sehingga disimpulkan bahwa ada dua alternative cara mengkonseptualisasi-birokrasi.

Peter Blau menyatakan, bahwa Weber memandang birokrasi sebagai suatu mekanisma social yang memaksimumkan efisiensi dan juga sebagai suatu bentuk organisasi sosial yang memiliki ciri-ciri khas. Kedua

kriteria ini bukan merupakan bagian dari sebuah defenisi” karena hubungan antara atribut-atribut suatu lembaga sosial dan akibat-akibatnya merupakan suatu masalah bagi verifikasi empirik dan bukan defenisi. Dalam buku “Bureaucracy in Modern Society,” Beliau menyarankan bahwa lebih baik mendefenisikan birokrasi sebagai organisasi yang memaksimumkan efisiensi dalam administrasi. Peter Leonard menyatakan pengertian birokrasi sekedar diacuhkan pada susunan kegiatan-kegiatan yang rasional yang diarahkan untuk pencapaian tujuan-tujuan organisasi. Perbedaan besar yang harus diperhatikan antara birokrasi yang didefenisikan sebagai organisasi rasional dan birokrasi sebagai organisasi yang didalamnya manusia menerapkan kriteria rasionalitas terhadap tindakan mereka. Konsep birokrasi harus dilihat sebagaimana mestinya dalam suatu kategori logika yang serupa dengan konsep yang juga ditolak oleh kebanyakan orang yakni birokrasi sebagai inefisiensi organisasi.

Birokrasi sebagai organisasi rasional sebagian besar mengikuti pada pemahaman Weber. Namun, rasionalitas di sini patut dipahami bukan sebagai segalanya terukur secara pasti dan jelas. Kajian sosial tidak pernah menghasilkan sesuatu yang pasti menurut hipotesis yang diangkat. Birokrasi dapat dikatakan sebagai organisasi yang memaksimumkan efisiensi dalam administrasi. Secara teknis, birokrasi juga mengacu pada mode pengorganisasian dengan tujuan utamanya menjaga stabilitas dan efisiensi dalam organisasi-organisasi yang besar dan kompleks. Birokrasi

juga mengacu pada susunan kegiatan yang rasional yang diarahkan untuk pencapaian tujuan-tujuan organisasi.

Perbedaan dengan Weber adalah sebagai berikut: jika Weber memaklumkan birokrasi sebagai “organisasi rasional”, maka Albrow memaksudkan birokrasi sebagai “organisasi yang di dalamnya manusia menerapkan kriteria rasionalitas terhadap tindakan mereka.”

(2). Birokrasi sebagai Inefisiensi Organisasi

Hingga abad ke-19 istilah birokrasi dalam bahasa sehari-hari sering berkonotasi komentar yang mengejek. Konsep birokrasi sebagai organisasi rasional selalu menjadi hak milik elit akademis. Gagasan ini dapat dilacak mundur ke belakang hingga ke ahli teori administrasi Jerman abad ke-19 yang mana dijumpai dalam publikasi akademik. Tetapi untuk mengembangkan konsep birokrasi sebagai organisasi yang tidak efisien (inefisiensi organisasi) tidak membutuhkan tradisi para akademis atau para sarjana. Para sarjana yang mendukung konsep ini cenderung membenarkannya dengan mengacu pada penggunaannya secara umum (populer) ketimbang pada usaha otoritas akademik. Dengan demikian gagasan tentang inefisiensi tidak meluas sampai pada pengertian tentang perebutan kekuasaan oleh pejabat, suatu konsep yang menjadi muara dari seluruh tradisi teori politik, akibatnya konsep inefisiensi organisasi meski sering digunakan menjadi tersisihkan didalam literatur ilmu sosial.

Kalangan teoritis manajemen, terutama Marshall Dimock, menggunakan konsep birokrasi sebagai antitesis vitalitas administrasi dan

kreativitas manajerial. Birokrasi didefinisikan sebagai “susunan manifestasi kelembagaan yang cenderung kearah infleksibilitas (ketidakluwes) dan depersonalisasi”. Menghubungkan pertumbuhannya dengan jenis-jenis factor yang luas mencakup ukuran organisasi, proliferasi peraturan, introversi (ketertutupan) kelompok dan mengutamakan pada umur (senioritas) dan keamanan (Seidman, 1994:2025-2035).

Para penulis di bidang politik mengemukakan konsep yang sama dengan Dimock, yang dikembangkan secara bebas, dan dianut oleh E. Strauss dalam buku *The Ruling Servants* yang terbit pada tahun 1961. Di dalam buku ini istilah birokrasi digunakan bagi banyak ketidaksempurnaan dalam struktur dan pemfungsian organisasi-organisasi besar. Gejala-gejala birokrasi seperti terlalu percaya kepada preseden, kurang inisiatif, penundaan (lamban dalam berbagai urusan), berkembangbiaknya formulir (terlalu banyak formalitas), duplikasi dan departementalisme (Corbett, 1962:451-452).

Di dalam bukunya “The Bureaucratic Phenomenon”, Michel Crozier melihat birokrasi sebagai suatu organisasi yang tidak dapat memperbaiki tingkah lakunya dengan cara belajar dari kesalahannya. Ia menunjukkan bagaimana peraturan-peraturan organisasi dapat digunakan oleh para individu yang ada di dalam organisasi untuk kepentingan mereka sendiri. Sebagai akibatnya, kepentingan yang memiliki strata berbeda-beda itu mempertahankan keadaan yang tetap (*status quo*) yang menghasilkan kekakuan struktur (Fesler, 1965:261-266). Sistem semacam ini disesuaikan

dengan kebutuhan-kebutuhan bisnis dan teknologi modern. Peristiwa/keadaan ini disebut orientasi normatif dari konsep biokrasi yang benar-benar ada.

Lebih jauh Fesler mengutip Crozier yang mengatakan bahwa birokrasi merupakan antitesis (perlawanan) dari vitalitas administratif dan kreativitas manajerial. Birokrasi juga dinyatakan sebagai susunan manifestasi kelembagaan yang cenderung ke arah infeksibilitas dan depersonalisasi. Selain itu, birokrasi juga mengacu pada ketidaksempurnaan dalam struktur dan fungsi dalam organisasi-organisasi besar. Birokrasi terlalu percaya kepada preseden (aturan yang dibuat sebelumnya), kurang inisiatif, penundaan (lamban dalam berbagai urusan), berkembangbiaknya formulir (terlalu banyak formalitas), duplikasi usaha, dan departementalisme. Birokrasi juga merupakan organisasi yang tidak dapat memperbaiki perilakunya dengan cara belajar dari kesalahannya. Aturan-aturan di dalam birokrasi cenderung dipakai para anggotanya untuk kepentingan diri sendiri.

(3). Birokrasi sebagai Kekuasaan yang Dijalankan oleh Pejabat

Dari klaim konsep asal birokrasi yang dikemukakan oleh de Gourney dan Mill (Albrow, 1989:1), di mana birokrasi adalah sebagai kekuasaan yang dijalankan oleh pejabat, masalah ini merupakan suatu elaborasi yang sengaja dibentuk dari kerangka berpikir klasik tentang tipe-tipe pemerintahan. Kendatipun demikian konsep ini kurang penting bagi percampuran pendirian-pendirian positif dan normatif dibanding dengan

konsep lain yang telah dibahas para sarjana berikutnya.

Konsep-konsep Yunani berkeinginan untuk mengklasifikasikan suatu masalah agar bisa ditelaah secara kritis, dan sebegitu jauh merupakan penyingkapan modern terhadap suatu konsep tertentu dari kerangka klasik-demokrasi yang secara luas dipandang tidak sesuai dengan syarat-syarat ilmiah ilmu sosial. Keinginan modern memandang demokrasi tidak dalam arti kekuasaan suatu kelas tertentu, melainkan sebagai kekuasaan untuk kebaikan seluruh rakyat. Dari sinilah argumen normatif dimulai. Distribusi kekuasaan apapun dilakukan agar dapat ditunjukkan bahwa demokrasi benar-benar ada.

Herman Finer dalam Albrow (1989:80) membandingkan situasi di daratan Eropa dengan Inggris dan menyimpulkan bahwa birokrasi berarti pemerintahan yang dijalankan oleh para pejabat. Perkembangan terbaru tentang konsep birokrasi ini tergantung pada modifikasi keabsolutan teori Michels, dimana terdapat pengakuan umum bahwa:

- a. Masalahnya, bukanlah apakah para pejabat memiliki kekuasaan atau tidak, tetapi seberapa luas kekuasaan yang mereka miliki;
- b. Sebagai akibatnya bahwa, suatu tipologi pemerintahan akan didasarkan pada kekuasaan relatif dari kelompok-kelompok yang berbeda dan bisa jadi beberapa masyarakat lebih birokratis daripada yang lain.

Dalam esai Arnold Brecht yang berjudul "How Bureaucracies Develop and Function" (Albrow, 1989:89), birokrasi didefinisikan sebagai

pemerintahan oleh para pejabat yang dibedakan dalam dua pengertian kekuasaan: hak sah untuk mengatur dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Para pejabat dapat memiliki tipe-tipe kekuasaan apapun baik secara keseluruhan ataupun sebagian, dan dimanapun berada mereka akan memiliki sejumlah tipe kekuasaan.

(4). Birokrasi sebagai Administrasi Negara (Publik)

Teori Michel Crozier cenderung menganggap birokrasi sebagai struktur dari setiap struktur organisasi (Brossard, Maurice dan Marsden, 1976:11-45). Jika dikaji dari sifat khusus negara yang diperlihatkan oleh pendukung ekonomi konservatif *laissez-faire* maupun pendukung fasis, maka istilah tersebut adalah administrasi negara.

Identifikasi birokrasi dengan administrasi negara pada tahun-tahun belakangan ini, biasanya menjadi suatu komponen yang mengarah pada upaya menempatkan administrasi negara sebagai suatu unit analisis dalam studi-studi perbandingan yang luas atau dalam suatu pendekatan sistem terhadap kehidupan politik pada umumnya. Ternyata lebih terpusat pada pada birokrasi sebagai suatu kelompok penekan dan suatu pengaruh yang ada menurut nilai-nilai kemasyarakatan, dari pada proses-proses administrasi (Albrow, 1989:90-91).

Sejumlah studi perbandingan yang terkenal tentang birokrasi, seperti yang dilakukan Fritz Morstein Marx dalam bukunya "*The Administrative State*" (Hodgetts, 1958:579-581), mengajukan klasifikasi birokrasi menjadi empat tipe: birokrasi guardian (pelindung) seperti di Cina tradisional atau

Prusia; birokrasi kasta, yang mendasarkan diri pada rekrutmen hanya dari satu kelas; birokrasi patronase, seperti di Inggris abad ke-19, atau dibawah sistem Jacksonian di Amerika Serikat; dan birokrasi *merit*, cenderung pada kelas menengah dan yang mencirikan masyarakat-masyarakat Barat Modern.

(5).Birokrasi sebagai Administrasi yang Dijalankan oleh Pejabat

Konsep umum birokrasi Max Weber secara sederhana disamakan dengan administrasi yang dijalankan oleh pejabat yang ditunjuk. Konsep ini berhubungan dengan suatu kerangka analisis organisasi yang mengkaji organisasi sebagai struktur-struktur tiga pihak, di mana staf-staf administrasi yang menjalankan otoritas keseharian merupakan bagian penting. Orang-orang inilah yang disebut birokrasi-birokrasi. Sedangkan fungsi yang dikhususkan bagi mereka merupakan inti dari birokrasi Weber yang dalam organisasi-organisasi dikenal sebagai administrasi.

Konsep birokrasi Weber ini dipelajari lebih jauh oleh para penganutnya, di mana argumen mereka terpusat pada apakah sistem administrasi modern memiliki ciri-ciri tipe ideal yang merupakan ikhtisar terbaik administrasi modern. Konsep ini menonjol dalam tulisan orang Eropa berkenaan dengan sifat administrasi Kontinental yang banyak dipengaruhi oleh Weber (Albrow, 1989:95).

Karl Renner, menerangkan dalam "Demokratie und Bureaukratie" pada tahun 1947 tentang perhatian orang Eropa terhadap gagasan tentang jabatan dan hierarki. Ia menandaskan bahwa semua organisasi memiliki

aparatus birokrasi dan adalah suatu kenyataan penting bahwa keterpisahan aparat pejabat ini telah diperkuat dengan metode-metode pengalokasian prestise yang telah berlangsung lama dalam sistem stratifikasi sosial Eropa. Karya H.PBahrdt, "Industrie Bureaukratie" pada tahun 1958 adalah contoh baik penggunaan konsep ini dalam konteks non-pemerintah. Ia menelaah pertumbuhan birokrasi di dalam industri dan mempertanyakan seberapa jauh automasi kerutinan kantor akan mengubah konsep-konsep organisasi administratif. H.Sultan dalam esainya "Bureaukratie und Politische Machtbuildung" pada tahun 1955 melihat konsep di atas menentang organisasi secara luas, dan ia menyatakan bahwa pertumbuhan birokrasi secara sederhana merupakan fungsi dari organisasi. (Albrow, 1989:95)

(6). Birokrasi sebagai Sebuah Organisasi

Birokrasi merupakan suatu bentuk organisasi berskala besar, formal, dan modern. Suatu organisasi dapat disebut birokrasi atau bukan mengikut pada ciri-ciri yang sudah disebut. Pandangan trikotomi tentang organisasi yang dikemukakan Weber, sangat berkaitan dengan citra hirarkhis masyarakat pada masanya. Namun demikian, ia mengakui bahkan dalam penegasannya ia menekankan bahwa administrator memegang kekuasaan untuk menentukan kebijakan.

Bagi Weber administrasi berarti penyelenggaraan wewenang (otoritas). Weber mengutarakan bahwa ada banyak orang yang hanya menerima tatanan dan tidak pernah memberi (menentukan) tatanan itu. Namun demikian mode pengorganisasian staf administrasi yang disebut

tipe ideal birokrasi tidak melibatkan prinsip-prinsip yang tidak dapat diterapkan dalam penyusunan seluruh anggota suatu organisasi.

Syarat-syarat kualifikasi profesional, keterikatan pada waktu secara penuh, pemisahan secara tegas antara sumberdaya individu/pribadi dengan sumberdaya organisasi (yang berasal dari pekerjaan), pekerjaan kontraktual dan lain-lain dapat terjadi pada posisi organisasi apapun. Jika benar prinsip-prinsip ini dilaksanakan secara umum dan pada saat yang sama ternyata dari distribusi otoritas tersebar di seluruh organisasi, maka seluruh struktur itu disebut sebagai suatu birokrasi. Bermula dari subsistem akan menjadi sebuah system secara utuh (Albrow 1989:97-98).

Bertitik tolak dari pandangan Weber, organisasi dan birokrasi dianggap sebagai bersinonim. Sejak zaman Weber, dengan jelas struktur organisasi mengalami perubahan dalam arti disesuaikan dan diperluas berkenaan dengan terminology yang diciptakan Weber. Suatu indicator yang penting tentang perubahan realitas social: dalam istilah yang populer kebanyakan orang mengatakan bahwa setiap organisasi besar sebagai suatu birokrasi. Sesungguhnya tidak aneh untuk menyebut lembaga-lembaga pendidikan, organisasi tentara, gereja-gereja/lembaga keagamaan dan rumah sakit sebagai birokrasi-birokrasi (Albrow 1989:98).

Secara umum ilmuwan sosial modern yang menulis organisasi sebagai birokrasi tidak mengandalkan pada modifikasi kompleks dari teori Weber untuk membenarkan konsep mereka. Talcott Parsons dalam kumpulan karangannya, "Structure and Process in Modern Societies" yang

diterbitkan pada tahun 1960 menyatakan, bahwa salah satu ciri struktural paling penting tentang suatu masyarakat seperti itu terletak pada kementerian organisasi-organisasi yang secara relatif berskala besar dengan fungsi-fungsi yang dikhususkan, yang secara agak longgar cenderung disebut birokrasi-birokrasi.

Ahli-ahli lainnya agak bebas (sembrono) dalam penggunaan ini, misalnya Hyneman yang menyatakan, bahwa birokrasi dapat diabstraksikan sebagai sebuah organisasi besar. Bagi Simon, birokrasi agaknya merupakan suatu sinonim untuk organisasi skala besar. Presthus menyebutnya istilah organisasi besar dan struktur birokratis adalah bersinonim. Sedangkan Etzioni, menganggap ada banyak sinonim bagi istilah organisasi, salah satunya adalah birokrasi. (Albrow 1989:98).

(7). Birokrasi sebagai Masyarakat Modern.

Birokrasi sebagai masyarakat modern mengacu pada suatu kondisi dimana masyarakat tunduk kepada aturan-aturan yang diselenggarakan oleh birokrasi, dan tidak dibedakan antara birokrasi perusahaan swasta besar ataupun birokrasi negara. Selama masyarakat tunduk kepada aturan-aturan yang ada di dua tipe birokrasi tersebut, maka masyarakat itu disebut masyarakat modern.

Tradisi pemikiran Barat tentang tipe-tipe kemasyarakatan secara luas diperkenalkan oleh Marx dan para pengikutnya. Namun konsep birokrasi tidak dapat menduduki tempat yang dominan didalam pemikiran kaum Marxis. Gagasan tentang masyarakat birokratis hanya dapat dikembangkan

oleh para pembangkan Marxis. Rizzi dan Djilas serta Mosca merupakan salah satu contoh dari para pembangkan/penentang dimaksud. Ulasan yang paling terkenal terhadap gagasan masyarakat sebagai birokrasi terdapat dalam karya Mosca, yang mengungkapkan ekspresi pandangan Barat yang dikenal amat luas bahwa masyarakat didominasi oleh para birokrat (Albrow,1989:100-101).

Mosca dan Burnham menyatakan bahwa kebanyakan masyarakat birokratik adalah masyarakat yang diperintah oleh birokrasi dari pada sebagai masyarakat yang telah berubah menjadi birokrasi itu sendiri. Karl Wittfogel menyebutkan bahwa masyarakat dikatakan sebagai masyarakat birokratik apabila suatu masyarakat petani tidak terdiferensiasi, di mana 95% penduduknya mendukung kelas birokratik yang berkuasa (Albrow,1989:101).

Karl Mannheim menegaskan bahwa perubahan-perubahan di dalam struktur organisasi sosial di abad ke-20 dalam beberapa hal mengakibatkan oposisi terhadap konsep tentang negara dan masyarakat. Dualisme ini biasanya menyamakan negara dengan birokrasi dan juga menyamakan masyarakat dengan persekongkolan (perkumpulan) organisasi-organisasi yang hebat, yang dengan berhasil mengklaim julukan sebagai “bebas dan swasta”.

Berkenaan dengan kekuasaan, metode-metode rekrutmen, signifikansi publik dan tipe-tipe personalitas para anggota, Mannheim melihat tidak ada perbedaan antara organisasi swasta dengan organisasi

negara. Karena tumpang tindihnya bidang-bidang tersebut begitu rupa, maka tanggung jawab negara terjalin dalam keseluruhan struktur masyarakat. Joe Kelly dalam Thoha (1984:168) mengemukakan, bahwa perilaku organisasi adalah suatu sistem studi dari sifat organisasi seperti bagaimana organisasi itu dimulai, tumbuh dan berkembang, serta bagaimana pengaruhnya terhadap anggota-anggota sebagai individu, kelompok-kelompok pemilih, organisasi lainnya dan institusi yang lebih besar.

Perilaku organisasi sebagai kajian ilmu, dikemukakan oleh Hiriyappa (2009:3) adalah:

- a. ilmu yang mempelajari perilaku manusia dalam suatu tempat di mana interaksi antara orang dan organisasi yang saling memahami;
- b. merupakan bagian dari ilmu yang menyelidiki dampak dari individu, kelompok, dan struktur dalam berperilaku dalam organisasi untuk mencapai tujuan organisasi yang efektif;
- c. merupakan ilmu yang mempelajari perilaku manusia, sikap dan kinerja dalam suatu organisasi;
- d. manajemen dan perilaku organisasi menggambarkan teori, metode dan prinsip-prinsip dari beberapa disiplin ilmu yang mempelajari tentang persepsi individu, nilai-nilai, dalam kegiatan sebuah organisasi; dan
- e. manajemen dan perilaku organisasi menganalisis pengaruh lingkungan eksternal organisasi dan sumber daya, misi, dan strategi-strategi.

Perilaku organisasi menurut Robbins (2009:11) adalah bidang studi

yang menyelidiki pengaruh yang dimiliki oleh individu, kelompok, dan struktur terhadap perilaku dalam organisasi, yang bertujuan menerapkan ilmu pengetahuan semacam ini guna meningkatkan keefektifan suatu organisasi. Pengertian tersebut mengandung makna bahwa studi perilaku organisasi berguna untuk mengetahui apa yang dilakukan individu dalam suatu organisasi dan bagaimana perilaku mereka mempengaruhi kinerja organisasi. Perilaku organisasi ini sangat berhubungan dengan situasi-situasi yang berkaitan dengan pekerjaan.

Robbins (2009:11) menjelaskan pula, bahwa karakteristik individu dalam organisasi dapat dilihat dari dua hal, yaitu *kemampuan* dan *karakteristik biografis* yang mempengaruhi kinerja dan kepuasan karyawan. Berikut penjelasannya:

- a. *Kemampuan* merupakan kapasitas individu untuk melakukan beragam tugas dalam suatu pekerjaan. Kemampuan adalah sebuah penilaian terkini atas apa yang dapat dilakukan seseorang. Kemampuan seorang individu pada dasarnya terdiri atas dua kelompok yaitu faktor intelektual dan fisik. Kemampuan intelektual (*intellectual ability*) adalah kemampuan yang dibutuhkan untuk melakukan berbagai aktivitas mental, berpikir, menalar dan memecahkan masalah. Sedangkan kemampuan fisik merupakan kemampuan melakukan tugas-tugas yang menuntut stamina, keterampilan, kekuatan, dan karakteristik serupa. Misalnya, pekerjaan-pekerjaan yang menuntut stamina, ketangkasan fisik, kekuatan kaki atau bakat yang mengharuskan manajemen untuk

mengidentifikasi kemampuan fisik seorang karyawan.

- b. *Karakteristik biografis* terdiri dari usia, gender, ras, dan masa jabatan seseorang dalam suatu perusahaan.

Sedangkan menurut Greenberg dan Baron (2003:4) perilaku organisasi merupakan bidang yang mencari peningkatan pengetahuan dari semua aspek perilaku dalam pengaturan organisasional melalui penggunaan metode *scientific*. Perilaku organisasi adalah suatu bidang studi yang dicurahkan untuk memahami, menjelaskan dan akhirnya memperbaiki sikap dan perilaku individu dan kelompok dalam organisasi (Colquitt, Le Pine, Wesson, 2011:7). Menurut Kreitner dan Kinicki (2010:5) perilaku organisasi adalah bidang yang bersifat interdisiplin, yang didedikasikan untuk memahami lebih baik dan mengelola orang di pekerjaan. Perilaku organisasi adalah suatu studi tentang perilaku manusia dalam pengaturan organisasi, hubungan antara individu dengan organisasi, dan organisasi itu sendiri (Tyagi, 2000:2).

Dari sejumlah konsep atau pandangan di atas dapat dirumuskan bahwa perilaku organisasi pada hakikatnya adalah merupakan bidang studi lintas disiplin yang mempelajari tentang bagaimana memperbaiki sikap dan perilaku individu dan kelompok dalam organisasi sehingga dapat memberikan kontribusi secara efektif dalam mencapai tujuan.

Perilaku organisasi mendasarkan diri pada ilmu perilaku yang menekankan pada tingkah laku manusia dalam suatu organisasi. Manusia merupakan faktor utama yang sangat penting dalam setiap organisasi

apapun bentuknya. Manusia memiliki sifat-sifat yang berbeda dalam berperilaku. Perbedaan perilaku ini disebabkan oleh (Thoha, 2007:36):

a. Manusia berbeda perilakunya, karena kemampuannya tidak sama. Manusia memiliki kemampuan yang berbeda karena memiliki keterbatasan yang berbeda dalam melaksanakan tugasnya. Perbedaan kemampuan disebabkan faktor sejak lahir dan kemampuan menyerap informasi dari suatu gejala, atau juga bisa keduanya.

b. Manusia mempunyai kebutuhan yang berbeda.

Manusia berperilaku karena didorong oleh serangkaian kebutuhan. Dengan adanya kebutuhan, seseorang terdorong semangatnya untuk berbuat dalam mencapai sesuatu obyek atau hasil. Kebutuhan seseorang berbeda dengan kebutuhan orang lain. Seseorang karyawan yang didorong untuk mendapatkan tambahan gaji supaya dapat hidup satu bulan dengan keluarganya, tingkah perilakunya jelas akan berbeda dengan karyawan yang didorong untuk mendapatkan tambahan gaji supaya dapat hidup satu bulan dengan keluarganya.

c. Orang berpikir tentang masa depan dan membuat pilihan tentang bagaimana bertindak.

Kebutuhan manusia dapat dipenuhi lewat perilakunya masing-masing. Di dalam banyak hal, seseorang dihadapi dengan sejumlah kebutuhan yang potensial harus dipenuhi lewat perilaku yang diperilakunya. Oleh karena itu, kebutuhan-kebutuhan dan pengalaman seseorang seringkali berbeda sifatnya, maka persepsi terhadap lingkungan juga

berbeda.

- d. Seseorang itu mempunyai reaksi-reaksi senang atau tidak senang (*affective*).

Perasaan senang dan tidak senang ini akan menjadikan seseorang berbuat yang berbeda dengan orang lain dalam rangka menanggapi sesuatu hal. Seseorang bisa puas mendapatkan gaji tertentu karena bekerja di suatu tempat tertentu, orang lain pada tempat yang samamerasa tidak puas. Kepuasan dan ketidakpuasan ini ditimbulkan karena adanya perbedaan dari sesuatu yang diterima dengan sesuatu yang diharapkan seharusnya diterima.

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, seorang manajer atau pimpinan harus dapat mengembangkan keahlian interpersonal atau personal jika ingin memperoleh keefektifan dalam pekerjaan. Perilaku organisasi sebagai bidang studi yang menyelidiki pengaruh yang dimiliki oleh individu, kelompok, dan struktur terhadap perilaku dalam suatu organisasi dan bidang ini diterapkan untuk membuat organisasi bergerak lebih efektif. Adapun faktor-faktor yang berpotensi mempengaruhi perilaku organisasi yang dimiliki individu, kelompok dan struktur adalah sebagai berikut (Robbins, 2009:36-39):

- a. Produktivitas

Suatu organisasi dikatakan produktif bila mencapai tujuan dan dengan cara mengubah masukan menjadi hasil dengan biaya serendah mungkin. Produktivitas diimplikasikan sebagai efektifitas dan efisiensi.

Efektivitas dipandang dari sudut pencapaian sasaran perusahaan pada tingkat yang umum (Etzioni dalam Steers,1977:41). Sebagaimana dikemukakan oleh Campbel dalam Steers (1977:42), keberhasilan organisasi berdasarkan keseluruhan prestasi, produktivitas, kepuasan kerja pegawai, laba atau tingkat penghasilan dari penanaman modal dan keluarnya karyawan.

b. Mangkir (*absenteism*)

Mangkir didefinisikan sebagai ketidakhadiran di kantor tanpa izin. Mangkir merupakan kerugian dan gangguan yang sangat besar bagi para pemberi kerja yang dapat mengakibatkan pengurangan drastis dalam kualitas hasil dan memiliki pengaruh langsung terhadap efektivitas dan efisiensi organisasi tersebut. Pengunduran diri karyawan (*employee turnover*) merupakan pengunduran diri permanen secara sukarela maupun tidak sukarela dari suatu organisasi. Hal ini bisa menciptakan peluang untuk menggantikan individu yang berkinerja buruk dengan seseorang yang mempunyai keahlian atau motivasi yang lebih tinggi, membuka lebih banyak peluang untuk promosi, dan menambah ide-ide baru yang segar untuk organisasi. Dalam dunia Okerja yang selalu berubah seperti saat ini, tingkat pengunduran diri yang berasal dari inisiatif karyawan memudahkan fleksibilitas organisasi serta bisa mengurangi kebutuhan pemberhentian yang diajukan oleh manajemen. Namun demikian, tidak jarang penguduran diri karyawan menyebabkan hilangnya individu yang ingin

dipertahankan oleh organisasi. Sebagai contoh, sebuah penelitian yang dilakukan terhadap 900 karyawan yang telah mengundurkan diri dari pekerjaan mereka menemukan bahwa 92 persen karyawan tersebut mendapatkan peringkat kinerja memuaskan atau lebih baik dari atasan mereka.

c. Perilaku menyimpang di tempat kerja

Perilaku menyimpang di tempat kerja adalah bentuk ketidakpuasan karyawan. Mereka mengungkapkannya melalui banyak cara dan berpotensi mengakibatkan kerugian bagi perusahaan tersebut. Para manajer atau pimpinan harus dapat memahami perilaku karyawan dan mencari tahu penyebab terjadinya penyimpangan.

d. Perilaku kewargaan organisasi

Perilaku kewargaan organisasi adalah perilaku pilihan yang tidak menjadi bagian dari kewajiban kerja formal seorang karyawan, namun mendukung berfungsinya organisasi tersebut secara efektif. Organisasi menginginkan dan membutuhkan karyawan yang bersedia melakukan tugas dengan penuh loyalitas, tidak hanya melakukan pekerjaan yang menjadi deskripsi pekerjaannya tetapi melakukan pekerjaan lain. Seperti membantu individu lain dalam satu tim, mengajukan diri untuk melakukan pekerjaan ekstra, menghindari konflik yang tidak perlu, menghormati semangat dan isi peraturan dan sebagainya. Dalam dunia kerja yang dinamis ini, di mana tugas semakin sering dikerjakan dalam tim dan fleksibilitas sangatlah penting, organisasi membutuhkan

karyawan yang memperlihatkan perilaku “kewargaan yang baik” yang memiliki kinerja baik.

e. Kepuasan kerja

Kepuasan kerja merupakan suatu perasaan positif tentang pekerjaan seseorang yang merupakan hasil dari evaluasi karakteristiknya. Kepuasan kerja merupakan suatu sikap karyawan yang diwujudkan dalam bentuk perilaku yang positif seperti mereka jarang tidak hadir, memiliki semangat kerja, bersikap loyal. Perilaku yang positif ini dapat meningkatkan kinerja organisasi. Berdasarkan beberapa definisi, penulis menyimpulkan bahwa perilaku organisasi merupakan ilmu perilaku yang menekankan pada tingkah laku manusia dalam suatu organisasi. Perilaku pada dasarnya berorientasi pada tujuan, artinya bahwa perilaku orang pada umumnya dimotivasi oleh keinginan untuk meraih tujuan-tujuan tertentu. Sebagaimana juga dikemukakan oleh Ndraha (2009:66) bahwa, perilaku juga dipengaruhi oleh kondisi yang datang dari lingkungan dan kepentingan yang disadari (dari dalam) oleh yang bersangkutan.

D.2. Teori Perilaku Birokrasi

Banyak ahli memberikan batasan mengenai perilaku. Namun demikian, perilaku manusia pada dasarnya terbentuk setelah melewati keseluruhan aktivitas organisasi birokrasi. Pendapat yang dikemukakan oleh Hersey (1996:15) tentang perilaku di dalam organisasi, adalah bahwa:

perilaku pada dasarnya berorientasi pada tujuan. Artinya, perilaku orang pada umumnya dimotivasi oleh keinginan untuk meraih tujuan-tujuan tertentu, tetapi tujuan tersebut tidak selamanya diketahui secara sadar oleh individu yang bersangkutan. Dorongan yang memotivasi pola perilaku individu yang nyata dalam kadar tertentu berada pada alam sadar mereka.

Selain itu, Ndraha dalam bukunya *Budaya Organisasi* (1997:33), mengemukakan bahwa, perilaku adalah operasionalisasi dan aktualisasi sikap seseorang atau suatu kelompok dalam atau terhadap suatu (situasi dan kondisi) lingkungan (masyarakat, alam, teknologi, atau organisasi), sementara sikap adalah operasionalisasi dan aktualisasi pendirian.

Dalam bukunya berjudul “Konsep Administrasi dan Administrasi di Indonesia” (1989:70), Ndraha mengungkapkan pendapatnya tentang perilaku birokrasi: bahwa Perilaku Birokrasi merupakan interaksi antara individu dalam organisasi lingkungannya, karena perilaku birokrasi ditentukan oleh fungsi individu dalam lingkungan organisasi. Struktur organisasi pemerintah diwarnai oleh karakteristik, kapabilitas dan kapasitas individu aparat selaku abdi negara, pemerintah dan pelayan masyarakat yang secara hierarki sesuai dengan fungsi dan tanggung jawabnya. Satuan utama perilaku adalah aktivitas, artinya semua perilaku merupakan serangkaian aktivitas. Dengan demikian perilaku yang rasional disebut aktivitas, dan aktivitas mempengaruhi baik produktivitas maupun kualitas hidup manusia yang bersangkutan” (Ndraha 1989:63).

Aktivitas pegawai inilah yang menjadi kajian perilaku birokrasi dalam penelitian ini. Oleh karena itulah, konsep perilaku birokrasi yang dimaksudkan disini adalah birokrasi pemerintah, baik sebagai sebuah sistem (pola) maupun person (orang-orang) yang dibentuk untuk mengaktualisasikan tugas-tugas pemerintahan dalam memberikan dan memenuhi kebutuhan layanan publik. Dengan demikian sistem dan person birokrasi itu wajib memberi kemudahan pelayanan bagi kepentingan masyarakat. Sebab dengan keberadaan birokrasi seharusnya masyarakat akan terpenuhi kebutuhannya sebagai warga negara tanpa dipersulit oleh birokrasi itu sendiri.

Plato, filsuf Yunani kenamaan, membagi jiwa manusia itu ke dalam tiga bagian, yakni (1) *philosophical*, yang merupakan satu alat untuk mencapai ilmu pengetahuan dan pengertian, (2) *spirited* yakni suatu aspek dari jiwa manusia ini yang berusaha untuk mencari kekuasaan dan ambisi, dan (3) *apetite* yakni keinginan untuk memenuhi selera, seperti makan, minum, seks, dan uang (Thoha 2001:10). Plato percaya bahwa salah satu dari tiga bagian ini bisa mendominasi tingkah laku manusia. Oleh karena itulah ia menggolong-golongkan manusia ke dalam tiga tipe, yakni tipe filosofis, tipe ambisius dan tipe pencinta keberuntungan. Walaupun pemikiran dan minat Plato dalam perilaku manusia itu ditekankan pada aspek filosofisnya, namun analisisnya memberi pengaruh besar terhadap organisasi politik, termasuk juga berdampak terhadap pemikir-pemikir ilmu politik dalam mendefinisikan asumsi-asumsinya yang sekarang dikenal

dengan bagaimana pemerintah atau organisasi negara dibentuk dan dibina (Thoha 2001:10-11)

Pada dasarnya perilaku terbentuk setelah melewati keseluruhan dari aktivitas, yaitu unsur kepentingan, kebutuhan, motivasi dan sikap. Oleh karena itu, kepentingan seseorang melandasi perilaku atau dengan kata lain perilaku seseorang itu banyak dipengaruhi oleh kepentingannya. Kendatipun demikian, patut disadari bahwa perilaku seseorang tidak saja dipengaruhi oleh faktor eksternal yang merupakan respon spontan terhadap kondisi tertentu. Dalam kaitan tersebut, Ndraha (1997: 36) menjelaskan tentang manusia yang pada dasarnya memiliki kemampuan, kebutuhan, cara berpikir untuk menentukan pilihan, pengalaman dan reaksi terhadap sesuatu.

Secara teori, suatu birokrasi memiliki berbagai sifat yang dapat dibedakan dari ketentuan-ketentuan lain dari suatu organisasi. Beberapa sifat yang amat penting dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a) Adanya spesialisasi, atau pembagian kerja.
- b) Adanya hirarkhi yang berkembang.
- c) Adanya suatu system dari suatu prosedur dan aturan-aturan.
- d) Adanya hubungan-hubungan kelompok yang bersifat impersonalitas.
- e) Adanya promosi dan jabatan yang berdasarkan atas kecakapan.

Aspek-aspek perilaku yang dicerminkan oleh birokrasi Weber dapat dilihat dari penekanan Weber pada struktur yang ditimbulkan dari rasa tidak percaya kepada kesanggupan dan kemampuan manusia untuk

menciptakan rasionalitas tertentu, mendapatkan informasi yang baik dan membuat keputusan yang obyektif. Premis perilakunya yang tampak menunjukkan bahwa seseorang itu membutuhkan bantuan untuk sampai kepada pertimbangan-pertimbangan yang baik. Struktur adalah jawabannya, dengan cara mengatur tata hubungan kerja didalam suatu organisasi dan dengan cara spesialisasi prosedur dan aturan-aturan, maka keputusan akan dibuat secara konsisten dan sistematis (Thoha 2001:12).

Otoritas dan tanggungjawab yang dipunyai para pejabat dalam birokrasi pemerintahan adalah merupakan suatu unsur yang mengendalikan organisasi dan meyakinkan bahwa suatu prosedur dipatuhi. Terkait hal ini Weber, mengemukakan tentang bagaimana cara para pejabat memperoleh otoritas mereka. Ia mengidentifikasi sumber-sumber otoritas sebagai berikut (Thoha, 1995:12-14):

- (1) Otoritas yang rasional dan sah, hal ini diciptakan oleh tingkat dan posisi yang dipegang oleh seorang pejabat didalam suatu hirarkhi.
- (2) Otoritas yang tradisional, diciptakan oleh kelas-kelas dalam masyarakat dan juga oleh adat kebiasaan.
- (3) Otoritas yang kharismatik, ditimbulkan oleh potensi kepribadian dari pejabat.

Thoha melanjutkan, bahwa birokrasi zaman sekarang jelas sangat berbeda dengan zaman Max Weber, atau zaman Vincent de Gourney, atau di masa Wilhelm Von Humboldt. Walaupun demikian, banyak ahli mengakui bahwa buah pemikiran Max Weber tentang birokrasi sampai sekarang

masih relevan.

Salah satu tanda zaman adalah kemajuan pembangunan manusia dalam bentuk industrialisasi dan urbanisasi yang mengakibatkan semakin baiknya tingkat kesejahteraan masyarakat. Salah satu penyebab penting adalah tingkat pendidikan masyarakat yang semakin meningkat. Sebagai akibatnya terjadi perubahan dalam hal tata nilai, tata sikap dan perilaku masyarakat.

Terjadinya perubahan taraf hidup masyarakat, yang diakibatkan oleh membaiknya perekonomian keluarga, tidak jarang diikuti dengan perubahan sikap dan perilaku, termasuk dalam bentuk tuntutan dan keinginan untuk menikmati hasil-hasil pembangunan yang lebih baik. Perubahan itu juga berdampak pada sikap lamban yang berubah menjadi lebih cepat, dinamis dan berpikir kritis. Tuntutan perubahan masyarakat dan lingkungan yang begitu cepat menuntut kesiapan birokrasi. Birokrasi harus mampu menghadapi dan menyesuaikan struktur dan mekanisme kerja mereka sejalan dengan perubahan yang terjadi di masyarakat dan lingkungan. Apabila birokrasi pemerintah kurang tanggap terhadap perubahan masyarakat, maka di situlah terjadi kritikan-kritikan bahwa birokrasi lamban dan sebagainya.

Menurut Weber, birokrasi itu dibangun dari otoritas yang rasional dan sah. Dalam hal tertentu Weber juga tidak setuju dengan tradisionalitas dan emosionalitas. Ia memberikan andil dalam perilaku organisasi lewat konsep aparatur birokasinya, dalam hal ini perilaku birokasinya. (Thoha

2001:12,13a).

Memahami perilaku manusia merupakan titik pangkal untuk dapat mengerti perilakunya dalam organisasi. Suatu pandangan yang berorientasi keistimewaan adalah jalan yang paling mudah untuk mengerti perilaku manusia. Dalam pandangan tersebut, perilaku manusia ditentukan oleh proses masukan dan keluarannya. Hal ini berarti, bahwa perilaku manusia adalah sebagai suatu sistem yang terbuka, bukan sesuatu yang dapat diisolasi. Keterbukaan itu membuat manusia berintegrasi, berinteraksi dan hidup dalam lingkungannya.

Pada abad ke-19 lahir sejumlah pemikiran dan pandangan yang beragam/berbeda-beda tentang birokrasi. Weber berhasil menyatukan keragaman pandangan dan pemikiran itu. Terdapat suatu unsur pokok kebaruan (*novelty*) dalam teori Weber, terlepas dari kurangnya perhatian Weber terhadap masalah ketidakefisienan birokrasi. Pemikiran Weber ini sangat bertentangan dengan kebanyakan tulisan awal dan telah menimbulkan suatu kontroversi yang terus berlanjut sampai sekarang.

Ada empat aliran pemikiran utama yang amat berpengaruh, yakni (1) teori administrasi Jerman, (2) pemikiran Michels, (3) pemikiran Marx, dan (4) pemikiran para tokoh/ahli-ahli sejarah ekonomi dan sosial Jerman Gustav Schmoller.

Perhatian Weber terhadap birokrasi tentu saja telah didahului oleh publikasi karya Robert Michels "*Political Parties*" (Cook, 1971:773-796). Tahun 1909 dalam suatu konferensi di Wina, Michels mencetuskan

pandangannya yang menggepalkan tentang cengkeraman pengaruh para birokrat yang tidak cocok di masyarakat Jerman. Weber sudah mengenal Michels dengan baik, mereka berdua mengikuti konferensi tersebut dan berkumpul secara informal.

Segre (1984:127-137) bahwa menurut Mosca, pandangan Weber dengan karya Michels menyajikan permasalahan hubungan antara birokrasi dan demokrasi abad ke-19. Pada saat yang sama, mereka memberikan contoh usaha yang mengedepankan masalah tersebut secara netral dan ilmiah. Konsep/istilah "birokrasi" dibutuhkan oleh Weber dalam penelitian dan pembahasannya karena terkait dengan ilmu sosial yang objektif, yang menjalankan fungsi yang sama didalam karyanya sebagaimana telah dilakukan oleh Michels. Weber tidak bermaksud mengecam birokrasi, namun ia cenderung ke arah yang berlawanan ketika ia menekankan rasionalitasnya. Administrasi modern amat rasional sehingga menimbulkan masalah bagi demokrasi. Konsep birokrasi rasional muncul sebagai suatu istilah yang dianggap salah dalam kerangka pemikiran abad ke-19 (Albrow, 1989:40-41).

Dalam esai Weber yang ditulis setelah dua tahun terbitnya "Political Parties" karya Michels, Weber mengkritik pendapat Michels tentang masalah kedudukan kekuasaan birokrasi (Scaff, 1981:1269-1286). Ia setuju bahwa birokratisasi adalah universal dalam negara modern, tetapi kenyataannya bahwa organisasi birokratis secara teknis adalah alat kekuasaan yang amat maju di tangan orang yang mengontrolnya.

Organisasi birokratis tidaklah menentukan bobot bahwa birokrasi seperti itu cocok bagi struktur sosial tertentu. Weber berpendapat bahwa amat diperlukan birokrat untuk melaksanakan kekuasaannya, sama dengan kepercayaan tentang amat diperlukannya kaum proletar di bawah pengawasan negara. Kekuasaan apapun dari birokrasi yang meningkat seperti itu tidak dapat ditentukan secara apriori dari alasan-alasan seperti disebutkan di atas. Pada masalah pokok inilah perhatian Weber diarahkan untuk membedakan kekuasaan dengan otoritas.

Pengaruh lainnya yang jelas terlihat dalam konsep birokrasi Weber berasal dari Marx, sekalipun pengaruh tersebut bukan melalui karya Marx secara eksplisit tentang birokrasi dan tidak terpublikasi secara besar-besaran. Pengaruh tersebut tampak melalui tesis umum tentang keterasingan manusia yang diangkat Weber dalam teori rasionalisasinya (Kaesler, 2017:315-323), seperti yang tampak dalam penyamaan posisi pejabat, dimana tata urutannya diikuti dari posisi pekerja/buruh menurut Marx. Berkenaan dengan teori perkembangan demokrasi Weber, dari bentuk patrimonial menjadi rasional, hutang budinya terhadap Marx tidak terlalu menonjol. Tidak ada catatan perkembangan tentang pertumbuhan administrasi yang benar-benar merupakan antisipasi yang sama dengan apa yang dikatakan Weber.

Gustav Schmoller, seorang ahli sosial dan ilmu ekonomi, pengedit dokumen sejarah sistem administrasi Prussia, *Acta Borussica*, pada tahun 1894 menulis sebuah pengantar umum buku ini, dan pada tahun tersebut

menyajikan kuliah tentang pegawai pemerintah Jerman (Reheis, 1989:101-105). Kedua sumber ini berisikan suatu interpretasi cemerlang tentang bangkitnya administrasi pemerintahan modern. Schmoller mendapat inspirasi dari Herbert Spencer yang kemudian memulai asumsi bahwa setiap masyarakat terdiri dari tiga bagian: pemimpin, stafnya dan massa (sejumlah orang lainnya). Perkembangan sosial tergantung pada pertumbuhan diferensiasi ketiga bagian komponen tersebut, sedangkan jika terjadi perbedaan-perbedaan konsistitusal antarnegara, maka hal itu tergantung dari variasi tekanan yang dimainkan oleh masing-masing negara yang bersangkutan.

Menurut pengamatan Schmoller (Reheis, 1989:101-105) terkait dengan staf yang memiliki seorang pemimpin, ia menemukan kemungkinan empat tahapan, yaitu:

- (a) Terdapat dalam masyarakat primitif, yang ditandai tidak adanya difrensiasi jabatan-jabatan secara jelas dari peranan-peranan lain dalam masyarakat. Kondisi ini dijumpai pada zaman masyarakat feodal;
- (b) Masa dimana terjadi tumpang tindihnya peranan-peranan;
- (c) Terdapat jabatan-jabatan administrasi yang diisi secara turun temurun;
- (d) Jabatan-jabatan berjangka pendek, dan diisi oleh sedikit orang atau melalui pilihan, terjadi pada masyarakat Yunani dan Romawi klasik.

Kedua model ini tergantung pada orang-orang berada pada aristokrasi yang berkuasa. Tahapan ini kemudian digantikan oleh suatu

struktur yang berdasarkan karier yang di dalamnya jabatan berada pada tangan seorang profesional selama-lamanya. Hal itu secara langsung sama dengan rumusan Weber (Albrow, 1989:42).

D.3. Model Perilaku Birokrasi

Dari konsepsi pemikiran dan pandangan serta teori birokrasi tentang model birokrasi organisasi di dunia ini, maka Pemerintah Republik Indonesiamenganut model/tipe idealnya Max Weber. Tipe ideal itu melekat dalam struktur organisasi rasional dengan prinsip “rasionalitas” yang bercirikan pembagian kerja, pelimpahan wewenang, impersonalitas, kualifikasi teknis, efektifitas dan efisiensi. Walau dalam penerapannya tidak bisa dilakukan sepenuhnya, seberapa model/tipe yang dapat diperbandingkan, adalah sebagai berikut :

D.3.1. Model Birokrasi Weber

Model birokrasi dari *Weber* merupakan salah satu model yang ideal dan sesuai untuk merancang teori-teori mengenai organisasi. Makna birokrasi banyak menyerupai konsep kompetisi sempurna (*perfect competition*) dalam teori ekonomi. Struktur pasar yang ada dalam teori ekonomi mengilhami Weberdalam merancang birokrasinya. Struktur adalah suatu model yang sederhana dan merupakan suatu patokan untuk mengukur suatu kenyataan. Ini merupakan kesamaan dengan idealisasi birokrasi yangdikemukakan Max Weber (Thoha, 2001:11).

Berdasarkan fokus penelitian, peneliti mengambil dua pendekatan teori yaitu teori Max Weber yang menekankan birokrasi sebagai organisasi rasional, dan model perilaku birokrasi dari model Gouldner, Merton dan Zelznick. Ketiga model ini menanggapi teori Weber, bahwa birokrasi tidak dapat dikatakan sebagai organisasi rasional yang dapat menimbulkan efisiensi.

Pandangan Max Weber bahwa birokrasi sebagai organisasi yang rasional pada dasarnya menunjukkan bahwa organisasi dimaksud berbentuk tipe ideal dan memiliki ciri-ciri pokok dari struktur birokrasi sebagai berikut (Blau dan Meyer, 1987:29-31):

- a. Kegiatan sehari-hari yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi didistribusikan melalui cara yang telah ditentukan dan dianggap sebagai tugas-tugas resmi.
- b. Pengorganisasian kantor mengikuti prinsip hirarki, yaitu bahwa unit yang lebih rendah dalam sebuah kantor berada di bawah pengawasan dan pembinaan unit yang lebih tinggi.
- c. Pelaksanaan tugas diatur oleh suatu "sistem peraturah-peraturan abstrak yang konsisten dan mencakup juga penerapan aturan-aturan di dalam kasus tertentu.
- d. Seorang pejabat menjalankan tugasnya bersifat formal dan tidak bersifat pribadi.
- e. Pekerjaan dalam suatu organisasi birokratis didasarkan pada jenjang karir serta terdapat suatu sistem kenaikan pangkat yang

didasarkan atas senioritas atau prestasi maupun gabungan diantara keduanya; dan

- f. Memiliki tujuan efisiensi. Birokrasi sebagai tipe ideal merupakan suatu organisasi yang rasional yang mencakup ketepatan dan kejelasan dalam memimpin organisasi. Untuk dapat mencapai efisiensi administratif maka sumber daya manusia harus memiliki keahlian-keahlian tertentu dan menerapkannya agar dapat menjalankan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya. Dengan demikian, dibutuhkan sumber daya manusia yang memiliki kualifikasi teknis dan spesialis.

Berdasar pada ciri-ciri organisasi, maka Weber memandang bahwa tingkah laku manusia cenderung diorientasikan kepada seperangkat aturan. Adanya seperangkat peraturan yang berbeda guna mengarahkan tingkah laku adalah hal hakiki bagi konsep organisasi. Tanpa aturan, tidak mungkin untuk mengatakan apakah suatu tingkah laku bersifat organisasional dan tidak organisasional. Oleh Weber, aturan-aturan organisasi itu disebut sebagai tatanan administrasi sebagaimana yang dikutip oleh Henderson dan Parsons dalam Martin (2005).

Aspek yang terpenting dari tatanan administrasi tersebut ditentukan oleh siapa yang memberikan perintah kepada siapa. Dalam hal ini, ada hubungan antara administrasi dan otoritas. Otoritas berfungsi sebagai administrasi. Menurut Weber, untuk dapat menjalankan administrasi, diperlukan otoritas sebagai tipe kekuasaan untuk memerintah Martin

(2005:34). Otoritas dapat terwujud apabila suatu perintah secara pasti dipatuhi oleh sebagian individu tertentu.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa yang dimaksudkan dengan birokrasi dalam penelitian ini adalah keseluruhan organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas negara dalam berbagai unit organisasi pemerintahan di bawah departemen dan lembaga non departemen, baik di pusat maupun di daerah, seperti di tingkat provinsi, kabupaten, kecamatan maupun desa atau kelurahan.

Untuk dapat mewujudkan birokrasi yang sesuai dengan harapan, maka dibutuhkan birokrasi yang profesional dengan spesialisasi yang bagus dan aturan yang cukup baik. Jika dikaitkan dengan perilaku maka diharapkan seorang pegawai negeri sebagai abdi masyarakat dapat termotivasi melaksanakan tugasnya sesuai dengan harapan masyarakat.

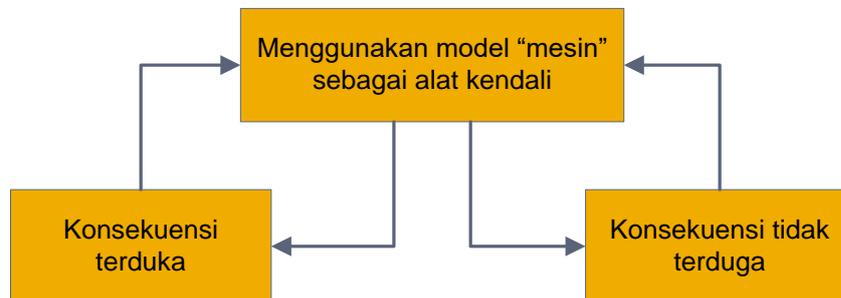
Birokrasi menunjukkan bagaimana organisasi birokrasi menjadi solusi rasional yang kompleksitas masalah-masalah modern. Weber menegaskan bagaimana organisasi birokrasi bisa mengatasi keterbatasan individual atau bentuk organisasi lainnya dalam pengambilan keputusan dan perhitungan (misalnya apakah dengan spesialisasi, pembagian kerja dan lain-lain).

D.3.2. Birokrasi Model Mesin/Model Umum

Sejalan dengan Urwick, Gullick dan lainnya, bahwa birokrasi merupakan bentuk “model mesin” yang menganalisis hubungan antara

pejabat dan aparat lainnya dalam organisasi. Birokrasi sebagai perangkat adaptif untuk memanfaatkan keahlian (skill) spesial dan sangat atentif terhadap karakter organisme manusia.

Dalam model mesin para perilaku birokrasi menunjukkan ada sesuatu hasil yang diharapkan, dan ada yang menghasilkan sesuatu yang tidak diharapkan. Di sinilah diperlukan alat kendali dalam menjalankan organisasi birokrasi, seperti dalam Gambar 2.1.



Gambar 2.1. Model Birokrasi Umum

Dikutip: James G. March & Herbert A. Simon dalam Jay M. Shafritz dan J. Steven Ott. (1987:147)

Menurut Bruno Rizzi (Encyclopedia Britanica, 2007 dalam Keban (2007) birokrasi sangat potensial mengeksploitasi masyarakat sebagaimana yang dilakukan kaum kapitalis terhadap kaum proletar di masa lampau. Menurut Marx dalam Bottomore (1983:57), birokrasi sebagai kelompok yang memerintah lebih cenderung mengutamakan kepentingannya, dan memiliki kebiasaan yang disebut "birokratisme". Sedangkan menurut Niskanen dan Houghton (1973) para birokrat yang ada dalam birokrasi lebih cenderung berperilaku sebagai "tuan" dari pada

sebagai “pelayan”. Mereka lebih cenderung memperbanyak kegiatan dari pada memikirkan resiko (Blau,1955) dan mereka memiliki komitmen untuk menegakkan *human dignity* (Thayer,1973). Di era pembangunan, birokrasi yang diharapkan sebagai fasilitator pembangunan, justru menjadi penghambat pembangunan (Turner dan Hulme, 1997).

D.3.3. Birokrasi Model Riggs

Birokrasi menurut Riggs (1994) terdiri dari tiga model yaitu model memusat, model prismatic, model memencar. Biro dengan model memusat adalah birokrat yang melakukan kegiatan baik yang mempunyai nilai efisiensi maupun tidak. Mereka mencampuradukkan bidang pekerjaan administratif dengan politik, sehingga apa yang disebut tujuan kebijakan atau tujuan organisasi tidak ada sama sekali. Perilaku birokrat itu diharuskan bersikap penuh kemanusiaan ataupun sebaliknya, bersikap adil atau tidak, pemberani atau pengecut.

Pada birokrasi yang bersifat memencar, menurut Riggs, para birokrat menggunakan kekuasaannya secara terbatas serta mendapat pengawasan yang cukup ketat, agar segala kebijakan yang dilaksanakan terjamin dalam efisiensi tinggi.

Birokrasi yang bersifat prismatic merupakan kombinasi antara model memusat dan model memencar. Hubungan antar administrator dengan pengikut terstruktur, lebih cenderung mengutamakan kekerasan daripada menerapkan undang-undang. Terbuka kesempatan untuk menerima suap,

menunda pekerjaan dan mengintroduksi berbagai hambatan teknis dengan tujuan agar dapat memetik imbalan pelayanan atas pekerjaan yang seharusnya tidak dipungut biaya.

D.3.4. Model Birokrasi Merton

Teori ini dikemukakan oleh Robert K. Merton (Soekanto, 2005:214-216) yaitu teori perilaku penyimpangan yang merupakan bentuk dari adaptasi situasi tertentu. Merton menjelaskan bahwa penyimpangan ini terjadi karena struktur sosial yang mengalami perubahan. Di dalam struktur sosial dijumpai tujuan atau kepentingan, di mana tujuan tersebut ada hal-hal yang pantas dilakukan dan baik. Selain itu juga diatur cara untuk mencapai tujuan. Apabila tujuan tidak tercapai sesuai dengan harapan yang dicapainya, maka akan terjadi penyimpangan.

Merton juga mengaitkan teorinya dengan teori Max Weber. Merton menyatakan bahwa birokrasi memiliki sifat-sifat sebagai berikut:

- a. Birokrasi merupakan struktur sosial yang terorganisir secara rasional dan formal.
- b. Birokrasi meliputi suatu pola kegiatan yang memiliki batasan yang jelas.
- c. Kegiatan tersebut berhubungan dengan tujuan organisasi.
- d. Jabatan dalam organisasi diintegrasikan ke dalam keseluruhan struktur birokratis.
- e. Status dalam birokrasi tersusun dalam susunan yang bersifat

hirarkis.

- f. Hak dan kewajiban birokrasi dibatasi oleh aturan yang terperinci.
- g. Otoritas pada jabatan bukan pada orang.
- h. Hubungan antar orang dibatasi secara formal.

Dengan memiliki sifat-sifat birokrasi menurut Weber dalam teori tipe ideal memiliki banyak fungsi dalam keahlian, keterampilan yang dimiliki setiap orang dan efisiensi. Tetapi pada kenyataannya, menurut Merton, birokrasi pun bisa mengalami kegagalan yang dinamakannya *disfunctional organizations* (Adler (2009:587)). Merton menjelaskan, peraturan yang ketat dan peraturan yang berlebihan dapat mengakibatkan kinerja menurun. Hal ini disebabkan karena tidak adanya kemampuan atau kesempatan bagi orang-orang dalam birokrasi untuk dapat mengembangkan kreativitas mereka.

Merton juga mengaitkan hubungan birokrasi dengan kepribadian individu dengan berdasarkan aturan hukum. Para birokrat diajarkan untuk selalu bekerja berdasarkan aturan yang dibuat, sehingga terjadi sesuatu yang diinginkan seperti keteraturan, dan ketaatan, dan kedisiplinan. Tetapi hal ini juga dapat menimbulkan sesuatu yang tidak diinginkan, misalnya perilaku organisasi yang kaku, terbatas, dan sulit berubah. Ini yang disebut dengan birokrasi yang kaku dan menyulitkan. Birokrat itu bersifat pasif atau hanya sekedar menjalankan fungsi dari aturan tersebut. Birokrasi lebih memfokuskan pada peraturan yang ada dalam suatu organisasi, dibandingkan mengutamakan kinerja atau tujuan organisasi.

Peraturan menjadi lebih penting daripada tujuan yang dirancang untuk melayani publik sehingga terjadi penyimpangan tujuan dan hilangnya keefektifan organisasi. Seperti dalam kejadian sehari-hari, PNS melakukan kegiatan rutinitas dengan datang tepat waktu dan pulang tepat waktu. Tetapi sesampai di kantor, tidak sedikit pegawai yang membaca koran, kumpul-kumpul sambil mengobrol dengan sesama temannya, dan sebagainya.

Menurut Merton, untuk mencegah terjadinya *disfunctional organization*, perlu dilakukan penyesuaian (*conformity*) dengan keadaan suatu organisasi. Birokrasi harus dapat mengenal keadaan yang dirasakan pada saat itu juga. Birokrasi tidak hanya bersifat statis atau mekanistik, namun harus bersifat organik.

Sebagaimana yang dikemukakan Adler dan Bryan (1996:61-89), ada dua tipe organisasi yaitu yang *enabling* (memungkinkan) dan yang *coercive* (memaksa). Tipe organisasi *enabling* adalah organisasi di mana formalisasinya rendah dan dapat mengalami penyesuaian dengan keadaan. Inilah organisasi yang bersifat organik. Sedangkan birokrasi yang memiliki peraturan yang tinggi dinamakan organisasi yang bersifat mekanik. Dua tipe organisasi ini dapat memberikan perilaku positif dan perilaku negatif pada hasil yang dicapai. Sikap perilaku positif dapat dilihat dari hasil pekerjaan yang berlangsung efisien akibat timbulnya gagasan-gagasan yang baik dan inovatif. Hubungan kerjasama berlangsung dengan baik antar tim atau kelompok. Ada kepuasan kerja di kalangan para birokrat

itu. Sebaliknya, adanya sikap negatif dapat diukur dari kurangnya motivasi para pegawai tersebut dalam melaksanakan pekerjaan. Hal ini disebabkan oleh keterbatasan dan ketidakmampuan dalam mengutarakan ide. Lebih jauh Adler dan Bryan (1996) mengatakan, bahwa formalisasi yang tinggi dapat pula mengakibatkan timbulnya perilaku yang positif bagi organisasi yaitu dengan mengurangi terjadinya konflik yang terjadi di dalam suatu organisasi dan mengurangi keraguan dalam menjalankan tugas.

Untuk dapat menyesuaikan dengan keadaan, menurut Merton ada 5 cara untuk melakukan adaptasi yaitu (Soekanto, 2005:214-216):

- a. Konformitas (*conformity*) adalah cara adaptasi di mana pelaku mengikuti arahan dan cara yang ditentukan oleh masyarakat untuk mencapai tujuan tersebut atau cara konvensional dan melembaga. Contoh: seseorang yang ingin menjadi orang kaya berusaha untuk mewujudkannya dengan menempuh pendidikan tinggi dan bekerja keras.
- b. Inovasi (*innovation*) terjadi apabila seseorang menerima tujuan yang sesuai dengan nilai-nilai budaya, tetapi melakukan pelanggaran dalam nilai-nilai budaya. Contoh: seseorang yang ingin menjadi kaya, tetapi kedudukannya di tempat tidak memungkinkan memperoleh gaji besar, sehingga ia melakukan jalan pintas memperoleh rasa aman saja.
- c. Ritualisme (*ritualism*) merupakan sikap menerima cara-cara yang diperkenalkan secara kultural, tetapi menolak tujuan-tujuan

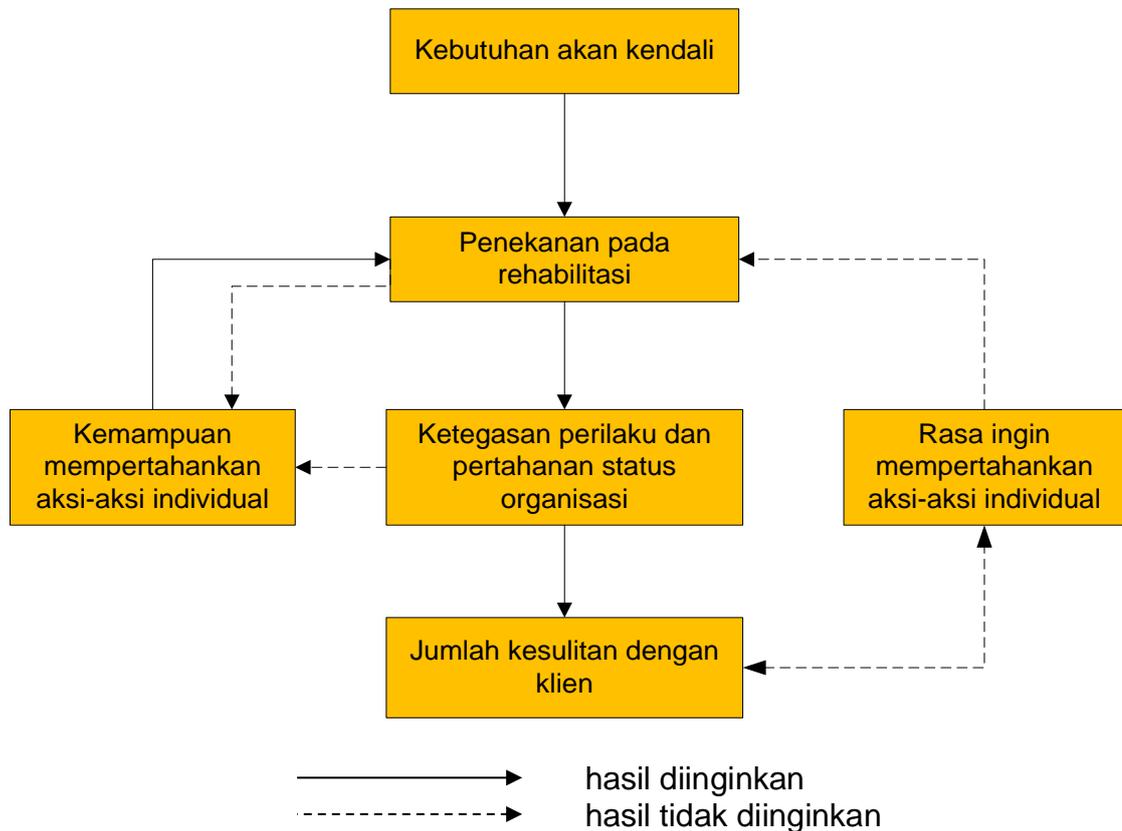
kebudayaan, sehingga perbuatan ritualisme berpegang teguh pada kaidah-kaidah yang berlaku namun mengorbankan nilai sosial budaya yang ada. Contoh: seorang bekerja tidak memperoleh kekayaan, tetapi hanya sekedar memperoleh rasa aman saja.

d. Pengasingan/pemisahan diri (*retreatism, secession*) merupakan sikap menolak tujuan-tujuan ataupun cara-cara untuk mencapai tujuan yang telah menjadi bagian kehidupan masyarakat ataupun lingkungan sosialnya. Contohnya: para pemabuk dan pemakai narkoba yang seakan-akan berusaha melarikan diri dari masyarakat dan lingkungannya.

e. Pemberontakan (*rebellion*) merupakan sikap menolak sarana dan tujuan-tujuan yang disahkan oleh budaya masyarakat dan menggantinya dengan cara baru. Contoh: kaum pemberontak yang memperjuangkan ideologinya melalui perlawanan bersenjata.

Kesimpulan teori Merton menekankan pada peraturan sebagai alat kendali dalam menjalankan organisasi. Peraturan ketat yang harus dipatuhi oleh setiap pejabat atau pegawai dalam melaksanakan pekerjaan yang bersifat rutinitas dapat menyebabkan terjadinya penyimpangan tujuan organisasi, karena perilaku seseorang hanya mematuhi peraturan dan tidak memahami tujuan organisasi tersebut. Hal ini disebabkan oleh peraturan ketat yang tidak bersifat fleksibel atau situasional. Setiap ada permasalahan yang terjadi harus meminta petunjuk kepada atasan dan harus melalui prosedur sehingga sering terjadi keterlambatan dalam melayani

masyarakat.



Gambar 2.2. Model Merton Disederhanakan

Dikutip: James G. March & Herbert A. Simon dalam Jay M. Shafritz & J. Steven Ott. (1987:148)

D.3.5. Teori Model Philip Selznick

Philip Selznick adalah seorang yang mendukung teori organisasi neo-klasik. Salah satu hasil karyanya yang paling berpengaruh berjudul “Dasar-Dasar Teori Organisasi”. Selain itu, Selznick juga mengkritisi teori birokrasi yang menandai birokrasi itu terlalu kaku yang selalu tunduk dan taat pada atasan. Selznick lebih menekankan pada delegasi otoritas (*delegation of authority*) yang digunakan sebagai alat kendali (pengontrol)

untuk mengawasi jalannya organisasi (Shafritz, 1987:148). Pendelegasian otoritas merupakan pemberian otoritas atau kekuasaan formal dan tanggung jawab kepada orang lain untuk melaksanakan kegiatan tertentu. Adanya pendelegasian ini membolehkan bawahan untuk mengambil keputusan dari satu tingkat organisasi yang lebih tinggi ke satu tingkat organisasi yang lebih rendah.

Menurut Selznick, dengan adanya pendelegasian otoritas, maka tercipta tingkatan sub-unit dalam suatu organisasi, dan selanjutnya membentuk hirarki. Pendelegasian dimaksudkan untuk meningkatkan kemampuan pegawai dalam memecahkan masalah. Dengan demikian pegawai harus memiliki ketrampilan atau keahlian dalam bidang mereka masing-masing. Pendelegasian otoritas ini juga dimaksudkan untuk menghindarkan terjadinya selisih antara tujuan dengan yang dicapai.

Dengan adanya pendelegasian yang diberikan kepada masing-masing sub-unit, maka masing-masing mengembangkan dirinya sesuai dengan tujuan dari sub-unit organisasinya. Keputusan yang diambil berdasarkan kepentingan sub-unit. Masing-masing sub-unit memiliki tujuan yang dapat mendorong tujuan organisasi tercapai.

Delegasi otoritas dapat juga menimbulkan konflik apabila terjadi permasalahan yang tidak dapat diatasi, atau suatu keputusan diambil tanpa menyatukan delegasi otoritas dari dua sub-unit atau tiga sub-unit, sehingga terjadi otoritas yang terpecah-pecah. Terjadinya konflik dapat menimbulkan disfungsi dalam suatu organisasi. Organisasi tersebut perlu mengadakan

perbaikan secara internal dengan kembali menyerahkan keputusan kepada pimpinan puncak atau top manajemen, jadi disini perlu adanya reorganisasi.

Di era otonomi daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan kewenangan kepada masing-masing daerah untuk mengembangkan potensi sumber daya yang dimiliki. Pemerintah pusat memberikan otonomi kepada pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten dan pemerintah kota. Pemberian otonomi ini seolah-olah memberi posisi/kedudukan antara pemerintah provinsi, kabupaten dan kota itu sejajar dan tidak ada tingkatan.

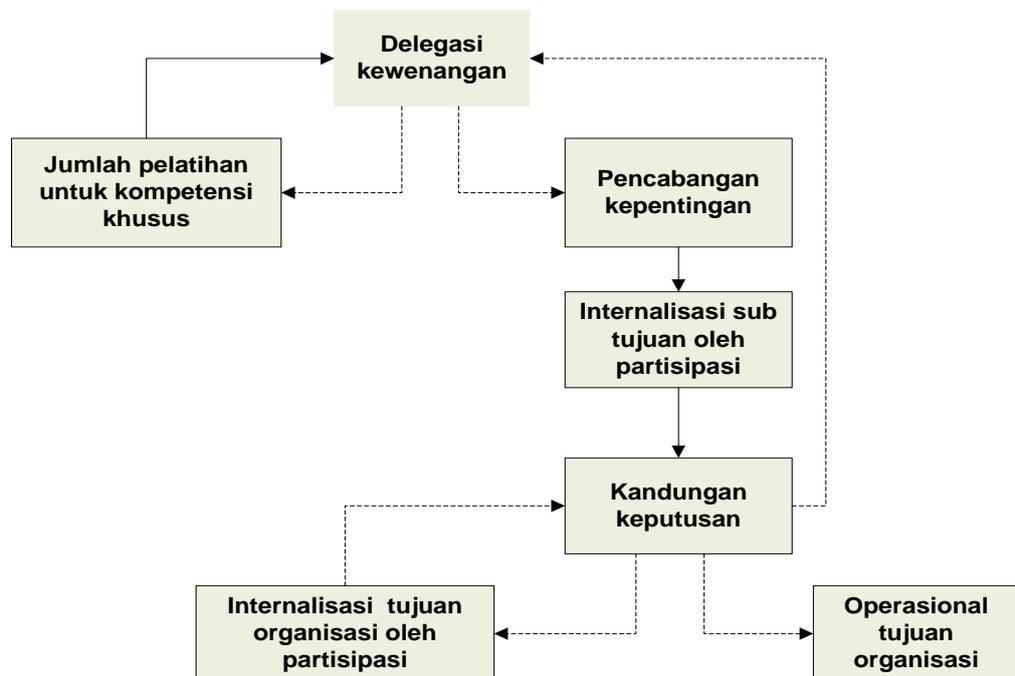
Pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah ini, sering menimbulkan terjadinya konflik antar pemerintahan, konflik kepentingan provinsi dengan pemerintah kabupaten dan kota, atau konflik pemerintah kota dengan pemerintah kabupaten. Konflik yang terjadi tersebut dikarenakan tidak adanya kejelasan tentang batas-batas kewenangan yang diberikan dan terjadi pula tumpang tindih kewenangan.

Selain terjadinya kasus tumpang tindih dalam kewenangan, pemberian kewenangan ini juga sering memudahkan penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat daerah yang kemudian berdampak pada terjadinya kasus korupsi di daerah.

Akibat dari adanya disfungsi dalam pendelegasian wewenang, maka dilakukanlah reorganisasi dengan menjaga keseimbangan otoritas. Keputusan yang bersifat strategis tetap ditentukan oleh pimpinan puncak (top manajemen) dengan melibatkan beberapa unsur sub-divisi atau unit,

sedangkan keputusan yang bersifat operasional atau harian ditentukan oleh masing-masing sub-divisi. Kewenangan yang diberikan pada masing-masing sub-divisi harus disesuaikan dengan tujuan organisasi, dan masih berada dalam satu komando dalam bentuk hirarki.

Kesimpulan teori Selznik yang menekankan pada delegasi otoritas sebagai alat kendali dalam menjalankan organisasi dapat menimbulkan dampak positif dan negatif atau bersifat fungsional atau disfungsi khususnya pada perilaku. Menurut Selznik, delegasi otoritas harus memiliki keseimbangan antara kewenangan dengan kewajiban, yaitu dengan memberikan pertanggungjawaban kepada yang memberikan otoritas.



Gambar 2.3. Model Selznick Disederhanakan

Dikutip: James G. March & Herbert A. Simon dalam Jay M. Shafritz dan J. Steven Ott. (1987:147)

D.3.6. Model Gouldner

Alvin Gouldner, seorang ahli sosiologi, menghasilkan beberapa karya, yang salah satunya adalah Pola Industri Birokrasi. Ia melakukan penelitian di suatu lokasi pertambangan dengan melihat adanya perbedaan pergantian pihak manajemen pada budaya dan struktur. Old Dough merupakan manajer lama yang digantikan oleh Peele manajer baru.

Gouldner melakukan penelitian dan pengamatan langsung di lapangan. Pada masa Old Dough dalam manajemennya di tambang, hubungan antara supervisor dengan pekerja erat, saling percaya, rendah pengawasan, terjalin komunikasi yang akrab antara supervisor dengan pekerja, dan memiliki otonomi yang tinggi.

Ketika terjadi pergantian manajer dari Old Dough ke Peele yaitu seorang manajer baru yang diambil dari luar perusahaan tersebut, terjadi pula perubahan di mana birokrasi mulai diterapkan. Peele lebih dituntut untuk meningkatkan produksi. Karena itu, Peele membuat peraturan yang mengatur hubungan atasan dengan bawahan sehingga menjadi impersonal, pembagian tugas terstruktur, disiplin lebih ditingkatkan, serta peraturan diperketat dan harus dipatuhi oleh semua bawahan. Terjadilah kekakuan peraturan dan hubungan komunikasi antara atasan dengan bawahan yang berpotensi menciptakan konflik. Untuk menghindarinya, Peele mengadakan hubungan informal antara atasan dengan bawahan, tetapi masih ada jarak antara atasan dengan bawahan.

Berdasarkan kondisi tersebut maka menurut Gouldner terjadi

birokrasi pemusatan (*punishment centered bureaucracy*), di mana peraturan tersebut harus dipatuhi dan dijalankan baik oleh atasan maupun bawahan. Peele lebih menekankan peraturan sebagai alat kendali untuk mengawasi bawahan dalam menjalankan tugas suatu organisasi. Peraturan yang ketat sering menimbulkan konflik atau ketegangan bagi kaum pekerja tersebut. Dari yang semula diberikan kelonggaran sehingga tercipta sikap dan suasana kerja yang nyaman, kemudian berubah menjadi ketegangan dan konflik bagi para bawahan. Peele juga tidak dapat masuk ke dalam hubungan informal di perusahaan tambang seperti apa yang dilakukan oleh Old Dough.

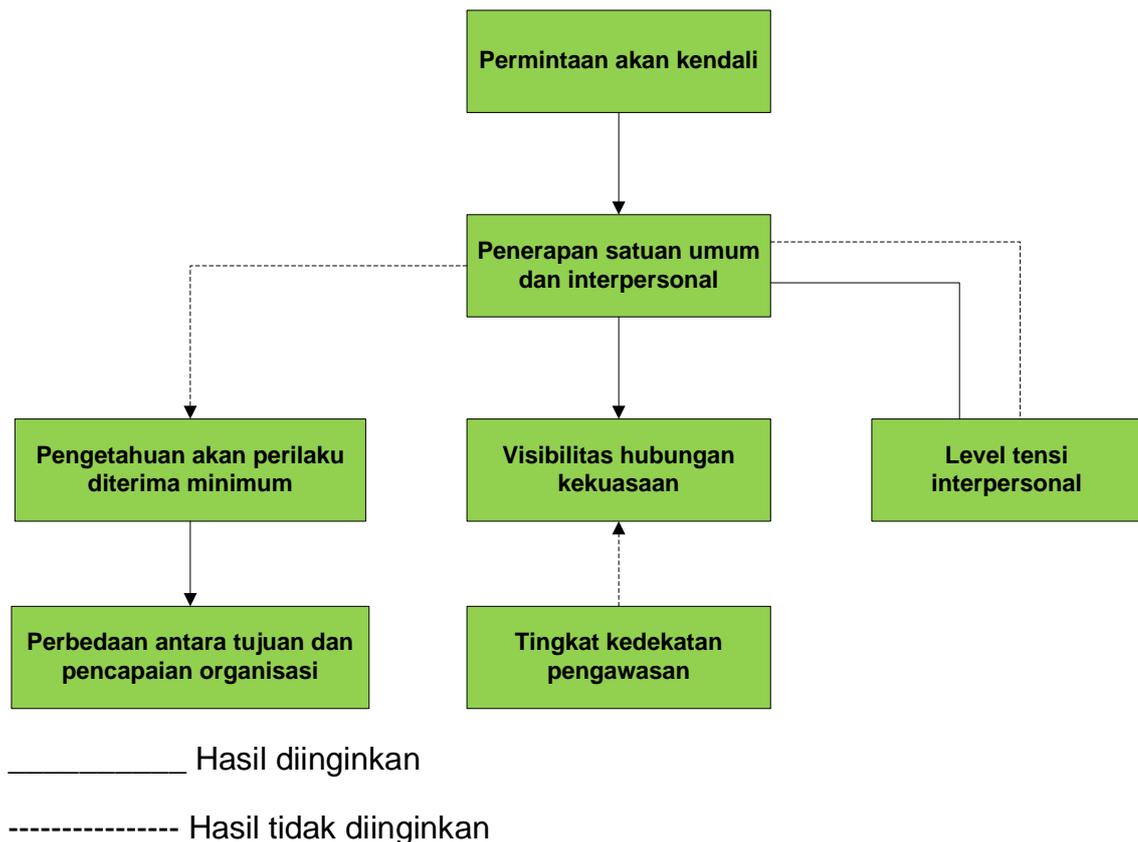
Punishment centered bureaucracy merupakan suatu bentuk kewenangan yang dimiliki oleh seorang manajer dalam membuat peraturan untuk mengatur atasan dan bawahan dalam menjalankan tugas. Kemudian terjadi pertentangan dan konflik yang muncul dalam perebutan kekuasaan, sehingga terjadi sistem *mock bureaucracy*, di mana peraturan itu bersifat longgar bagi kaum pekerja. Dan, penerapan *mock bureaucracy* menimbulkan kegagalan dalam penerapan organisasi tambang.

Dengan adanya kegagalan itu, maka diciptakanlah birokrasi perwakilan (*representative bureaucracy*). Peraturan itu dibuat berdasarkan kepentingan bersama antara atasan dengan bawahan. Beralihnya birokrasi pemusatan ke birokrasi perwakilan membuat sebagian pihak menilai teori Weber telah gagal karena struktur formal dinilai sebagai penindasan yang dikenal dengan istilah "*iron cage*". Struktur formal dalam suatu organisasi

mengakibatkan terciptanya satu komando dalam menjalankan tugas, sehingga bawahan harus mengikuti prosedur atau petunjuk dari atasan mereka.

Menurut Robbin (1994:344) pada model Gouldner, tujuan suatu organisasi bukan hanya menetapkan perilaku yang tidak dapat diterima, tetapi juga menekankan tingkat minimum dari prestasi yang dianggap sudah mencukupi. Jika tujuan organisasi tidak dihayati dan dijadikan bagian dari perilaku pegawai, peraturan-peraturan tersebut akan mendorong terjadinya sikap apatis. Artinya, orang hanya akan melakukan yang paling minimum untuk memenuhi tugasnya. Oleh karena itu, peraturan diartikan sebagai penetapan dari standar minimum bagi prestasi daripada untuk mengidentifikasi perilaku yang tidak dapat diterima.

Berdasarkan hasil kesimpulan, Gouldner lebih menekankan perasaan dan sikap bawahan dalam menjalankan tugas. Karena dengan memperhatikan perasaan dan sikap seorang bawahan dapat mempengaruhi perilaku seseorang. Peraturan yang terlalu ketat dapat menyebabkan seorang bawahan memiliki kinerja yang rendah, sehingga Gouldner lebih mengutamakan hubungan informal untuk dapat menjalin komunikasi yang baik.



Gambar 2.4. Model Gouldner Disederhanakan

Berdasarkan enam teori/model yang ditinjau dalam bab ini, maka peneliti membuat indikator-indikator perilaku birokrasi sebagaimana diuraikan berikut ini:

a). Ketaatan pada peraturan

Ketaatan pada peraturan adalah alat kendali dalam menjalankan organisasi. Ketaatan pada peraturan menurut Weber sangat dibutuhkan untuk menciptakan birokrasi yang efisien, di mana setiap pegawai dalam suatu organisasi dapat bekerja dengan disiplin (Pakulski, 1986:35-56). Model Merton dan teori Gouldner pun menekankan peraturan sebagai alat kendali dalam menjalankan organisasi untuk mencapai tujuan.

Ketaatan pada peraturan merupakan kode etik pegawai, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Peraturan itu seyogyanya mengandung nilai, baik nilai budaya kerja maupun budaya setempat. Nilai budaya kerja sebagai pedoman dalam bersikap dan berperilaku sesuai, dengan Keputusan Menpan Nomor 25/Kep/M.Pan/4/2002 tentang Pedoman Budaya Kerja Aparatur, meliputi:

- a. Komitmen dan konsisten (terhadap visi, misi dan tujuan organisasi).
- b. Wewenang dan tanggung jawab (yang jelas, tegas dan seimbang).
- c. Keikhlasan dan kejujuran (yang menumbuhkan kepercayaan masyarakat dan kewibawaan pemerintah).
- d. Integritas dan profesionalisme (yang konsisten dalam kata dan perbuatan serta ahli dalam bidangnya).
- e. Kreativitas dan kepekaan (yang dinamis mendorong ke arah efisiensi dan efektivitas).
- f. Kepemimpinan dan keteladanan (yang mampu mendayagunakan kemampuan potensi bawahan secara optimal).
- g. Kebersamaan dan dinamika kelompok (yang mendorong agar cara kerjanya tidak bersifat individual dan pusat kekuasaan tidak pada satu tangan).
- h. Ketepatan dan kecepatan (adanya kepastian waktu, kualitas dan finansial yang dibutuhkan).
- i. Rasionalitas dan kecerdasan emosi (keseimbangan antara kecerdasan intelektual dan emosional).

- j. Keteguhan dan ketegasan (yang tidak mudah terpengaruh oleh pihak yang merugikan diri dan negaranya).
- k. Disiplin dan keteraturan kerja (yang mengacu kepada standar operasional prosedur).
- l. Kebersamaan dan kearifan (yang dihasilkan dari adanya pendelegasian wewenang).
- m. Dedikasi dan loyalitas (terhadap tugas yang bersumber pada visi, misi dan tujuan organisasi)
- n. Semangat dan motivasi (yang didorong oleh keinginan memperbaiki keadaan secara perorangan maupun organisasional).
- o. Ketekunan dan kesabaran (yang didasarkan kepada tanggungjawab terhadap tugas yang diamanahkan).
- p. Keadilan dan keterbukaan (sesuai dengan keinginan masyarakat); dan
- q. Penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi (sesuai dengan perkembangan zaman yang semakin maju).

Konsep dasar untuk memahami perilaku organisasi secara tepat harus didahului dengan memahami perilaku manusianya. Konsep ini menjadi landasan utama untuk memahami perilaku organisasi yaitu menyangkut bagaimana publik memahami perilaku manusia dalam organisasi. Kajian mengenai perilaku manusia saat ini tidak terlepas dari keterhubungan dan interaksinya dengan lingkungan (Triatna, 2015:2).

Perilaku organisasi berkaitan dengan bagaimana orang bertindak dan bereaksi dalam semua jenis organisasi. Dalam kehidupan organisasi

orang dipekerjakan, dididik dan dilatih, diberi informasi, dilindungi, dan dikembangkan. Dengan kata lain, perilaku organisasi adalah bagaimana orang berperilaku didalam suatu organisasi (Wibowo, 2015:1).

Perilaku organisasi adalah suatu studi yang menyangkut aspek-aspek tingkah laku manusia dalam suatu organisasi atau suatu kelompok tertentu. Aspek-aspek tersebut pada umumnya ditimbulkan dari pengaruh organisasi terhadap manusia, demikian pula aspek yang ditimbulkan oleh manusia terhadap organisasi. Bidang baru dari ilmu tingkah laku yang dikembangkan dengan titik perhatian pada pemahaman perilaku manusia di dalam suatu organisasi yang sedang berproses dinamakan perilaku organisasi. Tujuan praktis dari penelaahan studi ini adalah untuk mendeterminasi bagaimanakah perilaku manusia itu mempengaruhi usaha pencapaian tujuan-tujuan organisasi (Kertati, 2013).

Perilaku organisasi meliputi bagaimana memahami orang-orang dalam suatu sistem sosial mengelola dan memprediksi bagaimana mereka dapat bekerja secara efektif. Perilaku organisasi merupakan studi terhadap apa yang dilakukan orang-orang dalam suatu organisasi dan bagaimana perilaku tersebut mempengaruhi kinerjanya dalam organisasi. Perilaku organisasi secara khusus terkait dengan situasi individu dan organisasi dan keterkaitannya dengan kinerja, produktivitas, kemangkiran (*absenteeism*), masuk-berhentinya karyawan (*turnover*) dan berbagai perilaku lainnya, baik yang positif maupun yang negatif (Triana, 2015:2).

Sama halnya dengan organisasi, pandangan para pakar tentang

perilaku organisasi pun sangat beragama. Dalam Widodo (2015:2) diuraikan tentang sejumlah pandangan sarjana/pakar tentang perilaku organisasi, yaitu perilaku organisasi adalah suatu bidang studi yang menginvestigasi dampak perilaku dari individu, kelompok, dan struktur dalam organisasi, dengan maksud menerapkan pengetahuan untuk memperbaiki efektivitas organisasi (Robbins dan Judge, 2011:43). Sedangkan menurut Greenberg dan Baron (2003:4), perilaku organisasi adalah merupakan bidang kajian yang mencari peningkatan pengetahuan dari semua aspek perilaku dalam pengaturan organisasional melalui penggunaan metode saintifik.

Perilaku organisasi adalah suatu bidang studi yang dicurahkan untuk memahami, menjelaskan, dan akhirnya memperbaiki sikap dan perilaku individu dan kelompok dalam organisasi (Colquitt, Le Pine, Wesson, 2011:7). Perilaku organisasi adalah bidang yang bersifat interdisiplin didedikasikan untuk memahami lebih baik dan mengelola orang di pekerjaan (Kreitner dan Kinicki, 2010:5). Perilaku organisasi adalah studi tentang apa yang orang pikirkan, rasakan dan lakukan didalam dan sekitar organisasi (McShane dan Von Glinov, 2010:4). Perilaku organisasi adalah studi tentang perilaku manusia dalam pengaturan organisasi, hubungan antara individu dengan organisasi, dan organisasi itu sendiri (Tyagi, 2000:2).

Dalam mengelola sumber daya manusia agar dapat bekerja secara efektif, perlu melakukan kegiatan manajemen kerja (*managing work*) dan

manajemen orang (*managing people*). Fungsi yang berhubungan dengan manajemen kerja atau tugas adalah fungsi perencanaan, pengorganisasian, dan pengendalian. Studi yang menghasilkan teori-teori mengenai perilaku organisasi semakin berkembang sejalan dengan kesadaran bahwa perilaku individu berpengaruh pada kinerja individu, kelompok, maupun organisasi. Perilaku positif sumber daya manusia, baik sebagai atasan maupun bawahan, akan menciptakan lingkungan kerja yang nyaman dan pada gilirannya meningkatkan kinerja individu maupun organisasi. Sebaliknya, perilaku negatif sumber daya manusia dalam organisasi akan membutuhkan suasana kerja yang kondusif (Wibowo, 2015:1).

Teori perilaku kepemimpinan (*Behavioral theories*) tumbuh sebagai hasil dari ketidakpuasan teori sifat (*trait theories*) dipindahkankarena dinilai sudah tidak dapat menjelaskan efektivitas kepemimpinan dan gerakan hubungan antar manusia. Teori ini percaya bahwa perilaku pemimpin secara langsung mempengaruhi efektivitas kelompok. Pemimpin dapat menyesuaikan gaya kepemimpinannya untuk mempengaruhi orang lain dengan efektif.

Max Weber sosiolog Jerman memperkenalkan teori birokrasi terhadap organisasi pada ilmu administrasi negara. Dalam model ini tidak diberikan kesempatan kepada "informalitas" untuk masuk ke dalamnya. Itu sebabnya, organisasi diatur sebagai mesin yang bergerak menurut aturan-aturan yang sudah ditentukan. Teori birokrasi ini ditentang karena dapat

menimbulkan terjadinya penyimpangan tujuan organisasi. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Robert Merton (Robbin, 1990:342) bahwa peraturan yang birokratis dan *impersonality* lebih penting daripada tujuan yang ingin dicapai sehingga terjadi penyimpangan tujuan (*displacement goal*) dan hilangnya keefektifan organisasi.

Philip Selznick (Robbin, 1990:344) menekankan bahwa spesialisasi dan diferensiasi menciptakan kepentingan sub-subunit dengan tujuan yang berbeda sehingga terjadi konflik antar sub-subunit. Gouldner (1954) juga demikian menentang birokrasi, karena tujuan yang dibuat organisasi bukan saja menetapkan perilaku yang tidak dapat diterima, tetapi juga menetapkan tingkat minimum dari prestasi yang dianggap sudah mencukupi. Dalam hal ini, orang hanya akan melakukan yang paling minimum untuk memenuhi tugasnya.

E. Tinjauan Hasil Penelitian Terdahulu

Penelitian yang dilakukan oleh Burhanuddin Abubakar, dengan judul “Studi tentang Perilaku Birokrasi Pemerintah Kabupaten/Kota di Sulawesi Selatan” bertujuan untuk menganalisis hubungan karakteristik birokrat terhadap perilaku birokrasi, dan menjelaskan hubungan budaya organisasi terhadap perilaku birokrasi di Sulawesi Selatan. Sebagai unit analisisnya adalah Organisasi Badan Kantor Administrasi Kependudukan dan Catatan Sipil Pengawasan Bangunan dan Kecamatan. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa karakteristik birokrat menimbulkan perilaku birokrasi

transisional dengan pola otokratik dan kustodial. Temuan tersebut bertentangan dengan praktek birokrasi modern yang mengembangkan perilaku suportif dan kolegial.

Penelitian yang dilakukan oleh Priyo Budi Santoso (1995) dengan judul “Birokrasi Pemerintah Orde Baru: Perspektif Kultural dan Struktural Kota Daerah Istimewa Yogyakarta” bertujuan untuk menganalisis peranan birokrasi dalam perkembangan Orde Baru ditinjau dari perspektif budaya dan struktural. Dari hasil penelitiannya ditemukan, bahwa masih terdapat pengaruh budaya Jawa terhadap birokrasi dalam penyelenggaraan Orde Baru. Hal ini dilihat dari pola pemerintahan masih menganut sistem kerajaan, di mana terdapat golongan priyayi dan golongan abdi dalem. Sehingga dalam pelaksanaan birokrasi terdapat aspek-aspek: sentralisasi yang masih kuat, adanya hubungan personal antara wong cilik dan wong gede atau antara bapak dan anak buah, kesulitan dalam menyusun uraian tugas dan analisis jabatan, adanya upacara yang sifatnya formalitas, dan dominannya hubungan pribadi.

Penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Syukur Abdullah (1985) dengan judul “Birokrasi dan Pembangunan Nasional: Studi Tentang Peranan Birokrasi Lokal Dalam Implementasi Program-Program Pembangunan di Sulawesi Selatan”. Penelitiannya mengkaji keberhasilan implementasi kebijakan dan program oleh birokrasi di tingkat lokal, dan membuat model implementasi program pembangunan melalui jalur birokrasi.

Hasil penelitian tersebut menunjukkan, bahwa terdapat kaitan antara tingkat keberhasilan implementasi program dengan peranan birokrasi lokal. Keberhasilan implementasi program-program pembangunan, yaitu intensifikasi penanaman padi, keluarga berencana dan inpres desa terbukti terkait erat dengan kondisi lingkungan (fisik maupun sosial), peranan birokrasi lokal dan sifat hakiki masing-masing program. Peranan birokrasi lokal diukur dari kemampuan mereka membangun sistem penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa yang efisien. Faktor-faktor yang berpengaruh adalah peranan birokrasi lokal sebagai motivator, administratur-profesional, ekspert, serta pemeran strategis dalam memilih metode, cara dan teknik yang sesuai guna mencapai sasaran, di mana birokrasi berfungsi sebagai pemimpin/*leader*.

Penelitian yang dilakukan oleh Warsito Raharjo Jati (2012), dengan judul "Kultur Birokrasi Patrimonialisme dalam Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta", berisi kajian tentang kultur birokrasi patrimonialisme di Pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Analisis dalam studi ini menggunakan teori birokrasi patrimonialisme. Hasil studi menunjukkan, bahwa patrimonialisme dalam birokrasi terbangun melalui rekrutmen dan posisi abdi dalem. Patrimonialisme dalam birokrasi juga menciptakan sistem birokrasi campuran atau *hybrid* yang terdiri dari nilai modernitas dan nilai tradisional; raja selaku gubernur menggunakan birokrasi untuk memperkuat loyalitas masyarakat.

Penelitian yang dilakukan oleh Myrna Nurbarani dengan judul “Reformasi Birokrasi Pemerintah Kota Surakarta (2009)” menjelaskan proses reformasi birokrasi dan mengidentifikasi hal-hal penting yang menjadi kunci pelaksanaan reformasi birokrasi di Surakarta. Analisis deskriptif kualitatif yang digunakan dalam penelitian ini menemukan bahwa beberapa poin penting agenda reformasi birokrasi di Surakarta. Pertama, kepala daerah (Walikota) sebagai inisiator berbagai program untuk meningkatkan kinerja birokrasi. Kedua, reformasi ditujukan kepada perubahan perilaku birokrat (perubahan budaya birokrasi) tanpa melakukan perampingan struktur lembaga. Reformasi dilangsungkan dengan memaksimalkan fungsi struktur yang sudah ada.

Ada dua kunci keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi di kota Surakarta. Pertama, pemerintah kota menggunakan pendekatan partisipatif (*participatory approach*) di dalam pengambilan keputusan terkait kebijakan publik. Pendekatan yang demokratis ini membuat masyarakat ikut merasa memiliki semua kebijakan yang dibuat. Kedua, walikota mampu menciptakan program-program yang besar dan dampaknya dirasakan langsung oleh masyarakat. Kemampuan ini berkaitan dengan kemampuannya mengelola sumber daya yang dimilikinya.

Penelitian yang dilakukan oleh Husein (2014), dengan judul “Pengaruh Perilaku Birokrasi terhadap Efektivitas Layanan Publik pada Dinas Pendidikan Kota Kendari”, bertujuan untuk menganalisis pengaruh perilaku birokrasi pada efektivitas layanan publik di Kantor Dinas

Pendidikan Kota Kendari. Adapun metode pengumpulan data yang digunakan adalah *explanatory survey* dan teknik *stratified random sampling*. Yang menjadi variabel dependen (variabel X) yaitu perilaku aparatur birokrasi yang diukur dengan lima dimensi yaitu ketaatan, ketekunan kerja, tanggung jawab, kepuasan dan disiplin. Variable independen (variabel Y) adalah efektivitas layanan pendidikan yang diukur dengan dimensi-dimensi produktivitas, fleksibilitas, kepuasan, dan efisiensi. Adapun hasil penelitian menunjukkan, bahwa perilaku birokrasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap efektivitas layanan publik pada Dinas Pendidikan. Hal ini menunjukkan bahwa Departemen Pendidikan Kota Kendari lebih baik karena perilaku birokrasi lebih memperhatikan aspek kualitas dan profesionalisme dalam pelayanan kepada masyarakat.

Penelitian yang dilakukan oleh Ahmad (2014) dengan judul. "*The Behavior of Bureaucracy in Application of Transparency, Participatory, and Accountability Services Procurement at Sidenreng Rappang Regency*" bertujuan untuk menjelaskan bagaimana transparansi, partisipasi, akuntabilitas dan perilaku birokrasi mempengaruhi pelayanan kepada masyarakat. Penelitiannya adalah penelitian kualitatif dengan mendeskripsikan fenomena yang ada, disertai dengan teknik wawancara, pengamatan dan dokumentasi. Adapun hasil penelitian menunjukkan bahwa perilaku birokrasi lebih cenderung ke arah politik dibandingkan transparansi dan akuntabilitas. Perilaku tersebut dipengaruhi oleh faktor manusianya dan keseriusan upaya penegakan hukum.

Penelitian yang dilakukan oleh Hamzah (2014) yang berjudul “Perilaku Birokrasi Pemerintah dalam Pelayanan Pusat Kesehatan Masyarakat di Kabupaten Manokwari” bertujuan untuk mengetahui sejauh mana penerapan prinsip birokrasi pemerintah dalam pelayanan puskesmas di Kabupaten Manokwari. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan sampel *purposive* pusat kesehatan masyarakat (puskesmas). Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara, observasi dan dokumentasi dari unsur birokrat dan puskesmas. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perilaku rasionalitas dan penerapan prinsip universal birokrasi, serta hirarki dan kebijaksanaan, telah terjadi dan diterapkan dalam perawatan kesehatan masyarakat, namun masih belum optimal. Hal ini disebabkan karena birokrasi masih belum inovatif dalam memberdayakan puskesmas. Penelitian tersebut menyimpulkan bahwa perilaku birokrasi puskesmas di Kabupaten Manokwari dapat efektif jika para pemangku kepentingan bekerja sama.

Berdasarkan beberapa penelitian terdahulu, tampak bahwa penelitian disertasi ini berbeda dengan penelitian-penelitian tersebut. Penelitian ini menggunakan dua pendekatan. Pertama, pendekatan birokrasi sebagai organisasi yang rasional, yang wajib mencapai tujuan organisasi. Kedua, pendekatan model perilaku birokrasi Merton, Gouldner dan Selznick yang menyatakan bahwa birokrasi dapat menimbulkan terjadinya penyimpangan tujuan (*displacement of goals*).

Penelitian ini berfokus pada perilaku birokrat dalam menjalankan tugasnya, khususnya di masa otonomi daerah di mana desentralisasi berlaku, yang berwujud dalam bentuk penyerahan kewenangan dari Pemerintah Daerah kepada masing-masing Organisasi Perangkat Daerah (OPD) sesuai dengan tugas dan fungsinya. Penelitian ini menggunakan analisis kualitatif dengan menggunakan pendekatan etnografi menurut Bronislow Malinowski dalam Creswell 2002; 152), yaitu dengan melakukan pengamatan terhadap tingkah laku birokrat dalam menjalankan tugasnya.

Persamaan penelitian ini dengan dengan penelitian terdahulu adalah fokusnya pada pada perilaku birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, serta dalam hal penggunaan metode kualitatif diskriptif. Tabel 2.3 merangkum penelitian-penelitian yang terdahulu, sebagaimana ditampilkan pada lampiran 1 halaman 260-261

F. Kerangka Pemikiran Penelitian dan Hipotesis Pengarah

Pelaksanaan tugas dan fungsi birokrasi pada organisasi pemerintah, lebih khusus pemerintah daerah di era otonomi daerah, termasuk didalamnya otonomi khusus, membutuhkan pemimpin yang mampu menggerakkan bawahannya agar dapat melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya mewujudkan tujuan organisasi. Kedudukan dan peranan pegawai pada birokrasi dan orgnaisasi pemerintah daerah sangat penting karena pegawai adalah pelaksana pekerjaan yang menyelenggarakan pemerintahan dalam rangka mencapai tujuan

organisasi yang tercantum dalam visi, misi organisasi daerah yang kemudian dituangkan kedalam rencana kerja tahunan atau RKPD. Keberhasilan pencapaian tujuannya ditunjang oleh perilaku birokrat.

Perilaku birokrasi menurut Thoha (2002:184) merupakan hasil interaksi antara individu-individu dengan organisasinya, Untuk dapat memahami perilaku birokrasi haruslah dapat memahami karakteristik individu sebagai pendukung organisasi. Karakteristik ini merupakan pemikiran peneliti, karena erat kaitannya dengan aktivitas pegawai/aparatur pemerintahan dalam menjalankan tugas pelayanan publik. Karakteristik individu dalam jajaran organisasi pemerintahan dimaksud tampak pada:

1. Ketaatan pada peraturan

Ketaatan pada peraturan merupakan alat kendali dalam menjalankan organisasi untuk mencapai tujuan. Peraturan dalam bentuk tertulis maupun tidak tertulis, berfungsi sebagai arahan untuk melaksanakan apa yang ditugaskan atasan kepada bawahan, dan memaksa bawahan untuk mentaati prosedur yang ditetapkan. Ketaatan pada peraturan dengan sendirinya dapat meningkatkan disiplin pegawai. Bentuk disiplin kerja yang paling mudah diamati adalah disiplin dalam waktu kerja. Sesuai dengan Permen PANRB No. 6 Tahun 2018, pada pasal 3 bahwa jam kerja ASN pada hari senin sampai kamis, dimulai pada pukul 07.30-16.00, dengan waktu istirahat 1 jam yaitu pkl 12.00-13.00, kecuali hari jumat dimulai dari pukul 07.30-16.30 dengan waktu istirahat dimajukan

dari jam 11.30-13.00. Ketentuan mengenai jam kerja ini berlaku di luar bulan Ramadhan yang akan diputuskan tersendiri.

2. Ketekunan bekerja

Ketekunan bekerja adalah bagian dari etos kerja. Aparatur pemerintah harus memiliki etos kerja yang tinggi. Sebagai seorang atasan harus dapat memberikan motivasi bagi bawahannya dalam bekerja. Motivasi dapat berupa penghargaan, mutasi dan promosi jabatan, pemberian insentif. Selain memberikan motivasi, atasan juga memiliki kewenangan untuk memberikan sanksi bagi bawahannya apabila melanggar atau tidak mentaati peraturan yang berlaku.

3. Pertanggungjawaban

Pertanggungjawaban dilakukan karena adanya kewenangan dan kewajiban. Pertanggungjawaban diberikan ketika seorang ASN mendapatkan kewenangan dari atasannya. Pertanggungjawaban merupakan bentuk pengawasan yang dilakukan oleh atasan. Pertanggungjawaban dapat dilakukan dalam bentuk laporan tertulis maupun tidak tertulis melalui koordinasi yang dilakukan oleh pimpinan.

4. Kepuasan kerja

Kepuasan kerja mencerminkan perasaan pegawai terhadap pekerjaannya. Kepuasan kerja didukung oleh kondisi yang kondusif yang diciptakan oleh pimpinan mereka. Kepuasan kerja tidak hanya berdasarkan dari berapa insentif yang diberikan, mutasi dan promosi jabatan tetapi adanya penghargaan yang diberikan oleh atasan mereka.

Dalam hal ini, aparatur pemerintah selaku manusia membutuhkan perhatian dan suasana kondusif. Sebagaimana yang dilakukan oleh peneliti Hawthorne yang menekankan hubungan manusia lebih diutamakan untuk mencapai tujuan organisasi. Manusia bukan sebagai mesin tetapi manusia perlu dihargai sebagai makhluk hidup yang memiliki kemampuan terbatas.

Keberhasilan dalam penyelenggaraan tugas pelayanan publik juga harus didukung oleh perilaku birokrasi pemerintahan yang baik. Beberapa diantara faktor-faktor determinan yang turut memengaruhi keberhasilan, kinerja birokrasi pemerintahan daerah, diantaranya:

1. Faktor Kualitas Sumber Daya Manusia Aparatur.

SDM Aparatur merupakan faktor penentu penyelenggaraan birokrasi pemerintahan. SDM aparatur dituntut memiliki kemampuan pengetahuan dan keterampilan (*knowledge*) dan sikap mental, perilaku terpuji (*attitude*), hubungan kerja yang harmonis antara atasan dengan bawahan, serta antar sesama aparatur. Kemampuan aparatur daerah dituntut siap untuk mengembangkan daya cipta dan kreativitas sendiri dalam rangka menjalankan tugasnya secara optimal, tanpa menunggu arahan pemerintahan pusat. SDM Aparatur sebagai penyelenggara birokrasi pemerintahan daerah dituntut menunjukkan akuntabilitas kinerjanya. Lembaga pemerintah perlu ditegakkan dalam sistem negara yang demokratis ini, karena dapat menjadi instrument (alat ukur) agar ASN berperilaku dan bertindak sesuai dengan keinginan masyarakat. Adanya penerapan dan penegakkan akuntabilitas dalam bekerja, berperilaku dan

kegiatan ASN lainnya dapat mencegah pegawai dan lembaga publik/pemerintah menyalahgunakan kekuasaannya, tidak lalai menjalankan kewajiban melaksanakan kebijakan pemerintah dalam pelayanan demi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan ditegakkan juga demi efisiensi penggunaan sumberdaya publik dapat tercapai dan menghindari terjadinya ketidakseimbangan (*non-feasance*), penyimpangan (*malfeasance*), terlalu berlebihan (*over-feasance*) (Mukhopadhyay dalam Imbaruddin, 2003).

2. Faktor Budaya Lokal Papua.

Dalam konteks manajemen pemerintahan dibutuhkan birokrasi yang kuat, profesional, memiliki kapasitas dan kompetensi, memiliki integritas keimanan dan ketakwaan serta memiliki integritas etika dan moral yang tentu harus didukung oleh kepemimpinan yang kuat. Kepemimpinan yang kuat dimaksudkan agar keseluruhan sistem birokrasi dapat digerakkan secara efisien dan efektif meliputi sistem kelembagaan, struktur birokrasi, tata kelola, serta kapasitas dan kapabilitas birokrat sebagai pelayan publik atau biasa disebut juga sebagai abdi masyarakat dan abdi negara (*public servant*).

Kapasitas kepemimpinan maupun keseluruhan sistem manajemen birokrasi dalam penelitian ini menemukan pengaruh sistem nilai berlandaskan kapasitas budaya lokal begitu kuat dalam manajemen serta kinerja birokrasi terutama dalam era otonomisasi khusus Papua sebagai bentuk desentralisasi assimetris dari sistem pemerintahan negara Republik

Indonesia. Disimpulkan bahwa sistem nilai budaya lokal mempengaruhi kultur birokrasi, serta yang paling menonjol dalam temuan penelitian ini meliputi dua aspek, yakni:

- a. *Kapasitas kepemimpinan dan ketokohan* yang dimiliki secara turun temurun ataupun dilahirkan dari garis keturunan pemimpin lokal (kepemimpinan tradisional) yang disandang oleh setiap pemimpin dalam sistem birokrasi mulai dari pucuk pimpinan atau level manajemen puncak, menengah maupun pada tingkat pelaksana. Sistem atau model kepemimpinan seperti ini mampu menggerakkan sistem birokrasi modern yang dilandasi oleh nilai dan prinsip rasionalisasi, efisiensi, dan lain-lain. Hal ini menunjukkan bahwa Otonomi khusus Papua yang memberikan proteksi dan perlakuan khusus bagi masyarakat asli Papua yang dikenal dengan istilah OAP (Orang Asli Papua) meliputi hak-hak dasar, termasuk kapasitas dan hak-hak kultural. Kapasitas kultural inilah yang memberikan nilai-nilai positif yang disandang oleh setiap pemimpin di berbagai level birokrasi dalam sistem birokrasi pemerintahan di Papua Barat saat ini.
- b. *Sistem tata nilai dan budaya lokal* yang menjamin hubungan persaudaraan dan kekeluargaan di antara sesama komunitas suku OAP maupun dalam berinteraksi dengan orang lain yang berasal dari luar suku-suku asli Papua senantiasa dijaga dan dilestarikan sebagai bagian dari identitas maupun jatidiri OAP

yang menjunjung dan menghormati sesama manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan. Hal ini digambarkan pada nilai filosofi “Rumah Kaki Seribu” (rumah tradisional suku Arfak Papua Barat) sebagai rumah besar kita bersama. Rumah Kaki Seribu merepresentasikan daerah Papua Barat sebagai rumah besar kita bersama yang menampung semua orang dari berbagai latar belakang etnik suku, budaya, agama dan golongan dalam satu ikatan keluarga besar yang saling menghormati dan saling menghargai dalam berintegrasi satu sama lain dalam ikatan nilai “Satu Saudara Satu Hati”.

Dengan demikian semua orang wajib menjaga keutuhan dan eksistensi rumah besar kita bersama tersebut. Sistem tata nilai kebersamaan dan ikatan persaudaraan tersebut telah menyatukan aspek psiko personal menjadi ikatan emosional kelompok dalam tatanan sosial (psiko sosial) yang mampu menyatukan keberagaman. Selain itu sistem nilai lain seperti nilai-nilai keterbukaan, kerja keras, disiplin, menghargai karya cipta, menghargai dan mengakui eksistensi personal dalam kelompok besar, serta menjunjung tinggi nilai-nilai keimanan dan ketakwaan, maupun nilai etika dan moral.

Keseluruhan sistem tata nilai yang terpelihara tersebut saat ini telah memberikan pengaruh bahkan menjadi bagian dari budaya organisasi yang juga merupakan faktor esensial manajemen, terutama manajemen pemerintahan dengan kultur birokrasi yang berorientasi pada kualitas

pelayanan publik sebagai sasaran utama dari organisasi birokrasi. Sistem tata nilai budaya lokal dimaksud telah mewarnai bahkan mempengaruhi kultur birokrasi pemerintahan daerah.

3. Prasyarat Birokrasi yang baik.

Bagi sebuah organisasi seperti pemerintah daerah sangat diperlukan sebagai pedoman atau rambu-rambu kerja dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan. Wakil Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Wamen PAN-RB) Eko Prasajo menyebutkan tiga indikator untuk mengetahui birokrasi dianggap baik, yakni peningkatan kualitas pelayanan publik, bebas korupsi dan akuntabilitas kinerja. "Tiga indikator utama dalam mengukur birokrasi yang dinilai baik yakni, peningkatan kualitas pelayanan publik yang dapat dilihat dari indeks kepuasan masyarakat, 'free corruption' atau bebas KKN yang dapat diukur berdasarkan integritas dan indeks persepsi korupsi masyarakat serta 'performance akuntability' atau akuntabilitas kinerja yang bisa dilihat dari nilai laporan akuntabilitas kinerja dari pemerintah, dikatakan Eko Prasajo bahwa Indikator yang paling mudah diukur terkait keberhasilan birokrasi itu yakni tingkat kepuasan masyarakat. Untuk melihat keberhasilan birokrasi itu paling mudah melalui indeks kepuasan masyarakat. Setiap kementerian, lembaga dan pemerintah daerah harus melakukan survei terkait indeks kepuasan masyarakat dan itu yang terus kami dorong," ungkap Eko Prasajo di Samarinda, Kalimantan Timur, Rabu (8/5/2013). (Samarinda, Kompas.Com 09/05/2013).

4. Permasalahan Kinerja Birokrasi.

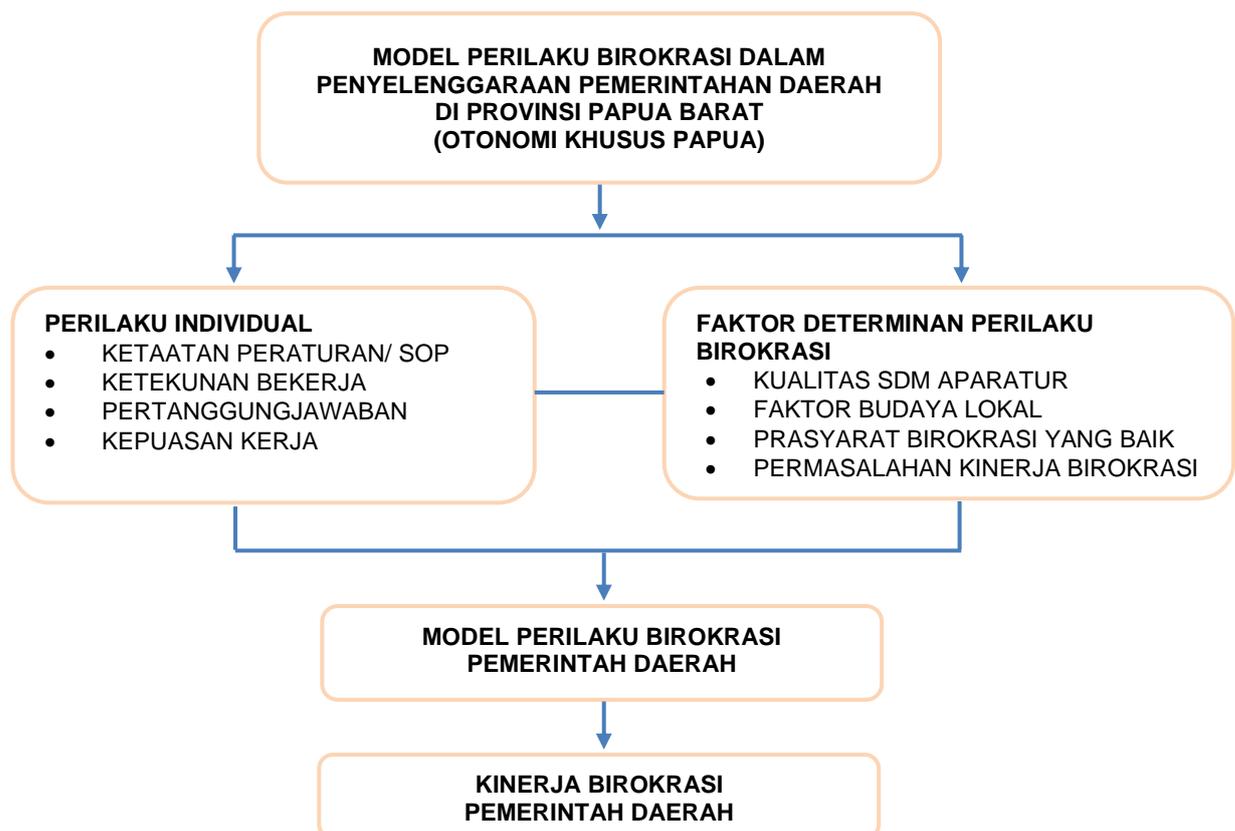
Birokrasi pemerintahan merupakan suatu organisasi pemerintahan yang dijalankan dengan sistem perintah/instruksi yang terdiri dari berbagai tingkatan jabatan (hirarki) yang berbentuk piramida. Penerapan birokrasi sebagai organisasi yang ideal tidak dapat diterapkan dengan baik. Birokrasi lebih menekankan peraturan dibandingkan memperhatikan manusia itu sendiri. Birokrasi dianggap sebagai mesin, dimana manusia harus bekerja sesuai dengan waktu dan aturan yang ditetapkan. Para aparatur pemerintah bekerja sesuai dengan peraturan, instruksi dari atasan dan mematuhi prosedur yang ditetapkan. Perlakuan ketat terhadap kinerja aparatur tanpa memperhatikan sisi keterbatasan kemampuan manusia, maka birokrasi tidak dapat mencapai tujuan bahkan terjadi penyimpangan (disfungsi organisasi).

Hal ini dikemukakan dalam model Gouldner yang menyatakan bahwa perilaku birokrat ada tiga macam yaitu *mock bureaucracy* yaitu yang menganggap peraturan itu ada, tetapi pelaksanaannya tidak diterapkan. *Representatif bureaucracy* yaitu perilaku yang mengikat antara atasan dengan bawahan berdasarkan kepentingan. Sedangkan *punishment bureaucracy* yaitu perilaku yang mengatur hubungan atasan dengan bawahan dengan memberikan sanksi-sanksi bagi yang melanggar.

Merton mengungkapkan bahwa peraturan itu harus dilaksanakan. Merton lebih menekankan unsur formalitas dibandingkan tujuan yang ingin dicapai. Sedangkan Selznick melihat bahwa delegasi kewenangan yang

tidak terkontrol dapat menyebabkan terjadinya lebih diutamakan kepentingan kelompok dibandingkan kepentingan organisasi dengan berdasarkan atas nama kepentingan organisasi.

Dari kajian teoritis dan empiris diatas, maka untuk memperjelasnya dapat digambarkan kerangka konseptual dari penelitian ini sebagai berikut;



Gambar 2.5 Kerangka Pikir Penelitian

Berdasarkan uraian kerangka pemikiran penelitian, maka dibangun suatu hipotesis atau jawaban sementara atas masalah penelitian bahwa diduga pelaksanaan birokrasi ASN di lingkup Provinsi Papua Barat belum berjalan dengan efektif. Kurang efektifnya kinerja birokrasi di Papua Barat lebih

banyak dipengaruhi oleh sistem birokrasi pemerintahan negara kita dan mengabaikan peranan aspek sosial budaya masyarakat di Papua Barat. Alibi tersebut dimasukkan sebagai model existing pada hipotesis pengarah untuk penelitian ini. Model existing perilaku birokrat di Papua Barat dapat dilihat pada Gambar 2.6 (lampiran 2 halaman 262).

G. Definisi Operasional

1. Perilaku adalah wujud kongkrit dari norma dan nilai, misalnya peraturan, prosedur yang harus dijalankan oleh anggota organisasi.
2. Penyelenggaraan otonomi daerah adalah kewenangan yang diberikan oleh atasan kepada bawahan dalam menjalankan manajemen pemerintahan.
3. Manajemen pemerintahan daerah adalah suatu aktivitas yang dilaksanakan pada tingkatan organisasi tertentu, sebagai suatu rangkaian tugas, yang terdiri dari beberapa indikator:
 - a. Sistem organisasi dan tata kerja pegawai
 - b. Sikap daya cipta
 - c. Sistem operasi
 - d. Manajemen kerja
4. Birokrasi: Sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai bayaran yang tidak dipilih oleh rakyat dan cara pemerintahan yang sangat dikuasai oleh pegawai.
5. Model perilaku birokrasi menurut:

- a. Model Merton adalah perilaku birokrat dalam menjalankan tugasnya berdasarkan hubungan impersonal antara atasan dengan bawahan dalam menjalankan tugasnya. Adapun indikator: ketaatan peraturan, bersifat kaku tidak fleksibel, bergantung pada atasan, menjalankan sesuai prosedur, menjalankan kerja secara pasif.
 - b. Model Selznick: perilaku birokrasi yang memiliki orientasi manusia dan orientasi kinerja yang optimal. Adapun Indikatornya lebih berorientasi pada kemampuan dan keahlian, diberikan mandat atau kewenangan dalam menjalankan tugasnya, aktualisasi diri dan antusiasme yang tinggi dalam berprestasi. Model Goudner adalah perilaku birokrasi yang berorientasi pada tujuan organisasi sehingga individu memperoleh manfaat dari organisasi. Indikatornya lebih berorientasi pada peraturan yang berlaku, menjalankan sesuai dengan prosedur, kepuasan atasan dengan bawahan, prestasi kerja yang minim.
 - c. Model Gouldner adalah perilaku birokrasi yang berorientasi pada tujuan organisasi sehingga individu memperoleh manfaat dari organisasi. Indikatornya lebih berorientasi pada peraturan yang berlaku, menjalankan sesuai dengan prosedur, kepuasan atasan dengan bawahan, prestasi kerja yang minim.
6. Harapan tentang kinerja yang baik ditandai dengan harus memiliki SOP yang menjamin terpenuhinya nilai-nilai tanggungjawab, disiplin, jujur,

etika birokrasi, integritas, loyalitas dan kesadaran yang tinggi dalam menjalankan tugas pokok sebagai ASN.

7. Kinerja Buruk, yaitu semua bentuk praktek pelaksanaan tugas yang tidakmemajukan kesejahteraan, menghambat pelayanan publik maupun kinerja organisasi secara keseluruhan.
8. Kinerja birokrasi yang baik yaitu terpenuhinya *key performance indicator* (KPI) yang ditentukan oleh prinsip SMART dengan 5 indikator berupa *specific, measurable, attainable, realistic* dan *time-based*.
9. Pemborosan Anggaran, yaitu penggunaan anggaran belanja pemerintah tidaksesuai dengan kondisi riil melalui praktek *markup*, atau praktek lain yang merugikan keuangan negara.
10. Perubahan dalam penelitian ini diartikan sebagai keinginan atau ekspektasi terhadap perkembangan ke arah yang lebih baik dalam praktek birokrasi.
11. KualitasSDMaparaturdalampenelitianinimeliputipendidikanformal, pengetahuan, keterampilan, etika, perilaku dan disiplin.
12. Pendidikan formal diukur dari ijazah terakhir yang dipegang oleh seorang aparatur.
13. Pengetahuanaparatur, yaitu pemahaman ASN tentang berbagai hal yang menunjang kinerjanya di tempat kerja.
14. Keterampilan aparatur yaitu kecakapan dalam melaksanakan tugas melampaui target (*excellent*), sehingga hanya dengan sedikit rangsangan atau arahan dapat melipatgandakan hasil pekerjaan.

15. Etika aparatur dalam penelitian ini mengarah pada kemampuan emosional yang memenuhi nilai-nilai tata krama sebagai ASN, warga negara dan masyarakat yang berbudi luhur.
16. Perilaku aparatur yaitu wujud dari penghayatan nilai sosial, budaya dan agama yang menunjang peningkatan kinerja organisasi.
17. Disiplin aparatur yaitu Kesadaran individu ASN dalam segala aspek berupa konsistensi waktu kerja, melakukan tugas rutin dengan tepat sesuai fungsi serta mampu menampakkan diri sebagai pelayan publik.
18. Motivasi kerja aparatur, yaitu Adanya keinginan yang kuat sebagai inisiatif pribadi untuk melaksanakan tugas dengan baik, benar serta berhasil.
19. Loyalitas aparatur dalam penelitian ini adalah ASN memiliki kesetiaan dan kepatuhan sebagai perangkat pemerintah yang menentukan keberhasilan sistem birokrasi maupun tujuan pembangunan secara umum.
20. Dedikasi dalam penelitian ini merupakan kesadaran diri berupa kesediaan untuk membaktikan diri dengan segala kemampuan yang dimiliki untuk mencapai tujuan organisasi termasuk tujuan pembangunan.
21. Kesejahteraan aparatur, yaitu penghargaan yang diberikan oleh negara melalui organisasi birokrasi sebagai balas jasa atas dedikasi yang diberikan untuk memenuhi kewajiban setiap ASN dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

22. Lingkungan kerja, yaitu fasilitas kantor serta suasana lingkungan organisasi yang menunjang pencapaian kinerja.
23. Kepemimpinan yang baik, yaitu adanya tata kelola organisasi yang baik melalui pembagian tugas, keteladanan, keterbukaan serta suasana demokratis yang diupayakan oleh pimpinan OPD, sehingga memungkinkan seluruh individu di dalam organisasi menampilkan seluruh kemampuan dirinya untuk mendukung pencapaian kinerja organisasi.
24. Penghargaan dan sanksi, yaitu Pemberian penghargaan baik berupa kenaikan pangkat/jabatan, pemberian insentif tambahan ataupun bentuk penghargaan kepada individu ASN berprestasi. Sanksi diberikan kepada mereka yang melanggar aturan kepegawaian secara tegas tanpa pandang bulu.
25. *The right man on the right place*, yaitu ungkapan untuk pola penempatan pegawai sesuai dengan latar belakang pendidikan, keahlian, kemampuan dan keterampilan yang dimiliki.
26. Evaluasi secara kontinu yaitu setiap program yang ditetapkan dapat dilaksanakan serta terukur, sehingga dapat dievaluasi secara rutin (jadwal tetap) menuju pencapaian tujuan antara maupun tujuan akhir setiap OPD.
27. Responsif, yaitu Sistem birokrasi yang tanggap terhadap kondisi internal maupun eksternal, melakukan penyesuaian sesegera mungkin untuk memperbaiki kinerja organisasi.

28. Target birokrasi dalam birokrasi terpenuhi, yaitu terlaksananya program kerja rutin yang menjadi tupoksi dari setiap OPD terutama dalam pelayanan publik dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.