

REFORMASI BIROKRASI

M. Harun Alrasyid

Abstract

As a part of state organizations, bureaucracy also needs to be reform: its performances, its structures, and the mentality of the bureaucracy apparatus. In this paper try to look up how to reform bureaucracy and also it's new paradigm as a public servant.

Kata Kunci: Reformasi, Birokrasi

Sepanjang sejarah berdirinya Negara Indonesia, birokrasi senantiasa menghadapi masalah multi-dimensional yang amat kompleks. Struktur birokrasi yang sangat hirarkis, terkotak-kotak dan rigid serta budaya feodalisme masih menjangkiti semua lini birokrasi di Indonesia. Kondisi ini membuat para pejabat birokrasi kurang mampu mengembangkan kreativitas dan inovasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Birokrasi di Indonesia, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah, sepanjang Orde Baru kerap mendapat sorotan dan kritik yang tajam karena perilakunya yang tidak sesuai dengan tugas yang diembannya sebagai pelayan masyarakat. Sehingga apabila orang berbicara tentang birokrasi senantiasa berkonotasi negatif. Birokrasi selalu diasosiasikan lamban, berbelit-belit, menghalangi kemajuan, cenderung memperhatikan prosedur dibandingkan substansi, dan tidak efisien.

Bahkan pandangan para pengamat lebih jauh lagi tentang model

birokrasi di Indonesia. Karl D. Jackson menilai bahwa birokrasi di Indonesia adalah model *bureaucratic polity* di mana terjadi akumulasi kekuasaan pada negara dan menyingkirkan peran masyarakat dari ruang politik dan pemerintahan. Sedangkan Richard Robinson dan King menyebut birokrasi di Indonesia sebagai *bureaucratic authoritarian*.¹

Sementara Hans Dieter Evers melihat, bahwa model birokrasi ala Parkinson dan ala Orwel justru yang dikembangkan oleh Pemerintah Indonesia, terutama pada saat rezim Orde Baru berkuasa. Birokrasi ala Parkinson adalah pola, dimana terjadi proses pertumbuhan jumlah personil dan pemekaran struktural dalam birokrasi secara tidak terkendali. Sedang birokrasi ala Orwel adalah pola birokratisasi sebagai proses perluasan kekuasaan pemerintah dengan maksud mengontrol kegiatan

¹ Konsep Bureaucratic Authoritarian dimana sumber kekuasaan berada pada satu tangan atau badan yang memiliki kekuasaan yang mutlak. Semua pemecanaan dan pelaksanaan dikendalikan secara terpusat.

ekonomi, politik dan sosial dengan peraturan, regulasi dan bila perlu melalui paksaan.

Kini, apakah model atau cap birokrasi seperti diungkapkan di atas masih tetap melekat dalam birokrasi di Indonesia? Tulisan ini mencoba memberikan gambaran birokrasi Indonesia, baik secara teoritis maupun empirik pada masa Orde Baru dan bagaimana solusi yang ditawarkan untuk memberikan penguatan pada ide *good governance* di Indonesia.

Studi Birokrasi

Peran birokrasi memiliki kedudukan dan fungsi yang sangat signifikan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan tidak bisa digantikan fungsinya oleh lembaga-lembaga lainnya. Birokrasi menyangkut tidak hanya para birokrat tetapi akan sangat terkait dengan organisasi dan manajemen pengelolaan pemerintahan. Peran birokrasi di dalam pemerintahan adalah melakukan fungsi entrepreneurial, yakni fungsi yang memberikan inspirasi terhadap aparatur pemerintah untuk melakukan kegiatan-kegiatan inovatif yang sifatnya non-rutin, dengan mengaktifkan sumber-sumber potensial, dan menciptakan *resource mix* yang optimal dalam mencapai tujuan pemerintah.

Terminologi birokrasi dalam literatur Ilmu Administrasi dan Ilmu Politik sering dipergunakan dalam beberapa pengertian. Sekurangnya terdapat tujuh pengertian yang terkandung dalam istilah birokrasi, yaitu: 1) *Rational Organization*, 2). *Organization inefficiency*, 3) *Rule of Official*, 4) *Public Admi-*

nistration, 5) *Administration by officials*, 6). *Type of Organization with specific Characteristic and Quality as hierarchies and rules*, 7). *An essential quality of modern society*.⁵

Dari berbagai macam pengertian yang sering muncul dalam term birokrasi, dapat disistematiskan dalam tiga kategori, yaitu: *Pertama*, birokrasi dalam pengertian yang baik atau rasional (*bureau rationality*) seperti terkandung dalam pengertian *Hegelian Bureaucracy* dan *Weberian Bureaucracy*. *Kedua*, birokrasi dalam pengertian sebagai suatu penyakit (*bureau phatology*), seperti yang diungkapkan oleh Karl Marx, Laski, Robert Michels; *ketiga*, birokrasi dalam pengertian netral (*value free*), artinya tidak terkait dengan pengertian baik atau buruk. Dalam pengertian netral ini birokrasi dapat diartikan sebagai: keseluruhan pejabat negara di bawah pejabat politik, atau keseluruhan pejabat negara pada cabang eksekutif, atau birokrasi bisa juga diartikan sebagai setiap organisasi besar (*every big organization bureaucracy*)⁶

Pergulatan pemikiran dalam birokrasi yang paling menarik sepanjang sejarah adalah pemikiran Hegel dan Marx yang menjadi rujukan kalangan ilmuwan dalam mendeskripsikan birokrasi. Salah satu perbedaan mendasar antara GWF Hegel dan Karl Marx adalah pandangannya terhadap birokrasi pemerintahan.

² Priyo Budi Santoso, 1995. *Birokrasi Pemerintahan Orde Baru, Perspektif Kultural dan Struktural*, Grafindo Persada, Jakarta. p.12.

³ Pemikiran Hegel, Marx dan Weber dapat dilihat dalam bukunya Anthony Giddens, *Kapitalisme dan Teori Sosial Modern : Suatu Analisis terhadap Karya Tulis Marx, Durkheim dan Max Weber*. UI Press. Jakarta. 1985

Meski dua tokoh ini memiliki hubungan dalam hal pemikiran dan dalam atmosfer filsafat Jerman yang dikenal dengan tradisi esoterisnya, mereka juga memiliki perbedaan perspektif tentang birokrasi negara. Penjungkirbalikan filsafat Hegel oleh Marx seakan berlanjut ke dunia administrasi publik bagi pengelolaan sektor negara. Ternyata, perbedaan ini penting untuk direfleksikan lebih jauh atas eksistensi birokrasi di Indonesia.²

Menurut pandangan Hegel, jika warga dari suatu negara dibiarkan mengatur dirinya sendiri, maka akan terjadi kekacauan karena masing-masing warga akan memperjuangkan kepentingan subyektifnya melawan kepentingan subyektif warga lainnya. Negara bagi Hegel merupakan penjelmaan kepentingan umum masyarakat yang juga merupakan kepentingan individu warga. Karena bagi Hegel negara merupakan "penjelmaan dari kebebasan rasional yang menyatakan dan mengenali dirinya dalam bentuk konkret dan obyektif". Dengan demikian negara merupakan sebuah lembaga yang mengatasi dan lebih sempurna dari masyarakat. Kesempurnaan dan kekuatannya terletak di dalam kesatuan dari tujuannya yang universal. Namun dalam kenyataannya kebijakan-kebijakan negara seringkali hanya meng-

untungkan sekelompok orang dalam masyarakat.⁸

Oleh karenanya, perlu ada struktur yang menjembatani antara kepentingan *state* (negara) dengan masyarakat (*civil society*). Inilah inti konsep Hegelian Bureaucracy, yaitu melihat birokrasi sebagai institusi yang menjembatani antara kepentingan negara yang memanifestasikan kepentingan umum dengan kepentingan khusus dalam masyarakat.

Menurut perspektif Hegelian, birokrasi tak lain adalah medium yang mempertemukan kepentingan rakyat dan pemerintah. Berdasarkan perspektif ini berarti lahir sebuah aksioma, birokrasi mengemban tugas besar berupa harmonisasi hubungan antara rakyat dan pemerintah, bahkan mempersamakan *geist* rakyat dengan *geist* pemerintah. Dalam posisinya sebagai medium itulah birokrasi menyucikan dan memurnikan diri untuk tak terjebak pada kepentingan subyektif. Birokrasi dalam hal ini berarti harus apolitik dan hanya menjalankan sebuah prinsip, yang dirumuskan secara cangguh oleh Max Weber dalam format altruisme "rasionalitas" dan "efisiensi". Inilah konstruksi tentang realisme birokrasi yang terus diimajinasikan sebagai bebas nilai. Hegel dengan sendirinya berbicara tentang kedudukan birokrasi yang amat penting bagi tegaknya humanisme. Birokrasi selalu diimajinasikan sebagai messiah yang bertugas membendung kemungkinan terjadinya benturan antara kepentingan rakyat dan kepentingan pemerintah. (Agus MWK, 2003)

² Perbedaan pemikiran Hegel dan Marxis secara lebih jelas dapat dilihat pada tulisan Anwar WKM yang berjudul „Birokrasi Indonesia, Hegelian atau Marxis" yang diterbitkan oleh komunitas Rumah Kiri tahun 2003

⁷ GWF Hegel, dalam Arief Budiman. 1982. *Bentuk Negara dan Pemerataan Hasil-hasil Pembangunan*. Prisma 7. LP3ES. Jakarta p. 5

⁸ Ibid.p.6

Namun pendapat di atas dikritik oleh Karl Marx yang berpendapat negara hanyalah alat yang berkuasa, yakni kelas bangsawan di negara feodal dan kelas kapitalis di negara kapitalis. Bagi Marx, birokrasi adalah alat kelas yang berkuasa, yakni borjuis dan kapitalis untuk mengeksploitir kelas proletar. Birokrasi adalah parasit yang eksistensinya menempel pada kelas berkuasa dan dipergunakan untuk menghisap kelas proletar. Untuk melenyapkan birokrasi, harus ada revolusi sosial yang memunculkan *classes society*.

Dalam perspektif Marxis, birokrasi, kepentingan partikular, dan kepentingan umum merupakan tiga domain yang pengakuan akan keberadaannya bersifat spekulatif. Domain tertentu amat spekulatif dibanding domain yang lain. Problema besar dalam perspektif Marxis adalah negara yang tak pernah merepresentasikan kepentingan umum. Bahkan kenyataan tak terbantahkan menurut perspektif Marxis ialah sama sekali tak adanya kepentingan umum itu. Hukum besi sejarah selalu memperlihatkan kepentingan partikular yang menghegemoni kepentingan partikular lain dalam kehidupan masyarakat. Pada akhirnya, kepentingan partikular yang memenangkan perjuangan kelas tampil menjadi kekuatan dominan untuk kemudian menghegemoni birokrasi (Thoha, 2003: 23).

Pertanyaan pokoknya, apakah birokrasi di Indonesia bercorak Hegelian atau Marxis? Yang dimaksud birokrasi Hegelian adalah birokrasi yang berjalan kurang lebih ekuivalen dengan yang dipikirkan dan dirumuskan Hegel. Begitu pula birokrasi Marxis, yaitu birokrasi yang

mekanisme, proses, dan segenap orientasi yang ada di dalamnya mirip dengan apa yang dibicarakan atau dikritik tajam oleh Karl Marx.³

Betapapun mungkin tak pernah disadari, birokrasi di Indonesia sebenarnya adalah birokrasi yang lebih dekat dengan gambaran Marx atau manifestasi dari kritik-kritik Marx. Suatu hal yang tak terbantahkan ialah birokrasi yang tak berfungsi sebagai agen negara guna mempertemukan secara utuh kepentingan rakyat dan kepentingan pemerintah. Birokrasi malah berfungsi sebagai broker yang mengambil keuntungan dalam proses intermediasi dari dua pihak sekaligus, yaitu rakyat dan pemerintah.⁴

Baik pada era Orde Baru maupun masa sesudahnya, birokrasi Indonesia hanya mampu memenuhi satu imperatif Weberian, yaitu hierarkis-piramidal. Sedangkan untuk imperatif lain, yakni rasional dan efisien, birokrasi Indonesia jauh dari yang diharapkan. Pandangan Marx bahwa birokrasi merupakan wujud nyata kepentingan partikular yang menghegemoni kepentingan partikular lain menemukan aksentuasinya secara nyata di Indonesia. Saat penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) terkristalisasi menjadi kecenderungan dalam ranah politik kekuasaan, maka kian mencolok posisi birokrasi sebagai kepentingan partikular yang menghegemoni kepentingan partikular lain (baca: kepentingan rakyat). Bukan saja kemiskinan, bencana alam dan konflik horizontal merupakan masalah yang sering gagal ditangani birokrasi, prospek peningkatan kesejahteraan

³ Agus MWK, *Ibid*

⁴ *Ibid*, *Op.Cit*

sosial atas prakarsa genuine rakyat sendiri sering diruntuhkan oleh bekerjanya tangan-tangan birokrasi.⁵

Birokrasi di Era Orde Baru

Pemerintahan Orde Baru muncul dengan ditopang oleh tiga pilar kekuatan utamanya, yaitu militer, Golkar dan birokrasi pemerintah. Ketiga pilar kekuatan politik tersebut merumuskan berbagai kebijakan politik ekonomi yang memiliki dimensi luas bagi kehidupan masyarakat. Birokrasi menempati posisi yang strategis dalam memainkan peran politiknya sebagai regulator, perumus kebijakan, pelaksana kebijakan sekaligus juga berperan melakukan evaluasi kebijakan.

Peran yang sangat dominan pada masa Orde Baru menciptakan strategi politik korporatisme negara⁶ yang bertujuan untuk mendukung penetrasinya ke dalam masyarakat, sekaligus mengontrol publik secara penuh. Strategi politik birokrasi tersebut merupakan strategi dalam mengatur sistem perwakilan kepentingan melalui jaringan fungsional non-ideologis.⁷

⁵ *Ibid*

⁶ Korporatisme adalah suatu system perwakilan kepentingan dimana unit-unit yang membentuknya diatur dalam organisasi-organisasi yang jumlahnya terbatas dan bersifat tunggal, mewajibkan keanggotaan, tidak saling bersaing, diatur secara hierarkis dan dibedakan secara fungsional, memperoleh monopoli dalam mewakili kepentingan dalam bidang tertentu, mendapat pengakuan, izin dari pemerintah, pemilihan pemimpinnya dan artikulasi kepentingannya dikendalikan oleh pemerintah. Penerapan system korporatisme Negara biasanya banyak diterapkan oleh rezim pemerintahan otoritarian (Mas'ood, 1989)

⁷ Dwiyanto, "Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia", UGM, 2002; p.36

Strategi politik tersebut membawa implikasi pada hilangnya kemajemukan sosial, politik, maupun budaya yang terdapat dalam masyarakat Indonesia. Kehidupan sosial dan politik yang serba tunggal untuk memudahkan mobilisasi oleh birokrasi pemerintah, seperti pembentukan KORPRI, HKTI, KUD, PKK, KADIN, KNPI dan sebagainya.

Pada masa Orde Baru, birokrasi menjelma menjadi sebuah kekuatan politik yang dominan dalam merumuskan berbagai kebijakan pembangunan. Pola birokrasi seperti itu kemudian melahirkan hubungan patrimonial yang sangat kuat dalam struktur birokrasi Indonesia.

Munculnya birokrasi patrimonial di Indonesia, merupakan kelanjutan dan warisan dari sistem nilai tradisional yang tumbuh di masa kerajaan-kerajaan masa lampau dan bercampur dengan birokrasi gaya kolonial. Jadi, selain tumbuh birokrasi modern tetapi warisan birokrasi tradisional juga mewarnai dalam perkembangan birokrasi di Indonesia. Sama seperti halnya abdi dalem dan priyayi yang juga berlapis-lapis, pegawai negeri pun terdiri dari berbagai pangkat, golongan dan eselon. Semboyan pegawai negeri adalah abdi negara, mengandung makna berorientasi ke atas, sehingga mirip dengan birokrasi kerajaan, *ambtenaar*. Birokrasi, yang terjadi, lebih menekankan pada ke atas dari pada sebagai ke bawah, memberikan pelayanan kepada masyarakat.⁸

Sudah menjadi rahasia umum bahwa birokrasi di Indonesia, masih mewarisi model birokrasi patrimonial. Model birokrasi seperti ini di mana

⁸ Lihat Lili Romli, dalam "Reformasi Birokrasi", 2007

perilaku dan mentalitas sebagai penguasa yang harus dilayani, lebih mengedepan daripada sebagai aparat yang harus melayani publik. Pola hubungan yang terjadi juga lebih bersifat personal, di mana faktor kedekatan dan loyalitas pribadi, menjadi prioritas daripada aturan-aturan legal-formal. Dalam konteks ini, lalu yang muncul adalah pola hubungan yang bersifat personal yang berdasarkan kekeluargaan, pertemanan, dan *like and dislike* dalam hal promosi jabatan.

Melihat kondisi seperti ini, tampaknya, model birokrasi ala Weberian, yang menekankan profesionalisme, impersonal, dan legal-formal, masih belum tumbuh dalam tubuh birokrasi di Indonesia pada era otonomi ini. Model birokrasi patrimonialisme tampaknya masih tetap eksis dan bercokol dalam tubuh birokrasi di tingkat lokal (dan juga di tingkat nasional). Dengan belum berkembangnya birokrasi ala Weber dan masih eksisnya model birokrasi patrimonial, tentu pada gilirannya akan menghambat proses demokrasi di Indonesia, pada satu sisi, dan peningkatan pelayanan publik di sisi lain.⁹

Reformasi Birokrasi

Konsep birokrasi modern dan rasional yang dianut banyak negara maju selama ini tak dapat dilepaskan dari gagasan Weber (1947: 150). Weber memandang birokrasi sebagai sebuah organisasi yang hierarkhis, di mana PNS berkewajiban melaksanakan tugas yang berkaitan dengan urusan-urusan publik. Sebagai se-

buah lembaga, birokrasi juga melaksanakan fungsi dan kewajiban pemerintahan. Idealnya, dalam suatu negara demokrasi, PNS memfokuskan tugasnya pada masalah pelayanan kepada masyarakat (Gladden, 1956: 17-18).

Namun, pemikiran Weber tersebut dipandang kurang partisipatif. Menurut Osborne dan Gaebler (1995), birokrasi perlu memerhatikan kerja tim dan kontrol rekan kerja dan bukan semata didominasi atau dikontrol atasan. Menurut mereka, paradigma baru birokrasi setidaknya memiliki ciri-ciri berikut: mengarahkan, memberdayakan, dan menciptakan persaingan dalam pelayanan publik.¹⁰

Model birokrasi *entrepreneur* tersebut memerlukan sinergi antara pemerintah dan birokrasi. Keduanya perlu memposisikan diri sebagai pengarah dan bukan sebagai pengurus semua bidang kehidupan. Oleh karena itu, ke depan perlu membangun birokrasi yang dapat mendukung secara luas terciptanya ruang partisipasi publik, pemberdayaan, dan peningkatan kreativitas masyarakat.¹¹

¹⁰ Dalam buku karya Osborne dan Gaebler "Reinventing Government", yang telah diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia, "Mewiraukan Birokrasi" tahun 1999

¹¹ Lihat tulisannya Siti Zuhro dalam "Reshuffle dan Reformasi Birokrasi" yang dimuat di Harian Republika yang menyoroti tentang kinerja birokrasi Indonesia yang masih terbelakang dibandingkan negara-negara tetangganya di kawasan Asia. Dalam pandangan Siti Zuhro salah satu sebab terpuruknya ekonomi Indonesia adalah lambannya birokrasi dalam merespon perubahan global dan buruknya pelayanan yang diberikan oleh birokrasi Indonesia.

⁹ *Ibid*

Masalahnya, sekarang ini adalah bagaimana membangun semangat kepeloporan dan mengurangi budaya birokrasi feodalisme yang menjangkiti hampir seluruh lini birokrasi Indonesia. Setiap birokrat perlu membiasakan diri mencari cara-cara baru yang praktis untuk pelayanan publik, inisiatif, antisipatif dan proaktif, tangkas membaca kebutuhan publik, memandang semua orang sederajat di depan hukum, serta menghargai prinsip kesederajatan. Kentalnya budaya petunjuk, misalnya, telah membuat lambannya pelayanan publik di negeri ini.

Mengulangi argumen yang telah dikemukakan di atas, setidaknya ada empat kemungkinan tindakan politik untuk mewujudkan reformasi birokrasi yang sampai saat ini dirasakan belum mengalami perubahan yang signifikan. *Pertama*, berdasarkan asumsi bahwa elit penguasa tidak memiliki kemampuan untuk membuat tembok isolasi yang betul-betul solid dan “kedap pengaruh”. Untuk itu perlu adanya kekuatan ekstra yang mampu memberikan dorongan yang kuat kepada birokrasi melakukan perubahan yang radikal. Aliansi para ilmuwan dan aktivis diyakini memiliki kemampuan untuk membantu dengan membuat aliansi penerapan “*Good Governance*”. Cara yang dapat dilakukan adalah dengan mengidentifikasi sekutu potensial dalam berbagai kelompok kepentingan dan berusaha menemukan “*common denominator*”.¹²

¹² Mochtar Mas'ood dalam bukunya yang berjudul “Politik, Birokrasi dan Pembangunan”, berpendapat bahwa “*common dominator*” yang paling efektif untuk memobilisasi sekutu potensial adalah gagasan

Kedua, didasarkan pada asumsi bahwa negara Orde Baru otonom dan memiliki kekuatan politik yang sangat berpengaruh sampai saat ini. Kalau kelompok dominan tersebut tidak memandang perlu menerapkan reformasi birokrasi, maka perubahan itu tidak akan pernah terjadi. Karena itu, tugas aliansi, baik yang menjadi bagian dari pemerintahan seperti staf ahli maupun aktivis politik, adalah mendorong secara kuat dan memasukkan gagasan pro “*good governance*” dalam agenda pencapaian kepentingan nasional.

Asumsi *ketiga* didasarkan bahwa kebijakan pembangunan yang dijalankan lebih banyak dipaksakan pada Indonesia oleh para donor sebagai syarat untuk memperoleh bantuan asing. Karena itu, sumber perubahan bisa berasal dari lembaga-lembaga donor dan negara kaya dengan mensyaratkan adanya perubahan dan reformasi birokrasi, terutama yang menyangkut akses rakyat dalam pelayanan publik. Kalangan aktivis dan ilmuwan sosial dapat memobilisasi kampanye di kalangan negara-negara dan badan-badan internasional pemberi bantuan asing agar pemerintah Indonesia mengembangkan prinsip-prinsip *good governance* dalam format birokrasinya.¹³

Asumsi *keempat* adalah didasarkan pada gagasan bahwa kebijakan yang diterapkan berkaitan erat dengan kepentingan individual penguasa untuk memaksimalkan

demokratisasi. Dengan bergabung dalam gerakan yang memperjuangkan demokratisasi di Indonesia, basis dukungan bagi perjuangan menerapkan “*good governance*” bisa diperluas. 1999, p.62

¹³ *Ibid*

pencapaian tujuan, terutama kepentingan melanggengkan kekuasaan. Kalau reformasi birokrasi dianggap mampu mendukung kepentingannya, maka ia akan menerapkannya. Karena itu, para ilmuwan dan aktivis harus mampu menunjukkan kepada elit penguasa bahwa kepentingan individual mereka untuk berkuasa sangat terkait dengan keharusan mereformasi birokrasi sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*.

Asumsi yang dibangun seperti di atas memiliki karakter antara lain: (a) sensitif dan responsif terhadap peluang-peluang dan tantangan baru yang timbul sebagai akibat dari globalisasi, (b) tidak terpaku pada kegiatan-kegiatan rutin yang terkait dengan fungsi instrumental, tetapi mampu melakukan terobosan melalui pemikiran yang inovatif dan kreatif, (c) mempunyai wawasan yang futuristik dan sistematis, (d) mampu mengoptimalkan sumber yang tersedia dengan menggeser sumber dari kegiatan yang berproduktivitas rendah menuju kegiatan yang berproduktivitas tinggi.

Di samping itu, peran birokrasi adalah melakukan fungsi instrumental yakni fungsi yang menjabarkan peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik ke dalam kegiatan-kegiatan rutin untuk memproduksi jasa, pelayanan, komoditas, atau mewujudkan situasi tertentu. Peran birokrasi lain adalah melakukan fungsi katalis *public interest* yakni fungsi yang mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan publik dan mengintegrasikan serta mengimplementasikan kebijakan dan peraturan perundang-undangan secara benar. Dengan peranan seperti

tersebut di atas, birokrasi merupakan kunci keberhasilan untuk melaksanakan agenda-agenda pembangunan di bidang sosial, ekonomi dan politik.

Berbagai asumsi di atas didasarkan pada kajian teoritis dan empirik mengenai politik, baik yang "*society centred*" maupun "*state centred*". Walaupun didasarkan pada kajian politik, namun tujuan tulisan ini adalah memberikan sumbangan pemikiran dan perluasan wawasan bagi para peminat di bidang birokrasi dan pelakunya sendiri mengenai bagaimana reformasi bisa dijalankan dengan melibatkan berbagai aktor, baik yang di dalam maupun di luar pemerintahan.¹⁴

Referensi /Rujukan

- Wallace S, Sayre, "*Bureaucracy: Some Differences in System*", dalam *The Indian Journal of Publik Administration*, (April – Juni 1984)
- Ali Mufiz, *Pengantar Administrasi Negara*. Universitas Terbuka. 1994
- Priyo Budi Santoso.1995. *Birokrasi Pemerintahan Orde Baru, Perspektif Kultural dan Struktural*. Grafindo Persada, Jakarta
- Ferel Heady, dalam Donalds P. Warwick, A. *Theory of Public Bureaucracy*, Havard University Press,1975.
- Anthony Giddens, *Kapitalisme dan Teori Sosial Modern: Suatu*

¹⁴ Untuk mengkaji lebih jauh tentang reformasi birokrasi, tulisan Mochtar Mas'ood tentang politik dan birokrasi dapat menjadi salah satu alternatif yang baik untuk menjadi bahan atau referensi.

- Analisis terhadap Karya Tulis Marx, Durkheim dan Max Weber*. UI Press. Jakarta. 1985.
- Arief Budiman, 1982. *Bentuk Negara dan pemerataan Hasil-hasil Pembangunan*. Prisma 7. LP3ES Jakarta
- Max Weber. 1947. *The Theory of Social and Economic Organization*. The Free Press. New York.
- Amitai Etzioni. 1982. *Organisasi-organisasi modern*, UI Press, Jakarta.
- Fred Luthan. 1973. *Organization Behavior*, McGraw-Hill Book. New York
- CV Vroom. "Pembangunan Organisasi: Sebuah Telaah Ulang Tentang Tesis Birokrasi Patrimonial-Rasional di Asia". Prisma 6, LP3ES. Jakarta. 1982.
- David Osborne, *Reinventing Government*. USA. Lembaga Pendidikan dan Pembinaan Manajemen, Jakarta, 1996
- Karl. D Jackson, dalam: Jackson and Pye (eds): *Political Power Communication in Indonesia*. Univ. of California Press, Berkeley 1978
- Harold Crouch. "The New Order: the Prospect for Political Stability, dalam: IAC Mackie (eds), Indonesia: *The Making of An Nation*. The Australian National University, Canberra, 1980.
- Mochtar Mas'oed, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, 1999
- Agus Dwiyanto, dkk, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, UGM Yogyakarta, 2002