

## REFORMASI PELAYANAN BIROKRASI

**Robi Cahyadi Kurniawan**

Staf Pengajar Jurusan Ilmu Pemerintahan  
FISIP Universitas Lampung

### ABSTRACT

*Service delivered by bureaucracy in Indonesia is still questionable up to the present. Performance of bureaucracy is influenced by the nature and pathology that has existed since the New Order regime. Excellent service still face much constraint as the result of performance of the bureaucracy that still shows bad character like the New Order. Lack of improvisation, lack of initiative and cultural factors are already famous become constraints of service in general. In the future, bureaucracy is expected to be speed organization, paperless, and has excellent service.*

*Keywords: service, bureaucracy, constraint, reforms*

### PENDAHULUAN

Birokrasi pemerintah, dalam teori Liberal menjalankan kebijakan-kebijakan pemerintah yang mempunyai akses langsung dengan rakyat melalui mandat pemilu. Jadi birokrasi pemerintah tidak hanya diisi oleh para birokrat saja, melainkan ada bagian tertentu yang diisi oleh pejabat politik. Hubungan antara pejabat politik dan birokrasi merupakan suatu hubungan yang konstan (ajeg) antara fungsi kontrol dan dominasi. Persoalan yang muncul kemudian siapa yang mengontrol, memimpin dan menguasai siapa. Persoalan klasik ini, disikapi dengan dua alternatif solusi, yaitu birokrasi sebagai subordinasi dari politik (*executive ascendancy*) atau birokrasi sejajar dengan politik (*bureaucratic sublation* atau *attempt at co-equality with the executive*).

Seiring dengan perubahan zaman, diperlakukan cara kerja dengan menggunakan teknologi informasi. Cara kerja seperti ini, menurut Ashkenas (1995), membuat birokrasi tampil menjadi organisasi tanpa batas. Birokrasi semacam ini menurut Lucas JR (1996) akan memiliki karakter sebagai *paperless organization*. Jika birokrasi yang tanpa batas dan tanpa kerta ini diberlakukan maka tatanan organisasi yang *vertically operated*, akan berubah menjadi lebih pendek, ramping dan *permeated* (merembes).

Kondisi birokrasi dimana pun sedikit banyak cenderung dipengaruhi oleh intervensi partai politik. Oleh karena itu, Dunleavy dan O'Leary (1987) mengajukan beberapa model untuk mengatur birokrasi pemerintah: (1) Model perwakilan konstitusional (*constitutional-representative government*) yang ditandai adanya lembaga yang dipilih melalui pemilu, serta meletakkan pegawai pemerintah sebagai mesin birokrasi yang harus netral dari keterpengaruhan pejabat-pejabat pemerintah (*political appointees*) yang dipilih dan didukung oleh parlemen; (2) Model perhitungan pluralis (*pluralist-account*) yang tidak berbeda dari model pluralist-democracy (Douglas Yates), dan berintikan sama dengan model perwakilan konstitusional. Menurut Dowding (1991), perbedaannya model pluralist memandang organisasi birokrasi pemerintah sebagai kelompok kepentingan seperti kelompok kepentingan lain yang ada dalam masyarakat. (3) Model otonomi yang demokratis (*the autonomy of the democracy model*) yang melihat proses pembuatan kebijakan publik terbagi dalam jejaring (*policy network*), tetapi pejabat birokrasi pemerintah tidak bisa memainkan kekuasaan dan kepentingannya jika tidak mempunyai preferensi dari kebijakan tersebut. (4) Model kanan baru (*new right*) yang memandang birokrasi bisa dibuat lebih

efisien dan bagaimana seharusnya birokrasi bekerja dengan lebih baik. Model ini melihat ada suatu dinamika dalam birokrasi (*internal dynamic*) yang cenderung berbuat tidak efisien dan berkembang seenaknya dalam mesin pemerintahan. Model kanan baru melihat partai politik (model konstitusional) dan kelompok kepentingan (model pluralis) menyebabkan in-efisiensi dalam pemerintahan disebabkan fragmentasi kepentingan politik tertentu.

### KEGAGALAN BIROKRASI

Birokrasi di Indonesia hingga kini masih menghadapi berbagai masalah pelayanan publik, seperti: (a) Krisis kepercayaan terhadap birokrasi publik, karena birokrasi menjadi instrumen penguasa, kepentingan penguasa cenderung sentral dan mengusur kepentingan publik tercermin dalam kebijakan publik; (b) Sedikitnya kesempatan dan ruang yang dimiliki masyarakat dalam proses kebijakan publik; (c) Pengabaian aspirasi dan kepentingan masyarakat, dalam penyelenggaraan pelayanan publik; (d) Meluasnya praktek KKN, sebagai sumber dari *bureaucratic -cost*; (e) Rendahnya kemampuan birokrasi merespon krisis, tidak adanya inisiatif dan kreativitas dalam mengendalikan krisis; (f) Orientasi kepada kekuasaan, distorsi pelayanan public, memperburuk krisis ekonomi dan politik.

Sisi lain dari kegagalan birokrasi tercermin dari tidak terdeteksinya kinerja birokrasi. Hal ini disebabkan: (a) kinerja belum dianggap sesuatu yang penting oleh pemerintah; (b) tidak tersedianya informasi mengenai indikator kinerja birokrasi publik, Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3) jauh relevansinya dengan indikator kinerja sebenarnya; (c) Kompleksitas indikator kinerja yang digunakan mengukur kinerja birokrasi sebagai akibat banyaknya stakeholder birokrasi; masyarakat, anggota DPR, partai politik, kelompok kepentingan, yang memiliki kepentingan yang berbeda; (d) Efisiensi dan efektivitas, kepuasan pengguna jasa, akuntabilitas dan responsivitas tidak

terlaksana; (e) tujuan dan misi birokrasi publik seringkali kabur dan bersifat multidimensional.

Penjelasan mengapa pemerintah dan birokrasinya gagal mengembangkan kinerja pelayanan yang baik dapat ditelusuri dengan menggunakan konseptualisasi Osborne & Plastrik (1997) mengenai lima DNA (kode genetic) dalam tubuh birokrasi/pemerintahan yang mempengaruhi kapasitas dan perilakunya, yaitu: misi, akuntabilitas, konsekuensi, kekuasaan, dan budaya. Birokrasi di Indonesia tidak memiliki misi yang jelas mengakibatkan : **Pertama**; fungsi dan aktivitas birokrasi semakin luas dan semakin jauh dari tujuan pembentukan birokrasi tersebut, disebabkan tidak adanya keinginan birokrasi untuk membantu masyarakat, tetapi didorong oleh keinginan birokrasi untuk memperluas akses kekuasaan dan anggaran. **Kedua** ; Menciptakan fragmentasi birokrasi yang tinggi, mengakibatkan membengkaknya birokrasi publik, duplikasi dan konflik kegiatan dan kebijakan antar lembaga birokrasi yang mengakibatkan inefisiensi dan kebingungan masyarakat. **Ketiga** ; Orientasi birokrasi terhadap peraturan dan prosedur amat tinggi sehingga menjadikannya sebagai barometer pelayanan, sehingga menyebabkan **Keempat** ; mengabaikan perubahan yang terjadi dalam lingkungan dan alternatif cara pelayanan, mempermudah pengguna layanan untuk mengakses pelayanan secara murah dan cepat. **Kelima**; Tidak adanya keberanian untuk mengambil inisiatif dan pengembangan kreatifitas dalam merespon perubahan, sehingga rutinitas dianggap sesuatu yang dianggap wajar dan benar.

Kegagalan birokrasi Indonesia dalam mengembangkan pelayanan publik juga disebabkan beberapa faktor lainnya. Dari sisi akuntabilitas, birokrasi Indonesia ditandai tidak adanya proses pertanggungjawaban yang berasal dari dalam (inisiatif birokrasi itu sendiri). Dari sisi konsekuensi, birokrasi ditandai dengan adanya sistem *reward and punishment* tidak berjalan. Dari sisi kekuasaan, sistem kekuasaan yang ada

cenderung sentralistik dan paternalistik, terkonsentrasi pada pejabat atasan (puncak), pelayanan penyelenggaraan pemerintahan terkonsentrasi pada bawahan. Masyarakat dianggap sebagai klient yang nasibnya ditentukan oleh birokrasi bukan sebagai pelanggan yang dibutuhkan oleh birokrasi. Sementara itu dari sisi budaya, birokrasi di Indonesia tidak memiliki tradisi untuk menempatkan kepentingan masyarakat sebagai sentral dalam kehidupannya. Praktik-praktik, simbol dan nilai-nilai feodal yang sudah berpuluh tahun tertanam menjadikannya sebagai suatu kebiasaan dan memiliki kekuatan normatif. Tradisi kompetitif sebagai pendorong efisiensi juga kurang berkembang.

### PENGARUH FAKTOR BUDAYA

Pelayanan yang diberikan oleh birokrasi kepada pengguna jasa (masyarakat pada umumnya) tidak maksimum disebabkan oleh berbagai hal, antara lain adalah rendahnya improvisasi, inisiatif dan juga keinginan menyelesaikan masalah sesegera mungkin. Salah satu faktor penyebabnya yaitu budaya paternalistik dan feodalisme. Budaya paternalistik dan feodalisme telah lama tertanam sejak masa kerajaan sehingga mempengaruhi birokrasi Indonesia maka kini. Ciri-ciri birokrasi kerajaan menurut Suwarno (1994) meliputi: (1) Penguasa menganggap dan menggunakan administrasi publik sebagai urusan pribadi; (2) Administrasi adalah perluasan rumah tangga istananya; (3) Tugas pelayanan ditujukan kepada pribadi sang raja; (4) 'Gaji' dari raja kepada pegawai kerajaan pada hakikatnya adalah anugerah yang juga dapat ditarik sewaktu-waktu sekehendak raja; (5) Para pejabat kerajaan dapat bertindak sekehendak hatinya terhadap rakyat, seperti halnya yang dilakukan oleh raja.

Dalam pemerintahan pusat (*keraton*), urusan dalam pemerintahan diserahkan pada empat pejabat setingkat menteri (*wedana lebet*) yang dikoordinasikan oleh pejabat setingkat menteri koordinator (*pepatih lebet*).

Pejabat-pejabat kerajaan tersebut masing-masing membawahi pegawai (*abdi dalem*) yang cukup banyak. Terhadap daerah di luar keraton, seperti daerah pantai (*pesisiran*), raja menunjuk bupati yang setia kepada raja untuk menjadi penguasa daerah. Bupati tersebut berasal dari bupati lama yang ditaklukkan raja, pemuka masyarakat setempat, atau saudara raja sendiri.

Pengawasan terhadap bupati dilakukan oleh pejabat tinggi pengawas (*wedana*) yang ditunjuk raja. Tindakan pengawasan itu disebabkan posisi bupati memiliki bawahan, yang pola hubungannya sama seperti hubungan raja dan bawahannya (*abdi dalem*). Kedudukan bupati sebenarnya sangat otonom, sehingga tidak terlalu sulit untuk merencanakan suatu pemberontakan, terlebih jika raja berkuasa dipandang lemah. Untuk itu, Raja Mataram berupaya untuk mencegah bupati melepaskan diri dari kekuasaan raja dengan menggunakan tiga strategi politik: (1) Menggunakan kekerasan dengan menjatuhkan hukuman mati kepada lawan-lawan politik raja, termasuk pada seluruh keluarganya; (2) Mengharuskan orang terkemuka yang berpengaruh di daerahnya untuk tinggal di keraton dalam jangka waktu tertentu dan daerahnya diserahkan pada wakil raja di daerah; (3) Menjalin persekutuan dengan perkawinan, baik antara raja dengan putri kepala daerah maupun puteri raja yang diberikan sebagai hadiah kepada tokoh-tokoh daerah.

Birokrasi Indonesia di tingkat bawah pada masa kekuasaan Orde Baru, juga dikondisikan serupa dengan masa kerajaan dahulu. Masa reformasi yang diharapkan ada perubahan ternyata tidak berhasil mengubah hal itu. Sikap feodalistik yang diturunkan dari birokrasi kerajaan nyatanya sulit dihapuskan dalam pemerintahan kolonial belanda, masa orde lama, terlebih orde baru. Bahkan di masa reformasi saat ini, masih sering ditemukan aparat birokrasi yang sulit bersikap kritis terhadap pimpinannya, cenderung memiliki orientasi nilai pada kepentingan pimpinan bukan kepada publik. Perilaku feodalistik ini memberikan kontribusi besar terhadap

munculnya patologi birokrasi, terutama korupsi.

Faktor budaya birokrasi digambarkan sebagai sebuah sistem atau seperangkat nilai yang memiliki simbol, orientasi nilai, keyakinan, pengetahuan dan pengalaman kehidupan yang terinternalisasi kedalam pikiran. Seperangkat nilai tersebut diaktualisasikan dalam sikap, tingkah laku dan perbuatan yang dilakukan. Budaya dipengaruhi oleh lingkungan sosial yang memiliki sistem norma, sistem nilai, sistem kepercayaan, adat kebiasaan, pandangan hidup yang difahami sebagai sesuatu yang baik dan benar. Patologi birokrasi muncul karena norma dan nilai yang menjadi acuan bertindak birokrasi lebih berorientasi keatas, yakni kepentingan politik kekuasaan, bukan kepada publik.

Budaya paternalisme yang masih kuat mengakar di tubuh birokrasi menempatkan pimpinan sebagai pihak yang paling dominan. Dalam budaya seperti ini, corak hubungan antara aparat dengan masyarakat maupun antara pimpinan dan bawahan bersifat hirarkis seperti ayah dengan anak. Corak hubungan paternalistik pada dasarnya lebih bersifat informal, sangat pribadi, serta diwarnai kebiasaan-kebiasaan tidak resmi yang berkembang dalam struktur birokrasi (*Blau & Scoot: 1987*). Corak hubungan ini dipengaruhi oleh feodalisme, sedangkan feodalisme itu sendiri biasanya dibangun berdasarkan hubungan yang asimetris karena adanya perbedaan dalam hal usia, jabatan, peran, kedudukan, maupun status seseorang (*Hardjowirogo, 1989*).

Dalam budaya paternalisme terdapat nilai tentang pentingnya peranan atasan dalam memberikan perlindungan terhadap bawahan (*Eisanstadt, 1973*). Perlindungan yang diberikan oleh pimpinan berwujud status dan pangkat yang melekat di dalamnya hak istimewa sehingga menentukan status sosial bawahan di mata masyarakat (*Mulder, 1985*). Pengaruh paternalisme membawa konsekuensi pada pola pendelegasian wewenang yang terjadi dalam birokrasi. Masih berdasarkan pada kedekatan hubungan antara pimpinan dan bawahan,

dibangun berdasar perasaan suka dan tidak suka,

Faktor kultural, menurut Mas'ood (1994), juga memperkuat kondisi tersebut. Hal itu cenderung mendorong timbulnya korupsi, seperti ditandai adanya tradisi pemberian hadiah kepada pejabat. Tindakan itu menurut masyarakat Eropa dan Amerika dianggap korupsi, namun tidak oleh masyarakat Asia, termasuk Indonesia. Bahkan dalam kultur Jawa, tindakan itu dipandang sebagai suatu bentuk pemenuhan kewajiban oleh bawahan (kawula) kepada rajanya (gusti). Akar kultural masyarakat Indonesia yang nepotis dan memberi dorongan bagi tindak korupsi, umumnya mementingkan ikatan keluarga dan kesetiaan parokhial. Mas'ood (1994) lebih lanjut menyatakan bahwa ketimpangan antara birokrasi dan rakyat dalam hal status, pendidikan dan kepemilikan informasi menimbulkan dua konsekuensi: (a) pejabat dapat membuat keputusan sewenang-wenang tanpa dapat dihukum serta dapat meminta uang suap dari masyarakat; (b) warga yang dalam posisi lemah secara politik sering menawarkan uang suap kepada pejabat, guna mempengaruhi perilakunya serta memudahkan pelayanan birokrasi.

#### **MENINGKATKAN KINERJA BIROKRASI**

Kondisi tersebut menuntut perlunya segera dilakukan upaya peningkatan kinerja birokrasi. Menurut penulis, upaya ini diawali dengan memperjelas indikator pengukur kinerja. Menurut Dwiyanto (1995), indikator yang digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik meliputi: (a) Efisiensi yaitu keberhasilan mendapatkan laba, memanfaatkan faktor produksi, rasionalitas ekonomis, dan lebih objektif lagi meliputi; likuiditas, solvabilitas, dan rentabilitas; (b) Efektivitas yaitu tercapainya tujuan pendirian organisasi pelayanan publik dimana hal ini erat kaitannya dengan rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan organisasi, dan fungsi agen pembangunan; (c) Keadilan yaitu mempertanyakan distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi dimana hal ini erat kaitannya dengan konsep

ketercukupan dan kepastasan; (d) Daya tangkap yaitu bagian dari daya tangkap negara/pemerintah terhadap kebutuhan vital masyarakat.

Pendapat lain dikemukakan oleh Salim dan Woodward (1992) dengan melihat kinerja berdasarkan: (a) pertimbangan-pertimbangan ekonomi; diartikan sebagai strategi untuk menggunakan sumberdaya yang seminimal mungkin dalam proses penyelenggaraan kegiatan pelayanan publik; (b) Efisiensi yaitu menunjuk pada kondisi tercapainya keseimbangan antar input dan output pelayanan; (c) Efektivitas yaitu melihat tercapainya pemenuhan tujuan dan target pelayanan yang telah ditetapkan; serta (d) Persamaan pelayanan yaitu keadilan dalam bentuk pelayanan publik.

Selain, pendapat yang telah dikemukakan di atas, penulis berpendapat bahwa kinerja birokrasi juga perlu dilihat dari indikator akuntabilitas dan responsivitas. Birokrasi perlu merespon faktor akuntabilitas birokrasi, yaitu suatu ukuran yang menunjukkan tingkat kesesuaian penyelenggara pelayanan dengan ukuran nilai/norma eksternal di masyarakat/para stakeholders. Akuntabilitas dapat diukur dengan indikator yang meliputi: (a) acuan pelayanan yang digunakan birokrasi dalam proses penyelenggaraan pelayanan public; (b) tindakan yang dilakukan aparat birokrasi dalam pemberian pelayanan; (c) prioritas kepentingan pengguna jasa pelayanan oleh aparat birokrasi.

Di samping itu, birokrasi juga perlu memperhatikan responsivitas yaitu Kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan program-program

pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas mengukur daya tangkap birokrasi terhadap harapan, keinginan dan aspirasi, serta tuntutan pengguna jasa. Organisasi dengan responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang rendah pula. Responsivitas diukur dari: (a) terdapat tidaknya keluhan dari pengguna jasa selama satu tahun terakhir; (b) sikap aparat birokrasi dalam merespon keluhan dari pengguna jasa; (c) penggunaan keluhan dari pengguna jasa sebagai referensi bagi perbaikan penyelenggaraan pemerintahan dimasa mendatang; (d) berbagai tindakan aparat birokrasi untuk memberikan kepuasan pelayanan pada pengguna jasa; (e) penempatan pengguna jasa oleh aparat birokrasi dalam sistem pelayanan yang berlaku.

Faktor lainnya yang tak kalah penting adalah perlunya diberi peluang diskresi. Secara konseptual diskresi merupakan suatu langkah yang ditempuh oleh administrator untuk menyelesaikan suatu kasus tertentu yang tidak/belum diatur dalam suatu regulasi yang baku. Diskresi dapat berarti suatu bentuk kelonggaran pelayanan yang diberikan pada pengguna jasa. Pertimbangannya adalah adanya realitas bahwa suatu kebijakan/peraturan tidak mungkin merespon banyak aspek dan kepentingan semua pihak, sebagai akibat keterbatasan prediksi para aktor.

Berikut ini penulis lampirkan beberapa tabel untuk melihat kondisi 'diskresi birokrasi' berdasarkan sebuah penelitian pada sejumlah pegawai negeri pada level bawah ( street level ). Penelitian dilakukan dengan data kuantitatif dengan menggunakan kuisioner, pada tiga wilayah, Sumatra Barat, DI Jogja dan Sulawesi Selatan.

Tabel 1. Inisiatif pelayanan ketika pimpinan tidak ada

Jenis tindakan	Sumatra Barat	DI Yogya	Sul Selatan
Penundaan pelayanan	37,3	43,1	49,7
Bantuan rekan kerja	15,3	27,4	10,7
Inisiatif sendiri	47,4	29,5	39,6
Total N=912	100,0 N=287	100,0 N=325	100,0 N=300

Sumber : Data primer, 2000, (penelitian Agus Dwiyanto dkk, Pusat study Kependudukan dan Kebijakan UGM)

Tabel 2. Tindakan aparat ketika menemui kesulitan tugas

Jenis tindakan	Sumatra Barat	DI Yogja	Sul Selatan
Meminta petunjuk atasan	67,9	62,2	62,2
Bantuan rekan kerja	8,7	16,9	16,9
Inisiatif sendiri	23,3	20,9	20,9

Jumlah (N) & sumber : idem

Tabel 3. Dasar penerapan prosedur pelayanan

Dasar penerapan prosedur pelayanan	Sumatra Barat	DI Jogja	Sulwsi Sel
Aturan formal/ Juklak	81,5	76,3	88,0
Sesuai situasi	18,5	23,7	12,0

Jumlah (N) & sumber : idem

Tabel 4. Tindakan pemenuhan kecepatan pelayanan

Tindakan pelayanan	Sumatra Barat	DI Jogja	Sulwsi Sel
Menolak	46,3	67,4	53,0
Melayani dengan syarat dipenuhi kemudian	53,7	32,6	47,0

Jumlah (N) & sumber : idem

Tabel 5. Penolakan pelayanan akibat kurangnya persyaratan administratif

Tindakan pelayanan	Sumatra Barat	DI Jogja	Sulwsi Sel
Ya	76,7	88,0	87,0
Tidak	23,3	12,0	13,0

Jumlah (N) & sumber : idem

Tabel 6. Kegiatan studi banding yang diikuti dalam 3 tahun terakhir

Kegiatan studi banding (3thn terakhir)	Sumatra Barat	DI Jogja	Sulwsi Sel
Ya	58,2	58,5	54,7
Tidak	41,8	41,5	45,3

Jumlah (N) & sumber : idem

Tabel 7. Persentase aparat yang mengikuti study banding/lanjut menurut instansi pelayanan

Asal instansi	Sumatra Barat	DI Jogja	Sulwsi Sel
Badan pertanahan Nasional	10,8	41,1	20,7
Kantor perijinan	23,4	56,2	31,1
Kantor kecamatan dan desa	65,9	73,2	48,5

Sumber : Data primer, 2000.

Tabel 8. Tindakan aparat apabila pimpinan melakukan kesalahan

Tindakan aparat	Sumatra Barat	DI Jogja	Sulwsi Sel
Mengingatkan langsung	84,7	64,3	73,0
Mengingatkan tidak langsung	8,7	14,2	8,3
Membiarkan	7,3	21,5	18,7

Sumber: Data primer, 2000

Tabel 9. Dasar pembedaan pelayanan oleh aparat

Dasar Pembedaan	Sumatra Barat	DI Jogja	Sulwsi Sel
Kedekatan dengan petugas	77,8	88,9	85,4
Status sosial pengguna jasa	18,9	9,4	12,7
Sikap pengguna jasa	3,3	1,7	1,9

Sumber : Data primer, 2000.

Diskresi secara teoritis merupakan penyimpangan. Prinsip dalam diskresi, pelanggaran atau tindakan penyimpangan prosedur tidak dipersoalkan, sepanjang tetap pada koridor visi, misi dan tujuan organisasi. Rendahnya kemampuan birokrasi dalam melakukan diskresi menjadi indikator rendahnya tingkat responsivitas. Indikator untuk melihat diskresi dalam birokrasi, meliputi serangkaian tindakan yang dilakukan aparat pelayanan berdasarkan pada inisiatif, kreativitas, dan tidak terlalu bersandar pada peraturan atau juklak secara kaku. Indikator tersebut meliputi hal-hal seperti: (a) tindakan yang dilakukan untuk mengatasi kesulitan ketika pimpinan tidak berada di tempat kerja; (b) Tindakan atau langkah yang dilakukan ketika menemui kesulitan dalam menjalankan tugas; (c) Pernah tidaknya menerapkan prosedur pelayanan yang berbeda dengan juklak.

Diskresi dinilai baik apabila aparat birokrasi selalu berupaya mengatasi sendiri kesulitan melalui cara-cara yang berorientasi pada upaya pemuasan kepentingan publik. Tindakan diskresi yang ditempuh meliputi mendiskusikan suatu masalah dengan rekan kerja, dan memutuskan suatu masalah berdasarkan visi organisasi. Sebaliknya Diskresi dinilai buruk apabila aparat pelayanan dalam merespon kesulitan yang dihadapi memilih mengambil tindakan dengan meminta petunjuk pimpinan atau menunda pelayanan sampai pimpinan datang. Pemberian kewenangan untuk melakukan diskresi dalam birokrasi masih merupakan langkah yang belum dipahami substansinya dan tidak populer dalam jajaran birokrasi pelayanan.

## PENUTUP

Meski secara resmi berposisi sebagai pelaksana kebijakan, namun birokrasi terbukti memiliki peran signifikan dalam politik. Dalam kasus

Indonesia, reformasi politik menjadi dipertanyakan keberhasilannya ketika ia tidak mampu menyentuh birokrasi. Birokrasi tetap tampil dengan wajah lama yang memberi kesan kaku, berbelit-belit, serta tidak adaptif. Bahkan dalam kenyataannya, nilai-nilai dan budaya birokrasi warisan lama tetap tampak persisten dan bertransformasi dengan bentuknya yang baru meski kekuasaan telah beralih ke orde reformasi. Hal ini memberi pengalaman berharga betapa reformasi birokrasi tidaklah semudah membalikkan telapak tangan. Meski demikian, langkah kongkrit harus ditempuh yang dimulai dengan memperjelas ukuran kinerja birokrasi serta membiasakan birokrasi untuk mengambil langkah diskresi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ashkenas, Ron; Ulrich, Dave; Jick, Todd & Kerr Steve (1995), *The Boundaryless Organization, breaking the chain of organization structure*, San Francisco, CA
- Blau, Peter M. & Richard W. Scott. 1987. *Formal Organization*. San Francisco, Chandler Publishing Co
- Christensen, Terry. 1995. *Local Politics; Governing at the Grassroots*. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company
- Dowding, Keith (1991), *Rational Choice and Political Power*, Edward Edgar, Aldershot, UK
- Dunleavy, P. & O'Leary, B (1987), *Theories Of the State*, Macmillan, London, UK

- Dwiyanto, Agus.1995. "*Penilaian kinerja organisasi pelayanan public, Seminar kinerja organisasi sektor publik, kebijakan dan penerapannya*.Jur. ANe, Fisipol UGM, Yogyakarta, 20 Mei
- Eisanstadt, S.N. 1973. *Tradisional Patrimonials & Modern Neopatrimonialism*, California, Sage Publicati
- Lucas JR, Henry C (1996), T. *Form Organization, using technology to design organizations for the 21<sup>st</sup> century*, Jossey-Bass Publishers, san Fransisco, CA
- Mas;oed, Mohtar. 1994. *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Yogyakarta, Pustaka Pelajar
- Mulder, Niels.1985. *Pribadi dan Masyarakat Jawa*. Jakarta : Sinar Harapan
- Osborne, David & Peter Plastrik. 1997. *Banishing Bureaucracy; the five Strategies for Reinventing Government*. California
- Suwarno, P.J.1994, *Habengkubuwono IX dan Sistem Birokrasi Pemeritahan Yogyakarta, 1942-1947, sebuah Tinjauan Historis*. Yogyakarta; Kanisius
- Thoha, Miftah (2003), *Birokrasi dan Politik di Indonesia* , PT Raja Grasindo Persada, Jakarta