

# **PENDEKATAN KULTURAL DAN STRUKTURAL DALAM REALITAS BIROKRASI DI INDONESIA**

Oleh  
Agus Suryono \*)

---

## **A. Perkembangan Sejarah Birokrasi di Indonesia**

Sebagai sebuah ilustrasi awal, dapat diceritakan kondisi perjalanan sejarah birokrasi di Indonesia sejak Kabinet Parlemen dan Presidensial (1945-1950) sampai dengan orde reformasi sekarang ini. Hal ini dianggap perlu untuk disampaikan agar dapat diperoleh gambaran dan informasi mengenai realita perkembangan sejarah birokrasi di Indonesia berkaitan dengan etos kerjanya, baik dalam perspektif kultural maupun struktural. Inti uraiannya sebagai berikut:

Birokrasi di Indonesia mengalami sejarah yang cukup panjang dan beragam, sejak masa kemerdekaan tahun 1945. Pada masa awal kemerdekaan, ada semacam kesepakatan pendapat bahwa birokrasi merupakan sarana politik yang baik untuk mempersatukan bangsa. Anggapan ini beralasan karena hanya birokrasilah satu-satunya sarana yang dapat menjangkau rakyat sampai ke desa-desa. Semangat kejuangan masih sangat kental mewarnai birokrasi di Indonesia. Para birokrat masih menggelora semangatnya untuk berjuang demi negara dan persatuan bangsanya, sehingga tidak jarang kelompok mayoritas mau mengalah terhadap minoritas demi kesatuan dan persatuan bangsa. Semangat primordial untuk sementara dapat dikesampingkan oleh semangat nasional. Satu-satunya organisasi politik yang bersifat primordial yang mengancam negara dan bangsa Indonesia adalah Partai Komunis Indonesia (PKI). Mereka melakukan pemberontakan untuk menguasai birokrasi pemerintah dan sekaligus mengganti pemerintah yang sah. Pada perjalanan masa berikutnya, birokrasi di Indonesia mulai dihindangi oleh aspirasi primordial yang kuat. Birokrasi Pemerintah mulai menjadi incaran dari kekuatan-kekuatan politik yang ada. Partai-partai politik mulai melirik untuk menguasai birokrasi pemerintah. Bahkan pada antara tahun 1950-1959, birokrasi pemerintah berada dibawah kepemimpinan partai politik yang menjadi mayoritas di lembaga DPR. DPR menjadi kuat, tapi sebaliknya lembaga eksekutif di mana birokrasi sebagai pelaksana politik menjadi semakin

lemah. Hal demikian diakibatkan oleh parta-partai politik yang berdiri pada waktu itu sebagai akibat dari adanya Maklumat 3 Nopember 1945 yang memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk mendirikan partai politik sesuai dengan aspirasinya. Akhirnya partai-partai beramai-ramai ingin menguasai berbagai departemen maupun kementerian, bahkan tidak jarang terjadi jatuh bangunnya Kabinet pemerintah hanya dikarenakan oleh tidak meratanya pembagian kementerian yang diinginkan oleh partai-partai. Pada masa ini pula birokrasi mempunyai loyalitas ganda; satu segi kepada partai politik yang didukungnya dan pada sisi lain kepada masyarakat yang dilayaninya.

Kemudian pada masa antara tahun 1960-1965 birokrasi menjadi incaran kekuatan politik yang ada. Pada saat itu ada tiga kekuatan politik yang cukup besar yaitu, nasionalis, agama dan komunis (Nasakom) yang berusaha berbagi wilayah kekuasaan atau kaplingnya pada berbagai Departemen. Di bawah label Demokrasi Terpimpin, tiga kekuatan politik tersebut membangun akses ke birokrasi pemerintah. Keadaan sistem politik yang primordial membawa pengaruh kuat terhadap birokrasi, sehingga birokrasi pemerintah sudah mulai nampak kepemihakannya kepada kekuatan politik yang ada. Lebih tepat dapat dikatakan bahwa birokrasi saat itu sudah terperangkap ke dalam jaring perangkap yang dipasang oleh kekuatan politik Nasakom. Hal ini dapat dilihat pada saat meletusnya peristiwa G.30 S/PKI kekuatan komunis telah masuk hampir di seluruh departemen pemerintah, sementara kekuatan nasionalis dan agama hanya mendominasi sebagian kecil dari departemen-departemen yang ada. Kemudian pada masa antara 1965 sampai masa Orde Baru (era pemerintahan Soeharto), birokrasi lebih jelas kepemihakannya kepada kekuatan sosial politik yang dominan; dalam hal ini Golkar. Salah satu faktor yang menentukan kemenangan Golkar pada enam kali pemilu (sampai 1997) adalah karena peranan birokrasi yang cukup kuat. Kesadaran politik di masa awal kemerdekaan yang memandang birokrasi sebagai alat pemersatu bangsa yang sangat ampuh, rupanya dipakai pula pada masa tersebut. Politik *floating-mass* (masa mengambang) menjadikan birokrasi dapat menjangkau ke seluruh wilayah pelosok desa-desa di tanah air kita ini. Hal ini merupakan potensi kemenangan yang diraih Golkar untuk menguasai birokrasi, apalagi birokrat diperbolehkan untuk menggunakan hak pilihnya

(menjadi peserta pemilu) yang pilihannya tidak ada lain kecuali harus memilih Golkar sehingga dengan demikian birokrasi identik dengan Golkar. Dengan menggunakan model 3 jalur yang dikenal dengan jalur ABG (ABRI, Birokrasi dan keluarga Golkar) semakin jelas mengisyaratkan bahwa birokrasi sudah terpolitisir oleh satu kekuatan politik tertentu. Mulai dari Presiden, Menteri, Gubernur dengan segala jajaran di bawahnya duduk di kepengurusan Golkar menunjukkan betapa sulitnya membedakan antara pemerintah (birokrasi) dan politik (Golkar). KORPRI yang diharapkan menjadi wadah aktivitas kedinasan seluruh pegawai negeri yang keberadaannya tidak berafiliasi kepada satu kekuatan politik apapun, namun betapa sulitnya mempertahankan kenetralannya manakala melihat hanya Golkarlah satu-satunya kekuatan sosial politik yang mempunyai akses ke birokrasi sedang kekuatan politik yang lain hanya berada di luar garis.

Angin reformasi mulai bergulir sejak rezim Soeharto jatuh, dan muncul Habibi menggantikannya. Namun kondisi birokrasi di Indonesia tidak jauh berubah, karena semua tahu bahwa naiknya Habibi (1998) menggantikan Soeharto adalah didukung sepenuhnya oleh Golkar. Kemudian Habibi digantikan oleh duet Gus Dur-Mega memunculkan nuansa baru dibidang pemerintahan termasuk birokrasi, karena pemerintahan Gus Dur disusun atas dasar kompromistis dari hampir semua kekuatan politik yang ada sehingga memunculkan apa yang kemudian dikenal dengan Kabinet Persatuan Nasional atau Kabinet Gotong Royong, di mana para menteri yang duduk di dalamnya terdiri dari unsur partai politik besar yang memperoleh suara signifikan dalam pemilu 1999. Dari sinilah kemudian wacana tentang birokrasi menjadi marak kembali.

Salah satu bentuk gerakan reformasi adalah reformasi di bidang birokrasi. Reformasi birokrasi sebagai bagian dari reformasi administrasi, walaupun menyangkut dimensi yang luas dan kompleks namun memiliki tujuan yang jelas yaitu meningkatkan administrative performance dari birokrasi pemerintah. Agenda kebijakan reformasi birokrasi diarahkan untuk memperbaiki kinerja administrasi baik secara individu, kelompok maupun institusi agar dapat mencapai tujuan kerja mereka lebih efektif, lebih ekonomis, dan lebih cepat. Jelasnya, bahwa pandangan ini lebih spesifik lagi ditujukan pada penyempurnaan struktur birokrasi dan perubahan perilaku aparatnya menjadi *conditio sine qua non* bagi

upaya peningkatan kinerja birokrasi pemerintah. Siagian (1983) melihat pentingnya arah reformasi administrasi di Indonesia lebih ditujukan kepada pengembangan administrative infrastructure yang meliputi pengembangan aparat birokrasi, struktur organisasi, sistem dan prosedur kerja. Sedangkan menurut Tjokroamidjojo (1985) ketika menganalisis administrasi pembangunan di Indonesia menegaskan bahwa arah reformasi birokrasi perlu ditujukan ke tujuh wilayah penyempurnaan administrasi yaitu: penyempurnaan dalam bidang pembiayaan pembangunan; penyempurnaan dalam bidang penyusunan program-program pembangunan di berbagai bidang ekonomi dan non-ekonomi dengan pendekatan integrative (*integrative approach*); re-orientasi kepegawaian negeri kearah produktivitas, prestasi dan pemecahan masalah; penyempurnaan administrasi untuk mendukung pembangunan daerah; administratif partisipatif yang mendorong kemampuan dan kegairahan masyarakat; kebijaksanaan administratif dalam rangka menjaga stabilitas dalam proses pembangunan; dan bersihnya pelaksanaan administrasi negara (*good governance*).

## **B. Pendekatan Kultural: Model Birokrasi Patrimonialisme dan Neopatrimonialisme**

Menentukan sudut pendekatan yang harus dilakukan dalam memahami realitas birokrasi merupakan sebuah kesulitan tersendiri. Apakah berbasis pada pendekatan kultural ataukah pada pendekatan struktural?. Teori-teori dari kedua pendekatan tersebut sudah cukup tersedia dan memiliki keunggulannya masing-masing. Akan sulit bagi kita untuk menentukan pendekatan yang terbaik, karena pada dasarnya kedua pendekatan tersebut bukan merupakan zero sum game melainkan saling melengkapi satu sama lain. Oleh karena itu, dalam uraian ini tidak dimaksudkan untuk membedah substantif teorinya, melainkan hanya mencermati melalui kaca mata yang dibangun dari penggabungan kedua pendekatan tersebut. Sehingga diharapkan memperoleh suatu gambaran birokrasi sebagai realitas sosial yang lebih utuh, melalui pendekatan kultural dan struktural.

### **B.1. Model Birokrasi Patrimonialisme dan Neopatrimonialisme**

Model birokrasi ini berangkat dari perspektif pendekatan kultural, di antaranya dianut oleh Emmerson (1974), Liddle (1977), dan Crouch (1979). Sedangkan dari kalangan pakar Indonesia di antaranya karya Martono (1963), Muhaimin (1991) Soedjatmoko (1983), Ali (1986), dan Kartodirdjo (1984). Konsep patrimonialisme banyak dipakai oleh ilmuwan politik dan sosiolog yang mencoba menjelaskan perkembangan politik dan birokrasi di Eropa pada abad pertengahan. Dalam hubungan yang bersifat patrimonialisme tersebut, ada pihak yang merupakan penguasa perorangan (*personal rulership*) yang mengakumulasi kekuasaan, sedangkan yang lain mengidentifikasi kepentingannya. Hubungan tersebut berlangsung dalam pertukaran keuntungan (*advantage exchange*) yang dijaga dengan rapi oleh kedua belah pihak.

Dalam menjelaskan kepolitikan dan birokrasi di Indonesia (terutama pada masa Orde Baru), hubungan yang bersifat patrimonialisme tersebut didasarkan pada budaya Jawa. Menurut model ini, terdapat kontinuitas nilai-nilai politik dan birokrasi yang berlangsung pada masa lalu (biasanya dirujuk pada Kerajaan Mataram II) dengan nilai-nilai politik dan birokrasi Orde Baru. Misalnya, nilai-nilai kekuasaan dalam paham kebudayaan Jawa yang menurut Anderson (1972) memenuhi empat sifat: kongkret, homogen, tetap, dan tidak mempersoalkan legitimasi. Birokrasi Orde Baru, walaupun memperlihatkan ciri-ciri modern, tetap dipengaruhi nilai-nilai lama yang merupakan tradisi dan budaya politik masa lalu (Jawa), seperti karakteristik patrimonial. Jabatan dan keseluruhan hirarki birokrasi didasarkan atas hubungan personal atau hubungan bapak-anak buah (*patron-client*).

Sebagaimana diketahui, bahwa masyarakat Indonesia dalam perkembangannya adalah melalui alur-alur yang berbeda dengan masyarakat Eropa dalam proses modernisasinya. Oleh karena itu, mengidentifikasi birokrasi Indonesia sebagai fotokopi yang sempurna dari model birokrasi Weberian sama sekali tidak tepat. Dalam realitas masyarakat Indonesia, model Weberian ternyata tidak terlalu membumi pada struktur kehidupan masyarakat. Hal ini berkaitan dengan dua masalah fundamental. Di satu pihak terdapat penafsiran bahwa transformasi yang dialami masyarakat bertolak dari feodalisme

dan berujung pada masyarakat industri dengan kebudayaan modern. Di pihak lain, menyadari perbedaan tak terbantah antara negara-negara maju dan negara-negara Dunia Ketiga yang masih berkembang atau bahkan terbelakangan. Untuk dapat melihat perbedaan-perbedaan kedua jenis masyarakat tersebut, dapat dicermati tentang ciri-ciri masyarakat modern dan masyarakat tradisional.

Masyarakat Indonesia kontemporer merupakan masyarakat yang terombang-ambing dalam benturan nilai-nilai modern dan tradisional. Pada suatu saat nilai lama belum benar-benar tercabut akarnya, namun nilai-nilai baru sudah mulai diperkenalkan dan diupayakan untuk tumbuh dalam kehidupan masyarakat. Jenis masyarakat seperti ini, merujuk pada Riggs (1964) disebut dengan masyarakat prismatic, yang merupakan masyarakat yang sedang bertransisi dari masyarakat tradisional ke masyarakat modern.

Sebagai bagian tidak terpisahkan dari pengaruh kebudayaan masyarakat, dapat disimpulkan bahwa model birokrasi Indonesia, dilihat dari perspektif kultural, merupakan birokrasi yang di balik struktur modernnya masih membawa nilai-nilai budaya patrimonial ataupun paternalistik dari budaya masyarakat tradisional. Sebagai birokrasi yang lahir dari kandungan masyarakat tradisional, birokrasi Indonesia lebih mendekati pengertian Weber tentang pola dominasi patrimonial dengan adanya kesinkronan terhadap tipikal masyarakat tradisional, yang ditandai dengan kuatnya hubungan kekerabatan, kekeluargaan, dan ikatan emosi.

Dalam model Weber tentang dominasi birokrasi patrimonial, individu-individu dan golongan yang berkuasa mengontrol kekuasaan dan otoritas jabatan untuk kepentingan ekonomi-politik mereka (Muhaimin, 1990). Eisenstadt (1977), merujuk pada Weber, mengidentifikasi birokrasi patrimonial ini dengan ciri-ciri sebagai berikut. *Pertama*, pejabat-pejabat disaring atas dasar kriteria pribadi dan politik. *Kedua*, jabatan dipandang sebagai sumber kekayaan dan keuntungan. *Ketiga*, pejabat-pejabat mengontrol, baik fungsi politik maupun administrasi, karena tidak ada pemisahan antara sarana-sarana produksi dan administrasi. *Keempat*., setiap tindakan diarahkan oleh hubungan pribadi dan politik. Kondisi patrimonialistik tersebut pada gilirannya membentuk perilaku aparat yang cenderung menghamba kepada kekuasaan, seperti yang tampak pada prinsip "asal

bapak senang (ABS)" dalam kerja aparat birokrasi. Selain itu, juga pola hubungan yang diikat dengan tali genealogis dan ikatan *merit system* atau yang lebih dikenal dengan sebutan nepotisme, yang tidak berhenti pada aras hubungan organisasional melainkan melebar pada pola hubungan patron-klien antara penguasa dan pengusaha dalam pembagian keuntungan dari pemanfaatan jabatan.

Refleksi dalam ciri tersebut adalah korupsi dan kolusi, yang melibatkan unsur imbalan materiil dari pengusaha klien atas perlindungan pejabat yang menjadi patron, sebagai replika modern dari budaya upeti yang menjadi konsekuensi dari cara memandang jabatan dan kedudukan sebagai sumber-sumber kekayaan. Model patrimonial ini biasanya sangat mengutamakan harmoni dan stabilitas sebagai dasar pengukuhan statusquo. Kecenderungan kemapanan (*establish*) membuat kekuasaan menolak setiap bentuk perubahan yang ditawarkan. Harmoni demikian disucikan dan konflik selalu berarti negatif serta kemaksiatan. Kekuasaan selalu mengidentifikasikan dirinya dengan lambang, simbol, yang keduanya sudah direligiofikasi sedemikian rupa hingga tidak perlu diperdebatkan. Klaim kebenaran menjadi hak atasan, sedangkan rakyat awam atau yang lazim disebut "*wong cilik*" itu ditempatkan dalam posisi hanya menuruti perintah atasan (*sendiko dawuh*).

Dengan pendekatan kultural seperti ini, Liddle (1993) menolak pandangan bahwa dalam birokrasi keputusan-keputusan penting negara dibuat oleh kaum teknokrat atau birokrat atas dasar ilmiah demi kepentingan sosial-politik jangka panjang untuk mencapai suatu masyarakat yang lebih merata dan suatu struktur masyarakat yang lebih liberal. Ia berpendapat bahwa rezim birokrasi menyandarkan dirinya pada jaringan patron dan klien yang disebut birokrasi Neopatrimonial.

Model birokrasi "Neopatrimonial" merupakan hubungan kekuasaan antara penguasa dan jaringan birokrasi di bawahnya (pejabat, *priyayi*, dll) yang bersifat patron-client (Schoorl, 1982). Penguasa sebagai patron (*gusti/bapak/tuan*), sementara birokrasi sebagai *client* (*kawula/abdi/anak*). Hubungan itu tak lebih sebagai suatu pertukaran antara loyalitas/ pengabdian dan jabatan. Apabila tak loyal dan mengabdikan secara maksimal pada penguasa, seorang klien tidak akan mendapatkan jabatan. Moertono (1985) dan Eisenstadt (1973), menyebutkan

bahwa dalam birokrasi Neopatrimonial atau hubungan kawula-gusti, posisi jabatan dianggap sebagai sumber penghasilan material. Semakin tinggi jabatan, maka semakin tinggi pula pendapatan yang diperoleh. Karena ada suatu anggapan, bahwa di dalam jabatan itu melekat wewenang besar untuk memperluas kesempatan memperoleh penghasilan.

## **B.2. Beberapa Studi Birokrasi dalam Pendekatan Kultural**

Penjelasan peta studi mengenai birokrasi dalam pendekatan kultural di Indonesia telah banyak dilakukan orang. Misalnya, Sutherland (1979) menceritakan tentang the making of bureaucratic elites. Menurutnya, kelompok priyayi (*ambtenaar*) di daerah-daerah yang telah jatuh dibawah kekuasaan dan pemerintahan Hindia Belanda digarap menjadi pegawai-pegawai gubernemen sehingga harus bekerja dalam suatu organisasi pemerintahan yang berkonfigurasi baru. Disinilah terjadi proses transformasi, dari model birokrasi feodal yang primordial dan disakralkan ke model birokrasi kolonial yang formal dan rasional berdasarkan sistem yang bukan karena keturunan (*non-ascription*). Kesimpulan ini, mirip dengan pandangan Anderson (1990) yang mengemukakan bahwa birokrasi Indonesia pada masa orde baru tidak ubahnya seperti masyarakat lama dalam negara baru.

Penelitian Geertz (1980) di Bali, menceritakan mengenai besarnya pengaruh suatu golongan masyarakat terhadap fungsi dan tujuan negara atau birokrasi, yang oleh Geertz disebut sebagai “Negara Teater”, dimana distribusi kekuasaan birokrasi di capai dengan melalui mitos-mitos “penaklukan” seperti yang terjadi di kerajaan-kerajaan Bali pada abad kesembilan belas. Mitos-mitos ini selanjutnya dipakai sebagai dasar membentuk “pusat anutan” pada kerajaan-kerajaan di Bali secara turun temurun. Simbolisasi kekuasaan dilakukan melalui pertunjukan dan upacara-upacara sebagai wujud pernyataan politis kerajaan.

Lubis (2001), menceritakan terjadinya konflik elite birokrasi di Kabupaten Bandung dan elite pribumi di Priangan pada abad ke 17 pada masa pemerintahan Bupati R.A.A. Martanagara yang memperlihatkan bagaimana struktur tradisional yang telah di dominasi oleh kekuasaan Belanda, berusaha dipecah belah dengan memaksakan nilai-nilai kolonialisme masuk ke dalam struktur tradisional dan



sistem sosial masyarakat melalui elite-elite birokrasi (kerajaan) dan elite-elite pribumi.

Buchori (1982) mengungkapkan bahwa proses Jawanisasi meresap dimana-mana dan kemana-mana. Ini menunjukkan bahwa betapa besarnya pengaruh kelompok etnik Jawa terhadap penampilan birokrasi Indonesia, Bahkan, dapat dikemukakan bahwa kajian budaya politik Indonesia tidak akan lengkap apabila tanpa menyebutkan bahwa budaya Jawa adalah unsur inti budaya politik Indonesia.

Ali (1986), misalnya menulis bahwa sistem politik dan kekuasaan yang dominan di Indonesia adalah sistem kekuasaan Jawa. Dengan demikian, pernyataan ini berarti bahwa sistem politik dan sistem kekuasaan birokrasi di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari pengaruh kuat para birokrat yang bersikap hidup dan berperilaku seperti orang Jawa. Anehnya, banyak juga birokrat bukan Jawa yang bersikap hidup dan berperilaku seperti orang Jawa.

Kajian dari segi kesejarahan sistem birokrasi di Indonesia, sejak kerajaan Jawa Kuno sampai masa Orde Baru yang dilakukan oleh Castle (1983) juga menemukan garis-garis kontinuitas dalam birokrasi masa-masa kerajaan Mataram, penjajahan Belanda, revolusi kemerdekaan, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, dan demokrasi Pancasila sekarang.

Karya Kuntowijoyo (1994) menyebut adanya tiga budaya birokrasi di Indonesia yang mencerminkan evolusi sejarah birokrasi di Indonesia, yaitu sesuai dengan sistem sosial patrimonial, kolonial dan nasional. Masing-masing sistem sosial tersebut merupakan pencerminan dari budaya birokrasi abdi dalem, priyayi, dan pegawai negeri. Pernyataan ini diperkuat oleh Nordholt (1987), yang menyebut adanya lima bentuk birokrasi Jawa, yang timbul karena: (1) pengaruh nilai-nilai pangreh praja lama, (2) pengaruh nilai-nilai pamong praja tahun 50-an yang unsur demokrasinya seperti musyawarah lebih menonjol, (3) nilai-nilai marhaenisme tahun-tahun revolusi yang lebih bersifat nasional dalam politik, (4) nilai-nilai yang bersifat birokratik rasional yang ditekankan dengan kuat pada periode Repelita, dan (5) nilai-nilai militer yang penuh disiplin, keseragaman, dan garis komando.

Temuan penelitian empirik tersebut selaras dengan hasil kajian kesejarahan Moertono (1985) tentang Kerajaan Mataram abad 16 sampai dengan abad 19. Dia membedakan dua masalah pokok, yaitu: masalah hubungan-hubungan dalam rangka otoritas raja dan dalam rangka pelaksanaan otoritas secara teknik serta material.

Bagaimana para raja Mataram dapat memberi pembenaran dan dapat membuat kekuasaannya yang dominan bisa diterima? Konsep-konsep religio-magic dipandang sebagai sarana untuk melaksanakan otoritas raja dan menjamin integritas negara. Dalam tradisi kerajaan Mataram, organisasi pemerintah dimaksudkan untuk melestarikan suatu tatanan tertentu, yang diilhami oleh keteraturan-keteraturan dalam makrokosmos atau jagat besar.

Menurut Moertono (1985), kewajiban asasi negara adalah mencapai tata-tentrem. Karena itu, konsep keselarasan, keserasian dan keseimbangan merupakan kebutuhan tidak terelakkan. Karena itu pula. Sutherland (1979), menyimpulkan bahwa pangreh praja merupakan kekuatan konservatif yang mempertahankan *status quo*. Selain karena fungsi pelindung tata-tentrem, konservatisme juga diperlukan untuk melindungi kedudukannya sendiri.

Pada intinya, dari beberapa hasil studi birokrasi dalam pendekatan kultural tersebut diatas menunjukkan bahwa dalam suatu organisasi birokrasi di Jawa maupun di Bali, yang penting bukan hanya peraturan-peraturan sebagai aspek rasional-legal, akan tetapi yang lebih penting lagi adalah tradisi kharisma, yaitu tradisi kemampuan untuk mengilhami pengikut dengan rasa panutan, kepatuhan, pengabdian dan semangat kerja.

Implikasinya, sebagai salah satu negara berkembang, Indonesia tidak terlepas dari realitas tersebut. Walaupun sudah mengenal dan menerapkan konsep birokrasi modern melalui birokrasi legal rasional yang dikenal dengan nama *beamstenstaat* sebagai mesin birokrasi yang dianggap efisien (Anderson and Kahin, 1982); namun jauh sebelumnya itu sebagai bentuk likuidasi kekuasaan birokrasi publik, masyarakat Indonesia sudah mengenal dan menerapkan sejenis struktur dan konfigurasi “birokrasi kerajaan” yang feodal aristokratik sebagai kepanjangan perkembangan peradaban priyayi yang “sakral” (Wignyosoebroto, 1998). Sehingga dalam upaya penerapan birokrasi modern, yang terjadi hanyalah

menyangkut perubahan bentuk luarnya saja, dan belum sampai pada perubahan tata nilainya. Keadaan yang demikian ini justru akan membuahkan sejumlah maksimum nilai lebih kekuasaan birokrasi di dalam keadaan dan kondisi apapun yang sangat memungkinkan; dimana kedudukan penguasa “dikuduskan” dengan tradisi. Masyarakat akan membenarkan tindakannya, selama ia menjalankan tugasnya dengan baik, kesejahteraan masyarakat tercukupi, dan keamanan mereka tidak dalam keadaan terancam, dan sebagainya.

Dengan dipergunakannya birokrasi bergaya tradisional ini sebagai alat kekuasaan politik, maka tipe ini akan ditanamkan sebagai sesuatu yang dianggap wajar di alam kultur birokrasi setempat. Seperti yang diungkapkan oleh Anderson, Koentjaraningrat dan Moertono ( dalam Budiardjo, 1984) menyebutkan bahwa pemunculan kembali bentuk-bentuk “patrimonial” telah dikaitkan pada kegigihan perspektif budaya jawa tradisional akan kekuasaan. Pemegang kekuasaan dan gejala kekuasaan dipandang sebagai sesuatu kesatuan yang nyata. Kegiatan politik dianggap pada sipemegang kekuasaan, dan struktur politik menggantung dalam bentuk jaringan-jaringan vertikal yang saling bersaing untuk memperoleh perlindungan pribadi dari para pemegang kekuasaan. Dan bangkitnya budaya “patrimonial” akan menjadikan kecenderungan patologis dalam birokrasi (Hariandja, 1999).

Determinasi budaya dalam kecenderungan patologi birokrasi, merujuk pada karya Riggs (1964) berjudul *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*, menyebutkan bahwa birokrasi yang berkembang di Indonesia merupakan birokrasi yang lahir dari masyarakat prismatic, yaitu masyarakat yang menjadi tempat saling berbenturannya nilai-nilai tradisional dan nilai-nilai modern. Dimana nilai-nilai tradisional belum tercabut secara tuntas, sedangkan nilai-nilai modern sudah berkembang secara pesat. Akibatnya, birokrasi mengalami pergumulan diantara dua sistem nilai tersebut. Secara struktural, birokrasi menampilkan ciri-ciri sebagaimana layaknya birokrasi modern; namun secara kultural, birokrasi masih membawa semangat feodalisme dalam setiap aspek kegiatannya. Penjabaran dari fenomena ini dapat dilihat dari beberapa hal, antara lain: orientasi status yang mendorong sikap diskriminatif, budaya petunjuk dan formalisme yang mengatasi produktivitas, korupsi dan kolusi

sebagai upeti dalam masyarakat modern, nepotisme merupakan hubungan yang didasarkan pada kriteria pribadi dan politik, feodalisme diantara modernisasi dan *statusquo*.

### **C. Pendekatan Struktural Birokrasi: Model Ekonomi-Politik**

Tanpa mengurangi arti sumbangan pendekatan kultural seperti yang diuraikan di atas, harus diakui bahwa pendekatan tersebut kurang sempurna untuk memahami karakteristik birokrasi dan hubungannya dengan politik di Indonesia. Pendekatan tersebut sangat lemah dalam menjelaskan bagaimana suatu determinan budaya dapat memiliki daya tahan yang demikian ulet, atau bagaimana negara mereproduksi suatu instrumen kultural sebagai alat "rezimentasi" yang melindungi dan mengoper kepentingan-kepentingan elite. Kegagalan dalam memahami dinamika politik dan ekonomi yang sangat nyata dalam birokrasi, dalam pendekatan kultural tersebut, adalah karena terabaikannya aspek dinamis negara dalam arti luas. Sebagai satu kesatuan ekonomi-politik, negara tidak bisa mengelak dari pengaruh dinamika struktur ekonomi-politik yang melingkupinya. Artinya, negara harus dipandang bukan sebagai suatu anasir yang statis dan beroperasi di ruang hampa (Mas'ood, 2003). Ia tetap memiliki respons terhadap dinamika objektif dalam negeri, bahkan pengaruh dari dunia internasional. Dinamika politik dan ekonomi ini memang terabaikan dalam pendekatan kultural sebab ia memang bukan suatu komponen inheren dalam konstruksi teori dan cara berpikir pendekatan ini.

Berikut ini, akan diuraikan secara singkat beberapa model studi birokrasi dalam pendekatan struktural yang dikemukakan oleh para pengamat politik dan birokrasi, baik dari luar negeri (Indonesianis) maupun dari dalam negeri, antara lain: Model Negara dan Birokrasi Pasca Kolonial dari Anderson; Model Negara Otoritarian Birokratik Rente dari Arief Budiman; Rent Capitalist State dari Tongoist; Bureaucratic Polity dari Karl D.Jackson; Bureaucratic Authoritarian Regime dari King; Negara Birokratik Otoriter Korporatis dari Mochtar Mas'ood; Bureaucratic Capitalist State dari Richard Robison (Thaba, 1996).

### **C.1. Model Negara dan Birokrasi Pasca Kolonial.**

Model ini diperkenalkan oleh Anderson (1983). Menurutnya, negara dan birokrasi merupakan kelanjutan dalam pola-pola tertentu yang berasal dari negara kolonial sebelumnya. Dalam hal demikian, model ini mirip dengan konsep negara Beamstenstaat (negara pegawai) versi McVey, yang menunjuk adanya persamaan gaya politik pemerintahan (masa Orde Baru) dengan gaya pemerintahan kolonial Belanda, terutama pada masa-masa akhir tahun 1930-an. Keduanya memperlihatkan ciri-ciri yang sama dalam hal perhatiannya terhadap proses administrasi daripada terhadap proses politik, keahlian teknis, dan pembangunan ekonomi. Sehingga negara menjadi mesin birokrasi yang efisien (*the state as efficient bureaucratic machine*)

Tetapi, berbeda dengan McVey yang lebih menekankan gejala-gejala di permukaan, Anderson lebih menitik dengan memberikan penjelasan teoritis tentang kontradiksi yang tajam antara negara dan bangsa. Kontradiksi itu terjadi antara kepentingan-kepentingan negara di satu pihak dengan kepentingan-kepentingan masyarakat yang lebih populis, partisipatoris, dan representatif pada pihak lain. Dalam dua kutub kepentingan terbentang spektrum luas. Pertama: kutub kepentingan negara secara penuh mensubordinasikan kepentingan-kepentingan partisipatoris (seperti pada situasi rezim militeris atau kolonialis). Kedua: pada kutub yang lain, keadaan ketika negara mengalami disintegrasi, dan kekuasaan sedang bergeser kepada organisasi ekstra negara yang berbasis suka rela dan massal, seperti halnya dalam studi revolusi. Dalam perspektif modernisasi, model negara pasca kolonial memiliki dua varian. Pertama: model ini seharusnya bersifat netral, mewakili kepentingan umum, dan tidak terkait dengan kepentingan-kepentingan golongan tertentu. Karena itu, para pendukungnya, terutama yang duduk dalam pemerintahan, adalah figur-figur modern yang memiliki keahlian tertentu, atau dengan kata lain para teknokrat. Kedua: ketika harapan-harapan idealistik dalam varian pertama mulai dilaksanakan, tugas utama negara pasca kolonial dalam mendukung pembangunan nasional adalah menciptakan tertib politik. Stabilitas suatu negara berfungsi sebagai prasyarat kelangsungan suatu bangsa. Maka, "modern" atau "tidak modern" suatu bangsa bukan ditentukan oleh ada tidaknya lembaga, mekanisme,

atau nilai-nilai demokrasi, melainkan pada kemampuannya menciptakan dan memelihara stabilitas sosial, politik, dan ekonomi.

### **C.2. Model Negara Otoritarian Birokratik Rente.**

Model birokrasi ini diperkenalkan oleh Budiman (1991) dalam bukunya tentang perbandingan antara pembangunan di Indonesia dengan pembangunan di Korea Selatan. Budiman memulai kajiannya dengan memperkenalkan konsep negara otoriter birokratik. Menurutnya, konsep ini berbeda dengan negara otoriter birokratik-nya Donnel. Ciri-ciri negara otoriter birokratik adalah: bersifat otoriter, sangat mengandalkan birokrasi sebagai alat mencapai tujuan, membendung partisipasi masyarakat, melaksanakan pembangunan ekonomi dan politik secara top-down (dari atas ke bawah), dan menggunakan ideologi teknokratis birokratis.

Dalam penerapannya, otoriter birokratik memiliki dua varian, yaitu negara otoriter birokratik pembangunan dan negara otoriter birokratik rente. Yang pertama relatif bersih (tidak korup) dan efisien, tipe pembangunannya kapitalis dengan dukungan kaum borjuasi sehingga berhasil melaksanakan pembangunan. Sedangkan pada tipe kedua, justru sebaliknya, kaum borjuasi tidak terbentuk dalam negara karena mereka mendapatkan fasilitas melalui hubungan personal dengan penguasa. Jelasnya, para elite negara meminta imbalan, rente, atau ongkos sewa. Para elite bertindak sebagai rentenir karena menyewakan jabatannya untuk kepentingan pengusaha. Jabatan birokrasi bagi elite negara menjadi semacam alat produksi untuk melakukan akumulasi modal melalui sistem rente. Sebagai konsekuensinya, dalam negara otoriter birokratik rente yang muncul bukan kaum borjuasi yang kuat tetapi kelompok pengusaha yang tergantung kepada fasilitas dan perlindungan negara.

### **C.3. Model Rent Capitalism State.**

Model ini mirip dengan model negara otoriter birokratik rente. Dalam model ini, sifat otonomi negara didasarkan pada rasionalitas ekonomi, yaitu bagaimana memperoleh keuntungan sebesar-besarnya (*demand*) dengan kerugian sekecil-kecilnya (*supply*). Rasionalitas ekonomi ini membenarkan negara berbuat apa saja, termasuk yang tidak demokratis. Pola-pola *patronase*, bapakisme,

nepotisme, dan lain-lain tidak dipermasalahkan, termasuk sistem proteksionisme, monopoli, dan pemberian fasilitas-fasilitas.

#### **C.4. Model Bureaucratic Polity.**

Model ini menjelaskan adanya suatu bentuk sistem politik dengan kekuasaan membuat keputusan terletak sepenuhnya di tangan para penguasa negara, terutama para perwira militer dan pejabat tinggi birokrasi. Tidak ada partisipasi masyarakat. Yang ada hanya mobilisasi. Di dalam politik birokrasi terjadi persaingan antara lingkaran-lingkaran birokrat dan elite militer. Elite ini, terutama Presiden, akan menentukan perubahan sosial ekonomi, dengan kemungkinan terjadinya hal berikut: (a) pengembangan sistem politik demokratis yang kompetitif berdasarkan partai politik massa dan partisipasi warga negara; (b) gerak menuju sebuah partai tunggal, kepada suatu rezim mobilisasi dengan pendasaran ideologis; atau (c) kelangsungan politik birokratis. Perubahan terjadi lebih banyak karena tekanan dari luar, bukan lingkungan domestik (Jackson, 1978). Negara *bureaucratic polity* berbeda dengan pemerintahan militeris karena gaya dan tujuan dasarnya lebih bersifat birokratik dan teknokratik daripada militer. Sedangkan penguasa tunggal (*rezim Sultanik*), yang legitimasinya berdasarkan otoritas kharisma pemimpin, berbeda dengan *bureaucratic polity* dalam proses pengambilan keputusan. Karena dalam *bureaucratic polity* keputusan diambil secara bersama-sama dalam aliansi birokrasi dan militer. Legitimasi pemimpin dalam *bureaucratic polity* bukan berdasarkan otoritas tradisional (seperti penguasa tunggal), melainkan otoritas legal.

#### **C.5. Model Bureaucratic Authoritarian Regime.**

Model rejim otoritarian birokratik mempostulatkan suatu dominasi politik yang jelas, modern, dan relatif stabil yang timbul di bawah kondisi-kondisi historis, lingkungan, dan politik tertentu. Karena kelebihan pada struktur dan prosesnya, kepolitikan ini mampu bertahan dan mengontrol berbagai tekanan yang dapat menimbulkan destabilisasi selama berlangsungnya modernisasi. Model ini menumbuhkan legitimasi kompleks berdasarkan prinsip-prinsip perpaduan tradisional yang diperhitungkan. Model ini ditandai oleh empat hal : (1)

kewenangan tertinggi berada pada sebuah oligarkhi atau militer sebagai suatu institusi, dibandingkan dengan seorang penguasa yang eksklusif. Sehingga asumsinya, pengambilan keputusan yang bersifat teknokratik-birokratik dapat diterima melalui cara konstruktif dan musyawarah antara kelompok penguasa dan peranan sentral dalam struktur birokrasi yang lebih luas, bukan oleh militer semata-mata. (2) mentalitas teknokratik yang merata (prevalence) sebagai lawan dari ideologi yang dikembangkan. Inilah yang membedakannya dengan rezim totaliter lainnya. (3) kemauan massa untuk bekerja dalam sebuah kerangka berpikir penerimaan apatis terhadap rezim. Hal ini sesuai dengan kurangnya kepentingan bangunan elite penguasa dalam memobilisasi massa untuk mendukung suatu basis yang berkesinambungan. Seperti kebijakan depolitisasi, deparpolisasi, floating mass, dan pandangan bahwa aktivitas politik di luar Golkar adalah tidak proporsional dan ketinggalan zaman (primordialistik). (4) upaya mencapai suatu pluralisme terbatas dengan menggunakan cara-cara yang represif, kooptasi, dan tipikal dalam suatu jaringan kerja organisasi korporatis. Pluralisme terbatas ini dijadikan cirinya yang terpenting. Hal ini menimbulkan sebuah pertanyaan, bagaimanakah supaya pluralisme terbatas dicapai? Atau, dengan kata lain, bagaimana rezim bureaucratic authoritarian tersebut mempertahankan diri dan mencegah terjadinya perubahan-perubahan politik? Salah satu caranya adalah korporatisme. Oleh karena itu, strategi korporatisme ini adalah juga sebagai nama lain dari *bureaucratic authoritarian*.

#### **C.6. Model Negara Birokratik Otoriter Korporatis.**

Dengan memodifikasi kerangka berpikir Donnel tentang negara otoriter birokratik dan paham korporatisme negara Schmitter, Mas'ood (1991) di dalam disertasinya memperkenalkan model kepolitikan negara birokratik otoriter korporatis. Menurut Mas'ood, krisis-krisis yang diwarisi dari masa sebelumnya membuat para pendukung rezim Orde Baru melakukan tindakan-tindakan yang semakin lama semakin otoriter dan represif. Krisis-krisis itu di antaranya inflasi yang merajalela, ketimpangan neraca pembayaran, beratnya beban pembangunan, besarnya utang, timbulnya ketidakstabilan akibat mobilisasi massa secara intensif, dan percobaan kudeta berdarah. Pengalaman masa lalu ini meyakinkan penguasa



bahwa proses politik yang demokratis tidak akan dapat menciptakan kebijaksanaan yang secara ekonomis layak (feasible) dan secara politis mereka terima (acceptable). Selain itu, faktor lain yang membuat otoritarian semakin kuat adalah sifat koalisi kekuasaan yang dominan dalam rezim Orde Baru dan cara pimpinan baru memahami dan memberikan tanggapan terhadap berbagai tantangan dan kesempatan tertentu. Menurutnya, kepolitikan Orde Baru ini memiliki ciri-ciri otoritarian birokratik dan korporatisme negara, tetapi tidak sepenuhnya sama. Ada enam hal yang menjadi cirinya: (1) rezim Orde Baru dipimpin oleh militer sebagai suatu lembaga yang bekerja sama dengan para teknokrat sipil. (2) beberapa perusahaan besar yang mempunyai hubungan khusus dengan negara dan kapitalisme internasional mendominasi perekonomian Indonesia. (3) pembuatan kebijakan dilakukan melalui pendekatan teknokratik-birokratik. Namun demikian, tidak semua keputusan bersifat teknokratik; untuk kasus-kasus tertentu dipakai metode pendekatan persuasif. (4) massa dimobilisasikan. Elite penguasa Orde Baru tampaknya tidak tertarik untuk mengerahkan massa. Mereka bahkan bersedia menerima kenyataan bahwa rakyat mengakui rezimnya secara apatis. Cara yang dilakukan adalah memobilisasikan dan menonaktifkan partai-partai politik dan kelompok-kelompok kepentingan serta menciptakan jaringan organisasi korporatis. (5) tindakan-tindakan represif untuk mengendalikan oposisi. Pemerintah Orde Baru berulang kali menggunakan tindakan represif terhadap orang-orang yang mengkritik beberapa kebijaksanannya. Untuk keperluan ini, rezim Orde Baru dilengkapi dengan berbagai alat kekuasaan darurat dan sarana-sarana hukum, seperti pembentukan jaringan intelijen dan keamanan yang meluas serta pemberlakuan UU Anti Subversi. (6) kantor kepresidenan yang otonom. Kantor Kepresidenan telah berkembang menjadi suatu birokrasi yang berpengaruh kuat dan otonom. Sekretariat negara sebagai inti kantornya dalam praktiknya menjadi suatu super birokrasi. Kelangsungan model kepolitikan ini bergantung pada tersedianya sumber keuangan yang besar untuk membiayai pembangunan ekonomi dan menjinakkan kelompok oposisi. Kritik terhadap model ini dikemukakan oleh Liddle (1985). Menurut Liddle, karya ini terlalu menekankan variabel ekonomi-politik di dalam menganalisis politik Indonesia. Padahal, tidak semua perubahan

dalam sektor perekonomian diikuti oleh perubahan dalam sektor politik. Sebab, kehidupan negara relatif terpisah dari kehidupan rakyat. “Variabel yang lebih penting daripada ciri-ciri objektif ekonomi politik adalah gaya kepemimpinan politik Presiden Soeharto,”.

### **C.7. Model Bureaucratic Capitalist State.**

Model ini diperkenalkan oleh Robison (1978) dengan berpijak pada teori perjuangan kelas dan persepsi negara menurut Marx. Kepolitikan birokrasi terbentuk dari cara produksi ekonomi (faktor produksi dan hubungan produksi ekonomi) yang dihubungkan dengan pembagian kerja internasional baru yang menempatkan Indonesia sebagai negara dependent development. Hal ini menciptakan sebuah formasi kelas domestik dalam negeri yang berkoeksistensi dengan dan terintegrasikan ke dalam kapitalisme internasional. Sesuai dengan kaum Neo-Marxian, Robison memandang negara dan birokrasi sebagai alat bagi kelas tertentu, yaitu kelompok-kelompok ekonomi dominan untuk mempertahankan penguasaan mereka atas sumber daya ekonomi. Kelompok-kelompok ini merupakan koalisi komprador domestik yang sebagian besar adalah borjuasi Cina dan kapitalisme internasional, yaitu lembaga-lembaga keuangan dunia seperti IMF, IGGI, Bank Dunia, dan perusahaan-perusahaan multidimensional.

Demikian, beberapa paparan yang bisa penulis sampaikan berkaitan dengan sejarah, pendekatan dan model kultural-struktural dalam birokrasi (di Indonesia). Mudah-mudahan bermanfaat. Wassalam,wr,wb.

Malang, Januari 2011

### **REFERENSI :**

- Abdullah, Syukur, 1991, *Budaya Birokrasi di Indonesia*, dalam Alfian dan Nazaruddin Sjamsuddin (eds), *Profil Budaya Politik Indonesia*, Jakarta, Pustaka Utama Grafiti.
- Abdullah, Taufik, 1979, *Agama, Etos Kerja Dan Perkembangan Ekonomi*, Jakarta, LP3ES.
- Agung, Anak Agung Gde Putra, 2001, *Peralihan Sistem Birokrasi dari Tradisional ke Kolonial*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.

- Alatas, Syed Hussain, 1988, *Mitos Pribumi Malas: Citra Orang Jawa, Melayu dan Filipina dalam Kapitalisme Kolonial*, Jakarta, LP3ES.
- Albrow, Martin, 1996, *Birokrasi*, Yogyakarta, Tiara Wacana.
- Ali, Fachry, 1986, *Refleksi Paham Kekuasaan Jawa dalam Indonesia Modern*, Jakarta, Gramedia.
- Anderson, Brog, *Gagasan tentang Kekuasaan dalam Kebudayaan Jawa*, dalam Miriam Budiardjo, 1984, *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*, Jakarta, Sinar Harapan.
- Andreski, Stanislav, 1996, *Max Weber: Kapitalisme, Birokrasi dan Agama*, Yogyakarta, Tiara Wacana.
- Bellah, Robert.N, 1957, *Tokugawa Religion*, New York: The Free Press. Terjemahan Indonesia, 1992, *Religi Tokugawa Akar-Akar Budaya Jepang*, Jakarta, Gramedia.
- Blau, Peter M and Meyer, Marshall. W, 2000, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, Jakarta, Prestasi Pustakaraya.
- Buchori, Mochtar, 1982, *Pola Tingkah Laku Birokrasi sebagai Akibat Pengaruh Kebudayaan*, Jakarta, Prisma, 6 Juni 1982: 70-85.
- Budiardjo, Miriam, 1984, *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa Dan Wibawa*, Jakarta, Sinar Harapan.
- Brouwer, dan Koentjaraningrat, 1983, *Indonesia Negara Pegawai*, Jakarta, Leppenas.
- Castles, Lance, 1983, *Birokrasi dan Masyarakat Indonesia*, dalam Suyanto dan Nurhadiantomo, 1986, *Birokrasi: Kepemimpinan dan Perubahan Sosial Di Indonesia*, Surakarta, Hapsara.
- Crozier, Michael, 1964, *The Bureaucratic Phenomenon*, London, Tavistock Publication.
- Downs, Anthony, 1967, *Inside Bureaucracy*, Boston: A Rand Corporation Research Study, Little, Brown and Company.
- Dwiyanto, Agus, dkk, 2002, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada.
- Dvorin, Eugene.P dan Simmons, Robert.H, 1972, *From Amoral to Humane Bureaucracy*, San Francisco, Canfield Press, A Departement of Harper & Row, Publishers, Inc, New York, Evanston, London.
- Eisenstadt, S.N, 1977, *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism*, California, Sage Publication, Beverly Hills.
- Emmerson, Donald. K, 1983, *Understanding The New Order: Bureaucratic Pluralism*, Asian Survey, Vol.XXVIII, No.11 November 1983.
- Etzioni, Eva and Halevy, 1983, *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*, Rontledge Keegan Paul, Boston.
- Evers, Hans Dieter, 1987, *The Bureaucratization of Southeast Asia*, dalam *Comparative Studies in Society and History*, Volume 29, Number 4, 1997.
- Frederickson, H. George, 1997, *The Spirit of Public Administration*, San Francisco, Jossey- Bass Publishers.
- Geertz, Clifford, 1973, *Ethos, World View and The Analysis of Sacred Symbols, dalam Interpretation of Culture*, New York: Basic Books, Inc.
- , 1980, *The Theatre State in Nineteenth Century Bali*, dalam Hadikusumo, Hartono (penterjemah), 2000, *Negara Teater: Kerajaan-*

*Kerajaan di Bali Abad Ke sembilan Belas*, Yogyakarta, Yayasan Bentang Budaya.

- , 1983, *Abangan, Santri, Priyayi dalam Masyarakat Jawa*, Jakarta, Pustaka Jaya.
- Gifford and Elizabeth Pinchot, 1993, *The End of Bureaucracy and the Rise of Intelligent Organization*, Berret Kohler Publisher, San Fransisco.
- Halevy, Eva Etzioni, 1983, *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*, London, Boston, Melbourne and Henley, Routledge & Kegan Paul.
- Hariandja, Denny, BC, 1999, *Birokrasi Nan Ponggah: Belajar dari Kegagalan Orde Baru*, Yogyakarta, Kanisius.
- Heckscher, C., 1994, *Defining the Post-Bureaucratic Type*, dalam Heckscher, C., and a. Donellon, eds., 1994, *Post- Bureaucratic Organization*, Thousands Oaks: Sage Publications.
- Koentjaraningrat, 1985, *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*, Jakarta, Gramedia.
- Kuntowijoyo, 1994, *Demokrasi dan Budaya Birokrasi*, Yogyakarta, Bentang Budaya.
- Lubis, Nina.H, 2001, *Konflik Elite Birokrasi: Biografi Politik Bupati RAA Martanagara*, Bandung, Humaniora.
- Mas'oed, Mochtar, 2003, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Moertono, Soemarsaid, 1985, *Negara dan Usaha Bina Negara Di Jawa Masa Lampau: Studi Tentang Masa Mataram II, Abad XVI Sampai XIX*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.
- Muhaimin, Yahya A, 1980, *Beberapa segi birokrasi di Indonesia*, Prisma No.10, Jakarta, LP3ES.

**E-mail :**

**agus\_s@ub.ac.id**

**aagussuryono@yahoo.com**

-----

\*) Penulis adalah Guru Besar Administrasi Pembangunan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya. Sekarang menjabat sebagai Ketua Bidang Pengabdian kepada Masyarakat LPPM-UB.