
SOSIAL POLITIK BIROKRASI
(Suatu Kajian Memangkas Premanisme Birokrat dalam Pemerintahan Daerah)

Taufiq Hidayat
Universitas Madura

Abstrak

Birokrasi dengan segala macam cacatnya menjadi milik pemerintah”, dan bentuk kecacatan seperti ini terjadi di Indonesia. Sepanjang ada asumsi bahwa birokrasi adanya hanya sebuah tindakan yang tidak mempunyai keleluasaan (*nondiscretionary*), maka tidak akan berguna jika memikirkan hal itu dalam konteks sistem politik yang lebih umum. Apa yang terlihat sebagai birokratik mungkin sebenarnya bersifat politis, dan mereka yang melakukan keputusan birokratik dalam alasan untuk melakukan kepentingan politik. Politik melibatkan perlindungan dan promosi kepentingan organisasi ketimbang promosi sebuah partai politik atau lainnya. Birokrasi itu sendiri diberikan peranannya dalam pembuatan hukum yang signifikan seperti halnya peranan penting dalam memberi nasehat kepada pemimpin politik, melalui mekanisme. Pada akhirnya, birokrasi mempunyai keuntungan bahwa mereka selalu mempunyai struktur formal, yang tidak harus selalu menjadi pelaku politik yang penting pada sisi input sistem politik. Struktur formal, bagaimanapun juga merupakan tempat penting untuk memulai memangkas premanisme birokrasi yang terdapat dalam kekuasaan struktural.

Kata kunci: Akses dalam Pemahaman, Struktur Formal, *Yudisial Action*

Pendahuluan

Pemerintah semakin menjadi bagian harapan dalam kehidupan sehari-hari warga masyarakat, namun juga tidak sedikit tantangan yang menjadi batu sandungan bagi warga masyarakat dalam menemukan atau mendapatkan harapan mulia ataupun keadilan dari capaian pelaksanaan tujuan kebijakan pemerintah. Tujuan kebijakan yang kurang bisa dicapai dalam harapan masyarakat, disebabkan banyak urusan pemerintah yang harus diselesaikan pada berbagai tuntutan tugas, baik sebagai pemegang dan pengendali dalam tugas pemerintah (sebagai abdi Negara atau abdi masyarakat seperti, pelayan masyarakat, mengatur lalu lintas di jalan, mempertahankan negara jika dalam keadaan perang, dll.

Selain itu, Pemerintah harus mengurus tuntutan tugas dalam aktivasi sebagai penyedia barang dan jasa dengan kuantitas dan kualitas yang sangat besar baik kepada individu (masyarakat dalam perseorangan) ataupun kepada pasar bebas. Aktivasi yang demikian besar itu, pemerintah sama sekali tidak mengetahui kapan menjadi subyek dari pekerjaan pemerintah dan kapan menjadikan sebagai objeknya. Misalnya saja aktivasi-aktivasi yang menyangkut masalah pertelevisian, tenaga atom, penjelajahan ruang angkasa, dan penerbangan komersial skala besar. Hal yang demikian, menurut Dowding “Birokrasi dengan segala macam cacatnya menjadi milik pemerintah”, dan bentuk kecacatan seperti ini terjadi di Indonesia, sehingga, Johnson berkata “jangan berteori saja, karena sama saja dengan menuruti perbuatan yang jahat-*theorizing as they do indulged in is badly done* (teori sebagai yang mereka lakukan dengan menuruti kesenangan diri adalah perbuatan yang tidak baik). (Dalam Miftah Thoha, 2003).

Artrinya, memanjakan aktivasi dari subjektivitas dan objektivitas didalam beban kerja pemerintah tidak berarti bahwa pemerintah menjadi sedemikian populer. Justru

yang muncul adalah imej negatif kepada pemerintahan, terutama dalam masalah pelayanan, perpajakan dan penggunaan kekuasaan. Selain itu, peranan tugas pemerintah menjadi berlawanan asas, dan justru apa yang dilakukan pemerintah malah dianggap negatif. Ditambah lagi dengan banyaknya kegagalan kebijakan bidang ekonomi, bidang hukum, bidang pertanian, bidang kesehatan, bidang teknik dan bidang social politik dari pemerintah sudah mengurangi kesetiaan rakyat kepada pemerintah. Namun dalam kondisi yang demikian, pemerintah tetap saja memiliki tanggung jawab yang semakin besar dan semakin banyak lagi. Salah satu tanggung jawab besarnya dari pemerintah adalah bagaimana cara meminimalisir imej negative tersebut atau ekstrimistik sebutan memangkas premanisme birokrat dalam birokrasi? Sebab premanisme birokrat dalam sebutan seperti itu, adanya dalam birokrasi pemerintahan biasanya banyak bersentuhan dengan pelayanan dan penggunaan kekuasaan dalam memenuhi kepentingan diri dan kepentingan kelompoknya.

Oleh karena itu, yang menjadi perhatian kita dan yang harus kita sadari bersama adalah pemaknaan dari prinsip “miskin struktur kaya fungsi” adalah bagaimana membuat sebuah organisasi pemerintah menjadi miskin strukturnya dengan fungsi yang semakin luas, tetapi tidak justru terjadi struktur dipangkas, fungsi yang luas tersebut menjadi tumpang tindih dan sulit berkoodinasi. (OPINI dalam Kompasiana| 27 August 2013 | 14:36).

Dari artikulasi masalah yang dipersoalkan dalam kepentingan tersebut di atas yang pemerintah sedang hadapi, maka kini yang menjadi pertanyaan yang lebih mendasar adalah bagaimana cara pemerintah menangani beban kerja yang semakin bertambah – yang disertai dengan munculnya premanisme birokrat di dalam tugas birokrasi pemerintahan di daerah? Persoalan ini pada akhirnya akan lebih banyak mengarah kepada apa saja yang sudah dilakukan oleh pemerintah daerah dalam sistem birokrasi yang sama tuanya dengan pemerintah, namun keduanya menjadi bagian yang begitu penting yang tidak bisa dipisahkan dari para birokrat yang memerintah atau yang berkuasa dari setiap lini kehidupan pemerintahan di daerah khususnya dan kenegaraan pada umumnya.

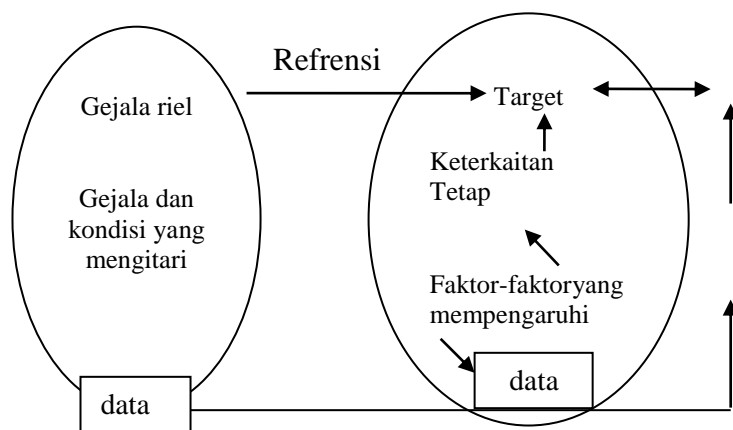
Meskipun hal tersebut memiliki substansi yang sama pentingnya, maka penulis yang belum tuntas memiliki informasi yang tidak begitu banyak yang berkenan dengan aspek pemerintah ini jika dibandingkan dengan aspek lainnya. Komponen-komponen pemerintah inilah yang dapat dijadikan data sampel yang cukup berguna untuk tujuan kajian. Karenanya, tulisan ini akan berusaha memberikan suatu sudut pandang yang terintegrasi lebih baik yang akan bermanfaat bagi pengembangan pengetahuan yang sesuai dengan birokrat yang ada dalam system birokrasinya, dan yang kemudian akan dikomparatifkannya.

Metode yang digunakan dalam kajian ini

Metode yang digunakan dalam kepentingan kajian ini adalah metode analisis isi, dimana symbol-simbol yang ada pada komunikasi system birokrasi itu terbaca dalam interaksi social, dan bagaimana symbol-simbol itu terbaca dan dianalisis oleh pengkaji. Sebagai pengkaji, kredibilitas pengkaji menjadi amat penting. Analisis isi memerlukan pengkaji yang mampu menggunakan ketajaman analisisnya untuk merajut fenomena isi komunikasi system birokrasi yang menjadi fenomena birokrat yang terbaca oleh orang lain pada umumnya. Disadari bahwa makna symbol dan interaksi amat mejemuk, sehingga penafsiran ganda terhadap objek simbol tunggal umumnya menjadi fenomena umum dalam kajian ini. Karena itu, analisis isi menjadi tantangan besar bagi pengkaji,

agar pemahaman dasar terhadap kultur dimana komunikasi dari system birokrasi yang terbangun itu terjadi amat penting. Kultur ini menjadi muara yang luas terhadap berbagai macam bentuk komunikasi dari system birokrasi di kalangan birokrat. Berikut ini kerangka kerja analisis isi dari model kerangka kerja analisis isi “Klaus Krippendorff, 1991) yang digunakan penulis dalam mengkaji persolan memangkas premanisme birokrat dalam pemerintahan di daerah.

Konteks yang dibuat sendiri oleh analis



Gambar 1. Kerangka Kerja Analisis Isi (Dalam Burhan Bungin, 2001)

Kajian

Pada permulaannya, sangat penting untuk mendefinisikan apa yang dimaksud dengan birokrasi, khususnya untuk membedakan antara istilah yang umum digunakan yaitu “birokrasi” dari istilah yang lebih umum yaitu administrasi publik. Kebanyakan agensi administratif publik merupakan birokrasi, tetapi hubungan antara keduanya belum lengkap bahkan dalam agensi yang menunjukkan kecenderungan birokratis.

Birokrasi pemerintah seringkali diartikan sebagai *officialdom* atau kerajaan pejabat. Suatu kerajaan yang raja-rajanya adalah para pejabat dari suatu bentuk organisasi yang digolongkan modern. Didalamnya terdapat tanda-tanda bahwa seseorang mempunyai yuridiksi yang jelas dan pasti, mereka berada dalam area ofisial yang yurisdiktif. Di dalam yuridiksi tersebut seseorang mempunyai tugas dan tanggung resmi (*official duties*) yang memperjelas batas-batas kewenangan pekerjaannya. Mereka bekerja dalam tatanan pola hierarki sebagai perwujudan dari tingkatan otoritas dan kekuasaannya...Semua jabatan itu lengkap dengan fasilitas yang mencerminkan kekuasaan tersebut. Di luar hierarki kerajaan pejabat dan jabatan itu terdampar rakyat yang *powerless* dihadapan pejabat birokrasi. Itu sebabnya birokrasi pemerintah acapkali disebut kerajaan pejabat yang jauh dari rakyat. (Miftah Thoha,2003). Cerminannya, sebagaimana yang diungkap Prof Eko Saharjo Guru Besar Universitas Indonesia saat diskusi yang diselenggarakan Koalisi Masyarakat Untuk Pengawasan Pemerintah yang Baik dan Bersih (Komwas PBB) di Jakarta, Rabu (1/7), bahwa ada empat sumber penyakit birokrasi, yakni masalah **pertama**, adanya budaya menguasai bukan melayani publik dalam birokrasi yang diakibatkan proses pengisian jabatan-jabatan dalam birokrasi berdasarkan kedekatan dengan penguasa. Masalah **kedua**, ketidakmampuan melayani dalam birokrasi karena proses penerimaan pegawai dilakukan dengan cara-cara tidak profesional dan sarat kepentingan. "Ada tren baru sejak pengangkatan PNS

dari pegawai honorer. Di daerah yang disiapkan menjadi honorer adalah keluarga, kerabat, dan saudara," lontarnya. Masalah **ketiga**, adanya kerusakan moral dalam birokrasi yang selalu berpikir mendapatkan uang dari proyek-proyek yang dilakukan. "Gaji PNS cuma bisa hidup untuk 7-10 hari. Hanya dengan melakukan kejahatan untuk tambahan uang dia bisa hidup selama sebulan," tegasnya. Masalah **terakhir**, partai politik menganggap birokrasi sebagai sumber uang. "Siapa yang menguasai birokrasi, dia yang menguasai uang negara," ungkapnya. (KOMPAS.com, Rabu, 1 Juli 2009).

Jika memperhatikan arti dan masalah yang terurai dengan penjelasan itu, dapat dikatakan agak terbatas, tetapi, penulis tertarik dengan fungsi politik agensi birokrasi bahkan ketika mereka tidak menjalankan fungsi birokratisnya secara ketat, maka menjadikan agensi birokrasi sebagai pelaksana peraturan yang utama baik dalam masyarakat maju maupun masyarakat yang sedang berkembang dan atau bahkan yang termajinalisasi. Karenanya, birokrasi dalam proses penganggaran berhubungan dengan penerapan peraturan, tetapi mereka sangat penting untuk kelangsungan hidup dan pemeliharaan organisasi yang menjalankan fungsi administratif. Penulis membahas masalah ini, tetapi fokus utamanya adalah pada tingkatan atau kondisi dimana mereka menjelaskan atau menguraikan aspek struktural dan aspek fungsional dari peranan birokratik yang utama di daerah. Mengingatkan di daerah sarat dengan terbentuknya dengan sebutan raja-raja kecil. Raja-raja kecil adanya dalam penerapan birokrasi senantiasa indetik dengan doktrin-doktrin yang mengarah pada pemanfaatan kekuasaan untuk pemenuhan kepentingan pribadi dan kelompok atau golongannya. Contohnya dalam opini ini, "Negeri yang religi tapi korupsi tetap menjadi pilihan. Daripada sibuk membangun negeri pejabatnya berlomba memperkaya diri. Kekayaan negeri dikuras lebih untuk menyejahterakan orang-orang penting dan punya kepentingan. Sementara rakyat yang benar-benar membutuhkan pun sisanya tak kebagian. Soal proyek-proyek yang dikorupsi memang bukan berita aneh lagi. Sejak dulu sudah terjadi. Tapi di jaman reformasi ini tetap tak berhenti. Sampai-sampai proyek pengadaan kitab suci pun tak pandang bulu untuk dikorupsi. Apalagi cuma daging sapi? Semua yang terlibat tak mau kalah untuk dapat bagian. Lebih sibuk menghitung jatah daripada perencanaan proyek yang ada. Masa bodoh dengan hasil akhir proyek yang ada. (OPINI dalam Kompasiana | 24 August 2013 | 10:28).

Selain itu, pelayanan yang kurang memperhatikan pengakomodasian pemenuhan kepentingan *customer service*-Nya, seperti kisah orang Bandung dalam mengurus perpanjangan STNK sepeda motornya ini. Kemarin (23 Agustus 2013) saya datang ke Samsat Bandung di Jl. Soekarno Hatta (Sebelum perempatan Carrefour Kiaracandong) untuk melakukan cek fisik kendaraan. Karena saya datang tepat setelah waktu istirahat habis, maka saya langsung mendapat antrian kedua untuk melakukan cek fisik sepeda motor saya. Disini lah letak kekecewaan saya, karena sepeda motor saya (Yamaha Jupiter Z) memiliki nomor rangka dibagian dalam sehingga memerlukan obeng untuk melihat nomor rangka, berbeda dengan kebanyakan motor lain yang nomor rangkanya ada dibagian bagasi. Petugas cek fisik mengatakan saya harus membuka sendiri bagian depan motor untuk melihat nomor rangka. Kebetulan saya tidak membawa perlengkapan seperti obeng dll. Ketika saya menanyakan kepada petugas, mereka mengatakan bahwa mereka tidak memiliki obeng. Ini menjadi keheranan saya, karena tentunya untuk memberikan pelayanan cek fisik mereka harus siap memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan terpaksa saya harus pergi ke bengkel terdekat. Untungnya bengkel hanya berjarak kurang-lebih 10m dari pintu keluar samsat. Setelah bagian depan motor saya dibuka, saya kembali ke area cek fisik dan petugas langsung

melakukan cek fisik, dan saya langsung ke bagian dalam untuk memberikan surat cek fisik tersebut untuk disahkan. Disini saya kembali kecewa dengan pelayanan di samsat Bandung terutama di Petugas Cek Fisik yang ada di dalam. Setelah saya mengambil nomor antrian, tak lama si petugas dengan nada seperti orang marah memanggil nomor antrian yang saya miliki. Begitu pula ketika si petugas memanggil nomor antrian berikutnya. Apakah memang harus seperti itu memanggil masyarakat yang membutuhkan pelayanan? Sebenarnya dalam hati saya merasa kesal diperlakukan seperti itu oleh para petugas di Samsat Bandung. Ketika saya memasukkan BPKB, STNK dll kedalam tas saya, seorang bapak yang juga tadi antri bersama saya di area cek fisik mengatakan seharusnya saya memberikan TIP sebesar Rp 5000,- kepada petugas cek fisik agar saya tidak perlu repot-repot ke bengkel untuk membuka bagian depan motor saya. Bila yang dikatakan bapak tersebut benar adanya, maka saya semakin kecewa dengan pelayanan yang diberikan pihak Samsat Bandung. Padahal di area cek fisik, terdapat banner yang berisi bahwa cek fisik tidak dipungut biaya sama sekali. IRONIS.(REP dalam Kompasiana | 24 August 2013 | 19:48).

Dari pernyataan itu, dapat dikatan bahwa kekuasaan dan layanan dari birokrat dalam system birokrasi, sebagai bagian pola premanisme. Secara khusus, aktivitas quasi-yudisial dari birokrasi publik merupakan bentuk pembuatan kebijakan yang utama, ketika keputusan mereka dalam masalah individu, maka berkembang menjadi preseden untuk keputusan selanjutnya. Masalah ini searah yang diyatakan oleh Azwar dalam Diskusi Umum antara Kemenpan-RB, Organisasi Sipil dan Media di Jakarta, Rabu (2/5). Masalah utama dalam percepatan reformasi birokrasi adalah pelaksanaan yang setengah hati," Menurut dia, pelaksanaan yang "setengah hati" itu telah menimbulkan percepatan reformasi birokrasi berjalan lambat. Selain itu, dua masalah lain yakni korupsi dan tingkat penyediaan infrastruktur yang rendah juga membuat program itu tersendat. Oleh karena itu, Azwar Abubakar mengatakan Kemenpan-RB berkomitmen untuk mendorong semua lembaga pemerintah untuk bekerja keras untuk mewujudkan reformasi birokrasi yang ditargetkan tercapai pada 2014. Menpan dan RB juga mengatakan, korupsi yang sudah akut dan mengakar dalam sistem birokrasi di Indonesia membuat sebuah gerakan reformasi dianggap sebagai ancaman yang akan merusak "zona nyaman" pihak yang korup. (Kamis, 03 Mei 2012 09:52 | Ditulis oleh Suara Karya.com).

Bertitik tolak dari pemahaman itu, penting untuk membedakan lebih lanjut pemikiran birokratik yang berkaitan dengan administrasi dari definisi yang agak longgar. Arti dari birokrasi telah diperluas dalam sejumlah tulisan terkenal, untuk menyertakan organisasi administratif. Penulis menggunakan birokrasi agak ketat untuk arti: Organisasi dengan struktur wewenang atau otoritas berbentuk piramida yang menggunakan pelaksanaan peraturan universal dan impersonal untuk mempertahankan atau menjaga struktur wewenang, dan menekankan pada aspek administrasi yang bersifat tidak leluasa (*nondiscretionary*).

Beberapa peneliti telah bekerja untuk memperinci berbagai macam komponen konsepsi Max Weber tentang tipe birokrasi yang ideal, menunjukkan bahwa komponennya tidak harus saling berkaitan dengan organisasi yang sebenarnya. Penulis, sebagian besar menerima analisis ini dan mengadopsi konsepsi birokrasi yang sekaku konsepsi Weber atau tidak sekaku komentator atas konsepsi Weber. Pada waktu yang sama, bagaimanapun juga, tidak setiap organisasi publik dapat dianggap sebagai birokrasi. Contoh, **TEMPO.CO, Jakarta** - Pengamat komunikasi Universitas Indonesia, Ade Armando, menilai cara komunikasi politik Presiden Susilo Bambang

Yudhoyono di media sosial Youtube sudah cukup efektif. "Dengan cara ini, pesan yang ingin disampaikan bisa langsung tersampaikan ke masyarakat," kata Ade, ketika dihubungi Senin 29 Juli 2013. Seperti diketahui, SBY kini memiliki akun Youtube sendiri. Akun ini diluncurkan pada awal Juli 2013 lalu bersamaan dengan akun Facebooknya. "Model komunikasi politik ini bisa dijadikan contoh pemimpin daerah lain seperti bupati dan gubernur," kata Ade lagi. (Senin, 29 Juli 2013|21:34WIB). Kemudian contoh sebaliknya, **TEMPO.CO, Jakarta** - Wakil Gubernur Basuki Tjahaja Purnama boleh jadi tengah pusing dengan masalah yang membelit Jakarta, wilayah yang ia pimpin bersama Gubernur Joko Widodo. Tiap hari masalah selalu menerpa Ibu Kota, baik merupakan warisan pemerintahan sebelumnya, atau masalah yang diadakan masyarakat. "Kami memang terbuka untuk setiap masalah," kata Basuki berapa waktu sebelumnya. Namun, ia tak menyangka maksud keterbukaan itu justru membuat masyarakat berbondong-bondong menyampaikan keluhan-kesah. Dia melihat ada beberapa persoalan yang tidak perlu disampaikan secara langsung kepada dirinya. "Bisa lewat staf atau perangkat pemerintah lainnya," ujar dia. Contohnya hari ini. Dengan jadwal rapat yang padat dan masalah yang seabrek, Basuki kerap "ditodong" oleh warga yang datang mengadukan nasibnya. "Kalau memang ada masalah seperti masalah hukum, ya sampaikan ke Biro Hukum. Jangan langsung ke saya," ujarnya dengan muka serius. Pernyataan itu dimaksudkan agar masyarakat memilah-milah masukan dan keluhan yang ingin disampaikan kepada pemimpin Jakarta. "Saya bukan *customer service*. Kalau harus menerima ini, itu, seperti *customer service*, saya tidak bisa," katanya. Keluhan Basuki boleh jadi cukup beralasan. Berdasarkan pantauan *Tempo* di depan ruang kerjanya, tampak sejumlah orang berlalu-lalang menunggu di ruang tamu wakil gubernur. Namun, mereka hanya diam saat ditanya dari mana dan apa keperluannya dengan wakil gubernur. (Jum'at, 09 November 2012 | 17:58 WIB).

Dari kontek dan konten substantif yang dicontohkan di atas, maka dapat diinterpretasikan bahwa, bahkan dalam masyarakat industri sekalipun organisasi yang melayani eksekutif kepala seperti Kantor Eksekutif Presiden di Indonesia, mempunyai pola wewenang dan pembuatan keputusan yang lebih menyerupai apa yang digambarkan Weber sebagai patrimonial ketimbang sebagai birokrasi. Organisasi lain mengadopsi pendekatan "modern" terhadap manajemen, dengan menekankan pada keterlibatan personal dan aktualisasi diri dari anggota organisasi. Meskipun demikian, mayoritas organisasi publik mempunyai sejumlah elemen birokratis yang cenderung mempengaruhi kinerja mereka, dan membahasnya ke dalam aspek sosial dan kultural dari administrasi.

Oleh karena itu, penulis akan menunjukkan beberapa sistem nilai dan sistem organisasi sosial yang memberikan kontribusi pada efektivitas bentuk hierarkis wewenang, sedangkan lainnya cenderung menyebabkan pemeriksaan ulang atas jenis manajemen tersebut. Misalnya, Mari kita berkaca dari kasus Kepala SKK Migas dengan gaji diatas Rp100 jutaan itu. Saat berlimpah dalam gelimang rupiah, serta diberi kekuasaan yang besar menstimulasi kecenderungan koruptif. (REP dalam Kompasiana | 26 August 2013 | 12:59). **TEMPO.CO, Jakarta** - Kementerian Pekerjaan Umum mendapat peringkat terendah dalam survey kepatuhan pelayanan publik yang dilakukan Ombudsman Republik Indonesia, Senin 22 Juli 2013. Ombudsman meneliti 18 Kementerian yang menyelenggarakan pelayanan publik khususnya unit pelayanan perizinan.

"Kementerian Pekerjaan Umum mendapat skor 285 dari skor maksimal 1000," ujar Danang Girindrawardana, Ketua Ombudsman Republik Indonesia di gedung

Ombudsman, Kuningan, Senin, 22 Juli 2013. Kementerian lain yang juga dapat nilai jelek adalah Kementerian Pertanian, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Kementerian Sosial, dan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. (Senin, 22 Juli 2013). Kebalikannya, **TEMPO.CO, Jakarta** - Kementerian Perdagangan menduduki peringkat pertama kementerian dengan pelayanan publik terbaik. Hasil survei mengenai tingkat kepatuhan Kementerian dalam pelaksanaan Undang-Undang 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik itu diumumkan Ombudsman Republik Indonesia, Senin, 22 Juli 2013. Survei dilakukan terhadap 18 kementerian yang menyelenggarakan pelayanan publik khususnya unit pelayanan perizinan. "Empat kementerian masuk zona hijau, sembilan kementerian di zona Kuning, dan lima kementerian di zona Merah," (Senin, 22 Juli 2013 | 19:42 WIB).

Pembahasan

Poin utama yang harus dibuat disini adalah konsepsi birokrasi sebagai bagian integral dari sistem politik. Oleh karena itu, analisis birokrasi harus dapat dipertanggung jawabkan seperti halnya analisis politik yang terkomparatifkan secara umum. Penulis, dalam pemikirannya menggambarkan bahwa "alokasi otoritatif nilai" dari David Easton tetapi juga melihat hal ini ketika dilakukan dalam struktur birokratis ketimbang dalam struktur legislatif, eksekutif dan atau struktur yudisial. Proses pembuatan keputusan mungkin lebih baik disembunyikan dalam birokrasi, tetapi keputusan dibuat dalam memenuhi kebutuhan. Penulis dalam hal ini berusaha menemukan cara dimana keputusan itu dibuat dan pengaruh keputusan tersebut kepada sistem politik dan sistem sosial.

Hal ini menyamakan birokrasi dengan politik yang bagi sejumlah pembaca merupakan hal yang sama atau umum. Sepanjang ada asumsi bahwa birokrasi adanya hanya sebuah tindakan yang tidak mempunyai keleluasaan (*nondiscretionary*), maka tidak akan berguna jika memikirkan hal itu dalam konteks sistem politik yang lebih umum. Ketika muatan kerja pemerintah meningkat, semakin banyak keputusan dibuat diluar cabang "politik" pemerintah, dan dibuat dalam cabang administratif. Ha ini, semakin jelas terlihat bahwa keputusan pemerintah tidak semuanya dibuat dalam ruang legislatif yang terhormat; tetapi banyak dari mereka yang dibuat dalam ruang kantor administratif yang kurang impresif tetapi berjumlah cukup representative dalam suatu tindakan pengambilan keputusan. Menurut Ulrich Beck munculnya subpolitik – yang menjauhi parlemen dan menuju kelompok-kelompok dengan isu tunggal dalam masyarakat (Dalam Anthony Giddens, 2000). Sebagai tolok ukurnya adalah, Pertama, pada level teoritis, dimana teori sistem dan analisis fungsional-struktural cenderung menekankan pada saling keterkaitan satu dengan lainnya antara politik dengan birokratis (lihat Auguste Comte dalam pandangan teorinya tentang laksana organisme hidup), ketimbang pemisahannya. Secara empirik ditemukan bahwa sejumlah politisi dan pembantu sipil tidak melihat pemisahan yang riil dalam kedua bagian pemerintahan tersebut.

Ini merupakan pemikiran penulis, dimana pemisahan buatan yang berkembang diantara politik dan birokrasi telah sampai pada tingkat tertentu tetapi tidak menghilang secara keseluruhan. Analisis pemikiran penulis ada pada peranan komparatifnya dalam pembentukan kebijakan publik dan bahkan pelaksanaan kebijakan public dalam berbagai hambatanya. Sementara dalam kajian penulis atas birokrasi sebagai komponen integral dari struktur pembuatan keputusan pemerintahan, dan lebih lanjut kita akan mendiskusikan hubungan atau kaitan yang berkembang antara birokrasi dan struktur

tersebut yang normalnya akan dianggap sebagai “politik”. Pengkajian ini harus menunjukkan bahwa apa yang terlihat sebagai birokratik mungkin sebenarnya bersifat politis, dan mereka yang melakukan keputusan birokratik dalam alasan untuk melakukan kepentingan politik. Politik melibatkan perlindungan dan promosi kepentingan organisasi ketimbang promosi sebuah partai politik atau lainnya. Mengingat, birokrasi itu sendiri diberikan peranannya dalam pembuatan hukum yang signifikan seperti halnya peranan penting dalam memberi nasehat kepada pemimpin politik, melalui mekanisme. Mekanisme dalam kepentingan birokrasi untuk menjalankan tugas tersebut dapat diberikan dalam konteks yang berbeda, tetapi tugasnya serupa dan dapat diperbandingkan. Pada akhirnya, birokrasi mempunyai keuntungan bahwa mereka selalu mempunyai struktur formal, yang tidak harus selalu menjadi pelaku politik yang penting pada sisi input sistem politik. Jadi, lebih mudah bagi penulis untuk menentukan secara tepat subyek pengkajian dan menempatkan individu tersebut dalam struktur interaksi dengan pelaku lainnya.. Oleh karena itu, struktur informal yang ada – bahkan adanya dalam struktur formal sangat krusial untuk pemahaman pola perilaku organisasi yang sebenarnya. Struktur formal, bagaimanapun juga merupakan tempat penting untuk memulai memangkas premanisme birokrasi yang terdapat dalam kekuasaan struktural. Titik permulaan yang tepat ini mungkin tidak ada untuk pelaku kebijakan lain yang relevan. Jadi, pemusatannya pada perilaku individu, karena untuk memposisikan studi pemerintahan sekarang dalam bingkai institusionalisme yang baru” dan kembali pada perhatian dengan struktur formal pemerintahan berdasarkan kewenangan tugas pokok dan fungsinya berdasarkan action yudisial. Action yudisial dapat mengganti ketiadaan concern ini dengan perkembangan yang positif. Persamaan dan kemampuan identifikasi dari tugas birokrat dan struktur birokasinya yang mempermudah untuk menentukan hubungan dan mengeksplorasi hubungan menjadi jauh lebih sulit untuk institusi politik yang lain. Apa yang diperlukan disini, bagaimanapun juga adalah realisasi bahwa bentuk analisis institusi ini, sekalipun dikombinasikan dengan analisis perilaku, penting untuk dikomparatifkan dengan perkembangan teori birokrasi.

Dalam volume ini, hubungan antara administrasi publik dengan kebijakan publik juga penting untuk dikaji. Seperti yang telah penulis nyatakan, sejarah intelektual dari studi administrasi publik cenderung mengaburkan hubungan ini. Hal ini tidak menguntungkan karena administrasi seperti semu dalam aspek pemerintahan, dan menjadi menaik dan penting karena apa yang dilakukannya untuk orang atau masyarakat. Karenanya, Pemerintah dan politik dapat menjadi bagus, bersih, dan menyenangkan untuk diamati, dikaji dan didiskusikan, tetapi kami harus bertanya, “jadi apa? Dalam kasus ini ada jawaban langsung terhadap pertanyaan yang menghancurkan itu. secara sederhananya sistem politik terlibat dalam pembuatan kebijakan publik yang selanjutnya akan menguntungkan sejumlah orang di masyarakat dan merugikan yang lain. Administrasi, termasuk kebijakan, bertanggung jawab dalam menjadikan hukum atau ordonansi eksekutif menjadi berlaku.

Kenyataannya, dapat diargumentasikan bahwa cara dimana hukum itu dilaksanakan memberikan mereka arti yang sebenarnya. Jika hukum diatur secara berbeda untuk beragam segmen dalam masyarakat (contoh, etnik minoritas, pemuda, mereka yang berada di level sosioekonomi bawah), maka penerapan undang-undang itu dapat memberikan arti yang berbeda bagi perundang-undangan yang dimaksudkan oleh pembuat draftnya. Konversi ini, berdasarkan pembuatan keputusan oleh administrator dan output legislatif bagi negara untuk menghasilkan peraturan operasional yang

sesungguhnya. Ini merupakan kepentingan yang sangat besar ketika kita mengkaji administrasi publik. Dimana, sejumlah peraturan operasional ini akan ditulis sebagai regulasi administratif dan sejenisnya, tetapi jumlah tersebut akan menjadi tindakan tradisional atau tindakan yang menjadi kebiasaan dalam diri administrator. Jadi standar prosedur operasi bagi banyak departemen polisi adalah menghentikan dan memberikan pertanyaan hanya pada individu tertentu. Hal ini mungkin dapat dibenarkan dari perspektif mereka, tentang adanya kemungkinan terjadinya kejahatan yang dilakukan kelompok tertentu, tetapi hal ini menunjukkan probabilitas akan ditanyai oleh otoritas yang tidak ditentukan oleh hukum tetapi oleh tindakan individu administrator. Blau, Laswell dan Almond menunjukkan pentingnya pegawai level paling rendah dalam menyaring klien dan mempunyai pengaruh dalam memberikan bantuan. Baru-baru ini, Katz dan Danet serta peneliti lainnya menunjukkan pentingnya pertemuan personal antara warga negara dengan administrator publik dalam penyampaian layanan. Tema ini diambil oleh organisasi quasi-official. Keduanya menentukan siapa yang akan menerima keuntungan dan dalam cara apa warga negara mempersepsikan pemerintahnya, dalam hal ini eselon birokrasi publik yang paling bawah menjadi pelaku paling krusial dalam proses pembuatan keputusan.

Hal ini mengarah pada poin lain yang harus dibuat dalam mendiskusikan peranan aparat birokrasi dalam kebijakan publik. Sering kali, eselon birokrasi publik yang paling bawah melakukan hal yang paling banyak untuk menghasilkan output organisasi. Sebagai aturan umum, perlu untuk mendiskusikan dan memahami operasi level birokrasi paling bawah dalam rangka memahami sepenuhnya system birokrasi. Sayangnya, kebanyakan literatur administrasi hanya membahas eselon atas. Hal ini dapat dimengerti, karena menurut bagan organisasi, posisi itulah yang menjalankan wewenang formal dan kontrol serta pembuatan kebijakan secara formal. Kebanyakan dari penekanan ini tidak diragukan lagi telah salah tempat. Level atas memang penting untuk dipahami, tetapi tidak untuk mengabaikan masyarakat di lapangan yang setiap hari harus menghadapi masalah yang dibuatkan kebijakannya oleh pejabat level atas. Kemudian, peraturan operasional yang dikembangkan oleh birokrat dapat menceritakan lebih banyak hasil actual untuk individu ketimbang peraturan yang disebarluaskan secara formal. Sebagai tambahan, birokrat merupakan kontak personal yang utama antara warga negara dan pemerintahnya. Mereka juga mendefinisikan persentase terbesar hasil obyektif dari proses kebijakan. Jika komponen obyektif birokrasi dan kebijakan penting untuk individu, maka komponen subyektif tidak dapat diabaikan dan mungkin menjadi hal yang lebih penting dalam pengembangan sikap loyalitas, komitmen, dan cinta diantara warga negara untuk pemerintah mereka.

Penulis percaya bahwa studi komparatif terhadap birokrasi itu penting, tidak hanya untuk memahami isu-isu birokrasi tetapi juga untuk perkembangan umum ilmu politik. Pentingnya hal tersebut ditunjukkan dengan pembaruan dalam penekanan pada struktur dasar pemerintahan – “institusionalisme baru” – dalam disiplin ilmu ini. Lebih jauh, birokrasi dalam kaitan pentingnya dengan implementasi kebijakan dan bahkan formulasi kebijakan, menyediakan poin yang penting dalam akses untuk pemahaman apa yang sebenarnya dilakukan pemerintah.

Kesimpulan

Seluruh isi kajian ini berdasarkan hasil kajian fakta berita Koran yang didiskusikan dengan teori dalam bingkai pembahasan, menunjukkan bahwa;

1. Tinjauan tentang memangkas premanisme birokrasi dalam pemerintah daerah dapat melalui pada penekanan pentingnya pembaruan dalam struktur dasar pemerintahan – “institusionalisme baru” – dan lebih jauh, administrasi publik yang dikaitkan dengan pentingnya implementasi kebijakan dan bahkan formulasi kebijakan.
2. Dapat menyediakan poin yang penting dalam akses untuk pemahaman apa yang sebenarnya dilakukan pemerintah, dan meningkatnya keterlibatan pemerintah dalam kehidupan warga Negara, serta dapat menunjukkan meningkatnya keterlibatan sistem birokratik dan administratif dalam menyediakan layanan, dan menerapkan kewenangan dalam kekuasaan dengan mengedepankan *yudisial action*. Hal ini didukung dengan diskusi sumber kekuasaan administratif umum yang dikaitkan dengan masyarakat dan sistem politik. Kemudian, secara eksplisit landasan kultural administrasi untuk tidak diabaikannya.
3. Studi birokrasi dikomparasikan dengan melibatkan perbedaan dalam kepentingan politik, dan berusaha untuk membuat katalog dari sejumlah pengaruh atau efek yang mungkin terjadi. Kemudian, tetap memperhatikan pada kepentingan pemenuhan kebutuhan social, ekonomi, dukungan kultural, dan birokrasi publik yang juga memerlukan personel.
4. Mendiskusikan rekrutmen personel khususnya dalam model birokrasi yang representative dapat mencerminkan interaksi pejabat politik dan administratif dalam pembuatan kebijakan, serta dapat berkonsentrasi pada aspek khusus interaksi tadi pada proses anggaran.
5. Mendiskusikan masalah tanggung jawab administratif dan kebutuhan untuk mengendalikan struktur birokratik yang terlihat tidak dapat dikendalikan dengan mengkarakteristikan administrasi publik modern.

Daftar Pustaka

- Bungin, Burhan, 2001., *Metodologi Penelitian Kualitatif: Aktualisasi Metodologis ke Arah Ragam Varian Kontemporer*, Editor, Cetakan pertama, September, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Benveniste, Guy, 1997., *Birokrasi*, Cetakan keempat, Juli, Diterjemahkan ke bahasa Indonesia dari buku aslinya: *Bureaucracy*, oleh Drs. Sahat Simamora, PT RahaGrafindo Persada, Jakarta.
- Giddens, Anthony, 2000., *Jalan Ketiga: Pembaharuan Demokrasi Sosial*, Cetakan ketiga: Juni, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Kompas.com, 2009, *Empat Sumber Penyakit Birokrasi*, Rabu, 1 Juli.
- Kompas.com, 2013, *Birokrasi Gemuk, Kepentingan Politik dan Sinerjisitas Peraturan Kelembagaan Daerah*, Rabu, 1 Juli.
- Poloma, M, Margaret, 2000., *Sosiologi Kontemporer*, Cetakan keempat, September, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Ritzer, George., Goodman, J. Douglas, 2004., *Teori Sosiologi Modern*, edisi pertama: Januari, Prenada Media, Jakarta.
- Tempo.co**, Layanan Publik di Kementerian PU Paling Jelek, Senin, 22 Juli 2013 | 21:26 WIB.
- Thoha, Miftah, 2003., *Birokrasi & Politik di Indonesia*, Cetakan kedua, Agustus 2, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.