

## **BUDAYA BIROKRASI PEMERINTAHAN ( Keperihatinan dan Harapan )**

**Oleh : Yusrialis**

**Dosen Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial Universitas Islam Negeri Sultan  
Syarif Kasim Riau**

### **ABSTRAK**

*Bureaucratic culture of government will parse about how the spread of cultural values and the level of commitment to the core members of the bureaucracy of the values that exist, and how cultural change in the government bureaucracy. Reality on the ground shows that the spread of cultural values has begun to appear even less so members Bureaucracy knowing the values embodied in the organization, because government officials already there are some who are happy to be starting the task and try to be the best, understand the purpose of the bureaucracy, the opportunity communication and relationships between superiors and subordinates and others although not epektif, as well as encouragement from the organization to the employee commenced. Level of commitment of the core members of the bureaucracy to the existing values (core values) are low because employees tend to bide her work and looked risky and troublesome work, the motivation to seek only employee status and salary, even indifferent to public facilities that they use even employees only serve an easy affair and promising material. Bureaucratic culture changes that occur precisely less objective, there is no congruence between employee goals with the Bureaucracy. Opportunity to give an opinion is sometimes there, even self-identification means that poor employee or employer organizations do not understand the behavior of individuals and expertise of employees in the organization.*

**Keywords: Culture bureaucratic, cultural values, Commitment members, Cultural Change**

### **Pendahuluan**

Pada dasarnya substansi pelayanan publik selalu dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pelayanan kepada masyarakat dapat dilakukan oleh pemerintah, maupun non pemerintah. Organisasi birokrasi pemerintahan merupakan organisasi garis terdepan (*street level bureaucracy*) yang memberikan pelayanan kepada masyarakat. Budaya Birokrasi yang baik di pemerintahan menjadi penting, guna memberikan pelayanan jasa

yang prima kepada publik (masyarakat). Menurut Siagian Budaya organisasi (birokrasi) adalah kesepakatan bersama tentang nilai-nilai bersama dalam kehidupan organisasi dan mengikat semua orang dalam organisasi yang bersangkutan (Siagian, 1995). Oleh karena itu budaya organisasi birokrasi akan menentukan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh para anggota organisasi; menentukan batas-batas normatif perilaku anggota organisasi; menentukan sifat dan bentuk-bentuk pengendalian dan pengawasan organisasi; menentukan gaya manajerial yang dapat diterima oleh para anggota organisasi; menentukan cara-cara kerja yang tepat, dan sebagainya. Secara spesifik peran penting yang dimainkan oleh budaya organisasi (birokrasi) adalah membantu menciptakan rasa memiliki terhadap organisasi; menciptakan jati diri para anggota organisasi; menciptakan keterikatan emosional antara organisasi dan pekerja yang terlibat didalamnya; membantu menciptakan stabilitas Organisasi sebagai sistem sosial; dan menemukan pola pedoman perilaku sebagai hasil dari norma-norma kebiasaan yang terbentuk dalam keseharian.

Pengaruh budaya organisasi (birokrasi) terhadap perilaku para anggota organisasi sangat kuat, maka budaya organisasi (birokrasi) mampu menetapkan tapal batas untuk membedakan dengan organisasi (birokrasi) lain; mampu membentuk identitas organisasi dan identitas kepribadian anggota organisasi; mampu mempermudah terciptanya komitmen organisasi daripada komitmen yang bersifat kepentingan individu; mampu meningkatkan kemantapan keterikatan sistem sosial; dan mampu berfungsi sebagai mekanisme pembuatan makna dan simbol-simbol kendali perilaku para anggota organisasi. Dalam perekrutan pegawai tidak jarang ditemukan dalam perekrutan suatu jabatan yang didasarkan pada pertimbangan *like and dislike* pimpinan serta masih melekatnya budaya paternalisme. Praktek birokrasi yang berbelit-belit, ditambah dengan maraknya pungutan liar yang dilakukan sejumlah oknum pemerintah, aparat masyarakat, mengakibatkan biaya ekonomi tinggi bagi pengusaha (Riaupos, 4 Juni 2007).

Dalam pengertian netral birokrasi dapat diartikan sebagai keseluruhan pejabat negara dibawah pejabat politik, atau keseluruhan pejabat negara pada cabang eksekutif, atau birokrasi bisa juga diartikan sebagai setiap organisasi yang berskala besar (*every big organization is bureaucracy*) (Santoso, 1993). Budaya organisasi (birokrasi) yang kuat ditentukan oleh dua faktor yaitu : Penyebaran nilai-nilai budaya secara efektif sehingga anggota organisasi mengetahui nilai-nilai yang terkandung dalam organisasi, Tingkat komitmen anggota organisasi terhadap inti dari nilai-nilai yang ada (*core values*), Perubahan budaya organisasi (Susanto, 1992). Kenyataannya interaksi individu-individu

(pegawai) dengan organisasi yang menggambarkan situasi problematis budaya birokrasi di pemerintahan, masih ditemukan adanya tradisi dan tata pergaulan yang bersifat paternalisme, misalnya dihadapan pimpinan dinas, seorang aparat bawahan sulit untuk menunjukkan penolakannya atas suatu ide atau gagasan pimpinan.

Kadang kala penolakan atas ide pimpinan secara terbuka dapat berarti membuka konflik antara pimpinan dan bawahannya. Bahkan, kendala yang dihadapi dalam rangka peningkatan profesionalisme aparatur adalah inovasi dan kreativitas aparat birokrasi masih relatif rendah. Misalnya jika Pimpinan melakukan Tugas (dinas) Luar, maka ada anggapan bahwa tugas dan tanggung jawab yang ada pada bawahan dapat ditunda pelaksanaannya atau dengan kata lain bawahan selalu menunggu pimpinan kembali untuk meminta petunjuk kepada pimpinan terhadap pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya sehingga pelaksanaan tugas bawahan senantiasa harus dalam pengawasan langsung pimpinan, ditambah lagi kecenderungan pengerjaan tugas yang mudah saja dan yang mendatangkan uang.

### **Pembahasan**

Budaya secara bahasa adalah pikiran, akal budi. Sementara Budaya birokrasi di Indonesia banyak dipengaruhi oleh budaya Jawa yang hirarkis dan tertutup yang membuat seseorang untuk pandai menempatkan diri dalam masyarakat (Hoetomo, 2005). Kata budaya berasal dari kata buddhi (akal) sehingga dikembangkan menjadi budi–daya, yaitu kemampuan akal budi seseorang ataupun kelompok manusia. Banyak sarjana yang memberikan definisi tentang budaya, antara lain Koentjoroningrat yang mendefinisikan kebudayaan sebagai keseluruhan gagasan, tindakan dan hasil karya manusia dalam rangka kehidupan masyarakat, yang dijadikan milik dari manusia dengan belajar. Budaya sebagai seperangkat nilai biasanya sarat dengan simbolisme, sehingga dalam setiap tindakannya, seseorang selalu berpegang teguh kepada 2 (dua) hal, yaitu, *Pertama*, filsafat atau pandangan hidup yang religius dan mistis. *Kedua*, pada sikap hidup yang etis dan menjunjung tinggi moral serta derajat hidupnya. Pandangan hidup akan selalu dikaitkan dengan tindakan simbolis yang biasanya banyak dipakai dan diwariskan secara turun temurun pada generasi berikutnya. Masyarakat Indonesia memiliki sistem nilai dan norma budaya masing-masing. Keunikan kebudayaan itu biasanya menjadi acuan berpikir dan pegangan untuk bertindak. Budaya adalah perilaku konvensional masyarakat dan ia mempengaruhi semua tindakan meskipun sebagian besar tidak disadarinya.

Pemahaman kebudayaan yang sangat beragam terjadi karena adanya varian budaya yang disebut dengan kebudayaan lokal. Kebudayaan lokal lebih merupakan suatu tata nilai yang secara eksklusif dimiliki oleh masyarakat etnik tertentu. Adanya variasi dan keanekaragaman budaya akan mewarnai variasi pola perilaku masyarakat tempat kebudayaan tersebut berlaku. Dalam konteks tersebut, perilaku individu dalam organisasi juga tidak dapat dilepaskan dari pengaruh varian lokalitas budaya yang berkembang. Birokrasi, sebagaimana organisasi yang lainnya yang tidak lepas dari pengaruh lingkungan budaya.

Budaya disebut suatu perangkat asumsi dasar dimana para anggota suatu kelompok menemukan cara untuk memecahkan masalah pokok dalam menghadapi kelangsungan hidup fisik dalam lingkungan eksternal (adaptasi) dan kelangsungan hidup social dalam lingkungan internal (Schein, 1992).

Kebudayaan memberikan pola cara berpikir merasa dan menanggapi yang menuntun para anggota organisasi dalam mengambil keputusan dan dalam kegiatan-kegiatan organisasi lainnya. Salah satu peranan terpenting dari *top management* adalah membentuk kebudayaan dengan kepribadiannya sehingga berpengaruh penting terhadap filsafat dan gaya manajemen (Kast dan Rosenzweig, 1990).

Secara etimologi (bahasa) menurut Birokrasi adalah cara pemerintah yang dijalankan oleh pegawai bayaran yang tidak terpilih oleh rakyat; cara pemerintah yang sangat dikuasai oleh kaum pegawai negeri; cara kerja atau aturan kerja yang terlampaui lambat, serba menurut aturan yang berliku-liku (Hoetomo, 2005). Dalam hal ini birokrat adalah pegawai yang bertindak secara birokratis.

Birokrasi, sebagaimana organisasi lainnya tidak lepas dari pengaruh lingkungan budaya, dalam aktivitasnya juga terlibat secara intensif melalui pola-pola interaksi yang terbentuk di dalamnya dengan sistem nilai dan budaya lokal.

Pengertian netral birokrasi adalah keseluruhan pejabat negara dibawah pejabat politik, atau keseluruhan pejabat negara pada cabang eksekutif, atau birokrasi bisa juga diartikan sebagai setiap organisasi yang berskala besar (*every big organization is bureaucracy*) (Santoso, 1993).

Perilaku birokrasi bergandengan erat dengan pendekatan kultur, yang sekarang ini dalam ilmu administrasi ataupun teori organisasi merupakan aliran mutakhir. Walaupun pendekatan perilaku itu sendiri termasuk aliran neoklasik, akan tetapi aliran kultur memandang bahwa suatu perilaku dapat dipahami melalui pemahaman kultur. Itulah

sebabnya Miftah memilih perspektif perilaku birokrasi sebagai suatu dimensi yang perlu diketengahkan dalam ilmu administrasi negara kita (Miftah Thoha, 1991).

Budaya birokrasi berkembang disuatu daerah tertentu tidak dapat dilepaskan dari pola budaya lingkungan sosial yang melingkupinya., Agus Dwiyanto (2002) mengemukakan bahwa :

“Budaya birokrasi dapat digambarkan sebagai sebuah sistem atau seperangkat nilai yang memiliki simbol, orientasi nilai, keyakinan, pengetahuan dan pengalaman kehidupan yang terinternalisasi ke dalam pikiran. Seperangkat nilai tersebut diaktualisasikan dalam sikap, tingkah laku dan perbuatan yang dilakukan oleh setiap anggota dari sebuah organisasi yang dinamakan birokrasi. Setiap aspek dalam kehidupan organisasi birokrasi selalu bersinggungan dengan aspek budaya masyarakat setempat”.

Budaya organisasi adalah sistem nilai dan kepercayaan yang dianut bersama, yang berinteraksi dengan orang-orang dalam suatu organisasi, struktur organisasi dan sistem pengawasan untuk menghasilkan norma-norma perilaku. Budaya organisasi sering diartikan sebagai sistem nilai yang diakui dan dianut oleh semua anggotanya, yang membedakan organisasi satu dengan yang lainnya (Kast dan Rosenzweig, 1990). Berikutnya budaya organisasi merupakan cara-cara berpikir, berperasaan dan bereaksi berdasarkan pola-pola tertentu yang ada dalam organisasi (Tozi, Rizzo, dan Carrol, 1994).

Miftah Thoha (1993) mengutip Weber berpendapat bahwa budaya birokrasi adalah suatu budaya yang mengatur dirinya dengan cara-cara hirarkis, impersonal, rasional, yuridiktif legalistik dan meritokrasi. Budaya semacam ini menekankan bahwa susunan hirarki itu merupakan konsekuensi logis jika birokrasi itu menginginkan kerja yang rasional. Sifat impersonal menekankan bahwa cara kerja birokrasi tidak didasarkan atas hubungan pribadi maupun hubungan politik. Sikap yuridiktif legalistik menekankan bahwa budaya yang dianut birokrasi itu adalah budaya kerja yang selalu dibatasi oleh ketentuan hukum dan bukannya ketentuan politik. Sedangkan meritokrasi mengharuskan cara-cara rekrutmen dan keahlian teknis bukan atas budaya konco atau *patronage system* (lihat Raden 1998: 13).

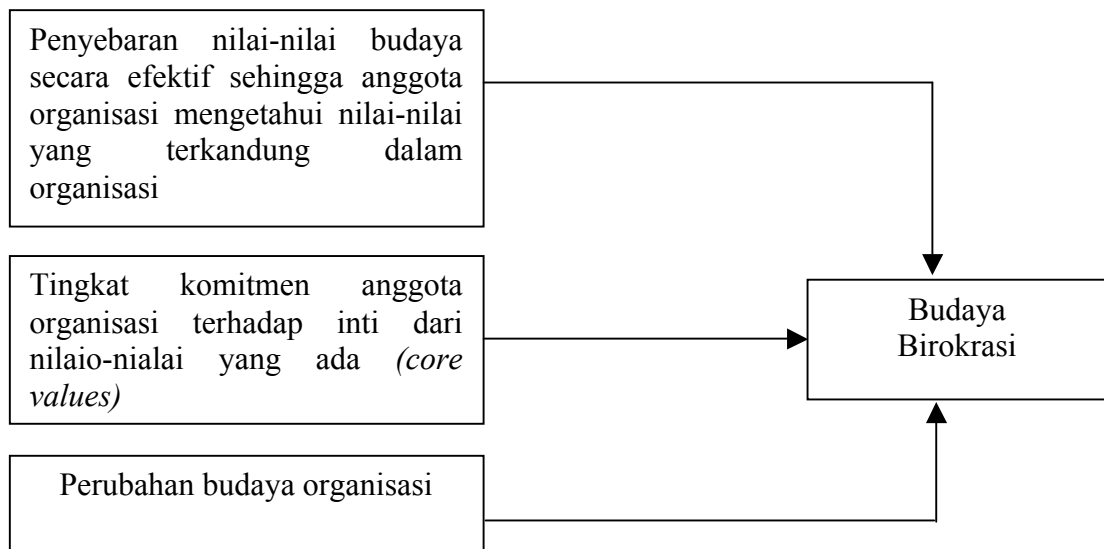
Selain itu menurut Thoha (1993) budaya birokrasi menekankan bahwa aparat pelaku birokrasi dalam menjalankan tugas-tugasnya terpisah dengan kepemilikan atas fasilitas dan sarana publik. Dalam artian harus dibedakan antara milik pribadi dan milik publik (lihat Raden 1998: 13).

Thoha (1991) menyebut Perilaku birokrasi pada hakikatnya merupakan hasil interaksi antara individu-individu dengan organisasinya. Oleh karena itu untuk

memahami perilaku birokrasi sebaiknya diketahui terlebih dahulu individu-individu sebagai pendukung organisasi tersebut

Menurut Susanto (1992) menyebutkan bahwa budaya organisasi (birokrasi) yang kuat ditentukan oleh dua faktor yaitu :

1. Penyebaran nilai-nilai budaya secara efektif sehingga anggota organisasi mengetahui nilai-nilai yang terkandung dalam organisasi,
2. Tingkat komitmen anggota organisasi terhadap inti dari nilai-nilai yang ada (*core values*)
3. Perubahan budaya organisasi



**Gambar 1.1**  
**Model Budaya birokrasi**

Oleh karena itu dari beberapa definisi diatas dapat disimpulkan bahwa budaya organisasi merupakan suatu sistem nilai dan keyakinan bersama yang diambil dan dikembangkan oleh suatu organisasi yang kemudian terbentuk menjadi norma atau aturan yang dipakai sebagai pedoman dalam berpikir dan bertindak dalam usaha mencapai tujuan organisasi.

**Karakteristik Budaya Organisasi**

Budaya organisasi memiliki karakteristik untuk memahami keberadaan budaya suatu organisasi. Robbins (2001) menyebutkan beberapa karakteristik budaya organisasi yaitu :

1. *Individual initiative* : tingkat tanggung jawab kebebasan dan ketergantungan yang dimiliki individu.

2. *Risk tolerance* : seberapa jauh resiko yang boleh atau mungkin dipikul oleh anggota
3. *Direction* : menciptakan organisasi yang objektif dan berpenampilan seperti yang diharapkan.
4. *Integration* : unit yang mendorong keselarasan dalam organisasi
5. *Management support* : manajer memberikan komunikasi yang jelas dan mendorong bawahannya.
6. *Control* : peraturan yang digunakan untuk mengatur tingkah laku karyawan
7. *Identity* : merupakan cara bagi anggota dalam mengidentifikasi diri pada organisasi
8. *Performance-reward* : tingkat penghargaan yang diberikan organisasi kepada anggotanya.
9. *Conflict tolerance* : tingkat toleransi terhadap konflik yang muncul dalam organisasi.
10. *Communication pattern* : tingkat komunikasi yang dibatasi oleh hirarki formal dari otoritas.

### **Fungsi Budaya Organisasi (Birokrasi)**

Fungsi Budaya Organisasi (Birokrasi) secara umum berfungsi sebagai sarana untuk mempersatukan kegiatan para anggota dalam suatu organisasi atau perusahaan. Menurut Gordon budaya organisasi berfungsi sebagai mekanisme pembuat makna dan kendali yang memandu dan membentuk sikap perilaku para karyawan (Gordon, 1991).

Fungsi budaya organisasi menurut Robbins adalah ;

1. Menentukan peran yang membedakan organisasi yang satu dengan yang lain.
2. Menentukan tujuan bersama yang lebih besar dari kesenangan individu
3. Menjaga stabilitas social organisasi
4. Membuat identitas bagi anggota organisasi
5. Pembuat pengertian dan mekanisme kontrol yang memberikan pedoman pada sikap dan tingkah laku.

Budaya organisasi yang kuat akan berfungsi sebagai system aturan-aturan informal yang mengungkapkan bagaimana orang berperilaku dalam sebagian besar waktu mereka, dan memungkinkan orang merasa lebih baik tentang apa yang mereka kerjakan sehingga mereka akan bekerja lebih keras. Berbagai fungsi budaya organisasi yang disebutkan diatas dapat disimpulkan bahwa budaya organisasi berfungsi sebagai perekat social dalam mempersatukan segenap anggota organisasi dalam mencapai tujuan organisasi dan juga berfungsi sebagai kontrol atas perilaku karyawan atau anggota organisasi. Budaya organisasi (birokrasi) yang kuat akan membantu memberikan kepastian bagi seluruh

anggota organisasi untuk berkembang bersama organisasi dalam mencapai tujuan organisasi.

### **Indikator-indikator Budaya Birokrasi**

Untuk dapat menggeneralisasikan variabel budaya ini maka akan diuraikan indikator-indikator yang dapat mengukur variabel budaya (Sembel, 2002) yakni :

#### **1. Faktor Internal Pegawai**

Sikap mentalitas pegawai yang dapat menurunkan kemampuan aparat untuk berbuat optimal di lingkungan kerja antara lain dapat di lihat melalui beberapa sikap yaitu adalah :

- a. Sikap mental yang berorientasi membelanjakan daripada menghasilkan. Para birokrat menganggap bahwa anggaran dan fasilitas mereka adalah milik negara sehingga mereka tidak perlu bersusah payah untuk mengelola secara baik apalagi memberi nilai tambah pada aset-aset itu. Mereka bahkan cenderung ceroboh dalam mengelola aset-aset tersebut.
- b. Sikap minta dilayani, bukan melayani. Sedikit banyak di Indonesia hal ini merupakan warisan paham masa lampau baik masa kerajaan yang menempatkan birokrat sebagai priyayi, maupun masa penjajahan yang menempatkan birokrat sebagai *ambtenaar* yang memiliki hak-hak dan status khusus.
- c. Motivasi birokrat pada umumnya keliru (tidak memahami dan tidak sesuai dengan fitrah dasar tugas institusi birokrasi). Mereka mendaftar menjadi pegawai bukan untuk melayani dan mengabdikan, melainkan mencari status dan gaji, sehingga tentu saja tatkala mereka bekerja, orientasi mereka tidak sesuai dengan tugas dan fungsi utama birokrasi.

Kesemua sikap mental itu menimbulkan dampak negatif berupa ketidakprofesionalan aparatur birokrasi dalam bekerja, sehingga mereka tidak mampu (capable) dalam menjalankan tugas secara baik.

#### **2. Faktor Eksternal Pegawai.**

Faktor Eksternal Pegawai dapat dilihat dari sikap mental masyarakat yaitu watak, tabiat, pola berpikir masyarakat yang selalu memiliki korelasi dengan lingkungan eksternal, yang pada hakekatnya merupakan suatu interaksi yang terjalin dengan lingkungan, baik yang menyangkut aspek politik, budaya, sosial, maupun ekonomi dalam mengemban tugas birokrasi secara baik. Namun di antara sikap tersebut di atas masih



terdapat sikap atau pola pikir masyarakat yang menghambat pembangunan yang antara lain :

1. Sikap apatis (non partisipatif dan permisif), yakni tidak peduli dan tidak mau tahu terhadap apapun yang terjadi di sekelilingnya, termasuk apa yang terjadi pada birokrasi.
2. Mentalitas menerabas (hedonistik dan pragmatis) tidak mau repot dan cenderung cari enak saja, sehingga ikut menyuburkan pungli dan kolusi (Koentjoroningrat, dalam Setiono, 2000).
3. Rasa ketergantungan masyarakat yang berlebihan terhadap birokrasi, sehingga mau menerima saja berbagai perlakuan yang menyimpang.

### **Perubahan Budaya Birokrasi**

Robbins (1998) menyatakan bahwa perubahan kebudayaan dapat dilakukan dengan cara :

1. Menjadikan manajemen tingkat atas sebagai teladan melalui perilakunya
2. Menciptakan kebiasaan, cerita-cerita, symbol, dan materi sesuai dengan budaya yang diinginkan.
3. Menyeleksi dan mempromosi karyawan sesuai dengan budaya yang baru
4. Membuat kembali proses sosialisasi untuk menyesuaikan dengan budaya baru
5. Merubah system penghargaan sesuai dengan budaya baru
6. mengubah peraturan tak tertulis menjadi lebih jelas dan formal
7. Menggabungkan sub-budaya yang ada dengan cara rotasi jabatan
8. Lebih meningkatkan kerja kelompok dengan konsensus dan partisipasi sehingga menimbulkan rasa saling percaya.

Cara yang dipergunakan untuk mempertahankan budaya suatu organisasi atau perusahaan yang telah terbentuk adalah :

1. Menyeleksi anggota baru dengan syarat-syarat dan criteria yang sesuai dengan budaya yang ada.
2. Menjadikan manajemen puncak sebagai teladan
3. Membantu karyawan baru untuk beradaptasi dengan budaya yang ada (sosialisasi).

Berbagai pendapat yang diungkapkan para ahli tentang perubahan budaya organisasi dapat disimpulkan bahwa budaya suatu organisasi terbentuk karena adanya sosialisasi yang terjadi didalam suatu organisasi maupun dengan pihak luar. Perubahan budaya organisasi dapat dilakukan dengan menjadikan manajemen tingkat atas sebagai

teladan atas perilakunya, menyeleksi dan mempromosikan karyawan sesuai dengan budaya baru, meningkatkan kerja kelompok dengan consensus dan partisipasi sehingga menumbuhkan rasa saling percaya.

Adanya kesan buruk terhadap birokrasi, maka birokrasi perlu melakukan beberapa perubahan sikap dan perilakunya antara lain :

- (a) birokrasi harus lebih mengutamakan sifat pendekatan tugas yang diarahkan pada hal pengayoman dan pelayanan masyarakat; dan menghindari kesan pendekatan kekuasaan dan kewenangan;
- (b) birokrasi perlu melakukan penyempurnaan organisasi yang bercirikan organisasi modern, ramping, efektif dan efisien yang mampu membedakan antara tugas-tugas yang perlu ditangani dan yang tidak perlu ditangani (termasuk membagi tugas-tugas yang dapat diserahkan kepada masyarakat);
- (c) birokrasi harus mampu dan mau melakukan perubahan sistem dan prosedur kerjanya yang lebih berorientasi pada ciri-ciri organisasi modern yakni : pelayanan cepat, tepat, akurat, terbuka dengan tetap mempertahankan kualitas, efisiensi biaya dan ketepatan waktu;
- (d) birokrasi harus memposisikan diri sebagai fasilitator pelayan publik dari pada sebagai agen pembaharu pembangunan;
- (e) birokrasi harus mampu dan mau melakukan transformasi diri dari birokrasi yang kinerjanya kaku (*rigid*) menjadi organisasi birokrasi yang strukturnya lebih desentralistis, inovatif, fleksibel dan responsif.

### **Birokrasi Pemerintahan**

Pembahasan tentang birokrasi maka persepsi orang adalah birokrasi pemerintah. Birokrasi dengan segala macam cacatnya menjadi milik penerintah. Nampaknya apa yang dikatakan oleh Dow Ding di atas bisa terjadi pula di Indonesia. Jangan berteori saja, kata Johnson (1978) karena sama saja dengan menuruti perbuatan yang jahat *theorizing as they do indulged in is badly done*. Birokrasi pemerintah seringkali diartikan sebagai *officialdom* atau kerajaan pejabat. Suatu kerajaan yang raja-rajanya adalah para pejabat dari suatu bentuk organisasi yang digolongkan modern. Di dalamnya terdapat tanda-tanda bahwa seseorang mempunyai yurisdiksi yang jelas dan pasti, mereka berada dalam area ofisial yang yurisdiktif. Di dalam yurisdiksi tersebut seseorang mempunyai tugas dan tanggung jawab resmi (*official duties*) yang memperjelas batas-batas kewenangan pekerjaannya. Mereka bekerja dalam tatanan pola hierarki sebagai perwujudan dari

tingkatan otoritas dan kekuasaannya. Mereka memperoleh gaji berdasarkan keahlian dan kompetensinya. Selain itu dalam kerajaan pejabat tersebut, proses komunikasinya didasarkan pada dokumen tertulis (*the files*). Itulah kerajaan birokrasi yang rajanya para pejabat.

Pejabat adalah orang yang menduduki jabatan tertentu dalam birokrasi pemerintahan. Kekuasaan pejabat ini amat menentukan, karena segala urusan yang berhubungan dengan jabatan itu maka orang yang berada dalam jabatan itu yang menentukan. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tatanan hierarki dari atas ke bawah. Jabatan yang berada di hierarki atas mempunyai kekuasaan yang lebih besar ketimbang jabatan yang berada di tataran bawah. Semua jabatan itu lengkap dengan fasilitas yang mencerminkan kekuasaan tersebut. Di luar hierarki kerajaan pejabat dan jabatan itu terdampar rakyat yang powerless dihadapan pejabat birokrasi tersebut. Itulah sebabnya birokrasi pemerintah acapkali disebut kerajaan pejabat yang jauh dari rakyat.

Konsepsi birokrasi Weber yang dianut dalam organisasi pemerintahan (government) banyak memperlihatkan cara-cara officialdom di atas. Pejabat birokrasi pemerintah adalah sentra dari penyelesaian urusan masyarakat. Rakyat sangat tergantung pada pejabat ini, bukannya pejabat yang tergantung pada rakyat. Pelayanan kepada rakyat bukan diletakkan pada pertimbangan utama, melainkan pada pertimbangan yang ke sekian.

Kritikan yang hampir mutakhir ialah lontaran pendapat dari Heckscher dan Donellon (1994). Kedua penulis ini mengemukakan bahwa bentuk organisasi masa depan adalah apa yang mereka namakan Post Bureaucratic Organization. Organisasi masa depan menurut kedua penulis tidak akan sama dengan birokrasi Weberian. Bentuk organisasi masa depan tidak hanya menempatkan diri pada kohirensi internal dan pemusatan kekuasaan, akan tetapi juga memusatkan pada interaksi eksternal dan interaksi sosial yang berhubungan dengannya. Kekuasaan bukannya satu-satunya alat yang ampuh untuk melaksanakan mekanisme birokrasi tanpa diimbangi kewenangan melalui persuasi dan dialog. Powering bukan lagi satu-satunya cara mengendalikan mesin birokrasi pemerintah tanpa harus diimbangi dengan cara-cara yang bersifat empowering (Bachrach, 1992).

Dalam abad ke-21 ramalan Bennis dan juga para kritikus lainnya ternyata telah banyak menjadi kenyataan. *Officialdom* itu ternyata telah mulai pudar. Salah satu wujud dari pudarnya kerajaan pejabat itu ialah dilakukan gerakan reformasi dalam birokrasi pemerintah antara lain berusaha mengubah sikap keterbukaan pelaku-pelakunya. Adalah

hampir tidak mungkin melakukan perubahan dan pembaharuan prosedur dan aliran kerja menjadi lebih lancar, melakukan pembaharuan pelayanan kepada masyarakat agar lebih responsif, dan melakukan perubahan struktur birokrasi agar mampu bersaing, akan tetapi menghalangi orang-orangnya untuk berkembang.

Perubahan mindset yang perlu dilakukan yaitu pandangan birokrasi terhadap kekuasaan (*power*) yang cenderung menjadikan birokrasi sebagai kekuatan yang sakral. Kekuasaan pada birokrasi yang diwujudkan dalam jabatan pejabat bisa sangat menakutkan, dan hampir tidak mungkin bisa ditembus oleh lapisan masyarakat yang sangat lemah di hadapan kekuasaan birokrasi tersebut. Kekuasaan seperti ini yang membuat birokrasi menjadi sangat sakral. Mensakralkan jabatan birokrasi pemerintah hampir tidak bisa lagi dihindari oleh orang Indonesia. Segala urusan dari yang kecil sampai yang besar selalu membutuhkan legitimasi birokrasi pemerintah. Rakyat membutuhkan dan memperoleh rejeki maupun pelayanan selalu berhubungan dengan pejabat, pegawai dan pelaku-pelaku birokrasi pemerintah. Semua kontaktor atau rekanan dari yang kecil pribumi sampai yang konglomerat yang keturunan membutuhkan rezeki melalui pejabat birokrasi ini. Semua masyarakat membutuhkan, Kartu Keluarga, KTP (kartu tanda penduduk), Akte kelahiran atau bentuk perizinan-perizinan lainnya akan berhadapan dengan pejabat tersebut. Pejabat pada umumnya menyandang kekuasaan bagaikan raja – raja kecil yang kekuasaan itu tidak dipunyai oleh rakyat. Rakyat membutuhkan pelayanan, pejabat mempunyai kekuasaan untuk mendistribusikan pelayanan tersebut.

Mensakralkan sesuatu menunjukkan lemahnya posisi seseorang terhadap sesuatu yang disakralkan tersebut. Seseorang yang memandang bahwa keris, atau batu akik itu keramat dia percaya bahwa ada kekuatan di luar kemampuannya pada keris dan batu akik tersebut. Agar keris dan batu akiknya itu memberikan manfaat baginya maka dikeramatkan keris dan batu akik tersebut. Orang Indonesia memandang birokrasi pemerintah tak ubahnya seperti keris dan batu akik tersebut. Mereka lemah posisinya di hadapan birokrasi.

Maka, supaya tujuannya tercapai sedangkan mereka tidak mempunyai kekuatan, cara yang terbaik (*surrender*) menyerahkan diri. Penyerahan diri seperti ini sekaligus mengakui bahwa kekuasaan birokrasi itu tidak tertembus olehnya. Maka keramatlah birokrasi pemerintah pemegang monopoli pelayanan masyarakat. Agama Islam menamakan perbuatan seperti itu syirik, orangnya disebut musyrik, artinya menduakan

adanya kekuatan yang berasal dari Allah. Ini merupakan salah satu dosa besar yang tidak akan diampuni oleh Allah SWT.

Ciri birokrasi Weberian adalah kekuasaan, itu ada pada setiap hierarki jabatan pejabat. Di depan telah disinggung bahwa semakin tinggi hierarki jabatan tersebut semakin besar kekuasaannya, dan semakin rendah hierarkinya semakin tidak berdaya (powerless). Hierarki yang paling bawah (beyond the hierarchy) adalah masyarakat atau rakyat. Pada posisi ini mereka sama sekali tidak mempunyai kekuasaan. Disiplin birokrasi model Weber ini menyatakan bahwa hierarki bawah tidak berani atau tidak boleh melawan kekuasaan hierarki atas. Di Indonesia hierarki kekuasaan ini dibalut dengan sistem bapak atau patrimonial sehingga menjadi lebih kental lagi praktik kekuasaan birokrasi ini. Pejabat hierarki bawah tidak berani bertindak jika tidak memperoleh restu dan petunjuk dari hierarki atas. Semua surat-surat dinas yang berasal dari pejabat hierarki bawah selalu diakhiri dengan kata-kata manis mohon arahan dan petunjuk dari pejabat hierarki atas.

Kita menyadari saat ini perilaku birokrasi Indonesia selalu diwarnai dengan sikap nyuwun sewu (minta seribu), seperti orang Jawa yang mau lewat melangkahi posisi orang tua. Ini merupakan sikap sopan (*proper behaviour*) yang harus dilakukan oleh orang Jawa yang kekuasaannya lebih rendah dari orang yang dimintai seribu tersebut. Maka meminta petunjuk itu merupakan sikap sopan yang harus diperlihatkan agar tidak melampaui kekuasaan yang berada di luar kekuasaannya. Tidak ada rasa salah (*guilty*) atau saru (*inappropriate*) jika meminta petunjuk tersebut. Pejabat tersebut tidak ada sedikitpun keraguan untuk dikatakan tidak mempunyai inisiatif atau kreatif, seperti yang umumnya menjadi ukuran bagi manajemen rasional yang juga menjadi ciri lain dari birokrasi Weberian. Dengan kata lain birokrasi Weberian di Indonesia sedikit banyak telah disesuaikan dengan kondisi dan situasi Indonesia. Sikap-sikap sopan yang melenceng dari sikap rasional model Weber tersebut banyak dijumpai dalam praktika perilaku birokrasi pemerintah. Sikap ini berlindung pada kekuasaan yang berada pada hirarki yang kesemuanya, mempunyai hak-hak istimewa berupa fasilitas kekuasaan; Titelatur ajudan, pengawal pribadi, dan pejabat protokol pada birokrasi sipil merupakan jabatan-jabatan yang dipandang berlebihan sehingga cenderung mensakralkan jabatan-jabatan birokrasi tersebut. Meminta pengawalan, disediakan fasilitas, VIP, membawakan naskah pidato, dibukakan pintu mobil, dibawakan tas kerja, dan lain sebagainya merupakan contoh-contoh kelebihan kekuasaan yang berada di hierarki atas yang pada akhirnya membuat sakral jabatan hierarki birokrasi dan memperkuat officialdom tersebut.

Upaya untuk menjelaskan proses pertumbuhan dan perkembangan pemerintahan telah banyak dilakukan. Beberapa di antaranya mengatakan bahwa pertumbuhan itu adalah akibat dari perkembangan sosioekonomi. Pertumbuhan dan perkembangan yang semakin kompleks, dari sesuatu masyarakat membuat permintaan jasa pelayanan semakin besar. Penjelasan lain menyatakan per Birokrasi Pemerintah tumbuan itu didasarkan atas tekanan-tekanan ideologi dan politik. Pada umumnya perkembangan pemerintahan dalam masyarakat barat (*western society*) secara *evolitif* berjalan ; dari kategori menetapkan batas-batasnya menuju ke fungsi memobilisasi sumber-sumber dan fungsi publik atau masyarakat. Selanjutnya menurut Rose, pemerintah sekali telah menetapkan kekuasaan dalam tiga kategori tersebut, maka pemerintah tidak bakal mengurangi atau menghilangkan kekuasaan tersebut. Disinilah pertumbuhan dan perkembangan pemerintahan dan kekuasaannya semakin hari semakin besar.

Membahas lebih lanjut, pertumbuhan kegiatan dan kekuasaan dalam pemerintahan, bahasan yang agak mendekati pada alasan yang realitas ialah dengan melihat indikator pertumbuhan budget pemerintah. Alasan pertumbuhan budget yang cenderung semakin meningkat akan mudah dipahami oleh orang di jalan. Karena anggaran meningkat, mengakibatkan pajak naik, harga-harga bahan kebutuhan pokok naik, harga bahan bakar minyak juga naik, dan tarif angkutan naik. Kenaikan ini dipandang oleh anggota masyarakat akibat karena pemerintah menaikkan kegiatannya yang memerlukan biaya besar dan itu tergambar dalam anggaran pendapatan dan belanja negara. Indikator lain yang bisa mengukur pertumbuhan dan perkembangan pemerintahan ialah angkatan kerja yang bekerja di sektor publik (*total work force employed in the public sector*) termasuk di dalamnya tentara dan polisi semakin meningkat jumlah karyawan pemerintah, semakin besar pula kegiatan pemerintah yang mengakibatkan pula semakin berkembang dan besar organisasi pemerintah.

Istilah pemerintah selalu dipergunakan untuk menghubungkan antara dua hal yang berbeda satu sama lain. Kadang-kadang dikaitkan dengan orang-orang (*people*) yang mempunyai keistimewaan satu sama lain, mempunyai keberuntungan dan kesialan yang tertera dalam nasibnya masing-masing. Kadang-kadang dikaitkan dengan kelembagaan (*institution*) yang menunjukkan adanya serangkaian prosedur aturan yang diterma untuk menjalankan fungsi-fungsi tertentu dari waktu ke waktu tanpa memandang siapa yang bakal dikenai oleh prosedur aturan tersebut. Pandangan seperti ini lalu merumuskan pemerintahan itu merupakan perpaduan antara orang-orang dan kelembagaan yang membuat dan memaksakan hukum dan undang-undang kepada masyarakat

(Ranney,1996). Pemahaman seperti ini lalu melekat kekuasaan itu pada pemerintah. Selain itu tidak lagi diragukan bahwa pemahaman pemerintahan seperti itu merupakan paham kemanusiaan yang tertua dan institusi yang universal. Orang-orang merasa bahwa kehadiran pemerintah dengan kekuasaannya itu amat diperlukan untuk mengatur kehidupan bersama. Aturan yang dibuat oleh suatu organisasi tertentu belum tentu bisa berlaku dan diterima oleh organisasi lain. Sebaliknya suatu aturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah berlaku bagi semua anggota masyarakat dalam negara tersebut. Kekuasaan berada di pemerintahan setelah rakyat atau masyarakat ini mempercayakan kepadanya untuk mengatur dan mengatasi masalah-masalah yang biasa diterima oleh semua pihak (Thoha, 2003:2-11).

Pemerintah Indonesia dan perilaku birokrasi merupakan pencerminan dari sebagian aspek yang terpenting dari “budaya politik” karena perilaku birokrasi tersebut sangat mempengaruhi seluruh dimensi kehidupan politik masyarakat Indonesia. Dalam kaitan ini budaya birokrasi mempunyai kaitan relevansi yang sangat tinggi dengan budaya politik di Indonesia karena beberapa pertimbangan :

1. Birokrasi sebagai sebuah “institusi politik”, dalam sejarah Indonesia modern, paling tidak sejak proklamasi 17 Agustus 1945, memegang peranan politik yang sangat penting, dan birokrasi dapat dibagi-bagi sebagai imbalan terhadap jasa atau peranan partai-partai dalam perjuangan dan pertarungan politik
2. Budaya birokrasi mempunyai peranan yang penting dalam memahami”budaya politik elit” karena untuk sebagian besar elite politik Indonesia modern diisi oleh para “birokrat”. Aparatur negara, baik eksekutif maupun legislatif pada hakikatnya didominasi oleh para birokrat, baik sipil maupun militer. Perilaku politik Indonesia, pada dasarnya tidak lain adalah perilaku para “aktor politik” yang sebagian besar adalah birokrat (para gubernur, Bupati, Menteri, yang diangkat oleh presiden berdasarkan hak preogatif, ataupun anggota DPRD Tingkat I, DPRD Tingkat II dan DPR Pusat).
3. Pembangunan nasional Indonesia pada dasarnya amat ditentukan oleh peranan birokrat yang berfungsi sebagai pemikir, perencana, pelaksana maupun pengawas pembangunan. Peranannya dalam pembangunan tercermin dalam konsep “Administrator Pembangunan” sebagai salah satu peran kepala wilayah yang bekerja secara efisien, efektif dan produktif. Hal ini pada dasarnya merupakan cerminan dari nilai, sikap, perilaku aparat perilaku aparat birokrasi dalam menjalankan tugasnya.(Setiawan, 1998:141-142).

Sebuah pendekatan yang lebih komprehensif tentang perilaku administrasi dan birokrasi dengan mengintegrasikan teori organisasi dengan pendekatan budaya. juga dilakukan oleh Stanley J. Heginbothan dalam penelitiannya di India. Heginbothan dalam penelitiannya meneropong perilaku birokrasi pembangunan di India dengan menggunakan apa yang disebutnya dengan model kognitif dari organisasi birokrasi.

Birokrasi pemerintah Indonesia menurut beberapa pengamat diwarnai oleh konsep politik kelompok etnis Jawa tradisional yang aristokrat. Aparat pemerintah adalah sekedar alat raja untuk mengurus kelangsungan kepentingan pribadi raja dan kepentingan kerajaannya. Dalam konteks seperti ini masyarakat terbagi menjadi dua golongan, yakni golongan para pejabat (punggawa) yang terkenal dengan kelompok rakyat jelata atau wong cilik Raja melalui aparat yang bernama priyayi memerintah rakyatnya yang bernama rakyat jelata atau “wong cilik”. Kekuasaan raja ke luar kepada rakyat kecil melalui hierarki pejabat birokrasi abdi dalem. Para ahli abdi dalem oleh raja diberi hak-hak atas tanah menarik pajak dari rakyat tanpa ada batasan maupun peraturan yang jelas yang kemudian diserahkan kepada raja setelah diambil sekedarnya oleh para abdi dalem. Dalam hal ini tidak ada kontrol terhadap tindakan raja oleh rakyat sebagaimana tidak adanya perundangan yang memuat prinsip “check and balances”. Raja mempunyai hak penuh atas petani, pedagang, pemuka agama dan tentara yang kesemuanya merupakan sumber hidup dan kekuasaan kerajaan.

Dalam sistem seperti di atas dapat dikatakan berapapun besarnya hasil yang diperoleh, petani tidak dapat mengambil seluruh hasilnya. Mereka hanya diperbolehkan mengambil atau menikmati sejumlah yang diperlukan untuk kebutuhan pokok mereka. Selebihnya harus diserahkan kepada raja melalui para pejabat (punggawa). Pengambilan hasil jerih payah rakyat tersebut biasanya dilakukan lewat lembaga yang dinamakan “bekel” yang pada umumnya selalu memanfaatkan jabatannya untuk memeras rakyat. “Bekel” ini memperoleh bagian yang cukup sebelum diserahkan kepada pejabat (patron) di atasnya. Bahkan pada setiap kesempatan para pejabat birokrasi ini akan selalu mengambil keuntungan untuk kepentingan mereka sendiri. Nah, sistem seperti ini tidak mempunyai kekuatan yang mampu menjadi penyeimbang di luar aparat birokrasi. Akhirnya birokrasi suka melakukan perbuatan yang sewenang-wenang dan tidak mempunyai tanggung jawab terhadap rakyat. Rakyat menjadi pasif sehingga kurang memiliki partisipasi dalam kehidupan politik dan ekonomi. Masa Belanda keadaan birokrasi seperti ini tetap berlangsung. Situasi birokrasi yang kacau dan tidak bertanggungjawab pada masa VOC memang diubah oleh pemerintah Hindia Belanda



dengan menjadikannya menjadi satu aparat birokrasi yang bekerja efisien, jujur dan bertanggungjawab. Barangkali pada fase terakhir penjajahan, Belanda inilah terdapat birokrasi paling baik di Indonesia. Menjelang Jepang menjajah, Belanda telah memperkenalkan satu model birokrasi yang berdisiplin, bekerja keras, dan menghargai hukum. Akan tetapi pemerintah Belanda tidak menyertainya dengan pembinaan yang baik di luar birokrasi yang dapat menjaga agar aparat birokrasi terus berjalan baik. Adanya partai politik yang demokratis, lembaga perwakilan yang berwibawa, dan badan pengadilan serta media-massa yang otonom saja belum sepenuhnya dapat menopang bekerjanya birokrasi yang terkontrol lancar terus bilamana tidak ada satu golongan menengah yang secara ekonomis kuat.

Pada awal tahun 1950-an pemerintah mencoba membina satu kelas kompetisi dengan pengusaha asing dan keturunan Cina dengan memberikan perlindungan melalui program yang terkenal dengan nama "Program Beteng". Namun usaha pemerintah Indonesia ini tidak merupakan program yang bersifat nasional, konsepsional, terpadu dan melembaga. Akibatnya timbul penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh aparat birokrasi seperti korupsi dan berbagai perbuatan yang tidak bertanggung jawab. Ini terutama berkaitan dengan kepentingan kekuatan-kekuatan politik yang membutuhkan dana keuangan yang besar guna melancarkan pemilihan umum tahun 1955, sehingga Program Beteng tersebut dimanipulasi melalui aparat birokrasi yang mereka kuasai.

Menjelang kekuasaan Presiden Soekarno, perkebunan-perkebunan dan bank-bank serta perusahaan-perusahaan Belanda dinasionalisasi. Para perwira militer ditempatkan pada sektor-sektor kunci, dan pada kedudukan manajemen. Pengambilalihan milik Belanda tersebut diharapkan akan memberikan jalan baru untuk memecahkan masalah-masalah perekonomian yang rupanya tidak akan teratasi selama sektor-sektor kunci dikuasai oleh orang asing. Tetapi kenyataannya kekayaan dan milik modal nasional yang berlimpah dari nasionalisasi tersebut mengalami mismanajemen dan menjadi sumber kekayaan kelompok baru dalam masyarakat. Mentalitas "apanage" tumbuh kembali, sementara sektor-sektor perekonomian dikuasai oleh pejabat-pejabat birokrat atau kelompok-kelompok politik sebagai patron.

Konsep Presiden Soekarno untuk "memimpin" ekonomi dalam keadaan mentalitas "apanage" seperti ini hanya memberikan kesempatan lebih luas kepada aparat birokrasi untuk memeras sektor-sektor swasta. Sikap dan tindakan Soekarno yang mengesampingkan pemecahan persoalan-persoalan ekonomi menyebabkan terjadinya hiper inflasi yang berkecamuk sejak akhir pertengahan pertama tahun 1950-an. Dalam

keadaan seperti ini, tidak mungkin orang membuat perencanaan yang tepat. Oleh karena itu pembuatan rencana dirasakan lebih penting dari pada pelaksanaannya. Apalagi sumber-sumber untuk pelaksanaan yang efektif sangat terbatas. Hal ini menyebabkan timbulnya tekad Pemerintah Orde Baru pada tahun-tahun pertama untuk mengembalikan birokrasi yang kacau dan tidak bertanggungjawab tersebut menjadi birokrasi yang efisien, jujur, bertanggungjawab dan menghargai hukum. Akan tetapi kemudian terlihat bahwa kecenderungan yang mengandung harapan tersebut tidak kuat melawan kecenderungan yang menuju kepada birokrasi yang tidak bertanggungjawab. Ada yang disebut “bureaucratic streamlining”, juga kekuatan-kekuatan di luar aparat birokrasi telah menjadi impoten. Perekonomian yang tumbuh dengan pesatnya, di samping membanjirnya penanaman modal asing telah menjadi penghidupan aparat birokrasi secara tidak wajar. Pemegang-pemegang “apanage” terbesar Orde Baru adalah Pertamina, Bulog dan Bea Cukai yang telah memetik keuntungan yang unik jauh melebihi yang dilakukan oleh para “punggawa” pada masa kerajaan Mataram. Orang kemudian sering mengkhawatirkan akan berkelanjutannya atmosfir politik pada masa-masa terakhir kekuasaan. Pemerintah Soekarno dimana politik hanya terbatas pada kelompok-kelompok yang dekat dengan istana dan favoritistis, sebagaimana pola kehidupan politik pada masa pemerintahan kerajaan di Jawa sebelum kedatangan kolonial dari Barat. Kiranya pendapat Karl D. Jackson yang mengatakan bahwa kehidupan politik di Indonesia merupakan satu masyarakat yang dinamakan “bureaucratic polity” (masyarakat politik birokrasi) yaitu suatu masyarakat yang bersistem politik di mana kekuasaan dan partisipasi politik dalam membuat keputusan terbatas sepenuhnya pada para penguasa negara, terutama para perwira militer dan pejabat tinggi birokrasi dapat dibenarkan walaupun pendapat ini banyak dikritik karena dianggap kurang tepat dan kurang memperhatikan faktor eksternal dengan baik. Namun demikian, konsep yang dikembangkan oleh Jackson ini setidaknya dapat menerangkan stabilitas politik di Indonesia pada masa Pemerintahan Soeharto, yaitu stabilitas politik yang demikian mantap yang belum pernah dialami oleh pemerintahan pada masa sebelumnya.

Dengan berbagai ukuran, Pemerintahan Soeharto telah menunjukkan hasil-hasil yang sangat besar dalam memperkuat kehidupan negara. Kalau pada masa Demokrasi Terpimpin, 1960-1966, pendapatan negara menurun 21 persen per tahun, maka tahun 1966-1978 penerimaan pendapatan negara (tidak terhitung akibat yang ditimbulkan oleh inflasi) menanjak naik rata-rata 27 persen per tahun. Anggaran belanja yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk kepentingan pembangunan antara 1969/1970 dan 1975/1976

bertambah sebelas kali lipat pertambahan pendapatannegara ini tercermin pula dari upah yang diterima oleh para pegawai negara. Pendapatan pejabat dan pegawai negeri sejak tahun 1966 meningkat dua kali lipat lebih.

Dalam pertumbuhan dan perkembangan selanjutnya di mana jumlah penanam modal semakin meningkat dan kehidupan ekonomi bertambah kompleks, kelancaran usaha tidak lagi bergantung pada perorangan yang merupakan patron-patron, tetapi ditentukan oleh sistem birokrasi dimana usaha dan kegiatan akan dijamin oleh berlaku peraturan dan perundang-undangan yang dilaksanakan secara konsisten oleh aparat Birokrasi yang sepenuhnya loyal kepada Pemerintah Pusat. Namun, jika loyalitas yang tercipta tersebut karena bekerjanya kekuasaan “patronage” individu maupun kekuasaan Pemerintah Pusat yang mampu memberikan sanksi kepada aparat birokrasi yang dianggap tidak loyal, akibatnya dapat menciptakan suatu sistem politik yang oleh sementara orang dinamakan “negara pejabat”. Negara semacam ini barangkali oleh Clifford Geertz dinamakan “power house state” di mana orang biasanya menjadi kepala (master) tetapi tidak menjadi manajer. Budaya seperti ini merupakan salah satu persoalan yang dihadapi birokrasi di Indonesia, yaitu mengubah budaya master menjadi “manajer” di samping budaya yang dilandasi oleh prinsip-prinsip “malu”, “segan”, “tenggang rasa”, “hormat Bapak”, “hutang budi” dan prinsip-prinsip lain yang hanya dapat dipahami lewat proses sosial-budaya Jawa yang dapat dikatakan bahwa legitimasi kekuasaan politik termasuk wewenang jabatan birokrasi amat ditentukan oleh sistem “hubungan bapak anak-buah”. Hal ini menunjukkan bahwa konsep “bapakisme” merupakan salah satu sumber legitimasi yang kuat dalam kehidupan masyarakat Indonesia (Setiawan, 1998:153-158).

Dalam konteks pelayanan publik, paternalisme memiliki 2 (dua) dimensi yaitu : *Pertama*, hubungan paternalisme antar aparat birokrasi dengan masyarakat pengguna jasa. *Kedua*, hubungan paternalisme yang terjadi antara pimpinan dan bawahan dalam sebuah organisasi. Paternalisme yang pertama lebih menunjuk pada hubungan yang bersifat eksternal, sedangkan yang kedua lebih menekankan pada hubungan yang bersifat internal. Sifat budaya dualisme dalam birokrasi ini tercermin dalam pemberian pelayanan publik, birokrasi memiliki orientasi nilai yang berbeda dan saling bertentangan. Pada satu sisi, birokrasi dituntut harus loyal kepada pimpinan dan pada sisi yang lain diharuskan untuk mengaktualisasikan prinsip abdi masyarakat, yaitu sebagai pemberi pelayanan kepada masyarakat dan harus mementingkan masyarakat yang dilayaninya. Dipandang dari segi filsafat, birokrat pemerintahan telah dipandang sebagai penyelamat oleh para teoritis utopia yang percaya bahwa abad milenium hanya didekati melalui kepemilikan

publik atas barang dan alat-alat produksi. Banyak fitnah yang ditujukan pada birokrat dan "Birokrasinya" dalam program-program kesejahteraan sosial merupakan hasil dari harapan program-program baru dan inovatif yang aslinya sangat tinggi mungkin berlebihan.

Apabila tujuan-tujuan atau solusi-solusi tidak tercapai, kebencian kepada birokrat tersebut menghasilkan ukuran keyakinan yang diberikan kepada dirinya sebagai penyelamat (Dvorin E.P dan Simmons R.H, 2000:48-49).

Pada akhirnya, proses ini berujung pada proses internalisasi kepribadian dan sinergi ekonomi masyarakat sebagai basis utamanya. Pelayanan aparat birokrasi yang diberikan kepada publik menjadi semakin penting karena senantiasa berhubungan dengan khalayak masyarakat ramai yang memiliki keaneka ragam kepentingan dan tujuan. Oleh karena itu institusi pelayanan publik dapat dilakukan oleh pemerintah maupun non-pemerintah. Jika pemerintah, maka organisasi birokrasi pemerintahan merupakan organisasi terdepan yang berhubungan dengan pelayanan publik. Dan jika non-pemerintah, maka dapat berbentuk organisasi partai politik, organisasi keagamaan, lembaga swadaya masyarakat maupun organisasi-organisasi kemasyarakatan yang lain. Siapapun bentuk institusi pelayanannya, maka yang terpenting adalah bagaimana memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka memenuhi kebutuhan dan kepentingannya. Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan, birokrasi sebagai ujung tombak pelaksana pelayanan publik mencakup berbagai program-program pembangunan dan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah. Tetapi dalam kenyataannya, birokrasi yang dimaksudkan untuk melaksanakan tugastugas umum pemerintahan dan pembangunan tersebut, seringkali diartikulasikan berbeda oleh masyarakat.

Menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan (termasuk di dalamnya penyelenggaraan pelayanan publik) birokrasi diberi kesan adanya proses panjang dan berbelit-belit apabila masyarakat menyelesaikan urusannya berkaitan dengan pelayanan aparatur pemerintahan. Akibatnya, birokrasi selalu mendapatkan citra negatif yang tidak menguntungkan bagi perkembangan birokrasi itu sendiri (khususnya dalam hal pelayanan publik). Maka dapat disimpulkan bahwa organisasi birokrasi yang mampu memberikan pelayanan publik secara efektif dan efisien kepada masyarakat, salah satunya jika strukturnya lebih terdesentralisasi daripada tersentralisasi. Sebab, dengan struktur yang terdesentralisasi diharapkan akan lebih mudah mengantisipasi kebutuhan dan kepentingan yang diperlukan oleh masyarakat, sehingga dengan cepat birokrasi dapat menyediakan

pelayanannya sesuai yang diharapkan masyarakat pelanggannya. Sedangkan dalam konteks persyaratan budaya organisasi birokrasi, perlu dipersiapkan tenaga kerja atau aparat yang benar-benar memiliki kemampuan (*capability*), memiliki loyalitas kepentingan (*competency*), dan memiliki keterkaitan kepentingan (*consistency atau coherency*).

Disamping itu, terdapat pula kecenderungan terjadinya birokrasi “*orwellian*” yakni proses pertumbuhan kekuasaan birokrasi atas masyarakat, sehingga kehidupan masyarakat menjadi dikendalikan oleh birokrasi. Akibatnya, birokrasi Indonesia semakin membesar (*big bureaucracy*) dan cenderung tidak efektif dan tidak efisien. Pada kondisi yang demikian, sangat sulit diharapkan birokrasi siap dan mampu melaksanakan kewenangan barunya secara optimal. Meskipun sudah menjadi gejala yang sangat umum, ternyata pada setiap konteks sistem budaya masyarakat, secara empirik birokrasi dan birokratisasi terlihat dalam pola perilaku yang beragam. Gejala demikian menunjukkan bahwa birokrasi dan birokratisasi tidak pernah tampil dalam bentuk idealnya. Mengapa bentuk ideal birokrasi tidak nampak dalam praktek kerjanya antara lain: *Pertama*, manusia birokrasi tidak selalu berada (*exist*) hanya untuk organisasi. *Kedua*, birokrasi sendiri tidak kebal terhadap perubahan sosial. *Ketiga*, birokrasi dirancang untuk semua orang. *Keempat*, dalam kehidupan keseharian manusia birokrasi berbeda-beda dalam kecerdasan, kekuatan, pengabdian dan sebagainya, sehingga mereka tidak dapat saling dipertukarkan untuk peran dan fungsinya dalam kinerja organisasi birokrasi. Ada kecenderungan bahwa beberapa indikator birokrasi lebih berjaya hidup di dunia barat daripada di dunia timur. Hal ini dapat dipahami, karena di dunia barat birokrasi telah berkembang selama beberapa abad. Suatu misal pada abad pertengahan dan seterusnya, perkembangan birokrasi semakin dipacu dan di dukung oleh masyarakat industri. Oleh karena *rasionalitas birokrasi* cenderung berhubungan dengan gejala industrialisasi, maka banyak negara yang bercita-cita menjadi masyarakatnya menjadi masyarakat industri dan mengadopsi model birokrasi rasional di dalamnya. Namun demikian, bagi masyarakat yang sedang berkembang tidak semua kemanfaatan birokrasi rasional dapat dipetik dan dirasakan. Apalagi birokrasi menghadapi krisis kepercayaan dari masyarakat, maka kecaman dan pesimisme semakin muncul karena banyak anggota masyarakat merasakan bahwa berbagai pola tingkah laku yang telah merupakan kebiasaan dalam birokrasi tidak dapat mengikuti dan memenuhi tuntutan pembangunan dan perkembangan masyarakatnya.

Misanya keadaan birokrasi publik di sektor pemerintahan, pendidikan dan kesehatan dan sebagainya berada dalam suatu kondisi yang dikenal dengan istilah *organizational slack* yang ditandai dengan menurunnya kualitas pelayanan yang diberikannya (Islamy, 1998:7). Masyarakat pengguna pelayanan banyak mengeluhkan akan lambannya penanganan pemerintah atas masalah yang dihadapi dan bahkan mereka telah memberikan semacam *public alarm* agar pemerintah sebagai instansi yang paling berwenang, responsif terhadap semakin menurunnya kualitas pelayanan kepada masyarakat segera mengambil inisiatif yang cepat dan tepat untuk menanggulunginya. Ciri struktur birokrasi yang terdesentralisir memiliki beberapa tujuan dan manfaat antara lain :

1. Mengurangi (bahkan menghilangkan) kesenjangan peran antara organisasi pusat dengan organisasi-organisasi pelaksana yang ada dilapangan
2. Melakukan efisiensi dan penghematan alokasi penggunaan keuangan
3. Mengurangi jumlah staf/aparat yang berlebihan terutama pada level atas dan level menengah ( prinsip rasionalisasi)
4. Mendekatkan birokrasi dengan masyarakat pelanggan Mencermati pandangan ini, maka dalam konteks pelayanan publik dapat digaris baahi bahwa keberhasilan proses pelayanan publik sangat tergantung pada dua pihak yaitu birokrasi (pelayan) dan masyarakat (yang dilayani).

Faktor-faktor yang membuat seorang birokrat pemerintahan tidak populer dengan klien-kliennya, perilaku yang tidak ramah dan tiadanya kepedulian yang tulus dengan para kliennya sebagai manusia, sesungguhnya mendatangkan keuntungan bagi klien-kliennya (Blau dan Meyer, 2000: 25).

Menurut Islamy ada berbagai faktor yang menyebabkan birokrasi publik mengalami *organizational slack* yaitu antara lain pendekatan atau orientasi pelayanan yang kaku, visi pelayanan yang sempit, penguasaan terhadap *administrative engineering* yang tidak memadai, dan semakin bertambah gemuknya unit-unit birokrasi publik yang tidak difasilitasi dengan 3P (personalia, peralatan dan penganggaran) yang cukup dan handal (*viable bureaucratic infrastructure*) (Islamy, 1998:7). Akibatnya, aparat birokrasi publik menjadi lamban dan sering terjebak ke dalam kegiatan rutin, tidak responsif terhadap aspirasi dan kepentingan publik serta lemah beradaptasi terhadap perubahan yang terjadi di lingkungannya. Sebagai konsekuensinya, perlu dipertanyakan mengenai posisi aparat pelayanan ketika berhadapan dengan masyarakat atau kliennya.

Dari pandangan ini dapat disimpulkan bahwa organisasi birokrasi yang mampu memberikan pelayanan publik secara efektif dan efisien kepada masyarakat, salah satunya jika strukturnya lebih terdesentralisasi daripada tersentralisasi. Sebab, dengan struktur yang terdesentralisasi diharapkan akan lebih mudah mengantisipasi kebutuhan dan kepentingan yang diperlukan oleh masyarakat, sehingga dengan cepat birokrasi dapat menyediakan pelayanannya sesuai yang diharapkan masyarakat pelanggannya. Sedangkan dalam konteks persyaratan budaya organisasi birokrasi, perlu dipersiapkan tenaga kerja atau aparat yang benar-benar memiliki kemampuan (*capability*), memiliki loyalitas kepentingan (*competency*), dan memiliki keterkaitan kepentingan (*consistency* atau *coherency*). Oleh karena itu, untuk merealisasikan kriteria ini Pemerintah sudah seharusnya segera menyediakan dan mempersiapkan tenaga kerja birokrasi *professional* yang mampu menguasai teknik-teknik manajemen pemerintahan yang tidak hanya berorientasi pada peraturan (*rule oriented*) tetapi juga pada pencapaian tujuan (*goal oriented*).

Istilah *professional* dan *professionalisasi* (Johnson, 1991:16) *Pertama*, dipergunakan untuk menunjuk pada perubahan besar dalam struktur pekerjaan, dengan jumlah pekerjaan-pekerjaan *professional*, atau bahkan pekerjaan-pekerjaan halus (*white collar jobs*) yang meningkat secara relative dibandingkan dengan pekerjaan-pekerjaan lainnya, baik sebagai akibat perluasan kelompok pekerjaan yang sudah ada ataupun sebagai akibat munculnya pekerjaan-pekerjaan baru di bidang jasa. *Kedua*, dipergunakan dalam arti yang hampir sama dengan peningkatan jumlah asosiasi pekerjaan yang mengupayakan adanya pengaturan rekrutmen dan praktek dalam bidang pekerjaan tertentu. *Ketiga*, memandang *professionalisasi* sebagai suatu proses yang jauh lebih rumit yang menunjuk pada suatu pekerjaan dengan sejumlah atribut prinsip-prinsip *professional* yang merupakan unsur-unsur pokok profesionalisme. *Keempat*, menunjuk pada suatu proses dengan urutan yang tetap, yaitu suatu pekerjaan dengan tahap-tahap perubahan organisatoris yang dapat diramalkan menuju bentuk akhir profesionalisme.

Penerapan pendekatan manajemen profesional pada sektor publik ini telah banyak disuarakan oleh para pakar dengan berbagai label, misalnya dengan nama "*managerialism*" oleh Pollitt (1990), "*new public management*" oleh Hood (1991), "*market based public administration*" oleh Lan dan Rosenbloom (1992), dan "*entrepreneurial government/ Reinventing Government*" oleh Osborn dan Gaebler (1992). Apapun label yang dipergunakan, yang jelas pendekatan manajemen profesional ini telah merubah orientasi fokus peran dan fungsi birokrasi dalam pemerintahan yang semula

lebih mementingkan “*process*” menuju ke “*product*”, atau dari “*rule governance*” menuju ke “*goal governance*”. Tetapi perlu diingat, bahwa dalam perdebatan teoritis dari kedua kutub orientasi ini, baik *rule governance* maupun *goal governance* memiliki segi kelemahan dan kelebihan masing-masing. Kelemahan *rule governance*, misalnya, dianggap mempunyai penerapan peraturan yang kaku, bercirikan struktural hierarkhikal, pengawasan yang ketat, bersifat impersonal, dan sebagainya, sehingga menjadikan birokrasi sebagai “*mesin rasional*” yang menciptakan perilaku aparat yang formal dan *robotic* yang kurang peka terhadap terhadap nilai-nilai kemanusiaan dan lingkungan sosialnya. Akibat dari struktur birokrasi yang terlalu rasional bisa menimbulkan hal-hal yang sifatnya disfungsi, in-efisiensi dan bahkan konflik dengan masyarakat yang dilayani karena sifat impersonal aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakatnya. Demikian pula, aturan-aturan (*rules*) sebagai sarana untuk mencapai tujuan seringkali berubah menjadi tujuan itu sendiri. Segi kelebihannya, menunjukkan semakin tingginya tertib administrasi yang dicapai oleh birokrasi publik. Adapun kelebihan *goal governance* yaitu meletakkan fokus utamanya pada “*the achievement of result and taking individual responsibility for their achievement*”. Tetapi ia juga memiliki kelemahan apabila prinsip-prinsip manajemen baru itu hendak diterapkan di sektor publik. Misalnya, sampai sekarang masih terjadi diskursus yang seru terhadap 10 prinsip dalam *entrepreneurial government*-nya Osborn dan Gaebler (1992) yang mereka kemukakan dalam uraian yang sangat provokatif yaitu *Reinventing Government*. Konsep pemerintahan *entrepreneur* Osborn dan Gaebler yang mencoba menemukan nilai-nilai baru (*re-inventing*) di bidang pemerintahan ternyata menurut Painter (1994) mempunyai kekuatan dan sekaligus kelemahan. Kritik Painter terhadap konsep pemerintahan *entrepreneur* adalah bahwa ia terlalu bias pada “*new administrative values*” yang lebih banyak menitik beratkan pada orientasi *goal governance* dengan meminggirkan nilai-nilai administrasi klasik yang sebenarnya masih potensial yang berbasis pada *rule governance*. Oleh karena itu, Painter menyebutnya bukannya *reinventing government* melainkan pemerintahan yang sudah dalam keadaan tertinggal (*abandoning government*), karena Osborn dan Gaebler sebenarnya telah menghapuskan atau setidaknya telah membelotkan nilai-nilai pemerintahan. Padahal kedua nilai tersebut (lama dan baru) bisa disatu padukan. Kritik yang lain, misalnya dari Pollitt (dalam Hughes, 1994) yang meragukan penerapan prinsip-prinsip *entrepreneurship* di sektor publik. Setidaknya-tidaknya ada dua hal yang melemahkan konsep tersebut dengan mengatakan : “*First, the provider/consumer transactions in the public services tend to be notably more complex*



*than those faced by the costumer in a* Dalam studi perbandingan administrasi nampak beberapa cara atau pendekatan mengenai peranan budaya dalam kaitannya dengan usaha menerangkan atau memahami perilaku birokrasi.

Hal ini dilakukan oleh Fred W Riggs yang mencoba mengembangkan tipologi birokrasi berdasarkan tingkat perkembangan suatu masyarakat, dimana unsur budaya lokal amat menentukan (Setiawan, 1998:153). Ciri-ciri birokrasi pemerintahan daerah dari jaman Sriwijaya sampai jaman RI sangat heterogen, tetapi akhirnya heterogenitas itu dapat dimasukkan dalam dua kategori, yaitu birokrasi pemerintahan daerah yang dapat diintegrasikan dengan pusat secara langsung dan birokrasi pemerintahan daerah yang tidak dapat langsung diintegrasikan dengan pusat (Suwarno, 1989:63-64).

### **Penutup**

Penyebaran Nilai-nilai budaya dan tingkat komitmen anggota birokrasi pemerintahan terhadap inti dari nilai-nilai yang ada merupakan harapan besar masyarakat pada birokrasi pemerintahan serta bagaimana perubahan budaya birokrasi di pemerintahan termasuk penyebaran nilai-nilai budaya oleh anggota Birokrasi. Seorang pegawai mesti mengetahui nilai-nilai yang terkandung dalam organisasi serta memahami tujuan birokrasi, mampu berkomunikasi, menjalin hubungan antara atasan dan bawahan maupun sesamanya. Organisasi hendaknya memberikan dorongan kepada pegawai yang berkomitmen inti dari nilai-nilai yang ada (*core values*) sehingga perubahan Budaya Birokrasi menuju kearah yang lebih baik.

## DAFTAR PUSTAKA

- Blau, Peter M. 2000. *Birokrasi dalam masyarakat Modern*, Prestasi Pustakaraya. Jakarta.
- Effendi, Sofian. 1993. *Strategi Administrasi dan Pemerataan Akses pada Pelayanan Publik Indonesia*. Laporan Hasil Penelitian, Fisipol UGM, Yogyakarta.
- . 1995. *Kebijaksanaan Pembinaan Organisasi Publik Pada PJPII, Percikan Pemikiran Awal*. Makalah Pelatihan Analisis Kebijakan Sosial Angkatan III, Yogyakarta.
- Elbizri. 2007, Analisis Budaya birokrasi pada Sekretariat Daerah kabupaten Rokan Hulu, Tesis(*Unpublish*), Pascasarjana, Unri, Pekanbaru
- Hardjosoekarto, Sudarsono. 1994. *Beberapa Perspektif Pelayanan Prima*, Bisnis dan Birokrasi. Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi Nomor 3/Volume II/September 1994, Universitas Indonesia.
- Hoetomo. 2005. Kamus Lengkap Bahasa Indonesia. Mitra Pelajar, Surabaya.
- Islamy, Muh.Irfan. 1998. *Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara*, Malang. Fakultas Ilmu Administrasi-Universitas Brawijaya, Surabaya.
- . 1999. *Reformasi Pelayanan Publik*. Makalah Pelatihan Strategi Pembangunan Sumber Manusia Aparatur Pemerintah Daerah dalam Era Globalisasi, di Kabupaten Daerah Tingkat II Trenggalek.
- Johnson, Terence.J. 1991. *Profesi Dan Kekuasaan: Merosotnya Peran Kaum Profesional dalam Masyarakat*. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta.
- Kartasasmita, Ginanjar. 1995. *Pembangunan Menuju Bangsa Yang Maju Dan Mandiri*, Pidato Ilmiah penerimaan gelar Dr.HC dalam Ilmu Administrasi Pembangunan dari Universitas Gajah Mada, Yogyakarta.
- Kristiadi,JB, *Revitalisasi Birokrasi dalam Meningkatkan Pelayanan Prima* Bisnis dan Birokrasi. Jurna Ilmu Administrasi dan Organisasi, Nomer 3/Volume II/September 1994, Universitas Indonesia.
- Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Rokan Hulu, 2005
- Luthan, Fred. 1995. *Organizational Behavior*, Mc.Graw Hill Interntional.
- Masyhuri. 2005. Hubungan antara Komunikasi Interpersonal dan Budaya Organisasi dengan kepuasan kerja pegawai Dinas PU Kimpraswil Kabupaten Kampar Riau, Tesis, Fakultas Psikologi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

- Moenir, H. AS. 1998. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Cetakan III, Bumi Aksara, Jakarta.
- Osborne.D and T.Gaebler. 1992. *Reinventing Government; How TheEnterpreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*. Rending Mass:Addison-Wesley.
- Peraturan Daerah Susunan Organisasi Tata Kerja, 2001
- Putra, Fadillah dan Arif, Saiful. 2001. *Kapitalisme Birokrasi: Kritik Reinventing Government Osborne Gaebler*, LkiS, Yogyakarta.
- Raden, Muslim. 1998. Birokrasi yang Responsif, Studi Tentang Peranan Birokrasi dalam Perhubungan Sosial di Kabupaten Daerah TK II Aceh Barat. unpublished *Thesis*, Magister Administrasi Publik, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.
- Robbins, Stephen.P. 1996. *Perilaku Organisasi*. Prenhallindo, Jakarta.
- Santoso, Priyo. B. 1993. *Birokrasi Pemerintah Orde Baru (Perspektif kultural dan struktural)*. Rajawali Pers, Jakarta.
- Sembel, Kartini. 2002. Analisis Kinerja Aparatur pada Sekretariat Daerah Propinsi Sulawesi Utara. unpublished *Thesis*, Magister Administrasi Publik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta
- Setiawan, Akhmad. 1998. *Perilaku Birokrasi dalam pengaruh Paham Kekuasaan Jawa*. Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Setiono, Budi. 2002. *Jaring Birokrasi: Tinjauan dari Aspek Politik dan Administrasi*. Gugus Press, Cakung Payangan Bekasi.
- Sembel, Kartini. 2002. Analisis Kinerja Aparatur pada Sekretariat Daerah Propinsi Sulawesi Utara. unpublished *Thesis*, Magister Administrasi Publik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta
- Siagian, Sondang P. 1995. *Teori Pengembangan Organisasi*. Bumi Aksara, Jakarta
- Simmons.Robert H, Dvorin.Eugene P. 2000. *Dari Amoral Sampai Birokrasi Humanisme*. Prestasi Pustakaraya, Jakarta.
- Surbakti, Ramlan. 1994. *Karakteristik Dan Penampilan Birokrasi Perkotaan*, Surabaya, Program Pasca sarjana Ilmu-Ilmu Sosial, Universitas Airlangga.
- \_\_\_\_\_. 1991. *Perspektif Perilaku Birokrasi (Dimensi-dimensi prima ilmu Administrasi Negara Jilid II)*. Fisipol Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

- \_\_\_\_\_. 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Cetakan kedua, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. 2001. *Birokrasi dalam Polemik*. Saiful Arif (editor), Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Waters, Malcolm. 1994. *Modern Sociological Theory*. Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi.
- Hughes, O.E. 1994. *Public management and Administration*, New York, St.martin's Press Inc.
- Painter, Chris.1994. *Public Service Reform: Reinventing or Abonding Government?*, dalam *The Political Quartely*, Oxford: Blackwell Publishers.