



FADJAR TRI SAKTI, ayah dari 3 putri (*nadya, nabila, nayla*) lahir di Kota Banjarmasin. Putra ke-3 dari 6 bersaudara.

Pendidikan: diawali pada Tahun 1970 di TK Assalam Bandung, SD Islam Teladan Yasma PB Sudirman Jakarta Tahun 1979, SMPN 102 Jakarta Tahun 1982, SMAN 14 Bandung Tahun 1985. Melanjutkan ke Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik jurusan Administrasi Negara lulus Tahun 1990, Tahun 2003 melanjutkan studi Program Magister Ilmu Administrasi lulus Tahun 2005, pada Tahun 2007 melanjutkan Program Doktor Ilmu Sosial,

lulus Ujian Sidang Terbuka Promosi Doktor pada Tanggal 3 Januari 2011, semua jenjang pendidikan tingginya dilalui di **Universitas Pasundan Bandung**.

Awal karirnyapun dimulai di Universitas Pasundan pada Tahun Akademik 1991/1992 sebagai staf pengajar, diangkat sebagai Dosen Tetap Yayasan dpk Fisip Unpas pada Tahun 1994. Jabatan akademik terakhirnya **Lektor Muda**. Tahun 1998 diterima sebagai **CPNS** Pemda Kotamadya DT. II Bandung, tugas pertamanya sebagai pelaksana pada Kantor **Kecamatan Batununggal**. Tahun 1998 mutasi ke Bappeda. Pasca re-strukturisasi kelembagaan Tahun 2008 rotasi ke Bagian Organisasi dan Pemberdayaan Aparatur Daerah (ORPAD) pada Sekretariat Daerah Kota Bandung, Tahun 2009 rotasi ke Bagian Pembangunan dan SDA (BPSDA) pada Sekretariat Daerah Kota Bandung, hingga awal Tahun 2015 kembali ke Bappeda Kota Bandung. Pada September 2016 **penulis alih fungsi menjadi Dosen Tetap pada FISIP Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung**.

Alumni Resimen Mahasiswa penggemar mobil lawas pernah mengenyam pendidikan Kursus Calon Dosen Kewiraan (SUSCADOSWIR) Angkatan-XXXV Tahun 1993 di Lemhannas Jakarta, Diklatpim IV Tahun 2000, Kursus Pemantauan dan Evaluasi di LPEM-FE-UI Tahun 2003, **Diklat** Penyusunan LAKIP Tahun 2004, **Diklat** Standar Pelayanan Minimal Tahun 2009, **Diklat** Penyusunan Raperda Tahun 2014, dan **Diklat** *Planing And Budgeting* Tahun 2015.

Penghargaan yang pernah diraih Satyalencana Karya Setya XX Tahun 2019 dari Presiden Republik Indonesia.

ISBN 978-623-92341-8-8

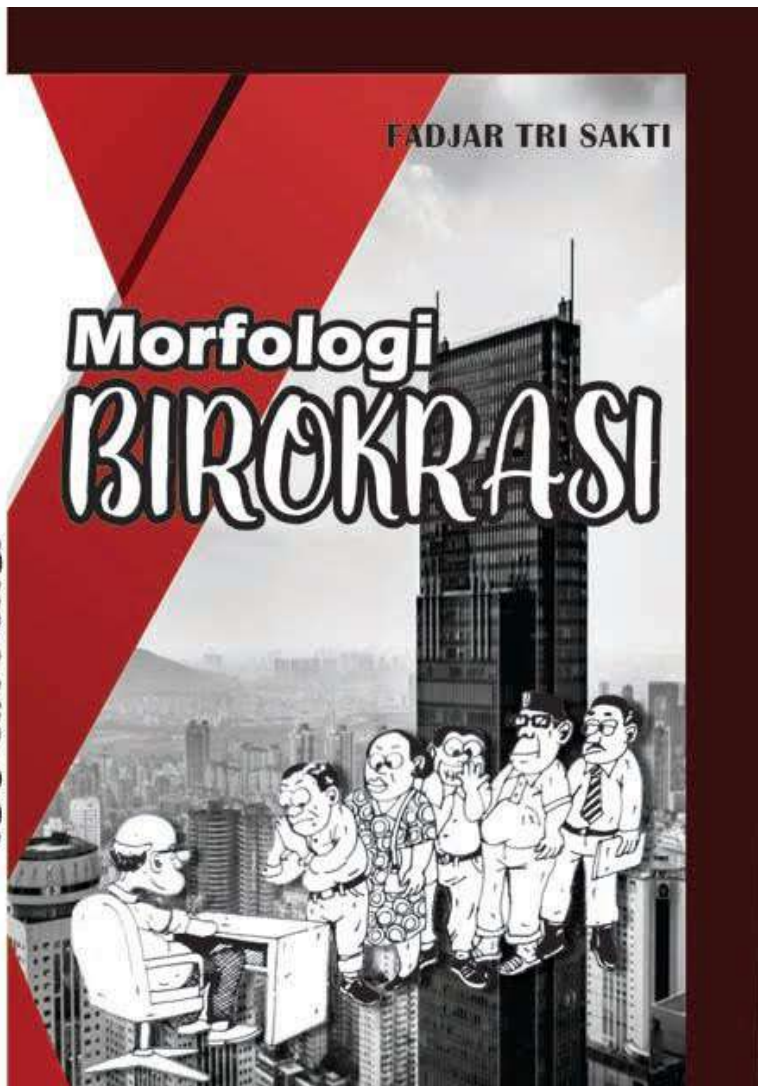


9 786239 234188

FADJAR TRI SAKTI

Morfologi BIROKRASI

Morfologi
BIROKRASI



DAFTAR ISI

Kata Pengantar	i
Daftar Isi	ii
BAB I PENGERTIAN DAN PENDEKATAN DALAM BIROKRASI	1
1.1 Pengertian Birokrasi	1
1.2 Konsep Birokrasi	4
1.3 Karakteristik dan Cir-ciri Birokrasi	7
1.4 Pendekatan dalam Birokrasi	8
BAB II PERSEPSI TENANG BIROKRASI	15
2.1 Persepsi Birokrasi Menurut Para Ahli	24
2.1.1 Birokrasi Weberian	24
2.1.2 Birokrasi Hegelian Marxis	26
BAB III POLITIK DAN BIROKRASI	31
3.1 Konaepai Ilmu Politik	32
3.1.1 Politik Sebagai Ilmu Pengetahuan	32
3.1.2 Asal Mula dan Perkembangan Ilmu Politik	36
3.1.3 Konsep dan Definisi-Definisi Ilmu Politik	38
3.1.4 Objek Kajian Ilmu Politik	39
3.1.5 Metode Kajian Ilmu Politik	41
3.1.6 Kegunaan Mempelajari Ilmu Politik	44
3.1.7 Konawpsi Pemikiran Politik	44
3.1.8 Teori Politik	45
3.2 Birokrasi	47
3.2.1 Pengertian Birokrasi	47
3.2.2 Faktor-faktor yang mempengaruhi birokrasi	48
3.2.3 Konsepsi Birokrasi	49
3.2.4 Persoalan Birokrasi Kekinian	52

BAB IV PERTANGGUNGJAWABAN BIROKRASI	61
4.1 Pengertian Tanggungjawab	61
BAB V BIROKRASI DAN APARATUR NEGARA	73
5.1 Pengertian Birokrasi	73
5.2 Pengertian Aparatur Negara	76
5.3 Hak dan Kewajiban Aparatur Negara	77
5.4 Jenis Kedudukan yang Ada di Aparatur Negara	79
5.5 Fungsi, Tugas dan Peran Aparatur Negara	79
5.6 Kinerja Aparatur dalam Birokrasi Pemerintahan	80
5.7 Penyebab Buruknya Kinerja Aparatur dalam Birokrasi	83
BAB VI INTEGRITAS DAN ANTIKORUPSI DALAM BIROKRASI	89
6.1 Definisi Integritas	89
6.2 Definisi Antikorupsi	97
6.3 Integritas dalam Birokrasi	115
6.4 Korupsi dalam Pelayanan Publik	119
BAB VII CLEAN GOVERNMENT DAN GOOD GOVERNANCE	123
7.1 Good and Clean Governance	123
7.2 Konsep Pemerintahan Yang Baik (Good Governance)	132
7.3 Prinsip-prinsip Good and Clean Governance	133
7.4 Implementasi Good Governance di Indonesia	139
7.5 Good and Clean Governance dalam Perspektif Syariat Islam	142
BAB VIII BIROKRASI DAN BUDAYA POLITIK	147
8.1 Karakteristik Birokrasi	147
8.2 Peran Birokrasi dalam Pemerintahan Modern	148

BAB IX BIROKRASI DAN OTONOMI DAERAH	167
9.1 Birokrasi	167
9.2 Otonomi Daerah	168
BAB X REFORMASI BIROKRASI	193
10.1 Reformasi Birokrasi	193
10.2 Profil Birokrasi yang Diinginkan	199
10.3.1 Aspek Kelembagaan (Organisasi)	199
10.3.2 Aspek Ketataksanaan (Business Proses)	200
10.3.3 Aspek Sumber Daya Manusia	202
BAB XI MEWIRAUSAHAKAN BIROKRASI	213
11.1 Konsep Reinventing Government	214
11.2 Implementasi Reinventing Government	218
11.3 Transformasi Kewirausahaan dalam Birokrasi	220
BAB XII TANTANGAN MASA DEPAN BIROKRASI PELAYANAN PUBLIK	223
DAFTAR PUSTAKA	236

BAB I

“PENGERTIAN DAN PENDEKATAN DALAM BIROKRASI”

1.1 PENGERTIAN BIROKRASI

Secara bahasa, istilah Birokrasi berasal dari bahasa Prancis “bureau” yang berarti kantor atau meja tulis ; dan dari bahasa Yunani yaitu “cratin” yang berarti mengatur. Pada mulanya, istilah ini digunakan untuk menunjuk pada suatu sistematisa kegiatan kerja yang diatur atau diperintah oleh suatu kantor melalui kegiatan-kegiatan administrasi (Ernawan, 1988). Dalam konsep bahasa Inggris secara umum, birokrasi disebut dengan “civil service”. Selain itu juga sering disebut dengan *public sector*, *public service* atau *public administration*.

Birokrasi adalah tipe organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif dengan cara mengkoordinasi secara sistematis, teratur, pekerjaan dari banyak anggota organisasi. Istilah birokrasi sering dikaitkan dengan organisasi pemerintah, padahal birokrasi ciptaan Max Weber itu bisa terjadi baik di organisasi pemerintah maupun organisasi non-pemerintah. Di suatu perusahaan birokrasi itu bisa terjadi. Demikian pula di suatu organisasi yang besar birokrasi akan terjadi.¹

Dalam dunia pemerintahan konsep birokrasi dimaknai sebagai proses dan sistem yang diciptakan secara rasional untuk menjamin mekanisme dan sistem yang diciptakan secara rasional untuk menjamin mekanisme dan sistem kerja yang teratur, pasti dan mudah dikendalikan.²

¹ Mustafa, Delfy. 2013. Birokrasi Pemerintahan. Alfabeta: Bandung, hlm. 1

² Anggara, Sahya. 2012. Ilmu Administasi negara. CV Pustaka Setia: Bandung.

BAB I

“PENGERTIAN DAN PENDEKATAN DALAM BIROKRASI”

1.1 PENGERTIAN BIROKRASI

Secara bahasa, istilah Birokrasi berasal dari bahasa Prancis “bureau” yang berarti kantor atau meja tulis ; dan dari bahasa Yunani yaitu “cratein” yang berarti mengatur. Pada mulanya, istilah ini digunakan untuk menunjuk pada suatu sistematisasi kegiatan kerja yang diatur atau diperintah oleh suatu kantor melalui kegiatan-kegiatan administrasi (Ernawan,1988). Dalam konsep bahasa Inggris secara umum, birokrasi disebut dengan “civil service”. Selain itu juga sering disebut dengan *public sector*, *public service* atau *public administration*.

Birokrasi adalah tipe organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif dengan cara mengkoordinasi secara sistematis, teratur, pekerjaan dari banyak anggota organisasi. Istilah birokrasi sering dikaitkan dengan organisasi pemerintah, padahal birokrasi ciptaan Max Weber itu bisa terjadi baik di organisasi pemerintah maupun organisasi non-pemerintah. Di suatu perusahaan birokrasi itu bisa terjadi. Demikian pula di suatu organisasi yang besar birokrasi akan terjadi.¹

Dalam dunia pemerintahan konsep birokrasi dimaknai sebagai proses dan sistem yang diciptakan secara rasional untuk menjamin mekanisme dan sistem yang diciptakan secara rasional untuk menjamin mekanisme dan sistem kerja yang teratur, pasti dan mudah dikendalikan.²

¹ Mustafa, Delfy. 2013. Birokrasi Pemerintahan. Alfabeta: Bandung. hlm. 1

² Anggara, Sahya. 2012. Ilmu Administasi negara. CV Pustaka Setia: Bandung.

Sedangkan dalam dunia bisnis, konsep birokrasi diarahkan untuk efisiensi pemakaian sumberdaya dengan pencapaian output dan keuntungan yang optimum. Birokrasi merupakan suatu sistem untuk mengatur organisasi yang besar untuk diperoleh pengelolaan yang efisien, rasional, dan efektif. Di Indonesia jika ada bahasan tentang birokrasi, maka persepsi orang tidak lain adalah birokrasi pemerintah. Birokrasi dengan segala macam cacatnya menjadi milik pemerintah.

Birokrasi adalah organisasi yang melayani tujuan, dan cara untuk mencapai tujuan itu, hal ini dapat terwujud dengan mengkoordinasi secara sistematis berbagai kegiatan. Rod Haque menyatakan bahwa birokrasi membutuhkan sosok birokrat yang membutuhkan keterampilan, pengalaman, dan keahlian. Dikatakan bahwa tugasnya adalah *organizing and administering modern state is a massive process that requires skill, experience an expertise*.

Tentu saja dalam dunia pemerintahan modern pengelolaan Negara modern merupakan sebuah proses yang membutuhkan keterampilan, pengalaman dan keahlian. Dan kebutuhan itu, hanya bisa dijalankan oleh birokrasi yang modern pula.³

Para pakar birokrasi bermula merumuskan pendapatnya karena melihat masih banyaknya organisasi yang bekerja secara sembrono, tanpa pembagian tugas, tidak ada aturan hukum, terlalu pandang bulu memilih personalia, nepotisme, tradisional, primordial, tidak logis mengambil keputusan, kurang bertanggungjawab, bebas dan kurang disiplin, serta tidak sistematis dalam perumusan kebijakan. Tetapi kemudian pada masing-masing organisasi yang mencoba menjalankannya, dimodifikasi oleh budaya dan kebiasaan setempat. Bentuk paling ekstrem dari birokrasi tersebut sudah barang tentu kekakuan sentralistik, para tenaga kerja diperlakukan sebagai robot yang terikat pada aturan ruang dan waktu, sedangkan para pemikir di tingkat atas melulu hanya mengandalkan logika tanpa perasaan,

³ *Ibid*

kendati antara logika, etika, dan estetika seharusnya saling berdialektika.

Karena itu diperlukan *balance* untuk menyeimbangkan birokrasi itu sendiri. Maksudnya, birokrasi tersebut diselenggarakan dengan tetap memperhatikan ketentuan sebagai berikut:

- a. Tugas yang satu dengan yang lainnya dapat dikoordinasikan.
- b. Terkadang perlu kebijaksanaan di luar peraturan yang telah berjalan.
- c. Adanya kiat (*seni cara*) menyelenggarakan sesuatu yang mungkin berkonotasi rasa yang irasional.
- d. Wewenang bawahan untuk memberi saran yang produktif.
- e. Pembagian tugas lebih desentralisasi demokratis⁴

Definisi birokrasi telah tercantum dalam kamus awal secara sangat konsisten. Kamus akademi Perancis memasukkan kata tersebut pada tahun 1978 dengan arti kekuasaan, pengaruh, dari kepala dan staf biro pemerintahan. Kamus bahasa Jerman edisi 1813, mendefinisikan birokrasi sebagai wewenang atau kekuasaan yang berbagai departemen pemerintah dan cabang-cabangnya memperebutkan diri untuk mereka sendiri atas sesama warga negara. Kamus teknik bahasa Italia terbit 1823 mengartikan birokrasi sebagai kekuasaan pejabat di dalam administrasi pemerintahan.

Adapun birokrasi berdasarkan definisi yang di kemukakan para ahli adalah suatu sistem kontrol dalam organisasi yang dirancang berdasarkan aturan-aturan yang rasional dan sistematis, dan bertujuan untuk mengkoordinasi dan mengarahkan aktivitas-aktivitas kerja individu dalam rangka penyelesaian tugas-tugas administrasi berskala besar. (Blau & Mayer, 1971; Coser 7 Rosenberg, 1976; Mouzelis, dalam setiawan, 1998).

Sementara itu, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, birokrasi

⁴ Mustafa, Delly. 2013. Birokrasi Pemerintahan. Alfabeta: Bandung, hlm. 9

BAB II

“PERSEPSI TENTANG BIROKRASI”

Pada awalnya, birokrasi dibangun dengan maksud sebagai sarana bagi pemerintah yang berkuasa untuk melaksanakan layanan publik sesuai dengan aspirasi masyarakat. Birokrasi adalah suatu tipe organisasi yang dimaksudkan untuk melaksanakan tugas-tugas administratif yang sangat banyak dengan cara mengkoordinasikan secara sistematis pekerjaan dari banyak orang. Melalui birokrasi diharapkan berbagai keputusan pemerintah dapat dilaksanakan dengan efektif dan efisien melalui aparatur pemerintah. Hanya keputusan politik hanya akan bermanfaat bagi warga negara jika pemerintah mempunyai birokrasi yang responsif, bekerja sistematis dan efisien.

Sebagai suatu sistem manajemen dan supervisi, birokrasi dirancang untuk melakukan koordinasi terhadap tugas dan tanggung jawab secara rasional bagi para pejabat dan pegawai dalam organisasi. Birokrasi merepresentasikan diri sebagai instrumen yang memisahkan tindakan dan kepentingan individu yang bersifat pribadi, subjektif, dan istimewa; disusun dan dibatasi secara formal untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara efisien. Penyusunan tindakan individu ini dicapai dengan menggunakan peraturan dan program tindakan yang formal, yang ditujukan untuk memberikan garis pembatas yang jelas antara hal-hal yang bersifat pribadi dengan tugas dan tanggung jawab yang dimandatkan oleh organisasi. Melalui cara yang demikian ini, sistem administrasi birokratis berkehendak untuk memastikan bahwa tindakan dan keputusan individu memberikan kontribusi pada kepentingan organisasi tempat mereka bekerja, dan bukan pada kepentingan

pribadi individu yang bersangkutan. Pembatasan hubungan-hubungan yang bersifat pribadi dalam organisasi birokratis di samping dimaksudkan untuk menghilangkan sumber dari kegiatan irasional, juga dimaksudkan untuk menghindari organisasi dari kekacauan (tidak terkoordinir dan tidak efisien) sebagai akibat tindakan individu yang mengambil keputusan sendirisendiri. Oleh karena itu diperlukan serangkaian undang-undang, peraturan dan hierarki untuk melakukan pengawasan dan pembinaan. Birokrasi juga bermanfaat sebagai agen pembaharu. Hal ini dapat terlaksana jika tujuan organisasi diarahkan pada strategi pembaharuan dan pembangunan. Birokrasi menjadi alat penunjang utama dalam sistem administrasi modern, melalui penerapan manajemen yang berbasis ilmu pengetahuan dan teknologi. Birokrasi, minimal sampai dengan saat ini, tidaklah mungkin digantikan oleh organisasi apa pun dalam bentuk lain, karena akan menjadi langkah mundur dan pasti merugikan bangsa dan negara.

Uraian di atas menunjukkan betapa besar manfaat yang dapat diperoleh dengan kehadiran birokrasi. Namun demikian, setiap mendengar kata birokrasi, persepsi yang muncul bukanlah tentang manfaatnya yang positif bagi kemajuan bangsa dan untuk memenuhi kebutuhan warga negara, tetapi persepsi negatif yang menyakitkan. Orang lebih banyak mengartikan birokrasi sebagai penyakit birokrasi ("biro-patologi") daripada organisasi rasional yang bermanfaat ("rasionalitas biro"). Hampir semua lapisan sosial mengenal sebutan birokrasi, karena sejak lahir sampai meninggal orang pasti berhubungan dengan birokrasi. Dalam konteks hubungan antara negara dengan warga negara, organisasi birokrasi dimaksudkan untuk memberikan pelayanan yang baik sehubungan dengan adanya berbagai pengaturan dalam kehidupan bermasyarakat dimana individu itu hidup. Misalnya, untuk mengetahui keabsahan bahwa seseorang adalah penduduk suatu kota, maka dia diharuskan mencatatkan diri sebagai penduduk.

Untuk maksud ini birokrasi memberikan pelayanan pencatatan melalui mekanisme pengurusan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK). Dalam proses ini lah muncul berbagai persepsi negatif tentang birokrasi. Hal yang muncul dalam benak orang ketika mendengar kata birokrasi adalah urusan-urusan yang menjengkelkan dan membuatnya stres, yang berhubungan dengan pengisian formulir-formulir, pengurusan izin untuk bekerja atau berusaha yang berbelit-belit karena harus melalui banyak meja atau kantor secara berantai, aturan-aturan yang ketat yang tidak boleh dilanggar, waktu yang lama, dan sebagainya. Pendek kata, pelayanan birokrasi sangat buruk. Mengutip Turner dan Hulme, Said (2007) menggambarkan organisasi birokratis itu sebagai organisasi yang lamban, membosankan, rutin, rumit prosedurnya, dan buruk adaptasinya terhadap kebutuhan yang harus mereka penuhi, dan juga mengingatkan kita akan rasa frustrasi yang terus menerus dirasakan oleh para anggotanya.

Bureaucracy evokes the slowness, the ponderousness, the routine, the complication of procedures, and the maladapted responses of 'bureaucratic' organizations to the needs which they should satisfy, and the frustrations which their members, clients, or subjects consequently endure.

Menurut Kwik Kian Gie, pelayanan apapun oleh birokrasi selalu disertai permintaan pembayaran ekstra di luar biaya resmi. Jika pengguna jasa layanan tidak mau membayar maka dia akan menghadapi kesulitan yang dicari-cari dan dibuat-dibuat. Korupsi dianggap sebagai praktek yang sudah mendarah daging, sehingga kalau tidak ada korupsi kita malah merasa heran. Kwik Kian Gie menyebutnya sebagai *corrupted mind*, artinya seorang koruptor tidak lagi mengetahui apakah tindakannya tergolong korupsi atau tidak.¹¹

¹¹ Kwik Kian Gie, "Paradoks Semangat Pemberantasan Korupsi", Jawa Pos, Hal. 1.

BAB III

POLITIK DAN BIROKRASI

Birokrasi dan politik bagai dua mata uang yang tidak akan pernah terpisahkan satu sama lain. Birokrasi dan politik memang merupakan dua buah institusi yang memiliki karakter yang sangat berbeda, namun harus selalu saling mengisi. Dua karakter yang berbeda antara dua institusi ini pada satu sisi memberikan sebuah konsep yang positif bagi apa yang disebut dengan sinergi, namun sekali juga tidak dapat dipisahkan dengan aroma perselingkuhan.

Menurut Etzioni-Havely (dalam Savirani: 2005) birokrasi adalah organisasi hirarkis pemerintah yang ditunjuk untuk menjalankan tugas melayani kepentingan umum. Ciri khas yang melekat dalam tubuh birokrasi adalah bentuk organisasi yang terpusat, jenjang, rekrutmen berdasarkan keahlian, dan bersifat impersonal. Birokrasi juga merupakan unit yang secara perlahan mengalami penguatan, independen, dan kuat. Penguasaan berbagai sumber daya oleh birokrasi menjadikan birokrasi menjadi kekuatan utama yang dimiliki oleh negara. Sedangkan politik merupakan institusi yang disebut juga dengan pusat kekuasaan. Kekuasaan yang dimiliki oleh politik berlangsung dalam berbagai arena, seperti pembuatan, penerapan, dan evaluasi kebijakan publik. Dalam arti yang lebih luas, segala sesuatu yang berkaitan dengan partai, birokrasi, dan kebijakan disebut juga dengan politik.

Sementara birokrasi adalah sebuah institusi yang mapan dengan memiliki sumber dayanya, namun pada lain sisi sistem kenegaraan mensyaratkan politik masuk sebagai aktor yang mengontrol birokrasi melalui mekanisme politik formal. Oleh karena itu, birokrasi pemerintah tidak bisa dilepaskan dari kegiatan politik. Birokrasi adalah bagian dari setiap gugusan masyarakat yang membentuk tata

persoalkan atau meragukan apakah ilmu politik memenuhi
bagai ilmu pengetahuan.

Bagian kalangan masih menganggap ilmu politik bukan
ilmu pengetahuan, melainkan sebagai ilmu saja, sebagai
kegiatan, dan sebagai seni belaka. Untuk kategori terakhir,
ilmu politik sebagai seni, berangkat dari anggapan yang melihat
ilmu politik sebagai seni memahami realita yang mungkin terjadi. Dalam
ilmu politik sebagai seni menunjukkan bahwa ilmu politik
memiliki kemampuan dan kemahiran belaka dari seseorang untuk
menghasilkan cipta, rasa, dan karsa yang dimiliki oleh yang
terlibat dalam segala tugas dan fungsi politiknya seperti
menetapkan dan mempertahankan atau merebut kekuasaan.

Sebenarnya, anggapan tersebut sudah jauh berkembang sejak
yaitu sejak Yunani dan Romawi Kuno, ketika politik sudah
disebut "art politica" (seni berpolitik), "politike techne" (teknik
politik), "politike episteme" (bagaimana sesungguhnya berpolitik
dalam kehidupan). Saat ini pun politik juga banyak disebut sebagai "art
of possibility" (seni kemungkinan; artinya sesuatu yang tidak mungkin
dapat diubah menjadi mungkin atau sebaliknya sesuatu yang
mungkin dapat diubah menjadi tidak mungkin). Biasanya seseorang
yang terlibat dalam politik ini disebut "seniman politik" atau "politisi".

Seni itu sendiri secara etimologi berasal dari kata "art" (bahasa
Latin) dan "artes" (bahasa Yunani) yang menunjukkan arti
kemahiran yang diperoleh seseorang dari bakat dan
pengalamannya. Oleh karena itu, seni berpolitik juga dapat berbeda
pada setiap individu.² Dari sini, kita bisa memahami mengapa tidak
ada keseragaman perilaku politik dari setiap orang yang terlibat
dalam arena atau kehidupan politik, misalnya perilaku politik
dengan karakter demokratis, otoriter, keras, lembut atau santun, dan
lain sebagainya.

Sampai titik ini, penyebutan politik atau ilmu politik sebagai
seni dapatlah dipahami karena politik selain sebagai ilmu atau ilmu

BAB V

“BIROKRASI DAN APARATUR NEGARA”

PENGERTIAN BIROKRASI

Secara bahasa, istilah Birokrasi berasal dari bahasa Prancis “bureau” yang berarti kantor atau meja tulis; dan dari bahasa Yunani “arkhain” yang berarti mengatur. Pada mulanya, istilah ini digunakan untuk menunjuk pada suatu sistematisasi kegiatan kerja yang diatur dan diperintah oleh suatu kantor melalui kegiatan-kegiatan administratif (Emawar, 1988). Dalam konsep bahasa Inggris secara umum, birokrasi disebut dengan “civil service”. Selain itu juga sering dikaitkan dengan public sector public service atau public administration. Birokrasi adalah tipe organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif dengan cara yang terkoordinasi secara sistematis, teratur pekerjaan dari banyak orang dalam organisasi. Orang-orang yang bekerja dalam birokrasi dituntut untuk bekerja secara profesional. Mereka diangkat dan ditugaskan untuk menduduki jabatannya di lembaga pemerintahan yang telah ditetapkan tugasnya dari atasannya. Dasar pemilihan personil dalam birokrasi biasanya dilandaskan pada keterampilan dan kepandaian yang dimiliki oleh seseorang untuk menjalankan tujuan tertentu. Istilah birokrasi telah tercantum dalam kamus awal secara sangat luas. Kamus akademi Perancis memasukkan kata tersebut pada tahun 1978 dengan arti kekuasaan, pengaruh, dari kepala departemen biro pemerintahan. Kamus bahasa Jerman edisi 1813, mendefinisikan birokrasi sebagai wewenang atau kekuasaan dari departemen pemerintah dan cabang-cabangnya yang merebutkan diri untuk mereka sendiri atas sesama warga negara. Kamus teknik bahasa Italia terbit 1823 mengartikan

birokrasi sebagai kekuasaan pejabat di dalam administrasi pemerintahan.

Menurut Weber (dalam Suradinata, 2002: 27) "Birokrasi adalah sebagai salah satu sistem otorita yang ditetapkan secara rasional oleh berbagai peraturan". Dengan demikian birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisasi secara teratur suatu pekerjaan yang dilakukan banyak orang. Sejalan dengan pendapat Weber, Blau, dan Page (dalam Suradinata, 2002: 27) memformulasikan "birokrasi sebagai tipe dari organisasi, dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif besar dengan cara mengkoordinasikan secara sistematis pekerjaan orang banyak.

Birokrasi merupakan konsep yang berasal dari ilmu sosiologi dan politik yang menunjuk pada cara pelaksanaan administrasi dan penguatan aturan-aturan hukum yang diorganisir secara sosial. Ada empat konsep sentral berikut dari pengertian birokrasi:

- a. Divisi yang dengan baik mengenai pekerjaan administrasi diantara person dan pegawai
- b. sistem personal dengan pola yang tetap yang berkaitan dengan rekrutmen dan penjurangan karir yang stabil
- c. Sebuah hierarki antara pegawai, otoritas, dan status didistribusikan di antara person dan pegawai rekrutmen dan penjurangan karir yang stabil, secara berbeda antarpelaku
- d. Jaringan formal dan informal yang menghubungkan actor organisasi dengan satu yang lain melalui alur informasi dan pola kopcrasi.

Dalam teori materialisme Karl Marx dan Friedrich Engels, keaslian sejarah birokrasi dapat ditemukan dalam empat sumber: agama (religion), pembentukan negara (the formation of the state), perdagangan (commerce), dan teknologi (technology)

Birokrasi paling awal terdiri religus, pegawai penulis yang

menjalankan berbagai ritus dan fungsionaris yang bersenjata yang didelegasikan untuk mengamankan perintah. Dalam sejarah transisi dari komunitas egalitarian primitif ke civil society dibagi ke dalam kelas sosial dan negara. Otoritas tersentralisasi dan dikuatkan oleh aparaturnegara yang keberadaannya dipisahkan dari masyarakat. Negara merumuskan dan menguatkan hukum. Negara menengahi konflik antara anggota masyarakat. Negara juga mengorganisir pertahanan teritorial. Yang paling penting adalah hak masyarakat biasa untuk menggunakan kekuatan senjata dibatasi. Kekuatan lainnya dari masyarakat untuk melakukan sesuatu menjadi hak yang legal dari otoritas pemerintah Friedrich Engels, 1964).

Akan tetapi, pertumbuhan pasar dan perdagangan menambah sesuatu yang baru, dimensi yang berbeda untuk birokrasi. Dalam masyarakat kapital modern, birokrasi sektor privat lebih luas dari birokrasi pemerintah, jika diukur dari jumlah pekerja administratif dalam pembagian kerja (division of labour sebagai satu keseluruhan).

Sumber keempat mengenai birokrasi berkaitan dengan teknologi produksi massa (mass production) yang menuntut banyak rutinitas dan prosedur yang terstandar untuk dijalankan. Bahkan jika mekanisasi menggantikan manusia dengan mesin, manusia tetap penting untuk mendesain, mengontrol, mengawasi, dan menjalankan mesin. Tipe birokrasi dewasa ini sering disebut teknokrasi (technocracy) yang diperlihatkan kekuatannya untuk mengontrol pengetahuan teknis yang khusus atau mengontrol informasi kritis.

Secara historis, istilah birokrasi pertama kali ditemukan oleh seorang pysiokrat Perancis, yaitu Vincent de Goumay (Albrow, 2005: Albrow (2005: 4) mencatat bahwa Honore de Balzac adalah tokoh yang sangat berperan besar dalam memasyarakatkan istilah birokrasi, melalui novelnya dengan judul *Les Employes* (1836). Dalam perkembangan cara historis, istilah birokrasi pertama kali dikemukakan oleh orgaatok keadselanjutnya, kajian terhadap

BAB VI

INTEGRITAS DAN ANTIKORUPSI DALAM BIROKRASI

1 Definisi Integritas

Secara etimologis, kata integritas (*integrity*), integrasi (*integration*) dan integral (*integral*) memiliki akar kata Latin yang sama, yaitu "*integer*" yang berarti "seluruh" ("*whole or entire*") atau "suatu bilangan bulat" ("*a whole number*"), bilangan yang bukan bilangan pecahan (Skeat 1888, 297; Black 1825, 215-6). Jadi, sesuatu yang berintegritas merupakan sesuatu yang utuh dalam keseluruhannya, sesuatu yang tidak terbagi, dimana nuansa keutuhan atau kebulatannya tidak dapat dihilangkan. Meskipun sesuatu yang berintegritas terdiri dari banyak elemen, keutuhan atau kebulatannya selalu terjaga sebagai hasil dari hubungan timbal balik yang kuat antara elemen-elemennya. Namun bersatunya elemen-elemen itu bukanlah merupakan suatu persatuan (*incorporation*) daripada suatu kesatuan (*unity*), karena identitas elemen tidak hilang. Identitas masing-masing elemen dari sesuatu yang berintegritas masih bisa dikenali, meskipun fungsinya sulit dipisahkan dari fungsi keseluruhan. Istilah "kompak" dan "kekompakan" barangkali tepat untuk menggambarkan bersatunya elemen-elemen sesuatu yang berintegritas sedemikian sehingga konotasi keutuhan atau kebulatannya (*wholeness*) tetap terjaga.

Menariknya, integritas bisa masuk dalam kategori peristilahan evaluatif maupun non-evaluatif, tergantung pada apakah sesuatu yang memiliki integritas itu melibatkan manusia di dalamnya ataukah tidak. Jika sesuatu yang memiliki integritas adalah sesosok manusia atau sesuatu yang meliputi manusia sebagai salah satu

pengendalinya, seperti misalnya perusahaan, pasar dan ekosistem, maka integritas merupakan istilah evaluatif. Namun jika manusia tidak ada di dalam sesuatu yang memiliki integritas, seperti misalnya jembatan, database, jaringan listrik dan benda-benda mati lainnya, maka integritas merupakan istilah non-evaluatif. Sebagai istilah yang evaluatif, integritas diapresiasi sebagai patokan dalam mempertimbangkan baik-buruk suatu tindakan. Sedangkan sebagai istilah yang non-evaluatif, integritas hanyalah dipakai untuk menyatakan suatu fakta. Keduanya tetap mengandung makna konotatif kekompakan (whole) yang menggambarkan kualitas hubungan antar elemen-elemen sesuatu yang memilikinya.

Ketika integritas non-evaluatif menjadi atribut dari sesuatu yang memilikinya, kekompakan hubungan antar elemen teridentifikasi dari fakta bahwa identitas sesuatu tersebut tetap bertahan meskipun berada dalam tekanan lingkungan yang berubah-ubah. Jembatan yang memiliki integritas, misalnya, akan tetap berfungsi baik sebagai jembatan tanpa perubahan bentuk, meskipun jumlah dan berat kendaraan yang melaluinya berubah-ubah. Sistem jaringan tenaga listrik yang memiliki integritas akan tetap menjamin pasokan tenaga listrik ke konsumen-konsumen, meskipun beberapa bagiannya diistirahatkan untuk pemeliharaan. Di sini, integritas menggambarkan kualitas daripada dua proses sekaligus, yaitu proses pengendalian internal dan proses partisipasi eksternal. Proses pengendalian internal adalah mekanisme yang terjadi di dalam sesuatu yang memiliki integritas, bagaimana elemen-elemen mengatur hubungan antara satu dengan yang lain ketika merespon tekanan lingkungan sedemikian sehingga kekompakan identitasnya tetap terjaga. Proses partisipasi eksternal adalah mekanisme yang terjadi pada sesuatu yang memiliki integritas, bagaimana ketika merespon tekanan lingkungan kekompakan diekspresikan secara fungsional sesuai dengan identitasnya. Pada integritas non-evaluatif, kedua proses itu tunduk pada hukum alam dan berlangsung serentak, tak

terpisahkan. Keduanya beroperasi secara natural untuk menyatakan fakta ada-tidaknya identitas yang sudah tertetapan terlebih dahulu (predetermined). Jembatan yang memiliki integritas, misalnya, akan tetap berfungsi sebagaimana identitas jembatan yang sesungguhnya. Sedangkan jembatan yang tidak memiliki integritas akan gagal berfungsi sebagaimana jembatan dan menjadi bukan jembatan lagi.

Ketika integritas evaluatif menjadi atribut dari sesuatu yang memilikinya, seperti misalnya sosok individu manusia atau sosok individu organisasi yang dikendalikan manusia, kekompakan identitas tetap bertahan meskipun sosok individu tersebut tertantang harus merespon keadaan lingkungan yang berubah-ubah. Sosok individu yang berintegritas tidak menyerahkan diri pada pengaruh luar atau mengubah dirinya menjadi sosok lain tergantung konteks hidupnya, melainkan tetap bertahan dengan perilaku yang menunjukkan satu identitas dirinya yang asli dalam berbagai konteks hidupnya. Persoalannya, karena manusia memiliki kebebasan kehendak, mau tidak mau harus memilih: ingin menjadikan diri sosok seperti apa dan ingin berbuat apa, maka identitas yang dipertahankannya tidak tertetapan terlebih dahulu (not predetermined). Demikian pula perbuatan-perbuatan yang mau mengekspresikan identitas tersebut. Baik identitas yang mau dipertahankan maupun perbuatan yang mau dilakukan sebagai ekspresi identitasnya bergantung pada pilihan manusia. Dengan kata lain, proses pengendalian internal dan proses partisipasi eksternal tidak tunduk pada hukum alam dan tidak ada hubungan natural kausalistik di antara keduanya. Integritas tidak dicapai melalui pemenuhan hukum alam, melainkan diupayakan secara aktif melalui pilihan identitas dan tindakan yang seharusnya dilakukan karena ada nilai lebih yang akan diperoleh dengan pilihan identitas dan tindakan itu. Di sini, integritas bukan menyatakan fakta apa yang terjadi, melainkan menyatakan apa yang seharusnya diupayakan.

BAB VII

CLEAN GOVERNMENT DAN GOOD GOVERNANCE

GOOD AND CLEAN GOVERNANCE

pengertian pemerintahan (*governance*) adalah suatu proses, bahwa *governance* merupakan serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintahan dan masyarakat di berbagai kegiatan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut.

pengertian tentang pemerintahan (*governance*) lebih lanjut sebagai berikut.

pengarahan dan administratif yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, kota dan sebagainya.

lembaga atau badan yang menyelenggarakan Lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian dan sebagainya.

adalah pemerintahan atau dalam bahasa Inggris *governance* berarti "the act, fact, manner, of governing" (tindakan, fakta, cara dari kegiatan atau penyelenggaraan pemerintahan. atau penyelenggaraan pemerintahan.

governance adalah suatu proses tentang pengurusan, pengelolaan, pengarahan, pembinaan penyelenggaraan dan bisa diartikan pemerintahan. apabila dalam proses pemerintahan, unsur tersebut dapat dilaksanakan dengan baik, itu merupakan