



# **BIROKRASI PEMERINTAH INDONESIA**

**PADA MASA RIAU LINGGA DAN  
KERAJAAN SIAK SRI INDRAPURA  
SAMPAI SEKARANG**

**Weny Puji Astuti, S.Sos., M.Kp.  
Afrinaldy Rustam, S.Ip., M.Sl.**

# BIROKRASI PEMERINTAH INDONESIA

PADA MASA RIAU LINGGA DAN  
KERAJAAN SIAK SRI INDRAPURA  
SAMPAI SEKARANG

# BIROKRASI PEMERINTAH INDONESIA

PADA MASA RIAU LINGGA DAN  
KERAJAAN SIAK SRI INDRAPURA  
SAMPAI SEKARANG

Weni Puji Astuti, S.Sos., M.Kp.  
Afrinaldy Rustam, S.Ip., M.Si.



RAJAWALI PERS  
Divisi Buku Perguruan Tinggi  
PT RajaGrafindo Persada  
DEPOK

*Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)*

Weny Puji Astuti

Birokrasi Pemerintah Indonesia pada Masa Kerajaan Riau Lingga dan Kerajaan Siak Sri Indrapura Sampai Sekarang/ Weni Puji Astuti

— Ed. 1—Cet. 1.—Depok: Rajawali Pers, 2018.

x, 110 hlm. 23 cm

Bibliografi: hlm. 103

ISBN 978-602-425-633-3

1. Birokrasi Pemerintah Indonesia

I. Judul

302.2

Hak cipta 2018, pada Penulis

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun, termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit

**2018. 2054 RAJ**

**Weni Puji Astuti, S.Sos., M.Kp.**

**Afrinaldy Rustam, S.Ip., M.Si.**

***Birokrasi Pemerintah Indonesia pada Masa Kerajaan Riau Lingga dan Kerajaan Siak Sri Indrapura Sampai Sekarang***

Cetakan ke-1, Desember 2018

Hak penerbitan pada PT RajaGrafindo Persada, Depok

Desain cover octviena@gmail.com

Dicetak di Rajawali Printing

**PT RAJAGRAFINDO PERSADA**

Anggota IKAPI

*Kantor Pusat:*

Jl. Raya Leuwinanggung, No.112, Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Kota Depok 16956

Tel/Fax : (021) 84311162 – (021) 84311163

E-mail : rajapers@rajagrafindo.co.id http:// www.rajagrafindo.co.id

*Perwakilan:*

**Jakarta**-16956 Jl. Raya Leuwinanggung No. 112, Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Depok, Telp. (021) 84311162. **Bandung**-40243, Jl. H. Kurdi Timur No. 8 Komplek Kurdi, Telp. 022-5206202. **Yogyakarta**-Perum. Pondok Soragan Indah Blok A1, Jl. Soragan, Ngestiharjo, Kasihan, Bantul, Telp. 0274-625093. **Surabaya**-60118, Jl. Rungkut Harapan Blok A No. 09, Telp. 031-8700819. **Palembang**-30137, Jl. Macan Kumbang III No. 10/4459 RT 78 Kel. Demang Lebar Daun, Telp. 0711-445062. **Pekanbaru**-28294, Perum De' Diandra Land Blok C 1 No. 1, Jl. Kartama Marpoyan Damai, Telp. 0761-65807. **Medan**-20144, Jl. Eka Rasmi Gg. Eka Rossa No. 3A Blok A Komplek Johor Residence Kec. Medan Johor, Telp. 061-7871546. **Makassar**-90221, Jl. Sultan Alauddin Komp. Bumi Permata Hijau Bumi 14 Blok A14 No. 3, Telp. 0411-861618. **Banjarasin**-70114, Jl. Bali No. 31 Rt 05, Telp. 0511-3352060. **Balli**, Jl. Imam Bonjol Gg 100/V No. 7, Denpasar Telp. (0361) 8607995. **Bandar Lampung**-35115, Jl. P. Kemerdekaan No. 94 LK I RT 005 Kel. Tanjung Raya Kec. Tanjung Karang Timur, Hp. 082181950029.

## **PRAKATA**

Syukur alhamdulillah kami panjatkan kepada Allah SWT dimana telah meridhoi sehingga penulis mampu menyelesaikan buku dasar yang berjudul birokrasi pemerintah indonesia pada masa kerajaan riau lingga dan kerajaaan siak sri indrapura sampai sekarang.

Ucapan terimakasih di hanturkan kepada UIN SUSKA riau khususnya fakultas ekonomi dan ilmu sosial yang telah mendukung dan memberikan semangat dalam penulisan buku ini. wahasiswa khususnya mahasiswa administrasi negara fakultas ekonomi dan ilmu sosial.

kepada bapak/ibu atas masukan yang diberikan sebagai penyempurnaan terhadap buku dasar Ucapan terimakasih di hanturkan kepada dekan fakultas ekonomi dan ilmu sosial UIN serta ketua jurusan, sekertaris jurusan dan para dosen, Bagi penulis buku ini diharapkan mamapu menjadi sulut penerang nagi mahasiswa dan mhasiswi.

Tak gading yang tak retak oleh sebab itu kami mengucapkan terimakasih banyak ini pada masa yang akan datang

Hormat Kami

Weni Pujiastuti, S.Sos., M.Kp

Afrinaldy Rustam, S.Ip, M.Si

## DAFTAR ISI

<b>Prakata .....</b>	<b>i</b>
<b>Daftar isi.....</b>	<b>ii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Birokrasi .....	5
<b>BAB II BIROKRASI DI RIAU PADA MASA KERAJAAN RIAU LINGGA HINGGA KERJAAN SIAK</b>	
A. Birokrasi Di Era Kerjaan Riau Lingga.....	1
B. Birokrasi Di Era Kerjaan Siak.....	13
C. Kearifan-Kearifan Lokal yang terkandung dalam birokrasi pada masa kerjaan riau lingga siak .....	16
D. Islam dan Birokrasi Pada masa Kerajaan Riau Lingga dan siak sri indrapura.....	18
E. Islam dan Birokrasi pada masa keajaan siak sri indrapura.....	19
<b>BAB III SEJARAH BIOKRASI</b>	
A. Pendahuluan .....	24
B. Birokrasi Di Indonesia dimasa Kerajaan .....	24
C. Birokrasi Di Indonesia Dalam Perspektif Lalu Lintas .....	25
D. Birokrasi Zaman Kolonial .....	25
E. Birokrasi masa Kependudukan Jepang Zaman (1942-1945) .....	30
F. Birokrasi pada Zaman Orde Lama (1945-1966) .....	33
G. Birokrasi Era Orde Baru (1966-1998) .....	34
<b>BAB IV PATOLOGI BIROKRASI</b>	
A. Pengertian Tentang patologi .....	48
B. Sebab-sebab munculnya .....	48
<b>BAB V KEWENANGAN DALAM BIROKRASI PEMERINTAH</b>	
A. Hakikat Kewenangan .....	52
B. Sumber-Sumber Kewenangan .....	54
<b>BAB VI AKUNTABILITAS, NASIONALISME, ETIKA PUBLIK, KOMITMEN MUTU DAN ANTIKORUPSI</b>	
1. Akuntablitas Publik .....	59

2. Nasionalisme .....	59
3. Etika Publik .....	60
4. Komitmen Mutu dan Anti Korupsi .....	61
<b>BAB VII PENGISIAN JABATAN BIROKRASI</b>	
A. Persoalan Kewenangan Dalam Pengisian Jabatan Pemerintah .....	63
<b>BAB VIII REFORMASI BIROKRASI PEMERINTAH</b>	
A. Arah Kebijakan Dalam Reformasi Birokrasi Pemerintah .....	76
B. Pentingnya Hukum Dalam Reformasi Birokrasi Indonesia .....	79
C. Pengawasan Birokrasi Pemerintah Melalui Ombudsman Republik Indonesia .....	8
<b>BAB IX KINERJA DAN AKUNTABILITAS BIROKRASI</b>	
A. Metodologi .....	90
B. Konsep Pengukuran Kinerja Organisasi Publik dan Pengembangan Indikator Kinerja .....	91
C. Indikator Kinerja dalam Instrumen Pengukuran (Evaluasi) Kinerja di Organisasi Pemerintah di Indonesia.....	94
D. Tinjauan Empiris Pengukuran Efisiensi pada Organisasi Pemerintahan Penutup.....	100
<b>BAB X BIROKRASI DALAM PRAKTEK</b>	
A. Profil Bupati Bantaeng, Provinsi Sulawesi Selatan .....	101
B. Profil Bupati Batang .....	102
C. Profil Bupati Bojonegoro .....	104
<b>LITERATUR.....</b>	<b>106</b>
<b>BIORAFI PENULIS .....</b>	<b>112</b>

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Birokrasi**

Birokrasi berasal dari kata biro dan kratia yang mengandung arti pengaturan dari meja kemeja. Dimana, istilah ini yang berkembang pada abad ke-18 Jadi, biro berarti meja tulis sebagai tempat pejabat bekerja.

Dalam bahasa perancis bereaucratie dan dalam bahasa Jerman yakni bureaokratia atau birokrate. Sedangkan, dalam bahasa Indonesia terdapat atas biro berarti kantor dan birokrasi mempunyai beberapa arti

- a. Pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai
- b. Cara pemerintahan yang dikuasai oleh pegawai negeri
- c. Cara kerja atau susunan pekerjaan yang serba lambat, serba menurut aturan dan kebiasaan. Jadi, pengertian ini memberi makna birokrasi istilah yang mengacu kepada sifat atau kebiasaan birokrasi

Pendapat Weber tentang birokrasi rasional dengan memisahkan antara kantor dan sipemegang jabatan, kondisi yang tepat untuk pengangkatan dan kenaikan pangkat, hubungan otoritas yang disusun secara sistematis antara kedudukan hak dan kewajiban yang diatur dengan tegas

Analog dengan kata turunan democracy maka bureau cracy dapat diturunkan menjadi birokrat yang artinya orang atau pejabat yang duduk dalam lembaga birokrasi. Dimana, birokratisme berarti pelayanan birokrasi yang berbelit-belit dan birokratisasi yang artinya segala sesuatu diatur oleh birokrat.

Birokrasi terjadi karena adanya organisasi negara. Kemudian, negara berkewajiban melayani kepentingan masyarakat dengan sebaik mungkin. Namun, dalam proses pelayanan sering disalahgunakan oleh para pejabat yaitu tidak melayani sebagaimana mestinya dan tidak sesuai ketentuan yang ada dan melanggar undang-undang atau peraturan yang berlaku. Dengan demikian, birokrasi dapat diartikan sebagai pemerintahan atau pengaturan yang dilakukan dari meja kemeja secara terpisah. Maksudnya, lakukan peraturan dan pengambilan keputusan secara terpisah-pisah untuk menghindari terjadinya subjektivitas keputusan dan pengawasan pada satu tangan



Dengan demikian, Pengangkatan pejabat tidak didasarkan kepada kehendak penguasa tapi berdasarkan persyaratan-persyaratan yang obyektif. Misalnya, pendidikan, keahlian, pengalaman dan senioritas dan bukan berdasarkan tim sukses yang mengantarkan seseorang ketampuk pimpinan

Teori birokrasi menurut Max Weber

Berdasarkan identifikasi dari Max Weber membagi dua bagian yakni pertama-birokrasi patrimonial dan kedua- birokrasi rasional.

Birokrasi patrimonial diangkat berdasarkan kriteria subyektif karena adanya hubungan emosional dengan pejabat yang diangkat. Sedangkan, birokrasi rasional dimana seseorang diangkat berdasarkan kriteria obyektif yakni memenuhi persyaratan yang ditetapkan yakni berpendidikan sarjana dan sesuai ruang kerja yang dibutuhkan, sehingga sering disebutkan Weber Beamtenlum atau stap pengawai sebagai alternatif bagi pengertian birokrasi, sehingga sama dengan pekerja pabrik tapi berbeda karena pejabat publik memiliki otoritas sedangkan pekerja tidak.

Kesamaan pekerja pabrik dengan birokrasi:

Yakni sama-sama dikontrak dan diangkat dan bukan atas dasar pilihan masyarakat.

Jadi menurut Weber konsep birokrasi dimana ia merupakan orang yang diangkat oleh pejabat yang berwenang dengan ada surat keputusan dan ada hak serta kewajiban serta upah atas komitmen yang sudah disepakati oleh yang mengangkat dan yang diangkat.

Walaupun Weber tidak mendefinisikan secara utuh tentang birokrasi, tetapi dari ciri-ciri yang dikemukakan sebelumnya maka dapat ditarik kesimpulan birokrasi adalah suatu badan administratif tentang pejabat yang diangkat dan membentuk hubungan kolektif bagi golongan pejabat itu sebagai suatu kelompok tertentu yang berbeda, dimana pekerjaan dan pengaruhnya dapat dilihat dalam organisasi tertentu, khususnya menurut prosedur pengangkatan. Dengan demikian, dalam konsep umum tentang birokrasi Weber, bukan hanya terdiri dari gagasan tertentu tentang kelompok tapi gagasan tentang bentuk-bentuk tindakan yang

berbeda dalam kelompok tertentu. Weber mengatakan bahwa legitimasi adalah dasar bagi hampir semua sistem otoritas.

Dimana berdasarkan lima keyakinan terdiri dari.

1. Dengan ditegakkan code atau peraturan yang sah maka dapat menuntut kepatuhan daripada anggota dan juga berfungsi menjadi alat kontrol bagi organisasi. Misalnya, surat keputusan oleh pihak yang mempunyai otoritas dan diundangkan berlaku untuk semua organisasi pegawai negeri sipil atau Kopri.
2. Hukum merupakan suatu sistem aturan yang diterapkan sedangkan administrasi untuk mengurus kepentingan-kepentingan organisasi yang ada dalam batas-batas hukum. Sanksi diterapkan secara berjenjang sesuai tingkat kesalahan. Dimana, hukum memuat secara detil sehingga menjangkau kesalahan yang dilakukan anggota organisasi.
3. Hukum diberlakukan tanpa pandang bulu.
4. Hukum memuat sanksi dan aturan yang berlaku bagi semua orang didalam organisasi.
5. Kepatuhan tidak kepada individu tetapi kepada lembaga.

Atas dasar 5 konsep legitimasi maka weber merumuskan 8 proposisi tentang penyusunan sistem otoritas legal sebagai berikut

1. Tugas-tugas pejabat diorganisasi berdasarkan aturan yang berkesinambungan. Diharapkan, birokrasi dapat berjalan dengan efisien dan rasional.
2. Tugas-tugas dibagi atas bidang-bidang yang dibedakan menurut fungsi yang dilengkapi dengan syarat otoritas dan sanksi-sanksi

kelompok tertentu yang berbeda, dimana pekerjaan dan pengaruhnya dapat dilihat dalam organisasi tertentu, khususnya menurut prosedur pengangkatan. Dengan demikian, dalam konsep umum tentang birokrasi weber, bukan hanya terdiri dari gagasan tertentu tentang kelompok tapi gagasan tentang bentuk-bentuk tindakan yang berbeda dalam kelompok tertentu. Weber mengatakan bahwa legitimasi adalah dasar bagi hampir semua sistem otoritas.

Dimana berdasarkan lima keyakinan terdiri dari

1. Dengan ditegakan code atau peraturan yang sah maka dapat menuntut kepatuhan daripada anggota dan juga berfungsi menjadi alat kontrol bagi organisasi. Misalnya, surat keputusan oleh pihak yang mempunyai otoritas dan diundangkan berlaku untuk semua organisasi pegawai negeri sipil atau Kopri.
2. Hukum merupakan suatu sistem aturan yang diterapkan sedangkan administrasi untuk mengurus kepentingan-kepentingan organisasi yang ada dalam batas-batas hukum. Sanksi diterapkan secara berjenjang sesuai tingkat kesalahan. Dimana, hukum memuat secara detil sehingga menjangkau kesalahan yang dilakukan anggota organisasi.
3. Hukum diberlakukan tanpa pandang bulu.
4. Hukum memuat sanksi dan aturan yang berlaku bagi semua orang didalam organisasi.
5. Kepatuhan tidak kepada individu tetapi kepada lembaga.

Atas dasar 5 konsep legitimasi maka weber merumuskan 8 proposisi tentang penyusunan sistem otoritas legal sebagai berikut:

1. Tugas-tugas pejabat diorganisasi berdasarkan aturan yang berkesinambungan. Diharapkan, birokrasi dapat berjalan dengan efisien dan rasional.
2. Tugas-tugas dibagi atas bidang-bidang yang dibedakan menurut fungsi Selain tugas diorganisasi agar terjadi keseimbangan gerak dan tujuan, juga harus dibagi menurut bidang-bidang dan fungsi-fungsi yang jelas. Satu tugas dengan fungsi yang lain harus dapat ditarik benang merah secara tegas sehingga hal yang mempunyai wewenang (otoritas) jelas dan kepada siapa harus mempertanggungjawabkan tugas-tugas yang telah dikerjakannya sehingga akan terhindar dari pelemparan tanggung jawab. Siapa yang harus bertanggung jawab terhadap tugas-tugas itu akan menjadi jelas, demikian juga jika terjadi kesalahan dalam melakukan tugas, akan terlihat pihak yang akan dikenai sanksi

sehingga sanksi tidak salah alamat. Bila hal ini terjadi selain melanggar aturan juga melanggar prinsip keadilan sehingga organisasi akan menjadi tidak efektif karena ada anggota yang sakit hati dan akan mengacaukan kehidupan organisasi tersebut. Orang-orang yang diperlakukan tidak adil, sering kali membuat ulah, untuk menghambat tugas atau menjegal saingannya.

3. jabatan-jabatan tersusun secara hirarkis, hak-hak kontrol dan komplain diantara mereka secara terperinci untuk mempermudah pembinaan dan pengawasan atas tugas diberikan atasan yang menjadi tugas dan tanggung jawab dari bawahan. Terkait, keluhan dari bawahan dapat dilakukan tertulis sehingga semua persoalan dapat selesai dan tugas pelayanan tidak terganggu. Misalnya, tukang tergantung kepada insinyur
4. Aturan-aturan yang sesuai dengan pekerjaan diarahkan baik secara teknis
5. Sumber-sumber daya organisasi sangat berbeda dengan yang berasal dari anggota para anggota sebagai individu pribadi.
6. Administrasi didasarkan kepada dokumen-dokumen tertulis. Misalnya, maupun secara legal para anggota sebagai individu. untuk penelitian-penelitian, kajian dan karya tulis ilmiah.
7. Sistem otoritas legal atau wewenang dapat mengambil banyak bentuk, tetapi dilihat dari bentuk aslinya yakni staf administratif birokratif yakni adanya otoritas berjenjang, yang mengandung konsekuensi pelaporan dan tanggung jawab secara berjenjang pula. Termasuk, setiap biro punya wewenang dan tanggung jawab dalam surat keputusan yang menjadi sumber legalitas bagi biro dan lembaga tertentu.
8. Pemegang jabatan sesuai dengan kompetensi yakni gabungan ilmu pengetahuan, keterampilan, pengalaman dan perilaku yang dibutuhkan oleh jabatan yang diemban.

Ciri birokrasi menurut Weber:

1. Para anggota staf menjalankan tugas secara impersonal yakni staf secara pribadi bebas bekerja dibagian manapun tanpa ada keterikatan hubungan antara anggota keluarga baik atasan maupun bawahan. Dimana, dalam menjalankan tugas para bawahan melaksanakan tugas dengan aturan dan tanpa pandang bulu.
2. Ada hirarki atau jenjang jabatan yang jelas
3. Fungsi-fungsi jabatan ditentukan secara rinci.
4. Para pejabat diangkat berdasarkan kontrak dimana mulai bekerja dan pensiun dan digaji sesuai pangkat dan golongan serta masa kerja.
5. Mereka dipilih berdasarkan kualifikasi profesional dimana pengangkatan berdasarkan kebutuhan organisasi. Bila organisasi membutuhkan ahli manajemen maka diangkat manajemen. Dengan demikian ada spesialisasi kerja sesuai bidang tugas dan keahlian untuk bekerja secara efektif dan profesional. Untuk keahlian atau spesialisasi ada pada seseorang pejabat dilihat ijazah formal seseorang.
6. Gaji diberikan atas dasar peraturan umum yang ditetapkan.
7. Pos jabatan adalah lapangan kerja sendiri atau lapangan kerja pokoknya.
8. Terdapat jenjang karir, dimana promosi berdasarkan senioritas, keahlian dan menurut pertimbangan keunggulan
9. Sering terjadi penempatan jabatan yang tidak sesuai dengan kompetensi dimana harus sesuai profesi dan pendidikan dan sesuai pula dengan kehendak yang dikehendaki orang yang menjabat.
10. Tunduk kepada sistem disiplin dan kontrol yang seragam yang digunakan sebagai kontrol atau pengawasan yang dilakukan atas kepada bawahan.

## **BAB II**

### **SEJARAH PERKEMBANGAN BIROKRASI**

#### **A. Pendahuluan**

Birokrasi di Indonesia tidak berfungsi di ruang kosong, tetapi juga dipengaruhi oleh faktor historis di masa lalu. Dengan menganalisis faktor-faktor historis, gambaran singkat Birokrasi di Indonesia mengikuti era pemerintahan sebelumnya. Kaedah yang menggunakan tulisan-tulisan dalam bab ini menghubungkan peristiwa-peristiwa yang satu dengan yang lain melalui sebab-akibat dan mengambil gambaran tentang apa yang telah terjadi di masa lalu, sebagaimana dinyatakan oleh Ibnu Khaldun (1332-1406 AD).

Memahami pikiran penguasa, akhlak dan karakter suatu bangsa dapat diketahui melalui akar sejarah bangsa. Kepemilikan mereka pada nilai-nilai administratif dan kepatuhan terhadap kode etik kepegawaian dapat digunakan sebagai indikator bahwa birokrasi pemerintah tidak terlibat dalam perilaku administrasi birokrasi. Dalam bab ini, sejarah pengembangan pegawai negeri di Indonesia dibagi menjadi lima periode: era pra-kolonial, era kolonial kolonial, zaman pendudukan Jepang, Orde Lama (Presiden Soekarno), rezim Orde Baru (Presiden Soeharto) dan era pasca-reformasi.

#### **B. Birokrasi Di Indonesia dimasa Kerajaan**

Berkurang dalam sejarah kehidupan manusia di seluruh dunia. Semakin hari penurunan pria adalah perasaan mampu membedakan antara baik dan buruk. Nilai-nilai moral, norma dan etika dalam hidup telah lama dan berbaur dengan para raja dan bangsawan. Mereka lebih dari senang bekerja sama dengan pihak berwenang dalam kejahatan, tirani dan properti orang lain dengan cara yang salah. Banyak pusat peradaban dan ilmu pengetahuan dan birokrat pemerintah berubah menjadi medan pertempuran, keruntuhan moral, kekacauan dan kebrutalan para penguasa. Ini karena kemanusiaan telah kehilangan nilai dan tujuannya (Syed Abul Hasan Ali An Nadwy 1951).

Apa yang terjadi dalam peradaban manusia pada abad ke-6 dan ke-7, tidak jauh berbeda dengan situasi peradaban manusia di Indonesia pada masa awal pembentukan kerajaan kuno di Kalimantan, Sumatra, Sulawesi dan Pulau Jawa pada akhir abad ke-6 dan ke abad ke-6. -7 M dapat dikatakan sebagai usia yang paling memburuk. Manusia telah menghilang. Kebanyakan orang kemudian memilih untuk hidup untuk bersenang-senang 5 M. 2.2.1 PeBirokrasiDalam Zaman Kolonial Sistem

yang dibentuk oleh kerajaan Jawa kuno menggambarkan bahwa birokrasi adalah untuk kepentingan raja. Tugas utama pegawai negeri adalah mempertahankan kekuasaan raja dan menyediakan sumber kekayaan bagi raja. Ini adalah awal dari maladministrasi birokrasi dalam sejarah Indonesia. Penyalahgunaan kekuasaan oleh birokrasi adalah bentuk birokrasi maladministrasi yang paling signifikan pada zaman kerajaan Jawa kuno. Birokrasi tidak memenuhi hak-hak rakyat tetapi menindas rakyat. Ini terkait erat dengan agama, Hindu dan Budha yang merupakan agama yang dipercaya oleh sebagian besar penguasa kerajaan sebelum Islam masuk ke Indonesia. Ajaran Hindu dan Buddha datang dari India dan China melalui hubungan perdagangan

### **C. Birokrasi Di Indonesia Dalam Perspektif Lalu Lintas**

memburuk dalam sejarah kehidupan umat manusia di seluruh dunia. Semakin hari penurunan pria adalah perasaan mampu membedakan antara baik dan buruk. Nilai-nilai moral, norma dan etika dalam hidup telah lama dan berbaur dengan para raja dan bangsawan. Mereka lebih dari senang bekerja sama dengan pihak berwenang dalam kejahatan, tirani dan properti orang lain dengan cara yang salah. Banyak pusat peradaban dan ilmu pengetahuan dan birokrat pemerintah berubah menjadi medan pertempuran, keruntuhan moral, kekacauan dan kebrutalan para penguasa. Ini karena kemanusiaan telah kehilangan nilai dan tujuannya (Syed Abul Hasan Ali An Nadwy 1951).

Apa yang terjadi dalam peradaban manusia pada abad ke-6 dan ke-7, tidak jauh berbeda dengan situasi peradaban manusia di Indonesia pada masa awal pembentukan kerajaan kuno di Kalimantan, Sumatra, Sulawesi dan Pulau Jawa pada akhir abad ke-6 dan ke abad ke-6. -7 M dapat dikatakan sebagai usia yang paling memburuk. Manusia telah menghilang. Kebanyakan orang kemudian memilih untuk hidup untuk bersenang-senang.

### **D. Birokrasi Zaman Kolonial**

Birokrasi Dalam Zaman Kolonial Sistem yang dibentuk oleh kerajaan Jawa kuno menggambarkan bahwa birokrasi adalah untuk kepentingan raja. Tugas utama pegawai negeri adalah mempertahankan kekuasaan raja dan menyediakan sumber kekayaan bagi raja. Ini adalah awal dari maladministrasi birokrasi dalam sejarah Indonesia. Penyalahgunaan kekuasaan oleh birokrasi adalah bentuk birokrasi maladministrasi yang paling signifikan pada zaman kerajaan Jawa kuno. Birokrasi tidak memenuhi hak-hak rakyat tetapi menindas rakyat. Ini terkait erat dengan agama,

Hindu dan Budha yang merupakan agama yang dipercaya oleh sebagian besar penguasa kerajaan sebelum Islam masuk ke Indonesia. Ajaran Hindu dan Buddha datang dari India dan China melalui hubungan perdagangan

Menurut Syed Abul Hasan Ali An Nadwy (1951), pada abad ke-6 M bangsa ini sama seperti bangsa-bangsa lain (Mesir, Roma, Cina, dan Persia) moral. Tetapi bangsa India jauh lebih korup daripada bangsa karena banyak dewa yang disembah, jumlah penyimpangan dalam bidang seks dan perbedaan status sosial dengan kasta (brahmana, satria waisya dan sudra). Kasta Brahmana (pemimpin agama dan pendeta yang berkuasa) diperbolehkan untuk mengambil properti yang dimiliki oleh kasta sudra tanpa dosa. Ini karena dalam ajaran Hindu, kasta sudra tidak memiliki hak untuk memiliki properti apa pun. Kasta Sudra India menderita keruntuhan moral besar-besaran. Pada saat itu orang-orang Indian memiliki lidah yang lebih rendah daripada binatang. Kelas brahmana akan selalu dihapuskan dari dosa-dosa mereka meskipun membunuh semua kasta di bawah

Sejarah Indonesia dimulai pada abad ke-5, kerajaan Kutai di Kalimantan Timur dan kerajaan Tarumanegara di Jawa Barat. Dari dua warisan kerajaan, Hindu dan agama sangat berpengaruh pada waktu itu. Ajaran Hindu ini dipraktekkan oleh raja kuno Mataram pada masa pemerintahan Indonesia. Kerajaan tampaknya milik individu, raja hidup dalam kemewahan sementara orang-orang dianggap sebagai budak. Raja berhak mengatur hukum properti dan properti milik rakyat. Hasil pertanian rakyat adalah untuk para penguasa dan orang-orang yang bekerja untuk kesejahteraan para penguasa. Birokrasi kerajaan ditugaskan untuk melaksanakan semua keinginan raja. Selama pemerintahan Mataram kuno tidak ada lagi istilah birokrasi (istilah birokrasi mulai populer pada abad ke-19).

Namun, sekelompok orang yang bekerja untuk menerapkan kebijakan pemerintah sebagai makna birokrasi sudah ada. Mereka adalah istilah kelompok priyayi dan budak. Orang-orang disebut dengan istilah minoritas. Hubungan antara birokrasi kerajaan (priyayi dan istana) dengan orang-orang (cilk people) disebut istilah patronclient, berarti grup i dan pelayan bertindak sebagai majikan dengan hak istimewa yang mereka miliki, sedangkan minoritas adalah orang yang diperlukan untuk melayani priyayi kepada mereka

apapun dari pemerintah, tidak ada Birokrasi yang disediakan, yang tidak lain adalah penindasan dan tirani birokrasi. Selama penelitian yang dilakukan oleh Agus Dwiyanto et.al (2008) menyatakan bahwa kerajaan Hindu Mataram memiliki



sebagian besar kekuasaan di Pulau Jawa bahkan ke Bali dan Lombok. Saat itu, raja selalu ditemani oleh petugas administrasi negara dengan keahlian di bidang agama, filsafat dan strategi perang. Raja Mataram memiliki kekuatan keterbatasan, sama seperti raja-raja kerajaan Hindu lainnya. Sang raja duduk di atas hierarki kekuasaan dan posisinya menjadi penghubung antara orang-orang dan Tuhan. Dalam bahasa lain, Lijan (2008) menambahkan bahwa secara sosiologis, para kepala priyayi dan budak adalah kelompok yang termasuk dalam sistem birokrasi kerajaan, yang terdiri dari pegawai negeri berpangkat tinggi mulai dari keluarga pangeran), panglima perang, raja penasehat (patih), hulubalang istana (pensiunan,). petugas kecamatan (kwu) dan kepala desa (demang).

Sementara itu, orang terkecil adalah orang biasa yang terdiri dari petani, pedagang, nelayan dan buruh. Birokrasi yang terdiri dari priyayi dan pelayan bukan hanya pelayanan kepada keluarga raja, mereka juga diberi wewenang untuk membuat keputusan di pengadilan dan menjaga keamanan pemerintah. Dengan otoritas yang diberikan oleh raja kepada para birokrat, mereka kemudian menempatkan diri sebagai kelas elit di masyarakat. Kewenangan yang diberikan oleh raja kepada birokrasi lebih menekankan fungsi kekuasaan daripada fungsi pelayanan kepada masyarakat. Akhirnya birokrasi memposisikan diri sebagai penguasa elit (Agus Dwiyanto et.al 2008). Agar lebih mudah dipahami, silakan lihat bagan 2.1 di bawah ini.

PeBirokrasiPada Masa Kolonial Belanda (1602 M-1942 M) Belanda datang bukan untuk memajukan rakyat Indonesia, mereka datang hanya untuk menjajah, mengeksploitasi sumber daya alam, mencari keuntungan terbesar bagi bangsa Belanda. Untuk mencapai tujuan itu, kolonial Belanda telah membentuk sistem birokrasi dengan menggabungkan staf Belanda dengan staf pemerintah lokal (kelompok priyayi).

Drtiya, kolonial Belanda tidak memberikan peBirokrasikepada rakyat. Namun, layanan ini untuk orang Indonesia yang bersedia membayar staf Belanda Kolonial Belanda untuk membawa sistem administrasi dari negara mereka untuk diimplementasikan di Indonesia dengan membuat perubahan di lingkungan koloni Mtisalnya, Gids (1939) menjelaskan bahwa di Makasar, kolonial Belanda Sulawesi Selatan beberapa pejabat seperti pengadilan, majelis distrik, agen kesejahteraan (weskamer en wogedijraud, kantor inspektur keuangan ocie van fmien, kantor telekomunikasi (bestur telefoondens), eksekutif kesehatan (seni geuvennemenis), kantor irigasi, petugas imigrasi (omemigratie kantoor), kantor pendidikan (inspectie

van onderwijs), urusan pertanahan (kadaster kntoor), kantor pertanian (kantor pos) dan kantor pajak, kantor pos dan telegram (posten telegragkntoor) dan perusahaan air minum vaterleiene. Pendidikan sekolah dasar di provinsi Makasar memiliki dua kategori, sekolah dasar tingkat pertama (De Herste Klasse Schoo) dan sekolah dasar kelas dua (De Tweede Klasse School), sekolah dasar kelas satu tersedia untuk anak-anak dari tokoh masyarakat dan bangsawan yang merupakan staf Belanda .

Sementara sekolah dasar kelas dua tersedia untuk anak laki-laki bukan laki-laki yang tidak memiliki staf. Satu hal yang perlu diingat adalah bahwa perancangan kantor bukan untuk melayani rakyat, tetapi layanan untuk militer, perwira dan warga Belanda serta masyarakat adat yang bekerja dengan Belanda

Selain mendirikan sejumlah departemen layanan, kolonial Belanda membangun infrastruktur untuk lebih mudah menangkap beragam sumber daya alam yang tersedia di Indonesia. Pembangunan kereta api di Sumatera Barat, misalnya, dimaksudkan sebagai sarana transportasi tambang batubara dari Lunto Rice ke Pelabuhan Teluk Bayur. Demikian pula, pembangunan irigasi di Sulawesi Selatan untuk meningkatkan hasil petani dan hasil pertanian diambil paksa oleh kolonial Belanda. Menurut Furnivall (1948), birokrasi kolonial Belanda yang berasal dari kelompok priyayi diberi tanggung jawab untuk melakukan pekerjaan yang secara langsung terkait dengan masyarakat adat. Birokrasi priyayi ini dibujuk oleh uang dan kekayaan. Tujuan Belanda memilih birokrasi priyayi dengan anggapan bahwa rakyat lebih taat kepada birokrasi priyayi daripada pejabat Belanda. Mempekerjakan kelompok priyayi adalah alternatif termudah dan termurah untuk membawa orang Belanda ke Indonesia. Pada saat yang sama penjajah Belanda mencoba untuk menekuk ketaatan kelompok priyayi dari ketaatan kepada raja yang taat kepada Belanda. Sistem administrasi yang dibangun oleh Belanda telah memaksa pihak berwenang setempat untuk menandatangani perjanjian yang berisi pengakuan kekuasaan Belanda. Pihak berwenang setempat diminta untuk berjanji untuk tidak terlibat dalam hubungan eksternal dan untuk melaksanakan semua perintah dari penjajah Belanda (Bernhard Dahm 1970). Kekejaman sistematis yang mereka terapkan ditulis oleh Amin Amin (dalam Skinner 1963) melalui Syair Perang Mangkasar Tuan mendengarkan para pendukung Belanda tidak sukarela Fi'ilnya seperti setan. Ke mana negara pergi ke Evers Evers dan Schiel (1992) birokrasi kolonial Belanda berkembang menjadi pemahaman birokrasi Weber yang memiliki karakteristi (staadgemeente), distrik (regenschap) dan distrik tomleren Seo yah telah

mendefinisikan fungsi dan tugas secara rinci. Pegawai umum dibayar gaji dan pensiun sesuai dengan golongan Pamgkat Jawatan nilai menggunakan sistem kontrak, bukan model dinasti seperti penyelesaian Kofonis Belanda Belanda membentuk asosiasi perwira yang organisasi kolonial kolonial melayani

Birokrasi Belanda dari kelompok priyayi yang bekerja pada arah dan pengawasan petugas Belanda, karena menurut Van de Doel (194), kelompok priyn memiliki moralitas rendah, tidak ada keahlian dan pengalaman dan sifat lintasan. Pandangan ini juga didukung oleh Suwarno (1994), sistem pemungutan suara membedakan sistem birokrasi Jawa yang bekerja tanpa iklan royalti .

Sistem birokrasi berubah ketika otoritas bitokrasis dari kelompok hadiah yang berkuasa tidak lagi otonom, tetapi telah dibatasi oleh hukum oleh pengawasan pejabat Belanda berikutnya, kelompok birokrasi birokrasi agsr memegang keahlian teknis di bidang kesehatan, pendidikan dan layanan pertanian, yang mengharuskan mereka untuk mengikuti pendidikan didirikan pada awal abad ke-20 antara lain: Pelatithan Practitioner School (1900), Veterinary School (1909), School of Law (1908), Secondary Agriculture (1903) dan Teacher School (1906) digunakan untuk kolonial Belnade, bukan untuk kepentingan orang Indonesia. berpendidikan profesional. Kepadatan Bebers Sistem birokrasi administratif dan birokrasi yang mapan untuk memperoleh keuntungan ekonomi maksimum (Hoadley 2006), sistem birokrasi yang dilaksanakan dengan menggabungkan dua model yaitu model Fropah bitokrs dan model birokrasi tradisional. Selama lebih dari 300 tahun kemerdekaan Indonesia, kolonialisme Belanda telah menjadikan dunia Indonesia sebagai uang untuk Ratu Belanda. Setelah tahun 1848, perbendaharaan tumbuh di Indonesia. Perilaku birokrasi kelompok priyayi adalah bahwa mereka menempatkan diri dalam kekuasaan. Jenis administrasi birokrasi saat ini adalah penyalahgunaan kekuasaan birokrasi yang seharusnya membantu persyaratan ruykat, jika tidak penindasan birokrasi rakyat atas tatanan kolonial Belanda.

Sepanjang studi Agus Dwiyanto dkk (2008), perilaku birokrasi lahir karena birokrasi menganggap diri mereka sebagai kelanjutan tangan kolonial Belanda. Fungsi utama birokrasi adalah mengumpulkan pajak dan produk pertanian rakyat. Komitmen birokrasi hanya untuk pejabat Belanda, bukan untuk rakyat. Indikator kinerja seorang anggota staf adalah seberapa besar komitmen mereka terhadap kolonial Belanda, sehingga birokrasi hanya terfokus pada pemenuhan kebutuhan para pejabat Belanda.

Pelaksanaan tugas berdasarkan arah dan implantasi doktrin bahwa perintah dari atasan selalu benar Selain penyalahgunaan kekuasaan birokrasi, jenis lain dari birokrasi maladministrasi adalah korupsi. Siapa pun dari birokrasi kelompok priyayi yang ingin mendapatkan pekerjaan, kondisinya bersedia membayar sejumlah uang kepada pejabat Belanda.

Dalam menjalankan fungsi birokrasi, Lijan (2008) menyatakan bahwa kolonial Belanda telah membagi tiga unit layanan yaitu *eropsche bestuur* yang didedikasikan untuk Belanda dan Eropa, *Vreemde Oosterlingen* yang melayani orang-orang Arab dan Cina. Pekerjaan pengabaran untuk masyarakat adat.

Anthony Reid (2011) dalam tulisannya mencatat bahwa bukti kolonial Belanda tidak memiliki niat yang baik untuk mengembangkan, mendidik dan memajukan rakyat Indonesia, dapat dilihat dari pandangan bahwa beberapa raja Jawa takut terhadap Belanda karena mereka adalah yang paling jahat dan keras kepala. Ketika pasukan Belanda tiba di suatu daerah, mereka mencoba mendominasi daerah tersebut. Tidak ada kontrol atas karakter kolonialis Belanda kecuali melalui perang i sabilillah seperti yang telah dilakukan oleh para ulama seperti Tuanku Tambusai di Riau, Imam Bonjol di Sumatera Barat, Pangeran Diponegoro di Jogjakarta, Tueku Umar di Aceh, KH. Hasyim Asy'ari di Jawa Timur dan ulama lainnya di Indonesia.

#### **E. Layanan Publik di Penduduk Jepang Zaman (1942-1945)**

Sebagai kolonial Belanda, Jepang juga bermaksud untuk mengendalikan Indonesia demi kepentingan mereka sendiri, dan bahkan Jepang lebih kejam dari pada Belanda Bukan layanan dari penjajah Jepang mengakuisisi rakyat, tetapi bahkan orang-orang terpaksa menyerahkan sebagian besar hasil pertanian mereka kepada tentara Jepang karena logistik mereka berperang melawan pasukan sekutu. Jepang juga bekerja sama dengan pemerintah setempat, seperti raja-raja di Sumatra bagian timur, kepala sekolah di Minangkabau, uleehalang di Aceh dan penguasa priyayi di Jawa. Penjajah Jepang belajar dari pengalaman Belanda bahwa tidak mungkin menguasai wilayah yang luas tanpa dukungan masyarakat adat.

Mulai dari pecahnya Perang Asia Timur Raya, Amerika Serikat menyatakan perang dengan Jepang sebagai serangan militer Jepang di Pusat Pertahanan Amerika Serikat Pearl Harbor pada 8 Desember 1941. Tentara Jepang mendarat di Indochina, Filipina, Malaysia dan Indonesia. Jepang mendarat di Indonesia untuk melumpuhkan pasukan Belanda. Pendaratan pertama pasukan Jepang di Tarakan kemudian berlanjut ke daerah Balikpapan, Manado, Ambon, Makasar, Pontianak dan Palembang.

Menurut Zamakhsyari Dhofier (1984), awalnya orang Indonesia menyambut kedatangan Jepang, ini tercermin dalam kerja sama yang diberikan oleh pejuang kemerdekaan, Soekarno dan Mohammad Hatta. Jepang mulai aktif membujuk orang-orang dengan membentuk organisasi rakyat, meskipun beberapa ditujukan untuk kepentingan Jepang dalam Perang Dunia II. Organisasi ini adalah Gerakan Tiga A, Pusat Rakyat Republik Rakyat Cina, Hokokai Jawa, Seinendan, Keibodan, Fujinkai, Heiho, MIAI (Majelis Islam A'la Indonesia), pejabat urusan agama dan pembentukan upaya persiapan kemerdekaan Republik Indonesia (BPUPKI). Polisi Jepang tidak punya waktu untuk memberikan layanan kepada masyarakat Indonesia, serta waktu mereka menjajah Indonesia terlalu pendek sekitar 3,5 tahun, penjajah Jepang juga lebih fokus mempersiapkan pasukan dan logistik perang melawan sekutu Amerika. Pelbags organisasi militer didirikan oleh penjajah Jepang yang menjadi anggota organisasi adalah rakyat Indonesia. Masyarakat adat yang menjadi anggota organisasi militer dibagi menurut usia mereka.

Menurut Agung (1993), seinendan adalah organisasi militer yang terdiri dari pemuda berusia 14 hingga 22 tahun. Tujuan pendirian seinendan menurut kolonialis Jepang adalah untuk mendidik dan melatih kaum muda untuk mempertahankan dan mempertahankan tanah air Indonesia dengan menggunakan kekuatan mereka sendiri. Tetapi arti sebenarnya adalah untuk mempersiapkan proposal militer demi Jepang dalam Perang Asia Timur Raya. Anggota organisasi luar negeri adalah pemuda berusia 26 hingga 45 tahun. Sedangkan anggota organisasi heiho adalah warga negara Indonesia yang berusia 18-25 tahun. Tujuan pendirian kedua organisasi ini adalah untuk membantu pasukan Jepang mempertahankan lalu lintas jalan dan keamanan desa.

Bentuk penindasan yang dilakukan oleh pendudukan Jepang pada rakyat Indonesia sebagaimana dinyatakan oleh Agung (1993), orang-orang dipaksa untuk membangun jalan dan kereta api (romusha), pemerkosaan terhadap tahanan perempuan dan kewajiban untuk memberi hormat kepada tentara Jepang. Ada 200.000-500.000 orang Indonesia yang terlibat dalam sistem romusha dan sebagian besar dari mereka meninggal di tempat kerja. Selain itu, para penyerbu Jepang memberlakukan peraturan baru untuk penjualan beras wajib kepada tentara Jepang dengan harga sangat murah.

Menurut Hoadley (2006), sistem birokrasi rasional Weber yang telah diterapkan selama ratusan tahun oleh penjajahan Belanda telah dihapus oleh Jepang.

Dalam urusan pendudukan Jepang atas layanan sipil, ia telah membentuk sistemnya sendiri dengan membentuk enam departemen, yaitu departemen administrasi publik, lembaga peradilan, departemen ekonomi, departemen peternakan, dan departemen pekerjaan. Namun, semua departemen yang menetapkan tujuan utama mereka adalah untuk kepentingan para kolonialis

Jepang, bukan demi rakyat Indonesia Pengetia di setiap lot adalah orang Jepang, sementara staf diambil dari masyarakat adat dari konvensi Jepang untuk mencoba memajukan rakyat Indonesia melalui pengembangan dan pengembangan pemuda. Mereka telah memberikan pelatihan bagi para guru dan turunnya desa melalui pelatihan militer. Setiap pagi sebelum memasuki kantor diadakan upacara dan latihan pagi menanamkan Jepang, untuk menanamkan doktrin heriuang spirit hernams tentern.

Dalam mengelola wilayah Indonesia, pendudukan Jepang membagi Indonesia menjadi tiga provinsi, wilayah Sumatera pertama di bawah 25 Tentara Angkatan Darat di Bukit Tinggi, kechua, Jawa-Madura di bawah Tentara 10 Angkatan Darat di Jakarta dan ketiga, Kepulauan Maluku, Sunda, Kalimantan dan Irian di bawah administrasi angkatan laut di Makassar. Setiap panglima militer menjadi penguasa tertinggi di wilayah masing-masing. Sejak awal invasi Jepang ke Indonesia, mereka mencoba mendekati sarjana itu sebagai cara untuk mempengaruhi orang-orang. Pendudukan Jepang telah mendirikan kantor agama Islam, tetapi mereka masih gagal mempengaruhi para ulama. Alasannya adalah penolakan kesetiaan ulama terhadap perintah membungkuk untuk menghormati penjajah Jepang.

Dalam ajaran Islam tikungan (membungkuk) bukan kepada makhluk tetapi untuk Allah SWT. Penjajah Jepang menginginkan Perang Dunia II untuk dikatakan sebagai perang fii sabilillah, juga dibantah oleh para ulama alim bahwa status penjajah Jepang sama seperti negara-negara Barat lainnya yang sama-sama disebut kafir. Perang atas nama mereka tidak dapat disebut perang fit sabilillah (Ricklefs 2005)

Sama seperti kolonial Belanda, kontrol terhadap birokrasi kolonialis Jepang juga melalui fatwa jihad fi sabilillah dari para ulama. Pondok pesantren dan madrasah yang dipimpin oleh para sarjana telah menjadi kekuatan pendorong rakyat Indonesia untuk melawan penindasan penjajah Jepang.

## **F. Birokrasi Era Orde Baru (1966-1998)**

Birokrasi era Orde Baru dimulai ketika birokrasi digunakan untuk mempertahankan kekuatan presiden Suharto dan kepentingan partai yang berkuasa (Partai Golkar). Pada awal pemerintahan, Presiden Soeharto membersihkan institusi birokrasi dari pengaruh Partai Komunis Indonesia. Tujuannya adalah untuk memastikan bahwa birokrasi bersifat netral dan tidak mendukung kepentingan partai politik mana pun. Namun, dalam perjalanan sejarah orde baru, birokrasi tidak boleh netral dan harus mendukung otoritas orde baru dan Partai Golkar.

Pitches yang mendikte petak sebagai direktur atau kepala agensi telah ditunjuk oleh angkatan bersenjata Indonesia, Presiden Soeharto menempatkan satu-satunya bintang lima umum dari tentara nasional Indonesia (TNI) Lebih buruk bagi organisasi birokrasi di Indonesia. Dalam pilihannya, staf swam harus mendukung partai Golkar dan berusaha untuk mempertahankan partai dalam pemilihan sinar. Presiden ingin memastikan bahwa staf dapat kehilangan kekuasaan untuk waktu yang lama (hampir 32 tahun).

Dari sini kebijakan pemerintah ahimys untuk merekrut pegawai negeri dalam jumlah besar dalam 13 tahun ke depan (1980-1993) Menurut Rohdewohld (1995), tusuk onde awal digunakan untuk staf junior berenang tidak lebih dari 400.000 orang, tetapi itu sebesar peningkatan yang signifikan pada tahun 1980 menjadi 2.074.000 orang Bahkan pada tahun 1993 jumlah pegawai negeri telah dipulangkan 4,009 000 na, Angka-angka ini adalah angka paling penting dalam sejarah birokrasi di Indonesia. Ketika dikelompokkan, 875% dari semua pegawai negeri bekerja di pemerintah pusat, hanya 12,5% sebagai staf honorer dan otoritas lokal yang dikelola negara.

Peningkatan besar-besaran dalam pegawai negeri sipil selama orde baru dalam pandangan Agus Dwiyanto et.al (2008) membawa dua makna. Pertama, memberikan lowongan pekerjaan baru untuk mengurangi tingkat pengangguran .. Selama pemerintahan orde baru, menunjuk pegawai negeri untuk melebihi persyaratan. Penerimaan pegawai negeri dilakukan terlepas dari kompetensi, integritas, profesionalisme dan kebutuhan instansi pemerintah. Sepupu, sejumlah besar memfasilitasi birokrasi untuk mengendalikan kritik yang mengkritik dan menentang kekuatan polisi Peran birokrasi menjadi sangat dominan dalam kehidupan masyarakat sejak bayi lahir (akte kelahiran) sampai satu orang meninggal harus

berurusan dengan birokrasi pemerintah. Kesalahan sistem rekrutmen yang dinyatakan oleh Agus Dwiyanto di atas telah menyebabkan kualitas Birokrasi tidak bisa

Petugas yang pernah menjabat sebagai direktur birokrasi atau pemicu yang dipilih dari kalangan perwira militer Indonesia adalah satu-satunya jenderal angkatan kelima dari tentara nasional Indonesia (TNI), sehingga lebih mudah untuk mengatur birokrasi di seluruh Indonesia. Dalam pilh raya, seluruh kakitangan awam harus menyokong parti Golkar dan berjuang agrar tersebut menang dalam setiap pilihan raya. Presiden Soeharto memerlukan seramai mungkin kakitangan awam supaya kekuasaannya dapat bertahan dalam waktu yang lama (hampir 32 tahun). Dari sinilah lahirnya polisi pemerintah untuk merekrut kakitangan awam dalam jumlah yang banyak dalam tempoh 13 tahun (1980-1993). Menurut Rohdewohld (1995), pada awal orde baru berkuasa jumlah PNS tidak lebih dari 400.000 orang, tetapi jumlah tersebut mengalami penambahan yang cukup signifikan pada tahun 1980 menjadi 2.074.000 orang. Bahkan pada tahun 1993 jumlah pegawai negeri telah mencapai 4.009.000 orang. Angka itu adalah angka terbesar dalam sejarah birokrasi di Indonesia.

Bila dikelompokkan, 875% dari keseluruhan PNS bekerja di pemerintah pusat, hanya 12,5% saja sebagai staf umum di negara dan pemerintah daerah. Penambahan jumlah PNS secara besar-besaran selama pemerintahan orde baru dalam pandangan Agus Dwiyanto et al (2008) membawa dua artinya. Pertama, memberikan lowongan pekerjaan baru sehingga mengurangi tingkat pengangguran. Selama masa pemerintahan orde baru, menunjuk pegawai negeri untuk melebihi persyaratan. Penerimaan pegawai negeri dilakukan terlepas dari kompetensi, integritas, profesionalisme dan kebutuhan instansi pemerintah. Kedua, sejumlah besar memfasilitasi birokrasi untuk mengendalikan mereka yang mencoba mengkritik dan menentang kebijakan pemerintah. Peran birokrasi menjadi sangat dominan dalam kehidupan masyarakat karena sejak bayi lahir (akte kelahiran) sampai satu orang meninggal dunia harus berurusan dengan birokrasi pemerintah. Kesalahan sistem rekrutmen sebagaimana yang dinyatakan oleh Agus Dwiyanto di atas menyebabkan kualitas Birokrasi tidak dapat. Sejumlah besar memfasilitasi birokrasi untuk mengendalikan mereka yang mencoba untuk mengkritik dan menentang kebijakan pemerintah. Peran birokrasi menjadi sangat dominan dalam kehidupan masyarakat karena sejak bayi lahir (akte kelahiran) sampai satu orang meninggal dunia harus berurusan dengan birokrasi pemerintah. Kesalahan sistem rekrutmen sebagaimana



yang dinyatakan oleh Agus Dwiyanto di atas menyebabkan kualitas Birokrasi tidak dapat sejumlah besar memfasilitasi birokrasi untuk mengendalikan mereka yang mencoba untuk mengkritik dan menentang kebijakan pemerintah. Peran birokrasi menjadi sangat dominan dalam kehidupan masyarakat karena sejak bayi lahir (akte kelahiran) sampai satu orang meninggal dunia harus berurusan dengan birokrasi pemerintah. Kesalahan sistem rekrutmen sebagaimana yang dinyatakan oleh Agus Dwiyanto di atas menyebabkan kualitas Birokrasi tidak dapat .

Mereka pernah kedatangan melaksanakan kebijakan pemerintah dengan semangat dan Pembinaan kaitangan publik melalui undang-undang KUHP peraturan sistem rekrutmen, sistem kariernya (pangkat/jawatan), Sistem gaji dan Kerjanya, disiplin kerja, pendidikan dan pelatihan serta peraturan tentang gencen Menurut Miftah Thoha (2010), kesadaran pemerintah terhadap pentingnya PNS negara yang bersih dan berprestasi semakin meningkat ketika didirikan kementerian negara penyempurnaan dan pembersihan aparatur negara yang dipimpin oleh Harsono Tjokroaminoto.

Pada tahun 1972, didirikan pula Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN) sebagai lembaga pemerintah yang bertanggung jawab menyempurnakan, memelihara dan mengembangkan sistem administrasi negara khususnya terkait dengan tugas dan tanggung jawab PNS. Namun, meskipun berbagai akta dan peraturan baru dibuat masih belum mampu memperbaiki perilaku birokrasi di kantor pemerintahan. Singkatnya, maladministrasi birokrasi dalam sistem administrasi publik pada era orde baru menurut Burhanudin Muhtadi (2012) disebabkan struktur organisasi yang terlalu luas dan besar. Sistem administrasi memiliki kegemukan (obesitas) sehingga pekerjaan menjadi lambat. Ibarat ibu tua yang kegemukan diperintahkan untuk menjalankan pegawai negeri tidak memiliki kemampuan untuk melakukan pelayanan seperti yang diharapkan oleh masyarakat. Ini karena dalam proses rekrutmen yang tidak objektif dan korup, kolusi dan nepotisme Promosi jabatan tidak transparan tetapi berdasarkan prinsip suka atau tidak suka. Kumpulan pemikiran dan budaya birokrasi yang tidak mendukung sistem administrasi yang efisien dan efektif. Bagaimana metode pengendalian diterapkan untuk mengurangi maladministrasi birokrasi pada era orde baru, Sejak tahun 1977, pemerintah pusat telah melakukan suatu operasi yang disebut operasi tujuan yang bertujuan untuk melakukan pengawasan terhadap staf sipil di tingkat pusat dan daerah. Ketulusan tugas organisasi publik. Reformasi birokrasi dilaksanakan untuk menciptakan

pemerintahan yang baik. Oleh karena itu, perlu diambil langkah-langkah yang mendasar, komprehensif dan sistematis sehingga tujuan dan sasaran reformasi dapat tercapai dengan maksimal.

Menurut Sedarmayanti (2010) tujuan reformasi birokrasi adalah menciptakan PNS bersih, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), PNS bekerja dengan profesional, tidak boros dalam penggunaan sumber-sumber yang ada, memiliki efisiensi sehingga mampu melaksanakan tanggung jawab dan mencapai tujuan Organisasi yang ditetapkan, pegawai negeri dapat hidup sejahtera, dibayar sesuai dengan beban tugas dan tanggung jawab di kantor.

Melalui reformasi birokrasi, PNS diharapkan memiliki pemahaman yang baik tentang apa esensi dari peBirokrasi adalah tugas utama mereka. Beberapa ahli telah memberikan penjelasan tentang sifat layanan publik, seperti Harbani Pasolong (2008) bahwa kegiatan pegawai negeri sipil, atau organisasi pemerintah baik secara langsung atau tidak langsung untuk memenuhi kebutuhan rakyat. Monir (2003) juga menunjukkan bahwa tujuan utama dari layanan sipil adalah proses memenuhi kebutuhan dasar secara langsung. Sinambela (2005) juga didukung dengan mengatakan bahwa setiap kegiatan yang dilakukan oleh pegawai negeri sipil terhadap warga dan mengutamakan kepuasan.

Agung Kurniawan (2005) menjelaskan bahwa esensi dari peBirokrasi adalah upaya memberikan layanan untuk kebutuhan masyarakat dengan minat organisasi sesuai dengan aturan dan peraturan mobil yang telah ditetapkan. Pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono konsep Birokrasi semakin banyak dibicarakan, meskipun pada kenyataannya, jika dilihat di negara lain, Indonesia secara perlahan mengembangkan konsep kualitas pelayanan publik. David Osborne dan Ted Gaebler (1995) dalam bukunya *Reinventing Government* telah menjelaskan pentingnya meningkatkan kualitas peBirokrasi dengan mengesahkan sektor swasta lebih banyak Birokrasi lokal. Salah satu prinsip penting Pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono konsep Birokrasi semakin banyak dibicarakan, meskipun pada kenyataannya, jika dilihat di negara lain, Indonesia secara perlahan mengembangkan konsep kualitas pelayanan publik. David Osborne dan Ted Gaebler (1995) dalam bukunya

*Reinventing Government* telah menjelaskan pentingnya meningkatkan kualitas peBirokrasi dengan mengesahkan sektor swasta lebih banyak Birokrasi lokal. Salah satu prinsip penting Pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono konsep

Birokrasi semakin banyak dibicarakan, meskipun pada kenyataannya, jika dilihat di negara lain, Indonesia secara perlahan mengembangkan konsep kualitas pelayanan publik. David Osborne dan Ted Gaebler (1995) dalam bukunya

*Reinventing Government* telah menjelaskan pentingnya meningkatkan kualitas birokrasi dengan mengesahkan sektor swasta lebih banyak Birokrasi lokal. Salah satu prinsip penting David Osborne dan Ted Gaebler (1995) dalam bukunya *Reinventing Government* telah menjelaskan pentingnya meningkatkan kualitas birokrasi dengan mengesahkan sektor swasta lebih banyak Birokrasi lokal. Salah satu prinsip penting David Osborne dan Ted Gaebler (1995) dalam bukunya.

*Reinventing Government* telah menjelaskan pentingnya meningkatkan kualitas birokrasi dengan mengesahkan sektor swasta lebih banyak Birokrasi lokal. Salah satu prinsip penting penguasa harus berorientasi pasar. Kesepuluh prinsip yang dimaksud dan Ted Gaebler adalah pemerintah katalis, pemerintah milik masyarakat, yang kompetitif, pemerintahan yang digerakkan oleh misi, pemerintah yang berorientasi hasil, pemerintahan berorientasi pelanggan, pemerintahan wirausaha, pemerintah antisipatif, pemerintahan desentralisasi dan Pemerintahan berorientasi pasar. Ide tersebut dikembangkan oleh ilmuwan yang lain seperti Gaspersz (2002) yang menyatakan bahwa elemen yang paling penting bagi organisasi adalah pelanggan, untuk itu harus ada identifikasi yang tepat mengenai apa yang dibutuhkan pelanggan. Hal ini sejalan dengan pendapat Wasistiono (2003) bahwa untuk lembaga birokrasi, melayani pelanggan adalah saat yang menentukan untuk menunjukkan kualitas layanan mereka dan strategi customer-centric adalah prioritas utama yang harus dilakukan. Menurut Harbani Pasolong (2008), setiap upaya untuk meningkatkan kualitas layanan dilakukan dengan menggunakan pendekatan pelanggan. Dari sudut pandang pelanggan, setiap dimensi itu penting dalam penyampaian layanan yang berkualitas, untuk itu setiap pihak penyedia jasa harus menerapkan perspektif layanan pelanggan sebagaimana ditampilkan oleh William (2004), yaitu pelanggan adalah raja, pelanggan adalah alasan keberadaan birokrasi, tanpa pelanggan, birokrasi tak punya apa-apa, pelanggan kitalah yang menentukan keberadaan organisasi dan jika PNS tidak memahami pelanggan, maka berarti mereka tidak memahami tujuan organisasi mereka. Dari berbagai ide dan wacana yang telah dikembangkan oleh para ahli dan ditambah lagi kuatnya tuntutan masyarakat, maka presiden Susilo Bambang Yudhoyono melalui kementerian pemberdayaan aparatur negara dan reformasi birokrasi, lembaga administrasi negara dan badan kepegawaian

negara telah menetapkan beberapa kebijakan yang berhubungan langsung dengan perbaikan Birokrasi di Indonesia. Langkah pertama adalah peraturan menteri pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi nomor 15 tahun 2008 tentang pedoman umum reformasi birokrasi. Langkah selanjutnya adalah kelahiran aturan lembaga-lembaga administratif negara bagian dan agen-agen ketenagakerjaan negara telah menetapkan beberapa kebijakan yang secara langsung berkaitan dengan peningkatan layanan sipil di Indonesia. Langkah pertama adalah peraturan menteri pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi nomor 15 tahun 2008 tentang pedoman umum reformasi birokrasi. Langkah selanjutnya adalah kelahiran aturan lembaga-lembaga administratif negara bagian dan agen-agen ketenagakerjaan negara telah menetapkan beberapa kebijakan yang secara langsung berkaitan dengan peningkatan layanan sipil di Indonesia. Langkah pertama adalah peraturan menteri pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi nomor 15 tahun 2008 tentang pedoman umum reformasi birokrasi. Langkah selanjutnya adalah kelahiran aturan presiden Republik Indonesia nomor 81 tahun 2010 tentang grand design reformasi birokrasi di Indonesia tahun 2010-2025.

Rancangan reformasi birokrasi besar adalah rencana induk yang berisi arahan dasar pelaksanaan reformasi birokrasi nasional. Sedangkan road map reformasi birokrasi adalah bentuk operasional grand design reformasi birokrasi yang disusun dan dilakukan setiap lima tahun sekali dan merupakan rencana detail reformasi birokrasi dari satu tahapan ke tahapan selanjutnya.

Pertanahan dan Pemukiman Jenis Layanan Road Tax Pembayaran pajak Layanan kesehatan Paspor Izin Usaha Angkutan Urusan Tenaga Kerja Indonesia Sertifikat Kepemilikan Tanah Sumber: Surat Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara tahun 2008 Hasil penelusuran dari data sekunder, peneliti telah menemukan tiga puluh lima kebijakan pemerintah dalam bentuk peraturan perundangan yang terkait dengan reformasi birokrasi di Indonesia. Peraturan perundangan tersebut adalah:

1. Peraturan Bersama Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dengan Menteri Dalam Negeri (Menteri Keuangan Nomor 02 / SPB / M.PAN-RB / 8/2011, No. 800-632 Tahun 2011, No 141 / PMK.01/2011 tentang Penundaan Sementara Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil.

2. Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 11 Tahun 2011 tentang Kriteria dan Ukuran keberhasilan Reformasi Birokrasi
3. Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pedoman Proses Bisnis.
4. Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 13 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Quick Hins.
5. Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 14 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Manajemen Pengetahuan (Knowledge Management)
6. Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 15 Tahun 2011 tentang Mekanisme Persetujuan Pelaksanaan Reformasi Birokrasi dan Tunjangan Kinerja Bagi Kementerian / Lembaga.
7. Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 43 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 1 tahun 2011 tentang Pembentukan Unit Pengelola Reformasi Birokrasi Nasional
8. Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 26 Tahun 2011 tentang Pedoman Perhitungan Jumlah Kebutuhan Pegawai Negeri Sipil Untuk Daerah.
9. Peraturan Menteri Negara untuk Penggunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 27 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Audit Komunikasi di Lingkungan Instansi Pemerintah.
10. Peraturan Menteri Negara untuk Penggunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 28 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Komunikasi Organisasi di Lingkungan Instansi Pemerintah.
11. Peraturan Menteri Negara Penggunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 29 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Pengelolaan Komunikasi Krisis di Lingkungan Instansi Pemerintah  
Peraturan Menteri Negara untuk Penggunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 29 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Pengelolaan Komunikasi Krisis di Lingkungan Instansi Pemerintah

12. Peraturan Menteri Negara untuk Penggunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 30 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Hubungan Masyarakat Tata Kelola Perusahaan Yang Baik di Lingkungan Institusi Pemerintah.
13. Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 31 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Infrastruktur Hubungan Masyarakat di Lingkungan Instansi Pemerintah.
14. Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 33 Tahun 2011 tentang Pedoman Analisis Jabatan Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 44 Tahun 2011 tentang Pedoman Penilaian Penyelenggaraan PeBirokrasiPemerintah Kabupaten / Kota. 27. Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 49 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Fakta Integritas di Lingkungan Kementerian / Lembaga dan Pemerintah Daerah
15. Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pedoman Penjaminan Kualiti Quality Assurance) dan Pedoman Monitoring dan Evaluasi Reformasi Birokrasi
16. Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 54 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Hubungan Media di Lingkungan Instansi Pemerintah.
17. Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 64 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengelolaarn Pengaduan Masyarakat di Lingkungan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.
18. Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 67 Tahun 2011 tentang Pedoman Evaluasi Kelembagaan Pemerintah.
19. Peraturan Menteri Negara untuk Penggunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 1 Tahun 2012 tentang Pedoman Penilaian Diri pelaksanaan Reformasi Birokrasi.
20. Peraturan Menteri Birokrasi Zona Inte Negars Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Nomor 20 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Pembangunan eritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi 34 Undang-Undang Nomor S tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara 3

21. peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi birokrasi nomor 15 tahun 2014 tentang Pedoman Standar Pelayanan Ukuran keberhasilan reformasi birokrasi berdasarkan peraturan presiden nomor 81 tahun 2010 tentang grand design reformasi birokrasi 2010-2025 ditandai dengan tidak ada perilaku korupsi, tidak ada pelanggaran atas peraturan perundangan, semua program pembangunan selesai dengan baik, urusan perizinan selesai dengan cepat dan tepat, komunikasi dengan masyarakat baik, penggunaan waktu jam kerja efektif dan produktif, penerapan hadiah dan hukuman (hukuman) secara konsisten dan berkesinambungan. Jumlah total pegawai negeri di Indonesia hingga tahun 2012 adalah 4.646.351 orang. Figur ini menunjukkan bahwa perbandingan komparatif masing-masing didasarkan pada tingkat pendidikan dan jenis kelamin seperti pada tabel di bawah ini. pegawai negeri melayani 52 orang Indonesia. di atas menunjukkan bahwa ada sebanyak 1,630 avs orang dengan publik lulusan degree hingga Ph.D dan jika diasumsikan dari eun Ph. D sebagai kategori pendidikan tinggi, maka ada 2.870 634 orang (61.78%) PNS telah menempuh pendidikan tinggi dan hampir ada keseimbangan antara gender pria sebanyak 2455072 orang (52.84%) dan perempuan seram A12. 191.279 orang (4716%). Jika dideskripsikan akan menjadi sebanyak 5,1%) .

Total Staf Umum Menurut Jenis Kelamin Dan Tingkat Pendidikan  
Sumber: Badan Kepegawaian Negara 2012 Era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menunjukkan bahwa pemerintah telah secara serius mengatur kebijakan dan program reformasi birokrasi. Namun, beberapa penelitian menunjukkan bahwa peraturan hukum masih ada dalam buku dan belum dilaksanakan dengan baik oleh pegawai negeri. Studi yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia pada November 2013 tentang tingkat kepatuhan pemerintah provinsi di seluruh Indonesia dalam menerapkan hukum layanan publik.

Dapat menunjukkan itu Studi yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia pada November 2013 tentang tingkat kepatuhan pemerintah provinsi di seluruh Indonesia dalam menerapkan hukum layanan publik. Dapat menunjukkan itu Studi yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia pada November 2013 tentang tingkat kepatuhan pemerintah provinsi di seluruh Indonesia dalam menerapkan hukum layanan publik. Dapat menunjukkan itu

Ketiga, kelompok masyarakat yang sadar bahwa birokrasi maladministrasi adalah budaya yang tidak alami dan birokratis harus diubah. Hati kecil mereka tidak menerima jika mereka harus menunggu lama, sifat canggung yang arogan dan arogan dari staf, juga tidak setuju jika mereka harus membayar lebih untuk mempercepat bisnis mereka. Namun, mereka tidak berani berbicara langsung kepada publik karena mereka khawatir tentang urusan mereka. Akhirnya, kelompok komunitas ini berurusan dengan menggunakan layanan pihak ketiga (calo) meskipun mereka harus membayar mahal. Bagaimana metode kontrol yang digunakan untuk mengurangi perilaku birokrasi maladministrasi di era pasca-reformasi? Pada tahun 2008 pemerintah telah membentuk badan khusus untuk menyelesaikan dugaan dugaan perilaku administrasi birokrasi oleh pegawai negeri sipil.

Lembaga ini adalah Ombudsman Republik Indonesia (ORI). Tugas utama Ombudsman Republik Indonesia adalah untuk membasmi dan mencegah maladministrasi diskriminasi, korupsi dan nepotisme di perkhidmatan awam. rokrasi,

Kesimpulannya, sejarah perkembangan perkhidmatan awam di Indonesia sejak era kerajaan feodal hingga era reformasi menunjukkan birokrasi untuk melayani kepentingan politik yang berkuasa. Istilah yang digunakan memang berubah mengikut zaman, tetapi perilaku mereka sama. Pada era pra kolonial birokrasi disebut priyayi & abdi dalem, era kolonial Belanda disebut pangreh praja, sampai era orde lama, orde baru dan reformasi mereka hanya bertukar seragam dengan birokrasi moden namun tetap dengan spirit feodalisme.

#### **G. Pelayanan Publik pada Zaman Orde Lama (1945-1966)**

Meskipun orang Indonesia telah terpisah dari pendudukan negara lain, tetapi administrasi birokrasi dalam sistem administrasi masih dapat diselesaikan Pada awal kemerdekaan , birokrasi tidak tahu apa target yang ingin dicapai, namun tidak ada indikator untuk mengukur kinerja layanan, ketidakmampuan untuk apa yang sedang dilakukan, tidak ingin melayani dan untuk mematahkan tekanan politik dalam birokrasi pemerintah. Situasi itu disebabkan oleh tidak adanya kompetensi sebagai pelayan publik yang profesional, tidak disiplin dan tidak ada moral. Mereka tidak digunakan untuk melayani orang-orang karena mereka biasanya digunakan untuk melayani para penguasa. Setidaknya ada dua isu yang menjadi dilema untuk mengurangi perilaku birokrasi maladministrasi yang pertama, bagaimana



menempatkan pegawai negeri yang memperjuangkan kemerdekaan Republik Indonesia, tetapi tidak ada kemampuan untuk bekerja di birokrasi pemerintahan. Kedua, bagaimana memposisikan pegawai negeri yang telah lama bekerja dengan kolonial Belanda yang memiliki pengalaman dalam administrasi publik, tetapi mereka dianggap berbahaya terhadap bangsa Indonesia (Prajudi Atmosudirdjo 1980). Untuk mengurangi perilaku birokrasi administrasi Presiden Sockarno meminta

Edward Litchfield Dekan Sekolah Bisnis dan Administrasi Publik di Cornell University untuk melakukan penelitian serta menyediakan sistem administrasi baru yang tepat diterapkan di Indonesia. Edward Litchfield telah melakukan penelitian dan data di Jawa dan Sumatra, Bali, Makassar dan Sulawesi Utara, melibatkan 200 orang yang terdiri dari pegawai negeri sipil, tokoh masyarakat, wartawan dan masyarakat (Wajong 1962). Upaya itu dilanjutkan dengan pembentukan sebuah lembaga yang bertanggung jawab untuk memperbaiki sistem administrasi dan birokrasi yaitu Kantor Pejabat (KUP) yang secara khusus membahas perekrutan staf baru (Samodra Wibawa 2001). Pada tahun 1957, lembaga lain didirikan, yaitu Lembaga Administrasi Negara (LAN) sebagai lembaga yang berfungsi memberikan pendidikan dan pelatihan kepada pegawai negeri sipil.

Lebih lanjut Ulbert Silalahi (2008) menyatakan bahwa konsep administrasi yang berkembang di Indonesia berasal dari Eropa dan Amerika Serikat. Secara epistemologis, konsep administrasi ilmiah dimulai pada akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20 M Taylor di Amerika Serikat dan Fayol di Perancis. Samodra Wibawa (2001) menjelaskan bahwa program administrasi publik di Universitas Indonesia dan Universitas Gadjah Mada lebih sesuai dengan konsep administrasi Eropa dan AS.

Meskipun pemerintah telah menetapkan sistem administrasi baru, masih gagal menciptakan pegawai negeri yang mampu bekerja secara efisien. Selain rendahnya tingkat pendidikan, kurangnya keahlian dan pengalaman dalam pekerjaan kantor, serta konflik internal dalam lembaga birokrasi karena tekanan elit partai politik menyebabkan peningkatan kualitas birokrasi semakin bentuk. Bentuk perilaku birokrasi maladministrasi di era orde lama tidak mampu melayani masyarakat karena kurangnya kompetensi dan lingkungan instansi pemerintah yang tidak stabil karena pengelompokan pegawai negeri menurut ideologi dan ideologi yang berbeda. Tidak ada metode kawalan untuk mengubah situasi karena pemerintah masih dalam proses mencari model dan sistem yang tepat untuk meningkatkan sistem administrasi publik

## **BIROKRASI DI RIAU PADA MASA KERAJAAN RIAU LINGGA HINGGA KERJAAN SIAK**

### **F. Birokrasi Di Era Kerjaan Riau Lingga**

Berdasarkan Surat Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor B/109/D.I PAN RB-UPRBN/3/2016 menunjukkan hasil evaluasi pelaksanaan reformasi birokrasi Pemerintah Provinsi Riau tahun 2015 adalah 37,66% kategori C ini merupakan capaian pelaksanaan reformasi birokrasi Provinsi Riau. Indeks Reformasi Birokrasi tersebut memiliki 8 komponen penilaian meliputi Manajemen perubahan, Penataan perundang-undangan, Penataan dan penguatan organisasi, Penataan tata laksana, Penataan sistem manajemen SDM, Penguatan akuntabilitas, Penguatan pengawasan, dan Peningkatan kualitas pelayanan publik.

Pemerintah Provinsi Riau memperoleh rincian indeks reformasi birokrasi sebagai berikut: (1) Manajemen Perubahan memperoleh nilai 0,82 dari nilai maksimal 5 dengan persentase capaian sebesar 16,37%, (2) Penataan perundang-undangan memperoleh nilai 2,09 dari nilai maksimal 5 dengan persentase capaian sebesar 41,75% , (3) Penataan dan penguatan organisasi memperoleh nilai 1,17 dari nilai maksimal 6 dengan persentase capaian sebesar 19,44% , (4) Penataan tata laksana memperoleh nilai 1,71 dari nilai maksimal 5 dengan persentase capaian sebesar 34,13%, (5) Penataan sistem manajemen SDM memperoleh nilai 8,68 dari nilai maksimal 15 dengan persentase capaian sebesar 57,89%, (6) Penguatan akuntabilitas memperoleh nilai 1,88 dari nilai maksimal 6 dengan persentase capaian sebesar 31,27%, (7) Penguatan pengawasan memperoleh nilai 3,61 dari nilai maksimal 12 dengan persentase capaian sebesar 30,12%, (8) Peningkatan kualitas peBirokrasi memperoleh nilai 2,64 dari nilai maksimal 6 dengan persentase capaian sebesar 31,27%. Sehingga total nilai omponen pengungkit sebesar 22,59 dengan persentase capaian sebesar 37,66%.

Pemerintah Provinsi Riau telah mengupayakan perubahan yang dilakukan untuk meningkatkan pelaksanaan Reformasi Birokrasi Pemerintah Provinsi Riau. Secara umum Road Map Reformasi Birokrasi Pemerintah Provinsi Riau berisi

gambaran kondisi Pemerintah Provinsi Riau saat ini, kondisi yang diharapkan dalam lima tahun mendatang, permasalahan yang dihadapi serta agenda pelaksanaan reformasi birokrasi dalam rangka mengatasi berbagai masalah yang dihadapi serta mewujudkan sasaran reformasi birokrasi.

Kondisi umum capaian reformasi birokrasi pada area peBirokrasiPemerintah Provinsi Riau sebagai berikut: (1) Upaya peningkatan pelayanan tanggap bencana yang telah diatur dalam Peraturan Gubernur Nomor 61 Tahun 2015 tentang prosedur tetap pengendalian bencana kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau(Gubernur Riau, 2015); (2) Zona integritas bebas dari korupsi RSUD Arifin Achmad provinsi riau pada tahun 2015; (3) Penetapan standar peBirokrasidan pelaksanaan evaluasi pada seluruh SKPD pada tahun 2015; (4) Rumah sakit jiwa daerah Provinsi Riau telah mencanangkan wilayah bebas korupsi dan menuju wilayah birokrasi bersih dan melayani pada tahun 2015; (5) Penghargaan dari KEMPAN-RB kepada RSUD Arifin Achmad untuk kategori pelayanan terbaik pada pasien; (6) Penghargaan KEMPAN-RB kepada BP2T Provinsi Riau untuk pelayanan terbaik dalam perizinan; (7) Nominasi PTSP terbaik, Citra pelayanan prima dan penilaian terbaik Ombusman terkait kualifikasi kepatuhan terhadap undang-undang peBirokrasikepada BP2T Provinsi Riau. Kondisi umum capaian tersebut menjadi beberapa hasil positif yang telah dihasilkan pemerintah Provinsi Riau meskipun hasil penilaian Reformasi birokrasi pemerintah Provinsi Riau Tahun 2015 masih menunjukkan nilai yang kurang optimal.

PeBirokrasimenjadi salah satu fokus area perubahan dalam Reformasi Birokrasi karena merupakan area yang bersentuhan langsung dengan masyarakat. PeBirokrasiseperti kulit pada reformasi birokrasi. Sehingga mudah bagi masyarakat untuk mengetahui apakah kulit tersebut kasar atau halus atau apakah sehat atau tidak. Berbagai upaya dilakukan untuk mengukur penyelenggaraan peBirokrasibaik yang dilakukan oleh penyelenggara layanan maupun yang dilakukan oleh lembaga eksternal penyelenggara layanan.

Kinerja peBirokrasiyang buruk dapat disebabkan oleh beberapa hal antara lain lingkungan, sistem dan kepemimpinan (Hayat, 2016) menjelaskan bahwa aspek penilaian kinerja peBirokrasimenjadi indikator penting dalam pelaksanaan

reformasi birokrasi. Selain mengukur kinerja pelayanan publik, pemerintah juga telah merujuk pada penilaian kesiapan penyelenggara pelayanan publik. Kesiapan penyelenggara dalam peBirokrasi dapat dilihat dari penilaian indikator kepatuhan peBirokrasi yang diselenggarakan oleh Ombudsman.

Berdasarkan beberapa uraian dari latar belakang permasalahan, menunjukkan Pemerintah Provinsi Riau masih banyak unit/lembaga yang belum memenuhi indikator dalam berbagai penilaian publik seperti indikator kepatuhan peBirokrasi walaupun di beberapa instansi sudah menunjukkan perbaikan pelayanan. Pemerintah Provinsi Riau sebagai institusi peBirokrasi mengemban salah satu tugas sebagai pelaksana pelayanan publik. Mengacu pada latar belakang tersebut di atas, tujuan penelitian adalah mendeskripsikan arah kebijakan reformasi birokrasi pelayanan publik dengan fokus standar pelayanan di Pemerintah Provinsi Riau

#### **G. Birokrasi Di Era Kerjaan Siak**

Ekspansi kolonialisasi Belanda ke kawasan timur Pulau Sumatera tak mampu dihadang oleh Kesultanan Siak, dimulai dengan lepasnya Kesultanan Deli, Kesultanan Asahan & Kesultanan Langkat, kemudian muncul Inderagiri sebagai kawasan mandiri. Begitu juga di Johor kembali didudukkan seorang sultan dari keturunan Tumenggung Johor, yang berada dlm perlindungan Inggris di Singapura. Sementara Belanda memulihkan kedudukan yang Dipertuan Muda di Pulau Penyengat & kemudian mendirikan Kesultanan Lingga di Pulau Lingga.

Selain itu Belanda juga mempersempit wilayah kedaulatan Siak, dengan mendirikan Residentie Riouw pemerintahan Hindia-Belanda yg berkedudukan di Tanjung Pinang. Penguasaan Inggris atas Selat Melaka, mendorong Sultan Siak pada tahun 1840 untuk menerima tawaran perjanjian baru mengganti perjanjian yg telah mereka buat sebelumnya pada tahun 1819. Perjanjian ini menjadikan wilayah Kesultanan Siak semakin kecil dan terjepit antara wilayah kerajaan kecil lainnya yg mendapat perlindungan dari Inggris. Demikian juga pihak Belanda menjadikan kawasan Siak sebagai salah satu

bagian dari pemerintahan Hindia-Belanda, sesudah memaksa Sultan Siak menandatangani perjanjian pada 1 Februari 1858.

Dari perjanjian tersebut Siak Sri Inderapura kehilangan kedaulatannya, kemudian dalam setiap pengangkatan raja Siak mesti mendapat persetujuan dari Belanda. Selanjutnya dalam pengawasan wilayah, Belanda mendirikan pos militer di Bengkalis serta melarang Sultan Siak membuat perjanjian dengan pihak asing tanpa persetujuan Residen Riau pemerintahan Hindia-Belanda. Perubahan peta politik atas penguasaan jalur Selat Malaka, kemudian adanya pertikaian internal Siak & persaingan dengan Inggris & Belanda melemahkan pengaruh hegemoni Kesultanan Siak atas wilayah-wilayah yg pernah dikuasainya. Tarik ulur kepentingan kekuatan asing terlihat pada Perjanjian Sumatera antara pihak Inggris & Belanda, menjadikan Siak berada pada posisi yg dilematis, berada dalam posisi tawar yang lemah. Kemudian berdasarkan perjanjian pada 26 Juli 1873, pemerintah Hindia-Belanda memaksa Sultan Siak, untuk menyerahkan wilayah Bengkalis kepada Residen Riau. Namun di tengah tekanan tersebut Kesultanan Siak masih mampu tetap bertahan sampai kemerdekaan Indonesia, walau pada masa pendudukan tentara Jepang sebagian besar kekuatan militer Kesultanan Siak sudah tak berarti lagi.[4] Struktur Pemerintahan Pengaruh Kerajaan Pagaruyung, juga mewarnai sistem pemerintahan pada Kesultanan Siak, sesudah Sultan Siak, terdapat Dewan Menteri yg mirip dengan kedudukan Basa Ampek Balai di Minangkabau.

Dewan Menteri ini memiliki kekuasaan untuk memilih & mengangkat Sultan Siak, sama dengan Undang Yang Empat di Negeri Sembilan. Dewan Menteri bersama dengan Sultan menetapkan undang-undang serta peraturan bagi masyarakatnya. Dewan menteri ini terdiri dari: 1. Datuk Tanah Datar 2. Datuk Limapuluh 3. Datuk Pesisir 4. Datuk Kampar Seiring dengan perkembangan zaman, Siak Sri Inderapura juga melakukan pembenahan sistem birokrasi pemerintahannya. Hal ini tak lepas dari pengaruh model birokrasi pemerintahan yg berlaku di Eropa maupun yg diterapkan pada kawasan kolonial Belanda atau Inggris. Modernisasi sistem penyelenggaraan

pemerintahan Siak terlihat pada naskah *Ingat Jabatan* yang diterbitkan tahun 1897. Naskah ini terdiri dari 33 halaman yang panjang serta ditulis dengan Abjad Jawi.

*Ingat Jabatan* merupakan dokumen resmi Siak Sri Inderapura yg dicetak di Singapura, berisi rincian tanggung jawab dari berbagai posisi atau jabatan di pemerintahan mulai dari pejabat istana, wakil kerajaan di daerah jajahan, pengadilan maupun polisi. Pada bagian akhir dari setiap uraian tugas para birokrat tersebut ditutup dengan peringatan serta perintah untuk tak khianat kepada sultan dan nagari. Perkembangan selanjutnya, Siak Sri Inderapura juga menerbitkan salah satu kitab hukum atau undang-undang, dikenal dengan nama *Bab al-Qawa'id*. Kitab ini dicetak di Siak tahun 1901, menguraikan hukum yg dikenakan kepada masyarakat Melayu dan masyarakat lain yg terlibat perkara dengan masyarakat Melayu. Namun tak mengikat orang Melayu yg bekerja dengan pihak pemerintah Hindia-Belanda, di mana jika terjadi permasalahan akan diselesaikan secara bilateral antara Sultan Siak dengan pemerintah Hindia-Belanda. Dalam pelaksanaan masalah pengadilan umum di Kesultanan Siak diselesaikan melalui Balai Kerapatan Tinggi yang dipimpin oleh Sultan Siak, Dewan Menteri & dibantu oleh Kadi Siak serta Controleur Siak sebagai anggota.

Selanjutnya beberapa nama jabatan lainnya dlm pemerintahan Siak antara lain Pangiran Wira Negara, Biduanda Pahlawan, Biduanda Perkasa, Opas Polisi. Kemudian terdapat juga warga dalam yg bertanggung jawab terhadap harta-harta disebut dengan Kerukuan Setia Raja, serta Bendarhari Sriwa Raja yg bertanggung jawab terhadap pusaka kerajaan. Dalam administrasi pemerintahannya Kesultanan Siak membagi kawasannya atas hulu dan hilir, masing-masing terdiri dari beberapa kawasan dlm bentuk distrik yang dipimpin oleh seseorang yg bergelar Datuk atau Tuanku atau Yang Dipertuan & bertanggungjawab kepada Sultan Siak yg juga bergelar Yang Dipertuan Besar. Pengaruh Islam dan keturunan Arab mewarnai Kesultanan Siak, salah satunya keturunan Al-Jufri yg bergelar Bendahara Patapahan. Pada kawasan tertentu di Siak Sri Inderapura, ditunjuk Kepala

Suku yg bergelar Penghulu, dibantu oleh Sangko Penghulu, Malim Penghulu serta Lelo Penghulu. Sementara terdapat juga istilah Batin, dengan kedudukan yang sama dengan Penghulu, namun memiliki kelebihan hak atas hasil hutan yang tak dimiliki oleh Penghulu. Batin ini juga dibantu oleh Tongkat, Monti dan Antan-antan. Istilah Orang Kaya juga digunakan untuk jabatan tertentu dalam Kesultanan Siak, sama halnya dengan pengertian Rangkayo atau Urang Kayo di Minangkabau terutama pada kawasan pesisir. Siak Sri Inderapura sampai sekarang tetap diabadikan sebagai nama ibu kota dari Kabupaten Siak, dan Balai Kerapatan Tinggi yg dibangun tahun 1886 serta Istana Siak Sri Inderapura yang dibangun pada tahun 1889, masih tegak berdiri sebagai simbol kejayaan masa silam, termasuk Tari Zapin dan Tari Olang-olang yg pernah mendapat kehormatan menjadi pertunjukan utama untuk ditampilkan pada setiap perayaan di Kesultanan Siak Sri Inderapura.

#### **H. Kerifan-Kearifan Lokal yang terkandung dalam birokrasi pada masa kerjaan riau lingga siak**

Sampai di sini ingin dinyatakan bahawa semakin banyak kearifan lokal dalam manuskrip Nusantara telah diperlekehkan dan ditinggalkan generasi baru, kerana sudah didapati kurang sesuai dengan kehendak dan keperluan baru, lebih-lebih lagi kalah kepada kearifan baru yang diimport dari negara barat, yang menjanjikan penyelesaian baru kepada masalah lama kita. Walaupun penggantian itu adalah proses yang biasa dan logikal, tetapi kita perlu sedar bahawa bukan semua kearifan lokal turun-temurun itu sudah tidak sesuai lagi masa kini. Misalnya, kearifan yang tinggi nilai moralnya dalam peribahasa, seperti *berdikit-dikit lama-lama menjadi bukit* dan *ala bisa tegal biasa* yang mengalir dari *Sejarah Melayu* seharusnya boleh dijadikan pedoman hidup kita untuk selama-lamanya. Di sini kita patut berterima kasih kepada pertubuhan di bawah Bangsa-Bangsa Bersatu, termasuk World Health Organization dan UNESCO kerana sudah lama berusaha untuk menyelamatkan kearifan, teknologi, ilmu dan kepakaran di seluruh dunia, lebih-lebih lagi negara-negara membangun, memandangkan 80% penduduk di negara membangun masih bergantung pada kearian dalam ilmu perubatan

tradisional untuk menjaga kesihatan dan merawat penyakit mereka. Sehubungan itu, banyak bank gen sudah ditubuhkan untuk mendokumentasi, menyelamatkan dan mengkaji spesies tumbuhan, serangga, haiwan dan ikan sebelum pupus. Memandangkan negara maju sudah kehilangan sebahagian besar sumber alamnya, maka harapan kini telah dialih kepada negara membangun yang masih mempunyai banyak hutan dara, maka diyakini masih mempunyai kepelbagaian biologi (biological diversity), termasuk flora dan fauna, yang boleh dikaji potensi khasiat perubatan, pemakanan, pertanian dan lain-lain untuk dikembangkan menjadi kuasa ekonomi dan perdagangan baru di masa depan. Tetapi, di sinilah juga terletak paradok penduduk negara membangun, termasuk Nusantara, kerana merasa gembira di satu pihak lantaran memiliki kekayaan sumber asli, tetapi bingung di satu pihak yang lain, lantaran ditegah dari mengeksploitasi kekayaan alam tadi. Lazimnya untuk membangun, negara membangun dikehendaki menerima teknologi dan kearifan baru dari barat. Tetapi, penerimaan teknologi dan kearifan baru dari barat sudah membawa banyak perubahan kepada sikap, nilai, cara kerja, interaksi sosial, malahan pandangan hidup dan kearifan penduduk di negara membangun. Penggantian kearifan, nilai, tradisi, kepakaran, teknologi, ilmu dari yang lama dan lokal sifatnya kepada yang baru dan yang global sifatnya itu jelas kelihatan pada orang kampung setelah digalakkan menanam pokok getah, kelapa sawit, cocoa dan tanaman lain untuk pasaran ekonomi baru dan bukan lagi menanam padi untuk sara diri seperti masa dahulu. Penggantian itu juga telah menimbulkan percanggahan tamadun (clash of civilization) istilah Samuel P Huntington 1993). Dalam konflik itu, generasi muda yang mahu membebaskan diri dari cengkaman kemiskinan dan kemunduran di kampung itu telah kuat dipengaruhi budaya barat setelah berpindah ke bandar. Perubahan sosio-budaya itu telah membentuk golongan manusia baru di Nusantara: orang timur, tetapi berfikiran barat, maka mendapati mereka sukar diterima masyarakat timur dan barat!

Perkembangan itu bertentangan dengan minat orang Eropah yang tertarik hati kepada bahasa, budaya dan sastera di luar negara Eropah



setelah dibuai gelombang Romantisme sejak abad ke 18. Minat orientalis, pegawai tadbir, agen mubaligh Kristian dan pedagang Inggeris dan Belanda khususnya, Perancis dan German amnya sejak abad ke 19 kepada sastera, budaya dan bahasa Nusantara berkait rapat dengan penawaran kursus pengajian Nusantara di institut latihan pegawai tadbir Belanda di Delft yang ditubuhkan pada 1842, lebih-lebih lagi penubuhan kerusi pengajian Java/ Melayu di universiti Leiden pada 1877 dan juga krusus seumpama itu di School of Oriental Studies, University of London pada 1916. Selain tesis dan buku, sudah ada ribuan rencana tentang Nusantara diterbitkan dalam jurnal perdana ketika itu.. Antaranya adalah:

1. *Verhandelingen van het Bataviaasch Genootschap*, VBG, (1779-1950),
2. *Tijdschrift voor Nederlandsch-Indie* (1838-1902),
3. *Indisch Tijdschrift voor het Recht* (1915-1942),
4. *Tijdschrift voor Indische Taal-, Land- en Volkenkunde*, TBG (1853-1958),
5. *Indische Gids* (1879-1941),
6. *Djawa* (1921-1941),
7. *Koloniale Studien* (1916-1941),
8. *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde*, BKI, 1852-
9. *Journal of Straits [kemudian Malayan /Malaysian] Branch of the Royal Asiatic Society 1878 -*
10. *Journal of the Indian Archipelago & Eastern Asia, 1847-1859*

#### I. **Islam dan Birokrasi Pada masa Kerajaan Riau Lingga dan siak sri indrapura**

Kesultanan Lingga merupakan Kerajaan Melayu yang pernah berdiri di Lingga, Kepulauan Riau, Indonesia. Berdasarkan Tuhfat al-Nafis, Sultan Lingga merupakan pewaris dari Sultan Johor, dengan wilayah mencakup Kepulauan Riau dan Johor. Kerajaan ini diakui keberadaannya oleh Inggris dan Belanda setelah mereka menyepakati Perjanjian London tahun 1824, yang kemudian membagi bekas wilayah Kesultanan Johor setelah sebelumnya

wilayah tersebut dilepas oleh Siak Sri Inderapura kepada Inggris tahun 1818, namun kemudian diklaim oleh Belanda sebagai wilayah kolonialisasinya.

Sultan Abdul Rahman Muazzam Syah merupakan sultan pertama kerajaan ini. Kemudian pada tahun 3 Februari 1911, kesultanan ini dihapus oleh pemerintah Hindia Belanda.

Kesultanan ini memiliki peran penting dalam perkembangan bahasa Melayu hingga menjadi bentuknya sekarang sebagai bahasa Indonesia. Pada masa kesultanan ini bahasa Melayu menjadi bahasa standar yang sejajar dengan bahasa-bahasa besar lain di dunia, yang kaya dengan susastra dan memiliki kamus ekabahasa. Tokoh besar di belakang perkembangan pesat bahasa Melayu ini adalah Raja Ali Haji, seorang pujangga dan sejarawan keturunan Bugis.

#### **J. Islam dan Birokrasi pada masa keajaan siak sri indrapura**

Kesultanan Siak Sri Inderapura ialah sebuah Kerajaan Melayu Islam yang pernah berdiri di Kabupaten Siak, Provinsi Riau, Indonesia. kata Siak Sri Inderapura, secara harfiah dapat bermakna pusat kota raja yg taat beragama, dalam bahasa Sanskerta, sri berarti bercahaya dan indera atau indra dapat bermakna raja. Sedangkan pura dapat bermaksud dengan kota atau kerajaan. Siak dalam anggapan masyarakat Melayu sangat bertali erat dengan agama Islam, Orang Siak ialah orang-orang yg ahli agama Islam, kalau seseorang hidupnya tekun beragama dapat dikatakan sebagai Orang Siak. Nama Siak, dapat merujuk kepada sebuah klan di kawasan antara Pakistan dan India, Sihag atau Asiagh yg bermaksud pedang. Masyarakat ini dikaitkan dengan bangsa Asii, masyarakat nomaden yg disebut oleh masyarakat Romawi, dan diidentifikasi sebagai Sakai oleh Strabo seorang penulis geografi dari Yunani. Berkaitan dengan ini pada sehiliran Sungai Siak sampai hari ini masih dijumpai masyarakat terasing yang dinamakan sebagai Orang Sakai.[1] Kerajaan siak sri indrapura didirikan di Buantan oleh Raja Kecil dari Pagaruyung bergelar Sultan Abdul Jalil pada tahun 1723, sesudah sebelumnya terlibat dalam perebutan tahta Johor. Setelah raja kecil meninggal dunia ia digantikan oleh tengku buang asmara yang bergelar sultan abdul jalil syah.

Dalam perkembangannya, Kesultanan Siak muncul sebagai sebuah kerajaan bahari yang kuat dan menjadi kekuatan yg diperhitungkan di pesisir timur Sumatera dan Semenanjung Malaya di tengah tekanan imperialisme Eropa. Jangkauan terjauh pengaruh kerajaan ini sampai ke Sambas di Kalimantan Barat, sekaligus mengendalikan jalur pelayaran antara Sumatera dan Kalimantan. Pasang surut kerajaan ini tak lepas dari persaingan dlm memperebutkan penguasaan jalur perdagangan di Selat Malaka.[2] Masa Kejayaan Sultan Siak Dengan klaim sebagai pewaris Malaka, pada tahun 1724-1726 Sultan Abdul Jalil melakukan perluasan wilayah, dimulai dengan memasukan Rokan ke dalam wilayah Kesultanan Siak, membangun pertahanan armada laut di Bintan.

Namun tahun 1728 atas perintah Raja Sulaiman, Yang Dipertuan Muda bersama pasukan Bugisnya, berhasil menekan Raja Kecil keluar dari kawasan kepulauan. Raja Sulaiman kemudian menjadikan Bintan sebagai pusat pemerintahannya dan atas keberhasilan itu yang Dipertuan Muda diberi kedudukan di Pulau Penyengat. Sementara Raja Kecil terpaksa melepas hegemoninya pada kawasan kepulauan dan mulai membangun kekuatan baru pada kawasan sepanjang pesisir timur Sumatera. Antara tahun 1740-1745, Raja Kecil kembali bangkit dan menaklukan beberapa kawasan di Semenanjung Malaya. Ancaman dari Siak, serta di saat bersamaan Johor juga mulai tertekan oleh orang-orang Bugis yg meminta balas atas jasa mereka. Hal ini membuat Raja Sulaiman pada tahun 1746 meminta bantuan Belanda di Malaka dan menjanjikan memberikan Bengkulu kepada Belanda, kemudian direspon oleh VOC dengan mendirikan gudang pada kawasan tersebut. Sepeninggal Raja Kecil tahun 1746, klaim atas Johor memudar, dan pengantinya Sultan Mahmud fokus kepada penguatan kedudukannya di pesisir timur Sumatera dan daerah vazal di Kedah dan kawasan pantai timur Semenanjung Malaya. Pada tahun 1761, Sultan Siak membuat perjanjian dengan pihak Belanda, dalam urusan dagang dan hak atas kedaulatan wilayahnya serta bantuan dalam bidang persenjataan. Walau kemudian muncul dualisme kepemimpinan di kerajaan ini yg awalnya tanpa ada

pertentangan di antara mereka, Raja Muhammad Ali, yg lebih disukai Belanda, kemudian menjadi Sultan Siak, sementara sepupunya Raja Ismail, tak disukai oleh Belanda, muncul sebagai Raja Laut, menguasai perairan timur Sumatera sampai ke Lautan Cina Selatan, membangun kekuatan di gugusan Pulau Tujuh. Sekitar tahun 1767, Raja Ismail, telah menjadi duplikasi dari Raja Kecil, didukung oleh Orang Laut, terus menunjukkan dominasinya di kawasan perairan timur Sumatera, dengan mulai mengontrol perdagangan timah di Pulau Bangka, kemudian menaklukan Mempawah di Kalimantan Barat. Sebelumnya Raja Ismail juga turut membantu Terengganu menaklukan Kelantan, hubungan ini kemudian diperkuat oleh adanya ikatan perkawinan antara Raja Ismail dengan saudara perempuan Sultan Terengganu.

Pengaruh Kerajaan Pagaruyung, juga mewarnai sistem pemerintahan pada Kesultanan Siak, setelah Sultan Siak, terdapat *Dewan Menteri* yang mirip dengan kedudukan *Basa Ampek Balai* di Minangkabau. Dewan Menteri ini memiliki kekuasaan untuk memilih dan mengangkat Sultan Siak, sama dengan *Undang Yang Ampat* di Negeri Sembilan. Dewan Menteri bersama dengan Sultan menetapkan undang-undang serta peraturan bagi masyarakatnya.

Dewan menteri ini terdiri dari:

1. Datuk Tanah Datar
2. Datuk Limapuluh
3. Datuk Pesisir

Seiring dengan perkembangan zaman, Siak Sri Inderapura juga melakukan pembenahan sistem birokrasi pemerintahannya. Hal ini tidak lepas dari pengaruh model birokrasi pemerintahan yang berlaku di Eropa maupun yang diterapkan pada kawasan kolonial Belanda atau Inggris. Modernisasi sistem penyelenggaraan pemerintahan Siak terlihat pada naskah *Ingat Jabatan* yang diterbitkan tahun 1897. Naskah ini terdiri dari 33 halaman yang panjang serta ditulis dengan Abjad Jawi. *Ingat Jabatan* merupakan dokumen resmi Siak Sri Inderapura yang dicetak di Singapura, berisi rincian tanggung jawab dari berbagai posisi atau jabatan di pemerintahan mulai dari pejabat istana,

wakil kerajaan di daerah jajahan, pengadilan maupun polisi. Pada bagian akhir dari setiap uraian tugas para birokrat tersebut ditutup dengan peringatan serta perintah untuk tidak khianat kepada sultan dan *nagari*.

Perkembangan selanjutnya, Siak Sri Inderapura juga menerbitkan salah satu kitab hukum atau undang-undang, dikenal dengan nama *Bab al-Qawa'id*.

Kitab ini dicetak di Siak tahun 1901, menguraikan hukum yang dikenakan kepada masyarakat Melayu dan masyarakat lain yang terlibat perkara dengan masyarakat Melayu. Namun tidak mengikat orang Melayu yang bekerja dengan pihak pemerintah Hindia-Belanda, di mana jika terjadi permasalahan akan diselesaikan secara bilateral antara Sultan Siak dengan pemerintah Hindia-Belanda.

Dalam pelaksanaan masalah pengadilan umum di Kesultanan Siak diselesaikan melalui *Balai Kerapatan Tinggi* yang dipimpin oleh Sultan Siak, Dewan Menteri dan dibantu oleh *Kadi Siak* serta *Controleur Siak* sebagai anggota. Selanjutnya beberapa nama jabatan lainnya dalam pemerintahan Siak antara lain *Pangiran Wira Negara*, *Biduanda Pahlawan*, *Biduanda Perkasa*, *Opas Polisi*. Kemudian terdapat juga *warga dalam* yang bertanggung jawab terhadap *harta-harta* disebut dengan *Kerukuan Setia Raja*, serta *Bendarhari Sriwa Raja* yang bertanggung jawab terhadap pusaka kerajaan.

Dalam administrasi pemerintahannya Kesultanan Siak membagi kawasannya atas *hulu* dan *hilir*, masing-masing terdiri dari beberapa kawasan dalam bentuk distrik yang dipimpin oleh seseorang yang bergelar Datuk atau Tuanku atau Yang Dipertuan dan bertanggungjawab kepada Sultan Siak yang juga bergelar *Yang Dipertuan Besar*. Pengaruh Islam dan keturunan Arab mewarnai Kesultanan Siak, salah satunya keturunan *Al-Jufri* yang bergelar *Bendahara Patapahan*.

Pada kawasan tertentu di Siak Sri Inderapura, ditunjuk *Kepala Suku* yang bergelar Penghulu, dibantu oleh *Sangko Penghulu*, *Malim Penghulu* serta *Lelo Penghulu*. Sementara terdapat juga istilah Batin, dengan kedudukan yang sama dengan Penghulu, namun memiliki kelebihan hak atas hasil hutan yang tidak dimiliki oleh Penghulu. Batin ini juga dibantu oleh *Tongkat*, *Monti*

dan *Antan-antan*. Istilah Orang Kaya juga digunakan untuk jabatan tertentu dalam Kesultanan Siak, sama halnya dengan pengertian *Rangkayo* atau *Urang Kayo* di Minangkabau terutama pada kawasan pesisir.

### **BAB III**

## **SEJARAH PERKEMBANGAN**

### **BIROKRASI**

#### **A. Pengertian Patologi**

Asal mula patologi merupakan bahasa yang sangat dikenal dikalangan ilmu kedokteran yang secara etimologi memiliki arti "ilmu tentang penyakit" yaitu suatu pemahaman yang berkaitan dengan ciri-ciri dan perkembangan penyakit, melalui analisis perubahan fungsi atau keadaan bagian tubuh, yang berusaha untuk memahami mekanisme cedera sel dan jaringan dalam tubuh dan sarana untuk menanggapi dan memperbaiki cedera yang diderita oleh tubuh.

Secara umum patologi sering digunakan bersamaan dengan istilah misalnya; investigasi patologi, eksperimental patologi atau teoritis patologi. Penggunaan istilah-istiah tersebut merupakan gambaran betapa luas dan konpliks pemahaman patologi. Apalagi ketika berada diranah pengetahuan atau pembahasan-pembahasan ilmiah, maka patologi merupakan subjek yang selalu mengalami perubahan penyempurnaan dan perluasan dalam memahami pengetahuan tentang penyakit.

Pentingnya patologi adalah agar dapat diketahui berbagai jenis gejala penyakit atau penyakit yang mungkin sedang diderita oleh manusia, sehingga dengan demikian dapatlah ditentukan langkah yang tepat untuk perbaikan atau pemulihan dimasa yang akan datang Analogi inilah yang kemudian dipergunakan untuk menyorot birokrasi yang memang terindikasi sedang menderita berbagai penyakit Artinya, itulah yang dilakukan terhadap birokrasi untuk dapat diketahui kemungkinan penyebabnya dan langkah-langkah perbaikannya.

Dengan maksud agar seluruh birokrasi pemerintah negara mampu menghadapi berbagai tantangan yang dihadapi dan kemungkinan berbagai tantangan yang akan muncul dimasa yang akan datang baik yang bersifat politik ekonomi, sosiokultural dan ilmu pengetahuan dan teknologi. Birokrasi sebagai suatu organisasi besar dan kuat, namun pada posisi peran dan

pungsinya menjalankan administrasi pemerintahan suatu negara, senantiasa tidak pernah luput dari berbagai permasalahan dan tantangannya. Permasalahan dan tantangan itulah yang kemudian menempatkan birokrasi tidak berada pada posisi yang seharusnya, sehingga peran dan fungsinya menyelenggarakan administrasi pemerintahan tidak dapat terlaksana secara optimal. Dalam menyelenggarakan administrasi pemerintahan banyak terjadi penyimpangan. Penyimpangan itulah yang dikatakan dengan "patologi birokrasi" yakni suatu penyakit atau suatu bentuk perilaku organisasi yang menyimpang dari nilai-nilai etis, aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan perundangan-undangan serta norma-norma yang berlaku dalam birokrasi.

Menurut Heady (dalam Kartasasmita,2000) seperti dikutip Komarudin Sahid<sup>1</sup> ada lima ciri patologi birokrasi di Negara-negara berkembang antara lain;

Pertama, pola dasar (basic pattern) birokrasi bersifat jiplakan (imitative) bukan asli (indigeneous) Ada kecenderungan pada umumnya Negara-negara berkembang baik bekas jajahan maupun tidak , untuk meniru sistem administrasi Barat. Bagi Negara yang pernah dijajah atau bekas jajahan Negara tertentu, cenderung mengikuti sistem administrasi Negara yang menjajahnya. Kingsley seperti dikutip Heady dalam Komarudin 72 menyatakan bahwa dinegara bekas jajahan, pengorganisasian pemerintahan, perilaku birokrat, bahkan penampilannya mengikuti karakteristik penjajahnya, dan merupakan kаланjutan dari administrasi colonial, tetapi administrasi colonial itu sendiri diterapkan hanya didaerah dan tidak dinegara asalnya sendiri, sehingga berbeda dengan administrasi dinegara penjajahnya, administrasi colonial bersifat elitis, represif, manjauh atau menjauh dari masyarakat dan lingkungannya serta paternalistic. Inilah yang diwarisi oleh Negara-negara bekas jajahannya atau Negara berkembang lainnya.

Kedua, birokrasi dinegara berkembang pada umumnya kekurangan tenaga trampil. kekurangan ini bukan dalam arti jumlah, tetapi kualitas. Birokrasi dinegara berkembang memperkerjakan orang lebih dari yang diperlukan (overstaffed) yang justru kurang adalah administrator terlatih



dengan kapasitas manajemen, keterampilan-keterampilan pembangunan (development skills) dan penguasaan teknis (technical competence) yang memadai. Pada umumnya keadaan ini mencerminkan kondisi atau taraf pendidikan suatu Negara. Namun tidak selalu berarti terkait dengan kurangnya fasilitas pendidikan atau orang-orang berijazah. Hendy menunjukkan kasus seperti India dan Mesir, yang memiliki banyak tenaga berpendidikan tinggi, tapi birokrasinya tidak banyak lebih baik dibandingkan Negara berkembang lainnya.

Ketiga, birokrasi lebih berorientasi pada hal-hal lain dari pada mengarah pada yang benar-benar menghasilkan (production directed). Dengan kata lain birokrasi lebih berusaha mewujudkan tujuan pribadinya dibandingkan pencapaian sasaran program. Menurut Riggs, itu sebagai preferensi birokrat atas kemanfaatan pribadi ketimbang kepentingan masyarakat (personal expediency) ketimbang kepentingan masyarakat (public principled interest) dan sipat seperti ini lahir nepotisme, penyalahgunaan wewenang, korupsi dan berbagai penyakit birokrasi yang menyebabkan aparat birokrasi dinegara berkembang pada umumnya memiliki kredibilitas yang rendah. Di banyak Negara berkembang korupsi telah meraja lela sedemikian rupa sehingga menjadi fenomena yang sangat relevan dan diterima sebagai sesuatu yang wajar, atau menurut istilah Heady sanctioned by social mores dan semi-institutionalized.

Keempat, Adanya kesenjangan yang lebar antara apa yang dinyatakan atau yang hendak ditampilkan dengan kenyataan (discrepancy between form and reality). Menurut Riggs, fenomena umum ini sebagai formalisme, yaitu gejala yang lebih berpegang pada simbol-simbol dan ekspresi-ekspresi formal dibandingkan yang sesungguhnya terjadi. Hal ini tampak dalam penetapan perundang-undangan yang tidak mungkin dilaksanakan, peraturan-peraturan yang dilanggar sendiri oleh yang menetapkannya, memusatkan kekuasaan, meskipun resminya ada desentralisasi dan pendelegasian kewenangan, melaporkan hal yang baik-baik, dan tidak menyetengahkan hal-hal yang tidak baik atau masalah yang sesungguhnya dihadapi. Bahkan tidak jarang

memalsukan atau memanipulasi data untuk memberi gambaran yang menguntungkan.

Kelima, Birokrasi dinegara berkembang seringkali bersifat "otonom", artinya bebas dari proses politik dan pengawasan masyarakat. Ciri ini merupakan warisan administrasi kolonial yang memerintah secara absolute, atau sikap piodal dalam zaman kolonial yang terus hidup dan berlanjut setelah merdeka. Di banyak Negara berkembang, pada awalnya orang yang paling terpelajar atau elite bangsa yang bersangkutan memang berkumpul di birokrasi, sehingga kelompok diluar itu sulit dapat menandingi birokrasi dalam pengetahuan mengenai pemerintahan.

Bentuk patologi antara lain;

- a. penyalahgunaan wewenang
- b. pengaburan masalah,
- c. indikasi kkn,
- d. indikasi mempertahankan status quo
- e. Membina kerajaan,
- f. Ketakutan pada perubahan,
- g. ketidakm pedulian pada kritik,
- h. takut mengambil keputusan,
- i. kurangnya kreatifitas dan eksperimentasi
- j. kridebilitas yang rendah,
- k. minimnya pengetahuan dan leterampilan I. dan lain-lain.

## **B. Sebab-sebab munculnya**

Patologi birokrasi sebagai penyakit birokras adalah merupakan hasil interaksi struktur birokras yang salah dan variabel-variabel linglounan yang salah.

1. Hubungan antar varabel pada sruktur organisasi yang terlalu berlebihan seperti rantai hierark yang terlalu panjang , spesialisast, formalisasi, dan kinerja birokrasi yang tidak liner
2. Paternalistik, yakni atasan bagikan seorang raja yang wajib dipatuhi dan dihormati Pimpinan yang tidak dapat memberikan keteladanan,

bahkan senantiasa melakukan tindakan menyimpang, dan tidak ada kontrol yang efektif dari bawahan serta sosial kontrol dari masyarakat

3. Prilaku birokrat yang mengandalkan pencitraan dan adanya kondisi yang membuka kesempatan terjadinya penyimpangan Patologi adalah realita yang ada didalam tubuh birokrasi dan muncul di muara dalam bentuk wujud sebagai gejala dari berbagai prilaku menyimpang

Patologi adalah himpunan atas ketimpangan- ketimpangan yang terjadi dalam jalannya sistem dan mekanisme birokrasi sebabnya ada dari faktor internal dalam birokrasi dan ada pula faktor eksternal yang berpengaruh seperti, adanya tindakan yang merugikan negara, suap atau sogok, penyalahgunaan jabatan atau wewenang, pemerasan, perbuatan curang, benturan kepentingan dalam kegiatan pengadaan, gratifikasi atau pemberian hadiah dan lain sebagainya

Bila dikelompokkan maka terdapat paling tidak ada lima jenis patologi birokrasi

1. Patologi yang muncul karena persepsi dan gaya manajemen para birokrat. Patologi yang termasuk jenis ini dapat berupa penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang, menerima sogok atau suap, arogansi dan intimidasi, kredibilitas rendah dan kolosi, korupsi dan nepotisme
2. Patologi yang muncul disebabkan oleh karena kurang pengetahuan, pemahaman serta keterampilan para aktor birokrasi. Termasuk patologi jenis ini misalnya ketidaktepatan, ketidakcepatan, ketidakmampuan menjabarkan kebijaksanaan, rasa puas diri, bertindak gegabah, kurang inisiatif dan kreativitas, serta produk kerja rendah.
3. Patologi yang muncul karena tindakan aktor birokrasi yang menyimpang, melanggar norma, aturan, dan hukum yang berlaku. Termasuk kedalam jenis ini seperti adanya birokrat selingkuh, tidak jujur, mark up anggaran dan lain sebagainya.

4. Patologi yang manifestasinya terlihat pada perilaku birokrat yang disfunksional, seperti birokrat yang bertindak sewenang-wenang, konspirasi, diskriminasi, dan tidak disiplin.
5. Patologi yang merupakan akibat situasi lingkungan pemerintahan. Diantara patologi yang masuk ke dalam jenis ini misalnya adanya tindakan eksploitatif terhadap bawahan, kondisi kerja yang kurang kondusif, beban kerja yang berlebihan.

Mengutip apa yang dikemukakan Amin Rais bila dikaitkan dengan patologi dapat dikatakan sebagai keadaan yang berada ditasik yang paling hulu, yang menurut hemat penulis, juga dapat memberi kontribusi munculnya patologi birokrasi yang pada gilirannya mengakibatkan jalannya reformasi birokrasi sebagai gagasan besar bangsa dan sangat luhur tertegun-tegun dan bahkan terkandas ketika berada dimuaranya. Mengutip apa yang dikatakan Amien Rais bahwa "... sisi yang sangat penting yaitu, bahwa mental set up, mental structure, mental attitude dari bangsa Indonesia dan terutama unsur pimpinannya, belum mengalami reformasi. Berbagai konsep yang muluk, berbagai 7"M.Amien Rais,

Reformasi Dalom Stagnasi, Program yang bagus, berbagai cita-cita yang amat luhur, akhirnya kandas karena bottom line masalahnya adalah bahwa mental construct, mental set up dari bangsa dan terutama dari unsur pimpinannya memang masih belum reformasi.

Masalahnya menurut Amien berpangkal dari mentalitas bangsa. Pertama, mentalitas atau budaya permisif, yakni tidak adanya merasa bersalah tatkala melakukan tindakan melanggar aturan atau melanggar hukum, apalagi melanggar norma. seakan-akan hukum dan aturan sengaja dibuat untuk dilanggar. Kalau pun ada melalui cara dan pendekatan tertentu sedikit merasa bersalah atas tindakan melanggar aturan dan hukum tersebut, diyakini pastilah akan terlepas dari jeratan sanksi atau hukuman. melalui cara dan pendekatan tertentu. Kedua, melemahnya sendi-sendi kebenaran rohani, dan sendi-sendi demokrasi bagi sebagian politisi dan birokrat sehingga terjadi kompromi dengan nominasi money politik. Ketiga, berkembangnya keadaan yang disebut hipokrisi yakni keadaan yang tidak satunya kata dengan perbuatan. disuatu pihak orang semua bicara yang muluk-muluk, baik

dan menjanjikan, tapi dipihak lain yang dikerjakan malah sebaliknya yaitu yang buruk-bukuk atau tidak baik. DR. Hyke dan DR, Jeckyl seperti dikutip Amien, kalau siang layaknya orang shaleh, Pada malam harinya menjadi drakula. Mengalami Kondisi ini menjadi batu sandungan yang amat besar bagi terwujud reformasi birokras). Keempat Adanya sikap mental yang egosehtris yakni sikap mental yang mementingkan diri sendiri, keluarga dan kelompoknya. Keadaan ini sangatlah nyata kelihatan dilingkungan birokrasi. Kelima, adanya proses melemahnya patriotisme dan nasionalisme bangsa. Dengan adanya globalisasi dan libralisasi kita telah dengan secara tidak sadar telah menggadaikan sebagian besar kepentingan nasional kepada kepentingan asing. Inilah sebagian dari kondisi objektif yang juga berpengaruh terhadap patologi birokrasi.

**BAB IV**  
**AKUNTABILITAS, NASIONALISME RTIKA**  
**PPUBLIK,KOMITMEN,MUTU,DAN ANTIKORUPSI**

Aneka singkatan dari Akuntabilitas, Nasionalisme, Etika Publik, Komitmen Mutu, dan Antikorupsi merupakan nilai-nilai dasar ASN dari LAN (Lembaga Administrasi Negara). LAN berkaitan dengan kewenangan penelitian, pengkajian kebijakan manajemen ASN, pembinaan, dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan ASN.

Adapun beberapa fungsi dari LAN, yaitu (1) pengembangan standar kualitas pendidikan dan pelatihan pegawai ASN; (2) pembinaan pendidikan dan pelatihan kompetensi manajerial pegawai ASN; (3) penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan kompetensi manajerial pegawai ASN, baik secara sendiri maupun bersama-sama lembaga pendidikan dan pelatihan lainnya; (4) pengkajian terkait dengan kebijakan dan manajemen ASN; dan (5) melakukan akreditasi lembaga pendidikan dan pelatihan pegawai ASN, baik sendiri maupun bersama lembaga pemerintah lainnya. Selain itu LAN bertugas untuk: (1) meneliti, mengkaji, dan melakukan inovasi manajemen ASN sesuai dengan kebutuhan; (2) membina dan menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan pegawai ASN berbasis kompetensi, (3) merencanakan dan mengawasi Kepegawaian ASN secara nasional (4) menyusun standar dan pedoman penyelenggaraan pendidikan, pelatihan teknis fun dan penjurusan tertentu, serta pemberian akreditasi dan sertifikasi di bidangnya dengan melibatkan kementerian dan lembaga terkait, (5) memberikan sertifikasi kelulusan peserta pendidikan dan pelatihan penjurusan; (6) membina dan menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan analisis kebijakan publik; dan (7) membina jabatan fungsional di bidang pendidikan dan pelatihan. LAN pun berwenang dalam (1) mencabut izin penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan pegawai ASN yang melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan (2) memberikan rekomendasi kepada Menteri dalam bidang kebijakan dan manajemen ASN; dan (3) mencabut akreditasi lembaga pendidikan dan pelatihan pegawai ASN yang tidak memenuhi standar

akreditasi. Akuntabilitas adalah kewajiban setiap individu, kelompok atau instansi untuk memenuhi tanggung jawab yang menjadi amanahnya.

Amanah seorang PNS adalah menjamin terwujudnya nilai-nilai publik. Nilai-nilai publik tersebut, yaitu: Mampu mengambil pilihan yang tepat dan benar ketika terjadi konflik kepentingan antara kepentingan publik dan kepentingan sektor, kelompok, dan pribadi; Memiliki pemahaman dan kesadaran untuk menghindari dan mencegah keterlibatan PNS dalam politik praktis;

Memperlakukan warga negara secara sama dan adil dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik; dan Menunjukkan sikap dan perilaku yang konsisten dan dapat diandalkan sebagai penyelenggara pemerintahan. Pada dasarnya, akuntabilitas berbeda dengan tanggung jawab. Akuntabilitas berorientasi pada hal ini membutuhkan adanya laporan akuntabilitas (Bovens, 2007),

#### **5. Akuntabilitas Publik**

Akuntabilitas publik yaitu untuk menyediakan kontrol demokratis (peran demoksa), untuk mencegah korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan (peran konstitusional), dan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas (peran belajar). Nasionalisme sangat penting dimiliki oleh setiap pegawai ASN, bahkan tidak sekedar wawasan saja tetapi kemampuan mengaktualisasikan nasionalisme dalam menjalankan fungsi dan tugasnya merupakan hal yang lebih penting. Diharapkan dengan nasionalisme yang kuat, mereka setiap pegawai ASN memiliki orientasi berpikir mementingkan kepentingan publik, bangsa, dan negara. Pegawai ASN akan berpikir tidak lagi sektoral dengan mental block-nya, tetapi akan senantiasa mementingkan kepentingan yang lebih besar yakni bangsa dan negara. Nilai-nilai yang senantiasa berorientasi pada kepentingan publik menjadi nilai dasar yang harus dimiliki oleh setiap pegawai ASN

#### **6. Nasionalisme**

Untuk itu, pegawai ASN harus memahami dan mampu mengaktualisasikan Pancasila dan semangat nasionalisme serta wawasan kebangsaan dalam setiap pelaksanaan fungsi dan tugasnya, sesuai bidangnya masing-masing,

ASN yang memahami dan memiliki kesadaran mengimplementasikan nilai-nilai Pancasila dalam pelaksanaan tugasnya akan memandang ASN sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayan publik, dan perekat dan pemersatu bangsa. Etika publik merefleksikan norma yang ada dengan nilai baik/buruk, benar/salah perilaku, tindakan dan keputusan dengan tujuan menjalankan kebijakan publik secara tanggung lalui nelaxanan publik.

### **7. Etika Publik**

Menurut Azra (2012), etika sebagai karakter atau etos individu/kelompok nilai-nilai dan norma-norma luhur, Etika Tumpang dan/atau tindih dengan moralitas dan/atau akhlak cial decorum (kepantasan sosial) yaitu seperan norma yang mengatur perilaku manusia masyarakat, bangsa, dan negara secara keseluruhan. kaitannya dengan kode etik. Kode etik adalah aturan yang mengatur tingkah laku dalam suatu kelompok kedua pandangannya hanya ditujukan pada hal-hal prinsip dal bentuk ketentuan -ketentuan tertulis. Adapun kode etik profest dimaksudkan untuk mengatur tingkah laku/etika suatu kelompok khusus dalam masyarakat melalui ketentuan-ketentuan tertulis yang diharapkan dapat dipegang teguh oleh sekelompok yang bisa diterima Etika erat husus, to poksi (Tugas Pokok dan Fungsi) profesional tertentu.

Berdasarkan UU ASN, kode etik dan kode perilaku ASN, sebagai berikut:

- a) Melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggung jawab, dan berintegritas tinggi;
- b) Melaksanakan tugasnya dengan cermat dan disiplin;
- c) Melayani dengan sikap hormat, sopan, dan tanpa tekanan,
- d) Melaksanakan tugasnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e) Melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau pejabat yang berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintahan;
- f) Menjaga kerahasiaan yang menyangkut kebijakan negara.
- g) Menggunakan kekayaan dan barang milik negara bertanggung jawab, efektif, dan efisien;



- h) Menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya kepentingan kedinasan;
- i) Tidak menyalahgunakan informasi inti status, kekuasaan, dan jabatannya untuk mendapat atau mencari keuntungan atau manfaat bagi diri sendiri atau untuk orang lain dengan teguh nilai dasar ASN dan selalu menjaga reputasi dan integritas ASN; dan Melaksanakan ketentuan ketentuan peraturan perundang-undangan ) mengenai disiplin pegawai ASN. Pada prinsipnya, ada tiga dimensi dalam etika publik yaitu dimensi kualitas pelayanan publik, dimensi modalitas, dan dimensi tindakan integritas publik.
- j) Untuk mewujudkan sistem peBirokrasiyang bermutu harus memerlukan komitmen. Komitmen atau kesungguhan hati untuk melakukan perubahan dengan cara berinovasi guna meningkatkan mutu pelayanan.

#### 8. **Komitmen Mutu dan Anti Korupsi**

Dalam melakukan suatu inovasi artinya ada proses menghasilkan suatu produk atau jasa yang berkaitan pelayanan yang mengandung nilai-nilai kebaruan. Inovasi bisa berupa nilai tambah atau modifikasi dari hal-hal yang sudah ada maupun menggunakan cara yang berbeda untuk mengerjakan sesuatu untuk mencapai tujuan dengan cara yang lebih efektif dan efisien. Mutu Birokrasiyang diberikan oleh aparatur di sejumlah institusi pemerintah sampai saat ini masih cukup memprihatinkan, bahkan bersifat diskriminatif. Sering kita mendengar bahwa pengguna layanan harus mondar-mandir dalam menyelesaikan urusan dari satu unit ke unit yang lainnya. Kondisi ini terjadi karena masing-masing unit tidak peduli dengan apa yang dikerjakan oleh masing-masing unit. PeBirokrasiyang bermutu, tidak saja dibebankan pada pemerintah tetapi juga semua elemen yang terdapat dalam sistem pelayanan tersebut. Pemerintah perlu menerapkan strategi pelanggan dengan menanggungjawab kepada pelanggan. Strategi ini pilihan kepada pelanggan mengenai institusi memberikan pelayanan dan

menetapkan standar pelayanan Penciptaan pertanggungjawaban kepada pelanggan menekan institusi pemerintah untuk memperbaiki tugas mereka, tidak sekadar mengelola sumber daya. yang baik serta dapat yang memberi- pelan 8 gan n semakin Korupsi merupakan perilaku yang dari dahulu hingga sekarang masih menjadi masalah bagi setiap negara di dunia. Perilaku ini lebih sering diasosiasikan dengan pejabat publik, baik politikus maupun pegawai negeri yang secara tidak wajar dan ilegal memperkaya individu atau kelompok dengan cara menyalahgunakan kekuasaan publik yang dipercayakan kepada mereka. Korupsi tidak hanya sekadar berdampak pada kerugian keuangan Negara namun dapat menimbulkan kerusakan kehidupan dalam jangka pendek dan jangka panjang. Maka dari itu, aparatur negara memiliki suatu tanggung jawab dan amanah untuk tidak melakukan sikap-sikap

korupsi dengan cara menanamkan kesadaran diri tentang nilai-nilai antikorupsi. Ada beberapa nilai yang dapat menghindarkan kita dari korupsi seperti jujur, peduli, mandiri, disiplin, tanggung jawab, kerja keras, sederhana, berani, dan adil. Membahas fenomena dampak korupsi sampai pada kerusakan kehidupan dan dikaitkan dengan tanggung jawab manusia sebagai yang diberikan untuk mengelolanya dapat menjadi sarana untuk memicu kesadaran diri para PNS untuk antikorupsi. Kesadaran diri untuk tidak melakukan korupsi dapat dibangun melalui penguatan spiritual dengan selalu ingat akan tujuan keberadaannya sebagai manusia di muka bumi, dan selalu ingat bahwa seluruh ruang dan waktu kehidupannya harus dipertanggungjawabkan dapat menjadi benteng kuat untuk tidak melakukan korupsi. Tanggung jawab spiritual yang baik akan menghasilkan pendekatan sebagai antikorupsi yang baik dan mendorong untuk memiliki visi dan misi yang baik, sehingga selalu memiliki semangat untuk melakukan proses atau usaha terbaik dan mendapatkan hasil terbaik, agar dapat dipertanggungjawabkan juga secara publik.

## **BAB V**

### **KEWENANGAN DALAM BIROKRASI PEMERINTAH**

#### **C. Hakikat Kewenangan**

Kewenangan merupakan implikasi dari hubungan hukum. Dalam HAN hubungan hukum yang terjadi adalah antara penguasa sebagai subjek yang memerintah, dan warga masyarakat sebagai subjek yang diperintah. Hal ini selaras dengan yang disampaikan oleh A. V. Dicey bahwa:

*Administrative law determines (1) the constitution and the relations of those organs of society which are charged with the care of those social interests interests collectifs) which are the object of public administration, by which term is meant the different representatives of society among which the State is the most important, and (2) the relation of the administrative authorities toward the citizens of the State."*

Penguasa dalam hal ini Pemerintah melaksanakan *bestuurzorg*, yaitu menyeenggarakan kepentingan umum yang dijalankan oleh penguasa administrasi negara, di mana penguasa tersebut harus mempunyai wewenang, Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini pun dinyatakan oleh H.W.R. Wade bahwa: The primary purpose of administrative law, therefore, is to keep the power of government within their legal bounds, so as to protect the citizen against their abuse. Tujuan dari Hukum Administrasi adalah untuk menjaga agar kekuasaan Pemerintahan berada dalam batas-batas hukum yang melandasinya, sehingga dapat melindungi masyarakat dari perbuatan penyalahgunaan atau pelampauan wewenang dari Pemerintah.

Perihal penyerahan wewenang, dipertegas dalam UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang dalam hal ini adalah kemampuan berakut hubungan dan perbuatan hukum. Menurut Philipus M. Hadjon-dalam Hukum Tata Negara-wewenang (*bevoegheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan

tindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk mel kekuasaan. Selanjutnya dijelaskan bahwa :

*Sebagai konsep hukum publik, wewenang sekurang-kurangnya terdiri atas tiga komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya dan kom ponen konformitas hukum, mengandung makna bahwa adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu)."*

Ketiga komponen wewenang sebagaimana dimaksud Philipus M. Hadjon bermuara pada asas legalitas yang merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pada hukum (*wetmatigheid de la legalite de'l administrasion*). Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan harus memiliki legitimasi, yaitu wewenang yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan-tindakan hukum tertentu.

Dalam praktiknya, terdapat kesulitan membedakan antara wewenang dengan kewenangan. Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Hassan Shadhily menerjemahkan wewenang (*lauthority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk memengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.

Dalam *Blacks Law Dictionary*, kewenangan atau *authority* adalah "*Right to exercise powers to implement and enforce laws to exact obedience; to judge, control over jurisdiction. Often synonymous with power to*"

Untuk menjelaskan hal tersebut, Ateng Syafrudin menguraikan perbedaan antara wewenang (*competence, bevoegheid*) dengan kewenangan (*authority, gezag* yaitu:

*"Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu onderdeel (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (rechtbevoegdheden). Wewenang merupakan lingkungan tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (bestuur), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan."*

Prajudi Atmosudirdjo juga berpendapat sama tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan, yaitu:

*"Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 1170 Henry Campbell Black, Black's Law Dictionary, West Publishing Co., 1978, hlm. 12 Ateng Syafrudin, Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang wewenang hanya mengenai sesuatu onderdeel tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik."*

#### **D. Sumber-Sumber Kewenangan**

Negara merupakan lembaga hukum publik yang terdiri dari jabatan, di mana pejabat administrasi menjalankan urusan pemerintahan. Hal ini bermakna bahwa adanya jabatan didasarkan oleh kewenangan yang dilimpahkan. Atas dasar itu, maka jabatan diberi kewenangan oleh peraturan dan dalam jabatan terkandung wewenang untuk melaksanakan

perbuatan/tindakan pemerintah Adapun pemangku jabatan yang disebut sebagai pejabat merupakan individu yang menduduki jabatan itu agar berjalan nyata atau konkret dan bermanfaat bagi negara. Jadi, jabatan yang dapat menjamin kesinambungan hak dan kewajiban yang dilakukan oleh pejabatnya bersifat tetap, sedangkan penjabar selalu berganti-ganti.

Oleh karena itu, setiap perbuatan pejabat administrasi harus memlandaskan hukum sehingga dapat dikatakan bahwa sumber wewenang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sehubungan dengan bagaimana cara seorang pejabat pemerintah memperoleh wewenang, maka Peter Leyland dan Terry Woods menyatakan sebagai berikut.

*"Government acquires its power to act from parliament in statute. The statute legitimises the action (compulsory to purchase property, to allow a refugee into the country, to award an educational grant. Etc). It may well lay down the parameters of the power to act by specifying the power?"*

Mencermati hal di atas, maka dalam kewenangan bertindak pemerintah terdapat kriteria-kriteria berupa pertama, tujuan dari tindak pemerintah; kedua pertimbangan yang harus diambil dalam melakukan pertanggungjawaban; dan ketiga, prosedur yang harus dipatuhi sebelum bertindak. Konsep wewenang dapat didekati melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan. Teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi, dan mandat. Indroharto mengemukakan, bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut. "Wewenang yang diperoleh secara "atribusi, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, di sini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru. Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada mandat, di situ tidak terjadi suatu

pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.

Hal tersebut sejalan dengan pendapat beberapa sarjana lainnya yang mengemukakan atribusi itu sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh pembentuk wet (wetgever) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu. Atribusi (attributie), delegasi (delegatie), dan mandat (mandaat), oleh H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt dirumuskan sebagai berikut

- a. *Attributie*: toekenning van een bestuursbevoegdheid door een weigever aan een bestuursorgaan
- Delegatie*: overdracht van een bevoegdheid van het ene bestuursorgaan aan een ander
- b. *Mandaat*: een bestuursorgaan laat zijn bevoegdheid namens hem uitspreken
- c. oefenen door een ander.<sup>4</sup> ato ((sata Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pustaka

Namun secara konsep negara kesatuan, penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak akan terlepas dari penyelenggaraan pemerintahan pusat, karena pemerintahan daerah merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan negara. Berdasarkan kewenangannya, Pemerintah Pusat dapat mendelegasikan kekuasaannya kepada unit-unit konstituen, tetapi apa yang didelegasikan itu mungkin juga ditarik kembali.

*"A unitary, as opposed to federal, a system of government is one in which a constitution vests all government power in the central government. The central government, if it so chooses, may delegate authority to constituent units but what it delegates it may also take away?"*

Adapun Wolhof menyatakan bahwa dalam negara kesatuan pada dasarnya kekuasaan seluruhnya dimiliki oleh Pemerintah Pusat. Artinya, peraturan-peraturan Pemerintah Pusatlah yang menentukan bentuk dan susunan pemerintahan daerah otonom, termasuk macam dan luas otonomi menurut inisiatifnya sendiri.

Daerah otonom juga mengatur dan mengurus hal-hal sentral (medebewind), Pemerintah Pusat tetap mengendalikan kekuasaan pengawasan terhadap daerah-daerah otonom tersebut.<sup>17</sup> Pada dasarnya, hubungan-hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memiliki 4 (empat) dimensi penting untuk dicermati, yaitu meliputi hubungan kewenangan, kelembagaan, keuangan, serta pengawasan. Pertama, pembagian kewenangan untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan tersebut akan sangat memengaruhi sejauh mana Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memiliki wewenang untuk menyelenggarakan urusan urusan Pemerintahan, karena wilayah kekuasaan Pemerintah Pusat meliputi Pemerintah Daerah, maka dalam hal ini yang menjadi objek yang diurus adalah sama, namun kewenangannya yang berbeda. Kedua, pembagian kewenangan ini membawa implikasi kepada hubungan keuangan dan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Ketiga, implikasi terhadap hubungan kelembagaan antara Pusat dan Daerah mengharuskan kehati-hatian mengenai besaran kelembagaan yang diperlukan untuk melaksanakan tugas.



## **BAB V**

### **PRAKTIK PENGISIAN JABATAN BIROKRASI DI DAERAH**

#### **A. Persoalan Kewenangan Dalam Pengisian Jabatan Pemerintah**

Dampak reformasi yang terjadi di Indonesia ditinjau dari segi politik dan ke. tatanegaraan adalah terjadinya pergeseran paradigma dan sistem pemerintahan yang bercorak sentralistik di pemerintah pusat ke arah sistem pemerintahan yang desentralistik di pemerintah daerah, termasuk di dalamnya adalah pelimpahan sebagian wewenang di bidang birokrasi di daerah. Desentralisasi ini berkaitan dengan kedudukan birokrasi pemerintah sebagai pelaksana peran. Peran ini memiliki wewenang untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagaimana diuraikan dalam jabatan.

Adapun jabatan dalam struktur karier dalam lingkungan Pemerintahan diisi oleh PNS melalui ragam tingkatan (struktural). Hal inilah yang mendasari munculnya pengisian jabatan pemerintah daerah kepada PNS sebagai bentuk penghargaan atas pencapaian prestasi kerja. Secara konseptual, kewenangan pengisian jabatan PNS sangat terkait dengan perbuatan/tindakan pemerintah.

Dalam kaitan ini, keberadaan HAN didasarkan pada situasi yang berkembang yang berkaitan dengan kewajiban dan ciri yang melekat di dalam negara, salah satunya adalah pelaksanaan kekuasaan. Daerah kemandirian yustisi, moneter serta fiskal nasional, agama. Sifat pemerintah adalah jelas maksud dan bujuannya serta terikat pada dan tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis maupun pada hukum tidak tertulis. Adapun dalam konteks kepegawaian di daerah di daerah, terdapat sebagian kewenangan yang dimulai oleh pejabat pusat kepada jabatan Kepala untuk melaksanakan wewenang hak secara terikat maupun wewenang bebas umum untuk mengambil keputusan-keputusan untuk melakukan pelayanan Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan pembangunan dan pembagian Wewenang dalam rangka mengurus dan mengelola rumah tangganya, termasuknya adalah pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS.

Dalam hal pengisian jabatan berupa promosi jabatan karier PNS di dalam mekanisme hukum yang dipergunakan adalah pelimpahan wewenang secara

delegasi yang prosedur pelimpahannya berasal dari suatu organ pemerintah kepada organ pemerintah lainnya sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada delegataris/penerima delegasi. Pemberi delegasi tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang asas *contrarius actus* artinya setiap perubahan, pencabutan suatu peraturan perundang-undangan dilakukan oleh pejabat yang menetapkan peraturan dimaksud, dan dilakukan dengan peraturan yang setingkat atau yang lebih tinggi. Adapun syarat-syarat delegasi antara lain sebagai berikut.

1. Delegasi harus definitif, artinya pemberi delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam pelaksanaan keputusan.
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarkis dalam pemberian delegasi peraturan perundang-undangan. gawainya tidak diperkenankan adanya delegasi.
4. Kewajiban memberi keterangan atau penjelasan, artinya pemberian atau delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut untuk dilaksanakan badan Kecamatan.

Adapun dalam Pasal 213 ayat (1) UU Pemda dijelaskan bahwa se Daerah dipimpin oleh Sekretaris Daerah. Ayat (2), Sekretaris Daerah menugaskan membantu kepala daerah dalam penyusunan kebijakan dan pelaksanaan administratif terhadap pelaksanaan tugas Perangkat Daerah serta administratif. Ayat (3) menyatakan bahwa "dalam pelaksanaan tugasnya. Daerah bertanggung jawab kepada Kepala Daerah. Mencermati hal tersebut maka terdapat hubungan subordinasi antara Kepala Daerah dengan Daerah. mempunyai koordinasi pelayanan Sekretaris Mencermati aspek normatif (substansi dan struktur) antara jabatan Kepala Daerah selaku PPKD dengan Sekretaris Daerah selaku Pejabat yang Berwenang maka dapat dianalisis 2 (dua) pola hubungan yang akan

menimbulkan persoalan dalam praktik pengisian jabatan di daerah, yaitu pertama, hubungan sub. ordinasi dan kedua, hubungan koordinasi.

Hubungan Subordinasi Dalam sistem birokrasi di daerah, hubungan antara pemerintah dengan PNS didasarkan pada hubungan dinas publik (*openbare dienstbetrekking*), berupa kewajiban bagi pegawai yang bersangkutan untuk tunduk pada pengangkatan dalam beberapa macam jabatan tertentu yang berakibat bahwa pegawai yang bersangkutan tidak menolak (menerima tanpa syarat) pengangkatannya dalam satu jabatan yang telah ditentukan oleh pemerintah, di mana sebaliknya pemerintah berhak mengangkat seseorang pegawai dalam jabatan tertentu tanpa harus adanya penyesuaian kehendak dari yang bersangkutan."

ordinatie antara bawahan dan atasan. Adapun menurut Buys, hubungan Suigeneris yang mewajibkan PNS harus setia dan taat selama menja 4 S.F. negeri, meskipun dia setiap saat dapat mengundurkan diri. Dari pendapat Buys ini dapat disimpulkan bahwa selama menjadi PNS, mereka tidak dapat nclaksanakan hak-hak assinya secara penuh. Times NESC ilmiah Berdasarkan konsep hubungan dinas publik, maka setiap PNS termasuk Sekretaris Daerah diwajibkan untuk tunduk taat pada peraturan perundang- undangan yang dibuat oleh pemerintah, termasuk di dalamnya adalah hubungan hierarki dalam struktur pemerintahan. Mendasarkan pada pola ini, maka jabatan

Kepala Daerah memiliki fungsi pengawasan atas kinerja Sekretaris Daerah. Selain itu, kedudukan Kepala Daerah sebagai pihak yang menentukan keputusan strategis dalam rangka kebijakan penyelenggaraan pemerintahan. Pasal 213 UU Pemda menyebutkan bahwa dalam pelaksanaan tugasnya, Sekretaris Daerah bertanggung jawab kepada Kepala Daerah. Dalam konteks hukum, analogi terhadap hubungan subordinasi dalam jabatan dapat disetarakan dengan hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma lain yang mengandung unsur superordinasi dan subordinasi. Jenjangnya dikenal dengan hierarki, yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi Atas dasar itu, maka kedudukan atasan adalah meng- awasi dan mengendalikan kebijakan

yang akan dikeluarkan, termasuk dalam hal menetapkan profil yang mengisi jabatan yang lowong. hat Ci

Hubungan Koordinasi Koordinasi diartikan sebagai kewenangan untuk menggerakkan, menyasikan, menyelaraskan, dan menyeimbangkan kegiatan-kegiatan yang spesifik atau berbeda- beda agar semuanya terarah pada tujuan tertentu. Secara fungsional, koordinasi dilakukan guna untuk mengurangi dampak negatif spesialisasi dan mengefektifkan pembagian kerja. Pada hakikatnya, koordinasi diketengahkan sebagai berikut. ku inI:

- a. Akibat logis daripada adanya prinsip pembagian habis tugas, di mana setiap satuan kerja (unit), hanyalah melaksanakan sebagian tugas pokok organisasi secara keseluruhan.
- b. Koordinasi timbul karena adanya prinsip fungsionalisasi, di mana satuan kerja (anit) hanyalah melaksanakan sebagian fungsi dalam sua organisasi.
- c. Koordinasi juga akibat adanya rentang/jenjang pengendalian, di pimpinan wajib membina, membimbing, mengarahkan, dan mengendalikan berbagai kegiatan/usaha yang dilakukan oleh sejumlah bawah wewenang dan tanggung jawabnya di bawahnya.
- d. Koordinasi sangat diperlukan dalam suatu organisasi yang besar dan kompleks, di mana berbagai fungsi dan kegiatan harus dilakukan oeh berbagai satuan kerja (unit) yang harus dilakukan secara terpadu dan simultan.
- e. Koordinasi juga sangat diperlukan dalam suatu organisasi yang dibentuk berdasarkan prinsip jalur lini dan staf, karena kelemahan yang pokok dalam bentuk organisasi ini ialah masalah koordinasi.
- f. Koordinasi hanya dapat berhasil dengan bantuan sarana komunikasi yang baik. Oleh karena itu, komunikasi administrasi yang disebut hubungan kerja memegang peranan yang sangat penting bagi tercapainya koordinasi Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa koordinasi adalah hasil akhir daripada hubungan kerja (komunikasi).
- g. Perwujudan daripada kerja sama, saling bantu membantu dan menghargail menghayati tugas dan fungsi serta tanggung jawab masing-masing.

Hal ini disebabkan karena setiap satuan kerja (unit) dalam melakukan kegiatannya tergantung atas bantuan dari satuan kerja (unit) lain. Jadi adanya saling ketergantungan atau interpedensi inilah yang mendorong diperlukan adanya kerja sama. Secara normatif, hubungan koordinasi dalam hal pengangkatan, pemin- dahan, dan pemberhentian PNS dijelaskan dalam Pasal 54 UU ASN bahwa (1) Presiden dapat mendelegasikan kewenangan pembinaan Manajemen ASW kepada Pejabat yang Berwenang di kementerian, sekretaris jenderal/skre tariat lembaga negara, sekretariat lembaga nonstruktural, sekretaris daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Tersebut harus juga memperhatikan cara, prosedur pembuatan keputusan, atau ietetapan yang dimaksud. Isi dan tujuan dari ketetapan juga harus sesuai dengan isi dan tujuan dalam peraturan dasarnya. Apabila terdapat kekurangan yuridis akan berimplikasi batal. isan Dalam konteks Hukum Tata Negara, terdapat 3 (tiga) teori tentang kebatalan, yakni batal mutlak, batal demi hukum, dan dapat dibatalkan. teori Ketiga teori ini memiliki perbedaan berdasarkan 2 (dua) aspek berikut. Berdasarkan akibat hukum yang ditimbulkan, yakni akibat-akibat hukum

- a. yang mengikuti jika terjadi pembatalan. Hal tersebut adalah konsekuensi logis yang muncul dan tidak dapat dihindari.
- b. Lembaga atau Pejabat yang berhak menyatakan batal, yakni mengenai kewen- nangan pembatalan dalam arti pejabat yang berhak untuk melakukan proses pembatalan tersebut.

Dalam penerapannya, batal mutlak berakibat semua perbuatan yang pernah dilakukan, dianggap tidak pernah ada. Dalam konteks ini, perbuatan/tindakan pemerintah yang dinyatakan tidak pernah ada tersebut diberlakukan prinsip fiction theory atau semua orang atau subjek hukum dianggap tahu hukum.

Dalam hal batal mutlak ini, yang berhak menyatakan batal mutlak hanyalah peradilan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Kehakiman. Adapun batal demi hukum memiliki 2 (dua) alternatif akibat hukum. Alternatif pertama ialah perbuatan yang sudah dilakukan, dianggap tidak ada atau tidak sah secara hukum, dan alternatif kedua ialah perbuatan yang telah dilakukan, sebagian dianggap sah, serta sebagian lagi dianggap tidak sah. Pejabat yang berhak

menyatakan batal demi hukum adalah pthak yudikatif dan eksekutif Adapun dapat dibatalkan memiliki konsekuensi hukum di mana keselu- ruhan dari perbuatan hukum yang pernah dilakukan sebelumnya tetap di- anggap sah. Artinya, keseluruhan perbuatan di masa lampau tetap menjadi suatu tindakan hukum yang tidak dapat dibatalkan atau tetap berlaku pada masa itu. Adapun pejabat yang berhak membatalkan adalah pihak yudikatif, eksekutif, dan legislatif.

Adapun kewenangan untuk menila, mengevaluasi, dan merekomendasikan nama calon pejabat diserahkan sepenuhnya kepada sistem melalui assesment center. Artinya, Kepala Daerah diberikan wewenang sesuai menetapkan tanpa dapat mengintervensi hasil dari penilaian calon pejabat. porsinya, yaitu Nama calon pejabat harus berjumlah 1 (satu) yang diusalkan oleh Pejabat Berwenang dengan melalui tahapan baku yang terstandarisasi dan objektif yang Dalam kaitan ini, hukum berperan sebagai media yang mengawal pelaksanaan tahapan agar sesuai dengan yang tujuan dan sasaran. Implikasi pembatasan adalah penegakan hukum yang berorientasi pada de jaminan PNS dalam melaksanakan tugas secara profesional.

Konsep pemba-tasan ini memiliki korelasi dengan konsep Islam sebagaimana disampaikan oleh Ibnu Timiyah bahwa "Semua kewenangan dalam Islam tujuannya hanyalah amar maruf nahi munkar"<sup>22</sup>

Pada hakikatnya, kewenangan tersymbol dalam tugas pengawasan atas orang-orang yang memiliki kekuasaan-berarti mewujudkan partisipasi politik rakyat dalam segala perkara-perkara umum dan juga dalam hukum. Konsep ini selaras dengan esensi promosi jabatan yang luarannya adalah pembentukan karakter profesional bagi PNS berdasarkan meritsistem.

Pengisian jabatan pemerintah merupakan implikasi dari keputusan hukum yang di dalamnya terkandung wewenang yang absah. Dengan adanya keleluasaarn bertindak dari administrasi negara, maka wajar apabila diadakan pengawasan terhadap pelaksanaan wewenang, yang merupakan jaminan agar jangan sampai keadaan negara menjurus ke arah diktator tanpa batas, yang bertentangan dengan ciri negara hukum. Pada sisi lain berarti pula ada suatu sistem perlindungan bagi yang diperintah oleh karena adanya tindakan diskresi (freies ermessen) serta

perlindungan terhadap administrasi negara itu sendiri agar sikap dan tindakannya baik dan benar menurut hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Ni'matul Huda, Problematika Pembatalan Peraturan Daerah,

Dalam praktiknya, keseluruhan wewenang dijalankan oleh rintah. Tanpa ada wewenang pemerintah, tidak mungkin melahirkan yang sah sehingga wewenang tersebut mengandung cacat hukum. Adapun yang dimaksud organisasi pemerintah adalah keseluruhan sanaan wewenang pemerintah, baik wewenang intern maupun wewenang Wewenang intern adalah pelaksanaan wewenang di dalam organisasi sa Pelal administrasi negara. Sementara itu, yang dimaksud dengan wewenanoa adalah pelaksanaan wewenang pemerintah yang mempunyai da yaitu masyarakat dan/atau badan-badan di luar administrasi negara."

Budaya kerja keluat Secara konseptual, wewenang sebagai bagian dari kewenangan di dalam jabatan. Dalam tataran praktik, di dalam negara ber lingkungan jabatan ataupun lingkungan kerja tetap dengan berbagai f untuk mencapai tujuan negara. Untuk menjalankan fungsi melekat bagai isi organisasi, dibutub, kan pejabat untuk menjalankan jabatan. Menurut Logemann, banyak metod yang dapat digunakan dalam pengisian jabatan, meliputi pewarisan, pengangkatan, pemilihan, pemangkuan karena jabatan (pada gabungan jabatan yan sekarang. Dalam segala keanekaragaman metode pengisian jabatan sungguh-sungguh pada dasarnya hanya ada dua pilihan yakni pengisian jabata dibuat dengan menggantungkan pada persetujuan kehendak rakyat atau tidak tergantung pada kehendak rakyat.<sup>24</sup>

Adapun menurut Bagir Manan, berdasarkan kriteria pertanggungjawaban, pengisian jabatan dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu pertama, pengisin jabatan dengan pemilihan; kedua, pengisian jabatan dengan pengangkatan; da ketiga, pengisian jabatan yang sekaligus mengandung pengangkatan dan pemi lihan (yang berfungsi sebagai pernyataan dukungan.

Dalam konteks birokrasi pemerintah, pengisian jabatan merupakan bagaān dalam manajemen kepegawaian sebagai sarana untuk mencapai tujuan organisas. Administrasi pada dasarnya berfungsi untuk menentukan tujuan organisasi dan merumuskan kebijakan umum, sedangkan manajemen berfungsi untuk mea

Birokrasi Pemerintah: Kewenangan dan Dalam praktiknya, keseluruhan wewenang dijalankan oleh rintah. Tanpa ada wewenang pemerintah, tidak mungkin melahirkan yang sah sehingga wewenang tersebut mengandung cacat hukum. Adapun yang dimaksud organisasi pemerintah adalah keseluruhan sanaan wewenang pemerintah, baik wewenang intern maupun wewenang Wewenang intern adalah pelaksanaan wewenang di dalam organisasi pelaksanaan administrasi negara. Sementara itu,yang dimaksud dengan wewenang adalah pelaksanaan wewenang pemerintah yang mempunyai da yaitu masyarakat dan/atau badan-badan di luar administrasi negara.<sup>2</sup>" budaya kerja keluar Secara konseptual, wewenang sebagai bagian dari kewenangan di dalam jabatan. Dalam tataran praktik, di dalam negara ber lingkungan jabatan ataupun lingkungan kerja tetap dengan berbagai faktor untuk mencapai tujuan negara. Untuk menjalankan fungsi melekat bagai isi organisasi, dibutuhkan pejabat untuk menjalankan jabatan. Menurut Logemann, banyak metod yang dapat digunakan dalam pengisian jabatan, meliputi pewarisan, peng angkatan, pemilihan, pemangkuan karena jabatan (pada gabungan jabatan yan sekarang. Dalam segala keanekaragaman metode pengisian jabatan sungguh-sungguh pada dasarnya hanya ada dua pilihan yakni pengisian jabata dibuat dengan menggantungkan pada persetujuan kehendak rakyat atau tidak tergantung pada kehendak rakyat.

Adapun menurut Bagir Manan, berdasarkan kriteria pertanggungjawaban, pengisian jabatan dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu pertama, pengisin jabatan dengan pemilihan; kedua, pengisian jabatan dengan pengangkatan; da ketiga, pengisian jabatan yang sekaligus mengandung pengangkatan dan pemi lihan (yang berfungsi sebagai pernyataan dukungan.

Dalam konteks birokrasi pemerintah, pengisian jabatan merupakan bagãan dalam manajemen kepegawaian sebagai sarana untuk mencapai tujuan organisas. Administrasi pada dasarnya berfungsi untuk menentukan tujuan organisasi dan merumuskan kebijakan umum, sedangkan manajemen berfungsi untuk mea 23 Safri Nugraha, et.al., Hukum Administrasi Negara

Logemann, Over de Theori Van Een Stelling Staatsrecht op.cit., him. 25  
Bagir Manan, Teori dan Politik Konstitusi Hukum Birokrasi Pemerintah:



Kewenangan jabatan struktural memillih 2 (dua) pendekatan, pertama, pendekatan melak sto baslan yang disebot Badan Pertimbangan Jabatan dan Saperiakat) serta kedus, pendelatan dengan imetode terbuka melalui 1. Prosedur Promosi Jabatan melalui Baperjakat Pasil 72 ayat 3) UU ASN menyatakan bahwa Promosi Pejabat Administrasi dan Pejabat Fungsional PNS dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian setelah mendapat pertimbangan tim penilai kinerja PNS pada Instansi Pemerintah Makna dari pasal tersebut adalah jabatan struktural dalam konteks pengisia penggunaan metode terbuka, dengan tafsiran bahwa pengisiannya melalui Baperjakat. Sisten pengisiannya didasarkan pada perbandingan objektif antara kompetensi, jabatan administrasi dan jabatan pengawas tidak mewajibkan pen oleh jabatan, penilaian atas prestasi Gratifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan kerja kepemimpinan, kerja sama, kreativitas, dan pertimbangan dari tim kinerja PNS pada Instansi Pemerintah, tanpa membedakan jender, suku, agama ras, dan golongan. Prosedur pengisian jabatan didasarkan pula pada PP No. 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural seba- gaimana telah diubah dengan PP No. 13 Tahun 2002 dan Surat Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara (SK BKN) Nomor 13 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural sebagaimana telah diubah dengan PP No. 13 Tahun 2002. Dalam Lampiran SK BKN No. 13 Tahun 2002, dijelaskan bahwa 32 Tim Peneliti Badan Kepegawaian Negara, Persepsi PNS Daerah ...op.cit, him. 10. 124 Hukum Birokrasi Pemerintah

Dalam tahap ini dilaksanakan proses penetapan PNS duki jabatan struktural yang dimanifestasikan dalam Keputusan Daerah selaku PPKD. Tahap ini dimulai dengan pengajuan rekomendasi sidang Baperjskat kepada kepala daerah dan selanjuth daerah memerintahkan BKD/BKPP untuk mempersiapkan keputusan administrasi berkaitan dengan penetapan keputusan pen PNS dalam jabatan struktural untuk ditandatangani oleh kepala Tahapan ini berlangsung setelah sidang oleh Tim Baperjakat berlan Hasil keputusan dari sidang tim tersebut ditetapkan dalam k Kepala Daerah sebagai produk hukum.

Tahap IV untuk kelengkap berlangsung. Tahap V Dilaksanakan pelantikan dan pengambilan sumpah/janji jabatan peijbat struktural yang telah ditetapkan pengangkatannya dengan Keputusan Kepala Daerah.

Prosedur Promosi Jabatan Secara Terbuka Mekanisme pengisian jabatan yang berbeda diuraikan dalam Pasal 108 UU ASN yang menyebutkan bahwa untuk JPT Utama, Madya, dan Pratama dilakuan secara terbuka dan kompetitif. Menurut naskah akademik RUU ASN keberadaan dari metode terbuka didasarkan pada persoalan untuk mengatas praktik KKN dan menerapkan sistem merit.<sup>5</sup> Secara prinsipil, upaya pemerintah untuk menciptakan mekanisme yang terbuka dan transparan didasarkan pada perkembangan tata kelola pemerintahan yang baik (good governance) yang mengarahkan sistem pemerintahan yang akuntabel dan transparan. Eko Prasjojo pada Rapat Panitia Kerja DPR RI tanggal 20 Mei 2013 menjelaskan bahwa: By principle Pemerintah setuju bahwa sistem promosi jabatan ini dilakukan secara objektif, transparan melalui open promotion system yang dalam bahasa sehari-hari oleh Pak Jokowi disebut sebagai lelang jabatan. Pemerintah bersepakat bahwa untuk menjaga netralitas dan menivg 35 Tim Penyusun Naskah Akademik.

intervensi dari intervensi politik pada birokrasi dilakukan melalui proses yang transparan, prosedur yang bisa menjamin bahwa seseorang dipromosikan dalam jabatannya sesuai dengan kompetensi dan kinerjanya Hubungan antara jabatan pekerjaan dan kedudukan menciptakan pola karier secara berjenjang berdasarkan sistem merit. Berdasarkan Pasal 1 angka 22 UU ASN, Sistem Merit adalah kebijakan dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil serta wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan. Melihat pada luarannya, pendekatan sistem merit akan selalu mengarahkan pada pembentukan karakter SDM Aparatur yang memiliki kompetensi, kapabilitas, intelektualitas, dan mental yang mendukung.

Keempat unsur ini dapat menjadi tolok ukur keberhasilan pembinaan dan pembangunan SDM Aparatur. Sistem merit kemudian menjadi dasar

diberlakukannya proses pengembangan karier PNS dalam tahap pengisian jabatan PNS dengan menciptakan perubahan dalam UU ASN. Berdasarkan Pasal 108 ayat (3) UU ASN disebutkan bahwa: Pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama dilakukan secara terbuka dan kompetitif di kalangan PNS dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan. dan integritas serta persyaratan jabatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Menurut naskah akademik RUU ASN, keberadaan dari metode terbuka didasarkan pada persoalan untuk mengatasi praktik KKN dalam pengadaan pegawai ASN, RUU ASN mengusulkan penerapan sistem pengadaan yang merupakan best practices di banyak negara maju, yaitu sistem pengadaan pegawai berbasis jabatan (position based personnel management system) dengan cara mengadakan seleksi terbuka bagi pegawai ASN. Metode terbuka dan kompetitif dimaksudkan untuk mendapat profil pimpinan yang dapat memimpin dan memotivasi setiap Pegawai ASN pada Instansi Pemerintah melalui.

menjaga standar yang tinggi untuk integritas, perilaku, dan kepedulian untuk kepentingan masyarakat 5. mengelola Pegawai ASN secara efektif dan efisien 6. mempertahankan atau memisahkan Pegawai ASN berdasarkan kinerja yang memberikan kesempatan untuk mengembangkan kompetensi kepada Pe-  
melindungi Pegawai ASN dari pengaruh-pengaruh politis yang tidak pantas memberikan perlindungan kepada Pegawai ASN dari hukum yang tidak dihasilkan gawai ASN atau tepat; dan tidak adil dan tidak terbuka.

persoalan netralitas dalam pengisian jabatan pemerintah para ahli hukum melihat negara sebagai lembaga atau instituta dan mengang- gapnya sebagai organisasi hukum yang mengatur hak dan kewajiban manusia. Fungsi negara adalah menyelenggarakan penertiban, tetapi oleh ilmu hukum penertiban ini dipandang semata-mata sebagai tata hukum. Secara filosofis, tata hukum mengandung nilai-nilai yang merupakan konsepsi abstrak tentang sesuatu yang dianggap baik sehingga dianut/diturut atau sesuatu yang dianggap buruk sehingga dihindari. Sesuatu yang dianggap baik oleh manusia mungkin menyenangkan, memenuhi keinginan, atau dianggap penting.

Oleh sebab itulah nilai merupakan suatu penggerak manusia untuk berperilaku atau bersikap tindak tertentu dalam usaha memenuhi keinginan, kesenangan, atau kepentingannya. Namun demikian, dalam merealisasikan sesuatu yang dianggap baik itu tidak boleh menyebabkan hal yang merugikan bagi pihak lain. Dengan demikian nilai dalam hukum selalu berpasang-pasangan, satu nilai tidak berdiri sendiri, ia dibatasi oleh nilai pasangannya. Mencermati fungsi dari tata hukum, maka manusia dilihat sebagai makhluk yang menjadi objek dari sistem hukum, dan dianggap sebagai pemegang hak dan kewajiban politik sematamata. Dalam konsepsi ilmu hukum terkandung sifat yang normatif dan selalu mencoba mencari unsur keadilan. Aliran ini kuat dilaksanakan oleh Birokrasi di Daerah.

pola pengisian jabatan pemerintah berbasis merit Mencermati hasil analisis dan evaluasi konsep kewenangan, promosi jabatan dan asas netralitas PNS, ke depannya dapat dikembangkan sebuah model yang merupakan hasil modifikasi namun tetap mendasarkan pada peraturan per- undang-undangan yang berlaku. Model ini menekankan pada prinsip berikut.

1. Kewenangan Kepala Daerah didasarkan pada sistem demokrasi melalui Pemilu yang melibatkan peran serta masyarakat. Atas dasar itu, maka jabatan Kepala Daerah yang diserahkan kewenangan untuk mengatur dan mengurus daerah (termasuk pembinaan kepegawaian di daerah) tetap di- pertahankan. Wewenang delegasi yang dilimpahkan oleh Presiden untuk mengangkat, memindahkan, serta memberhentikan PNS menjadikan jabatan Kepala Daerah dapat memilih dan menentukan pejabat terhadap formasi yang lowong.
2. Hubungan kewenangan antara Kepala Daerah selaku PPKD dan Sekretaris Daerah selaku pejabat yang berwenang memiliki hubungan struktural, namun didasarkan pada pembagian tugas yang dibatasi oleh hukum berdasarkan pada 6 (enam) prinsip netralitas, 4 (empat) kategori dan 12 (dua belas) larangan dalam proses pengisian jabatan PNS. Pembatasan kewenangan dalam hal menetapkan calon pejabat didasarkan pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang baku

melalui pentahapan kegiatan sejak perencanaan, proses seleksi, dan penetapan pejabat.

3. Untuk melakukan pembatasan, diperlukan sarana berupa sistem yang berbasis teknologi yang berfungsi untuk mengontrol seluruh kegiatan pengisian jabatan yang dapat diakses oleh masyarakat.
4. Proses pentahapan promosi jabatan PNS diarahkan untuk dapat mengembangkan potensi dari SDM aparatur internal yang dimiliki oleh lembaga, melalui serangkaian kegiatan pembinaan PNS secara berjenjang dan sistematis menurut pola karier nasional.
5. Konsep management talent dikembangkan untuk menciptakan keadilan bagi pemerintah dan SDM aparatur. Hal ini menciptakan hak dan kewajiban proposional, di mana pemerintah berkewajiban memfasilitasi pengembangan karier PNS, sedangkan SDM aparatur berkewajiban memiliki kompetensi yang dapat diberdayakan oleh pemerintah. Penerapan asas netralitas bukan hanya dibebankan kepada pegawai ASN dan tidak hanya berlaku pada saat pemilihan umum, namun diperuntukkan untuk seluruh elemen yang terlibat dalam proses manajemen kepegawaian.
6. Pengembangan manajemen kepegawaian diarahkan untuk menciptakan mekanisme yang berimbang, sehingga penerapan promosi jabatan diarahkan pada gabungan antara seleksi secara terbuka dan tertutup dengan memperkuat keberadaan Tim Baperjakat dengan didasarkan pada sistem penilaian yang terukur melalui assesment center dan yang transparan, banyak melibatkan masyarakat disertai dengan beban biaya yang rendah. Terhadap 9 (sembilan) prinsip tersebut, maka dibuat model promosi jabatan PNS sebagaimana ditampilkan dalam bagan berikut.

## **BAB VI**

### **REFORMASI BIROKRASI PEMERINTAH**

#### **A. Arah Kebijakan Dalam Reformasi Birokrasi Pemerintah**

Bentuk kebijakan yang didasarkan pada metode yang tepat adalah hal yang seharusnya dilakukan oleh pembuat kebijakan. Hal ini dimaksudkan agar reformasi birokrasi dapat tercapai melalui penciptaan kinerja birokrasi pemerintah yang dinilai secara lebih baik. Namun penerapan metode yang tepat belumlah menjadi tolok ukur akan keberhasilan kebijakan birokrasi. Adapun berikut ini, penulis mencatat beberapa unsur penting yang dapat menunjang tercapainya kebijakan yang berorientasi pada penerapan konsep good governance dalam reformasi birokrasi, yaitu sebagai berikut.

Adanya komitmen para pejabat publik. Hal ini menunjukkan bahwa pejabat publik harus mulai bersikap egaliter di depan publik. Pejabat publik bukanlah seorang raja dan pejabat kerajaan yang ingin selalu dilayani oleh publik. Pejabat publik harus mengetahui posisinya sebagai public servant yang harus mau mendengar kritik, masukan, dan keinginan dari publik. Pejabat publik juga harus mulai menggagas ide perubahan yang bermakna untuk menciptakan kebijakan publik yang rasional dan demokratis, serta peBirokrasi yang lebih memuaskan. Khusus akan pentingnya mindset dan komitmen perubahan pada seorang pemimpin, Sri Sultan Hamengku Buwono X pernah menyatakan sebagai berikut.

ladi, jangan berharap reformasi pemerintahan bisa terjadi, bila pimpinan puncak tidak memiliki visi dan keinginan kuat untuk suatu perubahan) 2. Mengembangkan sistem pelayanan publik. Hal ini menunjukkan bahwa mengembangkan sistem peBirokrasi reformasi yang memuaskan merupakan tantangan yang tidak ringan dalam reformasi birokrasi ke depan. Sistem peBirokrasi harus menjamin hal-hal berikut. a) Pelayanan yang pro kepada publik dan mampu mengikis budaya pater nalisme (pelayanan yang pro kepada pimpinan atau birokrat pimpinan birokrasi), yaitu menunjuk bahwa sistem yang terbangun harus menjadi pioner dalam mendudukan warga negara sebagai publik yang harus mendapatkan hak dilayani secara lebih baik oleh aparat pemerintah.

PeBirokrasi membutuhkan kepercayaan publik sebagai legiti- masinya, sedangkan kepercayaan publik sendiri amat dipengaruhi oleh standar kepuasan. Standar kepuasan publik sendiri dalam kondisi ideal akan terus naik.

Kepastian atas pelayanan yang diberikan, yaitu menunjuk bahwa sistem yang dibentuk harus mampu menjamin publik mendapatkan pelayanan secara pasti, jelas, dan konsisten. Publik harus mendapatkan informasi terhadap mekanisme dan prosedur pelayanan, besaran biaya, dan waktu yang diperlukan dalam suatu jenis pelayanan. Hal tersebut sering disebut sebagai maklumat pelayanan, yaitu perny- taan dari institusi pemerintah terkait dengan suatu jenis pelayanan yang berisi rincian kejelasan dari mulai input, proses hingga penyelesaian suatu jenis pelayanan. Dalam maklumat pelayanan terdapat informasi jenis pelayanan, prosedur, waktu, dan biaya dari suatu jenis pelayanan publik. Lebih penting lagi adalah institusi pemerintah menjamin 1 Agus Pramusinto dan Wahyudi Kumorotomo (Ed), *Governance R eform di Indonesia*

Bahwa maklumat pelayanan tersebut bukan hanya pernyataan pepesan kosong belaka, tetapi harus dapat direalisasikan secara lebih baik. konsisten, dan sungguh-sungguh. Tidak ada diskriminasi dalam pelayanan publik, yaitu menunjuk bahwa sistem yang dibangun menjamin setiap warga negara akan diduduk- kan secara sederajat, diperlakukan secara wajar dan dijamin untuk mendapatkan pelayanan secara layak. ) Sistem insentif, yaitu menunjuk bahwa sistem yang dibangun mampu memberikan insentif reward kepada aparatur pemerintah yang bersih serta menunjukkan kinerja positif dalam pelayanan publik. sebaliknya menimpakan punishment kepada aparatur yang lalai dan mencoba menghancurkan sistem baik yang sedang dibangun.

Organizational leaders must constantly maintain a flow of resources into their organization to cover the incentives that must be paid out to induce people to contribute to the organization. Sistem semacam ini menjadi penting untuk dapat memotivasi para aparatur pemerintah secara konsisten membangun sistem peBirokrasi yang lebih memuaskan, menjaga keberlangsungan sistem dan menghilangkan resistensi dari aparatur pemerintah yang phobia terhadap perubahan.

Organisasi yang kreatif menghargai dan memberi reward terhadap kreativitas. Semangat kerja sama dan pemberdayaan tim, yaitu menunjuk bahwa sistem yang sedang dibangun akan menjamin hidupnya budaya kerja sama saling asah, asih, dan asuh tanpa harus dibatasi secara rigid oleh kotak-kotak spesialisasi. Hal ini menjadi penting karena organisasi publik sudah terlampau lama dibius oleh birokrasi Weberian yang mengajarkan manusia untuk bertindak sebagai spesialis tanpa mau memandang keberadaan kolega sebagai saudara atau teman dalam mencapai tujuan.

Akibatnya, ketika ada satu elemen birokrasi yang mandeg maka tugasnya tidak dapat terduplikasi oleh yang lain. Sistem peBirokrasiyang baru dibangun harus membuat para aparat pemerintah mampu hidup secara berdampingan saling mengembangkan diri dalam kerja sama yang dinamis dan saling menduplikasi dan membantu jika diperlukan oleh bagian yang lain.

Organisasi publik ke depan adalah organisasi dengan gerak serempak dari seluruh aparatur pemerintah untuk mencapai visi dan misi pemerintah secara bersama-sama.

Pengembangan kualitas pelayanan, yaitu menunjuk bahwa sistem yang dibangun harus menjamin adanya mekanisme pengembangan kualitas pelayanan secara terus-menerus. Hal ini dimaksudkan bahwa organisasi publik harus menjadi makhluk pembelajar yang tidak letih untuk mengembangkan kualitas pelayanan publik, guna terus mengimbangi tuntutan kepuasan publik yang kian tinggi pula.

### 3. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia.

"Changing public service, changing public servant?" demikian sub bagian terakhir tulisan Andrew Gray sebagai konklusi dari tulisan berjudul *Government and Administration: Public Service and Public Servants*. Ia mengungkapkan bahwa peBirokrasiamat dipengaruhi oleh skill dan komitmen pelayan publik kepada pelayanan itu sendiri.

Tak heran membuka tulisan itu ia menyitir pendapat: "public services can be a calling and not a career's Sumber daya manusia atau aparatur pemerintah juga menjadi faktor penting dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik. Hal ini dikarenakan tanpa kualitas manusia yang memadai maka gerak reformasi



peBirokrasiakan mengalami kendala yang berat. Aparatur pemerintah yang belum memiliki mindset bahwa publik adalah makhluk yang paling bersih mendapatkan pelayanan terbaik, akan cenderung apatis terhadap publ dan perubahan peningkatan kualitas pelayanan publik. Sebaliknya, sumber daya manusia atau aparatur pemerintah yang tel memliki mindset yang baik terhadap peBirokrasiyang pro kepada masyarakat.

Berdasarkan hal tersebut, maka budaya unggul birokrasi dapat mencipya. kan kader-kader birokrasi yang juga unggul, siap mengawal prosesi reformasi birokrasi secara lebih baik, lebih inovatif, dan berani mengambil perubahan baru untuk kehidupan yang semakin dinamis.

#### **A. Pentingnya Hukum Dalam Reformasi Birokras Indonesia**

Hukum adalah seperangkat aturan atau norma yang memiliki kekuatan sanksi yang pelaksanaannya dapat dipaksakan oleh negara atau aparat penyelenggara negara. Dalam kaitan ini, hukum berisi seperangkat aturan yang mengatur sebagian besar kehidupan manusia. Hukum diciptakan untuk melindungi nilai- nilai yang hidup dalam masyarakat. Nilai-nilai yang dimaksud adalah nilai nilai penghormatan atas jiwa, tubuh, harta, kehormatan dan kemerdekaan.

Kegiatan manusia amat banyak dan hukum itu sendiri sudah dipastikan tidak mampu untuk mengakomodir atau melindungi dan mengatur seluruh kegiatan manusia ini. Menurut Max Weber, untuk berlakunya suatu hukum harus terdapat alat pemaksa dalam hukum karena alat pemaksa menentukan bagi adanya hukum, Alat pemaksa tersebut tidak perlu berbentuk badan peradilan sebagaimana yang dikenal di dalam masyarakat yang modern dan kompleks, tetapi alat tersebut dapat berwujud suatu keluarga atau suatu clan. Secara teoretis, fungsi pokok dari hukum adalah mengatur hubungan antarmanusia dan antara individu dengan negara agar segala sesuatu berjalan dengan tertib sehingga kedamaian karena tegaknya kepastian dan keadilan di dalam masyarakat.

Berdasar hal tersebut, hukum seharusnya memenuhi nilai- nilai dasar yang meliputi keadilan, kegunaan (*zweckmaszigkeit*) dan kepastian hukum. Berdasarkan perspektif tersebut, maka penerapan hukum hendaklah dilihat

sebagai suatu proses sosial yang melibatkan lingkungannya, dalam pengertian bahwa penerapan hukum sebagai kegiatan yang menarik lingkungan ke dalam proses tersebut, maupun yang harus menerima pembatasan-pembatasan dalam lingkungan Soerjono Soekanto, Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum, Rajawali.

Hukum dilihat sebagai kegiatan untuk mewujudkan keinginan- hukum menjadi kenyataan. Artinya, sebagai usaha untuk mewujudkan nilai-nilai dasar di dalam hukum seperti keadilan, kepastian hukum, dan nfaatan. Permasalahannya adalah sekalipun ketiganya merupakan nilai dari hukum, namun di dalamnya selalu terkait olah faktor kepentingan, dasar k dari sisi manusia maupun institusi yang sifatnya politis Dalam konteks hukum dan politik, birokrasi pemerintah dijadikan sebagai suatu sistem sosial yang pada hakikatnya terdiri dari bermacam-macam mproses tersebut dapat dilihat gejala-gejala politik sebagai suatu kumpulan proses tersendiri yang berbeda dengan proses- proses lainnya. Dalam konsep politik ini kemudian ditemukan istilah-istlah seperti proses, struktur, dan fungsi. Proses adalah pola-pola (sosial dan politik) yang dibuat oleh manusia dalam mengatur hubungan antara satu sama lain.

Pola-pola ini ada yang jelas kelihatan ada pula yang kurang jelas tampak. Dalam suatu lembaga birokrasi, sekalipun sudah mempunyai kehidupan sen diri, sebenarnya tak lain dari proses-proses yang pola-pola ulangnya sudah mantap. Hal inilah yang mencerminkan struktur tingkah laku (structure of behavior) antara manusia dengan lembaga yang ternormakan dalam suatu hukum. Oleh karena itu, hukum dan politik dalam birokrasi pemerintah selalu oroses. Di antara bermacam-maca terkait satu dengan lainnya.

Dalam kaitannya antara hukum dengan reformasi, maka arah kebijakan reformasi pada dasarnya telah disusun dalam agenda reformasi nasional, Bintoro Tjokroamidjojo mengutarakan bahwa keberhasilan pembangunan aparatur negara dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik dalam era reformasi dewasa ini, paling tidak dapat dilihat dari seberapa jauh keberhasilan pencapaian tujuan reformasi sebagaimana tercantum dalam Bab II TAP MPR No. VII/MPR/1998 yang mencakup sebagai berikut. Mengatasi krisis ekonomi dalam

waktu sesingkat-singkatnya terutama untuk menghasilkan stabilitas moneter yang tanggap terhadap pengaruh I. global dan pemulihan aktivitas usaha nasional. 2 Mewujudkan kedaulatan rakyat dalam seluruh sendi kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara melalui perluasan serta peningkatan partisipasi I untuk menciptakan stabilitas nasional.

% Visi strategis (strategic vision) Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jangkauan tentang penyelenggaraan pemerintahan manusia, bersamaan dengan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut. Selain itu, ada pula yang menyebutkan 10 (sepuluh) prinsip meliputi sebagai berikut. Partisipasi warga memiliki hak (dan mempergunakannya) untuk menyampaikan pendapat, bersuara dalam proses perumusan kebijakan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung. Penegakan hukum, hukum diberlakukan bagi siapapun tanpa pengecualian, hak asasi manusia dilindungi sambil tetap memerhatikan nilai-nilai hidup dalam masyarakat. Transparansi, penyediaan informasi tentang pemerintah (an) bagi publik dan dijaminnya kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai. 2 yang 3, 4. Kesetaraan, adanya peluang yang sama bagi setiap anggota masyarakat. 5. Daya tanggap pekerjanya para pengelola instansi publik terhadap aspirasi. 6. Wawasan ke depan, pengelolaan masyarakat hendaknya dimulai dengan 7. Akuntabilitas, pertanggungjawaban para penentu kebijakan kepada para 8. Pengawasan publik, terlibatnya warga dalam mengontrol kegiatan pemerintah. 9. Efektivitas dan efisiensi, terselenggaranya kegiatan instansi publik dengan untuk beraktivitas/berusaha. masyarakat memiliki visi, misi, dan strategi yang jelas bagi warga pemerintah termasuk parlemen. an tan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab. Indikatornya antara lain pelayanan mudah, cepat, tepat, dan murah. dan publik (er). Scedarmayanti, Good Governance (Kepemerintahan yang Baik)

Bagian Kedua: Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas (Thopemerintahan yang Baik), Mandar Maju, cara melakukannya, bagaimana cara melakukannya, tindakan apa yang akan diambil dan solusi apa yang baik"" Dalam kaitan ini, masyarakat Indonesia telah hidup di

kehidupan politik yang telah modern, di mana masyarakat mampu mengorganisir diri mereka sesuai dengan kepentingan mereka masing-masing, Oleh karenanya, tatanan masyarakat demokratis ke depan adalah model civil society.

Titik singgung dari berbagai kepentingan di masyarakat maupun di dalam lembaga pembuat kebijakan inilah yang melandasi formulasi kebijakan. Proses dari pembuatan kebijakan tidak lagi sebatas para kumpulan elit, melainkan kumpulan dari kelompok-kelompok yang bersinggungan dengan masalah kebijakan yang sedang dibahas atau disebut juga dengan stakeholders. Secara sederhana, stakeholders sering dinyatakan sebagai pihak, lintas pelaku, atau pihak-pihak yang terkait dengan isu atau suatu rencana. Freeman finisikan stakeholder sebagai kelompok atau individu yang dapat memengaruhi atau dipengaruhi oleh suatu pencapaian tujuan tertentu.

Biset mendefinisikannya sebagai orang dengan suatu kepentingan atau perhatian pada permasalahan. Berikut ini diklasifikasikan stakeholder berdasarkan kekuatan, posisi penting dan pengaruh berupa sebagai berikut.

1. Stakeholder utama (primer) Stakeholder utama merupakan stakeholder yang memiliki kaitan kepentingan secara langsung dengan suatu kebijakan, program, dan proyek. Pertama, masyarakat yang terkait, yakni masyarakat yang diidentifikasi akan memperoleh manfaat dan yang akan terkena dampak dari kebijakan. Kedua, pihak manajer publik, lembaga, atau badan publik yang bertanggung jawab dalam pengambilan dan implementasi suatu keputusan. Stakeholder pendukung (sekunder) Stakeholder pendukung adalah stakeholder yang tidak memiliki kaitan kepentingan secara langsung terhadap suatu kebijakan, program, dan proyek, tetapi mereka turut bersuara dan berpengaruh terhadap sikap masyarakat
2. Fadillah Putra, Partai Politik dan Kebijakan Publik; Analisis terhadap Kongruensi Janji Politik Partai dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik Dalam rangka membentuk kebijakan yang partisipatif, ada beberapa cara atau teknik yang dapat ditempuh oleh pemerintah. Brenda Dubois dan Karla Kongsrud Miley mengungkapkan beberapa teknik pemberdayaan masyarakat yang biasa di gunakan oleh kelompok lembaga swadaya

masyarakat. Di antaranya terdapat cara untuk menciptakan masyarakat yang berdaya (secara politis) yang dapat diadopsi oleh pemerintah sebagai upaya mewujudkan good governance yang transparan, partisipatif, aksesabel, dan akuntabel. (owering profession), Berikut ini merupakan teknik pemberdayaan masyarakat (peningkatan partisipasi masyarakat) dalam proses pembentukan kebijakan.

1. Membangun relasi pertolongan yang:
  - a. merefleksikan respons empati;
  - b. menghargai pilihan dan hak masyarakat;
  - c. menghargai perbedaan serta keunikan masing-masing kelompok masyarakat; dan menekankan pola kerja sama klien (client partnerships).
2. Membangun komunikasi yang
  - a. menghormati martabat dan harga diri;
  - b. mempertimbangkan keragaman individu; dan fokus pada kepentingan masyarakat (umum) Terlibat dalam pemecahan masalah yang:
    - a. memperkuat partisipasi masyarakat dalam pemecahan masalah sosial;
    - b. menghargai hak-hak masyarakat;
    - c. merangkai tantangan sebagai kesempatan belajar; dan
    - d. melibatkan masyarakat dalam pembentukan kebijakan dan evaluasi-
3. Merefleksikan sikap dan nilai dalam kode etik jabatan pemerintahan yang:
  - a. ketaatan terhadap kode etik dan prinsip-prinsip good governance
  - b. keterlibatan dalam proses perumusan kebijakan; dan
  - c. penghapusan segala bentuk diskriminasi dan ketidakadilan.

Edi Soeharto, Analisis Kebijakan Publik Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial, Bandung,

Mencermati hal tersebut, maka pihak-pihak yang terlibat dalam partisipasi masyarakat guna membuat citizens charter adalah stakeholder prime yaitu masyarakat pengguna itu sendiri. Adapun yang perlu dibangun kesadaran berpartisipasi dan dukungan terhadap aktivitas partisipasi melalui pendidikan politik. Adapun yang bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pendidikan

politik bagi masyarakat adalah tokoh-tokoh masyarakat dan organisasi-organisasi lokal baik berupa institusi akademis, media massa, dan lembaga swadaya masyarakat dan dukungan dari pemerintah selaku penyedia pelayanan publik. Ui

### **B. Pengawasan Birokrasi Pemerintah Melalui Ombudsman Republik Indonesia**

Lord Acton menyatakan bahwa setiap kekuasaan sekecil apa pun cenderung untuk disalahgunakan. Dengan adanya keleluasaan bertindak dari administrasi negara yang memasuki semua sektor kehidupan masyarakat, terkadang dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat itu sendiri, maka wajar apabila diadakan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, yang merupakan jaminan agar jangan sampai keadaan negara menjurus ke arah diktator tanpa batas, yang bertentangan dengan ciri negara hukum. Pada sisi lain berarti pula ada suatu sistem perlindungan bagi yang diperintah oleh karena adanya tindakan diskresi (*freies ermesen*) serta perlindungan terhadap administrasi negara itu sendiri agar sikap dan tindakannya baik dan benar menurut hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis.

Pengawasan adalah salah satu fungsi organik manajemen, yang merupakan proses kegiatan pimpinan untuk memastikan dan menjamin bahwa tujuan dan sasaran serta tugas-tugas organisasi akan dan telah terlaksana dengan baik sesuai dengan rencana, kebijaksanaan, instruksi, dan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dan yang berlaku. Hakikat pengawasan adalah untuk mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyelewengan, hambatan, kesalahan dan kegagalan dalam pencapaian tujuan dan sasaran serta pelaksanaan tugas-tugas organisasi.

Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia.

Pemerintah Sementara menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, yang dimaksud dengan Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan

peBirokrasi baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara,

Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan peBirokrasi tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan belanja daerah. Tujuan didirikannya Ombudsman Republik Indonesia adalah untuk menciptakan pemerintahan yang baik dan bersih. Seperti halnya di Indonesia, cita-cita tersebut juga ingin dicapai melalui sistem pemerintahan yang baik dan bersih dari KKN. Untuk mewujudkan hal tersebut tidak dapat dipungkiri sangat diperlukan suatu pengawasan bagi pelaksana negara.

Begitu pula di Indonesia, kemudian didirikanlah badan-badan pengawasan fungsional dan struktural yang berfungsi mengawasi kinerja pelaksana-pelaksana negara seperti Kantor Inspektorat dan lain sebagainya. Namun karena sifatnya yang internal banyak masyarakat yang menyangsikan keefektifannya. Oleh karena itu, perlu didirikan suatu badan atau lembaga pengawasan yang sifatnya eksternal, independent namun diakui eksistensinya oleh negara bahkan internasional, lembaga tersebut ialah Ombudsman Republik Indonesia.

Adapun permasalahan hukum yang selalu terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan adalah masalah maladministrasi. Maladministrasi adalah perilaku yang tidak wajar (termasuk penundaan pemberi pelayanan), tidak sopan dan kurang peduli terhadap masalah yang menimpa seseorang disebabkan oleh perbuatan penyalahgunaan kekuasaan, termasuk penggunaan kekuasaan secara semena-mena atau kekuasaan yang digunakan untuk perbuatan yang tidak wajar, tidak adil, intimidatif, atau diskriminatif dan tidak patut didasarkannya sebagian atau seluruhnya atas ketentuan undang-undang atau fakta, serta tidak masuk akal.

Secara etimologi ini diinstruksi dipahami lebih luas dari sekadar penyimpangan yang bersifat tabukan. Meskipun demikian maladministrasi juga harus dipahami tidak hanya sekadar sebagai penyimpangan terhadap hal tulis-menulis, tetapi juga dalam arti yang luas yakni mencakup penyimpangan terhadap ngisi-gi

pelayanan publik yang dilakukan setiap penyelenggara negara emasak angsa parleonon) kepada masyarakat.

Sicara lebih umum, maladministrasi diartikan sebagai penyimpangan, gelunggaran atau mengabaikan kewajiban hukum dan kepatutan masyarakat sehinga yung dilakukan tidak sesuai dengan asas umum pemerintahan bahwa para meter dari tidakan maladministrasi adalah peraturan hukum dan kegarutan masyarakat serta asas umum pemerintahan yang baik Oiossiman imengklasifikasikan bentuk tindakan yang dapat dikategori- kan sehagei smaladmministrasi, yaitu berprasangka, kelalaian, kurang peduli, keterlambatan, bukan kewenangan, tindakan tidak layak, jahat, kejam, dan Servdasarkan hal tersebut, maka Ombudsman Republik Indonesia mem- puryai tgas dan wewenang, yaitu sebagai berikut. Tigas menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyeleng- garaan peBirokrasimelakukan pemeriksaan substansi atas laporan;

Menindaklanjuti laporan yang tercakup dalam ruang lingkup ketika melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan mal- melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau administrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik: lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan fmembangun jaringan kerja melakukan upaya pencegahan maladministrasidalam penyelenggraan hukum. melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang

meminta keterangan secara lisan dan atau tertulis dari pelapor, terlapor pelayanan publik.

Wewenang atau pihak lain yang terkait mengenai laporan yang disampaikan kepada Ombudsman; memeriksa keputusan, surat menyurat, atau dokumen lain yang ada pada pelapor ataupun terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu laporan; meminta klarifikasi dan atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi mana pun untuk pemeriksaan laporan dari instansi terlapor; melakukan pemanggilan terhadap pelapor, terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan laporan; menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasiatas permintaan para pihak;



rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan; demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan dan rekomendasi. Dalam menjalankan kewenangannya ORI berpegang pada asas mendengarkan kedua belah pihak serta tidak menerima imbalan apa pun baik dari masyarakat yang melapor ataupun instansi yang dilaporkan.

Ombudsman tidak menyibukkan diri dengan perlindungan hukum dalam arti yang sesungguhnya, namun dia menguji tindakan-tindakan atas norma-norma kepatantasan. Selain itu, dalam rangka pelaksanaan tugas dan wewenangnya, Ombudsman mempunyai sifat independent yang berarti Ombudsman adalah mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga-lembaga lain atau maupun diawasi oleh kekuasaan negara, meskipun lembaga ini pada awalnya dipilih oleh DPR serta harus memberikan laporan pertanggungjawabannya kepada DPR dan Presiden.

Ombudsman Republik Indonesia dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 diperkuat, yaitu dalam Pasal 10 yang mempertegas bahwa Ombudsman RI dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya tidak dapat ditangkap, ditahan, diinterogasi, dituntut, atau digugat di muka pengadilan. di sana secara tegas disebutkan bahwa imunitas Ombudsman di sini makin dilindungi oleh negara sehingga mereka mampu melaksanakan tugas pokok dan fungsi mereka.

## BAB IX

### KINERJA DAN AKUNTABILITAS BIROKRASI

Reformasi birokrasi di Indonesia menjadi satu isu utama semenjak munculnya gerakan reformasi tahun 1997 yang menjadi tonggak sejarah perubahan paradigma pemerintahan di Indonesia. Hal ini pun menjadi agenda yang memiliki “daya jual” dalam ajang pemilihan Presiden periode tahun 2004-2009, dan 2009 – 2014. Sebagai Presiden terpilih, untuk memenuhi janjinya Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) pun mencanangkan reformasi birokrasi sebagai satu agenda utama yang terus dikawal dengan ketat. Permasalahannya, mereformasi birokrasi di Indonesia bukanlah hal yang mudah, di mana bukan efektifitas dan efisiensi, melainkan korupsi yang menjadi penyakit utama yang menghalangi organisasi pemerintah untuk menunjukkan performa yang unggul dimata publik. Korupsi menjadi penyakit akut yang sulit diberantas sekalipun telah terbentuk Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), hal tersebut terjadi karena telah menjadi kultur dalam sistem yang rumit, sehingga sulit menemukan hulu dan hilir permasalahannya. Terlebih manakala kelembagaan penegak hukum yang seharusnya menjadi aktor dalam pemberantasan korupsi malah ikut “*tercebur*” dalam praktek korupsi tersebut.

Terlepas dari dukungan instrumen kelembagaan dalam mereformasi birokrasi (baca: memberantas korupsi), selain memperketat sistem penggunaan anggaran dengan anggaran berbasis kinerja, sebetulnya terdapat beberapa instrument yang bersifat *preventif* lainnya yang dapat mendukung upaya reformasi birokrasi. Instrument tersebut diantaranya adalah pengukuran kinerja organisasi, dengan asumsi bahwa dengan melakukan pengukuran kinerja, dapat mempermudah melacak adanya manipulasi keuangan ataupun kekuasaan, sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan tersebut. Mengingat kenyataan di masa kini, asumsi di atas terkesan seperti tidak berpijak kepada kenyataan, di mana meskipun telah banyak instrumen pengukuran kinerja diberlakukan tetap saja korupsi berjalan, namun sebetulnya asumsi ini merupakan

asumsi ideal manakala merujuk pada sejarah awalnya dilakukan evaluasi kinerja di organisasi pemerintahan di dunia.

Pengukuran kinerja organisasi pemerintah di mulai sejak tahun 1966 di Amerika, dan 1982 di Inggris (Carter, 1992). Ide evaluasi kinerja ini timbul atas kesadaran adanya kondisi di mana struktur organisasi pemerintahan semakin besar dan kompleks, mengiringi kebutuhan publik yang juga semakin kompleks. Kompleksitas dan ukuran organisasi yang besar semakin menyulitkan para pimpinan puncak organisasi pemerintahan pada waktu itu untuk melakukan kendali atas kinerja organisasi mereka sendiri. Para pimpinan puncak tidak banyak mengetahui tentang berapa sumber daya yang digunakan dan untuk apa, serta sejauh mana dipergunakan. Perkembangan organisasi pemerintahan tersebut telah memunculkan beberapa akibat pula **seperti tidak transparannya kegiatan pemerintahan baik untuk pimpinan puncak organisasi maupun masyarakat yang bermuara pada masalah akuntabilitas**, karena begitu banyaknya organisasi pemerintahan yang bekerja, baik di sektor peBirokrasi(*operating*) maupun penunjang (*supproting*, *technostructure*, dan *Middle line*).

Sejarah tersebut mencerminkan bahwa ide pengukuran kinerja organisasi di Amerika dan di Inggris berangkat dari adanya keingintahuan tingkat kesesuaian (rasionalitas) antara anggaran yang dihabiskan dengan capaian organisasi (**transparansi keuangan**), dan kesesuaian capaian organisasi dengan keinginan publik (**akuntabilitas**). Hal ini dapat dipandang sebagai indikasi yang mengarahkan pada upaya *preventif* terhadap korupsi anggaran dengan transparansi keuangan, dan upaya *preventif* terhadap korupsi kekuasaan dengan akuntabilitas. Berkenaan dengan hal tersebut, pengukuran kinerja organisasi pada akhirnya dilakukan **untuk mengubah budaya organisasi yang dinilai tidak lagi transparan dan akuntabel**. Artinya latar belakang dilakukannya pengukuran kinerja organisasi pemerintahan di belahan dunia lain memiliki kesamaan dengan keinginan reformasi birokrasi di Indonesia. Dengan demikian, sebetulnya apa yang diinginkan reformasi birokrasi dari instrumen pengukuran kinerja organisasi adalah adanya hasil pengukuran kinerja yang mampu menunjukkan rasionalitas

antara anggaran yang dipergunakan dengan pelaksanaan kegiatan, serta rasionalitas hasil capaian organisasi dan kebutuhan masyarakat.

Di Indonesia reformasi birokrasi dilaksanakan secara sistemik yang mencakup dari tiga pilar yakni reformasi organisasi, proses bisnis, dan sumber daya manusia. Karena pemerintah merupakan sistem yang besar dan rumit, dengan karakteristiknya yang hirarkis, penuh dengan aturan yang rigid, maka untuk mensukseskannya, reformasi perlu dilakukan secara bertahap tetapi sistematis, konsisten dan sungguh-sungguh. Demikian dikatakan oleh Sofian Effendy (2009) saat beliau menjadi Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara. Berdasar konsepsi ini, evaluasi kinerja organisasi pemerintah menjadi bagian penting dalam menjaga kesinambungan dan konsistensi reformasi, karena diharapkan evaluasi kinerja memberikan informasi capaian kinerja organisasi saat ini, yang dapat dijadikan dasar untuk menentukan langkah selanjutnya untuk tercapai kinerja yang lebih baik.

Ekspektansi manfaat evaluasi kinerja organisasi pemerintah ini mengisyaratkan adanya indikator kinerja yang reliabel sesuai dengan jiwa dan semangat reformasi birokrasi. Berdasarkan pemikiran ini, maka perlu dilakukan tinjauan terhadap indikator kinerja dalam instrument pengukuran kinerja organisasi pemerintah yang telah ada dan berlaku di Indonesia, kemudian dibandingkan dengan konsep dan metode evaluasi kinerja yang ada, dan indikator kinerja yang sesuai dengan semangat reformasi birokrasi.

#### **E. Metodologi**

Data yang dianalisis dalam tulisan ini merupakan data dan informasi sekunder, berupa konsep, indikator kinerja pengukuran kinerja organisasi pemerintah, peraturan perundang-undangan, hasil-hasil kajian, serta berbagai opini yang termuat di media elektronik. Analisis dilakukan dengan metode kualitatif dengan melakukan pemetaan indikator kinerja dalam berbagai instrumen pengukuran kinerja organisasi pemerintah, perbandingan kualitatif antara indikator kinerja instrumen pengukuran kinerja organisasi yang telah ada, dan indikator kinerja yang diharapkan (konsep dan reformasi birokrasi).

## F. Konsep Pengukuran Kinerja Organisasi Publik dan Pengembangan Indikator Kinerja

Kinerja organisasi oleh Berman (2006) didefinisikan sebagai penggunaan sumber daya yang **efektif** dan **efisien** untuk mencapai hasil yang diinginkan. Efektifitas didefinisikan sebagai tingkat pencapaian hasil organisasi yang diharapkan. Namun demikian, efektifitas telah lama menjadi bahan perdebatan kalangan akademisi dan praktisi, di mana efektifitas tersebut dihadapkan pada dua pilihan, apakah *outputs* (hasil kegiatan pada periode tertentu) ataukah *outcomes* (manfaat yang diberikan organisasi kepada stakeholders). Perbedaan *output* dan *outcomes* ini dicontohkan pada kegiatan kepolisian yang berhasil membekuk pelaku kejahatan (*output*), sedangkan *outcomes* merupakan manfaat yang dirasakan masyarakat dengan *output* yang telah dicapai kepolisian, diantaranya rasa aman.

Efisiensi didefinisikan sebagai rasio *outcomes* atau *outputs* terhadap *inputs* (O/I). Efisiensi menggambarkan biaya per-kegiatan untuk mencapai hasil yang diraih. Pertimbangan efisiensi merupakan hal yang penting dalam pengukuran kinerja organisasi, karena membantu perluasan cakupan anggaran yang memungkinkan organisasi untuk lebih efektif. Efisiensi ini seringkali disebut sebagai produktifitas.

Beberapa pakar lain mendefinisikan kinerja organisasi yang sejalan dengan pendapat Berman, antara lain Neely (1995) yang menyatakan pengukuran kinerja merupakan proses kuantifikasi efisiensi dan efektifitas organisasi.

Namun demikian, seperti telah disampaikan, reformasi birokrasi bukan hanya terkait permasalahan efisiensi dan efektifitas saja, melainkan juga akuntabilitas. Pentingnya akuntabilitas dalam kinerja organisasi pemerintahan juga dipertegas dalam berbagai tulisan, terutama dalam kaitannya dengan konsep good governance, di mana dinyatakan, prinsip transparansi dan akuntabilitas merupakan prinsip inti yang menentukan keberhasilan penerapan good governance (Krina P.,2003; Quirk, 1997). Pernyataan tersebut juga sejalan dengan

adanya pergeseran paradigma administrasi publik, dari Old Administration ke New Public Management, kemudian ke arah New Public Service (Denhart, Janet V, and Denhardt, Robert V.,2007). Hal yang mendasari pergeseran ini adalah pandangan pemerintah terhadap masyarakat yang berubah yakni:

Pada “*Old Administration*”, kepentingan publik didefinisikan oleh aktor politik, dan dituangkan dalam bentuk peraturan perundangan untuk dijadikan dasar pelaksanaannya oleh birokrasi. Pada era ini tanggungjawab organisasi publik diarahkan kepada organisasi konstituen yaitu partai politik yang terwakili dalam lembaga legislatif, ataupun organisasi pemerintahan lainnya yang memiliki hirarki lebih tinggi. Dengan gambaran tersebut, pemerintah hanya berperan sebagai pelaksana (*rowing*) kebijakan yang berfokus pada ketentuan kebijakan politik. Kelemahan pada era ini muncul di mana apa yang direpresentasikan oleh legislatif dalam kebijakan politik tidak mencerminkan kebutuhan masyarakat pada umumnya, sehingga apa yang dilakukan oleh pemerintah sedikit sekali menyentuh kebutuhan publik yang sesungguhnya. Responsifitas birokrasi pun lambat karena peran pemerintah yang dibatasi hanya sebagai pelaksana, harus menunggu kebijakan dari legislatif atau organisasi pemerintahan lainnya yang lebih tinggi. Berdasarkan dari kekurangan tersebut, muncul alternatif pengelolaan administrasi publik baru yang kemudian di namakan “*New Public Management*”

Pada “*New Public Management*”, kepentingan publik dipandang sebagai agregat kepentingan yang merupakan kumpulan dari keseluruhan kepentingan individu yang berbeda-beda. Pada era ini, publik dianggap sebagai pelanggan yang memiliki pilihan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan kebutuhannya, publik memiliki beberapa pilihan karena pada konsep ini peBirokrasi dapat diserahkan ke beberapa pihak swasta namun tetap dalam koridor aturan main yang dibuat pemerintah. Pada era ini pemerintahan berperan lebih sebagai pengatur (*Steering*), dan publik diberikan hak untuk memilih provider layanan sesuai kebutuhannya. Pada pelaksanaannya sistem ini pun menemui kekurangan, di mana kebutuhan masyarakat yang terpenuhi adalah kebutuhan representatif yang merupakan agregat. Selebihnya masyarakat harus memenuhi kebutuhannya sendiri dengan caranya sendiri. Pada prakteknya hal ini

mengakibatkan kelompok masyarakat terbelakang dan minoritas, yang jauh dari jangkauan penyampaian dan akomodasi aspirasi tidak mendapatkan kesempatan untuk mendapatkan pemenuhan kebutuhan layanan dari pemerintah. Atas kekurangan ini, maka muncul paradigma baru yaitu “*New Public Service*”.

Pada “*New Public Service*”, pada era ini kepentingan publik dipandang sebagai hasil dialog dengan masyarakat berdasarkan nilai-nilai yang disepakati bersama. Pada era ini pemerintah berperan sebagai negosiator dan penjemabatan kepentingan di antara individu dan kelompok masyarakat, serta berperan menciptakan nilai-nilai bersama. Dengan pendekatan ini diharapkan kepentingan yang terakomodir dan dilayani oleh pemerintah adalah yang betul-betul menjadi kepentingan publik yang mendasar. Masyarakat dari kalangan terisolir dan minoritas juga diajak berbicara dan didengarkan aspirasinya. selanjutnya dengan adanya kenyataan bahwa pemerintah memiliki kewajiban dalam memberikan pelayanan dasar kepada warganya, maka pelayanan dasar tersebut harus dapat dinikmati oleh seluruh lapisan warga dan untuk warga kurang mampu, hal ini tidak dapat diserahkan kepada pasar yang umumnya berorientasi profit. Pemerintah tidak lagi hanya mengatur, tetapi lebih kepada memberikan pelayanan (*serving*) kepada masyarakat secara langsung, dengan negosiasi dan berdialog, serta menciptakan nilai-nilai bersama. Dengan demikian publikpun bukan lagi dianggap sebagai pelanggan yang dibiarkan memilih berbagai produk layanan yang berlaku pada sistem pasar, tetapi lebih diperlakukan sebagai warga negara yang memiliki hak untuk bersuara (*voice*) dari pada sekedar memilih (*exit*).

Dengan pergeseran paradigma administrasi negara tersebut, nampaknya publik pun mengalami peningkatan apresiasi, terjadinya hal ini tentunya juga bukan tidak disengaja, melainkan tingkat kebutuhan dan sifat kritis masyarakat yang meningkat dari waktu ke waktu terus mendesak pemerintah untuk mampu lebih responsif, lebih akuntabel terhadap masyarakat, dan pelayanan pemerintah lebih mengena kepada kebutuhan masyarakat yang sesungguhnya. Peningkatan apresiasi publik tersebut, merupakan bagian dari reformasi birokrasi yang perlu untuk direalisasikan, utamanya karena apresiasi publik sering dikesampingkan oleh karena manipulasi kepentingan yang bermuara permasalahan korupsi.

Berpijak pada gambaran di atas, kiranya indikator kinerja organisasi tidak dapat lagi didasarkan pada efisiensi dan efektifitas saja, melainkan juga pada tingkat akuntabilitas. Dalam tulisan ini akuntabilitas dimaksudkan sebagai gambaran rasionalitas antara apa yang dikerjakan atau dihasilkan pemerintah dengan apa yang diinginkan publik (Kumorotomo, 2005). Pandangan ini sebetulnya juga menjadi pertimbangan dalam menentukan indikator kinerja organisasi swasta sebagaimana disampaikan Mosseng dan Bedrup (Mosseng and Bedrup, 1993), bahwa kinerja organisasi ditentukan oleh tiga hal, yakni efisiensi, efektifitas dan kemampuan beradaptasi. Namun demikian, kemampuan beradaptasi mungkin kurang tepat diadopsi dalam organisasi pemerintah, mengingat sifat organisasi pemerintahan yang mutlak diperlukan, sehingga meskipun tidak beradaptasi masih mungkin tetap eksis. Untuk itu, akuntabilitas organisasi pemerintah dapat dimasukkan sebagai pengganti aspek “adaptability” tersebut sebagai cerminan bahwa publik diapresiasi sebagai warga negara yang memiliki hak untuk menyampaikan dan dipenuhi aspirasinya. Dengan mengadopsi apa yang disampaikan Mosseng dan Bedrup, indikator kinerja organisasi yang dapat mengawal pelaksanaan reformasi birokrasi dapat digambarkan sebagai berikut:

Demi tercapainya reformasi birokrasi, maka indikator-indikator kinerja tersebut harus ada dalam instrument pengukuran kinerja organisasi pemerintahan. Untuk itu perlu dilakukan penelusuran terhadap instrumen pengukuran organisasi pemerintah yang ada saat ini.

#### **G. Indikator Kinerja dalam Instrumen Pengukuran (Evaluasi) Kinerja di Organisasi Pemerintah di Indonesia**

Berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku, terdapat beberapa instrumen pengukuran organisasi pemerintah, yakni LAKIP singkatan dari Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang mulai berlaku berdasarkan Inpres Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Instrumen ini kemudian mengalami perbaikan dan penambahan berdasarkan PP 8 tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.



Selain instrumen LAKIP, terdapat tiga instrumen evaluasi kinerja yang telah diberlakukan untuk pemerintahan daerah, yakni (1) Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (EKPPD) yang merupakan evaluasi terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah dengan menggunakan sistem pengukuran kinerja; (2) Evaluasi Kemampuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah (EKPOD) yang merupakan evaluasi terhadap kemampuan otonomi daerah yang meliputi aspek kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah; dan (3) Evaluasi Daerah Otonomi Baru (EDOB) yakni evaluasi terhadap perkembangan kelengkapan aspek-aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baru dibentuk. Ketiga evaluasi ini merupakan kewajiban setiap pemerintah daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Dua evaluasi pertama diperuntukkan kepada Pemerintah Daerah yang telah mapan. Sedangkan untuk Pemerintah Daerah yang baru terbentuk diwajibkan melakukan evaluasi yang terakhir.

Selain berdasarkan peraturan perundang-undangan, terdapat instrument pengukuran kinerja organisasi pemerintah lainnya yang dapat dipergunakan. Instrument tersebut adalah Sistem Pengukuran Kinerja Organisasi Pemerintah atau disingkat Spekop. Spekop ini disusun oleh Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan pada tahun 2002, sebagai upaya pembentukan alternatif evaluasi organisasi pemerintah yang berorientasi self assessment (LAN, 2002) instrumen ini sebagian besar merupakan hasil adopsi dari Baldrige National Quality Program yang menjadi instrument pengukuran organisasi primadona baik untuk organisasi privat maupun publik di Amerika. Instrumen ini lebih mendasarkan penilaian kinerja pada data kualitatif yang dikuantifikasi, karena lebih banyak berbicara mengenai persepsi, baik dari masyarakat maupun pegawai serta dokumen dan informasi lain yang bersifat kualitatif. Instrumen Spekop ini merupakan instrumen yang terformulasi dengan mengawinkan beberapa konsep dan instrumen evaluasi, baik yang digunakan oleh instansi swasta maupun pemerintah

Adapun instrumen evaluasi yang dijadikan referensi Spekop adalah: (1) Kombinasi nilai factor bersaing yang diperkenalkan oleh Stephen P. Robbins pada

tahun 1994; (2) Common Assessment Framework yang dikembangkan oleh Directors General of Public Administration dari negara anggota Uni Eropa; (3) Balance Scorecard yang diperkenalkan oleh Kaplan dan Norton; (4) Management by Objective; (5) Baldrige National Quality Program, yang terbukti telah meningkatkan kemampuan kompetisi, kualitas, produktifitas dan kinerja organisasi-organisasi di Amerika Serikat; dan (6) Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang merupakan amanat Inpres 7 tahun 1999, yang telah digantikan dengan PP 8 tahun 2006; (7) ISO-9000 yang merupakan suatu standar sistem untuk mengelola mutu produk yang konsisten dan sesuai dengan keinginan serta harapan pelanggan

Untuk menguji kesesuaian antara harapan reformasi birokrasi dari indikator kinerja dalam instrument pengukuran kinerja organisasi dengan indikator yang telah ada, dilakukan identifikasi indikator kinerja dari tiap-tiap instrument sebagai berikut:

Dari identifikasi tersebut dapat disimpulkan bahwa pada umumnya instrumen pengukuran organisasi pemerintahan yang ada sekarang ini ditujukan untuk menilai tingkat capaian baik output organisasi pemerintahan, baik secara organisasi sebagai suatu organ maupun secara sistemik. Memang, dengan berdasarkan pengukuran berbagai indikator tersebut, dapat dilakukan analisis lanjutan untuk menghitung efisiensi, misalnya pada instrument LAKIP, yang telah memasukkan indikator input, output dan outcome. Namun demikian indikator kinerja efisiensi belum secara eksplisit dijadikan satu indikator dalam pengukuran kinerja organisasi pemerintah di Indonesia.

Pengukuran akuntabilitas organisasi publik juga masih belum dinyatakan secara eksplisit, meskipun demikian pada instrumen Spekop dan EKPPD terdapat hal yang berkaitan dengan Akuntabilitas, yakni indikator faktor eksternal pada Spekop, dan indikator pemberian fasilitas pada partisipasi masyarakat. Meskipun demikian, hal ini tidak menjamin terukurnya akuntabilitas, dikarenakan indikator faktor eksternal tidak hanya mempertimbangkan aspirasi dan partisipasi publik, demikian juga pemberian fasilitasi partisipasi masyarakat juga belum tentu menunjukkan ruang “voice” dalam pelaksanaan kegiatan masyarakat.

Artinya dengan instrumen pengukuran kinerja yang sudah ada, nampaknya belum mampu memberikan gambaran sejauhmana rasionalitas antara anggaran yang dikeluarkan dengan pekerjaan yang dilakukan, serta sejauhmana rasionalitas antara apa yang dikerjakan organisasi pemerintah dengan pemenuhan kebutuhan layanan masyarakat. Jika demikian keadaanya kembali instrument pengukuran kinerja organisasi tidak dapat diandalkan untuk mengawal reformasi birokrasi.

#### **H. Tinjauan Empiris Pengukuran Efisiensi pada Organisasi Pemerintahan**

Efisiensi merupakan kata-kata yang mudah diucapkan, namun sulit sekali direalisasikan, terutama untuk organisasi pemerintahan. Tidak berbeda halnya dengan pengukuran efisiensi tersebut. Kesulitan pengukuran ini dikarenakan adanya banyak sub indikator dari aspek input organisasi, mulai dari belanja proyek, gaji pegawai, pengadaan barang, belanja modal tetap, dan juga belanja lainnya. Demikian pula dengan indikator output, pada

sekolah misalnya, yang dapat terdiri dari jumlah siswa, nilai pelajaran, dan prestasi sekolah. Banyaknya indikator tersebut tentunya memperumit penghitungan efisiensi. Namun demikian permasalahan sesungguhnya bukan semata-mata kesulitan penghitungan, karena sejak tahun 1978 telah ditemukan suatu metode untuk mengukur efisiensi suatu organisasi dengan menggunakan Data Envelopment Analysis.

Sebetulnya instrument ini telah lama digunakan dan telah berkembang. Salah satu instrumen evaluasi organisasi yang biasa digunakan di organisasi profit, namun dapat pula digunakan organisasi publik yang befokus pada pengukuran efisiensi atau produktifitas. DEA merupakan metode analisis non-parametrik yang sangat bermanfaat dalam manajemen pelayanan (*service management*) dan teknik penolokukuran (*benchmarking technique*) yang awalnya dikembangkan oleh Charnes, Cooper dan Rhodes (1978). Metode ini secara masif telah digunakan untuk melihat tingkat efisiensi teknis dalam berbagai organisasi baik public maupun swasta. Berbagai organisasi public yang menggunakan DEA sebagai alat analisis kinerja diantaranya bidang pendidikan, kesehatan, perumahan, dan sebagainya. Bahkan dalam pandangan Oyama (2008), DEA

merupakan salah satu teknik dalam *operation research* yang cukup sering digunakan dalam sektor publik.

Di Indonesia, pengukuran menggunakan DEA telah dilakukan terhadap organisasi pemerintahan, dan berhasil memberikan masukan yang konstruktif untuk peningkatan efisiensi. Penggunaan DEA tersebut diantaranya digunakan dalam mengukur kinerja efisiensi Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama, serta Puskesmas pada beberapa daerah di Indonesia (LAN, 2009). Penggunaan pada institusi lainnya telah banyak dilakukan di luar negeri, seperti institusi kesehatan yang antara lain dilaporkan oleh Mirmirani (2008), institusi kepolisian (Verma, 2006), pelayanan persampahan (Worthington dan Dollery, 2001), dan masih banyak lagi.

Dari pengalaman menggunakan Data Envelopment Analysis, terdapat beberapa persyaratan yang rigid dari data dan angka yang terkumpul. Karena penghitungan didasarkan pada angka-angka statistik, maka konsistensi data harus diperoleh secara keseluruhan, dan input data harus dilakukan sangat hati-hati, karena kesalahan input data akan mengakibatkan kesalahan hasil penghitungan. Selanjutnya yang menjadi permasalahan adalah penentuan sub indikator pada input dan output yang berbeda-beda pada tiap organisasi, sesuai dengan karakteristik dan tugas pokoknya. Indikator yang dipilih juga harus sesuai dengan data statistik yang telah ada. Namun demikian hal ini dapat diantisipasi, manakala sub indikator input dan output telah ditentukan terlebih dahulu oleh peraturan pemerintah.

Dengan demikian, untuk mengadopsi DEA sebagai salah satu indikator kinerja dalam pengukuran kinerja organisasi pemerintah, terdapat satu hal besar yang perlu dilakukan, yakni menentukan indikator input dan output yang berbeda-beda pada tiap jenis organisasi pemerintahan yang ada.

### **Tinjauan Empiris Pengukuran Akuntabilitas pada Organisasi Pemerintahan**

Akuntabilitas merupakan ukuran yang menunjukkan apakah aktifitas birokrasi publik atau pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah sudah sesuai dengan norma dan nilai-nilai yang dianut masyarakat, dan apakah peBirokrasitersebut mampu mengakomodas

kebutuhan rakyat yang sesungguhnya. Dengan batasan tersebut, nampaknya penilaian akuntabilitas publik bias akan penilaian subjektif dari masyarakat yang memiliki kebutuhan dan tingkat kepuasan yang berbeda-beda, metode untuk mengetahui kepuasan publik pun telah dilakukan dengan melakukan survei indeks kepuasan publik.

Namun demikian, pengukuran akuntabilitas kinerja bukanlah didasarkan pada penilaian output dan outcome di akhir proses kegiatan pemerintahan, melainkan penilaian output dan outcome dengan kesesuaian aspirasi masyarakat sebagai pengguna layanan, pada saat suatu program atau kegiatan mulai dilaksanakan. Metode tersebut pun telah diaplikasikan pada instrument yang cukup dikenal sejak tahun 1992, yakni Balance Score Card yang dikembangkan oleh Robert S. Kaplan dan David P. Norton.

Balance Score Card merupakan metodologi penilaian kinerja sekaligus sistem manajemen kinerja yang berorientasi pada pandangan strategis ke masa depan (Gaspersz, 2002). Dalam balance score card, penilaian kinerja dilakukan dengan berbagai perspektif, yakni perspektif finansial, perspektif proses bisnis internal, perspektif pembelajaran dan pertumbuhan serta perspektif pelanggan. Awalnya balance Score Card memang diperuntukkan bagi organisasi profit, namun kemudian banyak organisasi pemerintah menggunakannya sebagai alat untuk menyusun strategi, dan pengukuran kinerja organisasi. Terkait dengan indikator Akuntabilitas, Balance Scorecard mengakomodasikannya pada Pertimbangan Perspektif Pelanggan, yang untuk organisasi publik di terjemahkan sebagai bagaimana orang-orang yang menggunakan jasa/peBirokrasimemandang dan mengevaluasi kinerja kami, mungkin pernyataan ini dapat ditambahkan pula dengan apa saja harapan publik terhadap kinerja organisasi. Salah satu organisasi pemerintah di Indonesia yang telah menggunakan Balance Score Card dalam penyusunan strategi dan evaluasi organisasi adalah Pemerintahan Provinsi Gorontalo, di bawah Manajemen Fadel Mohammad.

## **Penutup**

Perubahan paradigma administrasi publik yang terjadi diberbagai belahan dunia, tidak melewatkan pemerintahan Indonesia untuk melakukannya juga dalam bentuk reformasi birokrasi yang menjadi keinginan bersama antara pemerintah dan rakyat. Instrumen Pengukuran Kinerja Organisasi sebagai salah satu alat yang dapat digunakan dalam mencapai reformasi birokrasi yang dicita-citakan, harus dapat menyertakan indikator efisiensi dan akuntabilitas di dalamnya. Dalam tataran empiris, Data Envelopment Analysis dan Balance Score Card merupakan metode yang memungkinkan terukurnya efisiensi dan akuntabilitas organisasi publik, hal ini menjadi alternatif pengembangan instrument pengukuran organisasi pemerintahan. di Indonesia, tinggal bagaimana menindaklanjutinya dalam mengadopsi nya dengan menyusun indikator yang relevan dengan karakteristik organsiasi pemerintahan di Indonesia.

## **BAB X**

### **BIROKRASI DALAM PRAKTEK**

#### **D. Profil Bupati Bantaeng, Provinsi Sulawesi Selatan**

Nurdin Abdullah adalah Bupati Kabupaten Bantaeng, Sulawesi Selatan, periode 2008 hingga 2013 dan periode 2013-2018. Pada Mei 2015 Nurdin menerima penghargaan "Tokoh Perubahan" dari surat kabar Republika dan penghargaan "Anugrah Kepala Daerah Terbaik" dari koran Sindo.

Profesor Ilmu Kehutanan di Universitas Hasanudin (UNHAS) ini adalah sosok inspirator yang berhasil menerapkan inovasi dan rekayasa teknologi dengan mendatangkan ahli pertanian dari Jepang. Berkat ilmunya, ia berhasil mengubah lahan kritis menjadi lahan subur dengan menerapkan pola pertanian organik dan berhasil menjadi penghasil benih unggul yang pada akhirnya menaikkan tingkat ekonomi masyarakatnya terutama petani.

Uniknya, Alumni Fakultas Ilmu Pertanian Universitas Hasanuddin Sulawesi Selatan ini menyelesaikan periode pertama masa jabatannya sebagai Bupati Bantaeng, ia tidak berniat lagi mencalonkan diri. Akan tetapi, masyarakat yang ingin beliau menjabat lagi berbondong-bondong datang ke depan rumahnya, bukan untuk demo, tapi memintanya mendaftarkan diri dalam pemilihan calon bupati periode selanjutnya.

Berkat penataan dan pembangunan daerah, Nurdin terpilih lagi menjadi bupati pada tahun 2013 lalu. Dan sekarang telah dilantik menjadi gubernur Sulawesi Selatan menggantikan Dr. Sahril Hasim Limpo.

Pria yang mendapatkan gelar doktornya di Kyushu University Tokyo, Jepang ini, masuk dalam daftar 19 tokoh alternatif menurut Komunitas Bangsa Peduli Indonesia (KBPI), sejajar dengan Jusuf Kalla, Ridwan Kamil,

dan Tri Rismaharini. Demikian informasi yang didapat dari [Thenewbantaeng.com](http://Thenewbantaeng.com).

### **E. Profil Bupati Batang**

Yoyok Riyo Sudibyo adalah Bupati Batang, Jawa tengah periode 2012 hingga 2017. Bupati ini terkenal dengan kedekatannya bersama masyarakat Batang. Yoyok berasal dari Kecamatan Bawang di Kabupaten Batang, lahir pada tanggal 27 April 1972. Bersama dengan Soetadi (wakilnya), Yoyok mengabdikan dirinya. Sebelumnya, Yoyok Riyo Sudibyo ini adalah seorang tentara.

Dunia yang digeluti sebagai bupati memang berbeda dengan dunia tentara yang digeluti sebelumnya. Berbekal kedisiplinan dan nasionalismenya, Yoyok berhasil dengan baik menggeluti dunia politik dan birokrasi yang ada. "Seorang PNS harus memiliki jiwa pengabdian, karena sebagai abdi masyarakat dan sekaligus abdi negara. PNS harus memberikan teladan bagi yang lain, karena PNS dibayar dengan uang rakyat," ujarnya. Perjalanan kariernya selama 12 tahun (1994-2006) pada dinas militer. Kemudian 2006-sebelum menjabat bupati, bergelut di wiraswasta. Sejumlah jabatan yang pernah diembannya yakni Danton Mer Rai Q Yon Arhanudse-6 (Tahun 1995), Danton Turbak Rai Q Yon Arhanudse-6 (1996), Paops Rai o Yon Arhanudse-6 (1997), Komandan Baterai Q Yon Arhanudse-6 (1998), Komandan Baterai R Yon Arhanudse-6 (1999), Kasi Intel Yon Arhanudse-6 (2000), Pasiops Denintel Dam Jaya (2001), Komandan Bakor Intel Jakarta Selatan (2002), Danramil 03 Tanjung Priok (2002), Pasi Intel Kodim 0502 Jakarta Utara (2003), Kasubdit Rah dan Gal Deputy V BIN (2004), dan menjabat Dansatgas BIN Will aya Wijaya (2004).

Sedang pengabdian di swasta sebelum menjabat Bupati Batang, Yoyok pernah menjabat Direktur Utama PT Smile Papua dan PT Papua Maju Sejahtera (2006).



Masa pengabdian Yoyok di dunia militer terbilang singkat. Yoyok memilih pensiun dini dengan pangkat terakhir mayor. Yoyok terpanggil untuk mengabdikan di kampung halamannya. Yoyok tulus ikhlas memilih untuk pulang kampung membangun daerahnya. "Balik ke desa benahi daerahnya. "Balik ke desa benahi daerahnya. "Balik ke desa benahi daerahnya," ujarnya mengenang saat memutuskan untuk kembali ke Kabupaten Batang

Para pendukungnya ketika Pilkada telah rela melepaskan Yoyok untuk membangun Batang, tanpa membedakan kelompok pendukungnya atau bukan. Yoyok kini sudah menjadi milik masyarakat Batang. "Saya bersama wakil bupati (Soetadi) siap mengabdikan diri untuk masyarakat Batang. Sekarang saya milik masyarakat, luruskan jika melenceng, dan ingatkan saya jika salah," tutur Yoyok, beberapa saat ketika dilantik menjadi Bupati Batang. Visi dari Kabupaten Batang tertuang dalam pernyataan "Batang harus berubah, ekonomi bangkit, dan birokrasi bersih." Untuk mencapai visi itu, maka diterjemahkan dalam misi yang meliputi masyarakat yang sejahtera lahir dan batin, meningkatkan potensi ekonomi lokal, mewujudkan birokrasi yang bersih dan berwibawa, mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih, transparan dan akuntabel, meningkatkan pembangunan sarana dan prasarana infrastruktur, meningkatkan kualitas sumber daya manusia.

Salah satu misi mewujudkan aparaturnya yang bersih, bupati ini telah melakukan gebrakan di minggu-minggu awal bertugas. Seluruh pejabat dan PNS untuk menandatangani Pakta Integritas. Pakta ini sebagai komitmen agar PNS terhindar dari perbuatan tercela khususnya tindak pidana korupsi

Sebelum menerapkan tindakan-tindakan yang terkait dengan misi tersebut, Bupati Batang menyerap inspirasi terlebih dahulu. Inspirasi tersebut berupa pernyataan-pernyataan dari para pejabat dan PNS di jajaran Setda. Yoyok datang ke Kepala para PNS di Pemkab Batang, Yoyok juga menyatakan tak mau dihormati secara berlebihan. Yoyok merasa bahwa ia bekerja juga perlu dukungan semua pihak dengan

tulus, ikhlas, dan tanpa pamrih. "Saya milik masyarakat, dan milik Pemda termasuk para PNS. Saya tidak gila hormat, jangan menghormati saya secara berlebihan seperti bersalaman sambil mencium tangan," ungkap lulusan Akademi Militer 1994 dan Sekolah Lanjutan Perwira tahun 2004 ini.

#### **F. Profil Bupati Bojonegoro**

Suyoto pernah menjadi Dosen dan Rektor Universitas Muhammadiyah Gresik. Di Pilkada 2012, Suyoto berpasangan dengan Setya Hartono. Pasangan yang dikenal dengan duet ToTo ini mengungguli empat pasangan lainnya. Dengan meraih perolehan suara sebanyak 320.536 (44,34 persen), pasangan ToTo akhirnya dilantik pada dirikatan, turunan 12 Maret 2013

Dalam memimpin Bojonegoro, Suyoto dianggap berhasil mengubah wajah daerah tersebut. Pengubahan yang awalnya Bojonegoro merupakan daerah miskin menjadi salah satu daerah yang berkembang pesat di Jawa Timur dalam mengurangi angka kemiskinan. Berbagai terobosan dilakukan Suyoto yang salah satunya keunikannya dalam berkomunikasi dengan masyarakatnya. Dia selalu fleksibel dan mengupayakan kemudahan komunikasi dengan masyarakat Terobosan lain yang dilakukan Suyoto adalah penerapan persuasif keterlibatan masyarakat dalam mengelola dan mengantisipasi bencana. Diketahui sebagian wilayah kecamatan di Bojonegoro merupakan rawan bencana seperti banjir. Selain itu, dia juga dinilai berhasil membangun Bojonegoro sebagai kabupaten yang ramah dan peduli terhadap perlindungan hak asasi manusia.

Beberapa prestasi pembangunan adalah mendapat Penghargaan Sustainable Development Initiative Award dari Konferensi International Sustainable Development yang menjadi satu rangkaian agenda pertemuan Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) di Bali, (7/10/2013). Kang Yoto panggilan akrab Bupati Bojonegoro ini mengangkat pembangunan jalan dengan menggunakan paving. Paving merupakan alternatif

pembangunan di Bojonegoro yang mempunyai kontur tanah yang labil (tanah gerak), sehingga memudahkan perawatan dan minim biaya sekaligus menciptakan lapangan kerja lokal. Beberapa prestasi dalam pembangunan juga menjadikan Su- yoto (nama Kang Yoto) menjadi pembicara di berbagai acara, baik nasional maupun internasional.

Berdasarkan keberhasilan tokoh-tokoh diatas maka tampak adanya keseriusan dari masing-masing tokoh dalam menduduki jabatannya sebagai pimpinan, keterbukaan, dekat dengan bawahannya. Sifat-sifat inilah yang muncul dari contoh di atas. Sifat ini dapat diperoleh dari kesederhanaan pemimpin terhadap jabatannya. 3 Contoh di atas menggambarkan bahwa pemimpin adalah milik semua masyarakat, golongan, dan ras. Keterbukaan dan pergaulan yang tidak membedakan sangat menunjang keberhasilan seorang pemimpin. Dari beberapa contoh di atas tampak juga seorang pemimpin tidaklah mencalonkan diri untuk menjadi pemimpin, akan tetapi dipilih dan didukung oleh banyak orang, sehingga dengan demikian pekerjaan seorang pemimpin dapat lebih mudah dan leluasa melakukan aktivitasnya, tinggal menambah konsentrasi pada pekerjaan yang dipikulnya. Termasuk, contoh yang juga menggambarkan seorang pemimpin yang berbeda latar belakang dan pengalamannya, tetapi dengan sifat yang terbuka, inovatif dan mau berkorban serta bergaul, maka seorang pemimpin dapat leluasa berkarya, apa- lagi ditambah dengan keahlian serta inovatif.

## LITERATUR

- Albrow, Martin, 2007, *Birokrasi*, Diterjemahkan M. Rusli Karim dan Totok
- Al-Rasyid, Harun, 1999, *Pengisian Jabatan Presiden*, Jakarta: Pustaka Utama.
- Asshidigie, Jimly, 2005, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan*.
- Atmosudirdjo, Prajudi, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Bruggink, J.J.H., 1999, *Refleksi tentang Hukum*, Terjemahan Bernhard Ari Burns.
- B.W, Schoorl, 1984, *Modernisasi*, Jakarta: Gramedia.
- Boon Siong & Geraldine Chen, 2007, *Dynamic Governance: Embedding Co. Pte. Ltd: Singapura*.
- Berman, Evan M, 2006, *Performance and Productivity in Public and Nonprofit Organization*, M.E. Sharpe, Inc., New York, USA.
- Carter, N., Klein, R., Day, P., 1992, *How Organisations Measure Success: The Use of Performance Indicators in Government*, Routledge, New York, USA.
- Dwiyanto. Reformasi Birokrasi Amplop, Mungkinkah? 2006 Java Media Media, Dua Satria Offset Modren, UI Press Jogja Dwiyanto, Agus 2006.
- Denhardt, Janet V. and Denhardt, Robert B., 2007, *Expanded - The new public service: serving, not steering*, M.E. Sharpe, Inc, New York, USA.
- Department of Energy, 1995, *How to Measure Performance : Handbook of Techniques and Tools*, US Department of Energy, USA. Tersedia on line di [http://www.ora.gov/pbm/handbook/handbook\\_all.pdf/](http://www.ora.gov/pbm/handbook/handbook_all.pdf/) Di akses pada tanggal 22 Januari 2010. Dicey, A.V., 1915, *Introduction To The Study of the Law of The Constitution*,
- Dwiyanto, Agus et.al, 2001, *Reformasi Birokrasi di Indonesia*, Pusat Studi Kepem- 2006.
- Djumali, Surabaya, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penerapannya Oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Surabaya: Bina Ilmu.
- Effendi, Taufiq, 2009, *Paper, Keynote Speaker, International Roundtable*

*Discussion on Civil Service Legislation, System and Reforms*, 17 March, Jakarta. Tersedia on-line di [http://www.menpan.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=108&Itemid=2/](http://www.menpan.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=108&Itemid=2/) Diakses pada tanggal 23 Januari 2010.

Expenditure Committee 1972. *The relationship of expenditure to Needs, Eight Report, Session 1971-1972*, London, HMSO, HC 515 dalam Carter, N., Klein, R., Day, P., 1992, *How Organisations Measure Success: The Use of Performance Indicators in Government*, Routledge, New York, USA.

Fauzan, Muhammad, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah: Kajian tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah*, PKHKD FH Unsoed dan UII Press Flynn & Strehl (Eds), 1996.

Fulton, Lord 1968. *The Civil Service: Report of the Committee*, London: HMAO, Cmnd. 3638, dalam Carter, N., Klein, R., Day, P., 1992, *How Organisations Measure Success : The Use of Performance Indicators in Government*, Routledge, New York, USA.

Gaspersz, Vincent, 2005, *Balance Socre Card dengan Six Sigma Untuk Organisasi Bisnis dan Pemerintah*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Hadjon, Philipus M., et.al., 1994, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. Handyaningrat, 1989, *Manajemen Konflik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. Birokrasi Pemerintah Indonesia

Hartini, Sri, Setiajeng Kadarsih, Tedi Sudrajat, 2008, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.

Huda, Ni'matul, 2010, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press Yogaar.

Hatma, Diakses dari [www.hatma.info](http://www.hatma.info) pada tanggal 19 Maret 2009.

H.R., Ridwan, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan*.

James MacGregor, J.W. Platson, Thomas E. Cronin, 1978, *goverment Busroh*.

Kaho, Josef Riwu, 1991, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*.

Koiruddin, 2004. *Partai Politik dan Agenda Transisi Demokrasi*. Yogyakarta.

Khairul, 2007, *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintah Daerah*,

- Krina P., Loina Lalolo, 2003, *Indikator & Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi & Partisipasi*, Sekretariat Good Public Governance, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Jakarta - Agustus, tersedia on-line di <http://www.solex-un.net/repository/id/gov/CR4-Res6-ind.pdf> , Diakses pada tanggal 22 Januari 2010.
- Kumorotomo, Wahyudi, 2005, *Akuntabilitas Birokrasi Publik: Sketsa Pada Masa Transisi, Magister Administrasi Publik - Yogyakarta, Indonesia: Pustaka Pelajar.*
- LAN, Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan, 2002, *Laporan Kajian tentang Kinerja Kelembagaan Pemerintah*, Jakarta, Indonesia: Lembaga Administrasi Negara RI.
- LAN, Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan, 2009, *Laporan Evaluasi Organisasi Penyelenggara Pelayanan Dasar di Pemerintah Daerah*. Jakarta, Indonesia: Lembaga Administrasi Negara.
- Marbun, S.E., 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di* Marbun, S.F dan M. Mahfud MD, 1987, *Pokok Pokok Hukum Administrasi.*
- Marbun, S.E, et al, 2001, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi.*
- Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Andi. Daftar Pustaka
- Mariana, Dede, 2008, *Dinamika Demokrasi dan Perpolitikan Lokal di Indonesia.*
- Masthuri, Budhi, 2005, *Mengenal Ombudsman Indonesia*. Pradnya Paramita.
- Mass, Arthur, 1959, *Area and Power a Theory of Local Government*, Glencoe.
- Mathis, Robert L. & John H. Jackson, 2011, *Human Resource Management.*
- Muslimin, Amrah. 1982. *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Liberty.
- Mirmirani, Sam et al, 2008, *Health Care Efficiency In Transition Economies: An Application Of Data Envelopment Analysis*, International Business & Economics Research Journal - February, Vol 7 No. 2.
- Mosseng, B. and Bredrup, H. 1993, *A methodology for industrial studies of productivity performance*, Journal of Production Planning and Control, Vol. 4 No. 3, pp. 198-206. Dalam Tangen, Stevan (2004), *Performance*

*measurement: from philosophy to practice*, International Journal of Productivity and Performance Management, Emerald Group Publishing Limited, Vol. 53 No. 8, 2004 pp. 726-737.

Nugraha, Safri, et.al., 2007, *Hukum Administrasi Negara*, Depok: Center for Law and Good Governance Studies (CLGS) Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Neely, A., Gregory, M. and Platts, K. 1995, *Performance measurement system design: a literature review and research agenda*, International Journal of Operations & Production Management, Vol. 15 No. 4, pp. 80-116. Dalam Tangen, S., 2004, *Performance measurement: from philosophy to practice*, International Journal of Productivity and Performance Management, Emeraldinsight, Vol 53 No. 8, P.726-737.

Popovich, Mark G., 1998, *Creating High Performance Government Organizations*, Jossey-Boss Publishers dalam LANRI, 2004, *Teknik Penyusunan Organisasi Berbasis*.

Razak, Abdul. 2014. *Memaknai Birokrasi Ketika Birokrasi Dalam Sorotan*. Pekanbaru: UNRI PERS.

Rudito, Bambang. dkk. 2016. *Aparatur Sipil Negara Pendukung Reformasi Birokrasi*. Jakarta: Kencana.

Rodi, Wahyudi, *Perilaku Mal Adminsitration Birokrasi dalam Pelayanan Publik*, Disertasi Universitas Kebangsaan Malaysia, 2012. Birokrasi Pemerintah Indonesia

Sudrajat, Tedi. 2017. *Hukum Birokrasi Pemerintahan Kewenangan dan Jabatan*. Jakarta : Sinar Grafika

Universitas Terbuka Albrow, Martin, 1989. *Birokrasi yang dialih bahasakan M Rusli Karim dan Totok Daryanto*, Yogyakarta: Penerbit Tiara Wacana Majalah Figur Birokrasi, Edisi XVIII, tahun 2007.

Wahyudi, Rodi. 2016. *Prilaku Maladministrasi Birokrasi Dalam Pelayanan Publik*. Disertasi. Universitas Kebangsaan Malaysia. Daftar Pustaka

## Biografi Penulis



Nama, Weni Puji Astuti, S.Sos., M.KP, Nip. 198105052006042006 Pendidikan Strata 1 (S1) di Universitas Sumatera Utara Medan, Tahun 2005. Melanjutkan Pendidikan Pascasarjana di Universitas Air Langga Surabaya, Tamat 2010 Sekarang diberikan kepercayaan menjadi sekretaris jurusan Administrasi Negara, Fakultas Ekonomi dan ilmu Sosial (Fekonsos). Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau. Dengan Pangkat: Penata III C/ Lektor.



**Afrinaldy Rustam, S.Ip, M.Si**

**Lahir di Rumbio. 20 April 1974 sudah beristri Jumiatur, SE, Afrinaldy Rustam, S.Ip. M.Si Lahir dari pasangan H. Rustam Effendy dan Hj.**

**Acmarhul mithitar jahil, S.Pd, dengan enam saudara**

**Pendidikan :**

**S1 di Hubungan Internasional FISIP UNRI, Tamat 1999**

**S2 di Magister Administrasi Publik, Universitas Pajajaran Bandungm 2007**

**Tamat**



# BIROKRASI PEMERINTAH INDONESIA

PADA MASA RIAU LINGGA DAN  
KERAJAAN SIAK SRI INDRAPURA  
SAMPAI SEKARANG

Birokrasi berasal dari kata biro dan kratia yang mengandung arti pengaturan dari meja ke meja. Di mana, istilah ini yang berkembang pada abad ke-18 jadi, biro berarti meja tulis sebagai tempat pejabat bekerja.

Birokrasi di Indonesia tidak berfungsi di ruang kosong, tetapi juga dipengaruhi oleh faktor historis di masa lalu. Dengan menganalisis faktor-faktor historis, gambaran singkat Birokrasi di Indonesia mengikuti era pemerintahan sebelumnya. Kata-kata yang mengorganisir tulisan-tulisan dalam bab ini menghubungkan peristiwa-peristiwa yang satu dengan yang lain melalui sebab-akibat dan mengambil gambaran tentang apa yang telah terjadi di masa lalu, sebagaimana dinyatakan oleh Ibnu Khaldun (1332-1406AD).

Asal mula patologi merupakan bahasa yang sangat dikenal di kalangan ilmu kedokteran yang secara etimologi memiliki arti "ilmu tentang penyakit" yaitu suatu pemahaman yang berkaitan dengan etiologi dan perkembangan penyakit melalui analisis perubahan fungsi atau keadaan bagian tubuh, yang berusaha untuk memahami mekanisme cedera sel dan jaringan dalam tubuh dan sarana untuk menanggapi dan memperbaiki cedera yang diderita oleh tubuh.

Aneka singkatan dari Akuntabilitas, Nasionalisme, Etika Publik, Komitmen Mutu, dan Anti-korupsi merupakan nilai-nilai dasar ASN dari LAN (Lembaga Administrasi Negara). LAN berkaitan dengan kewenangan penelitian, pengkajian kebijakan manajemen ASN, pembinaan, dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan ASN.

Perubahan paradigma administrasi publik yang terjadi di berbagai belahan dunia, tidak melewatkan pemerintahan Indonesia untuk melakukannya juga dalam bentuk reformasi birokrasi yang menjadi keinginan bersama antara pemerintah dan rakyat. Instrumen Pengukuran Kinerja Organisasi sebagai salah satu alat yang dapat digunakan dalam mencapai reformasi birokrasi yang dicita-citakan, harus dapat menyertakan indikator efisiensi dan akuntabilitas di dalamnya. Dalam tataran empiris, *Data Envelopment Analysis* dan *Balance Score Card* merupakan metode yang memungkinkan terukurinya efisiensi dan akuntabilitas organisasi publik. Hal ini menjadi alternatif pengembangan instrumen pengukuran organisasi pemerintahan.

Indonesia, tinggal bagaimana menindak lanjutinya dalam mengadopsinya dengan menyusun indikator yang relevan dengan karakteristik organisasi pemerintahan di Indonesia.

Buku ini layak dibaca oleh akademisi, cendekiawan, maupun praktisi serta mahasiswa, mahasiswi dan pemuda/pemudi yang menggemari tentang birokrasi yang telah berkembang dari masa ke masa dan memiliki plus minus dalam perkembangannya.



**PT RAJAGRAFINDO PERSADA**  
Jl. Raya Leuwisangung No. 112,  
Kec. Leuwisangung, Kec. Tapos, Kota Depok 16056  
Telp: 021-84311362 Fax: 021-84311353  
Email: rajaper@rajagrafindo.co.id  
www.rajagrafindo.co.id

**RAJAWALI PERS**  
DIVISI BUKU PERGURUAN TINGGI  
ADMINISTRASI

