

REFORMASI ADMINISTRASI DENGAN PENDEKATAN “SYSTEMS THINKING” MENGKONSTRUKSI BIROKRASI DALAM MENGATASI KOMPLEKSITAS PERMASALAHAN UNTUK SUATU PERUBAHAN

Endang Wirjatmi Trilestari

STIA LAN Bandung, Jl. Cimandiri 34-38 Bandung,
Telp. (022) 4220921, (022) 4237375, Email: wirjatmi01@yahoo.com

Administrative Reform through System Thinking: Constructing Bureaucracy in Overcoming Impediment Complexity for a Change

There has been no single perfect public administration system in the world. However, public administration has always impediments in performing its chores. When the hurdles arise and disrupt the equilibrium of the country, it indicates that there must be a demand for an administrative reform.

The need for bureaucratic reform evolves due to unnaturally changing administration process. In addition to public bureaucracy, administrative reform should also take into account social, political and economic factors significantly influential to the reform cycle.

Administrative reform movement may be conducted through several approaches; one of those is through system thinking approach. Through this approach, it is expected that bureaucracy will transform itself into the one which is creative, innovative, productive, professional, and accountable. Further more, bureaucracy is also expected to be able to reflect on and learn from its past shortcomings.

Keywords: administrative reform, system thinking, complexity, public administration, change

A. PENDAHULUAN

Secara konseptual dan empirik setiap negara memiliki sistem administrasi negara yang terkait erat dengan lingkungannya. Dalam kajian administrasi negara (pembangunan) diakui bahwa tidak pernah terdapat sistem administrasi negara yang sempurna, tetapi administrasi negara selalu memiliki permasalahan yang mengganggu tugas-tugas utamanya. Namun apabila permasalahan yang dihadapi dinilai menimbulkan gangguan terhadap sendi-sendi kehidupan bangsa dan negara yang bersangkutan pertanda terdapat tuntutan untuk melancarkan reformasi administrasi. Joseph S. Nye dan John D. Donahue dalam buku *Governance in a Globalizing World*, mencatat tidak kurang dari 123 negara melakukan reformasi administrasi, yang membawa dampak pertumbuhan ekonomi berhasil dicapai bahkan melampaui hasil yang mereka raih sebelum krisis. Oleh karenanya reformasi administrasi merupakan bagian yang sangat penting dalam pembangunan negara.

Reformasi administrasi dikenal oleh para pakar bukan merupakan kajian yang baru di dunia akademik maupun praktik. Membentang mulai dari teori klasikal formal organisasi, reorganisasi dan perubahan perkembangan pada teori pasar kontemporer, juga teori elit organisasi yang menghendaki perubahan dan reformasi fundamental dalam struktur dan proses sistem administrasi. Walaupun reformasi administrasi selalu dikaitkan dengan

birokrasi publik, reformasi administrasi juga perlu mempertimbangkan kondisi-kondisi sosial, politik dan ekonomi yang secara signifikan berpengaruh terhadap siklus reformasi. Dalam bahasan ini sesuai dengan pandangan Caiden (1969) fokus reformasi administrasi adalah "*to improve the administrative performance of individuals, groups, and institutions more effectively, more economically, and more quickly.*" Lebih dari itu masih terdapat ukuran efisien dan *equity* dalam mengkaji keberhasilan reformasi administrasi.

Kebutuhan akan reformasi birokrasi muncul karena proses perubahan administrasi yang tidak bisa berjalan secara alami. Gerakan reformasi dimulai dengan menghapus segala hambatan ke arah perubahan untuk melakukan perbaikan. Menurut Tjokroamidjojo (1995: 39), perbaikan dan penyempurnaan administrasi negara dapat dilakukan dengan dua pendekatan. Pertama, usaha perbaikan dan penyempurnaan secara menyeluruh. Kedua, perbaikan dan penyempurnaan administrasi yang dilakukan secara sebagian-sebagian. Kedua cara di atas sesungguhnya dapat dilakukan secara bersamaan, dalam arti perubahan menyeluruh dilakukan secara bertahap. Cara yang ditawarkan ini dapat dilakukan dengan pendekatan berpikir serba sistem (*systems thinking*). Pendekatan *Systems thinking* yang dikembangkan oleh Peter Senge (1992) dilakukan dalam organisasi pembelajar (*Learning Organization*).

B. BERBAGAI PERMASALAHAN BIROKRASI INDONESIA

Banyak sekali masalah yang ditemukan oleh berbagai pakar tentang praktik administrasi pemerintahan di Indonesia. Masalah **pertama** adalah tingkat penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh para aparatur pemerintah. Lembaga riset dunia¹ menyatakan bahwa Indonesia masuk kategori sebagai negara yang terkorup di dunia dari 159 negara yang disurvei.

Masalah **kedua** adalah kecenderungan praktik penyelenggaraan pelayanan publik yang berorientasi kekuasaan dan kekayaan (*wealth and power oriented*) ketimbang pelayanan pada masyarakat (*public services oriented*)². Aparatur birokrasi yang seharusnya memposisikan dirinya sebagai abdi masyarakat pada kenyataannya menempatkan dirinya sebagai **elite sosial yang meminta pengabdian dari masyarakat**. Hal ini jika terus dipertahankan menyebabkan aspirasi dan kepentingan masyarakat termarginalkan, pembangunan terabaikan, karena lebih mengutamakan kepentingan para pejabat.

Masalah **ketiga** yang dihadapi administrasi pemerintah adalah rendahnya kapasitas berinovasi para pegawai pemerintah untuk memecahkan persoalan publik yang semakin kompleks dalam dunia yang tidak pernah istirahat dari dinamika perubahan yang cepat. Selama ini, pemerintah dianggap tidak mempunyai kemampuan untuk cepat tanggap (*responsiveness*) terhadap perubahan permasalahan sosial yang harus dipecahkan, dan juga terhadap pergeseran peluang yang harus cepat dimanfaatkan untuk kepentingan pembangunan dan masyarakat.

Masalah **keempat** adalah kuatnya pengaruh politik dalam lingkungan administrasi pemerintah. Intervensi ini menyebabkan penyelenggaraan pemerintahan menjadi tidak profesional. Akibatnya kinerja pemerintah dan birokrasinya menjadi kurang baik. Timbul konflik dalam tubuh organisasi pemerintah bahkan bermunculan penyimpangan dalam praktik administrasi pemerintah. Hal ini dapat kita simak secara nyata dalam masa

¹ Laporan Masyarakat Transparansi Internasional (MTI), tahun 2005 & 2006. Media Indonesia, Kamis, 7 Sept. 2006. Lengkapnya lihat dalam *The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Doing Business 2007: How to Reform Comparing Regulation in 175 economies*, Washington DC, 2006.

² Hasil penelitian yang dilakukan oleh Azizy (2007) yang dituangkan dalam buku "Change Management dalam Reformasi Birokrasi".

kepemerintahan Gus Dur, Megawati, maupun SBY-JK saat ini, yang alih-alih lebih mengkomodasi kepentingan-kepentingan partai yang mendukungnya dalam memenangkan pemilu, akibatnya praktik penyelenggaraan dalam birokrasi menjadi serba "PELANGI". Dampaknya, visi, misi, dan tujuan organisasi pemerintah menjadi tidak sejalan dan sinergistik antar departemen ataupun antar sektor. Karena kecenderungan yang diaplikasikan bukannya visi, misi, dan tujuan negara, tetapi kepentingan partai politik. Alhasil, rakyat menjadi korbannya, dan tujuan berbangsa dan bernegara sebagaimana dituangkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 belum optimal tercapai, jika tidak dikatakan tidak. Masalah **kelima** adalah bahwa posisi masyarakat kita, sangat lemah ketika berhadapan dengan organisasi pemerintah, tidak ada posisi tawar (*low bargaining position*) dan bahkan selalu menjadi pihak yang paling dirugikan³.

Melihat beberapa masalah tersebut dapat dikatakan administrasi kita masih buruk. Buruknya administrasi pemerintah⁴ tetap menjadi pekerjaan rumah terberat bagi bangsa ini, meskipun gerakan reformasi telah berjalan satu dekade. Wajah administrasi pemerintah kita terlihat masih memiliki banyak sisi buramnya. Administrasi pemerintah belum menampakkan perubahan yang signifikan bagi upaya penciptaan kesejahteraan masyarakat dan kemajuan kehidupan berbangsa dan bernegara dalam pergaulan internasional. Padahal, seperti diketahui, posisi administrasi pemerintah dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sangat penting peranannya dan sangat menentukan dalam aspek politik, sosial, budaya, dan ekonomi.

Berbagai masalah tersebut, seyogianya dihadapi dengan lebih bijaksana. Permasalahan tersebut bukanlah monopoli Sistem Administrasi negara Indonesia saja., Permasalahan tersebut juga terjadi dan bahkan cukup kronis di berbagai negara lain. Namun, reformasi administrasi yang berlangsung berbeda. Pemerintah Indonesia lambat dalam bertindak, sedangkan negara lain lebih maju melakukan reformasi administrasi untuk meminimalisir mengatasi berbagai permasalahan tersebut.

Kondisi reformasi administrasi di Indonesia dikatakan Eddy Satria (2005) seperti "Tarian Poco-Poco". Perubahan yang dilakukan belum memberikan kemajuan yang berarti bagi bangsa ini. Lebih banyak berputar-putar dan jalan di tempat. Seperti orang menari Poco-Poco, melakukan langkah-langkah yang menarik, harmonis dan variatif, tetapi selalu kembali ke tempat yang semula. Hal ini dipaparkan demikian, karena sudah empat kali bangsa ini melakukan pergantian kepemimpinan di era reformasi, namun perbaikan yang signifikan belum ditunjukkan dalam administrasi kita. Kalau ada perbaikan pun, sifatnya hanya sesaat dan tidak berkesinambungan. Penyajian beberapa masalah tersebut bukanlah untuk mengungkit-ungkit kekurangan dan bukan untuk menyalahkan siapapun, tetapi sekedar rekaman peristiwa yang seharusnya mampu menggugah nurani dan kepedulian seluruh pihak terkait. Semua pihak harus mencari tahu mengenai yang salah dengan reformasi administrasi Indonesia sehingga bangsa ini tidak mampu keluar dari permasalahan.

Makalah ini beranjak dari pendekatan yang ditempuh melihat bahwa pemerintah belum komprehensif dan menyeluruh terhadap persoalan dalam mereformasi administrasi. Dengan pernyataan lain, bahwa upaya pemerintah dalam memahami kompleksitas persoalan reformasi administrasi sering kali ditangani secara parsial,

³ Beragam masalah di atas, diidentifikasi dari beberapa penelitian ilmiah, yaitu dari PPSK UGM dan UNDP (2001), SMERU (2002), Dwiyanto, dkk (2003), *The Asian Foundation* (2004), Prasojo, dkk (2004), YAPPIKA (2005), LAN (2006), B-Trust & The Asian Foundation (2006).

⁴ Kompas, 26 Mei 2006 melaporkan bahwa berdasarkan penilaian dari *International Finance Cooperation* (IFC) dari Bank Dunia, Indonesia merupakan negara dengan birokrasi terburuk kedua, di bawah India.

sehingga pemahaman interaksi antar berbagai faktor yang menentukan reformasi administrasi tidak bersifat utuh. Konsekuensinya, upaya pemecahan masalah sering kali juga bersifat parsial dan tidak mampu membawa perubahan yang berarti.

Untuk menyelesaikan persoalan tersebut, seyogyanya pemerintah menetapkan kebijakan baru yang didasarkan pada pemahaman yang menyeluruh atas berbagai persoalan dalam organisasi pemerintah. Hal ini akan dapat dilakukan dengan mengubah cara berpikir tentang fenomena dan akar permasalahan dalam mereformasi administrasi. Dengan menggunakan kaidah berpikir serba sistem (*systems thinking*), di mana akan diperoleh pemahaman secara utuh sehingga dapat disusun model reformasi administrasi. Model ini diperlukan sebagai dasar penyusunan skenario kebijakan yang dapat dijalankan secara efektif dan efisien, sehingga reformasi administrasi dapat memberikan perubahan yang signifikan bagi kepentingan masyarakat dan kemajuan bangsa dan negara.

Menurut gagasan Senge (1994: 14), perubahan cara berpikir linier menjadi berpikir serba sistem, perlu diaplikasikan untuk mengatasi persoalan yang berlarut-larut dan tak kunjung berakhir sebagai suatu proses pembelajaran. Melalui proses pembelajaran akan menimbulkan perubahan tentang bagaimana memandang kembali dunia dan bagaimana hubungan saling berinteraksi. Proses tersebut sekaligus membantu membangun kapabilitas untuk memecahkan permasalahan yang dihadapi. Dengan pemahaman atas seluruh pola interaksi dalam suatu sistem akan lebih mudah memperoleh *highest leverage* (pengungkit yang tinggi), dan melalui faktor pengungkit inilah perubahan dapat dijalankan secara nyata dengan upaya yang minimal.

Penemuan faktor pengungkit ini memiliki makna yang penting dalam kerangka berpikir sistem. Berawal dari pemikiran Archimedes, Senge menyatakan "*give me a lever long enough....and single-handed. I can move the world,*" (1994: 3) dan "*small changes can produce big results-but the areas of highest leverage are often the least obvious*" (1994: 63). Dengan pernyataan tersebut Senge bermaksud menegaskan bahwa seseorang yang menggunakan pengungkit dapat mengangkat beban berat dengan mudah. Melalui pengungkit pulalah perubahan kecil yang dilakukan akan dapat menghasilkan perubahan besar. Oleh sebab itu, sudah saatnya pemerintah dalam mewujudkan reformasi administrasi yang akan membawa perubahan yang signifikan bagi masyarakat harus melihat persoalan dalam administrasi pemerintahan dengan model berpikir sistem. Melalui model atau pendekatan inilah diharapkan akan diperoleh pemahaman menyeluruh tentang berbagai aspek, pola interaksi yang timbal balik, dan pengungkit yang diperlukan untuk mereformasi administrasi.

Tapi sebelum kita melangkah lebih jauh pada gagasan mereformasi administrasi dalam perspektif *learning organization* dengan salah satu disiplinnya yaitu *systems thinking*, perlu kiranya kita menyatukan pemahaman tentang konsep reformasi administrasi (*administrative reform*). Konsep ini digunakan sebagai padanan maknanya dengan reformasi birokrasi (*bureaucratic reform*). Padahal, diberbagai literatur hampir tidak pernah ditemukan konsep reformasi birokrasi. Sesungguhnya reformasi birokrasi hanyalah sebagian kerangka *real* dari reformasi administrasi. Oleh karena itu, secara konseptual perlu dipahami atau dibedakan dari kaitan konsep reformasi administrasi dan reformasi birokrasi.

C. PERSPEKTIF TEORI REFORMASI ADMINISTRASI: MENDUDUKKAN REFORMASI BIROKRASI DALAM LINGKUP REFORMASI ADMINISTRASI

Terminologi reformasi administrasi (*administrative reform*), menurut Fred W. Riggs (1971) dalam bukunya *Frontiers of Development Administration* merupakan konsep yang

dipergunakan oleh negara berkembang dalam rangka melakukan upaya pembaharuan administrasi pemerintah. Hal itu disebabkan administrasi pemerintah pada waktu itu dianggap tidak mampu melaksanakan pembangunan yang disponsori oleh lembaga-lembaga donor dunia. Bahkan sepuluh tahun sebelum itu, yakni pada tahun 1961, Ralph Braibanti juga sudah mengemukakan konsep *administrative reform*. Ia mengatakan bahwa upaya *administrative reform* di negara berkembang terfokus pada peningkatan kemampuan administrasi negara (*development of administrative capabilities*), yaitu administrasi negara.

Sementara Caiden (1991), dalam bukunya *Administrative Reform Comes of Age* mengemukakan nada yang sama mengenai konsep *administrative reform*. Di sini Caiden melihat bahwa latar belakang dilakukan reformasi administrasi di negara berkembang karena ketidakmampuan pemerintah dalam mengelola pinjaman asing, sehingga negara-negara pemberi bantuan menyarankan perlunya reformasi administrasi, reorganisasi dan revitalisasi perusahaan publik, dan modernisasi proses manajemennya. Tujuan akhir dari aktivitas tersebut adalah memodernisasi administrasi pemerintah dalam rangka meningkatkan kemampuan administrasi pemerintah untuk pembangunan negara dan peningkatan kehidupan masyarakat yang lebih baik. Pandangan serupa dikemukakan oleh Ali Farazmand (2002) dalam bukunya *Administrative Reform in Developing Nations*. Penekanannya lebih tertuju pada pembaharuan dan perubahan mendasar dalam upaya peningkatan kapasitas struktur dan proses sistem administrasi (*the structure and process of administrative systems capabilities*).

Dari ragam pemikiran para ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa reformasi administrasi memiliki berbagai karakteristik. Pertama, reformasi administrasi terkait dengan upaya membangun kemampuan administrasi; Kedua, lokus yang ditekankan adalah administrasi pemerintah; Ketiga tujuannya adalah meningkatkan kemampuan administrasi pemerintah dalam pembangunan nasional dan kehidupan masyarakat yang lebih baik.

Meskipun demikian, menurut Illchman dan Bhargava (Riggs 1971), karena karakteristik reformasi administrasi ini terkait dengan pembangunan dalam pengertian yang luas maka perlu dilihat bahwa upaya yang dilakukan oleh pemerintah itu harus didekatkan dengan pendekatan yang menyeluruh, sistemik dan terintegrasi. Hal itu karena pembangunan tergantung pula oleh tujuan politik, sosial, ekonomi dan struktur sosial. Oleh karena itu, perlu adanya keseimbangan dalam proses reformasi administrasi. Artinya bahwa sistem administrasi yang dibangun tidak hanya terdiri dari kumpulan subsistem (bagian) yang terpisah, tetapi juga menyangkut interaksi (saling hubungan) dan interdependensi (saling ketergantungan) antara subsistem. Beranjak dari tataran inilah kita dapat melihat bahwa reformasi administrasi kita mengalami proses yang lambat dan bahkan terkesan tidak bermakna bagi masyarakat.

Reformasi administrasi yang terintegrasi di atas dapat dibenarkan apabila kita membaca pemikiran Farazmand (2002), bahwa tuntutan dan kebutuhan dilakukannya reformasi administrasi di negara-negara berkembang bukan hanya disebabkan oleh ketidakmampuan administrasi pemerintah tetapi juga oleh tekanan dan perubahan sosial, ekonomi, politik dan lembaga-lembaga donor. Oleh karena itu, ketika digalang kebijakan reformasi administrasi maka pemerintah perlu melakukan serangkaian tindakan yang terpadu dan terencana yang mencakup komponen-komponen dalam berbagai dimensi tersebut⁵.

⁵ Riggs pada bagian 4 dan 5 buku "*Frontiers of Development Administrative*" (1971) mengatakan bahwa analisa (sistem) administrasi terfokus pada seluruh aspek yang relevan dengan proses pengambilan keputusan pemerintah baik itu dari sumber yang ada dalam birokrasi pemerintah maupun yang ada di luar birokrasi

Pandangan lain dikemukakan oleh Siagian dan Waterston (Tjokroamidjojo, 1995) bahwa reformasi administrasi dapat dilakukan dengan dua pendekatan, yakni reformasi secara menyeluruh dan reformasi yang dilakukan secara sebagian-sebagian. Pendekatan yang kedua ditekankan pada perbaikan dan penyempurnaan pada bidang-bidang strategis, yang kemudian diharapkan dapat berkembang dan diperluas pada bidang-bidang yang lain. Ini sering disebut dengan istilah *nuclea approach* atau *island approach*. Namun, dari kedua pendekatan, umumnya yang diterapkan adalah perencanaan perbaikan dan penyempurnaan administrasi yang bersifat menyeluruh dalam dimensi waktu yang panjang, tetapi pelaksanaannya dilakukan secara sebagian-sebagian sesuai dengan prioritasnya. Pada tataran ini dikembangkan gagasan tentang pembangunan institusi (*institutional building*). Pengembangan gagasan tersebut didasarkan kepada suatu asumsi bahwa gerak pembaharuan dan pembangunan yang lebih luas perlu dimulai dikembangkan oleh suatu institusi pembaharu. Dalam hal ini, khusus untuk negara dunia ketiga adalah birokrasi karena dianggap dari berbagai segi lebih siap dibandingkan dengan institusi lainnya.

Sampai pada tataran ini dapat diketahui bahwa reformasi administrasi bukan reformasi birokrasi saja tetapi juga menyangkut berbagai dimensi lain. Dengan pernyataan lain, reformasi birokrasi adalah salah satu dari reformasi administrasi. Meskipun demikian, diakui oleh Riggs (1971) bahwa banyak pakar cenderung menyamakan birokrasi dan administrasi. Akibatnya mereka tidak bisa membedakan antara pembaharuan administrasi (*administrative reform*) dan pembaharuan birokrasi (*bureaucratic reform*).

Kenyataan tersebut memang tidak dapat disanggah sebab kebanyakan aktivitas administrasi pemerintahan dilakukan oleh birokrasi, sehingga pada tingkat tertentu tinjauan terhadap birokrasi tumpang tindih dengan tinjauan terhadap administrasi. Namun kedua konsep tersebut harus dipisahkan satu dari yang lainnya. Reformasi administrasi menyangkut pembaharuan (paradigma dan tindakan nyata) dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang terkait dengan berbagai bidang atau dimensi, baik politik, ekonomi, sosial, budaya, maupun administrasi pemerintahan (birokrasi) itu sendiri. Sementara reformasi birokrasi menyangkut proses perubahan yang dilakukan secara berkesinambungan untuk mendesain atau mengkonstruksi birokrasi agar mampu menyelesaikan berbagai permasalahan yang muncul dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya bagi pelayanan masyarakat dan penciptaan kesejahteraan masyarakat.

Dengan tidak mengurangi pemahaman terhadap reformasi administrasi, fokus bahasan hanya dalam lingkup birokrasi pemerintah. Hal ini bukan karena mengenyampingkan dimensi-dimensi lain tetapi dilakukan secara faktual dan aktual bahwa di republik ini reformasi birokrasi terlihat sangat lambat dan tertinggal jika dibandingkan reformasi dalam bidang politik, ekonomi, dan sosial.

Menurut Kouzes dan Posner (1997), birokrasi pemerintah tidak memiliki kredibilitas dalam pembuatan kebijakan dan penyelenggaraan pelayanan. Alhasil *trust*⁶ dari masyarakat akan kurang berpihak pada birokrasi dan pada akhirnya melahirkan *negative*

pemerintah.

⁶ Krisis kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi pemerintah sebetulnya juga menjadi masalah fundamental yang dihadapi oleh banyak negara dan pemerintah pada dekade terakhir ini. Kepercayaan kepada pemerintah sedang mengalami kemunduran di berbagai belahan dunia dan di banyak negara baik di negara-negara sedang berkembang dan juga di negara-negara maju (Uslander, 1999; Zhang & Zhang, 2001; Vigoda dan Yuval, 2003)

public image (King & Stivers, 1998: 6) atau *negative public-feelings* (Kathi & Cooper, 2005: 3). *Image* tersebut ditujukan terhadap tindakan dan perilaku birokrat pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan sehingga menimbulkan sikap sinisme masyarakat (termasuk pelaku usaha) kepada birokrasi pemerintah.

Dalam kondisi seperti ini akan sangat membahayakan kelangsungan negara. Hal itu sudah terbukti di negeri ini ketika runtuhnya rezim Orde Baru. Saat itu terlihat jelas bahwa tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dan birokrasi sangat rendah. Padahal dalam teori tentang negara, birokrasi merupakan instrumen penting negara yang kehadirannya tak mungkin terelakkan. Birokrasi menjadi unsur yang sangat penting dalam kerangka konstelasi politik di negara berkembang termasuk penyelenggaraan administrasi negara dalam upaya melakukan perubahan sosial dan sosialisasi politik (Eiseinstad, 1965)⁷. Jadi sungguh beralasan bahwa penekanan reformasi birokrasi dalam konteks mengkonstruksi birokrasi dalam rangka perubahan menjadi penting untuk dibahas.

Birokrasi dalam kaitan dengan administrasi negara merupakan dua sisi mata uang yang tak dapat dipisahkan. Birokrasi adalah sebuah konsekuensi logis dari diterimanya hipotesis bahwa negara mempunyai misi suci mensejahterakan rakyatnya. Oleh karena itu, negara terlibat langsung dalam memproduksi barang dan jasa publik yang diperlukan rakyatnya. Bahkan jika perlu negara melalui pemerintah yang memutuskan apa yang terbaik bagi rakyatnya. Untuk itu negara membangun sistem administrasi negara yang bertujuan untuk melayani kepentingan rakyatnya (Budiman, 1996). Dalam hal ini, birokrasi merupakan instrumen pelaksananya, sebagaimana diungkapkan oleh Huntington (1968): "Derajat suatu pemerintahan diukur berdasarkan kemampuan birokrasinya merealisasikan kebijakan pemerintah di lapangan".

Birokrasi sebagai organisasi modern yang secara konseptual pada awalnya dikembangkan oleh Max Weber merupakan bentuk organisasi rasional yang sepenuhnya diserahkan kepada para aparat pemerintah yang memiliki syarat-syarat tertentu bagi bekerjanya sistem administrasi negara. Weber dengan cerdas membentuk seperangkat karakteristik ideal (*ideal type*) dari suatu birokrasi *legal-rasional* yang dapat menjadikannya sebagai alat yang dapat mengimplementasikan tujuan-tujuan organisasi birokrasi secara efektif dan efisien. Meskipun dalam penerapannya banyak mendapat kritikan dari berbagai pakar organisasi yang muncul kemudian, seperti mereka yang masuk dalam kelompok pendekatan Neo-Klasik, Behavioral, Sistem, Kontingensi, Modern ataupun Kontemporer. Namun, karakteristik birokrasi Weber ini diakui masih mendominasi administrasi negara dewasa ini, juga di Indonesia walau telah mengalami pergeseran yang signifikan dari konsep Weber semula. Di Indonesia, menurut Riggs, birokrasi Weber tersebut disebut sebagai "Birokrasi dalam masyarakat Prismatic", masyarakat transisi dari nilai-nilai tradisional menuju nilai-nilai modern.

Lepas dari berbagai kelemahannya, birokrasi di dunia ketiga tetap diakui sebagai aktor yang memiliki peran yang besar dalam kegiatan penyelenggaraan administrasi negara dan juga tingkat kehidupan masyarakat modern secara keseluruhan (Eisenstaadt, 1965). Singkatnya, jika meminjam pemikiran Mas'ood (1994), birokrasi dalam praktik administrasi negara di dunia ketiga adalah aktor yang *omnipoten*, memiliki banyak peran dan mendominasi.

Sebetulnya, jika kita melihat perkembangan mengenai pentingnya peran birokrasi dalam

⁷ "Problems of Emerging Bureaucracies in Developing Areas and New States" dalam *Industrialization and Society*, Bert F. Hoselitz and Wilbert E. Moore (eds) pp. 159-174, Paris: UNESCO, 1965.

masyarakat modern (negara), studi yang dilakukan Eisenstaadt (1965), Albrow (1970), Etzioni & Halevy (1985), Blau & Meyer (1987), dan Frederickson (1999), memperlihatkan bahwa semenjak masyarakat modern mengalami diferensiasi sosial dalam kehidupan bermasyarakat, peningkatan monetisasi ekonomi, munculnya ekonomi kapitalis, perkembangan rasionalitas dan demistifikasi dalam masyarakat, serta demokratisasi dan modernisasi sosial-ekonomi, pada umumnya menimbulkan masalah administratif yang semakin lama semakin kompleks. Dalam konteks inilah kemudian muncul birokrasi sebagai tanggapan terhadap kebutuhan jaman. Dengan kata lain, suatu struktur birokrasi muncul karena adanya fungsi-fungsi yang harus ditangani, yaitu fungsi teknis-administratif untuk mengkoordinasikan berbagai unsur yang makin lama makin kompleks dalam proses penyelenggaraan negara. Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Etzioni-Halevy (1985: 31) berikut: *"Thus bureaucracy developed, because its rationality and technical superiority made it the most appropriate tool for dealing with the task and problems of complex, modern society"*.

Jadi, apabila mengikuti alur pemikiran tersebut dapat disarikan bahwa semakin kompleks persoalan dalam masyarakat modern, peran birokrasi dapat dikatakan semakin penting. Birokrasi ada untuk melayani kebutuhan-kebutuhan masyarakat modern. Hal itu dipertegas oleh pandangan kaum Pluralis⁸, yang menyatakan bahwa birokrasi sebagai salah satu elemen negara yang merupakan bagian terdepan yang menjalankan fungsi pelayanan masyarakat yang dibebankan kepada negara melalui kebijakan-kebijakan yang ditetapkan dan kegiatan-kegiatan yang dilakukannya. Lebih lanjut, peran penting birokrasi dalam administrasi negara, tidak hanya dalam pelayanan masyarakat tetapi juga menyangkut pengaturan, pengawasan/pengendalian, penyelenggara pemerintahan, agen pembangunan, dan pemberdaya masyarakat (Bryant & White, 1987; Dwiyanto, 2005).

Pada saat ini, dalam dunia yang penuh dengan persaingan, lingkungan eksternal yang turbulen, dinamis dan kompleks, peran birokrasi dianggap masih terlalu sulit untuk ditinggalkan. Hal ini dapat terungkap dalam pemikiran Victor (dalam Setiyadi, 2008), Nutt & Backoff (1993), Miller & Friesen (1983), Osborne & Gaebler (1992) serta Moris & Jones (1999) yang menyatakan bahwa pemerintah perlu memiliki peran yang penting dan strategis untuk membantu negara dalam persaingan (Muhammad, 2006). Negara mampu memperoleh kemampuan untuk berdaya saing, apabila birokrasi mampu meningkatkan kemampuan dan daya inovasinya. Dengan pernyataan lain bahwa administrasi negara akan menjadi baik apabila birokrasinya juga baik, yang mampu memberikan kesejahteraan bagi masyarakat.

Jika hal-hal yang telah disebutkan sebelumnya tidak terjadi, maka yang salah adalah birokrasi⁹, karena birokrasi adalah instrumen negara yang memiliki legitimasi yang kuat untuk menjalankan administrasi negara dalam praktik (Albrow, 1970; Caiden, 1982; Economic and Social Council UN, 2004). Administrasi negara, harusnya, tidak hanya sekedar konsep tetapi meminjam istilah Peter Senge (1994) *putting the ideas in practices*.

Selama ini, birokrasi di negara-negara berkembang termasuk di Indonesia, - yang memiliki peran yang dominan -, terlihat belum optimal dalam praktiknya. Perhatian terhadap realita (kepentingan masyarakat/*public interest* dan urusan masyarakat/*public*

⁸ Kaum Pluralis adalah para cendekiawan yang lahir hampir bersamaan dengan gelombang pencerahan (aufklarung) yang melanda daratan Eropa. Mereka itu antara lain : Marthin Luther, John Locke, Montesquieu, dan Jean Jacques Rousseau (dalam Hariandja, 2002)

⁹ Birokrasi menurut ESC-UN,2004 adalah organisasi yang bekerja melalui seperangkat aturan dengan legitimasi, delegasi, kewenangan rasional-legal, keahlian, tidak berat sebelah, terus menerus, cepat dan akurat, dapat diprediksi, memiliki standar, integritas, dan profesionalisme dalam memuaskan kepentingan masyarakat umum.

affairs) yang dihadapi masyarakat sangat kurang, yang tampak hanyalah restrukturisasi, reorganisasi, dan *reengenering* (Champy, 1995 dalam Thoha, 2003). Upaya yang hanya terfokus pada perbaikan struktur fisik tanpa melihat seberapa jauh kaitan struktur fisik tersebut dengan *stakeholders* yang mampu melahirkan pranata logis untuk kepentingan masyarakat (Lucas Jr, 1996).

Secara teori, menurut Rhodes (2003), idealnya pembaharuan birokrasi bertujuan untuk menciptakan tatakelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Namun dalam kenyataannya, misi itu belum terwujud secara sempurna. Banyak sekali hambatan yang menghalangi prosesnya. Menurut Leemans (1976) karena organisasi birokrasi pemerintah itu kaku, tidak tertib dan koordinasinya kaku, tidak menarik, otokratis, korup, pegawainya tidak sanggup beradaptasi dengan kebutuhan dunia modern atau dengan arah pembangunan yang menuntut perilaku dinamis dan inovatif, serta organisasinya cenderung mendominasi semua organ politik dan terpisah dari masyarakat (eksklusif). Sementara menurut Caiden (1982) hal tersebut antara lain disebabkan oleh kekurangan kompetensi administrator, warisan budaya administrasi pemerintah terdahulu yang merasa cukup nyaman dengan sesuatu yang telah ada, pendekatan administrator yang mementingkan atasan, infrastruktur administrasi yang lemah, politisasi birokrasi, serta lemah dan lambatnya usaha untuk keluar dari masa transisi. Demikian juga menurut Tjokroamidjojo (1995), bahwa salah satu hambatan pokok terhadap kemampuan administrasi negara untuk mendukung tugas-tugas baru pelaksanaan pembangunan di dunia ketiga adalah karena seringkali birokrasi itu sendiri sebagai produk dari lingkungannya yang masih terbelakang. Berbagai ciri yang lekat padanya, seperti: kemampuan pelaksanaan lebih ditujukan kepada segi "memerintah", dan menjamin tertib pelaksanaan hukum (*rule driven*), sikap yang legalistik dalam pemecahan masalah dan tidak inovatif, orientasi terhadap senioritas dan status, dan masih terdapat banyak paternalisme dan "*spoil system*" dalam administrasi kepegawaian. Bahkan berbagai kajian yang dilakukan belakangan juga menunjukkan hal-hal yang senada dengan berbagai hambatan di atas (Mas' oed, 1994; Imawan, 1997; Dwiyanto, 2002; Prasajo, 2004; Triguno, 2005).

D. MENGGONSTRUKSI BIROKRASI MENUJU PERUBAHAN: DALAM KERANGKA *LEARNING ORGANIZATION*.

Berbagai hambatan itu dalam praktiknya memungkinkan lahirnya berbagai penyimpangan dalam birokrasi yang dikenal dengan istilah patologi birokrasi (*bureaucratic pathology*) sebagaimana diungkapkan oleh Jabbara (1989). Hambatan-hambatan tersebut memiliki karakteristik yang beragam dari waktu ke waktu, namun nada yang disampaikan adalah sama, yaitu perlu dilakukannya disain birokrasi yang *up to date*, *inovative* dan *problem solving* dalam praktik sehingga mampu mengatasi permasalahan dan menjawab tuntutan jaman dalam rangka memberikan kesejahteraan bagi masyarakat sebagai misi utamanya.

Untuk hal ini, dalam perkembangan teori dan konsep, dari waktu ke waktu berjalan begitu cepat. Itu dapat kita perhatikan dalam perkembangan dan pergeseran paradigma administrasi negara. Dalam berbagai literatur Ilmu Administrasi Negara, paling tidak telah dikenal berbagai paradigma yang secara ringkas dapat dikatakan meliputi, *clasic public administration*, *new public management*, *reinventing & banishing bureaucracy*, *new public services* dan *good governance* (Kartasasmita, 2006). Menurut Denhardt dan Denhardt (2003), dalam administrasi negara telah terjadi pergeseran paradigma pelayanan publik dari model administrasi negara tradisional (*traditional public administration*) ke model manajemen negara baru (*new public management*) dan kemudian ke model pelayanan

publik baru (*new public services*).

Perkembangan dan pergeseran paradigma tersebut secara logis membawa implikasi terhadap penyelenggaraan peran dan praktik birokrasi, khususnya terkait dengan pendekatan yang digunakan dalam pembuatan dan pelaksanaan strategi, pengelolaan organisasi secara internal, interaksi birokrasi dengan lingkungan, serta interaksi antara birokrasi dengan politisi, masyarakat dan aktor-aktor lain di luarnya (Prasojo, 2008).

Dalam kondisi seperti itu pemerintah seharusnya melakukan pembelajaran yang terus menerus dengan mempertimbangkan kondisi setempat. Dengan pernyataan lain, bahwa pemerintah perlu menerapkan birokrasi sebagai organisasi pembelajar, yang mampu mengadopsi berbagai pemikiran dan nilai-nilai positif dalam ragam paradigma di atas, sesuai konteks Indonesia. Hal itu menurut Peter Senge (1994) dikonsepsualisasikan dengan istilah "*learning organization*".

Konsep dan teori "*learning organization*" dapat digunakan untuk mengkonstruksi birokrasi menuju perubahan karena organisasi pembelajar mengedepankan suatu tesis bahwa perusahaan (organisasi) yang paling berhasil adalah organisasi yang memiliki kemampuan untuk belajar cepat dan terus menerus dibandingkan pesaingnya. Organisasi pembelajar adalah organisasi yang terus menerus memperluas kapasitas menciptakan masa depan yang baru melalui pola berpikir sistemik (*systemic thinking*) dan proses belajar secara bersama-sama dan berkesinambungan, dengan muaranya adalah sebuah perubahan bagi organisasi (Senge, 1994). Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa konsep dan teori organisasi pembelajar tepat untuk mengkonstruksi birokrasi guna melakukan perubahan.

Terkait dengan organisasi pembelajar dalam mereformasi administrasi yang menyeluruh dan dilakukan secara bertahap, maka perlu pemahaman tentang *detail complexity* dalam reformasi tersebut. Reformasi merupakan perubahan yang bertujuan, oleh karenanya tidak cukup dengan *detail complexity* namun juga *dynamics complexity*.

Pendekatan ini telah banyak dipraktikkan di berbagai negara, misalnya Malaysia, Korea Selatan sejak tahun 1997 dalam menyelesaikan krisis ekonominya (makalah Kim, Dong-Hwan "*Systems Thinking in the Management of Korean Economic Crisis*"). Juga dalam penanganan di Mozambique dalam pembangunan ekonomi, sosial dan lingkungan yang dilakukan oleh The Carter Center. Keseluruhan penyelesaian masalah dengan pendekatan berpikir serba sistem (*systems thinking*) tersebut, memperhatikan struktur dan perilaku sistem yang bersifat *balancing*, *reinforcing*, dan *delay*. Disamping itu pendekatan ini dapat merekomendasikan adanya pengaruh dari luar sistem yang telah berjalan (eksogen), seperti dalam kasus Malaysia dan Korsel adalah lingkungan politik Pendekatan ini telah terbukti mempermudah penyelesaian masalah yang kompleks dan dinamis bagi pengambil kebijakan di Malaysia, Korsel dan Mozambique. Oleh karena itu, reformasi administrasi di Indonesia dapat dilakukan dengan pendekatan ini, sehingga permasalahan administrasi pemerintahan di Indonesia dapat teratasi.

Pembelajaran dan perubahan merupakan dua proses yang memiliki keterkaitan yang erat atau tidak dapat dipisahkan. Proses yang terjadi dalam organisasi pembelajar mengakibatkan organisasi berubah dan proses perubahan membutuhkan pembelajaran dalam organisasi (organisasi pembelajar). Namun pembelajaran yang diharapkan dalam konteks ini adalah pembelajaran yang tidak hanya bersifat adaptif (*adaptive learning*)¹⁰

¹⁰ *Pembelajaran adaptif* adalah pembelajaran yang terjadi ketika organisasi ingin melakukan perubahan sebagai reaksi terhadap perubahan lingkungan organisasi. Pembelajaran seperti ini hanya sebatas pada upaya untuk melakukan adaptasi semata

tetapi lebih dari itu yakni pembelajaran yang bersifat generatif (*generative learning*)¹¹. Oleh karena itu, jika birokrasi ingin menjadi organisasi pembelajar yang mampu mengantisipasi perubahan, menemukan sesuatu yang inovatif dan melakukan perubahan sebagai akibat dari lingkungan yang terus berubah, maka hal yang dituntut pada organisasi dan menjadi landasan dalam organisasi pembelajar adalah menjadikan organisasi birokrasi berbasis *knowledge* (pengetahuan) dan disiplin berpikir sistem bukan hanya linear saja, sebagaimana yang terjadi selama ini.

Gagasan ini dikemukakan dengan maksud agar birokrasi dapat mampu memberikan solusi dalam menghadapi kompleksitas permasalahan yang sedang terjadi ataupun tuntutan dan harapan masyarakat secara keseluruhan. Birokrasi yang berbasis pengetahuan akan memungkinkan aparat birokrasi berinovasi. Ini sesuai dengan gagasan yang dikemukakan oleh Van Mierlo (Muhammad, 2006) bahwa dalam melakukan reformasi terhadap organisasi publik salah satunya adalah melalui inovasi.

Birokrasi untuk hal ini memang masih relatif asing karena yang lazim adalah organisasi swasta. Tetapi saat ini aktivitas inovasi adalah sesuatu hal yang tak bisa ditawar lagi. Inovasi tidak hanya menciptakan kesadaran birokrasi akan pentingnya proses pertukaran pengetahuan dan pengalaman tetapi juga bagaimana mencangkokkan hasil inovasi tersebut ke dalam agenda kebijakannya. Oleh karena itu, agar mampu mengkonstruksi birokrasi yang dapat melakukan inovasi dan reformasi guna mengatasi kompleksitas permasalahan yang terjadi selama ini maka dibutuhkan langkah-langkah proses perubahan.

Langkah-langkah tersebut adalah: *Pertama*, membangun *personal mastery*¹² dalam birokrasi pemerintah. Untuk itu diperlukan ketersediaan dua aspek penting, yaitu *outer shifts* birokrasi pemerintah dan *inner shifts* birokrasi pemerintah. *Outer shifts* meliputi sistem dan struktur organisasi birokrasi yang mampu menggiring perubahan perilaku aparat birokrasi, sedangkan *inner shifts* meliputi pemimpin yang memiliki *leadership* yang kuat, visioner, sinerjistik dan sekaligus transformer, serta individu aparatur birokrasi yang mau belajar dan berubah dari kondisi yang lama. Kedua aspek ini terkait erat. *Inner Shifts* pada tahap awal harus didukung oleh *outer shifts* yang kondusif yang mampu perubahan yang diharapkan. Untuk maksud tersebut maka sejak awal perlu disiapkan secara matang tiga hal berikut, yaitu: informasi yang sistemik dan transparan, struktur organisasi birokrasi yang organik-adaptif¹³ serta *reward and punishment system* yang jelas dan pasti.

Kedua adalah membangun *mental models* dalam lingkungan birokrasi, yaitu membangun nilai-nilai positif yang menjadi citra yang kuat sebagai landasan berpijak bagi setiap aparatur birokrasi pemerintah dalam bertindak melakukan reformasi. Hal ini penting, mengingat kultur yang ada dalam lingkungan birokrasi Indonesia yang kuat dihinggap oleh warisan budaya birokrasi paternalistik dan berorientasi pada kekuasaan.

¹¹ *Pembelajaran generatif* adalah pembelajaran yang dilakukan oleh organisasi secara terstruktur didasarkan pada tujuan dan arah yang jelas, bukan hanya merupakan reaksi terhadap perubahan lingkungan organisasi semata. Jadi pembelajaran ini akan menciptakan sesuatu yang baru. (Tjakaraadmadja, dkk, 2006)

¹² *Personal mastery* adalah kemampuan atau pengetahuan yang merupakan *spiritual foundation* untuk menumbuhkembangkan pengetahuan eksplisit baru sehingga tercipta inovasi atau perbaikan dalam birokrasi.

¹³ Struktur organisasi yang organik menurut Counter (2003:180) jika diinterpretasikan lebih menekankan pada pendayagunaan tim, aliansi strategis, pengimplementasian tim lintas fungsi, alur informasi yang bebas, ruang lingkup kontrol yang luas, pengambilan keputusan yang didesentralisasi, dan formalitas yang cukup rendah. Sedangkan struktur organisasi yang mekanistik menekankan pada spesialisasi yang tinggi, pembuatan struktur bagian dan bidang yang kaku, alur perintah yang sangat jelas, ruang lingkup kontrol yang sempit, pengambilan keputusan yang tersentralisasi, dan formalitas yang cukup tinggi.

Oleh karena itu, *mental models* yang baru, yakni sebagai pelayan masyarakat dan profesional, harus ditanamkan atau diinternalisasikan secara gencar dan sistematis sehingga menjadi bagian yang tak terpisahkan dari setiap individu aparatur birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan

Ketiga adalah melakukan *shared vision* di antara semua individu dalam birokrasi pemerintahan, bukan hanya pimpinan saja. Hal ini penting karena saat ini terlihat bahwa upaya reformasi yang dilakukan oleh pemerintah, belum menjadi agenda bersama seluruh lapisan birokrasi pemerintah, bahkan dapat dikatakan bahwa "*performance of understanding*" (Gardner, 2006) terhadap isi atau visi reformasi belum terwujud dalam internal birokrasi, apalagi dengan pemangku kepentingan (*stakeholders*) lainnya, seperti para politisi (legislatif) juga yudikatif. Oleh karena itu, visi dan agenda reformasi yang dilakukan harus di-*shared* secara matang sehingga ditemukan suatu pemahaman bersama terhadap reformasi yang akan dilakukan, bukan berjalan sendiri-sendiri dan tidak terintegrasi.

Kempat adalah pembelajaran secara bersama atau bekerja dalam tim yang solid. Visi dan agenda reformasi yang telah disepakati bersama, dalam implementasinya harus dilakukan secara bersama-sama pula, sebab dengan kebersamaan upaya mewujudkan reformasi akan lebih efektif. Pembelajaran tim harus dibangun atau berlandaskan pada visi bersama dan didukung pula dengan *personal mastery* atau kematangan bersikap dan berperilaku. Namun harus disadari pula bahwa kedua hal tersebut tidak serta merta bisa menimbulkan pembelajaran dalam tim. Dibutuhkan pula apa yang disebut sebagai "aturan bermain bersama", sebagaimana diumpamakan dalam permainan orkestra simponi, perlu disiplin kolektif dan latihan yang terus menerus. Hal ini penting karena dalam praktik di Indonesia para *stakeholders* (eksekutif, legislatif dan yudikatif) suka tidak mematuhi aturan main yang ada, dan lebih mementingkan kepentingannya, Akibatnya, visi dan agenda reformasi menjadi tak terarah, komitmen bersama akhirnya ditinggalkan begitu saja, tanpa ada yang mau bertanggungjawab.

Kelima, bahwa segala aspek di atas harus dilihat dalam kerangka berpikir sistem. Artinya bahwa langkah-langkah di atas harus terkait dan saling tergantung satu dengan yang lainnya.

Namun, harus dipertegas apa yang menjadi *trigger* (pemicu) dalam melakukan langkah-langkah reformasi tersebut. Dari negara-negara yang berhasil melakukan reformasi, seperti Malaysia, Korsel, Singapura, atau yang lainnya, juga daerah-daerah di negara kita seperti, Gorontalo, Sragen dan Jembrana, terlihat jelas bahwa kepemimpinan merupakan faktor kunci yang men-*trigger* terjadinya reformasi menuju ke arah yang lebih baik. Oleh karena itu, bangunan birokrasi Indonesia akan dapat mengatasi berbagai kompleksitas permasalahannya, apabila ada kepemimpinan yang kuat dari seorang pemimpin. Fukuyama dengan tegas mengatakan bahwa kepemimpinan berperan besar sebagai sumber budaya dan perubahan organisasi (2004: 109). Hal yang sama dikemukakan oleh Hellriegel, dkk (2005). Menurutnya keberhasilan sebuah organisasi pembelajar (*learning organization*) sangat dipengaruhi oleh kekuatan penggerakannya, yaitu pemimpinnya.

Dalam buku "*Reform and Leadership in The Sector Public*" karya Wallis, Dollery dan McLoughlin (2007) juga ditegaskan bahwa reformasi dalam sektor publik akan dapat dilakukan secara baik apabila organisasi publik mampu melakukan strategi *leadership development* dalam setiap organisasi publik. Tujuannya agar organisasi publik selalu memiliki pemimpin dengan karakteristik "*malleable*", yaitu pemimpin yang memiliki kemampuan untuk menyesuaikan gaya kepemimpinannya dengan tuntutan keadaan, atau kepemimpinan yang digerakkan oleh sumber-sumber nilai yang baru, sehingga mampu

melakukan perubahan.

E. PENUTUP

Keseluruhan gagasan tentang reformasi administrasi dengan pendekatan berpikir sistem yang disampaikan sebelumnya merupakan upaya untuk merubah birokrasi menjadi birokrasi yang kreatif, inovatif, produktif, profesional, amanah dan mau belajar dari kesalahan-kesalahan yang pernah dilakukan. Tetapi sangat disadari bahwa proses ini bukanlah mudah untuk dilakukan. Oleh karena itu, sekali lagi, komitmen dan disiplin yang kuat dari pimpinan secara khusus, dan semua pihak semua secara umum untuk mereformasi birokrasi sangat dibutuhkan. Dengan perkataan lain, harus ada kesadaran dan komitmen secara sosiologis (baca: bersama) bahwa perubahan birokrasi memang sudah saatnya dan benar-benar diperlukan.

REFERENSI

- Azizy AQ. 2007. *Change Management dalam Reformasi Birokrasi*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Albrow M. 1970. *Bureaucracy*. New York: Frederick A Praeger.
- Blau PM. & Meyer MW. 1987. *Bureaucracy in Modern Society* (terjemahan). Riyanto Slamet. Prestasi Pustakakarya.
- Braibanti R. 1961. *Transnational Inducement of Administrative Reform: A Survey of Scope and Critique of Issues dalam Approaches to Development: Politics, Administration, and Change*, suntingan Jhon DM. & William DS. New York.
- Bryant C. & White L. 1987. *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang*. Jakarta: LP3ES.
- Budiman A. 1996. *Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Caiden GE. 1991. *Administrative Reform Comes of Age*. New York: Walter de Gruyter.
- Coulter M. 2003. *Entrepreneurship in Action-3rd Edition*. New Jersey: Upper Saddle River.
- Denhardt JV. & Robert BD. 2003, *The New Public Service*. Armonk: ME. Sharpe.
- Dwiyanto A. dkk. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada.
- Dwiyanto A. 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Economic and Social Council United Nations. 2004. *Revitalizing Public Administration as A Strategic Action for Sustainable Human Development: an Overview, Report of The Secretariat*, Available Online: <http://unpan1.un.org/intradoc/group/public/document/un/unpan015105.pdf> (6 Nov 2006)
- Eisenstadt NS. 1965. *Problems of Emerging Beraucracies in Developing Areas and New States dalam Ferrel Heady. Conseptual Approach in Comparative Administration, Bureaucratic Theory and Comparative Administrations*. The University of Michigan.
- Etzioni A. & Halevy E. 1985. *Bureaucracy and Democracy: A Political Dillema*. London: Roudledge & Kegan Paul.
- Farazmand A. 2002. *Administrative Reform in Developing Nation*. USA: Praeger Publishers.
- Frederickson G. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Gardner H. 2006. *Five Minds for The Future*. Massachusetts: Harvard business School Press.
- Hariandja DBC. 1999. *Birokrasi Nan Pongah: Belajar dari Kegagalan Orde Baru*. Yogyakarta: Kanisius.
- Huntington SP. 1968. *Political Order in Changing Societies*. Massachusetts: Cambridge.

- Hellriegel DJ. and Slocum JW. 2005. *Management: A Competency-Based Approach* - 10th Edition. Thomson South Western.
- Imawan R. 1997. *Membedah Politik Orde Baru*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Jabbara JG. & Dwivedi. 1989. *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*. Connecticut: Kumarian Press Inc.
- Kartasasmita G. 2006. *Administrasi Publik Abad 21*", makalah dalam Seminar Persadi Malang 14-16 Mei 2006.
- Kathi PC. & Terry LC. 2005. *Democratizing the Administrative State: Connecting Neighborhood Councils and City Agencies*. Public Administration Review.
- King CS. & Stivers C. 1998. *Government is Us*. USA: Sage Publication.
- Kouzes JM. & Posner BZ. 1997. *The Leadership Challenge: How to Keep Extraordinary Things Done in Organizations*. San Fransisco: Josey-Bass.
- LAN. 2006. *Reformasi Birokrasi*. dalam Info Kajian Lembaga Administrasi Negara, Vol.1.No.1.Juli 2006
- Lucas JR. and Henry C. 1996. *T-Form Organization, Using Technology to Design Organizations for The 21st Century*. San Fransisco: Jossey-Bass Publishers.
- Manz CC. 2001. *The New Superleadership: Leading Others to Lead Themselves*. San Fransisco: Beret Koehler Publishers, Inc.
- Mas' oed M. 1994. *Politik, Birokrasi, dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Muhammad F. 2006. *Pembangunan Daerah Fokus pada Keunggulan Daerah: Suatu Inovasi Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan*. Makalah dalam Seminar Nasional Mewirauahakan Birokrasi untuk Menyejahterahkan Rakyat, 7 Januari 2006, Universitas Brawijaya Malang.
- Osborne D. & Gaebler T. *Mewirauahakan Birokrasi*. terjemahan Abdul Rosyid. Pustaka Binaman Pressindo.
- Prasojo E., Teguh K. & Azwar H. 2004. *Reformasi Birokrasi dalam Praktik: Kasus di Kabupaten Jembrana*. Depok: Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota.
- Prasojo E. 2008. *Perkembangan Ilmu Administrasi Publik dan Isu-isu Kontemporer Administrasi Negara di Indonesia*. Makalah yang disampaikan pada Kuliah Umum STIA LAN Bandung, 14 Maret 2008.
- Riggs FW. 1971. *Frontiers Development of Administration*. Duke University Press.
- Rhodes RAW. 2003. *Governance and Public Administration*. In J. Pierre (Ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Senge PM. 1994. *The Fifth Discipline: The Age and Practice of the Learning Organization, Century and Business*. New York: Century and Business.
- Setiyadi MWR. *Membangun Daya Saing Negara*. dalam Kompas, 23 Maret 2008.
- Thoha M. 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Tjakraatmadja JH. dkk. 2006. *Knowledge Management dalam Konteks Organisasi Pembelajaran*. Bandung: SBM Institut Teknologi Bandung.
- Tjokroamidjoyo B. 1995. *Pengantar Administrasi Pembangunan - Edisi Revisi*. Jakarta: LP3ES.
- Triguno. 2005. *Budaya Kerja: Menciptakan Lingkungan yang Kondusif untuk Meningkatkan Produktivitas Kerja*. Edisi Kedelapan. Jakarta: Golden Trayon Press.
- Uslaner E. 1999. *Democracy and Social Capital*. dalam Mark E. Warrant ed.
- Vigoda-Gadot E. 2004. *Are You Served? The Responsiveness of Public Administration to Citizens Demands: An Emperical Examination in Israel*. *Management in Public Administration: Integrating Behavioral Theories*
- Wallis JL., Brian ED. & Linda McL. 2007. *Reform and Leadership in The Public Sector*. Cheltenham Glos: Edward Elgar Publishing Limited Glensanda House Montpellier Parade.
- Zhang C. & Zhang M. 2001. *Public Administration and Administrative Reform in China for the*

21st Century. Panel of ASPA 62nd Annual Conference. March 10-13, 2001. Newark, New Jersey.