

EKSISTENSI KONSEP BIROKRASI MAX WEBER DALAM REFORMASI BIROKRASI DI INDONESIA

Ali Abdul Wakhid*

Abstrak

Sejak bergulirnya era reformasi, berbagai isu ataupun pemikiran dilontarkan para pakar berkaitan dengan bagaimana mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*), di antaranya dilakukan melalui reformasi birokrasi. Upaya tersebut secara bertahap dilakukan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (Provinsi dan Kabupaten/ Kota). Secara empiris birokrasi identik dengan aparatur pemerintah yang mempunyai tiga dimensi yaitu organisasi, sumber daya manusia, dan manajemen. Dalam pemerintahan, dimensi itu dikenal kelembagaan, kepegawaian dan ketatalaksanaan, yang merupakan unsur-unsur administrasi negara; kiranya dimensi tersebut dapat ditambah dengan kultur *mind set*. Konsep birokrasi Max Weber yang legal rasional, diaktualisasikan di Indonesia dengan berbagai kekurangan dan kelebihan seperti terlihat dari perilaku birokrasi. Perilaku birokrasi timbul manakala terjadi interaksi antara karakteristik individu dengan karakteristik birokrasi; apalagi dengan berbagai isu yang berkembang dan penegakan hukum saat ini yang berkaitan dengan patologi birokrasi.

Kata Kunci: Eksistensi, Birokrasi, Max Weber

Pendahuluan

Birokrasi merupakan suatu sistem pengorganisasian negara dengan tugas yang sangat kompleks dan hal ini jelas memerlukan pengendalian operasi manajemen pemerintahan yang baik. Sangatlah disayangkan, apabila kerja rutinitas aparat birokrasi sering menyebabkan masalah baru yang menjadikan birokrasi statis dan kurang peka terhadap perubahan lingkungan bahkan terkesan cenderung resisten terhadap

* Dosen Fakultas Ushuluddin IAIN Raden Intan Lampung pada Prodi Pemikiran Politik Islam.

pembaharuan. Kondisi seperti ini seringkali memunculkan potensi praktek mal-administrasi yang mengarah pada korupsi, kolusi, dan nepotisme. Bermula dari kondisi tersebut maka pemerintah pusat maupun daerah perlu segera melakukan reformasi birokrasi yang tidak hanya pada tataran komitmen saja tetapi juga dilandingskan dalam tataran kehidupan nyata.¹

Sejak bergulirnya era reformasi, berbagai isu ataupun pemikiran dilontarkan para pakar berkaitan dengan bagaimana mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*), di antaranya dilakukan melalui reformasi birokrasi. Upaya tersebut secara bertahap dilakukan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (Provinsi dan Kabupaten/ Kota). Secara empiris birokrasi identik dengan aparatur pemerintah yang mempunyai tiga dimensi yaitu organisasi, sumber daya manusia, dan manajemen. Dalam pemerintahan, dimensi itu dikenal kelembagaan, kepegawaian dan ketatalaksanaan, yang merupakan unsur-unsur administrasi negara; kiranya dimensi tersebut dapat ditambah dengan kultur *mind set*. Konsep birokrasi Max Weber yang legal rasional, diaktualisasikan di Indonesia dengan berbagai kekurangan dan kelebihan seperti terlihat dari perilaku birokrasi. Perilaku birokrasi timbul manakala terjadi interaksi antara karakteristik individu dengan karakteristik birokrasi; apalagi dengan berbagai isu yang berkembang dan penegakan hukum saat ini yang berkaitan dengan patologi birokrasi.

Secara *gradual* di Indonesia dilakukan reformasi birokrasi dalam dimensi kelembagaan, sumberdaya aparatur dan ketatalaksanaan, baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Apalagi dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 menetapkan bahwa: "Pembangunan aparatur negara dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme aparatur

¹ Pramusinto, Agus dan Agus Purwanto, Erwan, *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan, dan Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gava Media, 2009. hlm. 110.

negara dan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, di pusat maupun di daerah".

Dalam rangka reformasi birokrasi tersebut, pemerintah pusat meregulasi perundang-undangan yang dikenal pilar reformasi birokrasi yaitu: 1) UU Pelayanan Publik; 2) UU Administrasi Pemerintahan; 3) UU Etika Penyelenggara Negara; 4) UU Kepegawaian Negara; 5) UU Kementerian Negara; 6) UU Tata Hubungan Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah; 7) UU Badan Layanan Umum/Nirlaba; 8) UU Sistem Pengawasan Nasional; 9) UU Akuntabilitas Penyelenggara Negara.

Landasan Teoritis

Konsep Max Weber

Max Weber menciptakan model tipe ideal birokrasi yang menjelaskan bahwa suatu birokrasi atau administrasi mempunyai suatu bentuk yang pasti dimana semua fungsi dijalankan dalam cara-cara yang rasional. Tipe ideal itu menurutnya bisa dipergunakan untuk membandingkan birokrasi antara organisasi yang satu dengan organisasi yang lain. Menurut Max Weber bahwa tipe ideal birokrasi yang rasional tersebut dilakukan dalam cara-cara sebagai berikut:

Pertama, individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.

Kedua, jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan bawahan, dan ada pula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil.

Ketiga, tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya.

Keempat, setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas (*job description*) masing-masing pejabat merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak.

Kelima, setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif.

Keenam, setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu.

Ketujuh, terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai dengan pertimbangan yang obyektif.

Kedelapan, setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan resources instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.

Kesembilan, setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin.²

Selain itu sifat yang menonjol dari konsep birokrasi Max Weber yaitu:

- 1) Harus ada prinsip kepastian dari hal-hal kedinasan, diatur dengan hukum, yang biasanya diwujudkan dalam berbagai peraturan atau ketentuan administrasi.
- 2) Prinsip tata jenjang kedinasan dan tingkat kewenangan, agar terjadi keserasian kerja, keharmonisan dan rasionalitas.
- 3) Manajemen yang modern haruslah didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis.
- 4) Spesialisasi dalam manajemen atau organisasi harus didukung oleh keahlian yang terlatih.

² Thoha, Miftah, *Perspektif Perilaku Birokrasi*. Jakarta: Rajawali Press, 1991. Hlm.75.

- 5) Hubungan kerja di antara orang dalam organisasi didasarkan atas prinsip impersonal.
- 6) Aplikasi kelima tersebut pada organisasi pemerintahan, juga semua terikat dengan organisasi pemerintahan yang tidak bisa menghindar dari sentuhan aktivitas pemerintahan.

Berkaitan dengan organisasi pemerintahan terdapat tiga hal otoritas yang merupakan sumber legitimasi bagi pemerintahan yaitu:

- a) Otoritas Tradisional
Mengklaim legitimasi dalam basis keaslian dan kekuasaan mengontrol yang diwarisi dari masa lampau dan masih dianggap ada atau berlaku sampai sekarang. Hal tersebut akan menciptakan hubungan pribadi secara intensif di antara atasan dan bawahan.
- b) Otoritas kharismatik.
Sifatnya sangat personal memperoleh otoritasnya dari kualitas pribadi yang dibawa sejak lahir, yang mampu menimbulkan kesetiaan dari para pengikutnya. Dalam kharismatik tidak dikenal adanya aturan hierarki dan formalitas, kecuali adanya keinginan dasar akan kesetiaan pengikut terhadap pemimpin kharismatik.
- c) Otoritas legal rasional.
Kebutuhan terhadap organisasi sosial yang berdasarkan stabilitas tetapi memberikan kesempatan adanya perubahan.

Sifat otoritas pribadi yang secara intensif berkembang dalam situasi Kharismatik dan penggunaan kekuasaan personal di dalam sistem Tradisional memberikan jalan kepada otoritas impersonal yang bersumber kepada peraturan.

Lebih lanjut Max Weber mengemukakan bahwa legitimasi adalah dasar hampir semua sistem otoritas, dengan lima legitimasi yang berkaitan dengan otoritas yaitu:

- a) Peraturan yang sah, maka dapat menuntut kepatuhan dari

para anggota organisasi.

- b) Hukum merupakan suatu sistem aturan abstrak yang ditetapkan pada kasus tertentu, sedangkan administrasi mengurus kepentingan organisasi yang dalam batas hukum.
- c) Manusia yang menjalankan otoritas, juga memiliki tatanan impersonal.
- d) Hanya *qua member* (anggota yang taat) yang benar-benar mematuhi hukum.
- e) Kepatuhan seharusnya tidak kepada tatanan impersonal yang menjaminkannya untuk menduduki jabatan.³

Albrow mengemukakan rumusan Weber tentang delapan proposisi tentang penyusunan sistem otoritas legal atas dasar konsepsi legitimasi, yaitu:

- 1) Tugas-tugas pejabat diorganisir berdasarkan aturan yang berkesinambungan.
- 2) Tugas-tugas tersebut dibagi atas bidang-bidang yang dibedakan menurut fungsi, masing-masing dilengkapi dengan syarat otoritas dan sanksi-sanksinya.
- 3) Jabatan-jabatan tersusun secara hierarki, hak-hak kontrol dan komplain di antara mereka terperinci.
- 4) Aturan-aturan yang sesuai dengan pekerjaan diarahkan baik secara teknis maupun secara legal. Hal ini manusia terlatih diperlukan.
- 5) Sumber-sumber daya organisasi sangat berbeda dengan yang berasal dari para anggota sebagian individu pribadi.
- 6) Pemegang jabatan tidak sesuai dengan jabatannya.
- 7) Administrasi didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis dan hal ini cenderung menjadikan kantor sebagai pusat organisasi modern.
- 8) Sistem-sistem otoritas legal dapat mengambil banyak bentuk, tetapi dilihat pada bentuk aslinya yaitu di dalam suatu staf administrasi birokratik.

³ Albrow Martin, *Birokrasi*. Yogyakarta: PT Tiara Wacana, 1996.hlm.85.

Lebih lanjut Max Weber mengemukakan prinsip aplikasi konsepsi birokrasi dalam jabatan terdapat dua hal,⁴ yaitu:

1. Latihan jabatan harus merupakan program yang wajib untuk menduduki jabatan pada periode tertentu.
2. Jabatan personal dalam suatu instansi harus berpolakan:
 - a. Hendaknya mempunyai dan menikmati suatu *social esteem* yang dapat dibedakan dengan yang dilayani, bagi jabatan sosial dijamin oleh tata aturan dan bagi jabatan politik dijamin oleh ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - b. Bentuk jabatan birokratik yang asli harus diangkat oleh pejabat yang berwenang lebih tinggi untuk mengangkatnya.
 - c. Dalam keadaan normal jabatan tersebut dipegang sepanjang hidup.
 - d. Para pejabat menerima gaji yang teratur dan pasti.
 - e. Jabatan disusun untuk suatu karier dalam tata jenjang hierarki pada instansi pemerintah.

Weber mengemukakan bahwa birokrasi rasional semakin penting, yang memiliki seperangkat ciri ketetapan, kesinambungan, disiplin kekuasaan, keajegan (reliabilitas) yang menjadikan secara teknis merupakan bentuk organisasi yang paling memuaskan, baik bagi pemegang otoritas maupun bagi semua kelompok kepentingan lain. Ada tiga alasan Weber mengenai konsep legitimasi yang menopang otoritas legal sebagai rasional yaitu:

1. Mencakup gagasan bahwa baik tujuan maupun nilai-nilai dapat dirumuskan dalam suatu aturan hukum/kode legal.
2. Peraturan hukum yang abstrak tersebut diterapkan pada kasus tertentu, sedangkan administrasi mencakup pencapaian kepentingan yang ada dalam kerangka itu.

⁴ Thoha Miftah dan Agus Dharma, *Menyoal Birokrasi Publik*: Balai Pustaka, 1999.hlm.25.

3. Kewajiban person-person dalam sistem seperti itu terbatas pada tugas khusus.

Rasionalitas formal birokrasi merupakan penerapan peraturan berdasarkan keahlian. Inti gagasan tentang kalkulasi yang benar baik menurut istilah numerik seperti akuntan maupun menurut istilah logika. Hal ini bisa diperlukan walaupun bukan merupakan kondisi yang cocok bagi pencapaian tujuan bahkan dapat berbenturan dengan rasionalitas materiil. Apabila nilai dan keyakinan suatu masyarakat diketahui secara jelas mendasarkan pada logika, perhitungan dan pengetahuan ilmiah. Dengan perkataan lain bahwa proses rasionalitas pada masyarakat itu telah maju, maka birokrasi pun dapat berjalan dengan baik.

Max Weber mengemukakan mekanisme untuk membatasi lingkup sistem-sistem otoritas pada umumnya dan birokrasi pada khususnya dikelompokkan menjadi lima kategori yaitu:

1. Kolegialitas, birokrasi dalam arti masing-masing tahapan hierarki jabatan seseorang dan hanya satu orang yang memiliki tanggung jawab untuk mengambil keputusan; jika orang lain terlibat dalam pengambilan keputusan maka kolegialitas terlaksana.
2. Pemisahan kekuasaan, pembagian tanggung jawab terhadap fungsi yang sama antara dua badan atau lebih. Keputusan apapun memerlukan kompromi di antara badan-badan itu untuk tercapai.
3. Administrasi amatir, manakala suatu pemerintahan tidak menggaji para administraturnya, maka pemerintahan tergantung pada orang-orang yang memiliki sumber-sumber yang dapat memungkinkan mereka menghabiskan waktu dalam kegiatan yang tidak bergaji; namun para amatir tersebut dibantu oleh para profesional, maka yang sebenarnya membuat keputusan adalah oleh para profesional itu.
4. Demokrasi langsung, ada beberapa cara yang memastikan bahwa para pejabat dibimbing langsung oleh dan dapat dipertanggungjawabkan pada suatu majelis. Disini dibutuhkan

orang-orang yang ahli sebagai pembuat keputusan.

5. Representasi (perwakilan), badan-badan perwakilan kolegial yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemungutan suara dan bebas membuat keputusan serta memegang otoritas bersama-sama dengan orang yang telah memilih mereka.

Perilaku Birokrasi

Organisasi, administrasi maupun birokrasi sama-sama suatu sistem. Organisasi yaitu merupakan kumpulan orang yang mempunyai sikap dan perilaku tertentu di dalam usaha bekerja sama mencapai suatu tujuan tertentu. Sedangkan administrasi merupakan suatu sistem di dalam bekerja sama tersebut yang mempermudah usaha mencapai tujuan organisasi. Demikian pula birokrasi merupakan sistem yang mencoba memahami perilaku-perilaku di dalam organisasi bisa tetap rasional sehingga efektif mencapai tujuan organisasi tersebut.⁵

Perilaku merupakan suatu fungsi dari interaksi antara seorang individu dengan lingkungannya, diambil dari rumusan atau formula psikologis. Dengan demikian perilaku birokrasi pada hakekatnya hasil interaksi antara individu-individu dengan organisasinya.

Individu dibawa ke dalam tatanan birokrasi yang berkarakteristik yaitu adanya kemampuan, kebutuhan, kepercayaan, pengalaman, pengharapan dan lain-lain. Sedangkan birokrasi sebagai suatu sistem untuk merasionalkan organisasi juga berkarakteristik yaitu adanya keteraturan yang diwujudkan dalam susunan hierarki, adanya pembagian kerja, adanya tugas-tugas, adanya wewenang, adanya tanggung jawab, adanya sistem

⁵ Thoha, Miftah, *Perspektif Perilaku Birokrasi*. Jakarta: Rajawali Press, 1991.hlm19.

penggajian (*reward*) dan sistem pengendalian (*control*) dan lain sebagainya (Thoha, 1991). Manakala karakteristik individu berinteraksi dengan karakteristik birokrasi, maka timbul perilaku birokrasi.

Patologi Birokrasi

Perilaku birokrasi akan baik manakala kedua karakteristik individu dan birokrasi yang berinteraksi terpenuhi dengan baik pula dan sebaliknya manakala tidak terpenuhi akan terjadi perilaku birokrasi yang tidak diharapkan, bahkan patologi birokrasi akan muncul.

Patologi artinya ilmu tentang penyakit (ilmu kedokteran); agar diketahui berbagai jenis penyakit yang mungkin diderita oleh manusia, meskipun sekaligus dimaklumi bahwa tidak ada manusia yang menderita semua jenis penyakit tersebut. Dengan analogi itulah berlaku pula bagi suatu birokrasi, artinya agar seluruh birokrasi pemerintahan negara mampu menghadapi berbagai tantangan yang mungkin timbul, baik yang sifatnya politis, ekonomi, sosio-kultural dan teknologikal, berbagai penyakit yang mungkin sudah dideritanya atau mengancam akan menyerangnya, perlu diidentifikasi untuk kemudian dicarikan terapi pengobatannya yang paling efektif.

Harus diakui bahwa tidak ada birokrasi yang sama sekali bebas dari berbagai patologi birokrasi; sebaliknya tidak ada birokrasi yang menderita semua penyakit birokrasi sekaligus.⁶

Siagian mengemukakan bahwa berbagai patologi birokrasi dapat dikategorikan pada lima kelompok yaitu:

1. Patologi yang timbul karena persepsi dan gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi, misalnya: 1) Penyalahgunaan wewenang; 2) Persepsi yang didasarkan pada prasangka; 3) Pertentangan kepentingan; 4) Menerima sogok; 5) Ketakutan

⁶ Siagian P Sondang, *Patologi Birokrasi Analisis, Identifikasi dan Terapinya*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994.hlm.89.

- pada perubahan, inovasi; 6) Sikap sombong; 7) Penipuan; 8) Menyalahkan orang lain; 9) Kurang komitmen; 10) Ketidakpedulian terhadap kritik dan saran.
2. Patologi yang disebabkan kurangnya atau rendahnya pengetahuan dan ketrampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional, misalnya: 1) Ketidaktelitian; 2) Rasa puas diri; 3) Bertindak tanpa pikir; Tindakan yang counter produktif (ngulur waktu); 4) Ketidakmampuan belajar; 5) Sikap ragu-ragu; 6) Kurang prakarsa; 7) Ketidakmampuan menjabarkan kebijakan pimpinan; 8) Ketidakteraturan; 9) Melakukan kegiatan yang tak relevan.
 3. Patologi yang timbul karena tindakan para anggota birokrasi yang melanggar norma-norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, misalnya: 1) Penggemukan biaya; 2) Menerima sogok; 3) Ketidakjujuran 4) Korupsi; 5) Tindak kriminal; 6) Penipuan; 7) Kleptokrasi (mencuri) 8) Kontrak fiktif; 9) Sabotase; 10) Tata buku yang tidak benar.
 4. Patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrat yang bersifat disfungsi atau negatif, misalnya: 1) Bertindak sewenang-wenang; 2) Pura-pura sibuk; 3) Konspirasi (persekongkolan); 4) Sikap takut; 5) Penurunan mutu pekerjaan; 6) Tidak sopan; 7) Diskriminasi; 8) Tidak disiplin; 9) Tidak peka; 10) Rasa tanggung jawab rendah.
 5. Patologi yang merupakan akibat situasi internal dalam berbagai instansi dalam lingkungan pemerintahan, misalnya: 1) Penempatan tujuan dan sasaran yang tidak tepat; 2) Eksploitasi (penyalahgunaan/jabatan kedudukan/wewenang); 3) Ekstorsi (bentuk pemerasan); 4) Tidak tanggap; 5) Penangguran terselubung; 6) Motivasi yang tidak tepat; 7) Kondisi kerja yang kurang memadai; 8) Sistem pilih kasih (*spoil system*); 9) Miskomunikasi; 10) Beban kerja yang terlalu berat.

Pada era saat ini diberbagai media muncul isu-isu yang

menyangkut patologi birokrasi di Indonesia baik itu korupsi-kolusi-nepotisme (KKN), penyalahgunaan wewenang, gratifikasi dan seterusnya maupun penerapan sanksinya/penegakan hukumnya.

Reformasi Birokrasi

Reformasi birokrasi adalah salah satu dari reformasi administrasi⁷. Penyangga utama reformasi adalah tata pemerintahan yang baik, yang salah satu dasar utamanya adalah birokrasi yang baik. Dengan tata pemerintahan yang baik dan didukung oleh birokrasi yang sesuai dengan tuntutan abad ke-21 dapat diwujudkan pemerintahan yang berkelanjutan (*sustainable governance*) untuk mengemban amanah rakyat.⁸ Hal ini sejalan dengan tujuan reformasi birokrasi yaitu mewujudkan *good governance* yang didukung oleh penyelenggara negara yang profesional dan bebas KKN serta meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sehingga tercapai pelayanan prima.⁹

Menurut Rewansyah¹⁰, sasaran reformasi birokrasi adalah membentuk:

- a. Birokrasi yang bersih (bebas dari praktek KKN melalui pembenahan sistem pengelolaan anggaran, perbaikan kesejahteraan pegawai, peningkatan pengawasan dan penegakan hukum);
- b. Birokrasi yang efisien dan efektif (dilakukan melalui program penghematan penggunaan sumberdaya, metoda dan waktu);
- a. Birokrasi yang transparan (pembukaan ruang publik dan publik dapat mengakses secara luas penyelenggaraan urusan

⁷ Trilestari, Endang Wirjatmi, *Reformasi Administrasi dengan Pendekatan System Thinking Mengkonstruksi Birokrasi dalam Mengatasi Kompleksitas Permasalahan untuk Suatu Perubahan*. Bandung: STIA LAN Press, 2008.hlm150.

⁸ Azizy, A Qodri, *Change Management dalam Reformasi Birokrasi*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2007. Hlm.79.

⁹ Sukarno, *Refomasi Birokrasi. Ceramah Ketua LAN RI pada Diklat Pim TK II Angkatan XXII*. Jakarta, 2008.hlm54.

¹⁰ Rewansyah, Asmawi. 2008. *Reformasi Birokrasi Ceramah Ketua LAN RI*, pada Diklat Pim Tk II Angkatan XXXIII Kelas D. Jakarta, 2008.hlm.97.

- pemerintahan dan pelayanan umum);
- b. Birokrasi yang melayani (pengubahan birokrasi yang primodialisme atau minta dilayani menjadi birokrasi yang melayani masyarakat);
 - c. Birokrasi yang terdesentralisasi (pendelegasian kewenangan pengambilan keputusan kepada aparatur terdepan).

Rewansyah berpendapat bahwa dalam rangka mencapai sasaran reformasi birokrasi, sudah barang tentu diperlukan strategi yaitu:

- a. Pembangunan kepercayaan masyarakat (*public trust*);
- b. Pemberdayaan masyarakat (*empowering people*);
- c. Peningkatan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan;
- d. Penciptaan pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*);
- e. Peningkatan profesionalisme aparatur.

Selanjutnya, Rewansyah menyatakan bahwa reformasi birokrasi dilakukan dengan prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. Peningkatan kinerja dari unit kerja dan profesionalisme SDM;
- b. Penghematan: *men, money, material, method and time*;
- c. Bukan sekedar menaikkan gaji, pengawasan ditingkatkan;
- d. Remunerasi
- e. Tunjangan kinerja (*reward*).

Teori Birokrasi Weber Dalam Praktek

Tipe ideal birokrasi yang rasional yang dikemukakan oleh Max Weber dalam aplikasi di pemerintahan Indonesia baik pemerintah pusat maupun daerah dapat diutarakan sebagai berikut:

NO	TIPE BIROKRASI WEBER	IDEAL MAX	NO	IMPLENENTASI PEMERINTAHAN INDONESIA	DI
1	Pejabat tidak bebas	bebas	1	Pasal 26 ayat (2) UU No.	

	menggunakan jabatannya untuk kepentingan pribadi termasuk keluarganya.		49Tahun 1999: Susunan kata-kata sumpah/janji serta akan senantiasa mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan saya sendiri, seseorang atau golongan.
2	Jabatan-jabatan disusun dalam tingkatan hierarki.	2	jabatan disusun secara struktural mulai dari eselon 1 sampai dengan eselon IV baik di Pemerintah Pusat maupun daerah.
3	Tugas dan fungsi masing-masing jabatan berbeda satu-sama lain.	3	Tugas dan fungsi sesuai dengan kedudukannya dan berbeda satu sama lain
4	Setiap jabatan mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan	4	Ada yang sudah melakukan pada sebagian Pemerintahan, seperti diharuskan membuat <i>action plan</i> tahunan. Hanya sejauhmana evaluasinya dan tindak lanjutnya?
5	Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasinya.	5	Ps 11 UU No. 43/1999 tentang Pegawai Negeri diangkat menjadi pejabat negara. Pasal 17 W No. 43/1999 PNS diangkat dalam jabatan dan pangkat tertentu. Seleksi dilakukan, namun terkadang belum hasilnya belum transparan.
6	Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak pensiun	6	Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk tunjangan/ insentifnya (Pasal 7 UU No.

			43/ 1999).
7	Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit dengan pertimbangan yang obyektif.	7	Ps 17 & Ps. 20 UU No. 43/1999 ditindaklanjuti dengan PP No.100/2000 tentang Pengangkatan PNS dalam jabatan Struktural. Terkadang Duduk dahulu baru Diklat. Terkadang spoil system (subyektif).
8	Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatan dan resources instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.	8	Terdapat 26 kewajiban dan 18 larangan PNS sebagaimana diatur UU No 8/1974 ditindak lanjuti PP No. 30/1980 tentang Peraturan Disiplin PNS. PP No 42/ 2004 tentang pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS.
9	Setiap pejabat berada dibawah pengendalian dan pengawasan sistem yang dijalankan secara disiplin.	9	PP No 30/1980 tentang Pengendalian oleh Pimpinan organisasi yang bersangkutan Adanya satuan pengawasan intemal

Max Weber mengemukakan prinsip aplikasi konsepsi birokrasi dalam jabatan yang dalam prakteknya di pemerintahan di Indonesia sebagai berikut:

NO	Prinsip Aplikasi Konsepsi Birokrasi (Max Weber)	NO	Praktek di Pemerintahan Indonesia
----	---	----	-----------------------------------

1	<p>Latihan jabatan harus merupakan program yang wajib untuk menduduki jabatan.</p>	1	<p>Ps. 31 UU No. 43/199 tentang Pendidikan dan Pelatihan, ditindaklanjuti PP No. 101 Tahun 2000 tentang Diklat jabatan PNS. Terkadang tidak sesuai Analisa kebutuhan Diklat.</p>
2	<p>Jabatan personal dalam suatu instansi harus berpolakan:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Hendaknya mempunyai dan menikmati social esteem; b. Bentuk jabatan birokratik yang asli harus diangkat oleh pejabat berwenang; c. Dalam keadaan normal jabatan dipegang seumur hidup; d. Para pejabat menerima gaji yang teratur dan pasti; e. Jabatan disusun untuk suatu karier dalam tata jenjang hierarki pada instansi pemerintah. 	2	<p>Adanya penghargaan sosial/penghargaan dari pimpinan organisasi/pemerintah. Jabatan diangkat oleh pejabat yang berwenang. Jabatan tidak dipegang seumur hidup, ada batasnya (waktunya). Menerima gaji sesuai Ps. 7 UU No. 43/1999 setiap bulan pada awal bulan (tepat/ teratur). Jabatan disusun untuk jabatan karier apakah itu jabatan struktural ataupun fungsional.</p>

Dari dua hal tersebut, yaitu dari tipe ideal rasional dan prinsip aplikasi konsepsi birokrasi, ternyata di lingkungan pemerintah Indonesia telah diaplikasikan konsep Weber dimaksud, walaupun

masih belum mencapai harapan sebagai tujuan dan sasaran reformasi birokrasi. Seperti yang berkaitan dengan kewajiban Pegawai Negeri Sipil (PNS) manakala tidak dilaksanakan dan larangan PNS manakala dilanggar, sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 42 tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, yang merupakan tindak lanjut dari pasal 130 UU No. 43/1999, belum diimplementasikan dengan baik. Misalnya dalam penegakan kode etik sebagaimana dimaksud Pasal 17 PP No. 42/2004 belum terbentuk Majelis Kode Etik di setiap instansi, yang ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian yang bersangkutan.

Analisis

Perilaku birokrasi akan baik apabila karakteristik individu dan karakteristik birokrasi terpenuhi. Dalam rangka memenuhi kebutuhan karakteristik individu maka tantangan yang perlu diperhatikan dan dijawab yaitu di antaranya: 1) Peningkatan kemampuan melalui pendidikan dan pelatihan; 2) Pemenuhan kebutuhan hidupnya; 3) Peningkatan kepercayaan; 4) Peningkatan dan pengembangan pengalaman kerja; 5) Pemberian penghargaan.

Sedangkan untuk memenuhi kebutuhan karakteristik birokrasi, di antaranya yaitu: 1) adanya jenjang hierarki yang tepat; 2) adanya pembagian tugas dan fungsi pada setiap jabatan yang rinci dan tepat (tidak tumpang tindih); 3) Adanya delegasi kewenangan (desentralisasi) yang tepat; 4) Adanya tanggung jawab yang jelas dan tepat (tidak saling melempar tanggung jawab); 5) Adanya pemberian penghargaan (reward), yang benar dan tepat misalnya penggajian yang layak, remunerasi yang memadai; 6) Adanya pengendalian, pemantauan dan pengawasan (Sistem kontrol) yang berkesinambungan, konsisten, guna perbaikan dan penyempurnaan.

Perubahan perilaku birokrasi ke arah yang lebih baik berkaitan dengan obyek/ sasaran reformasi birokrasi dari dimensi aspek dan kebijakan yaitu:¹¹

No	Dimensi Aspek	No	Kebijakan
1	Kelembagaan/Organisasi	1	Restrukturisasi
2	SDM aparatur	2	Rasionalisasi dan relokasi (TK-PHK-PNS)
3	Ketatalaksanaan/Sistem Prosedur	3	Simplifikasi dan Otomatisasi
4	Kultur Birokrasi/Mindset	4	Pengubahan kultur/mindset

Hal-hal tersebut dilakukan dalam rangka upaya mempercepat reformasi birokrasi dengan memperhatikan aktualisasi konsep ideal rasional birokrasi Max Weber. Percepatan reformasi itu sudah barang tentu berkaitan dengan organisasi pembelajar (*learning organizations*) sebagaimana dikemukakan oleh Peter Senge dalam LAN RI yaitu organisasi yang orang-orangnya secara terus menerus meningkatkan kapasitas yang mereka dambakan, pola pikir baru dipelihara, aspirasi kolektif dibiarkan bebas, dan setiap orang secara terus menerus belajar untuk bagaimana belajar bersama. Organisasi pembelajar tersebut dapat memberikan perbaikan sistem bagi organisasi pembelajar melalui kelima disiplin yaitu: 1) *System Thinking* (berpikir serba sistem), 2) *Personal mastery* (Penguasaan Pribadi); 3) *Mental Models* (Model-model Mental); 4) *Building shared Vision* (Membangun visi bersama); dan 5) *Team learning* (Tim Pembelajaran).

Selanjutnya Eko Prasajo mengemukakan bahwa ada beberapa arah reformasi yang dapat menjadi pengungkit utama yaitu:¹²

¹¹ Nur Hidayat, *Reformasi Birokrasi Menulis Ulang Tentang Indonesia*. Harian Kompas, Sabtu, 26 Maret 2005. Jakarta, 2005.hlm28.

¹² Prasajo, Eko, *Aparatur dalam Krisis Ekonomi*. Harian Kompas, Kamis 15 Januari 2009. Jakarta,2009.hlm.85.

1. Pembangunan paradigma, budaya dan mentalitas *public entrepreneur*, yaitu bagaimana menjadikan aparatur negara yang selalu berpikir dan bertindak efisien serta menjadikan masyarakat sebagai *stakeholder* sekaligus *costumer* yang harus dilayani dengan baik.
2. Pembangunan aparatur negara adalah penerapan sistem merit dalam birokrasi.
3. Pengungkit pembangunan aparatur negara juga terletak pada penguatan pengawasan etika dan perilaku aparatur.

Yang menjadi *critical success factors* reformasi birokrasi; yaitu 1) Komitmen pimpinan, 2) Kemauan dari diri sendiri; 3) Kesamaan persepsi dan tujuan; 4) Kelembagaan; 5) Konsistensi dan kontinyu; 6) Anggaran/dana; dan 7) Dukungan masyarakat.

Penutup

Dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*)^b maka pemerintahan Indonesia baik pusat maupun daerah, perlu segera melakukan reformasi birokrasi yang tidak hanya pada tataran komitmen saja tetapi juga dilandaskan dalam tataran kehidupan nyata. Hal ini diharapkan akan dapat mengurangi patologi birokrasi seperti terjadinya mal-administrasi yang mengarah pada korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Konsep birokrasi Max Weber yang legal rasional, diaktualisasikan di Indonesia dengan berbagai kekurangan dan kelebihan seperti terlihat dari perilaku birokrasi. Perilaku birokrasi timbul manakala terjadi interaksi antara karakteristik individu dengan karakteristik birokrasi; apalagi dengan berbagai isu yang berkembang dan penegakan hukum saat ini yang berkaitan dengan patologi birokrasi.

Secara *gradual*, di Indonesia reformasi birokrasi dilakukan dalam dimensi kelembagaan, sumberdaya aparatur, ketatalaksanaan, dan

kultur/ *mind set*. Baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, hendaknya melakukan reformasi birokrasi melalui organisasi pembelajaran yang konsisten dan berkelanjutan, dengan memperhatikan *critical success factors*.

Daftar Pustaka

- Albrow Martin, *Birokrasi*. Yogyakarta: PT Tiara Wacana, 1996.
- Azizy, A Qodri, *Change Management dalam Reformasi Birokrasi*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2007.
- Budi Santoso, Priyo, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru Perspektif Kultural dan Struktural*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1997.
- Hidayat, Nur, *Reformasi Birokrasi Menulis Ulang Tentang Indonesia*. Harian Kompas, Sabtu, 26 Maret 2005. Jakarta, 2005.
- Kumorotomo, Wahyudi, *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1994.
- Pramusinto, Agus dan Agus Purwanto, Erwan, *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan, dan Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gava Media, 2009.
- Prasojo, Eko, *Aparatur dalam Krisis Ekonomi*. Harian Kompas, Kamis 15 Januari 2009. Jakarta, 2009.
- Rewansyah, Asmawi. 2008. *Reformasi Birokrasi Ceramah Ketua LAN RI*, pada Diklat Pim Tk II Angkatan XXXIII Kelas D. Jakarta, 2008.
- Sarundayang, *Birokrasi dalam Otonomi Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003.
- Siagian P Sondang, *Patologi Birokrasi Analisis, Identifikasi dan Terapinya*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994.
- Supriatna, Tjahya, *Manajemen dan Birokrasi Pemerintahan*. Bandung, 2001.
- Sukarno, *Reformasi Birokrasi. Ceramah Ketua LAN RI pada Diklat Pim TK II Angkatan XXII*. Jakarta, 2008.
- Thoha, Miftah, *Perspektif Perilaku Birokrasi*. Jakarta: Rajawali Pers, 1991.

Ali Abdul Wakhid: EKSISTENSI KONSEP BIROKRASI.....

-----*Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003.

Thoha Miftah dan Agus Dharma, *Menyoal Birokrasi Publik*: Balai Pustaka, 1999.

Trilestari, Endang Wirjatmi, *Reformasi Administrasi dengan Pendekatan System Thinking Mengkonstruksi Birokrasi dalam Mengatasi Kompleksitas Permasalahan untuk Suatu Perubahan*. Bandung: STIA LAN Press, 2008.