

REFORMASI BIROKRASI: ANTARA NETRALITAS POLITIK DAN TUNTUTAN PELAYANAN PUBLIK

Hamka Hendra Noer¹

Abstract

Bureaucratic reformation ultimately seen as part of an overall reform of the post New Order government. First of all, to establish a neutral bureaucracy of politics. Second of all, to improve services as a public service institution. In the case of a neutral bureaucratic, politics has brought significant results. In the general election three times (in 1999, 2004, and 2009), the involvement and mobilization of political support through the bureaucracy was lesser compare to what happened during the New Order government. However, the attempts to do politicized bureaucracy snaking is unavoidable. Firstly, with regard to the nature of bureaucracy that can not be separated from the need to fight for its own interests—in addition to providing public services. Secondly, there is an involment from the political officials. On the other hand, the attempts to perform public service continued through the decentralization policy. Although in general, decentralization policies have not been able to encourage or strengthen the public services carried out by the bureaucracy. Bureaucratic reformation in Indonesia, requires a long time to complete. Wishing that in order to have a professional bureaucracy and enabling better public services, may not be realized in a short time.

Key words: neutralization of bureaucracy, public services.

¹ Menyelesaikan sarjana di Universitas Sam Ratulangi (Manado), Master di Universitas Indonesia, dan Ph.D (2012) dalam ilmu politik di National University of Malaysia dengan judul Disertasi: “*Bureaucracy and Political Parties in Indonesia: Shift from The New Order to The Reformasi Period*” tahun 2012. Sekarang sebagai staf pengajar program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Jakarta. E-mail: hamkahn_ukm@yahoo.com

PENDAHULUAN

Memperbincangkan tentang reformasi birokrasi kurang mengemuka kalau tidak membandingkan dengan tuntutan mengenai reformasi politik. Ketika gerbong reformasi politik dilakukan, maka otomatis akan menarik gerbong reformasi yang lain termasuk birokrasi. Dengan demikian, reformasi birokrasi merupakan hal substantif ketika reformasi politik dilakukan. Di zaman Orde Baru, ada pandangan bahwa yang menjadi sumber permasalahan di Indonesia adalah kepemimpinan presiden Soeharto. Sehingga tidak mengherankan, ketika gerakan reformasi menguat dan mengkristal pada akhir 1997 dan awal 1998, tuntutan yang paling utama menuntut presiden Soeharto secepatnya mundur dari kekuasaan. Dengan harapan, setelah presiden Soeharto mundur, maka permasalahan pokok Indonesia satu tahap selesai. Sementara masalah yang lain lebih mudah diatasi. Pertanyaannya adalah, apakah Soeharto menjadi faktor utamanya? Jawabannya tidak. Soeharto

hanyalah salah satu variabel penentu terhadap banyaknya variabel kerumitan yang melanda Indonesia.

Kesadaran untuk melakukan reformasi birokrasi semakin menguat ketika para aktor gerakan reformasi menyadari bahwa salah satu penyebab lambatnya percepatan reformasi pada umumnya dan pemulihan krisis ekonomi pada khususnya karena masalah birokrasi. Kesadaran ini menguat karena sudah 15 tahun usia pemerintahan pasca reformasi, belum ada perbaikan signifikan dalam birokrasi Indonesia. Padahal, pembenahan birokrasi sudah lama dilakukan sejak era Orde Lama Soekarno bahkan sampai era SBY saat ini.² Sementara itu, apabila

² Dalam tiga era perodesasi pemerintahan Indonesia telah enam orang presiden yang memimpin Indonesia. Pada zaman Orde Lama dipimpin oleh presiden Soekarno (1945-1966), zaman Orde Baru dipimpin oleh presiden Soeharto (1966-1998), dan di zaman Orde Reformasi dipimpin oleh empat presiden, yaitu: B.J. Habibie (1998-1999), Abdurrahman Wahid (20 Oktober 1999-24 Juli 2001), Megawati Soekarno Putri (2001-2004), dan Seosilo Bambang Yudhoyono (2004-2014). Sejak Orde Reformasi, tuntutan

dibandingkan dengan negara-negara lain yang pernah mengalami krisis ekonomi seperti; Thailand dan Korea Selatan, Indonesia termasuk yang paling lambat bergerak dalam mengatasi krisis. Karena itu, pada masa jabatan 2009-2014, pemerintahan SBY-Boediono memberi penekanan tentang pentingnya reformasi birokrasi.³ Hal ini terlihat dari penambahan kementerian PAN menjadi Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

Untuk itu, tulisan ini akan didahului dengan pendahuluan, kemudian mencoba membicarakan tentang permasalahan netralitas [politik] birokrasi, dan melihat tentang birokrasi dan kapasitas dalam pelayanan publik yang diberikan secara efektif dan efisien, serta diakhiri dengan penutup.

masyarakat akan adanya reformasi birokrasi dalam institusi birokrasi Indonesia sangat kuat jika dibandingkan dengan pemerintahan rejim sebelumnya. Untuk perbincangan lebih lanjut mengenai hal ini, lihat Kahin (1952) dan Asvi Warman Adam (2004).

3 Agenda reformasi birokrasi SBY-Boediono ditujukan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pemerintahan dari tingkat pusat sampai tingkat daerah sehingga berbagai pencapaian pembangunan nasional dan daerah dapat dicapai. Di sisi lain, dengan adanya pelayanan publik merupakan salah satu tindak lanjut dari reformasi birokrasi. Pelayanan publik menjadi fokus utama dari keberadaan suatu pemerintahan. Oleh itu, reformasi birokrasi pada akhirnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik menuju tercapainya kesejahteraan rakyat.

Namun dalam pandangan Agryriades (1998:45) dan (Denhardt & Denhardt 2007:50-52) bahwa apa yang pernah terjadi di negara lain, paling tidak ada dua hal penting yang menjadi sorotan dalam melakukan reformasi birokrasi di Indonesia. Pertama, berkaitan dengan keterlibatan birokrasi dalam masalah politik. Pertanyaan mendasar adalah, bagaimana membawa birokrasi bisa netral secara politik? Masalah ini mengemuka karena selama pemerintahan Orde Baru, birokrasi merupakan salah satu mesin untuk memobilisasi dan mempertahankan dukungan kepada pemerintah melalui Golongan Karya. Kedua, berkaitan dengan profesionalisme atau kapasitas pelayanan yang dilakukan oleh birokrasi. Dalam hal ini, sorotan penting yang sering dilakukan bahwa birokrasi sering bekerja lamban dan tidak efisien. Konsekuensinya, aspek pelayanan publik yang seharusnya menjadi pekerjaan pokok dari birokrasi seringkali terabaikan. Tidak hanya itu, birokrasi juga dianggap sebagai institusi yang memiliki rentang kerja yang berbelit-belit (*red tape*) dan menjadi salah satu sarang praktek korupsi.

POSTULAT NETRALITAS [POLITIK] BIROKRASI

Pandangan bahwa aparat birokrasi harus netral secara politik seharusnya ketika Orde Baru mulai mengendalikan pemerintahan. Penguasa Orde Baru berpikir, agar birokrasi bisa bekerja lebih baik, lembaga ini harus dihindarkan dari keberpihakan secara politik kepada pemerintah sebagaimana yang terjadi pada masa pemerintahan Orde Lama Soekarno.⁴ Pandangan itu kemudian diwujudkan ke dalam dua kebijakan politik mengenai birokrasi. Pertama, kebijakan yang secara khusus ditujukan kepada para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Departemen Dalam Negeri, berupa Kepmendagri No. 12 Tahun 1969. Kedua, kebijakan yang ditujukan kepada seluruh PNS, sebagaimana tertuang di dalam PP No. 6 Tahun 1970. Substansi dari dua kebijakan ini adalah pelarangan PNS menjadi anggota dan aktif dalam partai politik, serta keharusan memiliki monoloyalitas kepada pemerintah.

4 Kondisi birokrasi zaman Orde Lama, mengikut penjelasan Yahya A. Muhaimin (1991:20), bahwa dalam model bapakisme (hubungan bapak-anak), “bapak” (patron) dilihat sebagai tumpuan dan sumber pemenuhan kebutuhan material bahkan spiritual serta pelepasan kebutuhan emosional “anak-bapak” (client). Sebaliknya para anak buah dijadikan sebagai tulang punggung yang setia dari bapak, membantu terselenggaranya upacara-upacara keluarga, memasuki atau keluar dari organisasi politik yang dikehendaki oleh bapak, bahkan tak jarang bersedia berkorban jiwa untuk mempertaruhkan kepentingan bapak yang harus dihormati, ditaati, dan pantang ditentang. Sebagaimana karier politik seseorang begitu juga halnya dengan pekerjaan dan jabatan-jabatan birokrasi bergantung kepada kecerdikannya memelihara dan memanfaatkan hubungan pribadi dan hubungan politik lebih banyak ditentukan oleh persetujuan dan penunjukan dari pemegang jabatan di tingkat atas. Keadaan birokrasi masa ini dipengaruhi oleh peninggalan konsep politik kelompok etnis Jawa tradisional yang aristokratik.

Dalam perspektif lain, Afan Gaffar (2005:232) pun memberikan gambaran tentang kondisi birokrasi zaman Orde Lama, bahwa birokrasi ketika itu mengalami proses politisasi sekaligus fragmentasi. Sekalipun jumlahnya tidak terlalu besar, aparat pemerintah bukanlah sebuah organisasi yang menyatu karena sudah terkapling-kapling ke dalam partai-partai politik yang bersaing dengan intensif guna memperoleh dukungan. Hal itu berjalan terus sampai masa pemerintahan demokrasi Terpimpin. Arah gerak birokrasi masih mengalami polarisasi yang sangat tajam dengan mengikuti arus polarisasi politik masyarakat. Sekalipun pengaruh partai politik secara perlahan mengalami pengaruh terbatas, karena dibubarkan oleh Soekarno—terkecuali PKI dan Angkatan Darat yang tidak dibubarkan.

Kebijakan ini didasari oleh pengalaman pada masa pemerintahan Soekarno. Saat itu, PNS diberi kebebasan untuk menjadi anggota dan aktif dalam partai politik. Alasannya, bahwa sebagaimana warga negara yang lain, PNS juga memiliki hak-hak politik yang harus dijamin. Tetapi, konsekuensi-logisnya, birokrasi tidak bisa netral dari kepentingan partai politik (Miftha Thoha 1992, 2003; Mohtar Mas' oed 2003; Afan Gaffar 2005). Hal ini memberikan implikasi terhadap kinerja birokrasi yang tidak efisien dan efektif, melainkan sarat dengan kepentingan partai politik ketika birokrasi terlibat dalam proses pembuatan dan implementasi keputusan publik. Misalnya, Departemen Dalam Negeri dan Departemen Penerangan, saat itu, didominasi oleh para pendukung Partai Nasional Indonesia (PNI). Manakala, Departemen Agama banyak diisi oleh para pendukung Nahdlatul Ulama (NU) dan Majelis Syuro Muslimin (Masyumi). Hanya saja, kebijakan yang dibuat oleh pemerintah Orde Baru pada kenyataannya bertolak belakang dengan keinginan untuk membawa birokrasi ke dalam wilayah politik yang netral. Hal ini seperti dikemukakan oleh Logsdon ketika presiden Soeharto mulai berkuasa bahwa: *...he began a process of trying to gain control of the civil service at first by removing those civil servants most likely to oppose his policies and, later, by gaining more control over the way the administrative system operated*' (Logsdon, 1998:3). Ini merupakan bagian dari kontrol politik bahwa semua PNS diharuskan menjadi anggota Golkar. Hal ini merupakan bagian loyalitas tunggal kepada pemerintah berarti harus loyal kepada Golkar, karena Golkar merupakan organisasi politik pendukung pemerintah. Pilihan PNS ketika itu adalah, loyal kepada pemerintah dan menjadi bagian dari keluarga besar Golkar. Kalau tidak menjadi bagian dari Golkar, pilihannya harus keluar dari jabatan PNS. Pilihan sulit ini pula yang harus diambil oleh PNS yang aktif di partai politik selain Golkar (Hamka Hendra Noer 2012:146).

Model kebijakan seperti ini didasari oleh argumentasi bahwa Golkar bukanlah partai politik, melainkan organisasi kekayaan. Secara historikal, Golkar memang terdiri dari organisasi-organisasi kekayaan yang didirikan oleh militer untuk mengimbangi kekuatan partai politik, khususnya PKI (Boileau 1983:20;

Leo Suryadinata 1995:24) pada masa krusial tahun terakhir pemerintahan Soekarno. Ketika Orde Baru berkuasa, gabungan dari organisasi-organisasi kekayaan itu (dikenal dengan istilah Sekretariat Bersama Golkar—Sekber Golkar) dijadikan kendaraan politik memperoleh legitimasi rakyat melalui Pemilu.⁵ Maka, sejatinya, Golkar merupakan partai politik karena menjalankan fungsi-fungsi partai politik, terutama dalam memperoleh dan mempertahankan kekuasaan melalui Pemilu. Golkar, misalnya, sangat aktif dalam upaya untuk memperoleh dan mempertahankan kekuasaan melalui Pemilu.

Dalam konstruksi kebijakan, birokrasi pada akhirnya dijadikan alat politik oleh penguasa untuk menggalang dukungan dan mempertahankan kekuasaan. Sepanjang Pemilu diadakan oleh pemerintahan Orde Baru, selain militer, birokrasi merupakan salah satu mesin kuat memobilisasi dukungan kepada Golkar. Seperti dinyatakan oleh Afan Gaffar (2005:236) bahwa:

5 Dengan adanya pengakuan tentang kehadiran dan legalitas golongan fungsional di MPRS dan Front Nasional, maka atas dorongan TNI dibentuklah Sekretariat Bersama Golongan Karya, disingkat Sekber Golkar, tanggal 20 Oktober 1964. Terpilih sebagai ketua pertama, Brigadir Jenderal (Brigjen) Djuhartono sebelum digantikan Mayor Jenderal (Mayjen) Suprpto Sukowati lewat Musyawarah Kerja Nasional (Mukernas) I, Desember 1965. Pada awal pertumbuhannya, Sekber Golkar beranggotakan 61 organisasi fungsional yang kemudian berkembang menjadi 291 organisasi fungsional. Hal ini terjadi karena adanya kesamaan visi di antara masing-masing anggota. Organisasi yang terhimpun kemudian di kelompokkan berdasarkan kekeayaannya ke dalam tujuh Kelompok Induk Organisasi (KINO), yaitu: (i) Koperasi Serbaguna Gotong Royong (KOSGORO), (ii) Sentral Organisasi Karyawan Swadiri Indonesia (SOKSI), (iii) Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong (MKGR), (iv) Organisasi Profesi, (v) Ormas Pertahanan Keamanan (HANKAM), (vi) Gerakan Karya Rakyat Indonesia (GAKARI), dan Gerakan Pembangunan. Untuk menghadapi Pemilu 1971, tujuh Kino yang merupakan kekuatan inti Sekber Golkar mengeluarkan keputusan bersama 4 Februari 1970 untuk menjadi peserta Pemilu dengan satu nama dan tanda gambar yaitu Golongan Karya (GOLKAR). Pada Pemilu 1971 hasilnya di luar dugaan, Golkar sukses besar dan berhasil menang dengan 34.348.673 suara atau 62,79 persen. Kemudian, sesuai ketentuan dalam ketetapan MPRS mengenai perlunya penataan kembali kehidupan politik Indonesia, pada tanggal 17 Juli 1971 Sekber GOLKAR mengubah dirinya menjadi Golongan Karya. Untuk pembahasn lanjut mengenai hal ini, lihat Ali Moertopo (1973), Anderson (1983), dan Arief Budiman (2006).

Birokrasi merupakan penyedia dana untuk memenangkan Golkar dalam setiap Pemilu. Dalam kasus tertentu, praktek demikian, misalnya, dilakukan dengan cara menarik sekian persen dari proyek yang ada di dalam suatu instansi. Sebagian dari dana tersebut diberikan kepada Golkar. Sebagian dana iuran rutin PNS setiap bulan juga masuk ke Golkar, karena PNS secara otomatis dipandang sebagai anggota Golkar. Dalam organisasi Golkar, birokrasi memiliki posisi yang khusus dan penting. Hal ini terlihat dari ditempatkannya Golkar dalam salah satu dari tiga jalur penting di Golkar, yaitu jalur B (birokrasi). Ketika itu, orang menyebutnya dengan jalur ABG yang identik dengan ABRI, Birokrat dan Golkar. Dengan demikian, nyata keterlibatan birokrat secara kuat dalam kepemimpinan Golkar.

Setelah pemerintahan Soeharto jatuh, salah satu agenda penting yang dilakukan adalah mencegah birokrasi menjadi partisan politik. Upaya ini terlihat dari pelarangan PNS menjadi anggota dan aktif dalam partai tertentu, sebagaimana diatur dalam UU No. 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian Nasional. Tetapi, berbeda dengan anggota TNI-Polri dalam pemilu 1999 dan 2004 dilarang menggunakan hak pilihnya, manakala PNS masih diberi kebebasan untuk menggunakan hak pilihnya. Hanya saja, dalam menggunakan hak pilihnya, PNS dilarang menggunakan simbol-simbol dan fasilitas pemerintah. Misalnya, PNS dilarang ikut kampanye partai politik ketika masih memakai atribut PNS. Di samping itu, ketika hendak mencalonkan diri memperebutkan jabatan politik pada pemilihan gubernur, bupati/wali kota, maka PNS harus mengundurkan diri terlebih dahulu dari jabatan struktural yang dimilikinya (Mohamad Sadli 1993; Robison & Vedi R. Hadiz 2004).

Keinginan menjadikan birokrasi netral secara politik untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) terhadap birokrasi. Mengutip Kacung Marijan (2010:219-220), terdapat tiga hal yang rawan ketika birokrasi terlibat dalam politik, yaitu:

Pertama munculnya intervensi politik dalam penempatan jabatan dalam birokrasi. Seharusnya promosi dalam jabatan didasarkan pada pertimbangan prestasi (*merit system*), lepas dari hubungan pribadi (*impersonal*). Masuknya intervensi politik merusak proses rekrutmen, karena lebih didasari oleh relasi politik antara pejabat politik yang menempatkannya dengan para birokrat itu (*spoils system*). Kedua, birokrat berpolitik, dikhawatirkan adanya penyalahgunaan sumber keuangan dan fasilitas publik yang dimiliki oleh birokrat. Sebagai lembaga publik, birokrasi memiliki berbagai fasilitas, termasuk sumber keuangan, sebagai sarana untuk memberikan pelayanan publik (*public service delivery*). Manakala birokrat terlibat dalam politik, dikhawatirkan adanya penyalahgunaan terhadap otoritas yang dimilikinya. Misalnya, birokrasi dapat mengalokasikan dan mendistribusikan sumber yang ada dalam birokrasi kepada partai politik yang menjadi afiliasi politiknya. Ketiga, keterlibatan birokrasi dalam politik dikhawatirkan terjadinya pemihakan kepada kelompok tertentu yang sealiran politik dengan para birokrat. Hal ini tidak lepas dari fakta bahwa birokrasi memiliki otoritas dalam mengalokasikan dan mendistribusikan sumber yang dimilikinya. Apabila hal ini terjadi, bisa mereduksi posisi birokrasi sebagai lembaga publik menjadi lembaga yang lebih menguntungkan sebagian kelompok masyarakat saja.

Dalam pandangan Peters & Pierre (2001:4-5), bahwa birokrasi harus netral secara politik, atau yang disebut Peters (2010:26) sebagai '*neutral competence*' itu tidak lepas dari gagasan bahwa, '*civil servants should not have known political allegiances of their own and that they should be able to serve any "master," meaning any government of their day.*' Loyalitas birokrasi tidak didasarkan pada ikatan politik, melainkan kepada pemerintah yang sedang berkuasa (*master*). Melalui argumentasi yang tidak jauh berbeda, Miftah Thoha menyatakan

bahwa 'netralitas birokrasi pada hakikatnya adalah suatu sistem di mana birokrasi tidak akan berubah dalam memberikan pelayanan kepada masternya (dari parpol yang memerintah), biarpun masternya berganti dengan master (parpol) yang lain' (Miftah Thoha 2003:168). Oleh itu, ketika terjadi pergantian penguasa dalam pemerintahan, seharusnya tidak akan mengganggu kerja birokrasi yang memberikan pelayanan kepada publik. Birokrasi tetap akan bekerja secara profesional sesuai dengan kapasitas dan otoritas yang dimilikinya.

Bahwa ada pandangan birokrasi harus netral merupakan refleksi dari adanya pemisahan antara aspek politik dan aspek administrasi dalam pemerintahan. Pandangan demikian tercermin dari beberapa poin yang dikemukakan oleh Kernaghan (1976:433). Pertama, wilayah politik dan kebijakan harus terpisah dari wilayah administrasi. Para politisi adalah pembuat kebijakan, sementara PNS (*public servants*) merupakan pelaksananya. Kedua, dalam menempatkan dan mempromosikan PNS, lebih didasarkan prestasi daripada berdasarkan afiliasi atau sumbangan kepada partai. Ketiga, PNS tidak terlibat dalam kegiatan partisan politik. Keempat, PNS tidak ikut campur, misalnya, secara terbuka memberi pandangannya kepada publik mengenai kebijakan dan administrasi pemerintahan. Kelima, PNS bisa memberi arahan dan nasihat kepada atasannya (politisi) secara tertutup. Sebaliknya, para politisi harus melindungi PNS dengan memberikan pertanggung jawaban atas keputusan yang dibuat. Kelima, PNS melaksanakan keputusan secara sungguh-sungguh dan penuh loyalitas tidak pandang bulu terhadap filosofis dan program partai yang berkuasa dan mengesampingkan pandangan pribadi. Konsekuensinya, PNS bisa memperoleh jaminan terhadap perjalanan karier yang dimiliki selama berperilaku baik dan memiliki performance yang memuaskan.

Apa yang dinyatakan oleh Kernaghan tidak jauh berbeda dengan kerangka teori *principal-agent* dalam memahami birokrasi (Moe 1987; Dilulio 1994; Meier & O'Toole 2006). Dalam teori ini, yang menjadi principal atau master adalah para politisi, baik yang ada di eksekutif maupun di parlemen. Para aktor politik inilah yang membuat dan memutuskan kebijakan dan yang menjadi agent adalah

birokrasi. Dengan demikian, peran penting dari birokrasi adalah melaksanakan apa yang diinginkan dan dibuat oleh para politisi. Secara administratif, birokrasi bertanggung jawab kepada para politisi yang mengangkat dan mempromosikannya. Sedangkan secara politik, para politisi bertanggung jawab kepada rakyat yang memilihnya. Agar para agent dapat melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh para politisi, maka principal-agent menggunakan sistem 'reward' dan 'punishment'. Birokrat yang bekerja profesional dan berprestasi, misalnya, akan memperoleh promosi yang lebih baik.

Tetapi dalam realitanya, apa yang terjadi tidaklah sesederhana pandangan teori *principal-agent*. Kerangka kerja yang dilakukan tidaklah selalu berjalan secara berbanding lurus. Hal ini tidak lepas dari realita bahwa birokrasi juga memiliki kepentingan dan agenda sendiri yang bisa saja berbeda dengan kepentingan dan agenda politisi. Dalam pandangan penganut teori pilihan rasional (*rational choice*) (Riker 1990; Diermeier 1995; Anzer 2004; Landa 2006), contohnya, birokrasi selalu berusaha memaksimalkan keuntungan untuk diri mereka sendiri melalui otoritas yang dimiliki. Karena itu, birokrasi, berusaha meningkatkan anggaran yang cukup besar. Sehingga tidak mengherankan ketika Kaufman (1956:1058) dan dipertegas kembali oleh Wilson (1989:17), pernah membuat sindiran bahwa pemerintah harus "mengeluarkan \$20 untuk mencegah terjadinya pencurian \$1". Sebaliknya, demi melaksanakan agenda politik dan otoritas yang dimilikinya, politisi bisa memaksa birokrat untuk keluar dari prinsip '*neutral competence*'. Kalau tidak, birokrat tidak akan memperoleh promosi dan posisi yang diinginkan.

Dalam dua kali pemilu yang diadakan pasca pemerintahan Orde Baru (1999 dan 2004), paling tidak, kebijakan seperti itu membawa hasil yang cukup signifikan. Kebijakan ini telah memangkas keberpihakan birokrasi kepada Golkar yang telah berlangsung cukup lama. Pada dua kali pemilu tersebut, birokrasi sudah terbebas dari aksi dukung mendukung kepada partai politik secara terbuka. Golkar sendiri mengalami penurunan perolehan suara yang sangat signifikan. Pada dua kali Pemilu, perolehan suara Golkar hanya 22,4 persen dan 21,6 persen. Hal ini sangat berbeda dibandingkan

dengan pemilu-pemilu Orde Baru, di mana rata-rata Golkar memperoleh suara di atas 60 persen (Hamka Hendra Noer 2012:190-191).

Netralitas PNS bukan berarti birokrasi tidak lepas dari masalah politik. Dalam prakteknya, birokrasi tidak lepas dari masalah jabatan dan jenjang karier. Karena kedua masalah ini diputuskan oleh politisi, maka apa yang ada dalam birokrasi juga tidak lepas dari kepentingan politik. Misalnya, di tingkat pusat, penempatan jabatan eselon satu dan dua pada kenyataannya tidak lepas dari masalah politik. Tidak semua orang yang menduduki jabatan tersebut didasarkan atas karier dan prestasi (*merit system*). Penempatan jabatan juga tidak lepas dari kedekatan dengan kekuatan politik tertentu. Paling tidak, hal ini terlihat dari fenomena ganti menteri berarti adanya pergantian pejabat penting di lingkungan Kementerian. Bahkan, tidak jarang, pejabat-pejabat baru ditempati oleh orang dari luar lingkungan Kementerian yang punya relasi dengan menteri. Hal yang sama dinyatakan oleh Faisal Tamin:

... Banyak PNS mengadu ke saya karena merasa politisasi birokrasi sekarang sudah berkembang dan meresahkan. Politisasi birokrasi makin berkembang dua tahun ke belakang. Realitas seperti itu tidak lepas dari fakta bahwa para Menteri berasal dari partai yang berbeda-beda. Kepentingan yang dibawa para menteri, dengan demikian, juga berbeda-beda. Dalam pandangan saya, kecenderungan seperti ini akan menyulitkan PNS dalam menjalankan tugasnya karena diintervensi oleh kepentingan politik yang berbeda-beda itu (Kompas, 30 November 2006:4).

Pertanyaannya adalah, apakah hal serupa juga terjadi di daerah? Aroma pertimbangan politik dalam menempatkan pos-pos penting dalam jabatan, seperti Sekda, Kepala Dinas, dan Kepala Badan, juga tidak lepas dari kepentingan politik. Para birokrat yang ingin memperoleh promosi biasanya berusaha melakukan relasi 'politisi' kepada politisi (Kepala Daerah) yang memiliki otoritas untuk menempatkannya. Realita semakin mengemuka ketika pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung (Pemilukada). Banyak ditemukan, birokrat senior terlibat dalam

aksi dukung mendukung kepada calon kepala daerah. Harapannya, ketika calon yang didukung memenangi Pemilukada, mereka memperoleh posisi yang lebih baik. Keterlibatan birokrasi dalam aksi dukung mendukung tersebut, sering terjadi, ketika ada calon *incumbent*, atau calon Kepala Daerah yang berasal dari lingkungan birokrasi.

Kenyataannya bahwa birokrasi tidak bisa sepenuhnya netral dari politik sudah lama dikemukakan oleh para ahli yang memiliki pandangan berbeda mengenai netral atau tidaknya birokrasi. Titik tolak dari pandangan bahwa birokrasi tidak bisa netral dari politik dikarenakan sulit memisahkan masalah politik dari masalah administrasi (Etzioni 1986; Riggs, 1994; Peters 2010). Dalam pandangan Riggs, *'no doubt originally rulers created bureaucracies to serve them as instruments of administration, to implement their policies.'* Tetapi, Riggs lalu cepat-cepat menambahkan bahwa *'as soon as anyone received an appointment to serve as a public official, that person discovered that the position conveyed power and created political interests'* (Riggs 1994:485). Berangkat dari realita seperti ini, Riggs lalu berargumentasi bahwa orang yang berpikiran bahwa birokrasi netral secara politik sama saja berpandangan bahwa orang-orang yang ada dalam birokrasi itu merupakan *'powerless apparatus'* dan *'devoid of self-interest or power'*.

Permasalahan kemudian, bahwa birokrasi tidak lepas dari politik terlihat semakin mengemuka pada dekade-dekade belakangan, termasuk di negara-negara yang sebelumnya mengedepankan bahwa birokrasi harus netral secara politik seperti di Amerika Serikat dan Eropa Barat. Kecenderungan seperti ini disebut oleh Peters & Pierre (2001) sebagai *'politicization of the civil service'*. Dalam pengertian yang sangat dasar, kedua orang itu memaknai *politicization of the civil service* sebagai *'the substitution of political criteria for merit-based criteria in the selection, retention, promotion, rewards, and disciplining of members of the public service'* (Peters & Pierre 2001:2). Dalam memahami fenomena demikian, Peters & Pierre tidak berbeda dengan Riggs. Birokrasi pada dasarnya merupakan *'a political creation'* dan tidak lepas dari masalah politik. Hal ini tidak lepas dari struktur birokrasi yang diperuntukkan sebagai pelayanan publik. Di sini,

birokrasi memegang peran yang sangat penting untuk menentukan 'who gets what' dari sektor publik yang ada, karena otoritas atas sumber, baik berbentuk barang maupun jasa publik, yang bisa dialokasikan dan didistribusikan kepada publik.

Berkembangnya politisasi birokrasi tidak lepas dari keinginan para politisi untuk mengontrol pemerintahan yang dikuasanya secara lebih besar. Keinginan ini biasanya semakin meluas karena sering munculnya ketidakpuasan politisi terhadap kerja birokrasi. Apa yang dikerjakan dan dilaksanakan oleh birokrasi dianggap berbeda dengan keinginan politisi. Padahal, sebelum memegang jabatan publik, para politisi biasanya sudah terlebih dahulu mengeluarkan janji-janji tentang apa yang akan dilakukannya ketika terpilih sebagai pejabat publik. Maka, ketika para politisi tidak mampu merealisasikan janji-janji yang diucapkan sebelum memegang jabatan, biasanya kesalahan sering dilimpahkan kepada birokrasi.

Para politisi ketika berkuasa, hal pertama yang dilakukan adalah mengendalikan pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah dengan berusaha mencari birokrat di lingkungan kerjanya yang dianggap mampu menjabarkan apa yang diinginkannya. Di tingkat daerah, upaya ini terlihat dari pengangkatan Sekda dan Kepala Dinas atau Kepala Badan baru. Sedangkan di tingkat pusat, para Menteri sering mengangkat Sekjen/Sesmen dan pejabat-pejabat eselon satu yang baru. Di samping itu, Menteri dapat mengangkat staf khusus.⁶ Hal

6 Kehadiran staf khusus adalah orang kepercayaan Menteri yang berfungsi mengamankan kebijakan baik internal maupun eksternal. Dan biasanya staf khusus bukan pejabat karir tetapi lebih politis sifatnya. Seharusnya, secara teoritis, staf khusus adalah jabatan yang sangat strategis, karena merupakan "otak" atau "konsultan" di bidang tertentu atau bisa disebut juga tim kreator menteri. Dalam perspektif kebijakan publik, staf khusus adalah seorang analisis kebijakan yang berfungsi memberikan masukan atau rekomendasi dalam bentuk *policy paper*. Mengikuti Terry (1995:24) paling tidak ada tiga alasan mengapa keberadaan staf khusus diperlukan; (i) meningkatnya kompleksitas persoalan yang harus dihadapi oleh Kementerian, (ii) berkembangnya nilai demokrasi yang makin transparan, responsif dan partisipatif di dalam membuat kebijakan, dan (iii)

ini untuk memberi kesan bahwa pejabat telah membentuk 'tim baru' di lingkungan kerjanya untuk membangun ikatan yang lebih dekat antara pejabat politik dengan pejabat di lingkungan birokrasi. Masalahnya, upaya seperti ini tidak hanya didasari oleh keinginan untuk membangun tim yang solid yang terdiri dari para birokrat profesional. Tetapi dibalik itu, tim yang dibuat oleh Menteri sering didasari oleh pertimbangan kepentingan dan relasi politik.

Walaupun realitas ini terjadi di banyak negara, politisasi birokrasi juga mengandung permasalahan. Sebagaimana para ahli yang menginginkan agar birokrasi itu bersifat netral, politisasi birokrasi dikhawatirkan membuat profesionalitas birokrasi terganggu. Sistem karier yang dibangun, misalnya, bisa terganggu di tengah jalan karena adanya intervensi politik yang terlalu besar. Para pejabat birokrasi, dalam kasus seperti ini, bisa saja terpotong kariernya di tengah jalan hanya karena tidak memiliki relasi politik dengan pejabat politik yang baru. Pandangan bahwa birokrasi merupakan ladang 'karier panjang' bisa terganggu oleh adanya sistem 'karier pendek'. Kenyataan ini akan lain masalahnya kalau birokrasi yang dibangun menggunakan sistem 'karier pendek' seperti sistem kontrak dalam periode tertentu. Dengan demikian, karier birokrasi bisa terancam oleh politisasi birokrasi yang memungkinkan terjadinya perubahan dan perombakan birokrasi seiring dengan pergantian pejabat politik (Hamka Hendra Noer 2012:192).

Hal lain yang terjadi adanya alokasi dan distribusi sumber yang dikendalikan oleh birokrasi bisa berlangsung secara tidak adil karena lebih cenderung menguntungkan kelompok masyarakat yang dekat dengan afiliasi politiknya. Politisasi birokrasi, dikhawatirkan bisa menciptakan ketidakadilan dan ketimpangan

makin terbatasnya berbagai sumberdaya sehingga menuntut perumusan kebijakan yang akurat. Dengan demikian, staf khusus Menteri harusnya orang yang punya keahlian dan kemampuan dibidang tertentu yang menjadi *think tank* Menteri. Ironisnya, staf khusus "kebanyakan" tidak mempunyai kualifikasi seperti yang dijelaskan di atas, tetapi hanya karena perkawanan dan punya hubungan khusus dengan Menteri atau merupakan orang yang berasal dari partai yang sama dengan Menteri. Sehingga, banyak persepsi negatif terhadap staf khusus, walaupun tidak semuanya, yang dianggap hanya sebagai pelengkap penderita yang tidak jelas job deskripsinya, dan bahkan hanya menjadi instrumen dari kepentingan politik.

yang dilakukan birokrasi dalam memberikan pelayanan publik, atau ketika birokrasi terlibat dalam alokasi dan distribusi sumber yang ada di negara atau daerah. Padahal, sebagai lembaga yang berfungsi memberikan pelayanan publik, seharusnya birokrasi memberikan pelayanan kepada 'semua orang' dan bukan kepada 'sekelompok orang' tertentu.

Tetapi, kekhawatiran ini bisa tereliminasi ketika birokrasi ditempatkan dalam konteks negara demokrasi. Dalam negara demikian, mekanisme pelayanan publik biasanya dilakukan secara transparan. Kalaupun ditemukan adanya politisasi birokrasi, secara administratif, proses pemberian responsibilitas dan akuntabilitas birokrasi dilakukan kepada para politisi. Sedangkan secara politik, para politisi harus melakukannya kepada rakyat, termasuk apa yang dilakukan oleh para birokrasi bawahannya. Karena itu, dalam pandangan Haque (2007:180), para politisi yang sedang berkuasa dalam pemerintahan akan berusaha memberikan pelayanan yang lebih baik kepada rakyat, termasuk pelayanan yang dilakukan oleh birokrasi. Kalau tidak, para politisi bisa memperoleh hukuman dari para pemilih, dengan tidak akan terpilih kembali dalam pemilihan berikutnya. Sebaliknya, ketika politisi memberikan pelayanan yang lebih baik, maka kemungkinan akan terpilih kembali pada periode berikutnya.

BIROKRASI DAN PELAYANAN PUBLIK

Berkaitan dengan masalah netralitas, masalah lain yang selalu menjadi perhatian dalam birokrasi adalah berkaitan dengan pelayanan yang diberikan kepada publik. Memang, pada awalnya, birokrasi hadir sebagai kreasi dari penguasa untuk memberikan pelayanan kepada penguasa, khususnya dalam upaya untuk mempertahankan dan memperbesar kekuasaan. Tetapi, seiring dengan perkembangan, khususnya ketika demokrasi berkembang, pelayanan birokrasi yang sebelumnya lebih diarahkan kepada penguasa, kemudian berkembang ke arah publik. Itulah sebabnya, birokrasi kemudian tidak lagi dipahami sebagai lembaga pelayanan penguasa, melainkan sebagai lembaga pelayanan publik.

Namun, dinegara manapun, ketidakpuasan terhadap pelayanan yang diberikan oleh birokrasi

selalu saja muncul. Isu sentral yang sering muncul adalah pelayanan yang diberikan oleh birokrasi berlangsung secara tidak efisien dan berbelit-belit. Karena itu, sikap sinis terhadap eksistensi birokrasi akan selalu muncul. Sikap sinis itu bahkan terkadang melahirkan sikap tentang tidak perlunya birokrasi, seperti terlihat dari pandangan bahwa birokrasi itu sudah mati. Kritik demikian semakin mengemuka ketika pelayanan yang diberikan oleh birokrasi (pemerintahan), selalu dibandingkan dengan pelayanan profesional yang diberikan oleh lembaga swasta. Baik di negara maju maupun berkembang, pelayanan kesehatan dan pendidikan yang diberikan oleh swasta dipandang lebih baik jika dibandingkan dengan pelayanan yang diberikan oleh lembaga pemerintah. Rumah sakit dan sekolah swasta, dianggap memberikan pelayanan yang lebih baik dibandingkan dengan rumah sakit dan sekolah negeri. Tetapi, sebagaimana lembaga penting lainnya dalam sebuah negara, eksistensi birokrasi dalam realitasnya, selalu dibutuhkan dalam sebuah negara modern (Mommsen 1974; Rosen 1989; Cope 1997).

Banyaknya kritikan yang diberikan terhadap birokrasi. Morgan & Meier (1980:145) berpandangan bahwa kritik yang di alamatkan kepada birokrasi lebih cenderung sebagai retorika daripada sebagai suatu kesimpulan yang didukung oleh fakta. Kritik bahwa birokrasi tidak efisien, misalnya, dianggap sebagai proposisi yang tidak terbukti. Dalam pandangan beliau, ketika konsep efisiensi dianggap sebagai '*delivering goods and services at the least possible cost*', seharusnya menjadi suatu konsep yang dapat dibandingkan. Dalam organisasi swasta, hal itu masih dimungkinkan. Tetapi, dalam organisasi publik (birokrasi) perbandingan itu tidak dapat dilakukan karena setiap birokrasi menghasilkan produk yang unik. Dengan demikian, penilaian bahwa birokrasi tidak efisien seharusnya tidak dilakukan melalui generalisasi semata. Di samping itu, pengukuran mengenai efisiensi di dalam birokrasi juga sulit dilakukan karena '*these measures are applicable to only small portion of the activities that governments perform and may involve assuming that efficiency is a bureau's only goal*' (Meier 1975:535; Meier & Stewart 1992:168).

Walaupun demikian, argumentasi selama ini bahwa pelayanan yang dilakukan oleh birokrasi

sering berlangsung tidak efisien dan efektif lebih mengemuka dibandingkan pandangan yang positif. Paling tidak, hal ini sering terjadi di Indonesia. Ketika berbicara mengenai birokrasi, secara otomatis adanya gambaran mengenai lembaga yang memberikan pelayanan berbelit-belit, berlangsung lama, dan korup. Karena itu, sejak lama terdapat upaya untuk melakukan reformasi birokrasi di berbagai negara. Reformasi tidak hanya dilakukan di negara berkembang. Di negara Barat, sebagai induk birokrasi modern,

juga menghadapi masalah reformasi birokrasi. Tujuannya, tidak lain menjadikan birokrasi memiliki kinerja yang lebih baik. Menurut Peter (2010:118), seperti terlihat dalam Tabel 1, terdapat empat model dalam arah reformasi birokrasi yang dilakukan pada tahun 1980-an dan 1990-an. Keempat model sebenarnya memiliki kesamaan. Yang membedakan adalah cara memandang permasalahan yang dihadapi birokrasi. Berikut upaya yang dilakukan untuk mengatasinya.

Tabel 1. Empat Model Reformasi Birokrasi

| | Market Government | Participative Government | Flexible Government | Deregulated Government |
|---------------------|--|----------------------------------|---|--------------------------------------|
| Diagnosis pokok | Monopoli | Hierarki | Permanen | Regulasi internal |
| Struktur | Desentralisasi | Organisasi yang tidak bertingkat | Organisasi maya | Tidak ada rekomendasi khusus |
| Manajemen | Pentingnya kinerja; teknik-teknik lain dalam sektor swasta | TQM; Tim | Untuk sementara waktu bercorak personal | Manajerial yang bercorak lebih bebas |
| Pembuatan kebijakan | Mekanisme pasar; insentif pasar | Konsultasi; negosiasi | Eksperimentasi | Kewirausahaan pemerintahan |
| Kepentingan public | Biaya rendah | Keterlibatan; konsultasi | Biaya rendah; Koordinasi | Kreativitas; Aktivisme |

Sumber: Peter & Pierre (2001:21).

Dari keempat model di atas dapat diberikan penjelasan. Pertama, model *market government*, mementingkan adanya mekanisme pasar dalam memperbaiki kinerja birokrasi. Model ini dipengaruhi oleh pandangan tentang pentingnya efisiensi dan mekanisme pasar dalam mengalokasikan dan mendistribusikan sumber yang ada dalam masyarakat, termasuk yang ada di birokrasi. Adanya monopoli dalam birokrasi, karena itu, harus disingkirkan. Di samping itu, model ini juga dipengaruhi oleh masuknya New Public Management (NPM) dalam birokrasi.⁷

⁷ NPM mengacu kepada sekelompok ide dan praktek kontemporer untuk menggunakan pendekatan dalam sektor privat (bisnis) pada organisasi sektor publik. NPM adalah suatu gerakan yang mencoba menginjeksikan prinsip-prinsip organisasi sektor privat ke dalam organisasi pemerintah. Pemerintahan yang kaku dan sentralistik sebagaimana yang dianut oleh Old Public Administration (OPA) harus diganti dengan pemerintahan yang berjiwa wirausaha dan profitable. NPM sering diasosiasikan juga dengan managerialism (Pollitt 1993), market-based public administration (Rosenbloom, Kravchuk & Clerkin 2008), post-bureaucratic paradigm (Barzelay 1992) dan entrepreneurial government (Osborne & Gaebler 1992). Dalam perkembangannya, NPM menuai banyak kritikan karena para elit birokrasi cenderung berkompetisi untuk memperjuangkan kepentingan dirinya daripada kepentingan umum, dan berkolaborasi untuk mencapainya. Apalagi dasar NPM adalah teori Public Choice yang sangat di dominasi oleh kepentingan pribadi (self-interest) sehingga konsep seperti publik spirit, public service dan sebagainya terabaikan (Kamensky 1996:249). Hal yang demikian tidak akan mendorong proses demokrasi. Disamping itu, NPM tidak pernah ditujukan untuk menangani pemerataan dan masalah keadilan sosial (Harrow 2002:120). Munculnya NPM telah mengancam nilai inti sektor publik yaitu citizen self-governance dan fungsi administrator sebagai servant of public interest (Box 1992:327), bahkan kalau tidak hati-hati, justru akan meningkatkan korupsi dan menciptakan orang miskin baru (Haque 2007:131).

Sebagai konsekuensi dari model ini, struktur organisasi dalam birokrasi harus terdesentralisasi, dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip yang ada dalam organisasi swasta. Pemberian ‘hadiah’ dan ‘peningkatan jenjang karier, dengan demikian, didasarkan pada kinerja. Proses mekanisme pasar juga menjadi landasan dalam proses pembuatan kebijakan. Harapannya, adanya biaya rendah bisa dinikmati oleh masyarakat.

Dalam model *participative government*, lebih mementingkan penglibatan semua pihak yang ada dalam birokrasi, bahkan termasuk anggota masyarakat pada umumnya, untuk meningkatkan kemampuan birokrasi dalam memberikan pelayanan. Berbeda dengan model ‘*market government*’ yang lebih mementingkan mekanisme pasar, karena tidak semua pihak baik birokrasi dan masyarakat bisa terlibat, model ini dipengaruhi oleh pandangan ‘*communitarian*’ atau tentang kebersamaan. ‘*Street-level bureaucracy*’ atau birokrasi tingkatan operasional, dengan demikian, dianggap memiliki peran yang sangat penting. Model ini memberi resep tentang penataan organisasi secara ‘datar’ dan memasukkan Total Quality Management (TQM).⁸ Maksudnya, agar semua pihak bisa bekerja bersama-sama. Karena itu, dalam proses pembuatan keputusan, model ini mendasarkan diri pada adanya konsultasi dan keterlibatan

8 Total Quality Management (TQM) merupakan suatu pendekatan yang berorientasi pada pelanggan dengan memperkenalkan perubahan manajemen secara sistematis dan perbaikan terus-menerus terhadap proses, produk, dan pelayanan suatu organisasi. Proses TQM berawal dari pelanggan dan berakhir pada pelanggan pula. Menurut Gaspersz (2005:18), Total Quality Management merupakan suatu konsep manajemen modern yang berusaha untuk memberikan respon secara tepat terhadap setiap perubahan yang ada, baik yang didorong oleh kekuatan eksternal maupun internal organisasi. Dasar pemikiran perlunya TQM, bahwa cara terbaik agar dapat bersaing unggul dalam persaingan global adalah dengan menghasilkan kualitas yang terbaik. Oleh karena itu, TQM merupakan teori ilmu manajemen yang mengarahkan pimpinan organisasi dan personilnya untuk melakukan program perbaikan mutu secara berkesinambungan yang terfokus pada pencapaian kepuasan para pelanggan.

semua pihak. Tidak hanya para birokrat di tingkat operasional yang dilibatkan, melainkan juga pihak-pihak yang terkena langsung oleh kebijakan itu (*clients*).

Pada model *flexible government*, berpandangan bahwa permasalahan pokok dalam birokrasi adanya prinsip permanen dalam organisasi dan pengelolaan birokrasi. Karena itu, model ini menawarkan adanya fleksibilitas dalam mengelola birokrasi. Struktur organisasi disusun berdasarkan realitas yang benar-benar dibutuhkan. Tetapi, untuk sementara, pengelolaan organisasinya lebih bercorak pribadi. Sedangkan proses pembuatan keputusannya, didasarkan atas prinsip eksperimen, meskipun tetap harus memperhatikan koordinasi dan biaya rendah dalam memberikan pelayanan kepada publik.

Model terakhir adalah *deregulated government*, permasalahan pokok birokrasi adalah begitu banyaknya aturan dalam birokrasi sendiri. Munculnya *red tape* (kerumitan), merupakan konsekuensi dari beragam aturan yang ada. Karena itu, prinsip utama dari model ini perlunya pengurangan beragam aturan atau deregulasi. Karenanya, model ini tidak menawarkan adanya struktur tertentu dalam membenahi birokrasi. Yang terpenting bahwa birokrasi dikelola secara bebas, berdasarkan adanya keterpaduan antara manajemen gaya pemerintahan dan swasta, serta prinsip kreativitas dan aktivitas ketika berhubungan dengan publik.

Pada awal 1980-an sampai berakhirnya pemerintahan Orde Baru, upaya untuk memperbaiki reformasi birokrasi lebih mengarah kepada model ‘*deregulated government*’. Hal ini terlihat dari pengembangan konsep ‘deregulasi’ dan ‘debirokratisasi’ sebagai antisipasi untuk mengatasi permasalahan ekonomi yang muncul pada awal 1980-an. Langkah ini dilakukan agar dunia usaha bisa leluasa bergerak dan tidak terbelenggu oleh ruwet dan lambannya kerja birokrasi. Hanya saja, upaya ini tidak membawa hasil yang cukup berarti. Sampai berakhirnya pemerintahan Orde Baru, pelayanan yang diberikan oleh birokrasi tidak mengalami perbaikan yang signifikan. Para pelaku ekonomi masih mengeluh tentang rumitnya (*red tape*) pelayanan yang diberikan oleh birokrasi. Ketika hendak memperoleh kemudahan, mereka harus terlibat dalam praktek korupsi. Di samping itu, masih kuatnya sentralisasi dan otoritarianisme

dalam pemerintahan tidak memungkinkan model 'deregulated government' berjalan secara baik.

Namun, pada pemerintahan Orde Reformasi, sekarang ini, upaya untuk membenahi birokrasi cenderung kepada model 'market government'. Terlibatnya IMF dan Bank Dunia secara kuat dalam mengatasi krisis ekonomi, menjadikan model ini lebih mungkin dipakai. Dua lembaga ini secara kuat memberi resep bahwa untuk mengatasi krisis ekonomi, keterlibatan negara termasuk birokrasi di bidang ekonomi, harus dipangkas. Resep ini memiliki implikasi terhadap pengelolaan birokrasi. Pengurangan peran negara, secara otomatis berarti pengurangan peran birokrasi, karena birokrasi merupakan organ penting dari negara. Kalaupun birokrasi masih memiliki peran penting, pengelolaannya mulai dimasuki oleh logika mekanisme pasar, sebagaimana tercermin dari di adopsinya NPM.

Pasca kejatuhan rejim Orde Baru, Indonesia mengeluarkan kebijakan desentralisasi yang cukup berarti. Dalam kebijakan tersebut, sebagian besar urusan pemerintahan ditransformasikan ke daerah. Termasuk dalam kebijakan ini adalah mentransformasikan sebagian besar PNS, dari pegawai negeri pusat ke pegawai negeri daerah. Pada tahun 2000, jumlah PNS secara keseluruhan adalah 3.927.146. Dari jumlah ini, PNS daerah hanya 476.749. Artinya, sebagian besar PNS merupakan pegawai pusat. Setelah kebijakan desentralisasi diberlakukan pada Januari 2001, jumlah PNS pusat berkurang secara drastis. Pada 2005, contohnya, 3.741.495 dari keseluruhan PNS didapati 2.549.887 atau 68,2 persen merupakan PNS Kabupaten/Kota, 304.815 atau 8,2 persen adalah PNS provinsi. PNS pusat tersisa 886.793 atau 23,7 persen (BPS 2006:89-90). Ini berarti, implementasi kebijakan desentralisasi telah diiringi oleh perubahan yang sangat besar terhadap status PNS kalau dilihat dari relasi pusat dan daerah.

Kebijakan desentralisasi sebagai bagian dari upaya untuk memperbaiki kinerja dan pelayanan birokrasi tidak lepas dari pandangan, bahwa birokrasi akan mampu memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat manakala rentang kerjanya di perpendek. Melalui desentralisasi, birokrasi akan mengetahui lebih jelas tentang apa saja yang dibutuhkan oleh masyarakat untuk dilayani. Manakala sentralisasi birokrasi diberlakukan, menjadikan PNS tidak

dekat dengan masyarakat yang harus dilayaninya. Mengingat kebijakan dalam melaksanakan program pemerintah dan pelayanan lebih banyak ditentukan oleh pusat, orientasi birokrasi pun cenderung ke pusat daripada ke daerah yang menjadi tempatnya bekerja.

Dari perspektif kasuistik, kebijakan desentralisasi telah mendorong munculnya inisiatif dan kreativitas daerah dalam memberikan pelayanan publik. Misalnya saja, di sejumlah daerah ditemukan adanya lembaga 'One Stop Service' dalam memberikan pelayanan perizinan. Kalau sebelumnya perizinan dilakukan oleh instansi yang berbeda-beda, sekarang cukup dilakukan oleh satu lembaga saja. Upaya ini dilakukan untuk memberikan kemudahan kepada masyarakat supaya lebih efisien dan efektif dalam pelayanan. Melalui lembaga seperti itu, masyarakat yang mengurus izin tidak perlu datang ke sejumlah instansi, melainkan cukup ke satu instansi saja. Konsekuensinya, bukan hanya masalah kerumitan dan waktu saja yang terpangkas, biaya pengurusan juga bisa terpangkas.

Pada bidang lain, kebijakan desentralisasi memiliki efek samping dalam pengelolaan birokrasi yang tidak dikehendaki. Misalnya saja, penataan kepegawaian ternyata bertambah semrawut, khususnya yang berkaitan dengan pegawai honorer. Pada awal implementasi kebijakan otonomi daerah, masalah pengangkatan PNS lebih banyak diserahkan kepada daerah. Tetapi, belakangan, masalah pengangkatan lebih banyak menjadi urusan pemerintah pusat (Badan Kepegawaian Negara dan Menteri PAN). Di samping itu, implimentasi kebijakan otonomi daerah yang secara teoritis akan melahirkan persaingan antar daerah dalam memberikan pelayanan kepada publik (Ferlie., Pettigrew., Ashburner & Fitzgerald 1996; Cooper., Bryer & Meek 2006; Yeremias. T. Keban 2007) ternyata belum menjadi kenyataan. Di sejumlah daerah memang sudah ditemukan upaya untuk memperbaiki pelayanan publik. Misalnya saja, demi memangkas jaring dan rentang birokrasi yang memanjang, dibentuk suatu organisasi yang berisikan pelayanan satu atap. Tetapi, di banyak daerah, kerumitan birokrasi juga masih tampak. Salah satu keluhan mengapa investasi di Indonesia tidak meningkat secara signifikan selama ini, karena pelayanan birokrasi di

daerah yang masih belum maksimal. Terakhir, alokasi dan distribusi APBD tidak berbeda jauh dengan apa yang terjadi pada masa sentralisasi pemerintahan. Sebagian besar anggaran masih teralokasikan dan terdistribusikan untuk pembiayaan kepentingan pemerintah (eksekutif, DPRD, dan birokrasi), dan bukannya untuk proyek pembangunan kepentingan publik.

Di samping kebijakan penataan birokrasi yang bercorak makro, juga terdapat kebijakan yang bercorak khusus. Misalnya, kebijakan yang berkaitan dengan penataan jumlah PNS. Terdapat pandangan bahwa jumlah PNS di Indonesia telah melebihi dari apa yang seharusnya. Akibatnya, sering terdapat sindiran, 'menjadi PNS sebenarnya seperti menjadi pekerja setengah menganggur'. Hal ini terjadi karena banyak PNS yang tidak sepenuhnya menggunakan waktu yang dimilikinya untuk bekerja. Dengan kata lain, kerja PNS dilihat tidak efisien dan efektif. Realitas ini menjadi lebih buruk karena alokasi dan distribusi pegawai masih belum sepenuhnya didasarkan pada kebutuhan instansi yang ada. Konsekuensinya, ada pegawai yang sangat sibuk dengan beban kerja tinggi, karena instansi tersebut seharusnya masih membutuhkan tenaga tambahan. Ironisnya, ada instansi lain yang kelebihan tenaga, sehingga pegawainya tidak bisa bekerja secara efektif sebagaimana kapasitas yang dimilikinya.

Pertanyaannya adalah, mengapa terjadinya ketimpangan jumlah PNS di Indonesia? Mengikuti Logsdon (1998:9), dari aspek kuantitas, terdapat kenaikan jumlah PNS yang cukup besar pada masa pemerintahan Orde Baru. Hal yang sama juga diungkapkan oleh Afan Gaffar (2005:124-125) antara tahun 1974-1984, contohnya, terdapat kenaikan jumlah PNS sebesar 66 persen, dan tahun 1984-1994 terdapat kenaikan sebesar 42 persen. Kenaikan ini, terutama sekali, dipicu oleh adanya pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan adanya kemampuan keuangan pemerintah yang cukup memadai kalau dibandingkan dengan pada masa pemerintahan Orde Lama. Kenaikan jumlah PNS, khususnya, terjadi di sektor pelayanan publik yang sangat dibutuhkan untuk meningkatkan kualitas hidup seperti sektor pendidikan dan kesehatan. Sebagai gambaran, pada 1974, jumlah PNS di lingkungan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan baru mencapai 39,2 persen dari total PNS. Persentase

demikian meningkat menjadi 61,2 pada 1994. Di Kementerian Kesehatan juga terdapat kenaikan, dari 5,7 persen pada 1974 menjadi 6,8 persen pada 1994.

Hanya saja, seiring dengan penurunan kemampuan keuangan pemerintah, terdapat upaya untuk mengerem laju pertumbuhan PNS. Pada dekade terakhir pemerintahan Orde Baru, pemerintah membuat kebijakan 'zero-growth' pegawai. Kebijakan ini dilakukan mengingat jumlah PNS terus membengkak, tetapi produktivitasnya masih jauh dari memadai. Hanya saja, sampai sekarang, kebijakan ini tidak diberlakukan secara konsisten. Di satu sisi, terdapat upaya untuk membatasi pengangkatan PNS yang baru. Tetapi, di sisi lain, masih dibuka secara luas untuk mengangkat PNS yang honorer. Meskipun demikian, secara resmi laju pertumbuhan PNS mengalami penurunan sejak pertengahan 1990-an. Kalau tahun 1995, misalnya, jumlah PNS mencapai 4.044.703, maka tahun 2005 jumlah tersebut menurun menjadi 3.741.495. Penurunan ini terjadi karena jumlah PNS yang pensiun tidak diimbangi oleh jumlah rekrutmen pegawai baru. Hanya saja, tahun 2008 terdapat kenaikan lagi menjadi 4.083.360. Hal ini terjadi, terutama karena adanya kebijakan pengangkatan pegawai honorer menjadi PNS (Afan Gaffar 2005:126).

Di sisi lain, yang perlu dipikirkan adalah untuk meningkatkan gaji PNS. Kebijakan ini dimaksudkan untuk mengatasi paradoks dalam birokrasi. Apabila dilihat dari sisi pendidikan, birokrasi di Indonesia sudah cukup bagus (King 1998; Logsdon 1998; Afan Gaffar 2005). Memang, peningkatan sisi pendidikan tidak sepenuhnya berbanding lurus dengan peningkatan kapasitas seseorang. Hal ini tidak lepas dari kualitas pendidikan yang diterimanya. Contohnya, bisa saja ada PNS yang berhasil mengenyam pendidikan master bahkan doktoral. Pertanyaannya adalah, apakah mereka itu memperolehnya dari Universitas yang berkualitas atau tidak? Apakah selama mengenyam pendidikan mereka serius menempuhnya atau tidak? Ketika tingkat pendidikan hanya dimaksudkan sebagai upaya formal untuk menduduki jabatan tertentu, bisa saja peningkatan pendidikan tidak berbanding lurus dengan peningkatan kemampuan yang dimilikinya.

Argumentasi tersebut tidak berbeda jauh dengan apa yang dikemukakan oleh Prijono Tjiptoherijanto (2007:33-34) bahwa:

Meningginya tingkat pendidikan PNS tidak berbanding lurus dengan peningkatan kualitas pelayanan yang diberikan kepada publik. Ini tidak termasuk kualitas pendidikan PNS yang diperolehnya. Tetapi salah satu sebabnya adalah karena masih rendahnya gaji PNS. Karena itu, salah satu agenda penting yang perlu dilakukan oleh kementerian PAN adalah meningkatkan gaji PNS. Alasannya, dengan gaji yang memadai, para PNS akan merasa terjamin kehidupannya. Kepuasan demikian akan berimplikasi pada munculnya etos kerja yang lebih baik pula.

Kebijakan untuk menaikkan gaji PNS tidak hanya dipakai sebagai instrumen untuk meningkatkan kualitas kinerjanya, tetapi juga untuk mengatasi salah satu masalah besar lain yang dihadapi Indonesia, yaitu masalah korupsi. Memang, sebagaimana hasil studi yang dilakukan oleh Transparency International Indonesia (2012), lembaga yang menjadi sumber utama korupsi di Indonesia tidak lagi birokrasi, melainkan partai politik dan DPR/D. Hal ini tidak lepas dari gerakan antikorupsi yang dilakukan pasca pemerintahan Orde Baru. Meskipun demikian, birokrasi tetap menjadi salah satu lumbung kebocoran keuangan negara.

Ironisnya, meskipun selama ini gaji PNS di Indonesia relatif kecil, tetapi yang berminat sangat besar. Studi yang dilakukan oleh Kristiansen & Muhid Ramli (2006:210) mengungkapkan bahwa para pelamar yang diterima menjadi PNS rata-rata hanya 1-5 persen. Secara teoritis, realita demikian seharusnya menghasilkan para PNS yang berkualitas tinggi, karena direkrut secara ketat. Tetapi, hal itu tidak menjadi kenyataan karena terdapat praktek korupsi dalam proses rekrutmennya. Pelamar yang tidak bermutu, seharusnya tersingkir dalam proses seleksi. Tetapi, karena orang-orang demikian berani membayar dengan jumlah uang yang cukup besar, mereka bisa menjadi PNS. Data yang diperoleh Kristiansen & Muhid Ramli di lapangan menunjukkan bahwa praktek korupsi

dalam proses penyeleksian PNS cenderung membesar setelah kebijakan otonomi daerah diimplementasikan sejak tahun 2001.

Dari realita seperti itu, upaya untuk meningkatkan kapasitas pelayanan birokrasi memang membutuhkan kebijakan yang bersifat menyeluruh dan simultan. Kebijakan desentralisasi belum mampu menumbuhkan pelayanan birokrasi yang lebih berarti karena kebijakan desentralisasi selama belum mampu melahirkan adanya tata kelola pemerintahan daerah (*good governance*) yang lebih baik. Belum transparannya dan demokratisnya proses politik di daerah, merupakan salah satu sebabnya. Tetapi, ada daerah yang berhasil seperti DKI Jakarta dan kota Surabaya, sekedar contoh, bisa menjadi *best practices* untuk dijadikan model dan rujukan bagi daerah-daerah lain.

Kebijakan lain juga perlu terus dikembangkan, seperti kebijakan yang berkaitan dengan alokasi dan distribusi pegawai yang didasarkan pada kebutuhan masing-masing instansi, peningkatan pendidikan (baik formal maupun non-formal), dan peningkatan insentif—seperti kenaikan gaji dan tunjangan. Terakhir, kebijakan yang tidak kalah pentingnya adalah mengubah budaya PNS, dari budaya aristokrat yang minta dilayani ke budaya pelayan publik. Yang terakhir ini menjadi lebih sulit dilakukan karena menyangkut mental yang sudah lama mengakar.

Reformasi birokrasi telah dilakukan di sejumlah lembaga. Pada tahap awal lembaga yang memperoleh perhatian adalah Kemenkeu, BPK, dan MA. Ketiga lembaga ini sebelumnya termasuk lembaga-lembaga yang memperoleh keluhan dari masyarakat, seperti kinerja pelayanan yang belum memadai dan sarang penyalahgunaan wewenang. Setelah itu, pada 2009 reformasi berlaku di Sekretariat Negara, dan pada 2010 dilanjutkan di Bappenas, BPKP, dan Kementerian Koordinator bidang ekonomi. Reformasi birokrasi kemudian akan merambah lembaga-lembaga lainnya, bahkan Kementerian Pemuda dan Olahraga pun sedang berlangsung reformasi birokrasi. Sejumlah hal yang dilakukan dalam reformasi birokrasi supaya menjadikan birokrasi netral dan terhindar dari intervensi politik, adalah kapasitas pelayanan birokrasi terhadap masyarakat harus lebih maksimal.

PENUTUP

Reformasi birokrasi pada akhirnya dipandang sebagai bagian dari reformasi secara keseluruhan pasca pemerintahan Orde Baru. Secara umum, reformasi berkaitan dengan dua hal. Pertama, adanya upaya untuk membangun birokrasi netral secara politik. Kedua, upaya untuk meningkatkan pelayanan yang dilakukan oleh lembaga pelayanan publik. Dalam hal tertentu, upaya yang pertama sudah membawa hasil yang cukup berarti. Apa yang terjadi pada Pemilu 1999 dan 2004, paling tidak, bisa dijadikan ukuran. Dalam tiga kali Pemilu, fenomena penglibatan dan penggalangan dukungan politik melalui birokrasi sangat minim, jauh berbeda dengan apa yang terjadi pada masa pemerintahan Orde Baru. Meskipun demikian, upaya untuk melakukan politisasi birokrasi tidak bisa dihindarkan. Pertama, berkaitan dengan sifat dasar birokrasi yang tidak lepas dari kepentingan untuk memperjuangkan kepentingannya sendiri—disamping untuk memberikan pelayanan publik. Kedua, adanya tarikan dari pejabat politik. Hal ini, karena karier PNS yang tidak bisa dilepaskan dari keputusan yang dibuat oleh pejabat politik. Di samping, adanya upaya untuk mewujudkan agenda (kepentingan) dari pejabat politik tersebut.

Di sisi lain, upaya untuk melakukan pelayanan publik terus dilakukan melalui kebijakan desentralisasi. Kebijakan ini telah memunculkan kreativitas daerah dalam memberikan pelayanan publik, seperti adanya lembaga ‘One Stop Service’ dalam pengurusan perizinan. Tetapi, secara umum, kebijakan desentralisasi masih belum mampu mendorong menguatnya pelayanan publik yang dilakukan oleh birokrasi.

Reformasi birokrasi di Indonesia, masih membutuhkan waktu panjang untuk menyelesaikannya. Impian untuk memiliki birokrasi yang profesional dan mampu memberikan pelayanan publik yang lebih baik, tidak mungkin direalisasi dalam waktu cepat.

DAFTAR PUSTAKA

- Afan Gaffar. 2005. *Politik Indonesia: transisi menuju demokrasi*. Ed. Ke-5. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Ali Moertopo. 1973. *Some basic thoughts on the acceleration and modernization of 25 years development*. Jakarta: Centre for Strategic and International Studies.
- Anderson, B.R.O’G. 1983. *Old state, new society: Indonesia’s New Order in comparative perspective*. *Journal of Asian Studies* 42(3):477-496.
- Anzer, C. 2004. *How rational is rational choice?* *European Political Science* 3(2):43-57.
- Argyriades, D. 1998. *For a public administration which communicates with the citizen*. Sakkoulas, Athens: Komotini.
- Arief Budiman. 2006. *Kebebasan, negara, pembangunan: kumpulan tulisan 1965-2005*. Jakarta: Freedom Institute dan Alvabet.
- Asvi Warman Adam. 2004. *Soeharto sisi gelap sejarah Indonesia*. Yogyakarta: Ombak.
- Badan Pusat Statistik. 2006. *Data strategis BPS*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Barzelay, M. 1992. *Breaking through bureaucracy: a new vision for managing in government*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Boileau, J.M. 1983. *Golkar: functional group politics in Indonesia*. Jakarta: CSIS.
- Box, R. 1999. *The administrator as trustee of the public interest: normative ideals and daily practice*. *Administration and Society* 24(3):323-345.
- Cooper, T.L., Bryer, T.A., & Meek, J.W. 2006. *Citizen-centered collaborative management*. *Public Administration Review* 66:76-88.
- Cope, G. 1997. *Bureaucratic reform and issues of political responsiveness*. *Journal of Public Administration Research and Theory* 7(3):461-471.
- Denhardt, J.V & Denhardt, R.B. 2007. *The new public service: serving, not steering*. London, England: M.E. Sharpe, Inc.
- Diermeier, D. 1995. *Rational choice and the role of theory in political science*. *Critical Review* 9:59-70.
- Dilulio, J.D. 1994. *Principled agents: the cultural bases of behavior in a federal government bureaucracy*. *Journal of Public Administration Research and*

- Theory 3:277-318.
- Etzioni, A. 1986. *Modern organizations*. New Delhi: Prentice-Hall of India Private Limited.
- Ferlie, E., Pettigrew, A., Ashburner, L., & Fitzgerald, L. 1996. *The new public management in action*. Oxford: Oxford University Press.
- Gaspersz, V. 2005. *Total quality management*. Terj. Jakarta: Gramedia Pustaka Umum.
- Hamka Hendra Noer. 2012. *Birokrasi dan Parti Politik di Indonesia: Anjakan dari Zaman Orde Baru ke Orde Reformasi*. Tesis Ph.D. Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Harrow, J. 2002. *New public management and social justice: just efficiency or equity as well?* Dlm. McLaughlin, K., Osborne., S.P., & Ferlie, E (pnyt.). *New Public Management*, hlm. 117-134. London: Routledge.
- Haque, M.S. 1994. *The emerging challenges to bureaucratic accountability: a critical perspective*. Dlm. Ali Farazmand (pnyt.). *In handbook of bureaucracy*, hlm. 124-141. New York: Marcel Dekker.
- Haque, M.S. 2007. *Revisiting new public management*. *Public Administration Review* 67(1):179-182.
- Kacung Marijan. 2010. *Sistem politik Indonesia: konsolidasi demokrasi pasca Orde Baru*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Kahin, G. McT. 1952. *Nationalism and revolution in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kamensky, J. 1996. *Role of reinventing government movement in federal management reform*. *Public Administration Review* 56(3):247-256.
- Kaufman, H. 1956. *Emerging conflicts in the doctrines of public administration*. *American Political Science Review* 50(4):1057-1073.
- Kernaghan, K. 1976. *Politics, policy and public servants: political neutrality revisited*. *Canadian Public Administration* 19(3):432-456.
- King, Y.D. 1988. *Civil service policies in Indonesia: an obstacle to decentralization?* *Public Administration and Development* 8(4):249-260.
- Kompas. 2006. 30 November.
- Kristiansen, S & Muhid Ramli. 2006. *Buying an income: the market for civil service positions in Indonesia*. *Contemporary Southeast Asia* 28(2):207-233.
- Landa, D. 2006. *Debating conceptions of rational choice*. *Journal of Theoretical Politics* 18(4):379-383.
- Leo Suryadinata. 1995. *Golkar dan militer: studi tentang budaya politik*. Jakarta: LP3ES.
- Logsdon, M.G. 1998. *Development of Indonesia's civil service 1974-1994*. *Journal of Political and Military Sociology* Vol. 26 (Summer):3-22.
- Meier, K.J. 1975. *Representative bureaucracy: an empirical analysis*. *American Political Science Review* 69:526-542.
- Meier, K.J & Stewart, J. 1992. *The impact of representative bureaucracies: educational systems and public policies*. *American Review of Public Administration* 22:157-171.
- Meier, K.J & O'Toole, L.J. 2006. *Political control versus bureaucratic values: reframing the debate*. *Public Administration Review* 66(2):177-192.
- Miftah Thoha. 1992. *Netralitas birokrasi pemerintah di Indonesia*. Dlm. Moerdiono et. al. (pnyt.). *Birokrasi dan administrasi pembangunan*, hlm. 50-61. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Miftah Thoha. 2003. *Birokrasi dan politik di Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Moe, T.M. 1987. *An assessment of the positive theory of congressional dominance*. *Legislative Studies Quarterly* 12:475-520.
- Mohamad Sadli. 1993. *Recollections of my career*. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 29(1):35-51.
- Mohtar Mas'ood. 2003. *Politik, birokrasi dan pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mommsen, W. 1974. *The age of bureaucracy*. New York: Harper and Row.
- Morgan, D.R & Meier, K.J. 1980. *Politics and morality: the effect of religion on referenda voting*. *Social Science Quarterly* 61:144-148.

- Osborne, D., & Gaebler, T. 1992. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Washington DC: Addison-Wesley.
- Peters, G.B & Pierre, P. 2001. *Politicians, bureaucrats and administration reform*. USA: Routledge.
- Peters, G.B. 2010. *The politics of bureaucracy: an introduction to comparative public administration*. Ed. Ke-6. New York: Routledge.
- Pollitt, C. 1993. *Managerialism and the public services*. Ed. Ke-2. Blackwell, Oxford: UK.
- Priyono Tjiptoherijanto. 2007. Civil service reform in Indonesia. *International Public Management Review* 8(2):31-44.
- Riggs, F.W. 1994. *Administrasi pembangunan: sistem administrasi dan birokrasi*. Ed. ke-2. Terj. Jakarta: RajaGrafindo Press.
- Riker W.H. 1990. *Political science and rational choice*. Dlm. Shepsle, K.A (pnyt). *Perspectives on positive political economy*, hlm. 163-191. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Robison, R & Vedi R. Hadiz. 2004. *Reorganising power in Indonesia: the politics of oligarchy in an age of markets*. New York: RoutledgeCurzon.
- Rosen, B. 1989. *Holding government bureaucracies accountable*. Ed. Ke-2. New York: Praeger.
- Rosenbloom, D., Kravchuk, R., & Clerkin, R. 2008. *Public administration: understanding management, politics, and law in the public sector*. Ed. Ke-7. New York: McGraw-Hill.
- Terry, L.D. 1995. *Leadership of public bureaucracies*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Transparency International Indonesia. 2012. *Corruption perception index* Transparency International corruptions perception index 2009. Jakarta: TII.
- Wilson, J.Q. 1989. *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books, Inc.
- Yahya A. Muhaimin. 1991. *Bisnis dan politik: kebijaksanaan ekonomi Indonesia 1950-1980*. Jakarta: LP3ES.
- Yeremias. T. Keban. 2007. *Pembangunan birokrasi di Indonesia: agenda kenegaraan yang terabaikan*. Pidato pengukuhan jabatan Guru Besar diucapkan di depan rapat terbuka Majelis Guru Besar Universitas Gadjah Mada pada tanggal 19 Juni 2007 di Yogyakarta. Yogyakarta, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik: Universitas Gadjah Mada.