

## PERSPEKTIF LEGITIMASI DALAM MANAJEMEN PEMERINTAHAN

Muhammad Taufan Ashshiddiqi<sup>1)</sup>, Ani Oktaviani<sup>2)</sup>, Asep Gunawan<sup>3)</sup> & Ayu Fauzi Lestari<sup>4)</sup>

Universitas Al Ghifari Bandung<sup>1)</sup>

UIN Sunan Gunung Djati Bandung<sup>2,3,4)</sup>

Email: [taufan.unfari@gmail.com](mailto:taufan.unfari@gmail.com)<sup>1)</sup>, [anio161001@gmail.com](mailto:anio161001@gmail.com)<sup>2)</sup>,  
[asepgunawan2504@gmail.com](mailto:asepgunawan2504@gmail.com)<sup>3)</sup>, [ayufauzilestarii@gmail.com](mailto:ayufauzilestarii@gmail.com)<sup>4)</sup>.

### Abstrak

Penelitian artikel ini bertujuan untuk mengetahui seperti apa konsep dari legitimasi dalam manajemen pemerintahan. *Legitimasi* atau kewenangan yang merupakan salah satu hak dari seorang pemimpin, masyarakat seringkali menuntut agar para pemimpin tidak menggunakan kewenangan tersebut untuk digunakan sewenang-wenang, namun digunakan untuk kepentingan seluruh rakyat. Begitu pula dengan birokrasi di mata masyarakat awam birokrasi seringkali dipandang sebagai penyakit dalam sebuah organisasi. Lalu bagaimana sebenarnya konsep dari legitimasi birokrasi itu sendiri. Birokrasi adalah tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengkoordinasi secara sistematis (*Teratur*) pekerjaan dari banyak orang. Sebagai seorang administrator yang harus dilakukan bukan sekadar bagaimana supaya organisasi-organisasi publik dapat berjalan secara efisien, tetapi juga bagaimana supaya organisasi organisasi itu dapat memberikan pelayanan yang memuaskan publik

**Kata Kunci:** Legitimasi, Birokrasi, & Administrasi Negara.

### Abstract

*This article's research aims to find out what the concept of legitimacy in the bureaucracy and state administration looks like. Legitimacy or authority which is one of the rights of a leader, people often demand that leaders do not use that authority to be used arbitrarily, but to be used for the benefit of the whole people. Likewise, bureaucracy in the eyes of ordinary people, bureaucracy is often seen as a disease in an organization. Then what exactly is the concept of bureaucratic legitimacy itself? Bureaucracy is a type of organization that is intended to accomplish large administrative tasks by systematically coordinating (orderly) the work of many people. As an administrator, what must be done is not only how to make public organizations run efficiently, but also how to make these organizations able to provide services that satisfy the public.*

**Keywords :** Legitimacy, Bureaucracy & Administration

### A. PENDAHULUAN

Tinjauan etis mengenai kekuasaan (*Power, authority*) pertama-tama berkenaan dengan masalah legitimasinya. Kata legitimasi berasal dari bahasa latin yaitu *Lex*, yang berarti hukum. Dalam perkembangan selanjutnya legitimasi bukan hanya mengacu kepada kesesuaian dengan hukum formal tetapi juga hukum-hukum kemasyarakatan dan norma-norma etis. Padanan kata yang agaknya paling tepat untuk istilah legitimasi adalah kewenangan atau keabsahan *Kumorotomo, wahyudi* (*Etika Administrasi Negara 2013*). Seorang pemimpin mempunyai hak untuk mengatur dan wewenang untuk melakukan sesuatu, namun karena hal tersebut terdapat

argumen yang menyarankan bahwa kekuasaan itu tidak digunakan secara sewenang-wenang, namun digunakan untuk kebaikan setiap rakyat

Dalam suatu negara, birokrasi diperlukan sebagai sarana administrasi yang dapat meningkatkan kinerja masyarakat. Pengadaan birokrasi diharapkan dapat membantu masyarakat dalam memenuhi kebutuhan hidup serta mendapatkan kemudahan dalam hal pelayanan pemerintah. Menurut Muhammad Sawir Birokrasi diambil dari kata “*bureau*” dalam bahasa Prancis yang berarti meja tulis dan Kratos dalam bahasa Yunani yang berarti pemerintahan (Muhammad Sawir, 2020, *Birokrasi Pelayanan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi n.d.*). Pandangan masyarakat terhadap birokrasi juga tidak selalu positif, banyak dari mereka yang menggambarkan bahwa birokrasi itu merupakan penyakit organisasi yang harus diberantas, hal ini maklum untuk dipahami karena masyarakat tidak terlalu mengetahui bagaimana birokrasi itu berjalan. Lalu bagaimana konsep yang sebenarnya dari legitimasi birokrasi itu? Berikut ini akan dibahas mengenai konsep dari legitimasi dalam birokrasi dan administrasi negara.

## B. KAJIAN PUSTAKA

Setelah grand design reformasi birokrasi 2010 – 2025 ditetapkan dengan Perpres No. 81 Tahun 2010, langkah yang ditempuh adalah percepatan pelaksanaan reformasi birokrasi itu sendiri. Dalam hal ini, Kementerian PAN dan RB menetapkan Sembilan program (langkah) percepatan reformasi birokrasi. Program dimaksud meliputi (1) Penataan Struktur Birokrasi; (2) Penataan Jumlah dan Distribusi PNS; (3) Sistem Seleksi CPNS dan Promosi PNS secara terbuka; (4) Profesionalisasi PNS; (5) Pengembangan Sistem Elektronik Pemerintah (E-Government); (6) Penyederhanaan Perizinan Usaha; (7) Peningkatan Transparansi dan Akuntabilitas Aparatur; (8) Peningkatan Kesejahteraan Pegawai Negeri; (9) Efisiensi Penggunaan Fasilitas, Sarana dan Prasarana Kerja PNS. Kesembilan langkah itu, pada dasarnya merupakan penyederhanaan dari grand design reformasi birokrasi yang menetapkan delapan area perubahan. Namun, secara lebih sederhana, apa yang hendak dicapai dari reformasi birokrasi itu adalah mewujudkan birokrasi yang bersih, kompeten, dan melayani. Secara singkat, birokrasi harus bersih dari KKN, dan bersih dari politisasi. Birokrasi juga harus memiliki kompetensi yang dibutuhkan, sehingga harus terus menerus dididik dan dilatih. Birokrasi, yang pada hakekatnya merupakan pelayan rakyat, sudah semestinya berkarya untuk memberikan pelayanan, baik pelayanan dasar maupun pelayanan yang mendukung terciptanya iklim investasi yang kondusif.

Berbanding terbalik dengan grand design reformasi di atas nyatanya di lapangan banyak pandangan buruk dari masyarakat terkait bagaimana birokrasi itu berjalan, masyarakat menilai bahwa birokrasi adalah urusan-urusan yang menjengkelkan berkenaan dengan pengisian formulir-formulir, proses perizinan yang berbelit, aturan yang ketat dan sebagainya. Karena beberapa alasan tersebut penulis berinisiatif untuk menulis artikel ini dengan bertujuan agar memberikan pengetahuan seputar bagaimana Birokrasi itu berjalan bagi masyarakat baik awam maupun masyarakat berpendidikan sehingga dapat mengurangi kesalahpahaman yang terjadi di masyarakat tersebut.

## C. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian pustaka (*library research*) penelitian yang objek utamanya adalah buku-buku atau sumber kepustakaan lain. Maksudnya, data yang dicari dan ditemukan melalui kajian pustaka dari buku-buku yang relevan dengan pembahasan (Lexy, 2002).

## D. HASIL DAN PEMBAHASAN

### Konsep

Secara etimologis, istilah konsep berasal dari kata *conceptum* yang berarti sesuatu yang dipahami. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, konsep adalah ide atau pengertian yang diabstrakkan dari peristiwa konkret. Ia juga berarti sebuah gambaran mental dari objek, proses, pendapat, atau apapun yang digunakan oleh akal budi untuk memahami hal-hal lain.

Menurut Singarimbun dan Effendi, konsep adalah sebuah istilah atau definisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak (abstraksi) suatu kejadian, keadaan, kelompok, atau individu yang menjadi objek. Dengan adanya konsep, seorang peneliti diharapkan dapat menggunakan suatu istilah untuk beberapa kejadian yang saling berkaitan. Karena konsep juga berfungsi untuk mewakili realitas yang kompleks.

Tidak jauh berbeda, Kant, sebagaimana dikutip oleh Harifudin Cawidu, berpendapat bahwa konsep adalah gambaran yang bersifat umum atau abstrak tentang sesuatu, sehingga ia mudah untuk dimengerti dan dipahami. Demikian juga Soedjadi, ia memandang bahwa konsep memiliki hubungan erat dengan definisi. Menurutnya, konsep adalah ide abstrak yang dapat digunakan untuk menggolongkan sekumpulan objek, yang pada umumnya dinyatakan dengan suatu istilah atau rangkaian kata. Lain halnya dengan definisi, yang hanya bersifat membatasi makna untuk mengungkapkan keterangan atau ciri dari suatu realitas.

Keberadaan konsep adalah sangat penting dalam suatu penelitian. Selain karena dapat mempermudah dalam aktivitas generalisasi berbagai realitas konkret ataupun abstrak, juga karena ia menghubungkan antara dunia abstraksi dengan realitas, dan antara teori dengan observasi.

Dari beberapa pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa konsep adalah sebuah ide, pengertian, gambaran mental dalam bentuk istilah atau rangkaian kata yang mengabstraksikan suatu objek (proses, pendapat, kejadian, keadaan, kelompok, individu) untuk menggolongkan dan mewakili realitas kompleks hingga dapat dipahami. Di sini, peneliti memfokuskan definisi konsep yang digunakan dalam penelitian untuk membedakannya dengan pengertian dari “definisi”, yaitu gambaran yang mengabstraksikan sebuah ide dalam suatu objek. Penulis menemukan satu hal pokok yang terdapat dalam sebuah konsep, yaitu karakteristik. Mengingat potensi adanya kesamaan dari berbagai konsep dengan istilah yang sama dan karakteristiknya itulah yang memberikan warna baru karena penekanan yang berbeda.

### Antara legitimasi sosiologi dan legitimasi etis

Di dalam suatu sistem sosial senantiasa terdapat orang-orang yang memiliki hak dan tanggung jawab yang lebih besar dalam bertindak, termasuk untuk hal-hal yang menyangkut kehidupan orang-orang lainnya. Orang seperti inilah yang sering disebut sebagai orang yang memiliki kekuasaan atau punya wewenang untuk mengambil keputusan yang berpengaruh terhadap khalayak. Dengan demikian, kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah laku orang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan itu (*Miriam Budiardjo, Dasar-dasar Ilmu Politik, Gramedia, Jakarta, 1982, hlm. 35 n.d.*).

Konsep legitimasi sosiologi mendasarkan diri pada fenomena bahwa setiap kelompok anggota masyarakat bersedia sukarela menyerahkan hak kepada orang yang terpilih untuk

menentukan dan melaksanakan kebijakan-kebijakan tertentu yang menyangkut setiap anggota masyarakat itu.

Sudah barang tentu pengertian yang inheren dalam kebijakan (*policy*) tersebut adalah segala bentuk pengambilan keputusan yang bermanfaat, atau sekurang-kurangnya tidak merugikan, bagi setiap unsur atau anggota masyarakat tadi. Weber melihat adanya tiga corak legitimasi sosiologis melalui konsepsinya tentang *domination* dalam masyarakat ( *Max Weber, Essay in Sociology, MacMillan Book Company, 1967 n.d.*). *Pertama* adalah kewenangan tradisional (*traditional domination*), bahwa kekuasaan untuk mengambil keputusan umum diserahkan kepada seseorang berdasarkan keyakinan-keyakinan tradisional. Misalnya, seseorang diberi hak atau kekuasaan karena ia berasal dari golongan bangsawan atau dinasti yang memang sudah memerintah untuk kurun waktu yang lama. Jenis kewenangan ini mirip dengan legitimasi religius. *Kedua*, kewenangan karismatik, yang mengambil landasan pada kharisma pribadi seseorang sehingga ia dikagumi dan dihormati oleh khalayak. Tokoh-tokoh seperti Mahatma Gandhi atau Adolf Hitler adalah termasuk pemimpin yang memiliki kekuasaan yang bersandar pada kewenangan karismatik. *Ketiga*, kewenangan legal-rasional yang mengambil landasan dari hukum-hukum formal dan rasional bagi dipegangnya kekuasaan oleh seorang pemimpin. Kehidupan kenegaraan yang modern lebih banyak menggunakan konsepsi kewenangan legal rasional. Hampir setiap perdana menteri, atau kanselir yang memerintah dewasa ini terma dalam kelompok penguasa legal rasional.

Legitimasi sosiologis menyangkut proses interaksi di dalam masyarakat yang memungkinkan sebagian besar kelompok sosial setuju bahwa seseorang patut memimpin mereka dalam periode pemerintahan tertentu. Singkatnya, legitimasi sosiologis mempertanyakan mekanisme motivatif mana yang nyatanya membuat masyarakat mau menerima wewenang penguasa (*Franz Mahnis-Suseno, Etika Politik, Jakarta, Gramedia, 1988. n.d.*).

Paham sosiologis ini mengandung beberapa perbedaan mendasar dengan paham ilmu etika tentang legitimasi yang hendak kita telaah lebih lanjut. Jika legitimasi sosiologis melihat kewenangan atas kekuasaan berdasarkan bulat tidaknya kesepakatan yang terjelma dalam masyarakat, legitimasi etis melihat kesesuaian antara dasar-dasar kekuasaan itu dari sudut norma-norma memiliki moral. Dengan demikian legitimasi etis bukan sekadar menyangkut opini masyarakat mengenai keabsahan seseorang dalam kekuasaannya, bukan pula hanya berkaitan dengan tatanan hukum tertulis yang berlaku di dalamnya, tetapi lebih dari itu ia mencoba meletakkan prinsip-prinsip moral atas kekuasaan tadi. Jika dibandingkan dengan jenis legitimasi yang lain, kita akan memperoleh beberapa ciri yang spesifik mengenai legitimasi etis.

*Pertama*, kerangka legitimasi etis mengandaikan bahwa setiap persoalan yang menyangkut manusia hendaknya diselesaikan secara etis termasuk persoalan kekuasaan.

*Kedua*, legitimasi etis berada di belakang setiap tatanan normatif dalam perilaku manusia. Etika menjadi landasan dari setiap kodifikasi peraturan hukum pada suatu negara. Oleh karena itu paham etis tidak dilecehkan oleh perubahan situasi masyarakat atau positivisme hukum.

Karena etika tidak mendasarkan diri pada pandangan-pandangan moral *defacto* yang berlaku dalam masyarakat saja, legitimasi etis tak akan pernah dibatasi oleh ruang dan waktu. Legitimasi kekuasaan, misalnya, tidak dapat dibuktikan dari kenyataan bahwa setiap anggota masyarakat dalam suatu negara tunduk kepada perintah-perintah seorang penguasa. Selalu terdapat kemungkinan bahwa ketundukan atau ketaatan itu tercipta karena naluri, paksaan, ataupun ancaman. Oleh sebab itu, pengertian legitimasi etis terkadang berada di luar apa yang

diterima oleh kebanyakan orang pada lingkup sosial tertentu. Bahwa sebagian besar orang sudah memiliki kesepakatan bulat mengenai suatu tatanan tidak serta merta mengandung arti kalau tatanan tersebut sudah benar secara etis.

### **Birokrasi: Konsep, Tujuan, dan Model**

Dewasa ini masyarakat begitu peka terhadap istilah birokrasi. Hampir semua lapisan masyarakat terutama di kalangan terdidik. Sayangnya, persepsi yang muncul ketika orang mendengar kata birokrasi seringkali menyesatkan hal yang tergambar di benak masyarakat birokrasi adalah urusan-urusan menjengkelkan berkaitan dengan pengisian formulir, perolehan izin yang berbelit, aturan yang ketat, dan sebagainya. Padahal birokrasi sesungguhnya dimaksudkan sebagai sarana bagi pemerintah yang berkuasa untuk melaksanakan pelayanan publik sesuai dengan aspirasi masyarakat. Birokrasi adalah tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengkoordinasi secara sistematis (*Teratur*) pekerjaan dari banyak orang (*Peter M. Blau & Marshall W. Meyer, Bureaucracy in Modern Society, New York: Random House, 1956 n.d.*). Birokrasi mula-mula dibentuk supaya keputusan-keputusan pemerintah dapat dilaksanakan dengan sistematis melalui aparat-aparat negara. Konsep awal yang mendasari gagasan modern birokrasi adalah tulisan-tulisan Max Weber, seorang sosiolog yang juga berminat pada masalah-masalah kenegaraan. Ciri-ciri pokok dari Struktur birokrasi itu adalah (1) Birokrasi melaksanakan kegiatan reguler yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi, didistribusikan melalui cara tertentu, dan dianggap sebagai tugas resmi. (2) Pengorganisasian kantor mengikuti prinsip hierarkis, yaitu bahwa unit yang lebih rendah dalam sebuah kantor berada dibawah pengawasan dan pembinaan unit yang lebih tinggi. (3) Pelaksanaan tugas diatur oleh suatu “Sistem peraturan abstrak yang konsisten” dan mencakup juga penerapan aturan dalam kasus-kasus tertentu. (4) Pejabat yang ideal melaksanakan tugas-tugasnya dengan semangat *sine ira et studio* (formal dan tidak bersifat pribadi), tanpa perasaan dendam dan nafsu dan tanpa perasaan suka atau tak suka. (5) Pekerjaan dalam organisasi birokrasi didasarkan pada kualifikasi teknis dan dilindungi dari pemecatan oleh sepihak. (6)

Pengalaman menunjukkan bahwa tipe organisasi administratif yang murni berciri birokrasi dilihat dari sudut teknis akan mampu mencapai tingkat efisiensi yang tertinggi. Dengan demikian, efisiensi administratif yang tinggi adalah hasil yang diharapkan dari adanya berbagai ciri birokrasi sebagaimana dikemukakan oleh weber. Birokrasi juga bisa digunakan sebagai alat pembaruan. Ini akan terlaksanakan bila tujuan-tujuan organisasi memang diarahkan kepada strategi pembaruan dan pembangunan. Birokrasi adalah perangkat yang paling memungkinkan untuk bisa melaksanakan tujuan-tujuan tersebut. Dalam kaitan ini Hoselitz mengatakan: (*Bert Hoselitz, “Level of Economic Performance and Bureaucratic Structures”, dalam Joseph La Palombara (ed.), Bureaucratic and Political Development”, New Jersey: Princeton University Press, 1963, hlm. 171 n.d.*). “*The bureaucratic apparatus is one of the institutions through which goal-gratification activity is performed; it is a central focus around which clusters a whole series of social actions designed to meet system goals*”

Birokrasi merupakan alat penunjang utama dalam sistem administrasi modern. Dasar dari legitimasi birokrasi dalam struktur pemerintahan ialah penerapan pengetahuan, rasionalitas, dan teknologi. Birokrasi menjadi satu-satunya perangkat yang peka terhadap penerapan manajemen yang berdasarkan ilmu pengetahuan yang berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi. Bila kita menolak birokrasi dan hendak menggantikannya dengan sistem yang lain, itu berarti langkah

mundur yang sudah pasti akan merugikan. Masalahnya disini adalah bahwa sampai saat ini masih belum terdapat kesepakatan mengenai terminologi birokrasi itu sendiri. Keracunan pemahaman itu bukan hanya melanda orang-orang awam tetapi juga orang-orang dari kalangan akademisi (*Martin Albrow, Birokrasi, Yogyakarta, Tiara Wacana, 1989, hm. 82-103 n.d.*): Persepsi yang muncul mengenai birokrasi itu tidak hanya berbeda namun juga saling bertentangan satu sama lain. Berikut ini beberapa pemahaman yang lazim dianut tentang birokrasi:

### **1. Inefisiensi Organisasi**

Konsep birokrasi dipandang sebagai antitesis dari vitalitas administratif dan kreativitas manajerial. Lebih dari itu, banyak banyak orang yang kemudian menggambarkan birokrasi sebagai penyakit organisasi yang mesti diberantas (*Moeljarto Tjokrowinoto, Patologi Organisasi, Seminar dalam Pembangunan,*

*Yogyakarta, 1988. n.d.*). Etrauss dalam bukunya *The Ruling Servant* (1961) menyebutkan istilah birokrasi bagi banyaknya ketidaksempurnaan dalam struktur fungsionalisasi organisasi-organisasi besar. Pendapat-pendapat yang sinis ini berasal dari pemikiran umum bahwa organisasi yang disebut birokrasi kurang bisa berjalan secara efisien untuk mengembangkan konsep birokrasi organisasi yang tidak efisien tidak memerlukan tradisi sarjana.

### **2. Kekuasaan atau pemerintah yang dijalankan pejabat**

Dalam konsep ini birokrasi dirumuskan sebagai pemerintah oleh para pejabat negara. Hak-hak yang dimiliki oleh para pemimpin dan penguasa dapat ditinjau dari dua sudut, yakni hak untuk mengatur dan wewenang untuk melakukan sesuatu. Dalam kaitan ini terdapat argumen bahwa kekuasaan itu hendaknya tidak dipergunakan secara sewenang-wenang melainkan digunakan untuk kebaikan seluruh rakyat. Oleh karena itu, birokrasi diartikan sebagai gejala-gejala sosiologi yang menunjukkan meningkatnya pengaruh para pejabat pemerintah.

### **3. Administrasi dalam Organisasi Negara**

Birokrasi tidak digunakan dalam arti yang tercela, tetapi sekedar mengacu kepada suatu kelompok manusia atau para pekerja yang menjalankan fungsi tertentu yang dianggap penting oleh masyarakat. Aparat birokrasi merupakan salah satu lembaga yang melalui kegiatan untuk mencapai tujuan tertentu dijalankan (*Hoselitz, op.cit,hlm. 298 n.d.*). Bagi Weber, administrasi berarti penyelenggaraan wewenang dan otoritas. Otoritas disini dapat dimiliki oleh para aparat birokrasi karena mereka sudah mendapat legitimasi dari masyarakat melalui negara. Mengenai penekanan terhadap pranata atau wahana pelaksanaannya, Herbert A. Simon (1945) mengatakan bahwa birokrasi sinonim dengan organisasi yang berskala besar, demikian pula dengan R.V. Presthus (1960) dan tokoh lainnya. Dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya konsep ini didasarkan atas pengangkatan aparat berdasarkan kapasitas kerja seseorang. Staf dalam birokrasi dipilih berdasarkan sistem imbalan (*merit sistem*) sehingga mereka mampu menjadi pendukung efisiensi tugas-tugas pelayanan publik.

### **4. Masyarakat Modern**

Sempalan konsepsi yang agak berlebihan ialah yang memandang bahwa birokrasi merupakan masyarakat moden itu sendiri. Konsep ini berpendapat bahwa organisasi-organisasi merupakan miniatur masyarakat dan masyarakat yang maju adalah yang memiliki organisasi yang tangguh. Karl Mannheim dalam tulisannya yang berjudul *Freedom, Power and Democratic Planning* (1951) pernah memandang birokrasi itu sebagai korporasi negara yang terdiri dari organisasi-organisasi besar yang bebas.

## 5. Organisasi Rasional

Gagasan rasional merupakan landasan dari tipe ideal birokrasi. Prinsip-prinsip pembagian kerja, pelimpahan wewenang, impersonalitas, kualifikasi teknis, dan efisiensi merupakan ciri-ciri kuat yang melekat pada birokrasi. Secara teknis R.G. Francis dan R.C. Stone mengatakan dalam *Service and Procedure in Bureaucracy* (1956) bahwa istilah birokrasi mengacu pada model pengorganisasian yang terutama disesuaikan untuk menjaga stabilitas dan efisiensi dalam organisasi besar dan kompleks.

Dalam kehidupan kenegaraan modern, birokrasi semakin menjadi perangkat sentral untuk memenuhi kepentingan masyarakat. Abad ke dua puluh ini merupakan masa di mana birokrasi menjadi demikian penting dan para pemimpin politik sendiri kebanyakan melihat bahwa masyarakat hanya akan mendapat pelayanan publik secara memuaskan jika itu diselenggarakan melalui birokrasi modern. Ada tiga alasan kenapa kehadiran birokrasi dirasa semakin diperlukan, yaitu 1) pluralisme politik, 2) proses konsentrasi, dan 3) kompleksitas teknologi.

Konsep birokrasi seperti yang diidealkan oleh Weber ternyata sulit sekali diwujudkan secara sempurna. Salah satu penyebabnya adalah bahwa berapapun orang yang bekerja di dalam birokrasi tetap akan membawa kepentingan-kepentingan individualnya. Bagaimanapun juga manusia tidak dapat bekerja secara mekanistik untuk selalu menaati prosedur-prosedur yang kaku tanpa afeksi atau emosi, dan memang birokrasi justru akan kehilangan watak manusiawinya andaikata struktur, hubungan impersonal, dan diferensiasinya terlalu dipaksakan. Efisiensi merupakan tujuan dari semua organisasi, tetapi organisasi publik efisiensi mempunyai pengertian khas. Efisiensi dalam bidang administrasi negara harus dapat disesuaikan dengan aspirasi masyarakat yang harus dilayani sehingga ia lebih merupakan pola efisiensi yang dinilai (*valued efficiency*). Untuk melihat sosok birokrasi yang terdapat di negara-negara berkembang termasuk Indonesia, kita senantiasa perlu menyimak nilai-nilai yang dianut oleh khalayak dan corak birokrasi yang seperti apa yang sesungguhnya mereka kehendaki.

*Pertama*, model yang dapat disebut birokrasi tradisional. fidel ini bermula dari pengertian kewenangan tradisional seperti pernah diungkapkan oleh Weber. Yang diutamakan dalam birokrasi seperti ini adalah terwujudnya keharmonisan hierarkis, bahwa masyarakat sudah terkondisi di dalam suatu sistem yang berjenjang. Oleh karena itu, untuk memelihara harmoni model tradisional mementingkan loyalitas dan keselarasan sosial. Ciri lain yang mewarnai adalah budaya aristokrat, loyalitas ritual yang cenderung mengarah kultus individu, corak hubungan *patron-client*, adanya pengaruh fatalisme atau mistisisme dalam pengambilan keputusan, dan sebagainya. Dalam memandang pertanggungjawaban administratif para birokrat model tradisional cenderung berorientasi kepada atasan atau satuan yang lebih tinggi.

*Model yang kedua*, merupakan salah-satu akibat dari pengaruh sistem kolonial di negara-negara berkembang. Sebagai hasil dari rekayasa sosial dari penguasa kolonial yang menginginkan terbentuknya faksi-faksi koloni (*beamten staat*), model birokrasi ini menekankan pada struktur yang apolitis dan terpisah dari aspirasi rakyat. Birokrasi bukan lagi bertindak sebagai pelayan masyarakat tetapi justru masyarakat yang harus melayani birokrasi. Di dalam proses pengambilan keputusan birokrasi tidak banyak melibatkan kekuatan-kekuatan sosial dan politik melainkan bertumpu pada teknokrat. Ini tampak misalnya dalam pola-pola penetrasi birokrasi yang kuat dalam setiap aspek kehidupan masyarakat, sistem yang terlalu menekankan pada stabilitas, sistem anggaran berimbang, politik investasi terbuka, dan sebagainya. Selanjutnya, kita mengenal model birokrasi rasional yang objektif yang ditawarkan, bukan kepada pembuat keputusannya. Model ini hanya dapat berfungsi bila antara kekuatan birokrasi dan kekuatan sosial politik dari

masyarakat terdapat keseimbangan sehingga selalu terdapat proses check and balance. Di samping itu, di dalam tubuh birokrasi sendiri diperlukan orang-orang yang memiliki semangat profesionalisme dan komitmen yang tinggi terhadap kesejahteraan masyarakat. Akan tetapi, pertanyaan tentang komitmen atau daya tanggap itu sebenarnya sudah berada di luar konsep rasionalitas birokrasi. Dalam beberapa hal kita kerap kali menemukan bahwa birokrasi terlalu kaku dan berlebih-lebihan dalam menerapkan berbagai prosedur sehingga perlu dilakukan tindakan-tindakan yang dikenal sebagai debirokratisasi.

### **Redefinisi Etika Administrasi Negara**

Pada umumnya kita melihat "kekuasaan" sebagai kemampuan untuk membuat orang bertindak sesuai dengan kemauan "saya". Akan tetapi, kekuasaan tidak sama dengan legitimasi. Seseorang yang menodongkan belati ke leher saya mungkin dapat membuat saya menyerahkan harta-benda saya. Masalahnya adalah apakah dia boleh berbuat seperti itu? Seorang pejabat mungkin dapat memaksa bawahannya untuk memanipulasi tender supaya proyek tertentu jatuh pada perusahaan kontraktor di mana pejabat tersebut menanam sahamnya, dengan ancaman untuk mengurangi kondite bawahan tadi bila tidak mau melakukannya. Akan tetapi, apakah "kekuasaan" seperti itu masih *layak* diikuti dan apakah pejabat tadi memang boleh melakukan tindakan tadi? Di sinilah letaknya persoalan legitimasi terhadap kekuasaan. Kaidah yang menunjang legitimasi ada bermacam-macam, kita dapat melihatnya dari norma agama, etika, susila, sopan-santun, maupun norma hukum. Untuk maksud kita, norma yang dijadikan landasan adalah norma etika atau moralitas.

Untuk memahami relevansi etika dengan setiap aktivitas yang terdapat dalam birokrasi, perlu dirumuskan kembali lingkup administrasi negara itu sendiri. Perkembangan disiplin ilmu administrasi negara selama lebih dari 90 tahun di negara-negara maju yang juga mempengaruhi perkembangan ilmu ini di Indonesia-masih memaparkan perdebatan-perdebatan mengenai kedudukan ilmu administrasi negara (*public administration*) itu sendiri sebagai salah satu cabang dari ilmu sosial politik. Henry (1980) misalnya, menguraikan adanya 5 paradigma dalam ilmu administrasi negara dan sebagian besar perbedaan paradigma itu ternyata berkisar pada perlu tidaknya dilakukan pemisahan antara ilmu politik dan administrasi. Jika kita berbicara tentang paradigma maka kita harus memahami ilmu administrasi negara dari dua aspek. Aspek pertama disebut lokus yang menunjukkan tempat keberadaan suatu bidang ilmu, dan yang kedua adalah fokus yang menunjukkan kekhususan dari ilmu tersebut. Menurut Henry, paradigma yang terakhir mengatakan bahwa lokus ilmu administrasi negara adalah mengenai kepentingan publik (*public interest*) dan urusan publik (*public affairs*), sedangkan fokusnya adalah teori organisasi dan ilmu manajemen. Paradigma ini agaknya berusaha menghindari dikotomi politik-administrasi yang apabila dipaksakan ternyata justru menimbulkan berbagai kejanggalan (*Nicholas Hendry, Administrasi Negara dan Masalah-masalah kenegaraan, Rajawali 1988, hlm. 33-65. n.d.*). Betapapun dalam kenyataan kita melihat bahwa seorang administrator atau birokrat tidak akan bisa menghindari tindakan-tindakan politis. Aktivitas politis dari birokrat tampak dari adanya keleluasaan bertindak (diskresi) administratif yang dimilikinya. Diskresi administratif adalah segala aktivitas untuk mengemukakan saran, melapor, menjawab, mengambil inisiatif, menyampaikan info, memverifikasi, memperingatkan, mengadukan, menyokong, merangsang kerja, menegur, mendukung, menolak, dan merundingkan sesuatu yang berpengaruh terhadap lembaga-lembaga publik. Sementara itu, aktivitas administrasi tampak dari segala perilakunya untuk merencanakan, memilih alternatif, mengorganisasi, mengelola, memantau, mengevaluasi,

melaksanakan, serta melakukan implementasi atas program-program di dalam lingkup birokrasi. Untuk itu, dia perlu membekali diri dengan ilmu manajemen serta landasan pemahaman mengenai teori organisasi yang kuat.

Dengan demikian, jelas bahwa administrasi negara merupakan proses yang rumit. Ia bukan saja berkaitan dengan aktivitas-aktivitas teknis berlandaskan ilmu manajemen untuk mencapai efisiensi yang tinggi melainkan juga aktivitas-aktivitas politis yang berusaha menafsirkan kehendak publik dan menerjemahkannya dalam kebijakan nyata. Kebijakan (*policy*) dapat didefinisikan sebagai seluruh gagasan mengenai tujuan dan cara/arah tindakan-tindakan manusia dalam organisasi (*H.G. Surie, Ilmu Administrasi Negara, Gramedia, 1978, hlm.12. n.d.*). Kebijakan menentukan norma dan mengatur administrasi negara pada tingkat strategis. Dari segi materi atau isi, administrasi negara berarti melakukan kebijakan publik yakni menetapkan dan melaksanakan suatu kebijakan yang berpengaruh kepada masyarakat umum. Dari segi formal atau bentuk, administrasi negara adalah pengambilan keputusan-keputusan yang mengikat orang banyak. Sementara itu, dari segi sosiologi, administrasi negara merupakan bentuk tindakan sosial tertentu yang diorganisasi atau tepatnya serangkaian proses tindakan sosial yang berlangsung dan dibakukan dalam periode tertentu. Jadi, dalam praktik administrasi negara merupakan rangkaian pengambilan kebijakan yang menghasilkan norma formal, aturan-aturan, serta keharusan-keharusan bag tertib sosial hanya apabila ia merujuk kepada rasa kebenaran dan keadilan dari warga masyarakatnya, sehingga setiap aktivitas administrasi negara akan selalu punya konsekuensi nilai (*value loaded*). Kesimpulan yang bisa ditarik dari uraian di atas, seperti yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya, ialah bahwa proses administrasi negara senantiasa menuntut pertanggungjawaban etis. Sebagai salah-satu bagian dari bidang kajian etika sosial, etika administrasi negara memiliki lingkup yang cukup luas.

## E. SIMPULAN

1. Berdasarkan penelitian dari konsep legitimasi dalam birokrasi dan administrasi negara didapatkan bahwa :
2. Pertama dilema yang harus dihadapi oleh administrator bukan sekadar bagaimana supaya organisasi-organisasi publik dapat berjalan secara efisien, tetapi juga bagaimana supaya organisasi organisasi itu dapat memberikan pelayanan yang memuaskan publik. Dalam masyarakat yang pluralis dilema seperti ini jelas akan lebih pelik. Sementara itu, sebagai seorang yang berwenang untuk melakukan pengambilan keputusan, dia harus meletakkan desentralisasi dalam organisasi secara tepat.
3. Delegasi wewenang, partisipasi masyarakat dan pengambilan keputusan kepada tingkatan-tingkatan administratif yang lebih rendah merupakan hal penting bagi masyarakat yang demokratis. Namun, administrator harus berfungsi pula sebagai pribadi yang terampil menggunakan persuasi objektif untuk keputusan-keputusan yang memerlukan tindakan segera. Selain itu, ia pun akan selalu dihadapkan pada persoalan-persoalan bagaimana menciptakan pemerintahan yang rasional sekaligus yang bertanggung jawab secara demokratis.
4. Pemerintahan harus rasional dalam arti bahwa ada masalah-masalah yang memang harus dipecahkan secara lugas, teknis, dan profesional. Akan tetapi, pemerintahan yang baik juga mesti memperoleh dukungan dan persetujuan sebagian besar masyarakat atas kebijakan-kebijakan yang diambilnya.

5. Etika administrasi negara berusaha menempatkan kaidah-kaidah moral dalam menghadapi berbagai dilema di atas, dan juga masalah-masalah yang menyangkut kedudukan pribadi seorang administrator dalam proses interaksinya dengan negara dan masyarakat sebagaimana telah diuraikan.

### REFERENSI

- Bert, Hoselitz. 1963. "Level of Economic Performance and Bureaucratic Structures", dalam Joseph La Palombara (ed.), *Bureaucratic and Political Development*, New Jersey: Princeton University Press
- Cawidu, Harifudin. 1991. "Konsep Kufr dalam Al-Qur'an: Suatu Kajian Teologis dengan Pendekatan Tematik". Jakarta: Bulan Bintang
- Engkus, E. 2017. "Administrasi Publik dalam Perspektif Ekologi". *JISPO Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 7(1), 91-101.
- Engkus, E. 2017. "Keputusan Kerja Dalam Kajian Administrasi Publik. Demokrasi, Politik dan Kebijakan Publik". 18(9), 1-25.
- Etrauss,(1961). *The Ruling Servant*
- Franz Mahnis-Suseno, (1998). "Etika Politik". Jakarta: Gramedia.
- H.G. Surie. 1978. "Ilmu Administrasi Negara". Jakarta: Gramedia.
- Hoselitz, Nicholas Hendry. 1988. *Administrasi Negara dan Masalah-masalah kenegaraan*, Jakarta: Rajawali.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia. Jakarta: Balai Pustaka.
- Kristian, I. 2018. "Strategi penguatan kapasitas kelembagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) di Kabupaten Garut (Strategy for strengthening institutional capacity institutions of disaster management agency (BPBD) in District Garut) (Doctoral dissertation, UNPAS)".
- Weber, Max. 1967. *Essay in Sociology*, MacMillan Book Company.
- Albrow, Martin. 1989. "Birokrasi". Yogyakarta, Tiara Wacana,
- Crozier, Michael. 1964. *The Bureaucratic Phenomenon*.
- Budiardjo, Miriam. 1982. "Dasar-dasar Ilmu Politik". Gramedia: Jakarta.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. 1988. "Patologi Organisasi, Seminar dalam Pembangunan". Yogyakarta:
- Sawir, Muhammad. 2020. "Birokrasi Pelayanan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi". Pusat Pembinaan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia. (1994)
- Peter M. Blau., Marshall W. Meyer. 1956. "*Bureaucracy in Modern Society*". New York: Random House,
- R.G. Francis., R.C. Stone. 1956. "*Service and Procedure in Bureaucracy*".
- Singarimbun, Masri., Sofian Effendi. 1987. "Metode Penelitian Survei". Jakarta: LP3ES.
- Soedjadi, R. 2000. "Kiat Pendidikan Matematika di Indonesia: Konstataasi Keadaan Masa Kini Menuju Harapan Masa Depan". Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi.
- Kumorortomo, Wahyudi. 2015. "Etika Administrasi Negara". Depok: PT Raja Grafindo Persada.