

ISSN 2089-4112



9

SERBA-SERBI

Jurnal Ilmiah

Focus Magister Administrasi

**PENGEMBANGAN SUMBER DAYA MANUSIA
Dalam Konsep**

MEMBANGUN KARAKTER BANGSA



**PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ILMU ADMINISTRASI
UNIVERSITAS PEMBINAAN MASYARAKAT INDONESIA (UPMI) MEDAN**

VOLUME 5* NOMOR 2* JULI 2016

Jurnal Ilmiah Focus Magister Administrasi
Volume 5. Nomor 2. Juli 2016

Jurnal Ilmiah Focus Magister Administrasi Program Pascasarjana Universitas Pembinaan Masyarakat Indonesia Terbit tiga kali setahun setiap bulan Februari, Juli dan Desember. Jurnal Focus Magister Administrasi berperan sebagai media informasi dan forum pembahasan masalah –masalah administrasi, diantaranya administrasi pemerintahan; administrasi pendidikan; administrasi bisnis, dan kebijakan publik. Jurnal ini memuat artikel hasil penelitian, gagasan konseptual, kajian dan aplikasi teori, serta pembahasan kepustakaan, baik yang ditulis dalam bahasa Indonesia maupun bahasa asing.

PENANGGUNG JAWAB
Rektor UPMI Medan

PIMPINAN UMUM/ WAKIL
Dr. H. Ali Mukti Tanjung, Drs.,SH.,MM

KETUA REDAKTUR
Dr. H. Didin Muhafidin, S.IP.,M.Si

ANGGOTA REDAKTUR
Ahmad Karim, SE.,MM
Drs. El Azhari

SEKRETARIS
Mahyudin Situmeang, S.Sos.,M.Si

BENDAHARA
Drs. Saimun

STAF AHLI / PENYUNTING
Dr. H. Amin Ibrahim, Drs.,MA
Dr. H. Deddy Pandji Santosa, S.Sos.,M.Si
Dr. H. Gunawan Undang, Drs.,M.Si
Dr. Rhiza Zaenudin Ahmad,ST.,M.Si

ALAMAT REDAKSI/ PENERBIT
Kampus I UPMI : Jl. Teladan No. 15 Medan
Telp. (061) 7362927 – (061) 7365650
Fax : (061) 7362927
Website : <http://www.upmi.ac.id>
<http://www.dpsantozs.wix.com/jurnal-ilmiah-upmi>
E-mail : focusilmuadm@upmi.ac.id
: sdrdeddyp@yahoo.co.id

Jurna
yan
unta
unta
Jurna
dan
muat
Ilmu
Tulis
deng
Nask
pene
tenta
Nask
dan
spasi
30 ha
Nask
ADM
dimu
Redal
makr
tangg
Untu
Jurna

DAFTAR ISI

1. **Analisis Kinerja Sekretariat DPRD Kota Bandung**
Oleh : Didin Muhafidin
2. **Kebijakan Pendidikan Serta Profesionalisme Guru Dalam Mewujudkan Paradigma Pendidikan Masa Depan**
Oleh : Gunawan Undang
3. **Peningkatan Kinerja Pegawai Terwujud Melalui Efektivitas Pembagian Kerja**
Oleh : Rhiza Zaenuddin Ahmad
4. **Gerakan Perubahan Untuk Mengembalikan Martabat Bangsa Melalui Revitalisasi Kebudayaan dan Reformasi Birokrasi**
Oleh : Deddy Pandji Santosa
5. **Menuju Birokrasi Yang Populis Dan Reseptivitis di Era Otonomi Daerah**
Oleh : Engkus Kustyana
6. **Rekonstruksi Karakteristik Budaya Organisasi "Berbagi" (*Sharing*) Sebagai Landasan Strategi Kompetensi SDM Dalam Membangun Keunggulan UKM (Persiapan Menghadapi Asia Future Shock 2020)**
Oleh : Mulyaningsih
7. **Pemahaman Otonomi Daerah Dalam Perspektif Undang Undang Dasar 1945 Pasal 18 Terhadap Keutuhan NKRI**
Oleh : Sugianto
8. **Profesionalisme Birokrasi Pemerintahan Dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik**
Oleh : Haldi
9. **Aparatur Yang Berdaya Saing di Era Globalisasi**
Oleh: Verianto Sitindjak
10. **Evaluasi Kebijakan Merupakan Langkah Terakhir Dari Proses Kebijakan**
Oleh: Ipa Hafsiah

MENUJU BIROKRASI YANG POPULIS DAN RESEPTIVITIS DI ERA OTONOMI DAERAH

TOWARDS POPULISM AND RECEPTIVITISM BUREAUCRACY IN THE AUTONOMY ERA

Oleh :

Dr. Drs, E N G K U S, SE., M.Si.

ABSTRAK

Masalah utama dalam penelitian ini adalah partisipasi masyarakat dalam pemerintahan di era otonomi daerah masih rendah.

Hal ini disebabkan oleh kepercayaan pada pemerintahan daerah belum dikelola secara optimal.

Secara teoritis ada tiga faktor, 1). Birokrasi yang populis, 2). Masyarakat: sebagai mitra dan pelindung., 3). Birokrasi yang menrespon : pengendalian versus reseptivitis (menerima).

Dengan demikian hubungan diantara birokrasi, masyarakat dan partisipasi.

Kesimpulannya bahwa setiap kondisi, kebutuhan-kebutuhan partisipasi adalah untuk tujuan pembangunan. Kebutuhan birokrasi menciptakan partisipasi aktif masyarakat. Dalam hubungannya di pemerintahan daerah adalah birokrat yang kompeten dan secara individu bebas dari kepentingan pimpinan daerah.

ABSTRACT

The main problem in the research of government in automy era is the social participation is low.

It's thought to have been caused by the Trust of the society to the local government not done optimally yet.

As theoretical there are three factors, 1). Bureaucratic populism, 2). Society: as client and patron, 3). Bureaucratic respons: control versus receptivity.

Thus, in the relationship between bureaucracy, society and participation. The conclusion that every condition, participation needs for development goals. The bureaucrat needs to create society participation actively. In the local authority relationship, the competent bureaucrat is capability and independence of individual interest for comparison with local leaders.

Key Words: Bureaucracy, Social Participation, Populism and Receptivit

I. PENDAHULUAN

Birokrat berada dalam dua sisi yang paradoks. Birokrat jarang dipandang sebagai figur yang simpatik, rentan terhadap kritik, dan sumber berita yang menarik jika mereka gagal. Pekerjaan mereka membosankan, menjalankan fungsi yang cenderung rutin dan impersonal. Namun mereka diperlukan, karena pekerjaan mereka sangat berguna. Birokrat membantu masyarakat untuk berpartisipasi, dengan membangkitkan perilaku reponsif masyarakat. Beranjak dari posisi ini, merubah perilaku massa bukanlah tugas yang mudah dan tidak dapat dicapai dengan cepat. Jika suatu program sosial membutuhkan sikap baru, pemilihan kata-kata yang dirancang untuk menghimbau warga negara sering kurang mencukupi; bahkan kadangkala para pegawai Negeri menggunakan pemaksaan supaya warga negara berperilaku tertentu.

Di negara berkembang, ketidakpercayaan masyarakat terhadap birokrat merupakan fakta, sehingga politisi menjadi enggan memuji birokrat. Namun, politisi tetap menggunakan birokrat untuk mendorong partisipasi warga negara. Ketidakpercayaan merupakan tekanan laten, namun bukan merupakan penghalang bagi interaksi

yang efektif antara birokrat dengan warga negara. Pemimpin politik mengasumsikan bahwa jika mereka membutuhkan birokrat untuk mempengaruhi publik, ketidakpercayaan itu akan hilang.

Posisi birokrat berasal dari warisan kepemilikan status elit. Akses terhadap pemerintah tergantung pada kualifikasi pendidikan. Thus, status kelas birokrat berbeda dari mayoritas populasi karena biaya pendidikan. Terdapat alasan lainnya mengapa birokrat berbeda, yakni mereka superior bila dibandingkan dengan masyarakat lainnya serta memiliki rasa aman dalam pekerjaan. Kondisi ini menciptakan dua budaya antara birokrat dan masyarakat. Berbagai upaya dilakukan untuk merekonsiliasikan hal tersebut demi kepentingan pembangunan, namun upaya tersebut tidak mengurangi jarak yang ada.

II. KERANGKA TEORI

2.1. Birokrasi dan Partisipasi

2.1.1. Bureaucratic Populism

Bureaucratic Populism merupakan instrumen untuk menciptakan kondisi dimana warga Negara menjadi berkualifikasi untuk berpartisipasi dalam proses dan hasil pembangunan. Berbeda dengan sistem yang memaksa (*coersive*), *Bureaucratic Populism* bermaksud mengenalkan perubahan yang bersifat *selfsustaining*. Upaya *Bureaucratic Populism* diantaranya adalah mendorong masyarakat yang apatis untuk berperilaku sebagai warga Negara sepenuhnya, baik dengan menuntut haknya ataupun memberi informasi pada pemerintah mengenai persoalan yang membutuhkan perhatian.

Teori *Bureaucratic Populism* mengasumsikan bahwa pemerintah dapat memotivasi masyarakat untuk menghasilkan barang publik yang memberikan peluang untuk menciptakan barang privat.

2.2. Partisipasi

Pemilihan dan kemenangan pemilu mendefinisikan hubungan masyarakat pada satu sisi, dengan pembuat hukum dan eksekutif pada sisi yang lain. Birokrat merupakan profesional dengan posisinya sebagai perantara antara masyarakat dan politisi. Birokrat diharapkan melaksanakan kebijakan yang dihasilkan dari proses politik. Birokrat memahami bagaimana mengalokasikan sumber-sumber daya demi kebaikan masyarakat yang aktif serta memperkuat legitimasinya di mata politisi yang terpilih. Birokrat terbiasa untuk melayani pihak yang kuat. Bagi pihak yang memandang birokrat sebagai pembantu *status quo*, fungsi sosial birokrat adalah pemberi manfaat bagi pihak yang mereka anggap layak dan memberikan sanksi bagi pihak yang menyerang mereka. Politisi terkadang menjadi bagian dari peran ini dan secara sukarela memberikan jasanya atas nama birokrat. Politisi menganggap bahwa intervensi ini merupakan elemen penting dalam melayani konstituennya. Sistem ini bekerja dengan baik jika masyarakat yang berpartisipasi juga memperoleh manfaat, dan pemimpin politik memperoleh manfaat dari penguatan loyalitas konstituen.

Jika teoritis demokrasi berfikir bahwa partisipasi sebagai suatu sifat dalam dirinya sendiri, mereka menganggap partisipasi sebagai barang publik. Dalam politik konvensional, partisipasi juga berarti pengorganisasian untuk mencapai tujuan politik, yang sering

menyamarkan aspirasi pribadi atas nama tujuan masyarakat. Masyarakat berpartisipasi tidak perlu berharap untuk memperoleh sesuatu, tetapi mereka berharap mencapainya melalui tindakan politik seperti melalui kompetisi partai politik dalam pemilihan.

Kecurigaan publik terhadap birokrat yang melaksanakan fungsi pengorganisasian sedikit berkurang oleh harapan bahwa mobilisasi kelompok miskin dan tidak produktif akan menghasilkan manfaat bagi komunitas tersebut juga kelompok yang kehilangan hak-haknya. Manfaat partisipasi ini dapat menghasilkan efek lanjutan dalam jangka panjang.

III. Birokrasi dan Masyarakat

3.1. Masyarakat: Sebagai Klien dan Patron

Nilai informasi masyarakat adalah satu justifikasi akhir pada setiap bentuk demokrasi partisipasi. Model ideal partisipasi umum adalah tidak lengkap kecuali mendefinisikan ksesuaian struktur birokratik yang menetapkan kriteria kinerja. Poin yang krusial adalah sejalan dengan pengendalian birokrasi, pemerintah lokal dibentuk, dipelihara dan diimbangi jika mereka menjadi elit yang mendominasi. Komite penggarap tuan tanah yang berhasil dalam administrasi reformasi pertanahan, misalnya, diorganisir dan direview oleh administrator profesional. Hanya sedikit organisasi lokal yang berfungsi dengan baik tanpa bantuan birokrasi. Keunggulan utama birokrasi adalah relatif independen dari pengambil keputusan lokal, dan dapat membantu organisasi lokal untuk menghindarkan diri dari kolonisasi internal elit pedesaan.

Organisasi lokal tidak kebal terhadap kepentingan pribadi bila dibandingkan dengan birokrasi nasional. Jika terdapat *bureauro pathology* yang dikhawatirkan oleh perencana pembangunan, juga terdapat sindrom berlawanan yaitu *acute localities*. Terdapat empat gejala *acute localities*:

1. Institusi lokal, khususnya pada tahap awal pembangunan, kadang-kadang dikuasai elit lokal dan mereka menetapkan instrument control, represi, dan pembatasan sistematis terhadap peluang individual. Keinginan lokal ini sering menciptakan konflik yang kuat yang membutuhkan mediasi dan resolusi oleh pihak eksternal.
2. Jika aturan mayoritas berhasil menggantikan elit tradisional, terdapat kemungkinan munculnya "diskriminasi mayoritas" yang menentang kelompok miskin dan menganggap tidak patut pada kelompok kaya. Proses hukum adalah perlindungan terhadap mayoritas dan juga terhadap eksploitasi minoritas.
3. Meskipun pihak lokal berhasil dalam proyek, tetapi mereka dapat menciptakan masalah dalam skala nasional. Sedikit desa dapat berkembang dalam isolasi. Skala ekonomi dan kontinuitas membutuhkan kaitan dengan desa lainnya serta teknologi baru; desa tidak dapat dikembangkan secara efektif oleh pemimpin lokal. Pemimpin lokal perlu memobilisasi dan melanggengkan komitmen, tetapi kemampuannya jarang mencakup pemahaman teknologi bagi perencanaan jangka panjang atau kemampuan manajerial yang lebih dari sekedar operasi lokal skala kecil. Pemimpin desa mungkin memuaskan kriteria pembangunan

komunitas tanpa mendukung tujuan pembangunan yang lebih luas. Tetapi dengan nasihat dan dukungan birokrat, mereka kadang-kadang melebihi keterbatasan tersebut.

3.2. Respons Birokratik: Kontrol versus Receptivity

Partisipasi lokal dalam pembangunan menunjukkan bahwa elemen-elemen penting harus dipasok oleh sumber daya administratif dan politik yang berada di luar pedesaan. Lokalitas membutuhkan perhatian konstan, dan jika pemimpin politik tidak dapat memenuhinya, birokrat dapat melakukannya. Birokrat harus menemukan keseimbangan antara eksploitasi elit desa dengan sikap apati sehingga partisipasi dapat terjadi. Birokrat harus menyusun pelayanan terhadap orang miskin, dimana dalam banyak kasus mereka diabaikan. Birokrat harus menciptakan ikatan diantara pedesaan yang independen. Dalam ketiadaan dukungan perwakilan politik, birokrat biasanya merupakan satu-satunya pihak yang berbicara masa depan.

Lebih dari sekedar penyelenggara pelayanan spesifik, institusi birokratik yang permanen memberikan janji stabilitas program. Meskipun birokrasi diserang, mereka tetap gigih. Birokrasi diorganisir secara individual, tetapi mereka bekerja secara kolektif. Mereka tidak dapat dihindarkan seperti halnya pajak yang mereka kumpulkan. Dengan keberadaannya yang kuat, mereka dapat membantu mengintegrasikan dan mengelola sumber daya eksternal yang diperlukan untuk melengkapi upaya-upaya lokal. Reformasi pertanian dapat dilaksanakan dengan berhasil jika terdapat partisipasi lokal, tetapi produktivitas tergantung pada jasa yang diberikan oleh ahli pertanian, yang biasanya merupakan anggota

organisasi birokratik. Saat ini, pandangan umum yang diterima adalah kontribusi penting dari kemampuan birokratik untuk mengelola dan mengkoordinasikan input yang berasal dari publik atau privat di luar desa. Studi Universitas Cornell menyimpulkan bahwa keterkaitan antara desa-desa dengan aktivitas pemerintah memainkan peranan kunci dalam pembangunan.

Reformasi pertanahan bukan hanya menawarkan prototipe keberhasilan partisipasi lokal namun juga peranan institusi birokratik dalam hal apa yang terjadi setelah reformasi dilaksanakan. Tanpa peningkatan berkelanjutan dalam teknologi dan dukungan institusional terhadap pemilik tanah yang baru, reformasi pertanahan hanyalah transfer kepemilikan sosial sementara. Dukungan administratif yang ditawarkan oleh birokrasi profesional terhadap institusi lokal merupakan unsur yang esensial bagi pembangunan agraria jangka panjang.

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1. Kasus Reformasi Pertanahan

Beberapa tahun yang lalu, *the United States Agency for International Development* melakukan serangkaian studi kasus terhadap beberapa Negara berkaitan dengan reformasi pertanahan. Reformasi pertanahan mencakup empat operasi administratif:

- a. Mengawasi perubahan kepemilikan atau hak penggarap,
- b. Mengeluarkan sertifikat tanah dan melaksanakan kontrak,

- c. Mentransfer dana pada tuan tanah sebagai kompensasi dan mengumpulkan sewa atau pembayaran dari penggarap dan pembeli baru,
- d. Memutuskan perselisihan atas batas-batas, warisan, dan hak-hak.

Fungsi reformasi pertanahan dapat disentralisasikan dalam birokrasi nasional; atau didesentralisasikan dengan membentuk agen baru atau agen yang sudah ada; atau dapat melakukan devolusi tanggung jawab pada otoritas lokal.

4.2. Sentralisasi

Sembilan negara pada studi ini menggunakan proses sentralisasi, yaitu, menggunakan birokrasi pusat yang ada untuk melaksanakan reformasi berdasarkan keempat proses administrasi. Beberapa hasil dapat dikemukakan:

- Sentralisasi reformasi hanya sedikit meningkatkan posisi politik penggarap;
- Meningkatkan rasa aman jangka waktu penggarapan

Pada hasil kedua tersebut, birokrasi muncul dari proses penguatan sejalan dengan munculnya tekanan social dan politik. Meskipun birokrasi pusat merupakan sarana utama untuk melaksanakan perubahan social seperti reformasi pertanahan, namun tidak memungkinkan untuk memberikan manfaat maksimum. Alasan ini dapat didasarkan pada pandangan bahwa organisasi birokratik yang sentralistik lebih merupakan kesatuan elit, merupakan penerus penjajah.

4.3. Desentralisasi

Pendekatan ini menggunakan sistem simultan dalam melaksanakan aspek-aspek suatu program, tanpa perlu merubah birokrasi yang terlibat. Desentralisasi mengambil dua bentuk yaitu dekonsentrasi (memberikan tanggung jawab pada unit lokal) dan pluralism birokrasi (pembagian tanggung jawab diantara beberapa agen pusat). Beberapa hasil dapat dikemukakan:

- Dua pertiga Negara menunjukkan adanya perbaikan pada rasa aman penggarap,
- Pendapatan petani pada dua Negara mengalami peningkatan

Pada kedua kasus tersebut, birokrasi cenderung mengalami penguatan posisi politik melalui pelaksanaan otoritas administratif, tetapi desentralisasi juga agak mengurangi kekuasaan birokratik.

4.4. Devolusi

Beberapa Negara menggunakan devolusi, dengan hanya menyertakan sedikit birokrasi profesional dan memberikan otoritas permanen untuk sekurang-kurangnya satu tugas administratif pada pemimpin politik lokal. Pemimpin tersebut diperkirakan lebih loyal pada konstituen atau kelompok tradisional ketimbang pada atasannya secara hirarki. Beberapa hasil dapat dikemukakan:

- Petani penggarap menikmati rasa aman pada 8 negara.
- Peningkatan pendapatan pada 8 negara.
- Serangan pada tuan tanah yang mengakibatkan kudeta (Guatemala).
- Pada sebagian besar rezim yang berkuasa, devolusi merupakan sumber dukungan bagi mereka.

- Tidak dapat dipungkiri bahwa devolusi mengurangi prestise tuan tanah local.
- Secara umum dapat dinyatakan bahwa devolusi adalah superior ketimbang prosedur sentralisasi dan desentralisasi.

4.5. Hasil-hasil lainnya

Beberapa hasil lainnya dari studi ini dikemukakan berikut:

- **Tipe rezim.** Pada ketiga tipe rezim yaitu konservatif, dradikal-revolusioner, dan liberal, devolusi memberikan manfaat terbesar pada petani, diikuti oleh desentralisasi.
- **Justifikasi dan alasan.** Salah satu klasifikasi program reformasi pertanian adalah berdasarkan alasan pengadopsian. Terdapat tiga alasan yang menjustifikasi reformasi yaitu develop support, forestall revolution dan weaken opposition. Seperti halnya tipe rezim, berdasarkan kasus ini, devolusi memberikan manfaat terbesar pada petani, diikuti oleh desentralisasi.
- **Prekondisi ekonomi.** Klasifikasi prekondisi ekonomi dibagi tiga yaitu sangat rentan, cukup rentan dan kurang rentan. Indeks kerentanan diukur oleh indeks Gini. Demikian pula, hasil pengukuran menunjukkan bahwa devolusi memberikan manfaat terbesar pada petani, diikuti oleh desentralisasi dan sentralisasi, kecuali pada kasus kerentanan cukup sentralisasi berada pada posisi kedua.

Studi *the United States Agency for International Development* secara umum menyimpulkan bahwa reformasi pertanian menghasilkan:

1. Peningkatan keamanan para petani baik dalam hal kepemilikan maupun kontrak lahan.
2. Peningkatan pendapatan petani,
3. Penggarap mengalami peningkatan kekuatan politik melalui peningkatan status sebagai pemilik tanah atau meningkatnya kemampuan untuk mempengaruhi keputusan gubernur.
4. Agen birokratik yang melaksanakan reformasi memiliki peningkatan kekuatan politik baik lokal maupun nasional sebagai hasil dari operasi tersebut.

V. Efektivitas Peran Birokrasi dalam Partisipasi

5.1. Komparasi Peran Birokrasi

Terdapat 20 negara yang digunakan untuk analisis komparatif peran birokrasi.¹² negara dilaporkan mengalami kenaikan produktivitas secara signifikan. Pada 12 negara ini fasilitas kredit menyertai reformasi, dan 9 negara melibatkan program publik (yakni diadministrasikan secara birokratik) untuk melengkapi sumber daya privat. Pada 11 negara pelayanan diperluas, dan pada 9 negara fasilitas transportasi publik disediakan.

Pada seluruh 20 negara, melaksanakan tiga fungsi yaitu *institutionalizing* (penginstitutionalisasi), kontrol dan *receptivity* (penerimaan). Fungsi *institutionalizing* mencakup aktivitas pengembangan atau pemberian advis terhadap organisasi lokal yang merupakan basis bagi partisipasi umum. Administrator menetapkan kriteria untuk mengorganisir kelompok lokal dan memberikan panduan atau pelatihan bagi pemimpin lokal. Fungsi kontrol

merupakan aktivitas kontrol terhadap organisasi lokal. Fungsi *receptipitas (receptivity)* merupakan pemberian akses terhadap inisiatif organisasi lokal untuk mengkomunikasikan kebutuhan mereka dengan birokarasi. Tabel berikut menyajikan hasil pelaksanaan fungsi administratif.

Fungsi	Kasus	Produktivitas				
		Baik	Cukup	Gagal	Negatif	N.A.
<i>Institutionalizing</i>	20	12	2	3	2	1
Kontrol	5	1	1	1	1	1
<i>Receptivity</i>	11	8	2	-	-	1

Ket. NA: tidak tersedia

Berdasarkan table tersebut, 16 negara membentuk organisasi lokal. Nampak bahwa dari 11 negara dengan aktivitas *receptivity*, 8 negara berhasil dalam produktivitas. Sebaliknya, dengan aktivitas kontrol, hanya 1 negara yang dikategorikan baik. Untuk pelaksanaan fungsi *institutionalizing*, tercatat 12 negara yang berhasil dan 2 dalam kategori cukup. Fakta ini, meski tidak ditafsirkan sebagai sebab akibat, mengindikasikan superioritas fungsi *receptivity* atas *institutionalizing* dan kontrol.

5.2. Petanda Kegagalan

Perilaku birokratik sulit beradaptasi dengan persyaratan *receptivity*. Untuk menghadapi masalah ini, dibutuhkan intervensi politik. Perencana dan politisi dapat mengidentifikasi kegagalan birokratik dengan mengkaji beberapa sindrom seperti:

1. Birokrat sering tergoda untuk mengecilkan makna wirausaha lokal.

2. Karena birokrat mengasosiasikan diri dengan elit, hubungannya dengan pemimpin lokal menjurus ke dalam koneksi patron-klien, dan hal ini sering menghasilkan kooptasi terhadap lokal.
3. Jika terjadi konflik antara tujuan lokal dan nasional, birokrat lebih memilih tujuan nasional dengan tujuan peningkatan prospek karir, dan hal ini mengabaikan manfaat yang diperoleh secara lokal.
4. Birokrat sering gagal untuk membangun ikatan antara partisipasi lokal dengan tujuan politik nasional. Kegagalan mendorong organisasi lokal untuk mempertimbangkan aspek regional atau nasional memungkinkan desa menjadi terisolasi dari komunitas yang lebih luas. .
5. Birokrat cenderung memperlakukan seluruh organisasi lokal adalah identik.
6. Jika biaya kesempatan desentralisasi meningkat, birokrat cenderung mengadopsi "resentralisasi" ketimbang berupaya meningkatkan kinerja local

VI. PENUTUP

6.1. Kesimpulan

Dalam hubungan antara birokrasi, masyarakat dan partisipasi, kesimpulan yang dapat ditarik adalah bahwa dalam kondisi apapun, partisipasi adalah diperlukan bagi tercapainya tujuan-tujuan pembangunan. Posisi birokrat, sangat diperlukan untuk menciptakan partisipasi terutama mendorong masyarakat yang tidak aktif menjadi warga Negara sepenuhnya. Dalam hubungannya dengan otoritas lokal, keunggulan birokrat terletak pada kepemilikan kapabilitas serta

independen terhadap kepentingan pribadi bila dibandingkan dengan pemimpin lokal.

Lebih spesifik, beberapa hal dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Studi pada beberapa Negara dengan kasus reformasi pertanahan menunjukkan beberapa hal:
 - Sistem birokrasi dibutuhkan untuk melaksanakan tujuan-tujuan sosial, dimana *bureaucratic Populism* merupakan instrument utama.
 - Devolusi merupakan pendekatan yang paling superior bila dibandingkan dengan desentralisasi maupun sentralisasi. Dengan kata lain, partisipasi yang lebih besar pada masyarakat memberikan hasil yang lebih baik dalam pencapaian tujuan-tujuan pembangunan.
2. Peran birokrasi dapat dilakukan melalui fungsi *institutionalizing*, kontrol dan *receptivity*. Studi kasus pada 20 negara menunjukkan bahwa fungsi *receptivity* lebih superior ketimbang *institutionalizing* dan kontrol.

6.2. Saran

Berdasarkan kasus-kasus pada beberapa negara, saran terpenting yang dapat dikemukakan adalah perlunya mengubah perilaku birokrat ke dalam *bureaucratic populism*. Selain itu, fakta dari berbagai kasus menunjukkan bahwa *bureaucratic receptivity* merupakan fungsi yang memberikan hasil terbaik. Namun demikian, kedua hal ini bukanlah perkara mudah karena menyangkut pilihan-pilihan politik. *Bureaucratic receptivity* merupakan pengakuan terhadap

potensi nilai partisipasi lokal. Pada tingkat yang paling mendasar, saran ini pada akhirnya menunjuk pada pentingnya reformasi birokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrachman, 1987. *Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah*. Jakarta: Media Sarana Press.
- Bintoro Tjokroamidjojo. 1974. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.
- Boayke-Sarpong, Kwame. 1996. *Bureaucracy and Development in the emerging Nation: An Ecological Approach*. Research Review, Vol. 14 No. 1, pp. 1-15
- Chapman, Richard A. 1996. *Prismatic Theory in Public Administration: Past, Present, and Future*. *Public Administration Quarterly*, Fall, pp. 343-363.
- David E Apter. 1977. *Pengantar Analisa Politik*. Yogyakarta: Yayasan Solidaritas Gadjah Mada.
- Goedhart. 1982. *Garis-Garis Besar Ilmu Keuangan Negara*. Djembatan.
- Harsoyo. 1977. *Pengantar Antropologi*. Bandung: Bina Cipta.
- Hornby, AS, et-al. 1963. *The Advanced Learner's Dictionary of Current English*. Second Edition. Oxford London: University Press.
- Kartasmita, Ginandjar. 1997. *Pembangunan Untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan*

- Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia.* Jakarta: Pustaka LP3ES.
- Koentjaraningrat. 1983. *Kebudayaan Mentalitas Pembangunan.* Jakarta: PT. Gramedia.
- Lind, L. R. *Economic Man in Ancient Athens.* The Classical Journal, Vol. 35, No. 1, pp. 27-38
- Millon, Theodore et al. 2004. *Personality Disorders in Modern Life.* Hoboken, New Jersey: John Wiley & Son, Inc.
- Montgomery, Jhon D. 1988. *Bureaucrats and people, Grassroots Participation in third World Development.* The Jhon Hopkins University Press. Baltimore.
- Muhadjir Noeng. 2000. *Metodologi Penelitian Kualitatif.* Yogyakarta: Rake Sarasin.
- Rodinelli, Dennis A And G Shabbir Cheeme, *Reinventing Government For The Twenty First Century in A Globalizing Society.*
- Poerwadarminta, WJS 1963. *Kamus Umum Bahasa Indonesia,* Jakarta: PN Balai Pustaka.
- Siagian, SP. 1983. *Administrasi Pembangunan.* Jakarta: Gunung Agung.
- Siagian P. Sondang. 1985. *Analisis Serta Perumusan Kebijakanaksanaan dan Strategi Organisasi,* Gunung Agung.
- Singarimbun, Masri. 1989. *Metode Penelitian Survai.* Jakarta: LP3ES.
- Suparmoko. 1987. *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek* BPEE.

Undang-undang Nomor 9 tahun 2015. *Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Otonomi Daerah.*

Instruksi Menteri Dalam Negeri nomor 4 tahun 1981.