

# BIROKRASI

DALAM PERSPEKTIF

## POLITIK & ADMINISTRASI



*edisi  
ketiga*



**Budi Setiyono, S.Sos, M.Pol.Admin.**

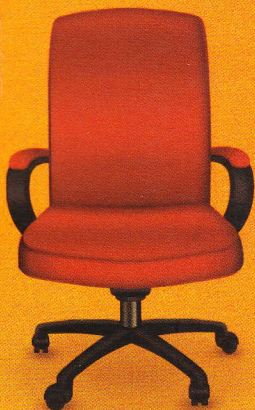


# Birokrasi, Pelayan atau Penindas Masyarakat?

## MENJAWAB PROBLEMATIKA BIROKRASI INDONESIA SAAT INI

Birokrasi adalah "jantung" negara. Apabila birokrasi sehat maka akan sehat pula suatu negara. Sebaliknya, rusaknya birokrasi akan menyebabkan kehancuran negara. Tentu saja kehancuran negara akan mengakibatkan kehancuran masyarakat. Inilah konsepsi "*bureaucracy as the machinery of the state*".

Sebagai obyek ilmu politik dan administrasi, birokrasi penting dikaji terus-menerus. Ia adalah institusi yang paling dibutuhkan manusia, akan tetapi ironisnya juga sekaligus yang paling dibenci. Perannya yang multifungsi sebagai penyelenggara kegiatan operasional pemerintahan mengakibatkan seluruh manusia yang hidup di dunia modern akan memiliki ketergantungan kolektif terhadap birokrasi itu. Namun justru karena perannya yang penting itu, birokrasi menjadi congkak, angkuh, dan semena-mena terhadap masyarakat. Tak heran sering muncul pertanyaan di antara kita: adakah birokrasi itu pelayan, ataukah penindas masyarakat?



Menjelaskan secara tuntas semua hal yang berkaitan dengan pemikiran tentang birokrasi. Membahas berbagai konsepsi dan teori birokrasi klasik dan modern, serta pandangan para ahli tentang bentuk birokrasi masa depan.

Layak dibaca oleh kalangan mahasiswa, PNS, anggota TNI, Polri, anggota parlemen, anggota DPRD, wartawan, pengusaha, pengurus partai politik, dan siapapun yang berkecimpung dalam bidang-bidang yang bersinggungan dengan institusi "sang pelayan masyarakat itu".



**PENERBIT NUANSA CENDEKIA**

Komp. Sukup Baru 23

Ujungberung, Bandung - 40619

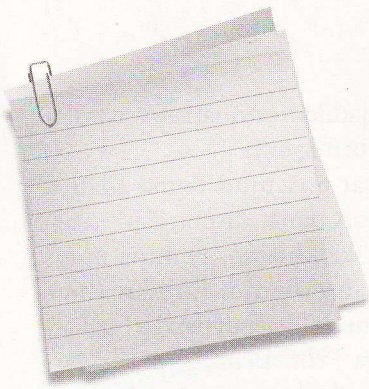
E-mail: [nuansa.cendekia@gmail.com](mailto:nuansa.cendekia@gmail.com)

ISBN: 978-602-8394-48-2



POLITIK - PEMERINTAHAN





## KATA PENGANTAR

**M**emenuhi permintaan publik yang cukup besar, buku ini diterbitkan kembali untuk edisi yang ketiga. Buku ini pada awalnya adalah buku pegangan kuliah wajib bagi mahasiswa jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro, yang mengikuti mata kuliah Birokrasi Indonesia. Akan tetapi, atas desakan beberapa rekan dosen di jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP UNDIP maupun di beberapa kelompok diskusi, akhirnya buku ini diputuskan untuk dipublikasikan secara umum.

Keputusan penerbitan buku ini disebabkan oleh setidaknya dua hal, yakni:

*Pertama*, kami memandang bahwa khasanah literatur tentang birokrasi di Indonesia, terutama yang mudah dipahami oleh masyarakat luas, masih sangat jarang. Kebanyakan buku yang membahas birokrasi itu merupakan terjemahan dari luar negeri dan kadang sangat sulit dipahami oleh masyarakat umum. Oleh karenanya kami memandang perlu akan adanya buku tentang birokrasi dengan bahasan yang simpel, dan dapat diikuti oleh segenap lapisan masyarakat, khususnya yang terkait dengan tugas-tugas birokrasi seperti: aparatur pemerintah sendiri, kalangan anggota DPR/DPRD, pengurus partai politik, LSM, pengusaha, mahasiswa, dan kelompok lainnya.

*Kedua*, walaupun Gerakan Reformasi telah lebih dari satu dekade terjadi, perubahan paradigma birokrasi di Indonesia tidak banyak mengalami perubahan dari apa yang ada pada masa Orde Baru. Dalam kerangka inilah penulis—melalui buku kecil ini—ingin memberikan sumbang saran

pemikiran dan gagasan yang sekiranya dapat dijadikan tambahan wawasan bagi kita semua dalam melaksanakan tugas reformasi itu.

Buku ini tentu saja tidak mungkin dapat terwujud tanpa adanya bantuan dari berbagai pihak yang tak mungkin dapat disebutkan satu-persatu. Akan tetapi dengan senang hati dan keikhlasan, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada rekan-rekan dosen di jurusan Ilmu Pemerintahan UNDIP dan di Pusat Kajian Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik yang banyak memberikan *support*. Juga Prof. Bruce Guerin dan Prof. Colin Sharp di Flinders University, South Australia dan Dr. Ian Chalmers di Curtin University of Technology, Western Australia yang sedikit banyak telah memberikan inspirasi, kritik dan ide-ide segar. Tidak lupa pula rasa terima kasih kami tuangkan untuk para mahasiswa saya di FISIP UNDIP atas berbagai masukan dan tukar pikiran yang telah banyak mereka berikan.

Terhadap istri penulis tercinta, Afiatus Salamah Setiyono, ananda Addiya Izza Ahya dan Adelina Najwa Assyifa, ayah juga ingin mengucapkan beribu terima kasih, karena tawa dan senyum kalianlah yang telah banyak membantu untuk lebih mempermudah segala sesuatu yang sulit, memungkinkan sesuatu yang tadinya tidak mungkin.

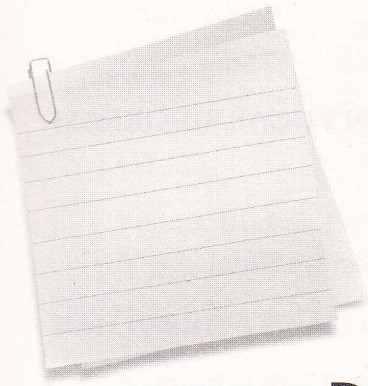
Semoga buku ini dapat menjadi wacana diskusi dan bermanfaat bagi kita semua, khususnya para pencari ilmu pengetahuan. Amin.

Semarang, Pebruari 2012

**Budi Setiyono**







# DAFTAR ISI

**Kata Pengantar — 5**

**BAB 1 PENDAHULUAN — 11**

**BAB 2 PENGERTIAN DAN KONSEPSI — 15**

Apakah Birokrasi Itu? — 15

Evolusi Aliran Filosofis Birokrasi — 18

Teori-teori Birokrasi — 22

Birokrasi dan Lingkungan Sosial — 26

**BAB 3 BIROKRASI DALAM PERSPEKTIF FILOSOFI  
PEMERINTAHAN — 33**

Bagaimana Birokrasi Lahir — 33

Kedudukan dan Posisi Birokrasi dalam Negara — 35

Rekrutmen Birokrasi — 43

Teori *Representative Bureaucracy* — 45

**BAB 4 TEORI BIROKRASI WEBER: KONSEPSI DAN TELAAH  
KRITIS — 48**

Prinsip-prinsip Pemikiran Weber — 48

Otoritas Legal Sebagai Dasar Birokrasi Rasional — 51

Kritik terhadap Teori Weber — 54



**BAB 5 KISI-KISI DALAM PERANAN DAN TUGAS BIROKRASI**  
— 58

Ilustrasi — 58

Dimensi-dimensi dalam Peran Birokrasi — 59

Analisis untuk Mengukur *Public Value* — 62

**BAB 6 BIROKRASI DAN POLITIK — 65**

Pendahuluan — 65

Aset Sumber Kekuasaan Birokrasi — 66

Peran dan Fungsi Spesifik Birokrasi — 71

Posisi Birokrasi dalam Hubungan Rakyat-Penguasa — 74

Membangun Komitmen Politik Birokrasi — 76

Mencegah Penyalahgunaan Kekuasaan Birokrasi — 78

**BAB 7 PERAN BIROKRASI DALAM TAHAPAN KEMAJUAN MASYARAKAT — 82**

Pendahuluan — 82

Perkembangan Masyarakat dan Peran Birokrasi — 84

**BAB 8 METODE PENGENDALIAN BIROKRASI — 92**

Arti Penting Pengendalian — 92

Model Pengendalian Birokrasi — 92

**BAB 9 KENDALA DAN OPTIMALISASI FUNGSI BIROKRASI**  
— 102

Mengapa Tugas Birokrasi Melenceng? — 102

Kendala Dasar — 107

    Kendala Administratif — 111

    Kendala Sosial Budaya — 113

**BAB 10 REFORMASI BIROKRASI: SEBUAH KEHARUSAN —**  
117

Mengapa Birokrasi Perlu Reformasi — 117

Problem pada Model Birokrasi Lama — 128

Pilihan Model Pemerintahan & Birokrasi — 131





**BAB 11 MENGHAPUS MENTALITAS BIROKRAT PRIYAYI — 138**

- Praktik Budaya Feodal dalam Birokrasi — 138
- Mengeleminir Praktik Birokrasi Priyayi — 142

**BAB 12 PRIVATISASI — 144**

- Pengertian dan Latar Belakang — 144
- Dua Dimensi Privatisasi — 148

**BAB 13 MENCEGAH (TERULANGNYA) PRAKTIK *BUREAUCRATIC POLITY* — 159**

- Pengertian — 159
- Alasan Pembenaar Rezim Birokrasi — 162
- Dimensi Negatif Praktik Bureaucratic Polity — 165
- Langkah Eliminasi — 166

**BAB 14 MEREVITALISASI SISTEM KINERJA BIROKRASI — 169**

- Struktural versus Fungsional — 169
- Mengembangkan Akuntabilitas Birokrasi — 173
- Memperbaiki Sistem Evaluasi Pegawai — 178

**BAB 15 BIROKRASI DAN OTONOMI DAERAH — 181**

- Otonomi dan Konsekuensinya — 181
- Aspek-aspek Otonomi Daerah — 183
- Perlunya Paradigma Baru — 188

**BAB 16 APLIKASI TEKNOLOGI INFORMASI DAN KOMUNIKASI DALAM BIROKRASI — 194**

- Pentingnya Teknologi Informasi & Komunikasi — 194
- Aplikasi Teknologi Informasi — 200
- Problem, Tantangan, dan Program — 204



**BAB 17 PENUTUP — 210**

Bagaimana Langkah ke Depan? — 210

Kesimpulan — 221

**Daftar Pustaka — 223**

**Indeks — 229**

**Tentang Penulis — 237**





# BAB 1

## PENDAHULUAN

*“Our society is an organizational society. We are born in organizations, educated in organizations, and most of us spend much of our working lives working for organizations. We spend much of our leisure time paying, playing, and praying in organizations. Most of us will die in an organization, and when the time comes for burial, the largest organization of all—the state—must grant official permission”* (Etzioni, 1964, dikutip dalam Krieken, et al., 2000, h. 281).

**B**irokrasi adalah fenomena kehidupan yang, setidaknya sejak abad 19, telah menjadi aktor sedemikian penting dalam sejarah umat manusia. Apabila orang ditanya tentang organisasi apakah yang paling mereka butuhkan dalam hidup, maka jawaban semua orang adalah hampir pasti: birokrasi. Sejak sebelum lahir sampai dengan meninggalnya, seorang manusia yang hidup di dunia modern akan senantiasa berurusan dengan institusi pemerintah yang kita kenal dengan nama birokrasi itu.

Seorang manusia bersentuhan dengan birokrasi, dimulai tatkala ibu-bapaknya menikah di KUA. Dokumen surat nikah bapak-ibunya di KUA ini nantinya dibutuhkannya untuk mengurus akte kelahiran. Kemudian selama manusia masih dalam kandungan, mereka juga memerlukan pemeriksaan di Puskesmas yang juga merupakan unit organisasi birokrasi. Selanjutnya ketika manusia sekolah, bekerja, bepergian, berdagang, dan melakukan aktivitas lainnya senantiasa pula berhubungan dengan institusi birokrasi! Dinas Pendidikan, Departemen Perhubungan, Dinas Kesehatan, Kepolisian, Badan Pertanahan dan sebagainya. Ketika seseorang meninggal, dia masih harus pula berhubungan dengan Dinas Pemakaman yang tidak lain sebuah institusi birokrasi.



Fakta tersebut menunjukkan bahwa dalam kehidupan di era modern, birokrasi menempati posisi yang sangat penting dan sekaligus menjadi institusi yang paling dibutuhkan (*the most important and dominant institution*) dalam masyarakat. Hampir dapat dikatakan tidak mungkin proses kehidupan masyarakat modern berlangsung tanpa adanya intervensi peran birokrasi. Semua organisasi, apakah itu organisasi agama, bisnis, pendidikan, LSM, partai politik, jasa industri, paguyuban seniman, dari pedalaman hutan sampai metropolitan, dari puncak gunung sampai pesisir, semuanya dalam ranah garis kekuasaan dan pengaruh institusi birokrasi.

Namun ironisnya, walaupun birokrasi merupakan institusi yang paling dibutuhkan, ia juga sekaligus merupakan institusi yang paling dibenci oleh sebagian besar masyarakat. Tidak heran, di berbagai negara maju, hanya sebagian kecil saja masyarakat yang mau bekerja sebagai pegawai negeri: di samping karena gaji yang kecil, juga utamanya karena citra birokrasi yang buruk.

Kita tentu sering mendengar orang berkata sinis tatkala mereka harus mengurus berbagai dokumen yang dibutuhkan melalui sebuah institusi birokrasi, karena berbagai tindakan birokrasi seringkali dianggap mengecewakan mereka. Siapa pun tentu kesal, apabila hanya mengurus suatu dokumen kecil semisal KTP, SIM, atau paspor—yang menurut perhitungan kita sebenarnya dapat diselesaikan dalam hitungan jam—harus memakan waktu sampai berminggu bahkan berbulan-bulan. Padahal kebanyakan aparatur pemerintah itu sering “bersantai-ria” tatkala berada di kantor. Kegiatan membaca koran, bermain catur, bercanda sesama aparat—suatu hal yang tidak akan kita jumpai di instansi swasta merupakan pemandangan yang biasa terlihat di kantor-kantor pemerintah. Selain itu, tampang para aparat dalam melayani masyarakat juga seringkali sangat angkuh, minta dihormati, sok cuek, dan tidak tanggap terhadap keinginan para pengguna jasa. Bahkan ada semboyan para birokrat yang sangat dikenal miring: *kalau bisa dipersulit, mengapa harus dipermudah?*

Bila masyarakat mengurus perijinan lewat birokrasi, seringkali mereka mendapatkan jawaban klise: “Oh.....masih dalam proses, ooh.....belum ditandatangani, belum distempel, belum diarsip,” dan sebagainya. Lalu apabila rakyat bertanya kapan kira-kira selesainya, birokrat menjawab tanpa beban: “Ya.....tidak tahu saya, Anda sabar saja.....” atau bahkan mendamprat rakyat dengan berkata “Saya tidak tahu!,...saya sedang sibuk!”. Akan tetapi anehnya, ketika sang rakyat datang kembali dengan menyerahkan “amplop kecil” dan berkata: “Bu/pak..., ini sekadar uang administrasi”, mereka segera bekerja giat dan meloloskan perijinan yang diurus dengan waktu yang tidak terlalu lama. Bahkan, di berbagai tempat,

aparatus pemerintah dengan terbuka meminta pungli kepada rakyat, dengan alasan gaji mereka yang kecil.

Hal serupa sering terjadi juga di jalan raya tatkala orang sedang berkendara tiba-tiba distop oleh anggota polisi dan dikatakan melanggar rambu lalu lintas. Setelah berbasa-basi menanyakan surat-surat kelengkapan kendaraan, mereka berkata, "Anda telah melanggar rambu lalu lintas." Akan tetapi, sewaktu ditanyakan jenis rambu apa yang dilanggar, dengan seenaknya mereka menjawab, "Nanti saja tanyakan di kantor (pos polisi)....." Setelah berada di pos mereka, biasanya mereka segera berkata, "Anda harus saya tilang karena ini...itu, dst.." Namun apabila disodorkan uang sekadarnya, mereka segera menerima seraya berbasa-basi, "Sebenarnya saya tidak bisa menerima hal ini, tetapi kali ini, Anda saya bebaskan. Lain kali hati-hati, ya!"



Kadang ada juga pemandangan di mana aparat pemerintah gabungan (polisi, petugas tramtib Pemda, dan sospol) mengadakan penggarukan dan penertiban terhadap PKL di tepi jalan. Mereka mengangkut paksa dagangan dan tempat berjualan PKL, menangkap para PKL, bahkan kadang disertai dengan tindakan kekerasan fisik, baik memukul, menendang, atau dalam keadaan tertentu menembak. Padahal, kepada para PKL itu sering juga mereka mintai uang retribusi.

Birokrat juga cenderung menempatkan peraturan, fasilitas, dan kewenangan untuk kepentingan-kepentingan yang sifatnya pribadi.



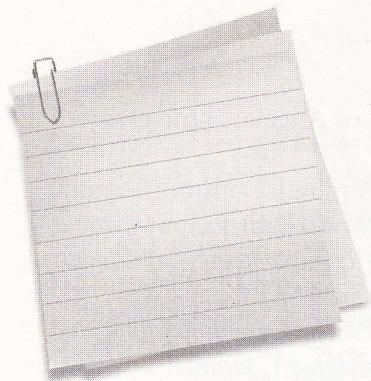
Masyarakat sering menemukan kendaraan dinas berplat merah berkeliaran untuk berbelanja atau berekreasi. Di tahun 2010-11, kita dikejutkan oleh adanya kasus Gayus Tambunan, seorang pegawai Direktorat Pajak yang melakukan manipulasi laporan pajak milyaran rupiah. Lalu pada tahun 2012, ada kasus Dhana, mantan pegawai Direktorat Pajak. Kasus-kasus ini adalah contoh telanjang dari fakta bahwa birokrat bisa mempermainkan segala macam peraturan dan lembaga negara untuk kepentingannya sendiri

Secara umum, pemandangan di kantor-kantor birokrasi adalah sama: pegawai yang memakai pakaian seragam lusuh, kantor yang dapat dikatakan jorok dan tidak bersih, banyak fasilitas yang tidak terawat, pegawai sering mengadakan upacara dan pidato-pidato, pegawai jarang sekali tersenyum, dan sebagainya.

Adalah juga sudah menjadi rahasia umum bahwa kontraktor dan konsultan yang mendapatkan proyek pekerjaan di kantor pemerintah harus menyeter minimal 10% (bahkan tidak jarang sampai 40%) dari nilai proyek kepada oknum-oknum pejabat di instansi pemberi proyek agar pekerjaan mereka “lancar”. Tidak heran apabila banyak hasil proyek pekerjaan sudah rusak dalam beberapa minggu setelah diresmikan, padahal menurut bestek seharusnya bisa bertahan selama beberapa tahun. Bahkan banyak juga proyek-proyek fasilitas yang sudah rusak sebelum diresmikan!

Demikianlah berbagai episode kejadian hubungan yang terjadi antara anggota masyarakat dengan aparat pemerintah (birokrasi). Kasus seperti itu bisa terjadi berpuluh juta kali setiap tahun, dengan jenis-jenis yang beragam tapi intinya sama: pelayanan birokrasi di mana-mana “menyebalkan!”.

Membahas berbagai keboborokan birokrasi juga tidak akan pernah selesai dari masa ke masa. Setiap saat selalu saja ada keluhan terhadap perilaku mereka. Mengapa hal seperti itu terjadi? Akankah hal itu terus terjadi? Mungkinkah birokrasi akan berubah? Uraian dalam buku ini akan membahas berbagai fenomena itu dengan berbagai aspek yang bersinggungan dengannya.[]



## Daftar Pustaka

- Alfonso, F. B. *at all* (1983). *Empowering Rural Communities*. Manila: Asian Institute of Technology.
- Albrow, M. (1970). *Bureaucracy*. London: Macmillan.
- Alm, Aten dan Bahl (2001). "Can Indonesia Decentralise Successfully? Plans, Problems, and Prospects", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 37, No. 1, hlm. 83-102.
- Anderson, B. R.O.G. (1972). "The Idea of Power in Javanese Culture", dalam Claire Holt (ed), *Culture and Politics in Indonesia*. USA: Cornell University Press.
- Austin, J. E. (1990). *Managing in Developing Countries: Strategic Analysis and Operating Techniques*. New York: Free Press.
- Beaumont, E. (2001). "Policy and Administration: One More Time in Frying Pan", *International Journal of Public Administration*, Vol. 24. No. 1.
- Bridgman, P. & Davis, G. (2000). *The Australian Policy Handbook*, 2<sup>nd</sup> edition. New South Wales: Allen & Unwin.
- Bird, R.M. dan Wallach, C.I. (1994). "Local Government Finance in Transition Economies: Policy and Institutional Issues," *Discussion Paper no. 241*. Washington, D.C.: World Bank.
- Bjur, W.E. dan Zomorrodian, A. (1986). "Towards Indigenous Theories of Administration: An International Perspective", *International Review of Administration Sciences*, Vol. 52, No. 4, hlm. 504-509.
- Boston, J. Martin, J. dan Walsh, P. (1996). *Public Management: the New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.



- Buechner, J. C. (1984). *Public Administration*. Los Angeles: University of Colorado.
- Cecchini, S. dan Shah, T. (2002). "Information and Communications Technology As a Tool for Empowerment", World Bank Empowerment Sourcebook: Tools and Practice I, April. [tersedia online: <http://www.worldbank.org/poverty/empowerment/toolsprac/tool01.pdf>].
- Cheema S. G. dan Dennis A Rondinelli (1983). *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. London: Sage Publications.
- Chisholm, D. (1987). "Ill-structured problems, informal mechanisms and the design of public organization" dalam Lane, J.E. (ed) *Bureaucracy and Public Choice*. London: Lane JE, Sage.
- Coates, B. E. (2001). "Smart Government Online, Not Inline", *The Public Manager*, Vol. Winter, No. 2.
- Denhardt, RB & Denhardt, J.V. (2000). "The New Public Service", *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 6, hlm. 320-31.
- Devas, N. (1997). "Indonesia: what do we mean by decentralization?", *Public Administration and Development*, Vol. 17, hlm. 351-367.
- Donahue, J. D. (1989). *The Privatisation Decision: Public Ends, Private Means*. New York: Basic Book.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Dwiyanto, A, dkk. (2002). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: PPSK UGM.
- Dwiyanto, A, dkk. (2003). *Teladan dan Pantangan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSKK UGM.
- Eliassen, K. A. & Kooiman, J. (1993). *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*. London: Sage Publications.
- Everard, J. *Virtual States* (2000). *The Internet and The Boundaries of The Nation-State*. New York: Routledge.
- Fredrickson, H. G. (1989). "How Politics Affecting Public Programs", dalam Clearly, R. E. et al, *Managing Public Programs: Balancing Politics, Administration, and Public Needs*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Garson, G. D. (Ed.) (2000). *Handbook of public information systems*. New York: Marcel Dekker.
- Girling, J. L. S. (1981). *The Bureaucratic Polity in Modernizing Societies: Similarities, Differences, and Prospects in The ASEAN Region*. Singapore: Institute of South East ASIAN Studies.
- Gladden, E. (1972). *A History of Public Administration*, Vol. 1. London: Frank Class.

- Hague, R., Harrop, M. & Breslin, S. (1998). *Comparative Government and Politics*. London: MACMILLAN Press.
- Halligan, J. dan Turner, M. (1995). *Profiles of Government Administration in Asia*. Canberra: Australian Government Publishing Service.
- Haque, M.S. (1996). "Public Service Under Challenge in the Age of Privatization", *Governance*, Vol. 9, No. 2, hlm. 186-216.
- Hayllar, M. R. (1991). "Accountability: Ends, Means, and Resources", *Asian Review of Public Administration*, Vol. 3, No. 2, hlm. 10-22.
- Heady, F. (1984). *Public Administration: A Comparative Perspective*, 3<sup>rd</sup> edition. New York: Marcel Dekker.
- Henry, N. (1980). *Public Administration and Public Affairs*. New Jersey: Princeton Hall.
- Hughes, O. E. (1998). *Public Management and Administration: An Introduction*. New York: Palgrave.
- Hurrell, A. & Woods, N. (1995). "Globalization and Inequality", *Millennium*, 24 (3), h. 447-70.
- Hyden, G. (1983). *No Shortcuts to Progress: African Development Management in Perspective*. London: Heinemann
- Ida, L. (2000). *Otonomi Daerah, Demokrasi Lokal dan Clean Government*. Jakarta: PSPK.
- Jackson, K. D. and Lucian Pye (eds) (1978). *Political Power and Communication in Indonesia*. Berkeley: University California Press.
- Kahin, B. (1997). "The U.S. national information infrastructure initiative: The market, the Web and the virtual project", in B. Kahin & E. Wilson (Eds.), *National information infrastructure initiatives*, hlm. 150-189. Cambridge: MIT Press.
- Kaufman, H. (1976). *Are Government Organization Immortal?* Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Kellner, P. & Hunt L.C. (1980). *The Civil Servants*. London: Macdonald.
- Koentjaraningrat (1974). *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*. Jakarta: Gramedia.
- Kotter, J. (1995). "Leading Change: Why Transformation Efforts Fail", *Harvard Business Review*, Vol March-April.
- Krieken, R. V. et al. (2000). *Sociology: Themes and Perspectives*, 2<sup>nd</sup> edition. French Forest: Longman.
- Langford, J.W. (1990). "Building an Ethical Government Organisation: A Micro Approach for Middle Managers", *Optimum*, Vol. 21, No.2, hlm. 49-55.
- La Porte, T., Demchak, C., & de Jong, M. (2002). "Democracy and Bureaucracy in The Age of The Web: Empirical Findings and Theoretical Speculations", *Administration and Society*, Vol. 24, No. 4.



- Long, M. "Beyond Traditional Boundaries: Government in the Information Age", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 61, No. 1, hlm. 3-12.
- Lonti, Z dan Verma, A. (2003). "The Determinant Flexibility and Innovation in the Government Workplace: Recent Evidence from Canada", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 13, No.3, hlm. 283-310.
- Lindaman, K. dan Thurmaier, K. (2002). *Beyond Efficiency and Economy: An Examination of Basic Needs and Fiscal Decentralization*. Chicago: The University of Chicago.
- Mas'oe'd, M, (1987). "Efektivitas dan Tanggung Jawab pada Masyarakat: Dilema Birokrasi?", dalam Mochtar Mas'oe'd dan Colin Mac Andrews (eds), *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Mauk, T. (1999). "The Death of Bureaucracy", *Public Management Journal*, Vol. 81, Jul-August.
- Merton, R. K. (1968). *Bureaucratic Structure and Personality, Social Theory and Social Structure*, Third Edition. New York: Free Press.
- Meyer, M. W. (1985). *Limits to Bureaucratic Growth*, Walter deGruyter, New York.
- Miliband, R. (1969). *The State in Capitalist Society*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Moncrieffe, J.M. (2001). "Accountability: Idea, Ideal, Constraint", *Democratization*, Vol. 8, No. 3, hlm. 26-50.
- Moor, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge Massachusetts: Harvard University Press.
- Moses N. K. (1989). *Managing Organizations in Developing Countries*. Kumarian Press, Inc.
- Muhaimin, Y. (1980). "Beberapa segi Birokrasi di Indonesia", dalam *Prisma* No. 10, Oktober.
- Nadel, F. dan Rourke, F. (1997). "Bureaucracies", dalam Greenstein, F. dan Polsby, N. (eds), *The Handbook of Political Science*. Addison Wesley, Reading, Mass, hlm. 373-440).
- Osborne, D dan Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Reading MA: Addison-Wesley.
- Osborne, D dan Plastrik, P. (1997). *Banishing Government*. Reading MA: Addison-Wesley.
- Paget, R. (2000). Comparative Bureaucracies: Southeast Asia as macrocosm of global system, unpublished tutorial paper.
- Peters, B. Guy's (1978). *The Politics of Bureaucracy, A comparative Prospective*. New York: Longman.



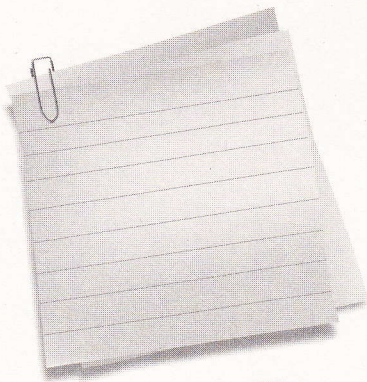
- Guy Peters, B. (1999). *The Future of Governing, Four Emerging Models*. Kansas: The University Press of Kansas.
- Pollit, C. & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollit, C. & Summa, H. (1997). "Trajectories of Reform: Public Management Change in Four Countries", *Public Money and Management*, Vol January-March.
- Prasad, K.G.K. (2002). "Development through Information Technology in Developing Countries: Experiences from an Indian State", *The Electronic Journal on Information Systems in Developing Countries*, Vol 8, No. 2.
- Pratchett, L. (Ed.) (2000). *Renewing local democracy? The modernisation agenda in British local government*. London: Frank Cass.
- Rasyid, Ryaas (2000). *Makna Pemerintahan, Tinjauan dari segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta: P.T. Mutiara Sumber Widya.
- Rhodes, R. (1996). "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, vol. 44, hlm. 652-67.
- Riggs, F. (1964). *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*. Boston: Houghton Mifflin.
- Riggs, F. *Thailand: The Modernization on a Bureaucratic Polity*, East-West Press, Honolulu, 1966.
- Rostow, WW. (1978). *The World Economy: History and Prospect*. Austin, TX: University of Texas Press.
- Rourke, F. E. (1984). *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*. Boston: Little, Brown and Co.
- Sarji, A. (1993). *The Changing Civil Service: Malaysia's Competitive Edge*. Selangor: Pelanduk Publication Sdn. Bhd..
- Savas, E. S. (1987). *Privatization the key to better government*. New Jersey: Chatham house publishers.
- Selznick, Philip (1949). *TVA and the Grass Roots*. Berkeley: University of California Press.
- Smith, B. C. (1997). "The decentralization of health care in developing countries: organizational options", *Public Administration and Development*, Vol. 17, hlm. 399-412.
- Sorensen, R. J. (1993). "The Efficiency Of Public Service Provision: Assessing Six Reform Strategies, dalam Eliassen, K. A. & Kooiman, J. *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*. London: Sage Publications.
- Steinberg, I. D. (1982). *Burma: a Socialist Nation of Southeast Asia*. Colorado: Westview Press.



- Taylor, R. H. (1980) "Burma", dalam Harold Crouch, *Military-Civilian Relation in Southeast Asia*. Singapore: Koon Wah Printing.
- Thoha, M. (1991). *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*. Yogyakarta: MW Mandala.
- Turner, M. & Hulme, D. (1997). *Governance, Administration and Development: Making The State Work*. New York: Palgrave.
- Vigoda, E. (2000). "Are you being served? The responsiveness of public administration to citizens' demands: An empirical examination in Israel. *Public Administration*, Vol 78, No. 1, hlm. 165-191.
- Warner, B. E. (2001). "John Stuart Mill's Theory of Bureaucracy within Representative Government: Balancing Competence and Participation", *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 4.
- Weber, M. (1922). "Bureaucracy" dalam Gerth, H. and Mills, C.W. (eds), *Max Weber: Essay in Sociology*. Oxford UK: Oxford University Press.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society*, dalam Roth, C. & Wittich, C. (eds). Berkeley: University California Press.
- Wessel, R. H. (1999). "Privatization in the United States", *Public Management Journal*, Vol. 81, Feb-March.
- Yuwono, T. (2002). "Asas-asas Pemerintahan", makalah disajikan dalam Diklat Sekretaris Kecamatan se-Propinsi Jawa Tengah, di Semarang, 24 September.
- Zouridis, S. (2002). "From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology In Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control", *Public Administration Review*, Vol 62, No. 2.

**Sumber lain:**

- Undang-Undang No. 22 dan No. 25 tahun 1999.  
 Harian *Kompas*  
 Harian *Republika*  
 Harian *Suara Merdeka*



## Tentang Penulis

**Budi Setiyono**, lahir di Banyumas Jawa Tengah pada tanggal 11 Oktober 1971. Putra dari pasangan Endarto dan Muhriyah ini, berturut-turut lulus S1 Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Diponegoro (1994); S2 Jurusan *Policy and Administration* Flinders University of South Australia (2004), S3 bidang *Political Science* Curtin University of Technology Perth, Australia.

Profesi penulis adalah dosen di jurusan Ilmu Pemerintahan dan Magister Ilmu Politik Universitas Diponegoro, serta beberapa PTN/PTS lain. Dia mengampu mata kuliah Birokrasi Indonesia, Manajemen Publik, Manajemen Politik, dan Pemikiran Politik Indonesia. Di samping itu, Budi juga menjadi tenaga peneliti untuk Pusat Kajian Ekonomi Politik, serta Pusat Kajian Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik Universitas Diponegoro.

Di samping menjadi dosen, penulis juga pernah bekerja menjadi konsultan pada beberapa lembaga asing seperti Bank Dunia (2003-2005), UNDP (2006), Asia Foundation (2006), UNFPA (2007) dan USAID (2008-2009).

Penulis dapat dihubungi melalui alamat email: [bsetiyono@hotmail.com](mailto:bsetiyono@hotmail.com) atau [budisetiyono@undip.ac.id](mailto:budisetiyono@undip.ac.id).[]