

KALAMSIASI

Jurnal Ilmu Komunikasi dan Ilmu Administrasi Negara

EFEKTIVITAS STRATEGI KOMUNIKASI KONSULTAN DALAM
PROGRAM BANTUAN LANGSUNG MASYARAKAT PNPM MANDIRI
PERKOTAAN DI KOTA RAHA KABUPATEN MUNA

Nur Atnan; Ageng Setiawan Herianto; F. Trisakti Haryadi

PERAN KOORDINASI PADA PROSES PENYUSUNAN RENCANA PRIMA TANI
DALAM MENDUKUNG PEMBANGUNAN DAERAH DI DESA HARGOBINANGUN,
KECAMATAN PAKEM, KABUPATEN SLEMAN

Endang Wisnu Wiranti; Ageng Setiawan Herianto; Roso Witjaksono

STRATEGI MENINGKATKAN PERAN PUSAT PELAYANAN PENGADUAN
MASYARAKAT (P3M) DALAM REFORMASI PELAYANAN PUBLIK DI KABUPATEN
SIDOARJO

Agung Wareh

REFORMASI ADMINISTRASI: PENDEKATAN BIROKRASI REPRESENTATIF
DALAM MENINGKATKAN PERFORMA BIROKRASI

Amirul Mustofa

REKRUTMEN KEPEMIMPINAN SEKTOR PUBLIK DI DAERAH: PROBLEM
INTERNAL PARTAI POLITIK

Budhy Prianto

PERENCANAAN PENGEMBANGAN SUMBER DAYA MANUSIA BAGI KOMUNITAS
PEDAGANG KAKI LIMA DI KOTA SURABAYA

Ita Kusuma Mahendrawati

REFORMASI KEUANGAN DAERAH: BEBERAPA CATATAN DAN AGENDA

Andik Afandi

MAKNA METODOLOGI DALAM PENELITIAN

Totok Wahyu Abadi

PUSAT STUDI KOMUNIKASI DAN KEBIJAKAN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SIDOARJO

REFORMASI ADMINISTRASI: PENDEKATAN BIROKRASI REPRESENTATIF DALAM MENINGKATKAN PERFORMA BIROKRASI

Amirul Mustofa

(Dosen Pascasarjana Fakultas Ilmu Administrasi,
Universitas Dr. Soetomo)

ABSTRACT

This paper we presented and developed a representative bureaucracy approach to improval performance. We argue that representative bureaucracy is a multidimensional and changing concept, and that in the academic and policy debate on representative bureaucracy three different dimensions are intermingled: power, equal opportunities, and diversity. These dimensions do not only reflect a particular view on the role of the state and the relation between the state and citizens. They also diverge in the motives for making the bureaucracy representative. Even the conception of what representation means can be totally different. We conclude that modern diversity management approaches alone may not contribute to nation building because these mainly emphasize organisational performance. The Approaches to representative bureaucracy in nation building must also be built on moral arguments and underline the exemplary role of the state and bureucracy.

Keyword: Representative bureaucracy

PENDAHULUAN

Perkembangan dan orientasi birokrasi saat ini adalah bagaimana birokrasi mampu meningkatkan kinerja birokrasi dengan *expert function*-nya dalam mengimplementasikan kebijakan atau merumuskan variasi kebijakan di tingkat manajerial yng sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan masyarakat modern. Masyarakat modern yang diiringi dengan tuntutan demokratisasi, lebih terfokus pada bagaimana kebutuhan publik dapat terpuaskan oleh layanan birokrasi terutama kebutuhan esensial individu. Kini, beberapa

negara maju dan atau negara berkembang mengijinkan warganegaranya berperilaku demikian, bahkan negara wajib untuk melindunginya. Model yang demikian, merupakan model yang disepakati oleh beberapa negara ketiga sebagai model yang representatif. Lebih penting lagi, bahwa model ini perlu diikuti oleh birokrasi yang berkualitas dan professional.

Kajian terkait dengan paper ini, pada 5 tahun terakhir, birokrasi yang berkualitas dan professional dalam menentukan performanya, paling tidak ada 6 point penting yang menjadi

catatan penulis, yakni: 1) Peran dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi wilayah dengan membangun organisasi birokrasi yang memperhatikan "soft factors" seperti budaya¹; 2) Peran dalam mencegah kemandegan hubungan antara birokrasi dengan politisi. Karena itu peneliti mampu membuka "black box of government", dan membuktikan tentang hubungan ekonomi mikro terkait dengan hubungan antara politisi dan birokrat². Lebih dari itu dikatakan bahwa adanya pengaruh signifikan antara kontrol politisi terhadap birokrasi, yang menyebabkan terbukti ketidakefisienan kinerja birokrasi. Kondisi ini disebabkan antara lain adalah: pertama, secara empirik tidak semua posisi penting diberikan kepada birokrat yang kompeten, kedua secara endogen muncul kekhawatiran tentang karir birokrat junior: mengingat bahwa kompetensi bukan menjadi pertimbangan untuk mendapatkan posisi penting, terutama birokrasi yang mengembangkan kompetensi. Bahwa politisi membatasi birokrat yang kompeten untuk mendapatkan posisi penting, termasuk mengurangi peluang dalam rent-seeking, dengan membatasinya dalam berbagai proyek, agar dapat menciptakan birokrasi yang efisien; 3) Peran untuk menciptakan

keadilan, namun sayangnya bahwa dalam studinya, Alves da Silva belum bisa mengungkap tentang peran yang kuat, para birokrat hanya disibukkan pada tanggung jawab tugas rutinitas, bukan pada keadilan, dan berbagai keputusan didelegasikan kepada pegawai yang kurang mengerti tentang permasalahan keadilan³; 4) peran untuk mengurangi peran saudara walaupun di negara autokratis. Hasil kajiannya menunjukkan bahwa birokrasi yang berkualitas mampu meredam perang saudara⁴; 5) cenderung responsive dan kemampuan dalam membaca keakuratan sinyal internasional dibandingkan negara-negara yang memiliki birokrasi yang kurang profesional⁵; 6) kemampuan untuk menentukan pengaruh terhadap kebijakan terhadap Intergovernmental Grants⁶. Realitas yang ditunjukkan dalam studi ini bahwa birokrat mempunyai peran yang sangat kuat dalam menentukan agenda kebijakan,

¹ Libman, Alexander (2010), "Democracy, Size of Bureaucracy, and Economic Growth: Evidence from Russian Regions", June 28, Electronic copy available at: <http://ssrn.com/abstract=1576442>

² Mani, Anandi, and Iyery Lakshmi, (2009), "Traveling Agents: Political Change and Bureaucratic Turnover in India. Working papers are in draft form". *This working paper is distributed for purposes of comment and discussion only*. Electronic copy available at: <http://ssrn.com/abstract=116271>

³ Alves da Silva, Paulo Eduardo, (2007), "Invisible Power: the Brazilian Judicial Bureaucracy – A study of cases in registry", offices Electronic copy available at: <http://ssrn.com/abstract=1124162>

⁴ Öberg, Magnus, and Melander, Erik (2010) "Autocracy, Bureaucracy, and Civil War" *Paper prepared for delivery at the 2010 Annual Meeting of the American Political Science Association*, September 2-5, 2010.

⁵ Reese, M. J., (2010), The Danger of Dyslexic States: Bureaucratic Quality and the Reception of Signals in International Conflict, *Paper Prepared for the American Political Science Association (APSA) Annual Meeting Washington. DC*, September 2nd-5th, 2010.

⁶ Dahlberg Matz, Lundqvist Heléne, and Mörk Eva (2008), "Intergovernmental Grants and Bureaucratic Power" *Cesifo Working Paper No. 2430*, October 2008.

sementara para politisi hanya menyetujui program yang diusulkan birokrat.

Dalam mengimbangi perkembangan demokratisasi di berbagai bidang menurut riset akhir-akhir ini dibutuhkan birokrasi representatif yang di dalam merespon dan memahami keterkaitan kesadaran administrator dengan gender⁷. Persoalan gender menjadi penting untuk direspon oleh birokrasi karena diasumsikan bahwa persoalan ini akan mempengaruhi perilaku administrasi. Beberapa studi lain ditemukan Dolan (2009), terkait dengan representasi perempuan yang berhubungan dengan representasi output kebijakan (Keiser et al 2002; Meier and Nicholson-Crotty (2006), Wilkins and Keiser (2006) dan hampir terkait dengan problematika perempuan dalam perilaku administrasi diantaranya adalah studi Meier, Pennington, and Eller (2005), Hinder (1993) dan Selden (1997)⁸. Kesemua studi tersebut berusaha mengungkap pengaruh perilaku administrasi dan output kebijakan. Secara substansial maksud dari studi ini di latar belakang oleh problematika yang lahir dari kompleksitas empiris perempuan dan *representative bureaucracy theory*.

Groeneveld and Van de Walle (2009) mengembangkan pendekatan kontingensi

dalam teori birokrasi representatif untuk menguji sebuah kebijakan dalam membebaskan Afro-Amerika di Amerika Serikat pada tahun 1960-an dan 1970-an⁹. Keragaman pendekatan manajemen modern saja tidak dapat berkontribusi untuk membangun bangsa terutama menekankan kinerja organisasi. Pendekatan birokrasi representatif sangat berguna untuk membangun bangsa dan negara dengan mempertimbangkan argumen moral dan pengakuan realitas politik serta distribusi kekuasaan yang ada dalam masyarakat, bahkan perlu mencontoh keberhasilan negara lain. Dengan mendasarkan pemikiran pada beberapa studi di atas, paper ini bermaksud untuk mengkaji kualitas dan profesionalitas birokrasi untuk meningkatkan performa birokrasi melalui pendekatan birokrasi representatif.

BIROKRASI DAN PERGESERAN PERAN

Hadirnya konsep birokrasi di institusi pemerintah yang dipelopori oleh sosiolog Jerman, Max Weber (1864 – 1920) menjadi inspirator tersendiri bagi organisator kenegaraan. Karena kehadiran konsep

⁷ Dolan, Julie (2009), "Representative Bureaucracy and Gender Consciousness: A Framework for Investigating Gendered Policy Outputs", *Paper prepared for presentation at the 2009 Annual Meeting of the American Political Science Association*, Toronto, CA, September 3rd – 6th.

⁸ Ibid, hal 3.

⁹ Groeneveld, Sandra and Van de Walle, Steven, (2009), "A Contingency Approach To Representative Bureaucracy: Power, Equal Opportunities And Diversity", *This paper was presented at the IIAS 2009 conference 'History and future of nation-building, the role of public administrations, civil servants and public finances in nation-building*, 7-11 July 2009, Helsinki, Electronic copy available at: <http://ssrn.com/abstract=1594029>

tersebut telah membangun organisasi pemerintah dengan perskrip tersendiri, dan dalam realitasnya perskripsi Weber yang dikenal dengan *typical-ideal bureaucracy* mampu menunjukkan kinerjanya dengan dasar meminimalisir kelemahan pekerja yang kerap kali *emotional and irreality*. Sementara model kajian birokrasi menyerupai konsep *perfect competition* dalam *market theory*, terutama dalam *market structure of theory* dimana struktur merupakan model sederhana dan menjadi indikator untuk mengukur realitas.

Beberapa pakar di bidang birokrasi sepakat kalau organisasi pemerintah (birokrasi) ingin mengejar tujuan yang telah direncanakan, maka aktivitas kesehariannya diupayakan menjalankan prinsip – prinsip birokrasi Weber diantaranya adalah: (1) *rules by which tasks are organized*; (2) *a division of labor which produces specialization*; (3) *hierarchy, meaning superior – subordinate relationships*; (4) *decisions by technical and legal standards*; (5) *administration based on filling systems and institutional memory*; and (6) *administration as a vocation*¹⁰.

Perskripsi tersebut kemudian dalam perkembangannya ditindak lanjuti dan dilembagakan oleh beberapa pakar Administrasi publik seperti Herbert Simon, L. Gullick, C. Barnard, Daniel Katz, James D. Thompson, dan lainnya sehingga kemudian muncul beberapa perspektif baru seperti: *neo-*

*classical, system, later human relation, interpretif and critical, dan emergence of theory*¹¹. Dalam perjalanan selanjutnya konsep birokrasi yang menjadi idola dari lembaga pemerintah dikritik habis – habisan oleh kelompok Frankfruts, sebagai kelompok post-positivism yang dikomandani oleh Habermas. Birokrasi dianalisis sebagai *organisasi yang kaku dan kurang manusiawi dan segala pendekatannya sudah tidak mampu untuk menjelaskan paradoks rasional kemasyarakatan, karena pendekatannya telah membuat sistem sosial yang kompleks sebagai obyeknya hanya dari salah satu sudut pandang yang abstrak, tanpa memperhitungkan asal – usul historis bidang obyek*.

Sementara itu demokrasi, yang tadinya dianggap sebagai bentuk pemerintahan yang buruk di zaman Yunani, akhirnya diangkat menjadi pilihan dalam menggerakkan organisasi pemerintah atau birokrasi yang proper. Kemudian langkah riil yang mengembangkan sistem pemerintahan demokrasi diantaranya dengan dicantumkan pengakuan akan sistem demokrasi pada Piagam Charter di Amerika termasuk disuratkan dalam Undang – Undang Dasar 1945 di Indonesia. Dengan demikian yang perlu dikatakan bahwa demokrasi bukan *on of all*, tetapi perlu perhatian khusus untuk menjabarkan makna demokrasi pada tiap level birokrasi, agar kedua konsep antara demokrasi dan birokrasi bisa berjalan beriringan.

¹⁰ lihat Candler, R.C and Plano, J.C., (1988), *The public Administration Dictionary*, Second edition, Colio Press Ltd, England, hal.196

¹¹ Ibid.

Perkembangan peran birokrasi saat ini berusaha menjelaskan peranan penting birokrasi dalam *public policy*, dan dalam menentukan beberapa program. Kondisi ini menunjukkan kerangka konsepsi yang seakan menolak adanya dikotomi politik-administrasi yang mendasari teori kontrol birokrasi. Beragam studi telah menegaskan bahwa birokrasi dan para birokrat secara rutin mengalokasikan nilai dan memutuskan siapa memperoleh apa, bahwa birokrasi secara logis melakukan apa yang disebut Meier (1993) sebagai “politics of the first order”. Dengan demikian teori birokrasi politik, jika diamati secara empiris (praktek) sebagaimana telah lama dikatakan oleh Waldo (1948) adalah administrasi bukanlah aktivitas teknis semata dan netral nilai dimana dapat dipisahkan dari politik, namun administrasi adalah politik¹².

Frederickson & Smith (2003), juga mengikuti pemikiran Waldo (1948) bahwa para pemikir administrasi sendiri dikendalikan oleh filosofi khususnya politik, dengan lima isu kunci filosofinya, yakni¹³: 1) *the nature of the good life, or vision of what the ‘Good Society’ should look like*; 2) *the criteria of action, or procedures for determining how collective decisions should be made*; 3) *the question of who should rule*; 4) *the question of how the powers of the state should be divided and apportioned*; 5) *the*

question of centralization versus decentralization, or the relative merits of a unitary state versus federal system. Bagi Waldo birokrasi seringkali diklaim sebagai inti dari suatu pemerintahan (negara) demokratis modern. Jika demikian, maka implikasinya teori demokrasi harus menjelaskan dan mendukung birokrasi, demikian sebaliknya teori birokrasi harus mendukung politik demokrasi.

BIROKRASI REPRESENTATIF

Pada akhir-akhir ini dikatakan oleh beberapa pakar dalam teoritikalnya sebagai “time to rediscover bureaucracy” (Olsen 2005, 1), tapi beberapa penulis juga mempertahankan dan memprediksikan untuk kembalinya *the weberian bureaucratic organization* (Suleiman 2003, Pollit and Bouckaert 2004, ch. 8)¹⁴. Dengan ini menunjukkan bahwa *weberian bureaucratic* selain memiliki sejumlah kelemahan, dikatakan oleh Olsen juga memiliki kebaikan dan berdampak positif dalam pelaksanaan good governance, terutama berkontribusi pada pemerintah dalam *control of corruption*.

Bersamaan dengan berkembangnya birokrasi berkembang konsep demokratisasi. Padahal hekekat dari demokratisasi berlawanan dengan konsepsi dari birokrasi ala weberian. Karenanya untuk menemukan

¹² Lihat Frederickson, H.G., and Smith KevinB, (2003), *The Public Administration Theory Primer: The Essentials of Public Policy and Administration*, Westview Press.

¹³ Ibid hal. 43

¹⁴ Pemikiran ini diaopsi oleh Olsen, Johan P. 2005. “Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy”. *Journal of Public Administration Research and Theory* - 16, hal 1-24.

sharing antar perspektif demokrasi dan birokrasi, paling tidak ada dua hipotesis, yakni: *pertama, jika demokrasi ingin berkembang dan survive di lembaga pemerintah, perlu adanya dukungan birokrasi yang establish*. Tatanan pemerintah dalam suatu negara harus kuat dalam arti peran lembaga administrasi negara dan lembaga politik harus didudukan pada porsi yang sebenarnya, dan kedua lembaga ini harus bersinergis, saling mendukung sesuai dengan tugas dan tanggungjawabnya masing – masing. *Kedua, jika institusi birokrasi terlalu kuat peran dan fungsinya, maka demokrasi akan macet*. Realitas menunjukkan bahwa dengan diambil-alihnya peran lembaga politik oleh birokrasi, maka demokrasi tidak akan bisa berfungsi sebagaimana mustinya dan tidak berdaya. Kebanyakan kondisi demikian dialami oleh dunia ketiga, dimana birokrasi sebagian besar mempunyai peran kuat dalam menentukan kebijakan publik dan berintervensi pada proses formulasi kebijakan.

Memahami kedua kepentingan ini, birokrasi harus mengadopsi konsepsi demokratisasi dengan menghargai aspirasi individual dan kepentingan terkait di dalam membuat keputusan-keputusan dengan harapan kepentingan publik dapat terwadahi. Pada saat ini lahirnya teori birokrasi representatif (*representative bureaucracy theory*). Dengan demikian teori ini berusaha menjelaskan cara untuk melegitimasi kekuatan politik birokrasi dalam konteks nilai-nilai demokrasi (*values democracy*).

Ciri-ciri utama teori ini adalah bahwa birokrasi harus mencerminkan keragaman masyarakat yang berfungsi untuk merespon kepentingan seluruh kelompok dalam pengambilan keputusan. Konsep birokrasi representatif yang asli pada mulanya dikembangkan untuk menjelaskan tentang keberadaan elit di dalam birokrasi. Untuk itu dikembangkanlah struktur yang bisa menarik kelompok elit tersebut ke dalam struktur pemerintahan. Hal ini dikemukakan oleh Krislov (1974) dan Selden (1997) seperti dikutip oleh Frederickson & Smith (2003)¹⁵.

Groeneveld, Sandra and Van de Walle, Steven, (2009), mengklasifikasikan Type of Representative Bureaucracy, menjadi 3, yakni: *Representative bureaucracy as power; Representative bureaucracy as equal opportunity, and Representative bureaucracy as diversity management*¹⁶. Bagaimana peran masing masing dan kontribusinya dapat dilihat pada tabel 1

¹⁵ Frederickson, H.G., and Smith KevinB, (2003), *Opcit* hal 64

¹⁶ Groeneveld, Sandra and Van de Walle, Steven, (2009), *A Contingency Approach To Representative Bureaucracy: Power, Equal Opportunities And Diversity*, hal 26.

Table 1: Three dimensions of representative bureaucracy

Type of Representative Bureaucracy	Why	Who	Role of State and Citizen		How
Representative bureaucracy as power	Control, stability, penetration, accommodation	Ruling elite	Political stability and control	Citizens as accommodation subjects	Civil service exams, meritocracy, political appointments, spoils, patronage
bureaucracy as equal Representative opportunity	Morality, legitimacy, democracy	Population	Authoritative distribution of values Create community	Citizens as political participants	Quotas, targets, equal opportunities policies and Pledges targeted recruitment
Representative bureaucracy as diversity management	Performance, effectiveness, efficiency	Clients and work-force	Effective and efficient service delivery, government as a business and service provider	Citizens as clients,	Diversity training, networking programs, mentoring programs

Sumber: Groeneveld, Sandra and Van de Walle, Steven, (2009), *A Contingency Approach To Representative Bureaucracy: Power, Equal Opportunities And Diversity*, hal 26.

1. Representative Bureaucracy as Power

Birokrasi akan menunjukkan performanya dan atau menunjukkan kekuatannya manakala birokrasi mengakomodasikan dan merepresentasikan kaum elit. Sehubungan dengan itu, kemudian *representative bureaucracy as power* ini berkembang luas terutama di masyarakat yang heterogen dengan merepresentasikan ras, etnis, dan jenis kelamin yang disetarakan dengan klas. Berbagai macam kepentingan dari kelas itu diupayakan berrelevansi pada struktur dalam birokrasi kontemporer. Suatu birokrasi representatif senantiasa merefleksikan adanya latarbelakang kewarganegaraan dan juga masalah nilai dan kepercayaan yang sama, yang akan mengembangkan nilai-nilai bagi warga masyarakat untuk merasakan adanya hubungan mereka dengan pihak pemerintah. Kemudian atas dasar seperti itu pemerintah memahami kebutuhan dan keinginan mereka

yang direfleksikan dalam bentuk tindakan nyata dalam kegiatan pemerintah.

Kemudian ide dari *representative bureaucracy* yang menempatkan birokrasi sebagai institusi perwakilan secara formal diulas oleh J. Donald Kingsley dalam karya *Representative Bureaucracy* (1944)¹⁷. Menurut Kingsley birokrasi representatif merupakan suatu istilah yang memandang bahwa organisasi publik dalam pelayanannya harus menyesuaikan dengan keadaan masyarakat di mana mereka berada. Birokrasi representatif lebih mengembangkan keseimbangan dan semangat demokrasi dengan merepresentasikan masyarakat lokal (*local society*) dalam kekuasaan. Dalam pengertian, kekuasaan harus dilaksanakan berdasarkan kekuatan representasi lokal yang mengakomodasi kelompok-kelompok masyarakat dalam birokrasi pemerintah dengan penuh kearifan. Proses akomodasi ini dimaksudkan agar demokratisasi dalam

¹⁷ Ibid hal 62

negara multi-etnis dapat dikelola dengan menggunakan pendekatan strategi keterwakilan (*representativeness*). Hal ini dimaksudkan agar sistem yang dilaksanakan senantiasa memiliki nilai aspirasi secara keseluruhan.

Yang perlu dicatat, bahwa birokrasi akan menjadi kekuatan, merupakan sebuah proses sebagaimana yang yang diharapkan oleh Meier and Nigro, Kingsley, bahwa *implication of this view is that making a bureaucracy representative is not always a gradual process*¹⁸, tetapi perlu dibentuk secara kontinyu dalam satu periode tertentu.

2. Representative Bureaucracy as Equal Opportunity

Selain birokrasi menentukan perputaran kelompok elit, birokrasi juga harus menjadi harapan masyarakat banyak atau mewakili kepentingan masyarakat atau memberikan peluang kepada publik dalam menyalurkan kepentingannya. Untuk menampung kepentingan ini maka birokrasi ini perlu meningkatkan peran yang utama dalam membuat beberapa keputusan. Kerangka pemikiran dalam *The Administrative State* oleh Waldo (1948), menjadi embrio dari pengembangan kerangka kerja birokrasi dalam *policy making*. Studi ini mengakui bahwa *decision of government* adalah produk dari proses tawar-menawar dan negosiasi di antara para aktor politik yang berkepentingan. Ketika studi ini hanya fokus pada cabang eksekutif,

maka aktor utama dalam kerangka kerja tawar-menawar ini adalah presiden. Namun demikian, presiden dianggap memiliki kekuatan secara sepihak dalam pengambilan keputusan. Olehnya itu harus mengakomodasi kepentingan dari berbagai jenis bagian dalam institusi cabang eksekutif tersebut.

Graham Allison (1971) dalam karyanya *France of Decision*, yang selanjutnya direvisi bersama dengan Morton Hulperin (1972), yang fokus pada *essence of decision* merupakan usaha pertama yang secara serius dan komprehensif membangun kerangka kerja tawar-menawar dan negosiasi dalam pengambilan keputusan. Melalui pertanyaan yang besar tentang pemicu utama dari kebijakan demokratis. Kemudian untuk menjawab mengapa pemerintah melakukan apa yang mereka lakukan? Dengan kata lain, bagaimanakah kebijakan itu dibuat, siapa yang menentukan atau mempengaruhinya? Allison menyampaikan tiga model teoritis sebagai jawabannya. Ketiga model teoritisasi tersebut, yakni: *pertama, the actor rational model* (model-1) atau sering disebut sebagai *the classical model*. Model ini menjelaskan bahwa keputusan pemerintah dipahami sebagai hasil dari *single actor* dalam membuat keputusan untuk kepentingan strategis mereka sendiri. *Kedua, the organizational process paradigm* (model-2). Model ini mengakui bahwa terdapat berbagai aktor yang harus terlibat dalam pengambilan keputusan, dan proses pengambilan keputusan sangat terstruktur melalui *standart operational procedural* (SOP) yang

¹⁸ Ibid hal 19

disepakati. *Ketiga, the bureaucratic politics paradigm* (model-3). Model politik birokrasi atau paradigma politik birokrasi Allison ini didasari oleh beberapa asumsi, antara lain: (1) cabang eksekutif terbentuk dari bermacam-macam organisasi dan individu, yang masing-masing memiliki sasaran dan agenda yang berbeda-beda. Biasanya aktor-aktor tersebut membawa isu-isu tertentu yang menarik perhatian dengan motivasi dan kepentingan masing-masing. (2) tidak ada aktor dalam cabang eksekutif tersebut yang mampu bertindak sendiri-sendiri atau sepihak; (3) keputusan akhir adalah akibat dari politik (*political resultant*) dengan kata lain apa yang diputuskan pemerintah adalah hasil dari proses tawar-menawar atau kompromi dari proses politik; (4) terdapat perbedaan antara *policy-making* dengan pelaksanaannya.

Salah satu implikasi dari model politik birokrasi atau Model-3 dari Allison adalah model ini terlalu dibatasi ruang lingkupnya. Sehingga kerangka kerja dari Model III Allison masih meninggalkan isu-isu organisasional yang dianggap penting. Misalnya, bagaimana pengaturan proses tawar-menawar diantara aktor-aktor dalam cabang eksekutif tersebut? Padahal mereka memiliki struktur kekuasaan dan peran yang berpengaruh didalam birokrasi. Bagaimana birokrasi dikelola secara meyakinkan untuk memainkan peran penting dalam menentukan bagaimana kekuasaan didistribusi kepada berbagai aktor dalam sistem politik dan

menjelaskan bagaimana birokrasi mempengaruhi perumusan keputusan.

3. Representative Bureaucracy as Diversity Management

Terdapat dua dimensi kunci organisasional yang memberikan kontribusi pada teori birokrasi. *Pertama*, berhubungan dengan perilaku (*behavior*). Tujuan utamanya adalah menjelaskan mengapa para birokrat dan birokrasi melakukan apa yang mereka lakukan. Dugaan sementara bahwa birokrasi mengejar misi publik penting dan melakukan bermacam-macam kebijakan. *Kedua*, berhubungan dengan struktur institusional dan distribusi kekuasaan. Tujuan utamanya adalah untuk memahami bagaimana alur kewenangan formal birokrasi yang terkait dengan institusi lainnya, program dan kebijakan pada semua wilayah kewenangan untuk menentukan pengaruh politik secara relatif dari berbagai aktor politik.

Pakar perilaku organisasional yang memberi kontribusi utama terhadap teori politik birokrasi, salah satunya adalah James Q. Wilson dalam karya berjudul *Bureaucracy: What Government Agency Do and Why They Do It* (1989), sebagaimana dikutip Frederickson & Smith (2003). Wilson dalam karyanya ini memulai dengan asumsi bahwa perilaku para birokrat dan birokrasi adalah bertujuan (*purposively*), yakni dimotivasi oleh berbagai tujuan atau sasaran. Menolak bahwa tujuanlah yang mengendalikan perilaku birokrasi secara keseluruhan atau sebagian besar ditentukan oleh legislative.

Para birokrat dan birokrasi memiliki misi tertentu untuk mencapai tujuannya.

Ketika tujuannya tidak jelas (bahkan kontradiksi), maka birokrasi tidak dapat menggunakan keahliannya dalam menentukan cara terbaik untuk mencapai kebijakan tersebut. Menurut Wilson, ada sesuatu yang lain mengendalikan perilaku para birokrat (operator) dan birokrasi itu. Sesuatu yang lain tersebut, dapat berupa desakan situasional, harapan dari teman (orang lain), nilai-nilai profesional dan ideologi tertentu yang dianut, dan aturan-aturan yang menjadi pedoman dalam bertindak. Sehingga sebagian besar organisasi termasuk agen-agen publik mempunyai karakteristik sendiri.

Wilson rupanya tidak hanya tertarik mengidentifikasi motivasi para birokrat dalam bekerja, tetapi juga mengidentifikasi adanya dua manajer kunci birokrasi yakni mereka yang fungsinya mengkoordinir agar pekerjaan para birokrat mencapai tujuan dan para pimpinan eksekutif yakni orang yang bertanggung jawab atas keberlangsungan dan keberlanjutan organisasi. Rumusan pemikiran Wilson dalam karyanya, bahwa birokrasi yang sukses adalah birokrasi dengan pimpinan eksekutif yang mampu menciptakan misi yang jelas, mampu mengidentifikasi tugas yang harus dicapai untuk memenuhi misi mendistribusikan kewenangan di dalam organisasi menurut tugasnya, dan memberi para bawahannya otonomi yang memadai untuk menjalankan tugas-tugasnya. Dengan kata lain bahwa agen publik yang memiliki sasaran yang jelas dan derajat otonomi yang

tinggi lebih memungkinkan untuk berhasil dalam mencapai sasarannya.

Pemikiran itu kemudian dikembangkan oleh para pakar manajemen dengan melahirkan New Public Manajemen (NPM) yang dimunculkan dari gagasan *Reinventing Government* yang dicetuskan oleh David Osborne dan Ted Gaebler (1992) dan *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, yang ditulis oleh David Osborne dan Peter Plastik (1997). Lahirnya pemikiran tersebut, karena mereka menyadari kelemahan-kelemahan perspektif klasik yang dianggap terlalu kaku, tertutup dan membatasi keterlibatan masyarakat dalam proses pelayanan dan pemerintahan dan mencoba mengadopsi cara-cara (pendekatan) swasta (bisnis) ke dalam birokrasi. Hasilnya, pelayanan publik dapat ditingkatkan efektivitas dan efisiensinya, dimana para manajer diberi kebebasan untuk memanaj dan berkreasi, tidak dibatasi pada struktur yang tertutup dan kaku seperti yang diajarkan oleh perspektif administrasi publik klasik. Perkembangan ini mendapat perhatian dan sambutan yang antusias dari beberapa negara maju seperti Amerika Serikat, Inggris, Australia dan Selandia Baru.

Gerakan pembaharuan administrasi publik generasi kedua, yang mengusung konsep "privatisasi" ke dalam sektor publik ini, mengadopsi terminologi dan mekanisme "pasar" dalam pemerintahan dan pelayanan publik. Hubungan antara badan-badan publik dengan masyarakat (publik) dipandang sebagai hubungan antara perusahaan dengan

pelanggannya dalam transaksi jual beli. Yang penting dari pemikiran tersebut adalah bagaimana *public bureaucracy* melakukan perubahan sikap dari sikap *bureaucratic* kurang populis dan kaku menjadi *enterprenureal bureaucratic*. Perubahan sikap yang demikian di dalam membangun *enterprenureal minded public sector*.¹⁹

PERFORMA BIROKRASI

Pengertian dari konsep performa (performance) oleh Johns (1998) dipahami sebagai “*measure in which an organisation’s member is contributing to achieving the organisation’s objectives*”.²⁰ Untuk menganalisis tentang performa dilihat dari faktor kuat atau faktor tetap seperti: ability, easiness or difficulty for the mission, dan untuk faktor tidak tetapnya berupa *effort, and chance* dan lainnya. Menurut klasifikasi dari Mallius (1997), *the ability is “an internal attribute”, thus a result of a certain level of education and personal qualities*²¹. Selanjutnya dijelaskan hal tersebut merupakan sebuah proses yang mana beberapa orang menginterpretasikan nya terkait dengan perilaku. Sebagai

konsekwensinya performa ditentukan oleh aspek kemampuan atau sejenisnya.

Isu tentang performa dalam kajian teori sosiologi, seperti *expectancy theory* (Hoffman, 2004), khususnya dalam kajian *cognitive theory*. Menurut teori tersebut performa adalah “*the individual is a rational person who is judging and making conscious decisions concerning his/her behavior*”²². Secara ringkas dikatakan oleh (Hoffman, 2004), bahwa performace dibagi menjadi 2, yakni rasion antara usaha dan performance (*ratio between effort and performance*) yang merepresentasikan tentang kepercayaan seseorang untuk berusaha yang mengarah pada peningkatan kinerja yang diharapkan dan performa dan hasil (*performance and result*), yang terdiri dari kepercayaan untuk melakukan atau menampilkan sebuah hasil melalui performanya yang baik (*good performance*).

Sebagai ukuran performance di dalam sektor public dan secara khusus di dalam *public administration*, dengan merujuk pada perkembangan perspektif dan perkembangan dunia saat ini, performa menjadi agenda penting dan representatif terutama dalam strategi reformasi. Pollit dan Bouckaert (2000) mengatakan bahwa “performa adalah isu factual yang menjadi sasaran dari modernisasi dan public management

¹⁹ Osborne, David dan Plastrik, Peter, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, Addison – Wesley Publishing Company Inc. USA, 1997.

²⁰ Johns, G., (1998), *Organisational Behaviour*, Economica Publishing House, Bucharest, Romania, hal. 152

²¹ Mallius, L., (1997), *Management and Organizational Behaviour*, London, Prentice Hall, New York, USA, hal. 156

²² Hoffman, O., (2004), *Sociology of Organisations*, Economica Publishing House, Bucharest, Romania, hal 284

reform”.²³ Pada kajian yang berbeda Bouckaert (1996) pengukuran performa lebih dintensifkan pada beberapa fungsi manajerial termasuk dalam “open to external environment”, yang merujuk pada “the members of the legislative corps and even to the public”.²⁴ Sementara Pollit and Bouckaert (2000) assert: “a greater extent of performance measurement has been better exemplified in NPM countries”.²⁵

REFORMASI BIROKRASI DAN ALTERNATIF PEMIKIRAN

Bagi negara yang merformasi birokrasi Weberian yang dikenal dengan *Old Public Administration* dalam perspektif *Public Administration* menuju birokrasi yang menjalankan prinsip-prinsip *New Public Management* tidak bisa dipisahkan juga dengan pengimplementasian prinsip *good governance*. *Good governance* adalah pemerintahan dan atau birokrasi yang mampu mempertanggung jawabkan performanya kepada masyarakat dan stakeholders. *Performa* merupakan sebuah cerminan keberhasilan atau kegagalan pemerintah dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan yang ditetapkan. Lebih dari itu, kinerja dari sebuah

program / kegiatan yang merupakan jabaran dari kebijakan (*delivery of policy*) dari sebuah organisasi pemerintahan dapat dilihat dari seberapa efektif dan efisiensinya capaian sebuah program. Karenanya sasaran dari peningkatan performa pemerintah pada umumnya dan peningkatan performa birokrasi pada khususnya harus bisa menunjukkan performa sebagaimana indikator yang ditetapkan oleh *The Worldwide Governance Indicators (WGI) Project*, dalam hal: 1) *Voice and Accountability*, 2) *Political Stability and Absence of Violence*, 3) *Government Effectiveness*, 4) *Regulatory Quality*, 5) *Rule of Law*, dan 6) *Control of Corruption*.²⁶ Untuk mewujudkan keberhasilan atau *good performace* dari birokrasi di terhadap 6 indikator yang diagendakan tersebut di atas menurut hemat penulis sangat ditentukan oleh: 1) birokrasi yang berkualitas dan prosesional, dan 2) birokrasi representatif.

1. Birokrasi Yang Berkualitas dan Professional

Birokrasi yang berkualitas dan professional sesungguhnya telah dirumuskan oleh Frederick C. Mosher, dimana “*professionalism tends to impart certain attitudes that sometimes bear on the degree to which officials are responsive and accountable*”²⁷. Menurut konsep ini seorang

²³ Pollit C., Bouckaert G., (2000), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Jossey-Bass, San Francisco, hal 78 -116.

²⁴ Bouckaert, G., (1996), *Measurement of public sector performance: Some European perspectives*, hal. 223-237, dalam Halachmi, A. and Bouckaert, G. (eds), *Organisational performance and measurement in public sector*, Quorum Books, London, UK

²⁵ Pollit C., Bouckaert G., (2000), *Opcit*, hal 106.

²⁶ The Worldwide Governance Indicators (WGI) Project: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

²⁷ Mosher, F. C, dalam Levine, C.H et.al. (1990), “*Public Administration: Challenges, Choices, dan*

birokrat harus responsive dan accountable dalam menjalankan tugasnya. Tepatnya birokrat bisa melaksanakan pekerjaan secara professional bila ia dapat melaksanakan dengan 3 kriteria, yakni: 1) *a reasonably clear-cut occupational field*, 2) *which ordinarily requires high educations at least through the bachelor's level*, and 3) *which offers a lifetime career to its members*²⁸.

Dengan profesionalitas dan kualitas yang memadai birokrasi harus mampu mengakomodasi sejumlah kepentingan (stakeholder, masyarakat, dan pemerintah) sendiri, secara demokratis. Tegasnya birokrasi lebih memiliki tingkat performa yang tinggi dalam arti responsibilitas, akuntabilitas, produktivitas, responsivitas dan tingkat keadaptasian (lihat Levin; 1990 dan Hatry: 1990²⁹).

Pekerjaan birokrasi representatif terkait dengan 6 tugas dalam mewujudkan pemerintahan yang berlabel *governance*, dengan beberapa aktivitas diantaranya adalah 1) memberikan ruang kepada beneficiaries untuk mengusulkan, memberi saran, dan mengontrol (*voice*) terhadap sejumlah aktivitas birokrasi, kemudian birokrasi juga harus mampu mempertanggung jawabkan

seluruh aktivitas dan program kerja yang telah ditetapkan kepada beneficiaries secara benar (*accountability*); 2) menciptakan stabilitas politik, dalam arti membuat dan merencanakan program kerja dengan proses bottom up melalui saluran aspirasi masyarakat dan sedapat mungkin merencanakan serta mengimplementasikan program kerja dengan meminimalkan konflik (*Political Stability and Absence of Violence*); 3) mengalokasikan anggaran yang ada di level manapun dengan tepat atau sesuai dengan kebutuhan rencana yang ditetapkan (*effectiveness*), sehingga tidak ada kebocoran anggaran bahkan dihindarkan sedapat mungkin untuk menggunakan anggaran diluar ketentuan anggaran yang ditetapkan, sehingga bisa meminimalkan korupsi. Bahkan pimpinan birokrasi berusaha untuk menjadi leader dalam menggunakan anggaran secara jujur, sehingga bisa mengontrol tingkat korupsi di level bawahannya.; 4) kegiatan-kegiatan di atas akan dapat terlaksana dengan baik manakala dituangkan dalam peraturan perundangan yang berkualitas (*regulatory quality*) dan kemudian diimplementasikan dengan benar sesuai dengan tujuan kebijakan atau regulasi yang ada (*rule of law*) tanpa ada yang menafsirkan sesuai dengan kepentingan pribadi atau kelompok tetapi kepentingan regulasi sendiri dan kepentingan bangsa dan negara.

Berbagai peran tersebut tentunya juga harus memperhatikan kondisi - kondisi yang ada sebagaimana akhir- akhir ini dilakukan

Cosequences, Foresman and Company, Scott, hal. 193.

²⁸ Mosher, F. C, dalam Lane F.S, (1986), *Current Issues in Public Administration*, Thord Editon St Martin's Press, NY, hal. 343.

²⁹ Hatry, Harry P., 1990, *Determining The Effectiveness of Government Service*, dalam Perry, James L., *Handbook of Public Administration*, Jossey Bass Publisher, San Fransisco – Oxford.

studi oleh: Libman (2010), memperhatikan "soft factors" seperti budaya; Mani, and Lakshmi, (2009), hubungan birokrat dengan politisi, dan lainnya. Singkatnya profesionalitas dan kualitas birokrasi akan berjalan manakala birokrat mampu untuk mengadopsi berbagai kepentingan sosial dan kepentingan politik penguasa.

2. Birokrasi Representatif

Birokrasi representatif terkait dengan kajian ini adalah bagaimana birokrasi mampu menjalankan 3 fungsi utama (sebagai kekuatan, pengambil keputusan, dan manajemen) dalam dalam menyelesaikan 6 persoalan yang menjadi target dari pemerintahan yang berorientasi pada *governance*.

Bureaucracy as power, bahwa birokrasi harus menunjukkan performanya dan atau menunjukkan kekuatannya manakala birokrasi mengakomodasikan sejumlah kepentingan dan merepresentasikan kepentingan ras, etnis, dan kepentingan lokal dihadapan elit politik. Dengan demikian birokrasi representatif senantiasa mereflesikan adanya kepentingan berbagai kelompok tersebut ke dalam program kerjanya dan menyesuaikan dengan kepentingan warga negara sebagaimana yang dikatakan oleh Kingsley. Melalui tindakan representatif yang dencerung demokratis ini birokrasi akan menunjukkan kinerjanya dalam menjaga stabilitas politik dan meminimalkan konflik (*Political Stability and Absence of Violence*). Dengan demikian,

birokrasi representatif yang mempunyai kekuatan manakala mereka lebih mengembangkan keseimbangan dan semangat demokrasi dengan merepresentasikan masyarakat lokal (*local society*) dalam kekuasaan, bahkan menurut Öberg and Melander (2010), dapat mengurangi perang saudara.

Bureaucracy as equal opportunity, bahwa birokrasi harus bisa mewadai kepentingan publik dan mampu merumuskannya ke dalam keputusan manajerial yang ia tetapkan. Birokrasi tidak hanya menjalankan keputusan politik sebagaimana pemikiran Wilson (1941), atau bahkan seperti kritikan Marx terhadap negara kapitalis bahwa birokrasi hanya sebagai panitia kecil yang menjalankan tugas kelas – kelas sosial yang ada. Kalau kelas sosial yang berkuasa adalah kaum borjuasi maka tugas negara harus menjalankan sejumlah kepentingan dari kaum borjuasi yang berkuasa, (lihat Karl Marx dalam *Das Capitalism*), tetapi birokrasi harus memiliki kemampuan dalam mementukan keputusan publik sebagaimana pemikiran Waldo (1948).

Pada perkembangan saat ini peran birokrasi dalam menentukan kebijakan manajerial, atau dalam kebijakan publik dengan memberikan sejumlah informasi lengkap kepada lembaga eksekutif, diharapkan kebijakan publik yang ditetapkan dapat mewakili semua kepentingan dan akan dapat menentukan *quality of regulation*. Melalui peran tersebut di harapkan bahwa birokrasi akan meningkatkan performanya

dalam kebijakan di berbagai bidang sebagaimana studi Alves da Silva (2007), yang menjelaskan tentang peran birokrasi dalam menentukan keadilan dan studi Dahlberg, Lundqvist, and Mörk (2008), yang mengulas kemampuan birokrasi dalam menentukan kebijakan.

Bureaucracy as diversity management, dalam arti birokrasi diupayakan meningkatkan performanya sebagai manajer publik sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan kekinian. Performa demikian menurut Pollit and Bouckaert (2000) assert: “a greater extent of performance measurement has been better exemplified in NPM countries”. Perkembangan NPM, diawali oleh gagasan reformasi dari David Osborne dan Ted Gaebler (1992) dan kemudian dilanjutkan oleh David Osborne dan Peter Plastik (1997). Lahirnya pemikiran tersebut, karena mereka menyadari kelemahan-kelemahan perspektif klasik yang dianggap terlalu kaku, tertutup dan membatasi keterlibatan masyarakat dalam proses pelayanan dan pemerintahan. Sejumlah kelemahan itu kemudian manajemen dalam birokrasi publik diusulkan untuk mengadopsi cara-cara swasta (bisnis). Dengan demikian gagasan utamanya adalah performa birokrasi dapat lebih ditingkatkan efektivitas dan efisiensinya melalui pendekatan pendekatan yang lazim digunakan oleh sektor bisnis, dengan kebebasan untuk memanaj dan berkreasi, yang tidak dibatasi pada struktur.

Implikasinya dalam pendekatan ini

terhadap persoalan paper ini adalah bagaimana birokrasi representatif dapat mengalokasikan anggaran yang ada di level manapun dengan tepat atau sesuai dengan kebutuhan rencana yang ditetapkan (effectiveness), sehingga tidak ada kebocoran anggaran bahkan dihindarkan sedapat mungkin untuk menggunakan anggaran diluar ketentuan anggaran yang ditetapkan, sehingga bisa meminimkan korupsi. Bahkan pimpinan birokrasi berusaha untuk menjadi leader dalam menggunakan anggaran secara jujur, sehingga bisa mengontrol tingkat korupsi (control of corruption).

Dengan dua pendekatan yang digunakan untuk meningkatkan performa birokrasi, yakni melalui peningkatan kualitas dan profesionalitas, serta menjadikan birokrasi yang representatif diharapkan performa birokrasi di Indonesia akan dapat ditingkatkan. Sebagai perbandingan bahwa banyak negara lalai untuk menjalankan birokrasi dengan memperhatikan kepentingan masyarakat lokal tetapi cenderung mementingkan para penyandang dana. Kondisi yang demikian menurut istilah Chomsky sebagai negara atau birokrasi yang gagal.

Chomsky dalam kajiannya, mencoba mengungkapkan kepada publik tentang kebobrokan dan kegagalan Amerika Serikat dalam menjalankan fungsinya walaupun dari luar terlihat sangat baik dan menyebarkan demokrasi ke seluruh dunia. Program-program pembangunan dibuat oleh birokrasi

bukan karena untuk memenuhi keinginan dan kebutuhan publik tetapi karena untuk memenuhi dominasi kepentingan para elit berkuasa. Karena itu, Chomsky menyebut bahwa Amerika sebagai negara yang sangat tidak demokrasi.

Bagi Chomsky dalam *Filed State*³⁰, sesungguhnya masyarakat Amerika membutuhkan program-program pembangunan di bidang sosial, tetapi oleh birokrasi program ini dianggap sebagai program yang azas kebutuhan birokrasi (paradoksal). Oleh karena itu kritik yang dilontarkan oleh Chomsky, bahwa *the paradox mirrors closely the 'schizophrenia' of all administrations that underlies the "strong line of continuity" with regard to "illemkracy promotion."* to take one example. *Social Security is of little value for the rich, but is crucial for survival for working people, the poor, their dependents, and the disabled.*³¹ (paradoksal atau berlawanan dengan azas dimaksud sama dengan penyakit jiwa ("*schizophrenia*") dari seluruh kegiatan administrasi yang ditetapkan, namun tetap sebagai kekuatan yang berkelanjutan (*strong line of continuity*) dengan merujuk pada "illem kracy promotion". Sebagai misal bahwa keamanan sosial merupakan bagian terkecil yang dicapai, tetapi sangat krusial untuk pekerja, orang miskin, orang-orang yang memiliki

ketergantungan, dan termasuk kelompok penyandang cacat (*disabled*).

Bagi negara-negara berkembang tidak ubahnya seperti Indonesia, bahwa masyarakat juga membutuhkan berbagai program yang dibuat oleh birokrasi yang bisa mencerminkan aspirasi masyarakat grass-root, keterwakilan kulktur, keterwakilan kepentingan stakeholder, dan penyelesaian masalah-masalah krusial yang menjadi kebutuhan masyarakat Indonesia. Dengan demikian program-program pembangunan yang di-create dapat merepresentasikan kepentingan krusial seluruh lapisan masyarakat.

KESIMPULAN

Untuk meningkatkan performa birokrasi agar birokrasi tidak dapat dikatakan sebagai birokrasi yang gagal (*filed bureaucracy*) tetapi birokrasi yang benar-benar dapat menjalankan prinsip NPM dan prinsip governance, maka wajah birokrasi yang Weberian harus dirubah menjadi birokrasi yang memperhatikan prinsip-prinsip demokratisasi, memahami perkembangan global, serta perkembangan lokal yang dalam kajian teoritik disebut sebagai *representative bureaucracy*. Birokrasi represntatif seperti dalam mengakomodasi kepentingan, menentukan keputusan, dan menjalankan fungsi manajemen dapat menunjukkan performanya dengan baik manakala didukung oleh sumberdaya aparatur yang profesional dan berkualitas.

REFERENSI

³⁰ Chomsky, Noam, 2006, *Filed States : The Abuse of Power and The Assault on Democracy*, Metropolitan Books Henry Hole and Company.

³¹ *Ibid*, hal 183

- Alves da Silva, Paulo Eduardo, (2007), "Invisible Power: the Brazilian Judicial Bureaucracy – A study of cases in registry", offices Electronic copy available at: <http://ssrn.com/abstract=1124162>
- Bouckaert, G., (1996), *Measurement of public sector performance: Some European perspectives*, hal. 223-237, dalam Halachmi, A. and Bouckaert, G. (eds), *Organisational performance and measurement in public sector*, Quorum Books, London, UK.
- Candler, R.C and Plano, J.C., (1988), *The public Administration Dictionary*, Second edition, Colio Press Ltd, England.
- Chomsky, Noam, 2006, *Filed States : The Abuse of Power and The Assault on Democracy*, Metropolitan Books Henry Hole and Company.
- Dahlberg Matz, Lundqvist Heléne, and Mörk Eva (2008), "Intergovernmental Grants and Bureaucratic Power" *Cesifo Working Paper No. 2430*, October 2008.
- Dolan, Julie (2009), "Representative Bureaucracy and Gender Consciousness: A Framework for Investigating Gendered Policy Outputs", *Paper prepared for presentation at the 2009 Annual Meeting of the American Political Science Association*, Toronto, CA, September 3rd – 6th.
- Frederickson, H.G., and Smith Kevin B, (2003), *The Public Administration Theory Primer: The Essentials of Public Policy and Administration*, Westview Press.
- Groeneveld, Sandra and Van de Walle, Steven, (2009), "A Contingency Approach To Representative Bureaucracy: Power, Equal Opportunities And Diversity", *This paper was presented at the IIAS 2009 conference 'History and future of nation-building, the role of public administrations, civil servants and public finances in nation-building*, 7-11 July 2009, Helsinki, Electronic copy available at: <http://ssrn.com/abstract=1594029>
- Hoffman, O., (2004), *Sociology of Organisations*, Economica Publishing House, Bucharest, Romania.
- Johns, G., (1998), *Organisational Behaviour*, Economica Publishing House, Bucharest, Romania.
- Lane F.S, (1986), *Cuurent Issues in Public Administration*, Thord Editon St Martin's Press, NY.
- Levine, C.H et.al. (1990), *"Public Administration: Challenges, Choices, dan Cosequences*, Foresman and Company, Scott,
- Libman, Alexander (2010), "Democracy, Size of Bureaucracy, and Economic Growth: Evidence from Russian Regions", June 28, Electronic copy available at: <http://ssrn.com/abstract=1576442>
- Mallius, L., (1997), *Management and Organizational Behaviour*, London, Prentice Hall, New York, USA.
- Mani, Anandi, and Iyery Lakshmi, (2009), "Traveling Agents: Political Change and Bureaucratic Turnover in India. Working papers are in draft form". *This working paper is distributed for purposes of comment and discussion only*. Electronic copy available at: <http://ssrn.com/abstract=116271>
- Morgen S. Johansen, (2009), "Representation At Many Levels: A Theory Of Multilevel Representative Bureaucracy" *Paper Prepared for presentation at the Annual meetings of the American Political Science Association*, September 3-6 2009, Toronto, ON. Electronic copy available at: <http://ssrn.com/abstract=1467220>
- Öberg, Magnus, and Melander, Erik (2010) "Autocracy, Bureaucracy, and Civil War" *Paper prepared for delivery at the 2010 Annual Meeting of the American Political Science Association*, September 2-5, 2010.
- Olsen, Johan P. 2005. "Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy". *Journal of Public Administration Research and Theory* - 16.
-

Osborne, David dan Gaebler, Ted, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison – Wesley Publishing Company Inc. USA, 1992.

Osborne, David dan Plastrik, Peter, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, Addison – Wesley Publishing Company Inc. USA, 1997.

Perry, James L., *Handbook of Public Administration*, Jossey Bass Publisher, San Fransisco – Oxford.

Pollit C., Bouckaert G., (2000), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Jossey-Bass, San Francisco, hal 78 -116.

Reese, M. J., (2010), The Danger of Dyslexic States: Bureaucratic Quality and the Reception of Signals in International Conflict, *Paper Prepared for the American Political Science Association (APSA) Annual Meeting Washington. DC, September 2nd-5th, 2010.*

Schedler, Andreas (2010), “The Limits to Bureaucratic Observation On the Role of Judgment in Comparative Political Measurement, *Paper prepared for delivery at the 106th Annual Meeting of the American Political Science Association (APSA)*, 2–5 September 2010, Washington DC, [http://works.bepress.com/ andreas_schedler](http://works.bepress.com/andreas_schedler)

The Worldwide Governance Indicators (WGI) Project: [Http://info.worldbank.org/governance/ wgi/index.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp)