

Implikasi Kekuasaan terhadap Konstitusi dan Pilkada di Era Otonomi Daerah

Arifuddin Siraj

Universitas Islam Negeri (UIN) Alauddin, Makassar

arifuddinsiraj@gmail.com

Abstract

This paper aims to find out the impact and implications of power in the implementation of local autonomy in Indonesia. This study analyzes the constitutional and electoral changes as a form of good governance principle. The results of the study show that the implications and impacts of direct election in direct elections give the nuances of violating the constitution frequently. Similarly, the tendency to interpret the rules according to the will of the regional authorities. So that impact on the emergence of horizontal conflict society. Similarly, a growing number of interest conflicts arise, also giving extra work of the Constitutional Court (MK) to confirm to the constitution. This is exacerbated by the political elite who make politics as a means to seize power so often the political substance deviated from its true value. And this study shows that the election results are not optimal and make local leaders show behavior that is not pro-society with the growth of corruption. This article suggests a serious effort to address it by providing character education for local leaders with a nuanced sense of religious value and local wisdom.

Abstrak

Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui seberapa jauh dampak dan implikasi kekuasaan dalam implementasi otonomi daerah. Studi ini menganalisa perubahan konstitusi dan Pilkada sebagai wujud prinsip pemerintahan yang baik. Hasil studi menunjukkan bahwa implikasi dan dampak kekuasaan dalam pilkada langsung memberi nuansa seringnya melanggar konstitusi. Begitu pula kecenderungan penafsiran aturan sesuai kehendak penguasa daerah. Sehingga berdampak pada timbulnya konflik horisontal masyarakat. Demikian pula timbulnya konflik kepentingan semakin banyak yang muncul, juga memberi pekerjaan ekstra Mahkamah Konstitusi (MK) agar sesuai dengan konstitusi. Hal ini diperparah oleh elit politik yang menjadikan politik sebagai sarana untuk merebut kekuasaan sehingga sering substansi politik melenceng dari nilai sejatinya. Dan studi ini menunjukkan bahwa hasil pilkada tidak maksimal dan menjadikan pemimpin lokal menampakkan perilaku yang tidak berpihak kepada masyarakat dengan tumbuh suburnya korupsi. Artikel ini menyarankan upaya serius untuk menanganinya dengan memberikan pendidikan karakter bagi para pemimpin daerah yang bernuansa pada nilai religius dan kearifan lokal.

Keywords: Pilkada, Otonomi Daerah, konstitusi

A. Pendahuluan

Berawal dari konsep Weber yang melihat manusia dan perilakunya sebagai perilaku sosial yang timbal balik (*resiprokal*) yang membentuk hubungan sosial. Dalam kaitan ini, Weber melihat bahwa dalam mengorganisir hubungan sosial ini diperlukan kekuasaan yang merupakan kesempatan bagi seseorang atau satu pihak untuk memaksakan kehendaknya terhadap pihak lain walaupun bertentangan dengan kehendaknya.

Memang jauh sebelumnya Aristoteles, Hobbes memiliki konsep politik mengenai masyarakat, dimana masyarakat dan tatanan politis tempat masyarakat itu tergantung sebagai kondisi-kondisi yang secara *interinsik* tidak menyenangkan tetapi untuk kelangsungan hidup. Dan Hobbes berkeyakinan bahwa semua orang sama dalam kekuasaan sehingga tak ada dasar untuk cita-cita Aristoteles mengenai perbudakan kodrati.

Kekuasaan tertinggi Hobbes bukan hanya himpunan kekuatan inti yang diperlukan untuk menyokong persetujuan-persetujuan untuk mendasarkan aturan-aturan institusional masyarakat. Ia juga memiliki tugas menentukan apa yang betul dan apa yang salah untuk tujuan-tujuan interaksi. Oleh karena itu tidak ada otoritas moral yang lebih tinggi daripada kepentingan diri, tak ada baik dan buruk yang melampaui keinginan-keinginan manusia, dan tak ada konsep keadilan yang mendahului adanya hukum positif, aturan-aturan kehidupan sosial haruslah diciptakan oleh kekuasaan tertinggi. Apa yang menjadi soal bagi organisasi sosial bukanlah bahwa norma-norma masyarakat itu betul melainkan bahwa norma-norma itu ditentukan secara otoritas.

Kekuasaan tertinggi harus memainkan sebuah peranan dalam menciptakan dan juga memaksakan dengan pertimbangan-pertimbangan religius tertentu yang lain daripada ketakutannya sendiri akan Allah sebagai suatu yang paling berkuasa dari segala yang ada (Hobbes memang percaya akan Allah sebagai pencipta Yang Maha Kuasa). Memang kekuasaan tertinggi memakai kepercayaan religius sebagai sarana untuk memperoleh kepatuhan pada perintah-perintahnya.¹

¹Tom Campbel. 1994 *Tujuh Teori Sosial, Sketsa, Penilaian, Perbandingan*, (Yogyakarta : Kamisilis) h. 95.

Kekuasaan, seperti dikatakan Mao Tse Tung, muncul dari laras senjata. Jadi kadang-kadang kekuasaan dilihat sebagai landasan fisik dan keteraturan sosial. Bertahannya masyarakat sebagai sistem sosial tergantung pada pembagian kekuasaan dalam masyarakat. Menurut pandangan ini keteraturan sosial tergantung pada pemusatan kekuasaan ditangan mereka yang mendapat keuntungan daripadanya. Keteraturan sosial tergantung pada bagaimana orang mendefinisikan situasi sosial.²

Kekuasaan muncul sebagai hal yang sangat menentukan dalam berbagai masalah penting dalam gejala sosial, tetapi tidak benar jika kita melihatnya sebagai suatu faktor eksternal, bersifat fisik atau material yang menentukan hubungan sosial. Kekuasaan bukanlah kekuatan yang bersifat fisik tetapi terutama menunjukkan suatu hubungan sosial. Definisi Weber tentang kekuasaan yaitu sebagai kemungkinan bagi seseorang dalam hubungan sosial berada dalam suatu posisi untuk melaksanakan keinginannya sendiri walaupun ada perlawanan.³

Dengan memakai definisi ini, pemilikan kekuasaan bukan hanya melibatkan kemampuan individu untuk menguasai kegiatannya sendiri, tetapi juga kemampuan untuk menguasai kegiatan orang lain. Dalam hal ini kekuasaan dilihat sebagai kemampuan dari sekelompok orang terhadap sekelompok orang lainnya. Menurut Peter Blau, hubungan kekuasaan dilihat sebagai hubungan tukar menukar. Menurut pandangan ini, kekuasaan dipergunakan jika seseorang atau satu kelompok sosial lainnya, tetapi tidak memiliki hal yang sama nilainya sebagai pengganti sehingga barang atau jasa yang dibutuhkan tersebut hanya bisa diperolehnya dengan tunduk atau patuh terhadap kekuasaan mereka yang menguasai barang dan jasa tersebut.⁴

Berdasarkan proposisi dasar bahwa kekuasaan mencerminkan suatu hubungan sosial, maka dapat ditarik tiga proposisi alternatif mengenai sifat kekuasaan, masing-masing proposisi tersebut memiliki pendekatan teoritis utama dalam studi tentang kekuasaan dalam masyarakat. Yang pertama melihat penggunaan kekuasaan serta adanya

²David Berry. 2003, *Pokok-pokok Pikiran dalam Sosiologi*, disunting oleh Paulus Wirotomo, (Cet. IV; Jakarta: Raja Grafindo Persada). 204

³Max Weber. TR. A. M Henoterson and Talcoot Persons 1974. *The Of Social and Economic Organisation*. (New York : Free Press), h. 152.

⁴Peter M. Blau & Marshal. 1987. *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*. terjemah Gary, (Jakarta : Penerbit UI). h. 118.

orang yang berkuasa dan yang dikuasai sebagai suatu ciri yang melekat dalam organisasi sosial. Hal ini sama seperti melihat norma-norma sosial sebagai ciri yang inheren dalam organisasi sosial.

Otoritas dalam kekuasaan dianggap sah karena merupakan ciri yang melekat pada hubungan sosial, termasuk konflik, dimana hubungan sosial selalui ditandai oleh adanya yang berkuasa dan dikuasai. Maka akan selalu ada perlawanan terhadap penggunaan kekuasaan; kelompok yang berkuasa dalam masyarakat dapat memaksakan kepentingannya terhadap mereka yang tidak mempunyai kekuasaan. Menurut Dahrendorf, penggunaan kekuasaan dan perlawanan terhadapnya mencerminkan faktor kedinamisan masyarakat yang mendasar dalam menciptakan perubahan sosial.⁵ Kekuasaan dapat dilihat sebagai hal yang melekat pada pada organisasi sosial juga bersumber dari aspek lainnya dari hubungan sosial. Pertama, kekuasaan bersumber dari keteraturan normatif (normatif order), keteraturan moral dalam kehidupan sosial dan merupakan karakteristik dari apa yang dikenal sebagai teori konsensus. Kedua, konsepsi Marxist, kekuasaan bersumber pada kegiatan produktif (*productive activities*) dari hubungan sosial yang terlibat dalam sarana produksi.

Dalam pandangan konflik, kekuasaan sebagai hal yang melekat dalam hubungan sosial, keteraturan normatif bersumber pada penggunaan kekuasaan. Norma sosial dibentuk dan dipertahankan selama mereka memenuhi kepentingan kelompok yang berkuasa. Sedangkan dalam pandangan konsensus keteraturan normatif yang menjadi dasar/sumber kekuasaan.

Otoritas yang diutarakan Max Weber biasanya didefinisikan oleh para ahli sosiologi sebagai kekuasaan yang sah. Jadi kekuasaan menjadi otoritas kalau penggunaannya dianggap sah, benar sesuai oleh mereka yang tunduk di bawahnya.

Max Weber membuat typologi yang membedakan otoritas menurut dasar keabsahannya dengan membedakan tiga bentuk otoritas:

1. Otoritas tradisional maupun penggunaan kekuasaan yang sah karena dijalankan sesuai dengan tradisi. Misalnya, patrimonialisme yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana negara merupakan perluasan atau perpanjangan demi rumah tangga pribadi penguasa (raja).

⁵Ralf Dahrendorf. 1959. *Class and Class Conflict In Industrial Society*. (London: Routledge and Kegan Paul). h. 139.

2. Otoritas legal-rasional: merupakan penggunaan kekuasaan yang ideal karena dijalankan sesuai dengan hukum atau peraturan yang tertulis. Ini adalah bentuk otoritas yang menjadi ciri negara modern. Pemerintah memegang tampuk pemerintahan karena mereka dibentuk dan dipilih menurut hukum yang ada. Otoritas dipergunakan oleh birokrat sepanjang tindakan mereka sesuai dengan aturan.
3. Otoritas kharismatik merupakan antithetis dari otoritas legal-rasional dan otoritas tradisional dan semata-mata didasari oleh kharisma pribadi, daya tarik pribadi dan kualitas istimewa dari pribadi pemegang otoritas tersebut.⁶

Dari konsep kekuasaan ini menjadi pembenaran dalam menapaki kehidupan, utamanya dalam penyelenggaraan pemerintahan sehingga konsep ini sering ditafsirkan berlebihan sehingga tanpa terkendali dapat melanggar konstitusi yang ada dan melenceng dari substansi yang ingin dicapai.

Berkaitan dengan ini, maka salah satu hasil konstitusi yang cukup dilematis yakni UU nomor 22 tahun 1999 dan UU nomor 32 tahun 2004 tentang otonomi daerah yakni memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur daerahnya sendiri (*desentralisasi*) yang selama ini terpusat (*sentralisasi*). Juga, salah satu poin dari undang-undang ini yang cukup dilematis adalah Pilkada langsung yang melibatkan semua komponen untuk berkompetisi mencapai kekuasaan. Dari sederetan permasalahan yang ditangani Mahkamah Konstitusi akibat ekses dari Pilkada yang cukup mengusik dari substansi otonomi daerah yakni berupaya melakukan percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat, namun yang nampak terjadinya konflik horizontal akibat konsep kekuasaan yang menjadi tumpuannya tanpa mengindahkan makna konstitusi yang ada.

B. Kekuasaan dalam Otonomi Daerah dan Dampaknya terhadap Konstitusi serta Substansi Pilkada

Sejalan dengan era reformasi yang telah berjalan cukup lama yang tentunya dengan berbagai terobosan kebijakan dengan dilandasi oleh konstitusi yang mapan dan transparan menuju pemerintahan yang

⁶Max Weber. TR. A. M Henoterson and Talcoot Persons 1974. *The Of Social and Economic Organisation*. h. 328.

baik (*good governance*). Maka salah satu kebijakannya adalah otonomi daerah yang dipahami secara berlebihan sehingga menimbulkan eksekusi yang cukup serius untuk ditangani adalah berkaitan dengan pemahaman masyarakat atas kekuasaan yang diimplementasikan dalam pilkada yang sering melanggar konstitusi. Dampak pilkada langsung yang menjadi *trend* adalah diakhiri dengan konflik horizontal masyarakat dan terkotak-kotaknya masyarakat dan ujungnya ditangani mahkamah konstitusi sebagai perseteruan peserta pilkada.

Kebijakan desentralisasi dan implementasi otonomi daerah pada dasarnya menyangkut pengalihan kewenangan dan sumber daya dari pusat ke daerah-daerah. Daerah dalam pengertian: (1) institusi-institusi daerah, (2) elite-elite di daerah, (3) kekuatan-kekuatan sosial politik di daerah. Karena pemerintahan hakekatnya bersangkut paut dengan pengelolaan otoritas publik (*performing public authority*). Maka tentunya pengalihan kewenangan dan sumber daya ke daerah maka penyelenggaraan pemerintahan akan lebih efektif dan efisien dalam merespon kepentingan publik di daerah. Penyelenggaraan otoritas publik diharapkan lebih responsif terhadap nilai-nilai, prioritas-prioritas dan spesifikasi lokal. Tentunya juga konsekuensi otonomi daerah adalah lebih menegakkan konstitusi serta mengadakan pemilihan langsung terhadap pemimpin daerah melalui pilkada dan ini menjadi persoalan yang cukup rumit dalam menegakkan konstitusi dan pilkada sesuai dengan substansi otonomi daerah.

Substansi UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah menginginkan kekuasaan pemerintah daerah dalam hal ini kepala daerah untuk direkonstruksi sebagai pemimpin pemerintahan, pemimpin daerah dan pengayom masyarakat yang tentunya menjadi hal yang sangat serius untuk ditegakkan sesuai dengan konstitusi yang ada, namun tentunya tidak terlepas dari implikasi pilkada yang menjadi penentu pucuk pimpinan daerah.

Di era otonomi daerah sekarang ini, birokrasi di tingkat lokal sedang mengalami masa transisi (peralihan) dari paradigma birokrasi orde baru yang sentralistik ke paradigma reformasi yang mendukung desentralisasi dan demokratisasi. Namun nampaknya masa transisi tingkat local ini harus dicermati karena cenderung menjauh dari semangat reformasi, meski mulai muncul pula *good practices* yang demokratis. Di beberapa daerah saat ini yang menonjol adalah kepentingan elit local ketimbang isu-isu yang berkaitan dengan kepentingan public seperti peningkatan kualitas pendidikan, kesehatan, dan pertanian. Otonomi

daerah seakan menjadi otonominya elit local untuk memperoleh atau mempertahankan kekuasaan yang acapkali ditempuhnya melalui transaksi politik rendahan dengan sesama elit lokal. Secara umum kecendrungan konsolidasi demokrasi, antara lain:

Maraknya KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme) di daerah-daerah.

Konflik kepentingan DPRD dengan kepala daerah yang merugikan kepentingan publik;

Konflik/masalah koordinasi antara gubernur dengan bupati/walilta yang merugikan kepentingan publik;

Eksplorasi sumber daya alam secara berlebihan yang mengakibatkan kerusakan lingkungan;

Munculnya ratusan Peraturan Daerah (Perda) bermasalah, pungutan yang membebani dunia usaha dan masyarakat;

Buruknya pelayanan public oleh pemerintah daerah kepada masyarakat;

Serta masalah gender bias⁷.

Berkaitnnya dengan pilkada secara langsung dari berbagai daerah yang telah melaksanakannya ternyata ditemukan bahwa sering konstitusi dilanggar hanya sekedar memuluskan keinginan segelintir manusia pada titik kekuasaan sehingga sering memunculkan konflik horizontal. Hal ini sebenarnya sangat terkait dengan partai politik sebagai motornya demokrasi. Memang sumbangsuhnya terhadap proses reformasi cukup penting, utamanya dalam menyikapi Pilkada secara langsung, tetapi dari sisi negatifnya juga masih cukup signifikan yakni:

⁷Syamsuddin Haris. 2005. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: LIPI Press) h. 94. Lihat juga Michael A. Tumanut. 2016. A Veto Players Analysis of Subnational Territorial Reform in Indonesia, *Asian Politics & Policy*, Volume 8, No 2, hal. 238-241; Mukrimin. 2012. *Power sharing: local autonomy and ethnic politics in Sulawesi Indonesia*, (Gorontalo: Sultan Amai Press) hal. 17-28; Holz hacker, dkk. 2016. *Decentralization and Governance in Indonesia*. (New York & London: Springer), hal. 4-6.

(1) Masih banyak partai yang bersifat *primordial dan sectarian*, belum bisa mendidik masyarakat menerima perbedaan dan masih mengembangkan loyalitas yang irrasional karena cenderung memanfaatkan symbol irrasional dan nilai sacral (misalnya tokoh kharismatik, symbol keagamaan), (2) Lebih bersifat memobilisasi daripada mensosialisasi (ingat pola kampanye massal), (3) Cenderung masih menghalalkan kekerasan, (4) Lebih bersifat partisan daripada memperjuangkan kepentingan nasional, apalagi bila persaingan antar partai semakin ketat, (5) Lebih banyak didukung oleh orang yang mencari nafkah daripada memperjuangkan idealisme sehingga mudah terjadinya politik uang (*money politics*).

Maka untuk menegakkan konsitusi dan pilkada sesuai amanah otonomi daerah diperlukan sinergitas komponen lokal yang nampak yakni keterpaduan antara legislatif dengan kepala daerah serta masyarakat secara luas. Hal ini nampak pada kinerja mereka yang mampu menjalankan tugas secara akuntabel, demokratis, memenuhi standar moralitas, sesuai aspirasi masyarakat luas dan efisien. Standar ini diadopsi dari pendapat Turner dan Huime yang bahwa legitimasi pemimpin itu terletak apada moral, kepedulian, keterbukaan, penggunaan sumber daya yang optimal, dan peningkatan pada efesiensi dan efektifitas.⁸

Memang upaya pemerintah di era reformasi ini adalah menegakkan dan menghidupkan demokrasi dengan adanya pilkada secara langsung yang diatur doleh UU Nomor 32 Tahun 2004 untuk menjamin terakomodasinya aspirasi rakyat dalam memilih pemimpinnya dan harus ditegakkan secara konstitusional. Namun dalam implementasi belum maksimal karena masih ranahnya sangat dikedepankan dalam konsep kekuasaan. Hal ini terlihat pada beberapa kelemahan pilkada langsung yang mengoyak-mengoyak konstitusional sebagaimana diatur oleh UU. Fenomena jual beli partai menjadi trend politik di daerah hingga pusat. Tidak sedikit partai politik yang secara terang-terangan mematok harga bagi setiap calon yang berminat mengikuti konvensi. Mekanisme semacam ini justru semakin menyuburkan praktek komersialisasi

⁸Syamsuddin Haris. 2005. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, h. 97. Lihat juga Jan H. Pierskalla. 2016. Splitting the difference? The politics of district creation in Indonesia, *Comparative Politics*, h.250-251.

Kalau kita lihat idealisme partai politik sebagai perpanjangan tangan masyarakat, maka praktek seperti itu tidak seyakinya dilakukan, sebagaimana pendapat, Michael G. Roskin mengemukakan bahwa setidaknya partai politik menjalankan beberapa fungsi, antara lain sebagai penghubung antara rakyat dengan pemerintah, agregasi kepentingan, sosialisasi politik, mengorganisasikan pemerintahan dan juga memobilisasi pemilih. Namun yang berjalan sejauh ini fungsi partai politik yang menonjol justru sebagai kendaraan politik menuju kepada suatu kekuasaan walaupun tidak terbina sejak dari awal.

Permasalahan yang muncul adalah bagaimana kredibilitas pemimpin yang dihasilkan dari system jual beli. Bendera seperti selama ini berlangsung. Apakah mereka benar-benar memiliki komitmen untuk memperbaiki kinerja pemerintahan., meningkatkan efisiensi anggaran dan pelayanan public sehingga kesejahteraan masyarakat dapat lebih baik dengan memberikan pelayanan. Tidak banyak terdengar keberhasilan kepemimpinan di era pemilihan kepala daerah langsung, sebagian besar lainnya justru masih berkutat dengan memikirkan bagaimana memperbesar anggaran belanja rutin untuk keperluan internal.

Memang beberapa situasi yang masih menjadi kendala dalam mewujudkan kepemimpinan yang amanah di tingkat daerah yang perlu segera dilakukan pembenahan secara sistematis antara lain: (1) masih rendahnya pemahaman berdemokrasi di kalangan masyarakat daerah termasuk para fungsionaris partai politik dan organisasi masyarakat di tingkat lokal, (2) masih kuatnya kultur masyarakat *paternalistic* atau *patronase*, (3) pemilihan system demokrasi yang kurang tepat sehingga tidak relevan dengan fase pembangunan dan kesadaran politik masyarakat secara riil.

Otonomi daerah pada hakekatnya atau maknanya adalah demokrasi di tingkat lokal atau demokrasi di daerah. Memang masalah yang muncul dari pelaksanaan otonomi daerah dengan pemilihan langsungnya yakni: *pertama*, tuntutan penerapan otonomi daerah yang lebih bernuansa politik yang mengarah kepada devolusi. *Kedua*, kepemimpinan di daerah yang lebih berorientasi menyulut aroganisme daerah dan konflik internal. *Ketiga*, implementasi otonomi yang lebih menekankan kepada uang, peningkatan pendapatan daerah. Memang otonomi daerah diterjemahkan sebagai kebebasan daerah yang mengarah kepada kedaulatan daripada pemberian dan penerimaan sebagian kewenangan. Sehingga, dampaknya

eksekutif legilatis dan elit politilk dan penguasa daerah lebih memikirkan daerah bahkan kelompoknya secara sempit.

Makna otonomi daerah sejatinya merupakan kedewasaan untuk kemandirian dan penerapan kewenangan. Namun, pada prakteknya seringkali jatuh dalam pemaknaan dalam derajat uang, aroganisme/kesombongan daerah dan eksklusivisme/pemisahan daerah.

C. Penataan Perilaku Birokrasi dalam Mendukung Otonomi Daerah Tanpa Korupsi

Salah satu ekses yang sangat merisaukan dalam era reformasi ini dengan penerapan otonomi daerah dengan terkotak-kotaknya birokrasi yang mengarah pada maraknya korupsi yang dilakukan penyelenggara Negara sebagai ekses dari penafsiran kekusaan dalam era otoda. Tentunya tidak terlepas dari pilkada langsung dan hasilnya.

Pada prinsipnya korupsi adalah berkenaan dengan kekayaan negara yang dimiliki secara tidak sah. UU Nomor. 3 Tahun 1971 sebagaimana yang dikutip oleh Marpaung menyatakan bahwa korupsi adalah terdiri dari perbuatan seseorang yang merugikan keuangan negara dan yang membuat aparat pemerintah tidak efektif, efisien, bersih dan berwibawa. Dalam kaitan ini, tujuan pemberantasan tindak pidana korupsi adalah mencegah kerugian negara, mencapai aparat pemerintahan yang efisien, efektif, bersih, dan berwibawa.⁹ Secara harfiah, korupsi adalah kebusukan, keburukan, kebejatan, ketidakjujuran, dapat disuap, tidak bermoral, penyimpangan dari kesucian. Meskipun korupsi luas artinya namun sering *corruption* dipersamakan artinya dengan penyuapan.¹⁰

Di Malaysia korupsi tidak dipakai tetapi kata peraturan anti kerakusan. Hukum korupsi adalah perbuatan yang menguntungkan pribadi oleh pejabat negara yang secara langsung melanggar larangan hukum terhadap tingkah laku.

Korupsi adalah istilah yang sudah lama dikenal dalam masyarakat Indonesia. Dan dua istilah lain yaitu kolusi dan nepotisme. Kesemuanya ini berkaitan dan mengandung makna inti yang sama. Esensi kolusi dan

⁹Leden Marpaung. 1992. *Tindak Pidana Korupsi, Masalah dan Pemecahannya*, Bagian Kedua, (Jakarta : Sinar Grafika). h. 149.

¹⁰Andi Hamzah. 1991. *Korupsi di Indonesia, Masalah dan Pemecahannya*. 7

nepotisme menuju pada korupsi. Penggunaan istilah kolusi dan nepotisme dimana intinya adalah korupsi, baik dalam arti ekonomi maupun politik. Arnold J. Heidenheimer dalam Rais, mengemukakan korupsi berasal dari kata *corruption* artinya kecurangan atau penyimpangan.¹¹

Jadi korupsi berarti perbuatan yang melanggar hukum yang berakibat merusak tatanan yang sudah disepekat. Tatanan itu berwujud pemerintahan, administrasi dan manajemen. Timbulnya perbuatan korupsi dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu: (1) Apakah kelembagaan pemerintah itu memberi kesempatan kepada perbuatan korupsi, (2) Lingkungan budaya yang mempengaruhi psikologi orang seorang, (3) Pengaturan ekonomi yang mungkin memberikan tekanan tertentu.

Dalam teori sosial, korupsi mengandaikan adanya pejabat umum dengan kekuasaan untuk memilih alternatif tindakan yang berkaitan dengan penggunaan kekayaan dan kekuasaan pemerintahan yang bisa diambil dan dipergunakan untuk keuntungan pribadi. Meskipun begitu, mungkin berkembang persepsi bahwa korupsi tidak hanya terjadi di pemerintahan, tetapi juga lembaga keagamaan. Korupsi bisa terjadi di mana saja, sehingga korupsi tidak semata-mata dipahami sebagai gejala politik, melainkan juga gejala sosial dan gejala budaya.

Korupsi berkaitan dengan pemerintahan negara berarti penyimpangan dari norma-norma yang berlaku bagi seorang yang menjabat pemerintahan negara. Esensi korupsi terletak di satu pihak pada penggunaan kekuasaan atau wewenang yang terkadang dalam suatu jabatan, dan dipihak lain terdapatnya unsur perolehan atau keuntungan, baik yang berupa uang atau bukan. Dalam tindakan korupsi tersebut, memperoleh uang atau manfaat lain untuk melakukan sesuatu yang memang sudah merupakan kewajibannya atau tidak melakukan kewajibannya bagi keuntungan seseorang yang sebaliknya memberikan sesuatu kepada pejabat tersebut.

Dalam pengertian itu, yang merupakan tolak ukur adalah kekuasaan atau wewenang dalam pemerintahan atau pelayanan umum yang sudah ditentukan dalam peraturan. Korupsi adalah penyelewengan dalam penggunaan kekuasaan dan otoritas tersebut. Gejala kongkrit korupsi adalah penyogokan, nepotisme, dan penyalagunaan milik umum.

¹¹Amin Rais. 1999. *Menyingkap Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme di Indonesia*, (Yogyakarta : Aditya Modern). h. 19.

Dari pendekatan itu kita memperoleh keterangan bahwa nepotisme adalah salah satu bentuk korupsi.

Jacob Van Klaveran dalam artikelnya "*The Concept of Corruption*" menafsirkan korupsi sebagai berikut: Seorang pegawai yang korupsi memandang kantor umum sebagai sebuah bisnis dari mana ia berusaha mendapatkan pendapatan sebanyak-banyaknya. Dengan demikian kantor itu menjadi "unit mekanisasi". Besarnya pendapatan tergantung pada keadaan pasar dan bakatnya untuk menemukan keuntungan yang sebesar-besarnya dalam kanca permintaan masyarakat.

Seorang koruptor menjadikan kantor pelayanan menjadi sebuah pasar. Makin besar kebutuhan masyarakat dan pelayanan, makin besar pula keuntungan yang diperoleh seorang koruptor. Karena itu, maka birokrasi yang berbelit-belit dan banyaknya peraturan akan menciptakan pasar bagi koruptor, karena ia bisa menarik keuntungan yang sebesar-besarnya dari belantara peraturan itu.

D. Korupsi dalam Tinjauan Budaya

Kolusi dan nepotisme merupakan gejala amat mutakhir yang muncul sebagai bentuk baru korupsi yang dikenali masyarakat. Bintoro Tjokroamidjojo pada akhir 80-an mengeluarkan suatu istilah baru yakni korupsi yang telah membudaya. bahkan Soemitro Djojohadikusumo membuat statemen bahwa kebocoran anggaran pembangunan mencapai 30%, angka ini diperkuat oleh Jefry Hunters pengamat Bank Dunia. Gambaran korupsi yang terjadi pada masa orde dilukiskan dalam rumusan yang dilakukan oleh pemerintahan kabinet Reformasi pembangunan sebagai berikut:

- 1) Secara operasional, suatu kegiatan mengandung unsur KKN apabila memenuhi kriteria sebagai berikut, yakni keterlibatan pejabat terkait, kerabat, teman di dalam suatu badan usaha, dan syarat berikutnya adalah perubahan fasilitas istimewa pada badan usaha tersebut.
- 2) Fasilitas istimewa tersebut antara lain dalam pemberian fasilitas kredit, pajak, monopoli, pembelian atau tukar guling harta kekayaan negara atau izin usaha secara tidak taat asas, penetapan biaya, harga maupun kegiatan atau syarat kerjasama yang tidak wajar, adanya imbalan atau fee dari kegiatan yang sebetulnya tidak perlu ada,
- 3) Pelaksanaan pelelangan yang tidak taat azas dan kemungkinan lain Yang belum bisa ditemui sampai hari ini.

Sedangkan, korupsi dalam pembangunan yang disebut KKN dapat juga disebut sebagai penyakit dalam pembangunan yang dampak negatifnya sangat besar yaitu:

- 1) Merusak moral, dalam arti menimbulkan pembenaran terhadap kejahatan. Suatu pencarian besar lebih kecil dapat ditutupi, tetapi bahkan telah menjadi aturan main. KKN ini tidak saja merusak moral pegawai, penguasa (yang sebenarnya harus anti korupsi, karena banyak dirugikan dan menjadi sumber pemerasan) tetapi bahkan juga cenkiawan dan rokhianiawan. KKN telah menjadi gejala anti budaya.
- 2) KKN telah merusak mutu pembangunan dan hasil pembangunan. Prosedur rasional dilanggar dan dikelabui. Ketentuan hukum dimanfaatkan untuk menutupi bahkan sebagai alat tindak kejahatan. Moral dan etika dipertunjukkan. Dan mutu hasil pembangunan sendiri sangat berkurang.
- 3) KKN telah menjadi sumber krisis ekonomi. Sebenarnya pembangunan ekonomi itu adalah sebuah rekayasa yang sifatnya rasional dan terus menerus bersifat memperbaiki dan memperbaharui (reform). Dengan tumbuhnya KKN, proses tersebut bertentangan dengan rasionalitas dan reformasi. Tindakan mark-up dalam usulan proyek misalnya, telah membuat sistem menjadi korporek dan menjadi sebab dari keruntuhan sistem, sebab yang paling mendasar dari krisis ekonomi di Asia adalah KKN yang merusak rasionalitas, moralitas dan reformasi.

Fox dalam bukunya "*Kinship and Marriage*" menyatakan bahwa salah satu ciri dari negara-negara yang sedang berkembang adalah meluasnya praktik nepotisme di kalangan masyarakat. Hal ini berbeda dengan masyarakat negara-negara maju yang dapat menutup peluang nepotisme itu dengan melaksanakan berbagai peraturan secara ketat dalam kehidupan masyarakat.

Menurut penulis, praktik KKN tidak berdiri sendiri, tetapi berkaitan dengan orientasi nilai budaya masyarakat yaitu suatu yang berkaitan dengan sistem gagasan atau ide tentang hal-hal apa yang bernilai atau tidak bernilai dalam kehidupan. Orang semakin cenderung berorientasi kepada kehidupan kekinian dan kurang memikirkan kehidupan masa depan. Dalam hubungan ini terkesan kuat bahwa orientasi nilai masyarakat Indonesia masih menonjolkan akan pentingnya rasa saling ketergantungan antara satu dengan lainnya. Ikatan kekerabatan dan *per-koncoan* menjadi kunci dari kesuksesan seseorang. Keunggulan individual belum dapat dijadikan senjata untuk mendapatkan kesuksesan hidup dalam masyarakat

sesuai dengan kualitas yang dimilikinya. Setiap individu seolah-olah dipaksa oleh sistem nilai budaya masyarakat untuk tunduk pada hubungan yang dalam ikatan kekerabatan atau kelompok sosial lainnya.

E. Korupsi Dalam Birokrasi

Sebetulnya, sasaran utama reformasi adalah memberantas 'korupsi dan kolusi'. Menurut sosiolog Robert Klitgaard, dua suku kata itulah penyebab utama kebangkrutan Indonesia. Lebih lanjut dikatakan bahwa kebangkrutan itu disebabkan oleh kebodohan, bukan karena rendahnya moral dan akhlak, bukan karena nepotisme bukan pula konsep pembangunan yang salah.

Korupsi di Indonesia telah memasuki tahap yang sangat kompleks, ia telah melanda seluruh lapisan pemerintahan mulai dari tingkat yang paling rendah hingga ke tingkat yang paling tinggi. Jenis dan bentuk korupsi yang sering terjadi di birokrasi adalah sebagai berikut: jenisnya adalah korupsi waktu, jabatan, uang, kesempatan, harta dan sebagainya. Seangkan bentuknya antara lain berupa imbalan atau pungutan terhadap pelayanan, pemalsuan, pemotongan, pemerasan, penyalahgunaan wewenang, backing, penipuan, pemberian fasilitas, penggelapan uang redistribusi, penggelapan pajak, manipulasi pajak, mengumpulkan dana berkedok usaha swasta dan yayasan serta kegiatan sosial, sumbangan yang cenderung memaksa, dana taktis para pejabat struktural dan fungsional, broker, tata niaga, subsidi, pengawasan dan kegiatan kontrol, pasar uang gelap dilakukan oleh hampir semua lembaga keuangan di Indonesia.

Fenomena lain yang ditemukan adalah birokrasi pemerintah sering memberikan kesempatan dan mendorong pengusaha untuk mencari pinjaman ke luar negeri dan didalam negeri tanpa batas, dengan menggunakan fasilitas yang sangat luas diberikan oleh pemerintah, sementara itu pemerintah/birokrat meminta imbalan terhadap fasilitas yang telah diberikan itu.

KKN telah menjadi sumber inspirasi dan sumber motivasi pembangunan nasional. Karena hampir tidak ada satu kegiatan pembangunan di Indonesia yang terbebas dari praktek KKN baik di pusat maupun di daerah. Hampir pasti bahwa kegiatan pembangunan baru bisa dilaksanakan apabila telah memberikan kesempatan untuk melakukan praktek KKN itu. Apabila tidak, maka semua kegiatan pembangunan, betapa pun pentingnya pasti akan ditunda. Jadi sampai harus ditunggu

kan mitra usaha tersebut sampai bersedia membuka diri untuk praktik KKN, barulah proyek tersebut direalisasikan.

Untuk menangkal dan menekan serendah mungkin korupsi diperlukan reformasi politik dan birokrasi pemerintahan, ditegakkannya transparansi di perusahaan-perusahaan serta reformasi dibidang kelembagaan dan peradilan. Reformasi di bidang politik dilakukan agar sejauh mungkin kekuasaan eksekutif dapat dibatasi dan diawasi secara efektif serta diterapkannya sistem *check and balance*. Selain itu badan-badan pengawasan dan pemeriksaan harus betul-betul independen dan efektif. Reformasi dalam tubuh birokrasi diarahkan pada perampingan birokrasi, mengurangi kewenangan antara lain dengan deregulasi dan debirokratisasi, perbaikan dalam kemampuan dan profesionalisme, rekrutment yang obyektif serta perbaikan dalam penghasilan.

Usaha lain untuk menekan serendah mungkin korupsi adalah melalui reformasi kelembagaan, misalnya kelembagaan peradilan berikut semua perangkat hukumnya. Selain penataan pada sistem dan kelembagaan, pastinya diperlukan juga keteladanan dari pimpinan.

Meskipun pemerintah telah melakukan upaya pemberantasan korupsi, namun di lapangan belum memuaskan, ini disebabkan oleh beberapa faktor yaitu:

- 1) Kondisi lingkungan secara nasional tidak menunjang pemberantasan korupsi, terutama yang berskala besar, dan hal ini disebabkan karena struktur kekuasaan yang terpusat pada satu tangan, serta menipisnya keteladanan dari atasan.
- 2) Upaya-upaya untuk menanggulangi korupsi secara ini bersifat legalistik formal.
- 3) Kelemahan dalam peradilan serta lemahnya *law enforcement*.
- 4) Kooptasi terhadap kewenangan lembaga-lembaga negara seperti DPR, BPK.
- 5) Lemahnya aparat pengawasan.
- 6) Adanya intervensi politik, misalnya dalam tender proyek besar.
- 7) Belum diterapkannya asas pembuktian terbalik dalam tindak pidana korupsi.

Memang, ada kerisauan yang mendalam dengan mentalitas budaya bangsa Indonesia akhir-akhir ini, terutama yang berkaitan dengan praktek korupsi yang telah begitu meluas dalam kehidupan masyarakat. Kerisauan itu menjadi bertambah jika dilihat tantangan bangsa dalam

menghadapi dunia mendatang yang berbeda dengan apa yang hadir saat ini.

Informasi dan teknologi telah menyatu dalam setiap tarikan nafas manusia, akibatnya tingkat ketergantungan manusia terhadap berbagai produk teknologi menjadi semakin tinggi, baik yang berhubungan dengan kegiatan sosial, ekonomi maupun lainnya. Namun ketergantungan ini akan menghanyutkan manusia kepada paham meterialisme (kebendaan). Status seseorang diukur dari pandangan kebendaan ini. Hal ini pulalah yang menyebabkan sekularisme akan mnjadi modal kehidupan masyarakat.

Seiring dngan itu tingkat ketegantungan manusia terhadap sesamanya menjadi semakin berkurang. Ikatan-ikatan sosial tradisional akan menjadi semaki meluntur dan akan beralih kepada ikatan kepentingan. Kalaupun ada upaya memanfaatkan ikatan-ikatan tradisional, tetapi tidak lebih dari upaya untuk menunjang tercapainya tujuan dari kelompok kepentingan. Masyarakat akhirnya akan terbawah kearah kehidupan yang lebih berwajah individualistik. Wajah budaya masyarakat mendatang adalah wajah yang *individualistik dan materialistik*.

Kebudayaan Indonesia yang berakar pada prinsip kebersamaan (kolektifitas), yang diikat oleh bingkai spritual moralitas, seharusnya menjadi filter yang ampuh bagi membiaknya faham materialisme yang terbawa oleh proses globalisasi. Adalah menjadi sangat urgen untuk kembali dan berupaya mengmbangkan nilai-nilai budaya tradisional itu secara kritis. Dengan modal itu masyarakat Indonesia memiliki kesempatan untuk menentukan pilihan terbaik bagi kehidupannya di masa depan ,tanpa harus terbawa pada arus globalisasi. Selain usaha yang telah dirintis oleh pemerintah, diyakini bahwa peranan keluarga menduduki tempat yang paling strategis dalam upaya itu.

Dari kondisi Birokrasi di Indonesia, utamanya pada era reformasi ini menjadikan sesuatu yang sangat kita benci. Ia secara simultan menampilkan citra kontradiktif dan inefisiensi dan ancaman kekuasaan. In kompetensi, korupsi dan pemborosan disatu pihak, manipulasi, pengrusakan dan intrik-intrik dipihak lain.

Hampir tidak ada satu jenis kebobrokan pun yang belum pernah dilekatkan orang kedalam pengertian dan keberadaan birokrasi. Birokrasi memiliki ciri-ciri yang sangat jarang sebagai sebuah kebobrokan yang terletak didalam spektrum politik. Orang-orang sayap kanan berusaha membatasinya atas nama keterbukaan dan akuntabilitas, kelompok

tengah berusaha mereformasinya atas nama keterbukaan dan akuntabilitas. Kelompok sayap kiri berusaha menggusurnya atas nama partisipasi dan manajemen mandiri. Namun demikian, ia tetap mampu memperlihatkan kapasitas yang sangat mengesankan untuk menolak semua gangguan yang menghadangnya.

Max Weber, teorisi tentang birokrasi pernah menulis bahwa kediktatoran para pejabat sedang berlangsung. Dia menandakan bahwa ini terjadi disebabkan adanya kapasitas birokrasi yang sangat unik untuk mengelola tugas-tugas administratif masyarakat industri yang sangat kompleks. Ini memang sangat diperlukan, meskipun sangat problematis. Inilah yang merupakan paradoks yang ditampilkan oleh birokrasi.

Birokrasi dan efisiensi administratif menurut pandangan administrasi negara, mencoba mendekati studi birokrasi dari titik pandang bahwa terdapat perbedaan kualitatif antara administrasi di dalam lingkungan pemerintahan dan swasta, dan ini menandai bahwa hanya yang pertamalah yang secara tepat dapat disebut sebagai birokrasi. Administrasi negara mengadopsi konsep birokratik yang lebih eksklusif.

Ciri-ciri administrasi negara berorientasi pada derajat pelayanan yang ditentukan oleh penilaian kualitatif dan oleh kompromi yang dipertahankan secara umum antara nilai-nilai yang bertentangan, bukannya oleh satu kriteria tunggal seperti keuntungan. Kebutuhan untuk memenuhi kriteria usaha dari efisiensi dengan sendirinya merupakan kebutuhan politik yang memiliki rangkaian dampak bagi hakekat dan derajat pelayanan yang disediakan. Administrasi negara bukanlah masalah pelaksanaan tujuan-tujuan yang ditetapkan oleh para politisi dalam tata cara efisiensi biaya yang paling tinggi.

Tuntutan umum administrasi publik adalah memperlakukan semua hal secara berimbang dan melaksanakannya secara beraturan dan bersifat impersonal. Ini bukan merupakan tuntutan instrumental untuk memaksimalkan ide tentang aturan main dan peresamaan dari hak-hak warga negara. Para pengusaha yang membengkokkan peraturan memperlihatkan fleksibilitas sedang peraturan yang jelasbersifat sangat umum memungkinkan adanya kebebasan individu untuk memberikan inisiatif didalam mencapai keuntungan. Pegawai negeri yang melakukan hal yang sama jelas dianggap bersalah karena melakukan tindakan penyimpangan, dan peraturan yang memberikan kebebasan yang besar bagi pejabat didalam menghadapi masyarakat dapat dituduh melakukan kesewen-wenangan dan perlakuan yang tidak senonoh terhadap warga negara yang berbeda. Kepatuhan terhadap hukum jelas

bukan merupakan sarana dalam mencapai tujuan keuntungan, tetapi akan berbeda sesuai dengan kebutuhan kecuali nilai itu sendiri. Karena alasan inilah maka birokrat model birokrasi weberian yang sangat menekankan prinsip rasionalitas legal, terutama tepat bagi lingkungan pemerintahan. Administrasi negara pada dasarnya adalah kombinasi dua praktek yang bertentangan, hukum dan manajemen, penyampaian pelayanan dan produk yang efektif dan interpretasi serta pelaksanaan peraturan-peraturan hukum.

Dalam konteks yang lebih besar, perhatian weber kurang tertuju terhadap masalah efisiensi organisasional ketimbang dengan perluasan kekuasaan birokratik dan terhadap implikasi bagi nilai-nilai liberal yang fundamental. Ia mengembangkan analisa birokrasi yang sangat teoritikal yang diulang dan diperluas oleh sejumlah penulis.

Ide birokrasi sebagai dasar pranata modern dikembangkan dalam konsep Weber tentang rasionalisasi sebagai sistem administrasi, maka birokrasi adalah suatu formasi sosial yang sangat diperlukan dan telah berakar didalam ciri-ciri dunia modern diantaranya; membentuk struktur kekuasaan, membuat sistem administrasi cukup efektif, kemampuan mengkoordinasikan kegiatan, keakhlian.

G. Peran Dan Fungsi Birokrasi

Birokrasi pemerintah pada hakekatnya secara pokok berfungsi mengatur dan melayani masyarakat. Pemberian pelayanan lebih menekankan kepada mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik. Sedangkan fungsi mengatur lebih menekankan kepada kekuasaan (*power*) yang melekat pada posisi atau jabatan birokrasi (*position power*).

Kalau selama ini pelayanan yang dilakukan oleh birokrasi kita masih bersifat monopoli sehingga sangat birokratis dan tidak mampu memberikan alternatif pelayanan kepada publik. Maka terpaksa masyarakat berhubungan dan membutuhkan pelayanan birokrasi karena masyarakat tidak melihat ada alternatif lain. Disini kelihatannya masyarakat lebih banyak menggantungkan pada usaha yang dilakukan birokrasi pemerintah.

Setiawan mengutip pendapat Gerald Caiden yang mengatakan bahwa pendekatan *position power* sangat kuat, akibatnya birokrasi pemerintah terasa kuat dan besar, sehingga semua serba pemerintah.

Melalui manajemen dan adminstrasinya, maka negara atau pemerintah merupakan *agregasi yang unavoidable* dan manajemen negara atau birokrasi pemerintah menjadi *ultimately compel obedience*¹²

Birokrasi kita sering terperangkap pada jaring parkinsonisme. Birokrasi parkinson merupakan birokrasi yang menunjukkan pada usaha untuk selalu ingin menambah jumlah unit kerja dan jumlah pejabat/pelaksananya. Selain itu birokrasi kita masih menonjolkan ego sektoral dari masing-masing departemen. Team work, kolaborasi dan kemitraan kedalam yaitu antar birokrasi sendiri belum nampak sebagai salah satu sarana yang baik untuk memecahkan masalah-masalah pemerintahan dan pembangunan.

Birokrasi menempatkan akhir pengembangan karier jabata pegawai pemerintah lebih ditekankan pada hirarki atas. Semua pegawai pemerintah jika promosi jabatan selalu harapannya naik ke posisi yang lebih atas, sehingga terminal pengembangan karier terletak di hirarki. Birokrasi juga belum bisa menyebarkan keahlian dan ketrampilan pada pejabatnya secara merata ke beberapa eselon dan hirarki,

Di negara-negara sedang berkembang, type ideal dari birokrasi Max weber belum cukup berkembang, namun di negara-negara yang telah bebas dari pemerintahan kolonial, terdapat birokrasi dengan pengaruh tradisional yang kuat , disamping type birokrasi modern yang ideal sehingga sifat patrimonial masih terus terdapat dalam birokrasi yang semakin modern.

Dalam dominasi Weber terkandung dua elemen prinsip yaitu : (1). Adanya kepercayaan mengenai pentingnya legitimasi kekuasaan, baik dari pandangan penguasa maupun yang dikuasai, (2). Dominasi setelah mencakup orang dalam jumlah yang banyak akan membutuhkan keahlian administratif guna mengatur dan menjembatani kepentingan penguasa dan yang dikuasai.

Menurut Emerson pada prinsipnya bahwa birokrasi di Indonesia masa kini meskipun telah meperlihatkan ciri-ciri modern, tetapi dalam perilaku kerja masih memperlihatkan warisan dan tradisi dan budaya politik masa lampau.

Perilaku birokrasi selain dipengaruhi ooleh watak dasar yang terdapat dalam sistem kebudayaan dan menjadi induk dari birokrasi ,

¹²Ahmad Setiawan. 1998. *Perilaku Birokrasi dalam Pengaruh Paham Kekuasaan Jawa*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar). h. 13

dipengaruhi pula oleh watak dasar yang terdapat dalam sistem kebudayaan yang ada dalam lingkungan tempat birokrasi tersebut hidup dan berkembang. Karakteristi birokrasi Indonesia yaitu berorientasi pada *service orientations* dan *social control orientations*. Korupsi dan penyalagunaan wewenang merupakan perilaku birokrasi yang tidak bertanggung jawab yang merupakan konstelasi logis dalam mengalami fenomena.

Dari uraian diatas disimpulkan bahwa pemahaman tentang konsep kekuasaan dari Max Weber menjadi pembenaran dalam mensikapi era demokrasi dengan semangat otonomi daerah menjadikan pemilihan kepala daerah secara langsung (Pilkada) sehingga sering mengabaikan konstitusi yang ada dalam merebut kekuasaan serta menimbulkan konflik horizontal sebagai bagian dari hasil pemilihan.

Akhirnya, dalam penataan birokrasi di era reformasi sebagai perwujudan otonomi daerah, maka penulis menyarankan untuk: merubah GEN kapitalisme ke demokrasi sosial, Biropatologi yakni dari organisasi Weberian ke organisasi yang responsive, Menderegulasi pelayanan public, penataan perilaku birokrasi, dan enegakan hukum tanpa pandang bulu.

DAFTAR PUSTAKA

- Albrow, Martin. 1989, *Birokrasi* alih bahasa Rusli Karim, Yogyakarta: Tiara Wardana.
- Beethan, David. 1990. *Birokrasi* diterjemahkan oleh Sahal. Jakarta: Bumi Aksara.
- Berry, David. 2003. *Pokok-pokok Pikiran dalam Sosiologi*, disunting oleh Paulus Wirotomo, Jakarta: 79 Raja Gravindo Persada, Cel IV.
- Blau, Peter. M. & Marshal. 1987. *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*. (Terjemah) Gary. Jakarta: Penerbit UI.
- Blau, Peter. M. 1964. *Exchange and Powers In Social Life*. New York: Wiley.
- Dahrendrof, Ralf. 1959. *Class and Class Conflient In Industrial Sociaty*, London: Routledge and Kegan Paul.

- Dahrendrof, Ralf. 1968. *Essays In the Theory of Society*, London: Routledge and Kegan Paul.
- Emmerson, Donald. K. 1976, *Indonesia Elite: Political Culture and Cultural, Politics, Ethica*, New York: Cornell University.
- Fox, Robin, tt. *Kinship and Marriage*, Baltimore: Penguin Books.
- Hamzah, Andi. 1991. *Korupsi di Indonesia, Masalah dan Pemecahan*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Haris, Syamsuddin. 2005. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press.
- Holzhaecker, Ronald L., Rafael Wittek dan Johan Woltjer (Editors). 2016. *Decentralization and Governance in Indonesia*. New York & London: Springer.
- Indiahono, Dwiyanto. 2006. *Reformasi "Birokrasi Amplop"*, *Mungkinkah*, Yogyakarta: Gava media
- Klitgaard, Robert. 2001. *Membasmi Korupsi*, terjemah Hermoyo, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Marpaung, Leden. 1992. *Tindak Pidana Korupsi, Masalah dan Pemecahannya*, Bagian Kedua, Jakarta: Sinar Grafika.
- Mukrimin. 2012. *Power Sharing: Local Autonomy and Ethnic Politics in Sulawesi Indonesia*. Gorontalo: Sultan Amai Press.
- Pierskalla. Jan H. 2016. Splitting the difference? The politics of district creation in Indonesia, *Comparative Politics*, January, h. 249-268
- Rais, Amin. 1999. *Menyingkap Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme di Indonesia*, Yogyakarta: Aditya Modern.
- Scot, James & Mukhtar Lubis. 1987. *Mafia dan Korupsi Birokrasi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Scot, James & Mukhtar Lubis. 1993. *Korupsi Politik*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Setiawan, Ahmad. 1998. *Perilaku Brokrasi dalam Pengaruh Paham Kekuasaan Jawa*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Steinberg, Sheldon. S & David. T. Austern. 1999. *Government Ethics and Managers, Penyelewengan Aparat Pemerintahan*, terjemah Suosi, Bandung: Remaja Rosda Karya.
- Thoha, Miftah. 2002. *Perspektif Perilaku Birokrasi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Tumanut, Michael A. 2016, A Veto Players Analysis of Subnational Territorial Reform in Indonesia, *Asian Politics & Policy*, Volume 8, No 2, hal. 235–261.
- Weber, Max. 1974. *The Of Social and Economic Organisation*; TR. A. M Henoterson and Talcoot Persons, New York: Free Press.