

BAB II

PEGAWAI NEGERI SIPIL SEBAGAI BIROKRAT YANG NETRAL DAN PROFESIONAL

A. Pengertian dan Hakikat Birokrasi

Birokrasi berasal dari kata **bureau** yang berarti meja atau kantor dan kata **kratia** (*cratein*) yang berarti pemerintah. Secara etimologis berarti 'kekuasaan di belakang meja' atau meminjam definisi Lance Castle adalah "orang-orang digaji yang berfungsi dalam pemerintahan". Dalam kacamata awam, birokrasi adalah aparat pemerintah (pegawai negeri), yang dalam jargon Korpri sebagai abdi negara⁴².

Sementara itu Birokrasi diartikan sebagai kekuasaan atau pengaruh dari para kepala dan staf biro pemerintah. Dalam pengertian selanjutnya birokrasi adalah pegawai pemerintah, yang menjalankan dan menyelenggarakan tugas yang ditentukan oleh konstitusi, menjalankan program pembangunan, pelayanan publik, dan penerapan kebijakan pemerintah, yang biasanya disebut

⁴² "Birokrasi dan Birokrat", <http://acehresources.blogspot.com/2009/02/birokrasi-dan-birokrat.html>, diunduh tanggal 27 Juni 2010.

pegawai Sipil⁴³. Dalam hal di Indonesia lebih dikenal dengan istilah Aparatur Pemerintah.

Aparatur pemerintah adalah orang-orang yang dipercaya dan diberi mandat oleh negara dan rakyat untuk mengelola pemerintahannya guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian maka efektivitasnya harus diukur berdasarkan sejauh mana kemampuan pemerintah meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya, dan ukurannya antara lain adalah seberapa tinggi tingkat pelayanan kepada masyarakat baik dibidang kesehatan, pendidikan dan lainnya⁴⁴.

Birokrasi dalam pengertian keseharian selalu dimaknai institusi resmi yang melakukan fungsi pelayanan terhadap kebutuhan dan kepentingan masyarakat⁴⁵. Segala bentuk upaya pemerintah dalam mengeluarkan produk kebijakannya semata-mata dimaknai sebagai manifestasi dari fungsi melayani orang banyak. Walaupun persepsi ini mengandung titik-titik kelemahan, namun

⁴³ Syafuan Rozi Soebhan, *Model Reformasi Birokrasi di Indonesia*, (Jakarta: LIPI,2000), hlm. 10.

⁴⁴ Vincent Gaspersz, *Sistem Manajemen Terintegrasi*,(Jakarta:PT Gramedia Pustaka Utama,2002), hlm. 203.

⁴⁵ Moeljarto Tjokrowinoto, *Birokrasi dalam Polemik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar offset,2001), hlm. 112.

sampai saat ini pemerintah yang diwakili oleh institusi birokrasi tetap saja diakui sebagai motor penggerak pembangunan. Pemaknaan birokrasi sebagai organ pelayanan bagi masyarakat luas tentu merupakan pemaknaan yang bersifat idealis, dan pemaknaan ideal terhadap fungsi pelayanan yang diperankan birokrasi tidaklah bisa menjelaskan orientasi birokrasi.

Pola *patron-client* yang kental menjadikan ciri birokrasi menjadi berdampak mematikan inisiatif masyarakat, kualitas pelayanan masyarakat menjadi tidak efisien, karena praktek birokrasi yang terlalu hirarkis sehingga keputusan selalu ada di pejabat atas. Hal ini akan berakibat juga kreativitas, inisiatif dan sikap kemandirian birokrasi dalam memberikan pelayanan menjadi kurang, sehingga pelayanan dinilai oleh masyarakat menjadi lamban dan berbelit-belit. Segi yang lain terjadilah pelayanan yang *high cost* karena agar cepat *client* diwajibkan untuk memenuhi persyaratan-persyaratan yang sengaja dibuat agar menyulitkan pelanggan⁴⁶.

Birokrasi di Indonesia masih tampak menjaga jarak sosial (*social distance*) yang terlalu jauh dengan kelompok sasarannya

⁴⁶ Syafuan Rozi Soebhan, *Op.Cit.*, hlm. 127.

yakni publik dan pengguna jasa layanan, sehingga rakyat nyaris dalam situasi yang tidak berdaya (*powerless*) dan tidak memiliki pilihan⁴⁷. Dengan kondisi yang demikian itulah maka penerapan organisasi pelayanan publik yang berorientasi pada kemanusiaan akan sulit dilakukan. Budaya dasar birokrasi lebih banyak bersandar pada *etos feodalisme*⁴⁸.

Citra birokrasi yang buruk tadi sangat disayangkan padahal birokrasi merupakan instrumen penting dalam masyarakat modern yang kehadirannya tak mungkin terpisahkan. Eksistensi birokrasi ini sebagai konsekuensi logis dari tugas utama negara (pemerintahan) untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*)⁴⁹. Negara dituntut terlibat dalam memproduksi

⁴⁷ Moeljarto Tjokrowinoto, *Op. Cit.*, hlm. 33.

⁴⁸ Reformasi Birokrasi Menuju Pelayanan Efektif Dan Efisien Kepada Masyarakat", <http://siswoyo22.wordpress.com/2008/02/20/reformasi-birokrasi-menuju-pelayanan-efektif-dan-efisien-kepada-masyarakat-lanjutan/>, diunduh tanggal 27 Juni 2010.

⁴⁹ Sebagai kondisi sejahtera (*well-being*). Pengertian ini biasanya menunjuk pada istilah kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan non-material. Menurut James Midgley, Martin B. Tracy dan Michelle Livermore, "Introduction: Social Policy and Social Welfare" *The Handbook of Social Policy*, (London: Sage, 2000), hlm. xi-xv, kesejahteraan sosial didefinisikan sebagai "...a condition or state of human well-being." Kondisi sejahtera terjadi manakala kehidupan manusia aman dan bahagia karena kebutuhan dasar akan gizi, kesehatan, pendidikan, tempat tinggal, dan pendapatan dapat dipenuhi; serta manakala manusia memperoleh perlindungan dari resiko-resiko utama yang mengancam kehidupannya. Lihat "Peta Dan Dinamika Welfare State Di Beberapa Negara: Pelajaran apa yang bisa dipetik untuk membangun Indonesia" <http://www.policy.hu/suharto/Naskah%20PDF/UGMWelfareState.pdf> , diunduh tanggal 11 Juni 2010.

barang dan jasa yang diperlukan oleh rakyatnya (*public goods and services*) baik secara langsung maupun tidak. Bahkan dalam keadaan tertentu negara yang memutuskan apa yang terbaik bagi rakyatnya. Untuk itu negara membangun sistem administrasi yang bertujuan untuk melayani kepentingan rakyatnya yang disebut dengan istilah birokrasi⁵⁰.

Citra birokrasi yang negatif pada sebagian masyarakat yang dimaknai sebagai pemerintahan yang berkuasa tapi berbelit-belit, menyulitkan dan menjengkelkan bisa dipahami. Namun bagi sebagian yang lain birokrasi dipahami dari perspektif yang positif yakni sebagai upaya untuk mengatur dan mengendalikan perilaku masyarakat agar lebih tertib. Ketertiban yang dimaksud adalah ketertiban dalam hal mengelola berbagai sumber daya yang mendistribusikan sumber daya tersebut kepada setiap anggota masyarakat secara berkeadilan.

Konsep birokrasi merupakan sebuah konsep sosiologis dan politis yang merujuk kepada tata laksana administratif dan penegakan aturan atau hukum yang terorganisir secara sosial. Bertitik tolak dari konsep di muka dapat kita peroleh empat

⁵⁰ "Konsep Birokrasi" <http://blog.unila.ac.id/ekobudisulistio/2009/03/16/konsep-birokrasi/>, diunduh tanggal 11 Juni 2010.

konsep struktural yang akan menjadi pusat penekanan dari semua definisi yang ada mengenai birokrasi :

1. Birokrasi menjalankan pembagian yang jelas tentang kerja administrasi antara pejabat dan jabatan yang diembannya,
2. Birokrasi mengatur sistem personalia dengan pola perekrutan yang konsisten dan karier yang sifatnya linear,
3. Birokrasi memiliki hierarki antar jabatan, sehingga otoritas dan status didistribusikan berbeda di antara birokrat-birokrat, dan
4. Birokrasi membentuk suatu jaringan formal dan informal yang menghubungkan pelaksana organisasi satu sama lain melalui arus informasi dan pola kerjasama.

1. Teori-teori Birokrasi

Berangkat dari empat konsep struktural dari birokrasi di muka, penggagas-penggagas teori birokrasi telah banyak menciptakan teori-teori yang memberikan pencerahan dalam mencoba menjelaskan makna birokrasi itu sendiri.

a. Teori Hegel⁵¹

Birokrasi adalah institusi yang menduduki posisi organik yang netral di dalam struktur sosial dan berfungsi sebagai penghubung antara negara yang memmanifestasikan kepentingan umum, dan masyarakat sipil yang mewakili kepentingan khusus dalam masyarakat.⁵² Hegel melihat, bahwa birokrasi merupakan jembatan yang dibuat untuk menghubungkan antara kepentingan masyarakat dan kepentingan negara yang dalam saat-saat tertentu berbeda. Oleh sebab itu peran birokrasi menjadi sangat strategis dalam rangka menyatukan persepsi dan perspektif antara negara (pemerintah) dan masyarakat sehingga tidak terjadi kekacauan. Birokrasi Hegelian menekankan birokrasi pada posisi yang netral terhadap kekuatan-kekuatan masyarakat lainnya. Hegel juga

⁵¹ Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831), filsuf idealis dari Jerman. GWF Hegel dalam karyanya *Philosophy of Right* pada tahun 1821 adalah pemikir pertama yang membedakan antara negara dengan *civil society*. Dia menciptakan terminologi *bürgerlichen gesellschafts* sebagai domain privat yang dibedakan dengan *der staat* sebagai domain publik. Hegel mengembangkan gagasan *civil society* dalam tiga wilayah yaitu keluarga, *civil society* dan negara. Keluarga adalah ruang pribadi dimana terdapat hubungan individu yang harmonis, tempat sosialisasi individu sebagai bagian dari masyarakat. Ruang bagi keluarga adalah ruang yang sifatnya partikular (khusus). *Civil society* adalah tempat bagi pemenuhan kepentingan ekonomi individu-individu dan kelompok. Dan negara adalah aktor yang mempunyai kekuasaan politik sebagai representasi ide universal untuk melindungi kepentingan politik warga oleh karena itu berhak melakukan intervensi terhadap kehidupan *civil society*. Ruang negara adalah universalitas. Hegel mengkonsepkan negara sebagai representasi kekuatan universal, dan mensubordinasikan posisi *civil society*.

⁵² Moeljarto Tjokrowinoto, *Politik Pembangunan: Sebuah Analisis Konsep Arah dan Strategi*, (Yogyakarta: PT. Tiara Wacana, 1987), hlm. 82.

menilai bahwa birokrasi haruslah melayani kepentingan umum karena dalam kenyataannya kebijakan-kebijakan negara seringkali hanya menguntungkan sekelompok orang dalam masyarakat.⁵³

b. Teori Max Weber

Birokrasi sebagai suatu sistem organisasi formal dimunculkan pertama sekali oleh Max Weber pada tahun 1947, menurutnya birokrasi merupakan tipe ideal bagi semua organisasi formal.

Max Weber⁵⁴ dalam bukunya "The Theory of Social and Economic Organization"⁵⁵ menjelaskan birokrasi dalam bentuknya yang murni selalu menampilkan karakteristik-karakteristik dari sebuah

⁵³ Arief Budiman, *Bentuk Negara dan Pemerataan Hasil-hasil Pembangunan*, Majalah Prisma Edisi 7 Juli 1982, (Jakarta: LP3ES, 1982).

⁵⁴ Max Weber (1864-1920): pendiri sosiologi, bapak birokrasi, dan pelopor manajemen ilmiah tidak memiliki karya-karyanya diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris hingga lama setelah kematiannya. Dalam ilmu organisasi, Weber dikenal untuk advokasi pendekatan peradaban Barat dengan rasionalitas (dengan sinkronisasi logis dari cara dan tujuan) yang mengangkat ke sebuah pola pikir yang tepat untuk semua bidang tindakan, misalnya, pendidikan, ilmu pengetahuan, seni, hukum, ekonomi. Weber membela kapitalisme gaya Barat sebagai satu-satunya lembaga politis ekonomis dengan hukum rasional, aturan logika, pemerintah dibatasi, dan administrasi yang terlatih. Lihat "Theories Of Bureaucracy" <http://www.apsu.edu/oconnort/4090/4090lect02.htm>, diunduh 12 Juni 2010.

⁵⁵ Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, diterjemahkan A. Henderson & T. Parsons. (New York: Oxford Univ. Press, 1947).

rational legal authority (otoritas legal rasional) sebagai berikut :

1. sebuah organisasi yang berkelanjutan fungsi resmi dengan batas-batas aturan;
2. spesialisasi bidang tertentu melalui kompetensi dalam pembagian kerja;
3. organisasi kantor yang ditetapkan dengan jelas berdasarkan prinsip hirarki;
4. peraturan dan kualifikasi yang memerlukan pelatihan untuk memahami dan mengelola;
5. sifat umum melalui kesetaraan perlakuan bagi semua klien organisasi;
6. pengangkatan dan promosi berdasarkan merit dan tidak bias atau mendukung;
7. pembayaran berdasarkan peringkat disertai dengan hak pensiun;
8. pemisahan kehidupan publik dan swasta dalam hal kepentingan dan keuangan;
9. sistematis disiplin ketat dan kontrol-hari kerja hari per hari;
10. keputusan, bertindak, dan aturan dirumuskan dan dicatat secara tertulis;

Prinsip-prinsip birokrasi Weber diatas dicoba disederhanakan oleh Harmon dan Mayer⁵⁶ sebagai berikut :

1. Pembagian kerja, yaitu prinsip delegasi yang tetap akan wewenang dan tanggung jawab dalam organisasi;
2. Struktur berdasarkan hirarki yang digambarkan sebagai sebuah piramida kontrol seperti di militer di mana tingkat yang lebih tinggi mengawasi pejabat tingkat pejabat rendah di dalam organisasi;
3. Administrasi berdasarkan informasi tentang karyawan, proses, catatan, laporan, data, dan lain;
4. Ketenagakerjaan yang mensyaratkan pelatihan ahli dimana semua karyawan dipekerjakan oleh organisasi harus menunjukkan kualifikasi mereka untuk pekerjaan melalui pendidikan, pelatihan, atau pengalaman mereka;
5. Karyawan karir pekerja waktu-penuh dengan tujuan mendorong organisasi agar dapat meningkatkan kontrol atas karyawan;
6. Operasi organisasi didasarkan pada aturan-aturan kaku dan impersonal perilaku - ini biasanya diartikan bahwa birokrasi adalah manusiawi;

Cita-cita utama dari sistem birokrasi adalah mencapai efisiensi kerja yang seoptimal mungkin. Menurut Weber organisasi

⁵⁶ Michael M. Harmon dan Richard T. Mayer, *Organization Theory for Public Administration*, (Burke, VA: Chatelaine Press, 1986), hlm. 15.

birokrasi dapat digunakan sebagai pendekatan efektif untuk mengontrol pekerjaan manusia sehingga sampai pada sasarannya, karena organisasi birokrasi punya struktur yang jelas tentang kekuasaan dan orang yang punya kekuasaan mempunyai pengaruh sehingga dapat memberi perintah untuk mendistribusikan tugas kepada orang lain⁵⁷. Organisasi mengoperasikan prinsip-prinsip dasar hirarki kantor dimana ada garis-garis yang jelas dari atasan dan bawahan.

Weber menjadikan birokrasi atau aparat administrasi sebagai unsur terpenting bagi perkembangan organisasi sebagai alat untuk mencapai tujuan tertentu. Dengan demikian fokus Weber adalah pada struktur normatif dan mekanis untuk mempertahankan struktur tadi. Hal ini merupakan unsur formal yang menjadi ciri khas dari *ideal type of bureaucracy* Weber.⁵⁸

⁵⁷ Robert Denhardt, *Theories of Public Organization*, (Monterey, CA:Brooks/Cole Publishing Company,1984), hlm. 26,32.

⁵⁸ Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, diterjemahkan A. Henderson & T. Parsons. (New York: Oxford Univ. Press, 1947).

c. Teori Karl Marx

Teori Karl Marx tentang birokrasi berasal dari teori mengenai historical materialisme, asal muasal birokrasi dapat ditemukan dalam empat sumber: agama, pembentukan negara, perdagangan, dan teknologi. Kemudian, bentuk birokrasi paling awal terdiri dari tingkatan kasta rohaniawan/tokoh agama, pegawai pemerintah dan pekerja yang mengoperasikan aneka ritual, dan tentara yang ditugaskan untuk mentaati perintah. Di dalam transisi sejarah dari komunitas egaliter primitif ke dalam civil society terbagi kelas-kelas sosial dan wilayah, muncul sekitar 10.000 tahun yang lalu, dimana kewenangan terpusat, dan dipaksakan oleh pegawai pemerintah yang keberadaannya terpisah dari masyarakat. Negara memformulasikan, memaksakan dan menegakkan peraturan, dan memungut pajak, memberikan kenaikan kepada sekelompok pegawai yang bertindak untuk menyelenggarakan fungsi tersebut. Kemudian, negara melakukan mediasi bila terjadi konflik di antara masyarakat dan menjaga konflik agar masih dalam batas kewajaran; negara juga mengatur pertahanan wilayah. Terutama, hak umum perorangan untuk membawa dan menggunakan senjata untuk mempertahankan diri sedikit demi sedikit dibatasi; memaksakan orang lain untuk berbuat sesuatu menjadi hak legal negara dan aparat pemerintah untuk melakukannya.

Dengan demikian birokrasi menurut Marx adalah organisasi yang bersifat parasitik⁵⁹ dan eksploitatif. Birokrasi merupakan instrumen bagi kelas yang berkuasa untuk mengeksploitasi kelas sosial yang lain (yang dikuasai). Birokrasi berfungsi untuk mempertahankan *privilage*⁶⁰ dan *status quo*⁶¹ bagi kepentingan kelas kapitalis. Dalam pandangan Marx yang berbeda dengan Hegel, birokrasi merupakan sistem yang diciptakan oleh kalangan atas (*the have*) untuk memperdayai kalangan bawah (*the have not*) demi mempertahankan dan meningkatkan kesejahteraan mereka sendiri. Dalam hal ini birokrasi menjadi kambing hitam bagi kesalahan

⁵⁹ Birokrasi adalah parasit yang eksistensinya menempel pada kelas berkuasa dan dipergunakan untuk menghisap kelas protelar, *The executive power with its enormous bureaucratic and military organization, with its wide-ranging and ingenious state machinery, with a host of officials numbering half a million, besides an army of another half million - this terrifying parasitic body which enmeshes the body of French society and chokes all its pores sprang up in the time of the absolute monarchy, with the decay of the feudal system which it had helped to hasten.* Lihat Karl Marx, *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*, Majalah *Die Revolution* edisi pertama, (New York, 1852).

⁶⁰ Secara etimologi berarti hukum privat atau hukum yang menyangkut satu individu spesifik. Dengan demikian *privilege* adalah hak istimewa atau kekebalan khusus yang diberikan oleh pemerintah atau otoritas lain untuk kelompok terbatas, baik karena kelahiran atau secara bersyarat.

⁶¹ *Status quo*, secara harfiah "keadaan di mana" adalah istilah Latin yang berarti kondisi saat ini atau yang sedang berlangsung. Untuk mempertahankan *status quo* adalah untuk menjaga hal-hal cara mereka pada saat ini.

penguasa terhadap rakyatnya. Segenap kesalahan penguasa akhirnya tertumpu pada birokrasi yang sebenarnya hanya menjadi alat saja.

d. Teori Robert Michels

Robert Michels mengatakan birokrasi adalah struktur yang mesti mengambil bentuk oligarkhi (*the iron law of oligarchi*, teori hukum besi oligarkhi Robert Michels).⁶² Seorang pegawai pemerintah harus menggunakan penilaian dan keterampilannya, akan tetapi tugasnya adalah menempatkan kedua hal tersebut pada kewenangan yang lebih tinggi; akhirnya ia hanya bertanggungjawab untuk menjalankan sebagian tugas yang telah diberikan dan harus mengorbankan penilaiannya apabila bertentangan dengan tugas pekerjaannya.

e. Teori Ferrel Heady

Ferrel Heady menjelaskan birokrasi sebagai struktur tertentu yang memiliki karakteristik tertentu. Karakteristik

⁶² Robert Michels, *Partai Politik: Kecenderungan Oligarkis dalam Birokrasi*, Penerbit Rajawali, Jakarta, 1984.

struktural Birokrasi tadi meliputi hierarkhi, diferensiasi-spesialisasi dan kualifikasi-kompetensi.⁶³

Hierarkhi sebagai elemen yang menerapkan rasionalitas ke dalam tugas-tugas administrasi yang berupa penjabaran struktur jabatan yang mengakibatkan perbedaan tugas dan wewenang antar anggota organisasi. Struktur jabatan tadi menggambarkan tingkatan-tingkatan berjenjang dari superordinasi dan subordinasi dimana jenjang yang lebih tinggi mengawasi jenjang yang lebih rendah.

Diferensiasi adalah perbedaan tugas dan wewenang antar anggota organisasi birokrasi dalam mencapai tujuan. Diferensiasi dalam sosiologi adalah apa yang dimaksud dengan peran. Spesialisasi adalah hasil dari pembagian kerja. Keduanya diperlukan untuk kerjasama untuk mencapai tujuan yang kompleks dalam organisasi.

Kompetensi maupun kualifikasi bukan berarti profesionalisme. Kompetensi berarti seseorang cocok untuk pekerjaan tersebut. Sedangkan kualifikasi adalah tingkatan dalam hal pelatihan dan pendidikan.

⁶³ Ferrel Heady, *Public Administration: A Comparative Perspective* (New York: Marcel Dekker, 1984).

2. Pendekatan Dalam Memahami Birokrasi

a. Karakteristik Ideal Birokrasi

Buku Weber yang berjudul "*Wirtschaft und Gesellschaft*" (teori organisasi sosial dan ekonomi) memperkenalkan konsep tipe ideal birokrasi.⁶⁴ Menurutnya, birokrasi dan institusi lainnya dapat dilihat sebagai "kehidupan kerja yang rutin" (*routines of workday life*). Weber mengamati bahwa birokrasi membentuk proses administrasi yang rutin sama persis dengan mesin pada proses produksi.

Dalam model yang diajukan Weber, birokrasi memiliki karakteristik ideal sebagai berikut:

1. Pembagian kerja atau spesialisasi (*division of labor*)

Dalam menjalankan berbagai tugasnya (*official⁶⁵ duties*), birokrasi membagi kegiatan-kegiatan pemerintahan menjadi bagian-

⁶⁴ Konsep tipe ideal ini kurang dikenal tentang kritiknya terhadap seberapa jauh peran birokrasi terhadap kehidupan politik, atau bagaimana peran politik terhadap birokrasi. Birokrasi Weberian hanya menekankan bagaimana seharusnya mesin birokrasi itu secara profesional dan rasional dijalankan.

⁶⁵ Kata *official* berasal dari kata Latin *officialis*, sebagai kata sifat merujuk kepada pemerintah, sebagai contoh pegawai pemerintah ataupun pernyataan pemerintah, analog dengan pemerintahan ataupun sesuatu yang bersifat formal.

bagian yang masing-masing terpisah dan memiliki fungsi yang khas. Pembagian kerja seperti ini memungkinkan terjadinya spesialisasi fungsi. Dengan cara seperti ini, penugasan spesialis (*specialized expert*) untuk tugas-tugas khusus bisa dilakukan dan setiap mereka bertanggung jawab demi tercapainya tujuan organisasi secara efektif dan efisien.

2. Adanya prinsip hierarki wewenang (*the principle of hierarchy*)

Ciri khas birokrasi adalah adanya wewenang yang disusun secara hierarkis atau berjenjang. Hierarki itu berbentuk piramid yang memiliki konsekuensi semakin tinggi suatu jenjang berarti pula semakin besar wewenang yang melekat di dalamnya dan semakin sedikit penghuninya. Hierarki wewenang ini sekaligus mengindikasikan adanya hierarki tanggung jawab. Dalam hierarki itu setiap pejabat harus bertanggung jawab kepada atasannya mengenai keputusan-keputusan dan tindakan-tindakannya sendiri maupun yang dilakukan oleh anak buahnya. Pada setiap tingkat hierarki, para pejabat birokrasi memiliki hak memberi perintah dan pengarahan pada bawahannya, dan para bawahan itu berkewajiban untuk mematuhi. Sekalipun begitu, ruang lingkup wewenang memberi perintah itu secara jelas dibatasi hanya pada

masalah-masalah yang berkaitan langsung dengan kegiatan resmi pemerintahan.

Organisasi birokrasi mengikuti prinsip hirarki sehingga setiap unit yang lebih rendah berada dalam pengendalian dan pengawasan organisasi yang lebih tinggi. Setiap pegawai dalam hirarki administrasi bertanggungjawab kepada atasannya. Keputusan dan tindakan harus dimintakan persetujuan kepada atasan. Agar dapat membebaskan tanggungjawabnya kepada bawahan, ia memiliki wewenang/kekuasaan atas bawahannya sehingga ia mempunyai hak untuk mengeluarkan perintah untuk ditaati dan dilaksanakan oleh bawahan. Meskipun masing-masing pegawai yang berada pada jenjang mempunyai otoritas-birokratis tetapi penggunaan otoritas tersebut tetap harus relevan dengan tugas-tugas resmi organisasi.

3. Adanya sistem aturan (*system of rules*)

Kegiatan pemerintahan diatur oleh suatu sistem aturan main yang abstrak.⁶⁶ Operasi kegiatan dalam birokrasi dilaksanakan berdasarkan sistem aturan yang ditaati secara konsisten. Hal ini

⁶⁶ Aturan main itu merumuskan lingkup tanggung jawab para pemegang jabatan di berbagai posisi dan hubungan di antara mereka. Aturan-aturan itu juga menjamin koordinasi berbagai tugas yang berbeda dan menjamin keseragaman pelaksanaan berbagai kegiatan itu.

dimaksudkan untuk menjamin adanya *uniformitas* kinerja setiap tugas dan rasa tanggung jawab masing-masing anggota organisasi bagi pelaksanaan tugasnya tanpa memandang jumlah personil yang melaksanakan dan koordinasi tugas-tugas yang berbeda-beda. Aturan-aturan yang eksplisit tersebut menentukan tanggung jawab setiap anggota organisasi dan hubungan diantara mereka, namun tidak berarti bahwa kewajiban birokrasi sangat mudah dan rutin. Tugas-tugas birokrasi memiliki kompleksitas yang bervariasi dari tugas-tugas klerikal yang sifatnya rutin hingga tugas-tugas yang sulit.

4. Hubungan Impersonal (*formalistic impersonality*)

Para pejabat birokrasi harus memiliki orientasi impersonal. Mereka harus menghindari pertimbangan pribadi dalam hubungannya dengan bawahannya maupun dengan anggota masyarakat yang dilayaninya. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan perlakuan yang adil bagi semua orang dan persamaan pelayanan administrasi.

Idealnya pegawai-pegawai bekerja dengan semangat kerja yang tinggi "*sine ira et studio*"⁶⁷ tanpa rasa benci atas pekerjaannya

⁶⁷ *Sine ira et studio* adalah istilah Latin yang berarti "tanpa marah dan kesukaan" atau "tanpa benci dan ambisi". Istilah ini sering digunakan untuk mengingatkan sejarawan, wartawan, editor dan lain-lain untuk tidak terbawa oleh emosi ketika menulis tentang perang atau kejahatan. Ini juga

atau terlalu berambisi. Standar operasi prosedur dijalankan tanpa adanya interferensi (campur tangan) kepentingan personal. Tidak dimasukkannya pertimbangan personal adalah untuk keadilan dan efisiensi. Hal ini menyebabkan perlakuan yang sama terhadap semua orang sehingga mendorong demokrasi dalam sistem administrasi.

5. Sistem Karier (*career system*)

Pekerjaan dalam birokrasi pemerintah adalah pekerjaan karier. Para pejabat menduduki jabatan dalam birokrasi pemerintah melalui penunjukan, bukan melalui pemilihan; seperti anggota legislatif. Mereka jauh lebih tergantung pada atasan mereka dalam pemerintahan daripada kepada rakyat pemilih. Pada prinsipnya, promosi atau kenaikan jenjang didasarkan pada senioritas atau prestasi, atau keduanya. Dalam kondisi tertentu, birokrat itu juga memperoleh jaminan pekerjaan seumur hidup. Kebijakan personal seperti itu mendorong tumbuhnya loyalitas

merupakan motto Biro Hubungan Luar Ceko dan Informasi dan Polisi Militer Angkatan Darat Denmark.

terhadap organisasi dan semangat kelompok (*esprit de corps*⁶⁸) di antara anggota organisasi.

b. Gejala Weberisasi dalam Birokrasi

Menurut Hans Dieter Evers perkembangan birokrasi bisa menuju pada gejala yang sehat maupun gejala yang kurang sehat. Gejala-gejala tersebut antara lain adalah Weberisasi⁶⁹. Gejala Weberisasi adalah suatu proses perkembangan birokrasi kepada ciri-ciri idealnya yang bersifat rasional (struktur, prosedur, aturan jelas) yang secara keseluruhan bisa mencapai efisiensi sesuai nilai-nilai yang dikejar dan tujuan yang hendak dicapai.

Pengertian ini menjelaskan bahwa perkembangan birokrasi tidak pernah sempurna. Artinya sewaktu-waktu perlu dievaluasi apakah kehadiran birokrasi tersebut masih rasional atau tidak. Contohnya:

⁶⁸ Istilah *esprit de corps* atau *morale* dipakai ketika membahas moral kelompok dalam kapasitas masyarakat untuk menjaga kepercayaan dalam sebuah lembaga atau tujuan, atau bahkan dalam diri sendiri dan orang lain. Istilah kedua berlaku terutama untuk militer personil dan anggota olahraga tim, tapi juga berlaku dalam bisnis dan dalam konteks organisasi lain, terutama di saat-saat stress atau kontroversi.

⁶⁹ Hans Dieter Evers, *The Bureaucratization of Southeast Asia*, dalam *Comparative Studies in Society and History*, Volume 29, Number 4, 1997.

1. pergeseran antara *spoil system*⁷⁰ ke arah *merit sistem*.
2. pengurangan organisasi
3. pemekaran organisasi (bila memang diperlukan)

Adapun kelebihan gejala Weberisasi ini adalah birokrasi lebih efisien, namun ada juga kelemahannya antara lain:

1. Terjadi dehumanisasi⁷¹ hubungan antar individu (*person*) dalam birokrasi tersebut, sebagai efek prinsip impersonalitas dalam birokrasi.

2. Mengandalkan pola hubungan *top-down* sehingga cenderung hirarkis, piramidal, dan tidak demokratis.

⁷⁰ Dalam politik Amerika Serikat, *spoil system* (juga dikenal sebagai sistem patronase) adalah praktik di mana partai politik, setelah memenangkan pemilu, pemerintah memberi pekerjaan kepada para pemilih sebagai hadiah untuk bekerja menuju kemenangan, dan sebagai insentif terus bekerja untuk pihak yang bertentangan dengan sistem pemberian kantor atas dasar beberapa ukuran jasa independen dari kegiatan politik.

⁷¹ Pengertian dehumanisasi adalah menurunkan derajat kemanusiaan, tidak menghargai kemanusiaan seseorang atau meniadakan hak pada seseorang.

c. Gejala Parkinsonisasi dalam Birokrasi

Gejala Parkinsonisasi adalah gejala pemekaran birokrasi tetapi tidak sesuai dengan fungsinya. Misalnya pemekaran struktur bukan karena kebutuhan yang senyatanya. Pemekaran struktur tidak diimbangi dengan kenaikan produktifitas, tetapi hanya sekedar untuk memuaskan atasan. Karena ada pandangan bahwa semakin banyak anak buah mencerminkan semakin besar kekuasaannya.

Nama "penyakit" itu diambil dari Cyrill Northcote Parkinson, sang pencipta "*Parkinson Law*"⁷². Parkinson menggambarkan kecenderungan yang umum terjadi dalam kerja organisasi atau birokrasi. Salah satunya yang terpokok adalah kecenderungan untuk memperbanyak orang yang terlibat di dalamnya, bukan lantaran kebutuhan fungsional, melainkan karena hasrat untuk melipatgandakan jumlah bawahan.

Contoh kasus di Indonesia pertumbuhan pegawai negeri lebih besar persentasenya dari pada pertumbuhan penduduk. Adapun kelebihan gejala parkinsonisasi adalah:

⁷² Cyrill Northcote Parkinson, *Parkinson's Law*, dikutip dari Majalah *The Economist* (November 1955), hlm. 22.

1. Kemampuan birokrasi untuk menangani masalah besar
2. Dapat menampung tenaga kerja (meskipun secara analisis *cost-benefit*⁷³ tetap merugikan masyarakat karena pembiayaan bagi pegawai pemerintah itu ditanggung masyarakat)
3. Dengan tenaga birokrasi banyak, kekuatan politik yang berkuasa bisa besar (efek mempolitisasi pegawai pemerintah)
4. Mudah membuat masyarakat berbuat seperti yang dikehendaki birokrasi (mobilisasi massa)

Adapun kelemahan dari parkinsonisasi adalah *pertama*, biaya besar ditanggung masyarakat, *kedua*, demokrasi susah berkembang karena dominasi mempolitisasi birokrasi, *ketiga*, jika pengaruhnya semakin besar keinginan bebas masyarakat (*free will*) bisa terganggu, *keempat*, kemampuan masyarakat untuk mengontrol birokrasi terbatas.

⁷³ Analisis *cost-benefit* atau biaya-manfaat adalah istilah yang merujuk baik untuk membantu untuk menilai kasus untuk proyek atau usulan, atau pendekatan informal untuk pembuatan keputusan ekonomi apapun.

d. Gejala Orwellisasi dalam Birokrasi

Orwellisasi⁷⁴ menjelaskan bahwa birokrasi mempunyai kewenangan tertentu dalam masyarakat. Pada tingkat tertentu perkembangan birokrasi bisa membuat masyarakat sangat tergantung pada birokrasi, sehingga masyarakat tidak otonom, dan *powerless*, karena keberdayaan diserap seluruhnya oleh birokrasi. Masyarakat harus tunduk dalam banyak hal kepada birokrasi. Akhirnya masyarakat melayani birokrasi. Contohnya adalah program-program pemerintah yang sifatnya *top-down*. Kelebihan dari gejala orwellisasi adalah tanggungjawab terhadap kebutuhan masyarakat besar sedangkan kelemahannya: *pertama*, masyarakat jadi mandul (kurang inisiatif dan kurang mandiri), *kedua*, bisa memberatkan keuangan negara.

⁷⁴ Proses ini disebut dengan istilah birokratisasi Orwell atau Orwellisasi sesuai dengan gambaran masyarakat didalam novel "1984" yang ditulis George Orwell. Novel yang terbit pertama kali tahun 1949 ini merupakan sebuah satire tajam, menyajikan gambaran tentang luhunya kehidupan masyarakat totalitarian masa depan yang di dalamnya setiap gerak masing-masing warga dipelajari, bahkan setiap kata-kata yang terucap disadap, dan setiap pemikiran dikendalikan. Karya yang merupakan semacam impian futuristis buram ini kemudian luas dibaca sebagai komentar atau kritik social. Hal ini tidak mengherankan, karena saat novel ini ditulis, kehidupan warga Inggris, tempat novel ini ditulis, ketika itu sedang sesak, sumpek, dengan birokrasi pemerintahannya (di bawah Partai Buruh yang berkuasa). Bersamaan dengan itu, totalitarianisme sedang menghantui. Lihat George Orwell, *1984*, (Jakarta: Bentang Pustaka, 2003).

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi pembengkakan birokrasi adalah:

1. Dorongan politik

- a. Untuk negara demokratis tuntutan masyarakat supaya negara memenuhi kebutuhan masyarakat dalam banyak aspek. Padahal negara mengandalkan birokrasi. Dengan demikian perlu birokrasi yang besar.
- b. Untuk negara yang non demokratis pemerintah otoriter punya asumsi bahwa negara bertanggung jawab atas segalanya bagi rakyat. karena itu birokrasinya besar.

2. Dorongan ekonomi

Untuk negara kapitalis menganggap pasar tidak sanggup memenuhi semua *public goods* sehingga negara mengerjakan banyak hal untuk masyarakat.

3. Dorongan sosial

Negara diasumsikan berperan strategis jadi ada nilai-nilai sosial yang mengesahkan bila negara mendominasi urusan masyarakat.

B. Sejarah Birokrasi di Indonesia

Sejarah birokrasi Indonesia bisa ditelusuri ulang sejak berkecambahnya birokrasi jaman kerajaan-kerajaan di Nusantara, kemudian terbentuknya birokrasi kolonial Belanda⁷⁵, lalu muncul suatu birokrasi yang memberi angin kepada golongan Nasionalis dan Islam pada jaman kolonial Jepang. Setelah kemerdekaan, muncul birokrasi yang pro partai-partai dan pada saat berkuasanya Orde Baru tampak birokrasi yang pro-satu partai (Golkar). Setelah Soeharto menyatakan berhenti, tumbuhlah gerakan reformasi yang menghendaki terbentuknya netralitas politik birokrasi. Kemudian Presiden baru, Gus Dur, tampaknya mencoba menerapkan kebijakan birokrasi dengan prinsip-prinsip Osborn dan Gabler tentang *Reinventing Government*.⁷⁶

⁷⁵ Birokrasi pada awalnya dikembangkan oleh pemerintah kolonial Belanda dengan maksud untuk mengefektifkan jalannya pemerintahan kolonial di Indonesia. Pada saat itu pengangkatan pegawai birokrasi ialah untuk mengisi beberapa jabatan birokrasi pada tingkat menengah ke bawah, yang banyak direkrut dari kalangan pribumi. Kaum pribumi yang dijadikan birokrat merupakan kelompok dalam masyarakat yang tergolong pada strata sosial atas, biasanya dari kalangan keturunan bangsawan keraton (priyayi, ningrat).

⁷⁶ Lihat David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government*, 1992, hlm. ix. Beberapa sarannya adalah membangun: a. *Catalytic government, Steering rather than rowing* yang maksudnya pemerintah disarankan melepaskan pekerjaan pelaksanaan yang sekiranya dapat dilakukan masyarakat sendiri. b. *Community-Owned Government, Empowering rather than serving*, yang maksudnya pemerintah adalah kepunyaan masyarakat: Berilah pemberdayaan kepada masyarakat ketimbang pemerintah yang melayani. c. *Competitive Government: Injecting competition into service delivery* maksudnya pemerintah perlu menjadikan birokrasinya antar bagian bersaing dalam membrikan ketepatan, mutu dan kenyamanan pelayanan, dan beberapa prinsip-prinsip yang lain.

1. Birokrasi Era Orde Lama

Setelah kemerdekaan, lahir pula istilah *pamong praja*⁷⁷, untuk menyebut jajaran birokrasi pemerintahan atau pegawai negeri. Dalam konteks ini relevan untuk menggambarkan sebagaimana halnya ada hubungan antara *abdi dalem* dan *priyayi* yang berlapis-lapis, pegawai negeripun terdiri dari berbagai pangkat, golongan dan eselon.⁷⁸

Dalam semboyannya, pegawai negeri adalah abdi negara, sebuah ungkapan yang masih mengandung pengertian berorientasi ke atas. Hal ini mirip dengan karakteristik birokrasi kerajaan atau *ambtenaar* yang berorientasi ke atas yaitu kekuasaan daripada orientasi ke bawah yaitu pelayanan kepada publik. *Pamong Praja* atau *ambtenaar* ini tampaknya cenderung lebih menekankan fungsinya sebagai pengatur, pengendali atau berorientasi pada pengawasan daripada

⁷⁷ Setelah kemerdekaan, hierarki tersebut diatas masih tetap diwarisi dalam Pemerintahan kita. Istilah Pangreh Praja diganti "Pamong Praja". Pamong berarti pengasuh, ngemong. Seorang Pamong Praja bertanggung jawab atas semua yang terjadi diwilayah kekuasaannya. Istilahnya satu lembar daun yang gugurpun haruslah diketahui oleh seorang Pamong.

⁷⁸ Pangkat, golongan, dan eselon Pegawai Negeri Sipil diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 Tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural sebagaimana telah diubah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000.

berorientasi pada pelayanan.⁷⁹

Pada masa akhir pemerintahan Soekarno tampaknya orientasi birokrasi belum berubah karena terjadi 'politisasi birokrasi' yang berwujud pengkavlingan departemen-departemen oleh partai-partai, seperti Depdagri dikavling oleh PNI, Depag dikavling oleh Partai NU dan seterusnya. Politisasi partai terhadap birokrasi begitu dalam sehingga rekrutmen dan promosi jabatan di departemen-departemen pada semua tingkatan ditentukan terutama oleh loyalitas kepartaian seorang pegawai. Profesionalisme dan kinerja birokrasi saat itu tampak tidak dapat berjalan baik karena keseluruhan organnya sendiri sudah menjadi lembaga politik.⁸⁰ Sangat sulit untuk menjadi objektif bila lembaga yang fungsinya menjadi pengawas tetapi sekaligus bertindak sebagai pelaksana.

2. Birokrasi Era Orde Baru

Pada zaman pemerintahan Soeharto berkembang istilah jajaran birokrasi sebagai abdi negara. Abdi negara ini kemudian terhimpun

⁷⁹ Lihat Priyo Budi Santoso, *Birokrasi Pemerintahan Orde Baru*, (Jakarta:PT Grafindo Persada, 1995), hlm. 140.

⁸⁰ *Ibid.*

dalam suatu wadah yang diberi nama KORPRI (Korps Pegawai Republik Indonesia).⁸¹ Selain itu di lingkungan militer berlangsung juga program Kekaryaannya ABRI. Dalam kekaryaannya ini, personil ABRI masuk atau 'dimasukkan', ditunjuk dan diangkat menjadi pejabat yang memimpin posisi kunci di jajaran pemerintahan sipil.

Selain itu, pada masa Soeharto terlihat gejala Parkinsonisasi⁸² pada birokrasi yaitu proses menjadikan fungsi birokrasi untuk menampung kader-kader politik penguasa atau rezim. Gejala Parkinsonisasi ditandai dengan jumlah jabatan atau posisi dalam departemen dan non departemen yang semakin diperbesar untuk menampung atau memberi kompensasi jabatan pada para pendukung politik yang berjasa memenangkan pemilu dan mendukung pemilihan Presiden yang berkuasa, tanpa batasan periode waktu. Dalam dua puluh tahun (1960-1980) jumlah anggota birokrasi di Indonesia bertambah lebih dari 6 kali lipat dari 393.000 orang berkembang menjadi 2.047.000 orang. Dan dari data yang dikumpulkan oleh BAKN per 31 Maret 1997 diketahui ada 4.094.346

⁸¹ Korpri yang didirikan pada tanggal 29 Nopember 1971 berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 82 Tahun 1971 Tentang Korps Pegawai Republik Indonesia, yang merupakan wadah untuk menghimpun seluruh Pegawai Republik Indonesia. Selama Orde Baru, Korpri dijadikan alat kekuasaan untuk melindungi pemerintah yang berkuasa waktu itu. Namun sejak era reformasi, Korpri berubah menjadi organisasi yang netral, tidak berpihak terhadap partai politik tertentu.

⁸² Cyrill Northcote Parkinson, *Parkinson's Law* (London : The Economist, 1955), hlm. 3.

orang birokrasi. Jadi sekitar antara 1980-1997 (hampir dua puluh tahunan) terjadi kenaikan hampir dua kali lipat (100%) jumlah birokrasi di Indonesia.

Pada masa ini terjadi juga gejala Orwellisasi, di mana birokrasi mengawasi masyarakat secara birokratis dan berjenjang dengan pengendalian yang ketat. Di sisi lain, menurut Arief Budiman, sebagian aktor negara atau aparat birokrasi, berfungsi dan berperan menjadi 'birokrat rente'⁸³, yang kegiatannya menjual jasa perizinan, memungut berbagai macam pungutan dari masyarakat dan dunia usaha untuk kepentingan kelompoknya atas nama kepentingan negara.

Kekuasaan birokrasi menimbulkan pertanyaan yang menyebabkan para ilmuwan mulai berpikir. Adil dan perlakuan yang sama bagi seluruh penduduk ternyata membutuhkan seperangkat hukum yang kompleks dan peraturan-peraturan administratif, untuk dapat

⁸³ Fenomena ekonomi-rente di Indonesia pernah diungkap Prof. Yoshihara Kunio dalam bukunya yang cukup terkenal "*The Rise of Ersatz Capitalism in Southeast Asia*", yang juga diperkuat oleh Prof. Dr. Ruth McVey, seorang Indonesianis. Menurut Kunio, praktek kapitalisme semu (*ersatz capitalism*) di Asia Tenggara terutama Indonesia menimbulkan tumbuhnya pemburu rente di kalangan birokrat pemerintah sehingga pelaku usaha yang sesungguhnya tidak bisa berkembang. Akhirnya kemudian kemunculan kapitalis asia tenggara itu dikarenakan adanya orang-orang yang punya kedekatan dengan penguasa (*personal contact*) serta cenderung membangun industri berdasarkan kedekatan keluarga, ketimbang membangun industri berdasarkan pada profesionalisme industrialis. Lihat Yoshihara Kunio, *Industrialization Without Development, The Rise of Ersatz Capitalism in South-East Asia*, (Oxford University Press, 1988).

berfungsi, setidaknya-tidaknya masyarakat harus memberikan pengertiannya karena pada kenyataannya jumlah polisi tidak cukup banyak di dalam melakukan kontrol atas penerapan hukum, dengan demikian keadaan menjadi sulit bila masyarakat cenderung tidak mematuhi hukum.

Dalam jangka pendek, tentu saja birokrasi dapat memerintah masyarakat tanpa menimbulkan perlawanan mereka namun sebagaimana kita juga pernah belajar dari masa lampau, kerelaan yang pertama-tama bersifat pasif pada akhirnya membangkitkan rasa ketidakberdayaan. Hal ini kemudian dicetuskan dalam bentuk protes yang mengacaukan suasana. Apabila kita menunggu sampai suasana itu benar-benar terjadi, inilah yang disebut antitesis demokrasi.

Sedikit kepatuhan sudah merupakan suatu kondisi bagi demokrasi. Bila pemerintah harus memaksa kepatuhan yang sepenuhnya, hal ini berarti mengurangi demokrasi. Kepatuhan tanpa syarat pada hakikatnya menghindari kritik dan ketidaksepakatan yang menjadi inti demokrasi⁸⁴.

Bila kita lihat contoh di Indonesia, bahwa masyarakat wajib pajaknya sudah lelah dengan seabrek peraturan yang harus dipatuhi. sehingga ada kesan terpaksa untuk memenuhi kewajiban

⁸⁴ Peter M Blau, Meyer ,Marshall W., *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, (Jakarta: ill-Press,1987), hlm. 202-203.

perpajakan, dan sulit menciptakan masyarakat yang sadar pajak dalam sistem yang diterapkan untuk meningkatkan penerimaan negara. Pada dasarnya masyarakat lebih menginginkan terciptanya kesadaran daripada kepatuhan. Ibarat seorang pencuri bertobat untuk tidak akan mengulangi perbuatannya karena dia takut kepada Allah (sadar bahwa mencuri itu perbuatan dosa), daripada takut karena adanya ganjaran hukuman yang menantinya, sehingga sulit untuk mencapai tahap masyarakat yang "*marginal deterrence*". kalau mentalnya masih mental pencuri.

Nilai-nilai demokratis tidak saja berarti tujuan-tujuan masyarakat yang ditentukan oleh keputusan mayoritas. tetapi juga bahwa tujuan-tujuan tadi diterapkan melalui metode-metode efektif yang ada, yakni dengan memantapkan organisasi-organisasi sifatnya yang lebih birokratis daripada berupa pengaturan secara demokratis. Keberadaan birokrasi-birokrasi semacam itu tidak merusak nilai-nilai demokrasi.

Jika birokrasi berlebihan maka masyarakat dirugikan karena masyarakat punya otonomi yang terbatas, karena freewill terbatas untuk masyarakat, karena belum tentu yang dilakukan birokrat baik, baik juga untuk masyarakat. Birokrasi sulit untuk direm karena ada dorongan dari dalam (birokrat itu sendiri) ataupun dari luar seperti :

1. dorongan politik, yaitu : tuntutan dari masyarakat sehingga

membuat birokrasi menjadi lebih besar peranannya, adanya tuntutan negara semakin berkembang terus, yang meminta negara untuk menyelesaikannya dan meminta negara melayani hal tersebut sebagai contoh yaitu negara yang demokratis.

2. dorongan ekonomi.

3. dorongan yang bersifat sosial, yaitu pemberian tanggungjawab pada negara untuk melakukan sesuatu pada masyarakat, ada pandangan bahwa negara sebagai penggerak pembangunan nasional dan negara diasumsikan sebagai fungsi yang strategis.

Demokrasi dan birokrasi sesungguhnya sangat diperlukan dalam proses pembangunan suatu negara, akan tetapi semakin kuat birokrasi dalam negara maka akan semakin rendah demokrasi dan sebaliknya semakin lemah birokrasi maka akan semakin tinggi demokrasi.

Gejala tumbuhnya birokrasi yang terlampau kuat diungkapkan oleh Fred W. Riggs ketika ia melakukan penelitian modernisasi di Thailand yang kemudian muncul dengan konsep "*Bureaucratic Polity*" yang menggambarkan betapa birokrasi di Thailand telah memasuki suatu jaringan kehidupan politik dan ekonomi yang sangat kuat yang dilakukan oleh negara terhadap kehidupan masyarakat, dalam konsep yang sama Karl D. Jackson untuk studinya tentang birokrasi di Indonesia, yang menempatkan birokrasi melalui pemasukan nilai budaya masyarakat yang dominan sebagai suatu kekuatan tersendiri

dalam mempengaruhi sistem politik dan perilaku politik elit kekuasaan⁸⁵.

Berdasarkan studi Guelermo O'Donnel bahwa negara telah muncul sebagai kekuatan politik yang tidak hanya relatif mandiri berhadapan dengan faksi-faksi elit pendukungnya serta masyarakat sipil, tetapi ia telah menjadi kekuatan dominan yang mampu mengatasi keduanya. Otoritarian Birokratik memang diciptakan untuk melakukan pengawasan yang kuat terhadap masyarakat sipil, terutama dalam upaya mencegah massa rakyat di bawah keterlibatan politik yang terlampau aktif agar proses akselerasi industrialisasi tidak terganggu⁸⁶.

Studi Fred W. Rigg tentang *Bureaucratic Polity* dan Guelermo O'Donnel tentang *Bureaucratic Authoritarian* nampaknya menggarisbawahi bahwa dalam masyarakat tertentu posisi birokrasi sudah berada di bawah kontrol politik kekuasaan dalam rangka mendapatkan sumber legitimasi politik melalui sarana birokrasi. Jika dalam studi Rigg birokrasi berkolaborasi dengan kekuasaan

⁸⁵ Karl D. Jackson and Pye, Lucian W, *Political Power and Communications in Indonesia*, (California: University of California Press, 1987), hlm. 4.

⁸⁶ Muhammad AS. Hikam, *Negara Otoriter Birokratik dan Redemokratisasi: Sebuah Tinjauan Kritis dan Beberapa Studi Kasus*, dalam *Jurnal Ilmu Politik* No 8, (Jakarta: AIPI-LIPI, 1991), hlm. 68.

pemerintah, maka model O'Donnell birokrasi itu tidak hanya berkolaborasi dengan kekuasaan tetapi juga melibatkan diri hampir di semua bidang kegiatan. Keterlibatan negara tidak hanya dalam bidang politik formal, namun menjalar sampai kepada kegiatan ekonomi sosial budaya termasuk juga ideologi.

3. Birokrasi Era Reformasi

Pada era reformasi, ikhtiar untuk melepaskan birokrasi dari kekuatan dan pengaruh politik gencar dilakukan. Kesadaran pentingnya netralitas birokrasi mencuat terus-menerus. BJ Habibie, Presiden saat itu, mengeluarkan PP Nomor 5 Tahun 1999, yang menekankan kenetralan pegawai negeri sipil (PNS) dari partai politik.⁸⁷ Aturan ini diperkuat dengan pengesahan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999⁸⁸ tentang Pokok-Pokok Kepegawaian untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974⁸⁹. Intinya

⁸⁷ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pegawai Negeri Sipil Yang Menjadi Anggota Partai Politik*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 11.

⁸⁸ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169

⁸⁹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 55

mbolehkan PNS berafiliasi dengan partai, namun bila menjadi anggota partai tertentu, maka ia dilarang aktif dalam jabatannya di partai politik. Ketentuan yang sama juga berlaku bagi unsur militer (TNI) dan kepolisian (Polri).

C. Pengertian dan Hakikat Pegawai Negeri Sipil

1. Pengertian Pegawai Negeri Sipil

Pegawai negeri adalah pekerja di sektor publik yang bekerja untuk pemerintah suatu negara. Pekerja di badan publik non-departemen kadang juga dikategorikan sebagai pegawai negeri. Di Indonesia, Pegawai negeri terdiri atas:

1. Pegawai Negeri Sipil (PNS)
2. Anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI)
3. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri)⁹⁰

⁹⁰ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169, Bab I, pasal 2 ayat (1).

Seperti halnya di Inggris dan Perancis, pegawai negeri di Indonesia adalah sistem karier. Mereka dipilih dalam ujian seleksi tertentu, mendapatkan gaji dan tunjangan khusus, serta memperoleh pensiun.

Terdapat jabatan-jabatan tertentu yang tidak diduduki oleh pegawai negeri, misalnya:

- Presiden, Gubernur, Bupati, dan Walikota - dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu
- Menteri ditunjuk oleh Presiden
- Camat dan Lurah adalah PNS, sedangkan Kepala Desa bukan merupakan PNS karena dipilih langsung oleh warga setempat.
- Ketua RW dan RT

Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yang dimaksud dengan Pegawai Negeri adalah *"...setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang telah ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasar peraturan perundang-undangan yang berlaku..."*

2. Jenis dan Kedudukan PNS

Di dalam Pasal 2 ayat (2) disebutkan pembagian pegawai negeri sipil sebagai berikut " Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a, terdiri dari: a. Pegawai Negeri Sipil Pusat; dan b. Pegawai Negeri Sipil Daerah..."

3. Netralitas PNS

Mengapa seorang Pegawai Negeri Sipil harus bersikap netral? Hal ini diatur dalam Pasal 3 ayat 3 Undang-Undang No.43 Tahun 1999 bahwa: "...Untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik..."

Posisi PNS memang dilematis. Artinya, di satu sisi mereka harus bersikap netral, sementara di sisi lain mereka tetap mempunyai hak pilih. Netralitas PNS penting karena sebagai unsur aparatur Negara, PNS wajib melayani masyarakat secara profesional, bukan diskriminatif.

Kedudukan Pegawai Negeri Sipil sebagai aparatur negara sangat penting karena PNS merupakan unsur aparatur negara yang menjalankan tugas pemerintahan untuk mencapai tujuan nasional. Adapun tugas PNS sebagai Aparatur Negara yaitu :

- (1) memiliki wewenang dan tanggung jawab berdasarkan undang-undang
- (2) berbeda dengan tenaga honorer atau magang yang hanya terbatas pada penugasan oleh atasan.

PNS sebagai aparatur pemerintahan, abdi negara dan abdi masyarakat memang harus memahami dengan baik proses dan tahapan pelaksanaan Pilkada agar mampu mendukung kelancaran proses pelaksanaan Pilkada sesuai dengan kapasitas pelaksanaan tugasnya masing-masing.

Jika diketahui ada seorang PNS atau CPNS yang melanggar ketentuan tersebut, maka sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 akan dikenakan sanksi yang cukup berat, yakni dipecat dengan tidak hormat dari PNS atau CPNS.⁹¹

Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian serta Surat Edaran Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor SE/04/M.PAN/03/2004, PNS akan dikenai sanksi jika kedapatan tidak netral dalam pemilu. Sanksinya, bisa sampai diberhentikan dari jabatannya.

⁹¹ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 Tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil*, Bab III, pasal 6, ayat (4).

D. Profesionalisme PNS Dalam Birokrasi

1. Kriteria Profesionalisme

Pengembangan sumber daya manusia birokrat harus dilakukan sejak awal yaitu melalui penentuan formasi yang didahului dengan analisis jabatan dan analisis kebutuhan pegawai⁹², sedangkan pengadaannya harus dilaksanakan secara transparan sehingga dapat merekrut sebanyak-banyaknya calon PNS yang potensial dan berkualitas melalui suatu sistem seleksi yang ketat dan objektif.

Upaya tersebut dikaitkan dengan kebutuhan akan perkembangan pelaksanaan tugas dan lingkungan strategis, sedangkan pendidikan dan pelatihan non-penjurusan untuk meningkatkan profesi dikembangkan sesuai dengan kemajuan teknologi yang cocok dengan lingkungannya.

⁹² Lihat pasal 4 dalam Peraturan Pemerintah Nomor 97 Tahun 2000 Tentang Formasi Pegawai Negeri Sipil :

- (1) Formasi masing-masing satuan organisasi negara disusun berdasarkan analisis kebutuhan dan penyediaan pegawai sesuai dengan jabatan yang tersedia, dengan memperhatikan norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan oleh Pemerintah.
- (2) Analisis kebutuhan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan berdasarkan :
 - a. jenis pekerjaan;
 - b. sifat pekerjaan;
 - c. analisis beban kerja dan perkiraan kapasitas seorang Pegawai Negeri Sipil dalam jangka waktu tertentu;
 - d. prinsip pelaksanaan pekerjaan; dan
 - e. peralatan yang tersedia.

Dalam kaitan tersebut, sesuai amanat dalam Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian secara tegas menyebutkan bahwa :

- (1) Manajemen Pegawai Negeri Sipil diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasilguna
- (2) Untuk mewujudkan penyelenggaraan tugas pemerintah dan pembangunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diperlukan Pegawai Negeri Sipil yang profesional, bertanggung jawab, jujur, dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja.

Lebih lanjut dalam Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang tersebut dinyatakan bahwa : "Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam suatu jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip *profesionalisme* sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat obyektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras, atau golongan".

Berkaitan dengan hal tersebut, maka perlu dipahami terlebih dahulu tentang *arti profesionalisme*⁹³. Profesionalisme diartikan sebagai berikut *pertama*, seorang pekerja yang terampil atau cakap dalam bekerja; *kedua*, seseorang yang dituntut menguasai visi yang mendasari keterampilannya yang menyangkut wawasan filosofis, pertimbangan nasional, dan memiliki sikap yang positif dalam melaksanakan serta mengembangkan mutu karyanya; *ketiga*, mempunyai ciri: (a) memerlukan persiapan atau pendidikan khusus; (b) memenuhi persyaratan yang telah dibebankan oleh pihak yang berwenang; (c) mendapat pengakuan masyarakat atau negara; (d) berkecakapan kerja (berkeahlian) sesuai dengan tugas khusus serta tuntutan dari jenis jabatannya; (e) menurut pendidikan yang terprogram secara relevan, sehingga terselenggara secara efektif dan efisien dan tolok ukur yang berstandar; (f) berwawasan sosial, bersikap positif terhadap jabatannya dan perannya serta bermotivasi untuk bekerja dengan sebaik-baiknya;

⁹³ Seorang profesional adalah orang yang menyadari betul arah kemana ia menjurus, mengapa ia menempuh jalan itu, dan bagaimana caranya ia harus menuju sasarannya. Ia menyenangi pekerjaannya karena ia bisa mengerjakannya dengan baik. Ia mengerjakannya dengan baik oleh karena ia menyenangi pekerjaan itu. Seorang profesional adalah seorang yang senantiasa siap siaga dengan gagasan bila diperlukan, ditambah dengan selusin gagasan lainnya sekalipun tidak ada orang yang meminta daripadanya. Ia adalah seorang yang mau bekerja keras untuk mencapai tujuannya, dan tetap juga tidak kehilangan semangat kerja keras itu dalam tugasnya. Lihat "Apakah Arti Profesional Itu?" <http://xcindo.blogspot.com/2008/03/apakah-arti-profesional-itu.html>, diunduh tanggal 6 Juni 2010.

(g) memiliki kode etik yang harus dipenuhi; (h) mencintai profesinya dan memiliki etos kerja yang tinggi serta selalu meningkatkan diri serta karyanya.

Dengan demikian, Profesionalisme Aparatur dalam hal ini adalah Profesionalisme PNS dapat diartikan sebagai aparatur yang memiliki keahlian dan keterampilan atau cakap dalam bekerja karena pendidikan dan latihan, didukung dengan pengalaman, menguasai visi yang mendasari keterampilannya menyangkut wawasan filosofis, pertimbangan nasional dan memiliki sikap yang positif dalam melaksanakan serta mengembangkan mutu karyanya.

Sejalan dengan pendapat di atas, S. Tarmudji⁹⁴ menjelaskan bahwa profesionalisme adalah "*a vocation or occupation requiring advanced training in some liberal art or science and usually involving mental rather than normal work, as teaching, engineering, writing, ect*". Tambahan yang penting dari Tarmudji adalah keterlibatan mental yang lebih besar daripada ketrampilan fisik dan mengerjakan tugas-tugas bukan sekedar melaksanakan kewajiban tetapi juga memakai alasan-alasannya (aspek filosofis) dari suatu tugas yang diembannya. Dengan pemahaman yang mendalam tentang tugas dan kewajibannya disertai dengan keterlibatan mental yang sungguh-sungguh membuat seorang profesional bekerja

⁹⁴ S. Tarmudji, *Profesionalitas Aparatur Negara Dalam Meningkatkan Pelayanan Publik*, (Jakarta : Bina Aksara, 1994), hlm. 20-21.

dengan rasa tanggung jawab.

Dalam kaitan dengan pelayanan publik yang diarahkan pada penyelenggaraan pemerintahan yang baik, sikap profesional sangat dibutuhkan. Karena dengan bekerja atas dasar keahlian, ditunjang dengan landasan filosofis yang dalam, akan menghasilkan tampilan (kinerja) birokrasi yang bermutu. Di dalam proses pelayanan publik tidak sekedar meneruskan tugas-tugas rutin pendahulunya, tetapi akan lebih kreatif, inovatif dan responsif. Tampilan akhir dari seorang birokrat profesional adalah mendatangkan kepuasan bagi masyarakat.

Kinerja birokrasi sangat bergantung pada kualitas sumber daya manusia birokrat. Dengan demikian kualitas seorang birokrat itu sendiri dapat diimplementasikan apabila ia ditempatkan sesuai dengan spesifikasi keahlian dan/atau pengalaman yang dimilikinya, paling tidak dapat menunjukkan bahwa ia menikmati posisi yang ditempatinya. Bercermin dari kondisi yang ada, penempatan aparat birokrat yang "dipaksakan" tidak dalam kapasitas keahliannya, mengakibatkan kurangnya *inovasi*⁹⁵ dalam menekuni tugas-tugas yang ada.

⁹⁵ Inovasi: kemampuan untuk menghasilkan sesuatu yang baru yakni mendayagunakan kemampuan dan keahlian dalam melakukan ataupun mengembangkan karya tertentu. Inovasi ini menuntut kekuatan imajinasi dalam mengantisipasi berbagai situasi, Lihat "Berfikir inovatif dan kreatif" <http://cuenkx.blogspot.com/2007/03/berfikir-inovatif-dan-kreatif.html> , dunduh tanggal 6 Juni 2010.

Salah satu kualitas sumberdaya birokrasi yang dituntut oleh *good governance* adalah kualitas *entrepreneurial* yang dapat menjembatani antara *state* dan *market*, serta antara *state* dan *civil society*⁹⁶. Di dalam konteks ini, kompetensi yang perlu dimiliki oleh seorang birokrat menurut *Moeljarto Tjokrowinoto*⁹⁷ adalah mencakup *pertama*, sensitif dan responsif terhadap peluang dan tantangan baru yang timbul di dalam pasar. *Kedua*, tidak terpaku pada kegiatan-kegiatan rutin yang terkait dengan fungsi instrumentasi birokrasi, akan tetapi harus mampu melakukan terobosan melalui pemikiran yang kreatif dan inovatif. *Ketiga*, mempunyai wawasan futuristik dan sistemik⁹⁸. *Keempat*, mempunyai kemampuan untuk mengantisipasi, memperhitungkan dan meminimalkan resiko. *Kelima*, jeli terhadap potensi sumber-sumber dan peluang baru. *Keenam*, mempunyai kemampuan untuk mengkombinasikan sumber menjadi *resource mix* yang mempunyai produktivitas tinggi.

⁹⁶ Johanes Basuki, *Tantangan Ilmu Administrasi Publik: Paradigma Baru Kepemimpinan Aparatur Negara* <http://www.scribd.com/doc/20485969/artikel-j-basuki>.

⁹⁷ Moeljarto Tjokrowinoto, dkk, *Birokrasi Dalam Polemik*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2004), hlm. 121.

⁹⁸ Kata sistemik berkaitan erat dengan satu kata kunci yaitu sistem. Dalam KBBI sistem diartikan sebagai perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas. Lihat "Memahami Arti Sistemik" <http://www.yusupbakri.co.cc/2009/12/memahami-arti-sistemik.html>, diunduh tanggal 6 Juni 2010.

Ketujuh, mempunyai kemampuan untuk mengoptimalkan sumber yang tersedia, dengan menggeser sumber kegiatan yang berproduktivitas rendah menuju kegiatan yang berproduktivitas tinggi.

Jadi ada sejumlah kemampuan yang dituntut bagi para profesional, baik pada aspek-aspek yang bersifat ketrampilan fisik maupun sikap mental yang positif sesuai dengan harapan masyarakat yang dilayani. Mencermati cakupan kompetensi ini, maka peningkatan kualitas birokrat harus menjadi target, seiring dengan penataan kelembagaan dan SDM birokrat. Model-model pendidikan dan pelatihan, baik struktural dan fungsional perlu dilakukan. Materi dan kurikulum pendidikan dan pelatihan itu pun harus terus disempurnakan dan diperkaya sesuai kebutuhan yang diharapkan.

2. Pembinaan dan Pengembangan Aparat Birokrasi

Profesionalisme tidak akan bertahan dan berkembang apabila tidak dilakukan pembinaan secara terus menerus. Apalagi dalam lingkungan birokrasi yang penilaian dan kontrol terhadap kinerjanya sedemikian longgar. Mekanisme pembinaan birokrasi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan pengembangan organisasi secara keseluruhan.

Usaha-usaha pembinaan yang umum dijumpai dalam organisasi pemerintah antara lain :

a. Pengembangan Karier

Pengembangan karier merupakan salah satu cara bagi pemerintah untuk menghargai prestasi dan pengabdian seorang pegawai negeri. Meskipun hasilnya belum optimal, namun cara ini dinilai tepat untuk menjaga profesionalitas birokrasi, bila dilakukan dengan cara yang adil dan obyektif.

Jenjang karier yang pasti merupakan bentuk penghargaan yang diharapkan banyak pegawai yang berprestasi dan dapat memacu mereka terus menekuni profesinya secara konsisten. Dalam pengembangan karier yang normal, setiap mutasi hendaknya merupakan promosi pada bidang tugas yang sejenis, sehingga profesionalitas tetap terjaga.

b. Penempatan Sesuai Kompetensi

Secara ideal, penempatan pegawai hendaknya disesuaikan dengan kemampuan dan kompetensi pegawai yang bersangkutan, sehingga bisa bekerja secara efektif. Seleksi melalui "Assessment Centre" atau Baperjakat (Badan Pertimbangan Jabatan dan Pangkatan)⁹⁹ dalam lembaga pemerintah dianggap cara yang

⁹⁹ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1994 Tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural*, Bab IV, pasal 9.

tepat. Hal ini disebutkan dalam Bab IV Pasal 9 ayat (1) bahwa Baperjakat membantu pejabat yang berwenang untuk menunjukkan obyektifitas pengangkatan dalam pangkat. Namun dalam prakteknya belum berjalan sebagaimana yang diharapkan, karena adanya pengambilan keputusan akhir terpusat. Dalam struktur birokrasi "Top Manager" adalah penanggungjawab akhir suatu keputusan, sehingga tim yang dibentuk seringkali tidak efektif.

c. Pendidikan dan Pelatihan (Diklat)

Metode ini sangat intensif dilaksanakan oleh lembaga pemerintah yang ada pada setiap Departemen, dengan tujuan untuk meningkatkan ketrampilan dan menambah wawasan keilmuan. Di Departemen Dalam Negeri, ada pendidikan kedinasan untuk membangun profesionalitas atas dasar keilmuan, dan ada diklat-diklat khusus yang dilakukan untuk jangka pendek, disebut dengan Diklat Teknis Fungsional. Sedangkan untuk menyiapkan kader-kader pada Jabatan Struktural (bagi yang akan promosi), diadakan Diklat Struktural, atau Diklat Kepemimpinan.

Meskipun penyelenggaraan diklat ini cukup intensif, namun sistem rekrutmen dengan basis kompetensi melalui *need assessment* nampaknya belum berjalan, sehingga pengiriman personel dapat menyimpang dari tugas-tugas yang diembannya. Demikian juga tentang efektivitas sistem penyelenggaraannya belum dievaluasi,

apakah penempatan dan promosi kariernya sesuai dengan hasil pendidikan dan pelatihan yang dijalaninya.

Diklat ini semakin penting artinya seiring dengan perkembangan teknologi yang terus merambah pada dunia birokrasi. Sarana kerja yang kemudian bertumpu pada teknologi informasi, akan mempermudah dan mempercepat pekerjaan. Bila hal ini terjadi, ke depan akan terjadi "seleksi alam" dalam dunia birokrasi. Aparat yang memiliki kualitas dan kinerja yang minimal pada akhirnya harus ditinggalkan. Kecuali dunia birokrasi masih diorientasikan untuk menampung tenaga kerja yang menganggur.

Pesatnya kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang terus berkembang memerlukan sumber daya manusia profesional yang siap terus menerus mengubah diri agar tetap eksis mengikuti perkembangan yang terjadi. Sumber daya manusia profesional hendaknya berusaha menyeimbangkan diri pada berbagai tuntutan yang disebabkan oleh persaingan dan berusaha menjadi yang terbaik.

Pembinaan dan pengembangan sumber daya manusia birokrasi menjadi suatu keharusan dalam menghadapi tantangan tersebut. Hal ini dapat dilakukan melalui program pendidikan dan pelatihan kepada sumber daya aparatur dengan kurikulum yang memuat materi yang mengarah pada peningkatan profesi dan sesuai dengan

kemajuan teknologi yang cocok dengan lingkungannya.

Pembinaan terhadap sumber daya aparatur secara jelas diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.¹⁰⁰

Dalam Pasal 9 ayat (2) menyebutkan bahwa "*Pendidikan dan pelatihan, diperuntukkan bagi kepala daerah atau wakil kepala daerah, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, perangkat daerah, pegawai negeri sipil daerah, kepala desa, perangkat desa, dan anggota badan permusyawaratan desa*".

Selanjutnya Pasal 10 ayat (2) menyebutkan bahwa "*Pendidikan dan pelatihan dapat dilaksanakan oleh Menteri Negara/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen sesuai dengan fungsi dan kewenangannya dan dikoordinasikan dengan Menteri*".

Dari ketentuan tersebut, Departemen/ Kementerian/LPND dapat menetapkan standarisasi program pendidikan dan pelatihan sesuai dengan fungsi dan kewenangannya.

¹⁰⁰ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165.