

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/308522308>

# Jaringan Komunikasi Politik Dalam Reformasi Birokrasi

Book · September 2016

---

CITATIONS

0

---

READS

302

1 author:



**Eko Harry Susanto**

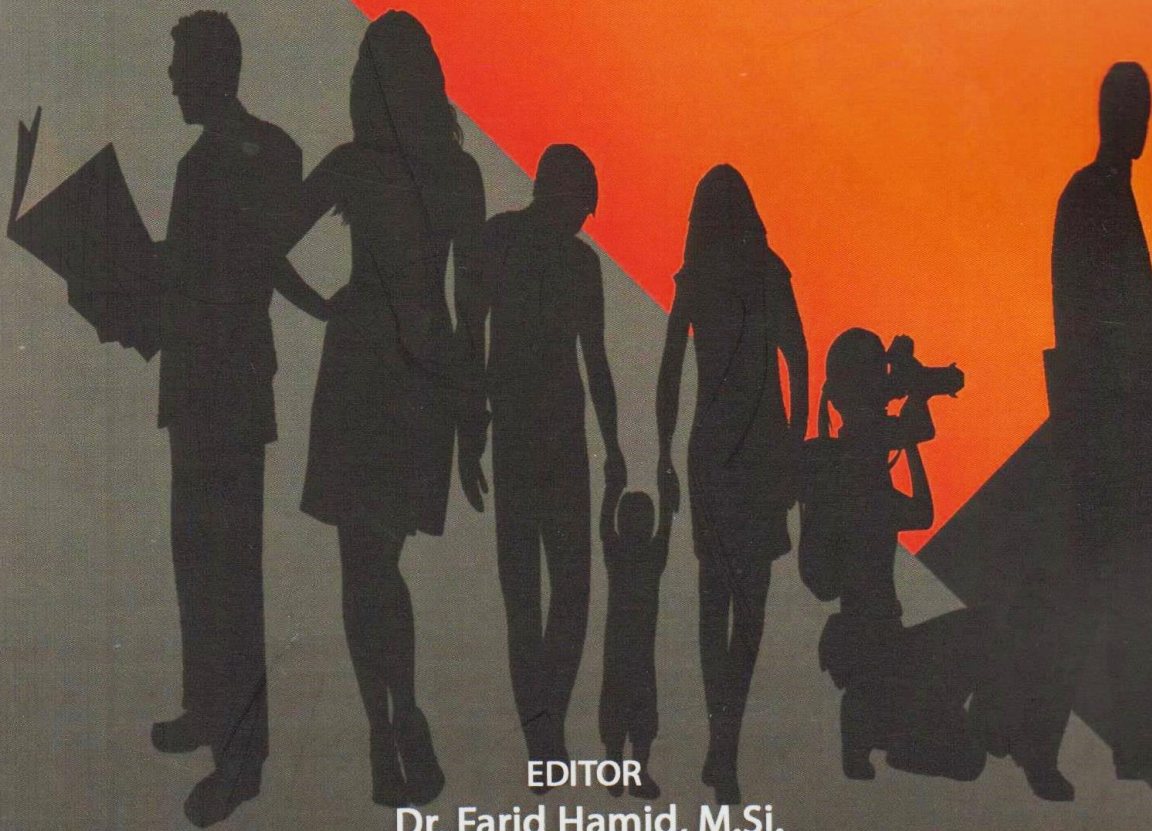
Tarumanagara University

87 PUBLICATIONS 17 CITATIONS

SEE PROFILE



# KOMUNIKASI MEDIA DAN DINAMIKA SOSIAL



EDITOR

Dr. Farid Hamid, M.Si.

Dr. Afdal Makkuraga Putra, MM., M.Si.



**KOMUNIKASI, MEDIA, DAN DINAMIKA SOSIAL**  
Prosiding Konferensi Nasional *The Power of Communication* 2016  
**KOMUNIKASI, MEDIA, DAN DINAMIKA SOSIAL**  
Pangkal Pinang, 20 - 21 September 2016

Editor : Dr. Farid Hamid, S.Sos., M.Si. , Dr. Afdal Makkuraga, M. Si.

Penyusun: Sofia Aunul, M. Si.

Desain Cover: Aulia Rahman

Tata Letak: Hanif Muhammad Luthfi S. Ikom

Edisi Pertama

Cetakan Pertama, September 2016

**xvi + 605 hlm, 1 jil: 21 cm x 14,8 cm**

ISBN: 978-602-60107-2-8

Hak Cipta (c) 2016 pada penulis

Hak Cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun, secara elektronik maupun mekanis, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainnya, tanpa izin tertulis dari penerbit.

Penerbit:

Fakultas Ilmu Komunikasi Universitas Mercu Buana Jakarta

Bekerjasama dengan Asosiasi Pendidikan Tinggi Ilmu Komunikasi, Universitas Mercu Buana Yogyakarta, Stisipol Pahlawan 12 Sungai Liat Bangka, FISIPOL Universitas Bangka Belitung



## DAFTAR ISI

Pengantar Rektor Universitas Mercu Buana Jakarta Dr. Ir. Arisetyanto Nugroho, M.M. ....	v
Pengantar Dekan Fakultas Ilmu Komunikasi Universitas Mercu Buana Dr. Agustina Zubair, M. Si. ....	viii
Pengantar Panitia Pelaksana .....	
Pengantar Editor Dr. Farid Hamid, M.Si. ....	x
DAFTAR ISI .....	xi
<b>Perubahan Organisasi Dan Perubahan Sosial Jaringan Komunikasi Politik Dalam Reformasi Birokrasi</b> Dr. Eko Harry Susanto.....	1
<b>Tindakan Politik Perempuan Pks Dalam Kaderisasi</b> Henni Gusfa Horidatul Bakiyah Ahmad Jamil .....	25
<b>Pola strategi Organisasi PKS Dalam Kaderisasi</b> Irmulan Sati T Citra Sentosa .....	45
<b>IKLIM KOMUNIKASI YAYASAN KASIH BANGSA SURABAYA</b> Hilda Yunita Wono, S. I. Kom., M. Med. Kom.....	60
<b>PAPERLESS: OPTIMALISASI TEKNOLOGI SEBAGAI MEDIA KOMUNIKASI</b> Anita Trisiah.....	75
<b>Pola Aliran Informasi Organisasi Vertikal dan Etika Kerja Terhadap Motivasi Kerja Karyawan</b> Handy Martinus Sari Ramadanty, Veronica Dwi Marssella. ....	85
<b>Wanita dan Rokok (Studi Fenomenologi Perilaku Komunikasi Wanita Perokok di Jakarta)</b> Kornelia Johana Dakosta. ....	99
<b>GUNAKAN BAHASA BERBEDA, Informasi NILAI GIZI BERPENGARUH RENDAH TERHADAP SIKAP PENDERITA DIABETES MELLITUS DALAM MEMILIH PRODUK PANGAN</b>	



Nurul Fauziah .....	112
<b>Perubahan Sosial Identitas Transgender dalam Media Paska Orde Baru (Studi Konstruksi Identitas Gender pada Program Acara 'Be A Man' di Global Tv)</b>	
Nur Allan Lasido, Nurhayani Saragih .....	137
<b>PEMAKNAAN IKLAN DENDA MEMBUANG SAMPAH SEMBA- RANGAN KOMUNITAS SAYSANG BANDUNG VERSI MAHA- SSINA</b>	
Dr.Yoyoh Hereyah, M.Si.	
Drs. Dadan Iskandar, M.Si .....	150
<b>Pola Optimalisasi Komunikasi Internal Perusahaan - Upward Communications - Untuk Meminimalisir Terjadinya Demonstra- si Buruh</b>	
Hermin Indrarini, SH., MHum.	
Ita Nurlita, S.Sos., M.MedKom.....	161
<b>KOMUNIKASI ORGANISASI EFEKTIF (Suatu Tinjauan Literatur)</b>	
Dr. Poppy Ruliana, MSi	
Dr. Rosmala Dewi, MSi.....	179
<b>Media Sosial &amp; Budaya</b>	
<b>Diseminasi Ideologi Uberseksual melalui Instagram</b>	
Nobertus Ribut Santoso .....	194
<b>ANCAMAN KEBEBASAN BEREKSPRESI DI MEDIA SOSIAL</b>	
Mufti Nurlatifah, S.IP, M.A.....	204
<b>Selfie : NARCISISME SEKSUAL (SUBYEKTIFITAS PEREMPUAN DALAM Selfieporn)</b>	
Dian Arymami .....	222
<b>MENGINTIP PETINGGI NEGERI DI MEDIA SOSIAL</b>	
Lely arrainie.....	237
<b>IDENTITAS REMAJA GENERASI MILENIALS DALAM (Studi Ka- sus akun Instagram Karin Novilda @awkarin)SOSIAL MEDIA</b>	
DR. Novita Damayanti	
Fizzy Andriani.....	244
<b>STRUKTUR SOSIAL MAHASISWA DALAM PENGGUNAAN JUDI ONLINE:</b>	
<b>Studi Deskriptif Judi Online Di Kalangan Mahasiswa Jatinangor</b>	
Trie Damayanti, S.Sos., M.Si.	



Fajar Syuderajat, S.Sos., M.Si. (Psi) .....	256
<b>BIKE SHARING SYSTEM UNTUK MENDUKUNG "HARI JUMAT BERSEPEDA"</b>	
Susie Perbawasari	
Lilis Puspitasari	
Muhammad Etfrizal Khulqi.....	269
<b>BAHASA CINTA MELALUI PERSPEKTIF MEDIA SOSIAL "LINE"</b>	
Christina Arsi Lestari, M.Ikom	
Yuliawati, M.Ikom .....	290
<b>Kebebasan Akses Youtube terhadap Pengembangan Moral Anak-Anak Sekolah Dasar di Jakarta Timur</b>	
E. Nugrahaeni Prananingrum.....	300
<b>VLOG SEBAGAI PENCETUS BUDAYA HEDONISME PADA GENERASI MILLENIALS INDONESIA</b>	
Dicky Cipta Pradana .....	310
<b>PERAN SOSIAL MEDIA DALAM MENINGKATNYA AKSI PREDATOR SEKSUAL DI INDONESIA</b>	
Zumiarti .....	322
<b>PENGUNAAN IDENTITAS DUNIA MAYA PADA MEDIA SOSIAL</b>	
Intan Putri .....	331
<b>Pola Komunikasi anggota Arisan Online di Media Studi Deskriptif Kualitatif Pola Komunikasi Arisan Online di Group Amanah FaceBook tahun 2015) Sosial FaceBook</b>	
Merry Fridha	
Meilani Damayanti.....	345
<b>Komunikasi Interpersonal Remaja Di Sosial Media :Telaah Teori Pertukaran Sosial</b>	
Cahya Suryani .....	354
<b>Komunikasi Massa</b>	
<b>Kisah Snow White Di Abad 21</b>	
<b>(Analisis Naratif Levi-Strauss Film "Mirror Mirror" Dan "Snow White And The Huntsman")</b>	
Finy F. Basarah, M.Si	
Ira Purwitasari, M.Ikom.....	363
<b>TREN SUPPORTER BERSUARA MELALUI MEDIA</b>	
<b>Meraba Strategi Eksistensi Media Kreasi Bobotoh Persib Bandung</b>	



Faridhian Anshari.....	373
<b>TIPOLOGI KONGLOMERASI MEDIA NASIONAL</b>	
Bestian Nainggolan.....	387
<b>TERORISME SEBAGAI WAJAH ISLAM: ANALISIS SEMIOTIKA</b>	
<b>FILM "AMERICAN SNIPER"</b>	
Dr Eko Harry Susanto	
Djody Rizky Pratama	
Cici Eka Iswahyuningtya.....	403
<b>BINGKAI BERITA DALAM INVESTIGASI: JURNALISME MELA-</b>	
<b>WAN KEJAHATAN</b>	
Dicky Andika, M.Si .....	418
<b>Model Pengembangan Partisipasi Masyarakat dalam Program</b>	
<b>Berita Net 10 di Net Tv</b>	
Eni Maryani	
Rhafidhilla Vebrynda .....	425
<b>KETERASINGAN DALAM FILM WALL-E</b>	
Rahmadya Putra Nugraha, M.Si .....	426
<b>GENERASI INSTAN, PRODUK ERA KONVERGENSI MEDIA</b>	
Gushevinalti .....	438
<b>REPRESENTASI PATRIOTISME DALAM DRAMA KOREA DESCEN-</b>	
<b>DANTS OF THE SUN</b>	
Lusia Savitri Setyo Utami .....	451
<b>PLURALISME DALAM FILM LIFE OF PI</b>	
Sofia Aunul	
Didit Dwi Baskoro .....	463
<b>DIASPORA PELAJAR INDONESIA DAN MEDIA MEREKA</b>	
Yohanes Widodo .....	479
<b>KOMIK PARODI SEBAGAI SARANA KRITIK SOSIAL</b>	
<b>(Studi Semiotikan Saussure pada Komik Line Webtoon Super</b>	
<b>Santai)</b>	
Septia Winduwati .....	495
<b>KOMUNIKOLOGI MEDIA Kuasa Media di Balik Globalisasi dan</b>	
<b>Penyebaran Budaya Populer</b>	
<b>sebagai Ancaman bagi Budaya Lokal</b>	
Rahmi Surya Dewi .....	528
<b>PENGARUH PENILAIAN IKLAN POLITIK SURAT KABAR RIAU</b>	
<b>POS TERHADAP CITRA POLITIK PASANGAN SEPTINA PRI-</b>	
<b>MAWATI DENGAN ERIZAL MULUK PADA PEMILUKADA KOTA</b>	



**PEKANBARU 2011**

Muhd AR Imam Riauan..... 542

**WACANA IDEOLOGI DALAM PENGUATAN KEKUASAAN EKONOMI DAN POLITIK**

**Studi Kritis Terhadap Rubrik Republik Pilkada Rakyat Merdeka**

Syaifuddin ..... 557

**Kemiskinan Dalam Budaya Media**

Teguh Hidayatul Rachmad dan Imam Sofyan ..... 571

**Jurnalisme Optimis Versus Jurnalisme Airmat**

Fajar Junaedi

Filosa ..... 582

TENTANG PENULIS ..... 594





## JARINGAN KOMUNIKASI POLITIK DALAM REFORMASI BIROKRASI

Eko Harry Susanto

Fakultas Ilmu Komunikasi Universitas Tarumanagara Jakarta  
ekos@fikom.untar.ac.id

### ABSTRAK

Reformasi Birokrasi merupakan masalah krusial sepanjang pemerintahan pasca reformasi di Indonesia. Birokrasi dinilai sebagai kegiatan yang berbelit – belit dan membutuhkan waktu panjang. Upaya memperbaiki kondisi birokrasi menjadi tantangan dalam memberikan pelayanan publik. Namun berbagai regulasi tentang perbaikan birokrasi pemerintahan tidak mudah dilakukan. Sebab jaringan komunikasi politik cenderung memberikan keleluasaan partai politik untuk terlibat dalam urusan pemerintahan. Akibatnya birokrasi menjadi kepanjangan tangan entitas politik yang berkepentingan menguasai sumber strategis di pemerintahan. Metode dalam penelitian ini adalah kualitatif. Fokus utama pada penelusuran data cetak maupun online, untuk menghasilkan deskripsi pelaksanaan reformasi birokrasi. Pembahasan terhadap temuan mencakup tiga hal yaitu, perjalanan birokrasi dalam pemerintahan pasca Reformasi Politik tahun 1998, Keberadaan jaringan komunikasi politik dalam birokrasi, upaya membangun kepemimpinan birokrasi yang ideal, dan reformasi birokrasi sebagai rujukan meningkatkan pelayanan publik. Dengan kerja keras untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, reformasi birokrasi dapat berjalan sesuai harapan. Namun jika tetap mengedepankan relasi dalam bingkai kepentingan kelompok, maka reformasi birokrasi hanya menjadi jargon belaka.

**Kata Kunci:** Birokrasi, Kepemimpinan Birokrasi, Komunikasi Politik, Pelayanan, Publik.



## PENDAHULUAN

Reformasi birokrasi dalam pemerintahan pasca reformasi politik di Indonesia, belum menghasilkan perubahan maksimal pelayanan kepada publik. Masih banyak persoalan pelayanan kepada publik yang tersendat akibat karakteristik birokrasi berbelit – belit dan mengedepankan struktur organisasi berjenjang yang memakan waktu. Kondisi ini memang tidak dapat serta merta dihilangkan begitu saja, tetapi perlu kesungguhan dan semangat dalam mencapai kesejahteraan rakyat. Dalam pandangan Dixit (2012) hirarki birokrasi pemerintah memang menunjukkan kerumitan – kerumitan dalam adminstarsi organisasi, karena itu harus disikapi dengan bekerja untuk meminimalisir yang berpotensi menghambat kelancaran pencapaian tujuan.

Dihubungkan dengan konteks sosial budaya, birokrat sebagai unsur pelaksana birokrasi pemerintahan yang semestinya harus bekerja demi kesejahteraan rakyat terbelenggu oleh keraguan dalam pelayanan publik. Dalam arti lain, mau berpihak kepada kepentingan publik atau kepada elite ataupun pimpinan dalam kekuasaan negara. Padahal sebagai upaya pembaharuan untuk membangun *good governance* dan perubahan terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan, seharusnya reformasi birokrasi menjadi salah satu fondasi untuk mencapai kesejahteraan masyarakat yang adil dan beradab.

Mencermati kondisi ini, diperlukan kesiapan dari aparatur penyelenggaran pemerintahan untuk melakukan pembaharuan dalam tata kelola organisasi agar menjadi professional dan berpihak kepada kepentingan publik. Karena itu diperlukan kepemimpinan dan keteladanan dalam menjalankan institusi pemerintah. Bukan model pimpinan yang memposisikan diri sebagai penguasa dalam organisasi dengan segala kewenangan istimewa yang melekat. Tetapi tidak dapat dikesampingkan dalam jerat sejarah birokrasi yang paternalistic dan feodalistis, pola kepemimpinan lebih banyak merujuk kepada aspek legal formal. Padahal dalam menjalankan organisasi yang berupaya menjalankan pembahuruan justru diperlukan keteladanan pemimpin visioner, memiliki kemandirian,



tunduk pada aturan organisasi dan berpihak kepada kepentingan rakyat dalam ikatan kemajemukan.

Tentu saja bukan persoalan mudah mencari kepemimpinan ideal dengan sejumlah syarat yang melekat. Kalaupun muncul figure yang dapat diandalkan dalam menjalankan birokrasi pemerintahan yang ideal, tetapi ada factor lain yang berpotensi menghambat peran pemimpin yang berpihak kepada kepentingan publik. Kekuatan politik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia menjadikan elite di tubuh birokrasi pemerintahan tidak mampu menjalankan tugas dan tanggungjawabnya secara leluasa, tetati selalu dalam bayang – bayang kontrol berbagai entitas maupun partai politik yang memiliki kepentingan.

Kekuatan partai politik dalam mengendalikan birokrasi pemerintah memang dibangun melalui komunikasi politik sejak proses perekrutan pejabat di lingkungan pemerintahan. Hampir semua jabatan strategis dalam pemerintahan di pusat sampai daerah cenderung dalam jerat partai politik. Sudah barang tentu ada yang secara formal berlindung dibalik regulasi, tetapi banyak pula yang terselubung karena tidak ada peraturan yang mendukung keterlibatan partai politik dalam penetapan pejabat pemerintah. Keikutsertaan partai politik dan entitas politik lain yang berkepentingan dalam penetapan pejabat publik menghasilkan interaksi dan komunikasi politik yang berpotensi mengedepankan kepentingan kelompok.

Birokrasi pemerintahan yang semestinya bebas dari pengaruh partai politik, tetapi justru sebagai sub-ordinat dari partai politik yang memiliki kepentingan memanfaatkan sumber potensial di tubuh organisasi pemerintah. Dampaknya adalah elite dalam birokrasi pemerintahan justru lebih tunduk kepada kehendak partai politik dibandingkan dengan memihak kepada kepentingan rakyat dengan memberikan pelayanan kepada publik uyang semakin baik. Kalaupun di berbagai institusi pemerintahan sudah terjadi pembaharuan, tetapi masih belum sesuai harapan dan tuntutan reformasi politik.

Seharusnya pelayanan publik menjadi kegiatan factual yang dapat dilihat dan dirasakan masyarakat secara langsung. Dengan demikian bukan hanya dalam jargon klise yang terus menerus dieksplorasi oleh para elite di tubuh kekuasaan negara dalam berbagai komunikasi publik dihadapan rakyat. Rakyat sebnagai penampang



piramida dalam kekuasaan harus memiliki kesempatan untuk menikmati buah reformasi politik. Bukan hanya sebagai penonton bahkan sebagai korban pembaharuan sebagaimana dalam Piramida Kurban Manusia dari Peter L. Berger (1982) yang secara esensial, bahwa manusia diperalatkan oleh kepentingan ideology dan politik. Pembangunan mengabaikan nilai kemanusiaan dan moralitas. Padahal yang harus dilakukan adalah kebijakan politik dari para pemilik otoritas kekuasaan yang memperhitungkan ketidakberdayaan rakyat sebagai penampang piramida. Hakikatnya, dalam upaya meningkatkan kesejahteraan, maka birokrasi pemerintah harus mampu membangun pelayanan kepada publik yang lebih baik, tanpa diferensiasai sosial-budaya, ekonomi dan politik yang ada di masyarakat.

Berkaitan dengan uraian tersebut diatas, perumusan masalah dalam penelitian adalah bagaimana perjalanan birokrasi pemerintahan Indonesia pasca reformasi politik tahun 1998, bagaimana jaringan komunikasi politik membentuk kekuatan di tubuh birokrasi, bagaimana profil kepemimpinan birokrasi ideal yang mampu menggerakkan reformasi birokrasi, dan sejauh mana birokrasi ideal mampu menciptakan kesejahteraan melalui pelayanan publik yang lebih baik. Tujuan penelitian ini adalah, untuk mengetahui kompleksitas birokrasi di Indonesia yang berpotensi menghambat pelayanan publik dan apa sesungguhnya yang telah dilakukan oleh pemerintah dalam reformasi birokrasi. Manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini, membuka wawasan masyarakat maupun pemerintah tentang perlunya menjalankan birokrasi yang baik dengan memposisikan sebagai pelayan publik sesuai dengan tuntutan masyarakat.

## **KAJIAN TEORI**

Landasan Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah birokrasi pemerintahan, kepemimpinan birokrasi, jaringan komunikasi politik dan pelayanan publik. Dalam perspektif Max Weber, birokrasi wajib dilaksanakan dalam sistem berjenjang secara vertikal dengan pembagian kerja yang jelas. Birokratisasi bertalian dengan perluasan



pembagian kerja di semua bidang kehidupan sosial untuk mencapai kesejahteraan ( Giddens, 1986:195). Ciri – ciri birokrasi Weber (dalam Myers dan Myers, 1988 : 21), adanya pembagian kerja, hirarki secara vertical yang jelas, ada aturan dan prosedur yang baku, mengedepankan aspek profesional dalam pelaksanaan pekerjaan, relasi dalam organisasi adalah hubungan kerja, bukan relasi antar pribadi.

Menelaah birokrasi dalam pemerintahan dihubungkan dengan jaringan komunikasi penghambat reformasi birokrasi, perlu dilihat pula model kepemimpinan birokrasi yang mengunggulkan kekuasaan legal sebagai sumber utama dan mengesampingkan eksistensi publik yang harus dilayani dengan baik. Reddin (dalam Susanto, 2009 : 35) mengatakan bahwa, ”Gaya Kepemimpinan Birokrasi, memiliki orientasi tugas yang relatif ringan, hubungan lemah, menaruh perhatian pada aturan ataupun prosedur demi kepentingan mereka sendir, Selain itu, karena ingin menjaga serta mengawasi situasi dengan menggunakan aturan serta prosedur yang baku, gaya kepemimpinan ini sering terlihat amat berhati – hati”. Artinya dalam situasi yang menuntut adanya pembaruan menyeluruh pola kepemimpinan birokrasi berpotensi memperlemah upaya pelayanan publik yang lebih baik.

Kepemimpinan birokrasi harus mampu melakukan komunikasi politik dengan semua pihak ataupun kelompok – kelompok dalam masyarakat secara independen demi menjaga keselarasan hubungan. Dalam pandangan Nimmo (2005 : 8 ), “ komunikasi politik adalah penyampaian pesan dalam komunikasi yang mengacu pada kegiatan politik”. Artinya setiap pembicaraan yang mengandung bobot politik dapat dikelompokkan sebagai komunikasi politik, meskipun hanya mendiskusikan tanpa melibatkan diri dalam suatu kegiatan ataupun gerakan partai politik maupun berbagai entitas politik di masyarakat.

Jika komunikasi politik tidak memihak dan berjalan dengan baik, diharapkan pelayanan publik juga mengedepankan kepentingan rakyat. Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. (Undang-Undang



No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik). Lewis dan Gilman (2005:22), menandakan, pelayanan publik merupakan kepercayaan masyarakat, karena itu harus dilakukan dengan kejujuran dan dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan etika pelayanan publik sebagai fondasi dalam mewujudkan pemerintahan yang berpihak kepada rakyat.

## **METODE**

Penelitian ini masuk dalam lingkup kajian ilmu komunikasi yang menggunakan metode kualitatif, untuk menghasilkan gambaran pelaksanaan reformasi birokrasi di institusi pemerintah. Penelitian kualitatif meliputi penggunaan subyek yang dikaji, dan kumpulan data empiris dalam studi kasus, pengalaman pribadi, introspeksi, perjalanan hidup, wawancara, teks-teks hasil pengamatan, historis interaksional, dan visual (Denzin dan Lincoln, 2009: 2). Sedangkan menurut Bogdan dan Taylor (dalam Moleong, 2009: 3), penelitian kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati”. Pilihan untuk menggunakan metode kualitatif, tidak terlepas dari fleksibilitas dalam analisis yang berlangsung terus menerus sejalan dengan munculnya temuan maupun pada saat pengumpulan data berlangsung (Daymon, and Holloway, 2011:303).

Pendekatan kualitatif menitikberatkan kepada konteks sosial untuk memahami situasi sosial sebagai sasaran penelitian (Neuman, 2006:157). Dengan menitikberatkan pada studi pustaka, penelusuran dokumen online yang berhubungan dengan birokrasi, kepemimpinan maupun karakteristik masyarakat, diharapkan mampu memberi gambaran utuh terkait topik penelitian. Pada prinsipnya, penelitian kualitatif bertujuan mengungkap makna terhadap fenomena perilaku kehidupan individu, kelompok maupun masyarakat luas dalam hubungannya dengan dinamika birokrasi di Indonesia.



## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### Dinamika Reformasi Birokrasi

Perjalanan birokrasi pemerintahan menuju kearah keberpihakan kepada kepentingan publik, masih belum maksimal dirasakan oleh masyarakat. Berbagai persoalan yang terkait dengan aspek ketidakhematan, perilaku kolusif dan komunalisme masih mewarnai di berbagai institusi dalam tubuh kekuasaan negara. Dengan demikian bukan hal yang aneh, jika masih ada birokrat yang memposisikan sebagai penguasa dan menempatkan rakyat sebagai pihak yang membutuhkan. Karena itu untuk menjalankan birokrasi yang ideal harus dilakukan reformasi birokrasi demi mewujudkan birokrasi yang akuntabel dan berpihak kepada pelayanan publik.

Melalui Peraturan Presiden nomor 80 tahun 2011 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi Indonesia 2010-2025, sesungguhnya telah ditetapkan agar birokrasi di tubuh pemerintahan harus melakukan pembaharuan dalam pelaksanaan kegiatan yang menjadi tugas pokok dan tanggungjawabnya. Sebelum ditetapkan Grand Design Reformasi Birokrasi, upaya untuk mereformasi birokrasi juga sudah dilakukan sejak awal reformasi politik tahun 1998. Berbagai institusi pemerintah berupaya melakukan reformasi birokrasi. Misalnya, Kementerian Keuangan melakukan reformasi birokrasi melalui 3 (tiga) pilar utama, yaitu: Pilar Organisasi, dengan penajaman tugas dan fungsi, Pilar Proses Bisnis, dengan menyempurnakan standarisasi pekerjaan dan *e-government*, dan Pilar SDM, dengan peningkatan disiplin, penerapan *reward and punishment* secara konsisten

Dalam konteks aliran pesan dalam komunikasi organisasi, pilar organisasi harus mampu mengontrol tugas dan fungsi birokrat agar berjalan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Menurut Robbins (1996: 36), komunikasi organisasi merujuk pada pola dan



bentuk komunikasi yang terjadi dalam konteks jaringan dan struktur organisasi. Empat fungsi komunikasi utama komunikasi dalam organisasi, yaitu: sebagai fungsi control, fungsi motivasi, fungsi emotional expression dan fungsi informasi. Berpijak pada pendapat itu, salah satu faktor pendukung reformasi birokrasi adalah membangun komunikasi organisasi dengan baik untuk mencapai tujuan.

Reformasi birokrasi merupakan upaya melakukan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan, khususnya menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (*business process*) dan sumber daya manusia aparatur. Perubahan diperlukan karena muncul permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang menghambat tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Secara umum, reformasi birokrasi merupakan langkah strategis menciptakan birokrat ataupun birokrasi pemerintahan supaya lebih efektif, efisien dan berpihak kepada kepentingan publik. Namun yang menjadi problem, perjalanan birokrasi di Indonesia meskipun sudah didukung oleh bermacam – macam peraturan, tetapi muncul banyak hambatan sejalan dengan kekuatan politik dari sejumlah entitas politik yang berupaya untuk menarik keuntungan – keuntungan dari pelaksanaan birokrasi.

Oleh sebab itu, sangat wajar jika muncul upaya politisasi birokrasi di era reformasi politik. Birokrasi pemerintah dalam belenggu kekuasaan partai – partai mengakibatkan ketidakmandirian dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan publik. Semua masuk dalam kalkulasi kuantitatif yang berhubungan dengan keuntungan maupun kerugian kelompok. Di pihak lain, para birokrat yang meusaha mencari kekuasaan juga meminta dukungan partai politik, akibatnya politisasi birokrasi tumbuh subur dalam pemerintahan pasca reformasi. Dengan kata lain, ada persamaan faktual dengan kondisi birokrasi era Orde Baru. Pembedanya sebatas

pada partai politik yang berkuasa. Jika di masa lalu dikuasai oleh hegemoni satu partai politik, pada masa reformasi ada sejumlah partai politik yang mampu mengontrol birokrasi pemerintahan.

Dalam konstelasi politisasi birokrasi yang tumbuh subur, sinyalemen menguatnya pola pemerintahan kleptokrasi muncul secara terselubung juga semakin kuat. *Kleptokrasi* merujuk kepada sebuah bentuk pemerintahan yang mengambil uang pungutan (pajak) dari rakyat untuk memperkaya kelompok tertentu atau diri sendiri. (Long & Machan, 2008). Kleptokrasi memposisikan birokrat pemerintah secara rutin terlibat relasi – relasi yang kurang sehat dengan kekuatan politik maupun bisnis dalam menjalankan roda organisasi. Dampak buruknya adalah munculnya perilaku korupsi di lingkungan birokrasi pemerintah. Korupsi tak hanya terjadi di lembaga yudikatif, peradilan, tetapi juga ada di legislatif dan eksekutif. Kondisi ini diketahui pemerintah maupun rakyat. Namun, pemerintah tak berhasil mengatasinya. Bahkan, bangsa Indonesia mengarah menjadi negara kleptokrasi, yakni negara yang diperintah oleh para pencuri. (<http://nasional.kompas.com/read/2011/06/14/>, akses 14/7/ 2106).

Esensinya, dalam perjalanan untuk memberikan pelayanan publik yang lebih baik, birokrasi pemerintahan masih belum sesuai harapan, sebagaimana yang diamanatkan oleh reformasi politik. Sudah terlampau banyak berbagai aturan yang mengedepankan perlunya memperbaiki kualitas pelayanan publik, tetapi tidak semua institusi pemerintah mampu melaksanakan, mengingat banyak hambatan yang sulit untuk dilepaskan akibat politisasi birokrasi yang mencengkeram lembaga – lembaga pemerintah di pusat maupun daerah. Namun ironisnya, berkembangnya relasi birokrat dan politisi yang berpotensi merugikan kinerja untuk rakyat, justru muncul seiring dengan tuntutan demokratisasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang memiliki tujuan mulia menyejahterakan rakyat.



Dengan demikian perjalanan birokrasi kearah yang lebih baik ibarat siklus dalam model pemikiran yang sering dikritik sebagai ambiguitas kemajuan. Tampak seperti maju berjalan linier, tetapi sesungguhnya sedang menukik ke belakang.

### **Jaringan Komunikasi Politik dalam Birokrasi**

Jaringan komunikasi politik merupakan kekuatan yang berkembang sejalan dengan munculnya demokratisasi dalam pemerintahan pasca reformasi politik. Jika saja jaringan tersebut dalam kaitannya dengan komunikasi formal yang ada dan dikelola organisasi, tentu saja bermanfaat bagi pertumbuhan birokrasi. Sebab semua secara terbuka dan tetap merujuk kepada mengedepankan kepentingan rakyat. Kaminski, Willoughby, dan Mahan (2014:32) mengemukakan, “komunikasi penting untuk mentransformasikan kesadaran masyarakat pada umumnya berpartisipasi dalam program kegiatan yang dilaksanakan”. Jadi komunikasi sebagai faktir yang penting dalam menjalankan roda organisasi.

Dalam orgnisasi, ada jaringan kelompok dari berbagai model komunikasi, yaitu : (1) Jaringan Komunikasi Rantai, dengan pola komunikasi terbatas, (2) Jaringan Komunikasi Roda, dengan pola satu orang sebagai pusat komunikasi, (3) Jaringan Komunikasi Semua Saluran, dengan pola semua anggota bisa saling berkomunikasi tanpa batasan.(Robbins,2001). Semua model jaringan komunikasi tersebut memiliki keunggulan dan kekurangan. Jika dalam organisasi, jaringan tersebut bukan hanya di lingkungan birokrat pemerintah, tetapi juga ada entitas politik yang masuk secara terselubung dengan memanfaatkan komunikasi politik secara informal demi mempengaruhi pengambilan keputusan, maka dapat dikatakan bahwa iklim komunikasi organisasi tersebut tidak efisien dan merugikan kohesvitas antar anggota organisasi. Padahal menurut Hwang (2013), aliran informasi yang efisien mampu memberikan pemahaman bersama lebih cepat sehingga dapat membangun hubungan antar individu dalam organisasi.

Hasil komunikasi informal dalam bentuk informasi informal memang dikenal efisien dalam komunitas kecil. Namun dalam komunitas yang lebih besar sulit untuk diprediksikan mengingat meningkatnya kompleksitas lingkungan sekitarnya. (Kaminski, Willoughby, dan Mahan, 2014). Terlepas dari masalah efisiensi tetapi pesan – pesan dalam komunikasi politik dapat menyebar secara cepat berjangkauan luas. Komunikasi politik menurut McQuail (dalam Pawito, 2009) merupakan proses penyampaian informasi –termasuk fakta, pendapat, keyakinan, maupun pertukaran informasi dalam konteks kegiatan politik. Dalam pandangan lain, “komunikasi politik merupakan faktor yang esensial dalam mendukung demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara. Semua kegiatan politik yang dilakukan oleh pemerintah dan elite lainnya dalam kekuasaan negara, tidak bisa lepas dari komunikasi politik, sebagaimana domein paling umum, bahwa “manusia tidak bisa tidak berkomunikasi” (Watzlawik, dalam Bower dan Bradac, 1982 : 3 ).

Menelaah berkembangnya jaringan komunikasi politik di tubuh birokrasi pemerintah, menarik untuk dicermati kutipan dari Majalah Tempo yang menggambarkan relasi politik dalam kekuasaan negara yang sudah tentu melibatkan birokrasi pemerintah. ”Rezim Pasca –Orde Baru mengalami dua kali pembajakan . Pertama oleh kalangan oposisi elitis yang kompromis- kaum elite yang membangun partai – partai untuk meraih kekuasaan sendiri. Pembajakan elite ini menyebabkan kondisi untuk transisi ideal tidak pernah muncul. Menurut Mochtar Pabottinggi adalah rezim bablasan Orde Baru. Pembajakan kedua dilakukan kalangan oligark-bisnis, lama ataupun baru. Para oligark menyusup ke partai – partai, membelinya, menguasainya, atau mendirikan yang baru. Sementara di masa lalu mereka membeli perlindungan kekuasaan, sekarang mereka menguasai instrumen kekuasaan langsung oligarki ekonomi dan politik muncul menguasai semua lembaga dan mekanisme demokrasi”. Selanjutnya ditambahkan, pendapat Hee Yeon Cho (2014) menyebut rezim yang mereka bangun sebagai oligarki – demokratik. Sedangkan Jeffrey Winters (2012) memiliki istilah yang lebih persis dengan menyebutnya oligarki – elektoral. Pembajakan kedua telah membuat demokrasi elektoral sepenuhnya berubah fungsi menjadi instrumen untuk meraih, membangun dan menegakkan



plutokrasi- kekuasaan yang dikendalikan oleh sedikit elite yang mendominasi sumber daya politik dan ekonomi. (Majalah Tempo, 5 Juni 2016 hal. 63 )

Tulisan tersebut menunjukkan bahwa demokrasi memunculkan relasi kompromi dan sejumlah kecenderungan yang menimbulkan ketidakmandirian elite kekuasaan negara yang menjalankan birokrasi pemerintahan. Birokrasi pemerintahan memiliki keterghantungan terhadap partai politik, sehingga suara partai politik justru mendominasi kebijakan berbagai keputusan penting yang seharusnya menjadi wilayah kemandirian birokrasi pemerintahan. Jika jaringan komunikasi politik informal lebih kuat dari jaringan komunikasi politik formal dalam penetapan pejabat, maka organisasi lambat laun akan limbung akibat tidak memiliki kekuatan memadai yang bersandar kepada aspek legal formal. Semua entitas cenderung mengabaikan lini komunikasi formal karena tidak memberikan prospek memadai dalam karier. Padahal, Undang – Undang No. 43 tahun 1999 yang mengatur tentang Pokok – Pokok Kepegawaian, jelas menegaskan bahwa pejabat pemerintah harus memiliki kemampuan yang memadai atau professional dan independen.

Gejala kronis menguatnya jaringan komunikasi politik yang kolutif dalam perburuan jabatan, juga mendorong pejabat mengabaikan kerja keras untuk melayani rakyat, tetapi lebih fokus kepada kepentingan partai politik yang mengendalikannya secara terselubung. Padahal pasal 3, UU No. 43/1999, menegaskan pegawai negeri adalah unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Dalam kedudukan dan tugas itu, Pegawai Negeri Sipil (PNS) harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik, serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Hakikatnya, kekuatan jaringan komunikasi informal yang disalahgunakan untuk kepentingan jabatan, tidak akan akan menghasilkan pemimpin yang menjadi rujukan. Proses penetapan pejabat yang kolutif, juga tidak akan mengasilkkan organisasi yang sehat memiliki kemandirian. Sebab jabatan bukan lagi sebagai suatu

kepercayaan karena keahlian, dedikasi, tanggung jawab dan profesionalisme, tetapi dalam perspektif komunikasi antar manusia disebutkan, sebagai upaya memperoleh reward yang lebih besar dibandingkan ongkos (cost) yang dikeluarkan ketika berburu jabatan.

### **Model Ideal Kepemimpinan Birokrasi**

Apabila model kepemimpinan birokrasi yang kurang fleksibel dilakukan, sulit untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik. Kinerja menjadi lamban karena terbelenggu oleh aturan yang tidak fleksibel. Padahal dalam dinamika masyarakat yang sedang berubah, diperlukan keluwesan dalam menjalankan roda organisasi pemerintahan. Pemimpin harus memiliki kemampuan mengendalikan orang lain dengan cara yang baik dan tergantung situasi. Menurut Rogers dan Svenning (dalam Susanto, 2016:11), kepemimpinan adalah suatu kemampuan bertindak dan berkomunikasi untuk mempengaruhi orang lain sesuai dengan jalan yang diinginkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Pemimpin harus mampu memangkas birokrasi yang berbelit – belit dan prosedural, khususnya ketika menghadapi kondisi darurat yang harus segera ditangani. Kelambanan akibat jerat struktural dan aturan yang komplek bahkan peran kekuatan partai politik yang terselubung mengakibatkan elite dalam tubuh birokrasi pemerintahan kurang berpihak kepada kepentingan publik sebagaimana yang tercantum dalam tugas pokok dan fungsinya. Dalam upaya memburu jabatan di institusi pemerintahan di pusat maupun daerah, para birokrat elite dalam struktur organisasi terus disibukkan untuk membangun jaringan komunikasi politik dengan partai – partai melalui relasi relasi personal yang tidak sehat dalam bingkai kepentingan individual maupun kelompok.

Dalam perspektif komunikasi organisasi, model penetapan pimpinan yang mengedepankan kepentingan tertentu dibanding berpihak kepada masyarakat, menunjukkan bahwa jaringan komunikasi politik nonformal memiliki kekuatan dahsyat dalam menyisihkan rangkaian elemen komunikasi formal yang berpijak kepada tugas dan tanggungjawab secara profesional. Merujuk kepada



pendekatan kepemimpinan dan kekuasaan, maka pendapat French dan Raven (dalam Myers dan Myers, 1982 : 199), layak untuk dipakai sebagai acuan. Sumber kekuasaan dalam organisasi adalah : (1) Kekuasaan Paksaan (*Coercive Power*) yang berdasarkan atas rasa takut dan tekanan-tekanan, (2) Kekuasaan Imbalan (*Reward Power*), bersumber pada kemampuan untuk menyediakan penghargaan atau hadiah bagi orang lain, (3) Kekuasaan Legal (*Legitimate Power*), bersumber pada jabatan yang dipegang. (4) Kekuasaan Pakar (*Expert Power*), bersumber pada keahlian, kecakapan atau pengetahuan yang dimiliki, (5) Kekuasaan Rujukan (*Referent Power*), bersumber pada sifat-sifat pribadi seorang pemimpin.

Dalam tinjauan komunikasi politik, kepemimpinan birokrasi juga memiliki relasi erat dengan kemampuan komunikasi politik dalam menjalankan pemerintahan. Pemimpin sebagai komunikator politik harus mampu menerjemahkan sikap, pengetahuan, dan minat suatu komunitas yang berbeda – beda tetapi menarik dan dapat dimengerti. (Carey dalam Nimmo, 2005:33). Intinya, pemimpin harus mampu mengelola pesan yang baik untuk khalayak yang beragam demi meningkatkan tingkat kepercayaan publik. Dalam kaitannya dengan pemimpin ideal di pemerintahan, hasil survei Soegeng Sarjadi School of Government (SSSG) Maret 2014, menunjukkan bahwa mayoritas masyarakat Indonesia ingin memiliki pemimpin yang bersih dari korupsi kolusi dan nepotisme (KKN). Rinciannya adalah : bersih dari KKN mendapatkan suara tertinggi, yakni 33,8 persen. Aspek melayani masyarakat di urutan kedua dengan angka 29,24 persen, memiliki pengalaman dalam pemerintahan (8,7 persen), menghormati keberagaman (5,8 persen), diterima masyarakat (5,4 persen), latar belakang keluarga yang baik (4,6 persen), independen (3,4 persen), dan latar belakang profesional (1,4 persen), dan latar belakang partai politik (0,4 persen). Jadi intinya masyarakat masih tetap berharap banyak terhadap pemimpin yang tidak melakukan persokongkolan dan korupsi. (<http://nasional.kompas.com/read>, akses 12 Juli 2016)

Mencari model kepemimpinan ideal dalam birokrasi pemerintah, seharusnya kembali ke makna birokrasi. Dalam pandangan Max Weber, birokrasi merupakan tipe ideal untuk menjalankan roda organisasi karena menghargai profesionalisme dan hubungan kerja di dalam organisasi bersifat tidak personal. Ini

teramat klise, tetapi ternyata sulit untuk ditegakkan dalam perangkat budaya paternalistik birokrasi pemerintahan. Padahal penetapan pejabat yang kolutif, semakin sulit menghasilkan pemimpin mandiri, profesional dan memiliki kredibilitas yang diakui oleh rakyat sebagai pihak yang harus dilayani.

Karena itu, mengingat jaringan komunikasi nonformal itu sudah sedemikian mengakar kuat dalam kepemimpinan birokrasi, maka reformasi di tubuh lembaga pemerintah harus menitikberatkan pada upaya mengubah karakteristik pejabat pemerintah yang paternalistic, menjadi lebih profesional dan transparan, sebagaimana tipe ideal birokrasi Weber ataupun sejalan dengan regulasi tentang pegawai pemerintah. Jelas harus ada niat politik yang kuat dari segenap elite dalam kekuasaan negara untuk konsisten mengunggulkan profesionalisme dalam penetapan pimpinan di lingkungan birokrasi pemerintahan

Tidak dapat disangkal, pemimpin adalah inti dari manajemen yang mengendalikan roda organisasi menuju ke arah yang lebih baik. Namun persoalannya, reformasi birokrasi tetap saja mengabaikan komunikasi kolutif dalam penetapan posisi strategis, mengingat teramat banyak pihak internal maupun eksternal di lembaga pemerintah, yang berkepentingan menyetir pejabat demi keuntungan kelompok. Hakikatnya, kepemimpinan birokrasi dalam belenggu komunikasi informal yang kolutif mengakibatkan pembenahan birokrasi tidak berjalan linier dengan tuntutan reformasi birokrasi. Akibatnya pelayanan kepada publik menjadi tersendat, namun sebaliknya perhatian kepada kelompok kepentingan khususnya partai politik beserta sayap – sayap organisasi dibawahnya yang telah ”berjasa” dalam perburuan jabatan semakin menguat.

### **Reformasi Birokrasi Membangun Kesejahteraan Masyarakat**

Reformasi merupakan tuntutan politik untuk perubahan sistem politik, ekonomi dan semua aspek kehidupan bernegara. Sedangkan reformasi birokrasi merupakan tuntutan pembaruan tata kelola pemerintahan yang menjadi acuan berbagai organisasi pemerintah. Semua entitas pendukung birokrasi pemerintahan dalam



hal ini, birokrat maupun aparatur harus mengikuti arah reformasi yang mengedepankan pelayanan kepentingan publik. Dengan demikian pembaharuan dalam birokrasi menjadi kebutuhan lembaga – lembaga pemerintah supaya lebih terarah dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya. Harus diakui, bahwa ada berbagai peraturan yang memiliki semangat pembaharuan birokrasi. Namun tidak mudah untuk mewujudkan sesuai harapan masyarakat, mengingat banyak kendala sosial-budaya, ekonomi, politik dan kesejarahan dalam pelaksanaannya. Kelemahan Indonesia pada saat krisis sebelum reformasi yang paling disorot adalah birokrasi pemerintahan. Untuk keluar dari pusaran krisis membutuhkan tidak hanya pergantian kepemimpinan politik, tetapi terlebih dan terutama membutuhkan perubahan mendasar dalam sistem politik dan pemerintahan serta birokrasi (Nurchay, 2006:19). Berdasarkan survei The Political and Economic Risk Consultancy Ltd, Juni 2005, birokrasi pemerintahan Indonesia menempati Negara nomor dua terburuk setelah India. Sementara Singapura menduduki nomor satu terbaik, disusul Hongkong (Suroso, 2006:326). Dengan mencermati kelemahan birokrasi pemerintahan, Indonesia berupaya membuat berbagai peraturan yang memiliki semangat pembaharuan birokrasi demi meningkatkan pelayanan publik yang lebih baik.

Namun keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi diukur bukan semata –mata regulasi yang menetapkan prosedur dan aneka kewajiban pelaporan dari organisasi pemerintahan, tetapi hasil nyata yaitu rakyat merasa merasakan pelayanan publik yang lebih baik. Artinya bukan sebatas retorika keberhasilan yang disuarakan birokrat secara sepihak dalam berbagai kesempatan komunikasi publik. Selain fakta juga keberhasilan reformasi birokrasi juga terlihat dari kualitas maupun kuantitas layanan yang peduli terhadap kepentingan rakyat. Reformasi birokrasi yang berjalan dengan baik diharapkan dapat mendorong tercapainya tata pemerintahan yang baik (*good governance*), yang antara lain berpedoman pada efektivitas, efisiensi, keadilan, transparansi, keterukuran dan membuka partisipasi publik.

Pelayanan publik harus tidak mendefersasikan masyarakat dalam satus sosial- budaya yang terkait pula dengan etnisitas dan kepercayaan, ekonomi dan politik. Sebab masyarakat Indonesia juga tidak ada yang hanya bertumpu pada satu status tetapi jamak dalam

posisinya di masyarakat. Dengan kata lain, walaupun dalam sekelompok masyarakat memiliki aspek sosial sama, tetapi orientasi politik dan faktor ekonomi bisa saja jauh berbeda. Konsep ini menurut (Dali S.Naga, 2013), merupakan konsep lingkaran tumpang tindih (*overlapping circles*). Ada banyak lingkaran berdasarkan banyaknya suku bangsa. Namun di dalam konsep ini, lingkaran-lingkaran itu memiliki bagian yang bertumpang tindih. Bagian tumpang tindih ini adalah sama pada semua lingkaran, dan mencerminkan karakteristik bangsa Indonesia. Konsep lingkaran tumpang tindih paling praktis di dalam pembentukan bangsa Indonesia. Bagian tumpang tindih pada lingkaran tumpang tindih merupakan kebersamaan di antara berbagai suku bangsa. Berpedoman pada konsep lingkaran tumpang tindih atau kebersamaan ini, kita berusaha untuk memperbesar bagian tumpang tindih itu. Manifestasi dari kebersamaan adalah kemajemukan dalam masyarakat. Sedangkan kemajemukan sosial budaya, perbedaan pandangan hidup, keyakinan dasar merupakan prinsip demokrasi (Alexander (1995:132).

Dalam kondisi masyarakat beragam, bertumpang tindih secara sosial budaya, ekonomi dan politik, maka pelayanan publik harus memperhatikan kompleksitas tuntutan masyarakat yang beragam. Tentu saja mustahil semuanya kan merasa terpenuhi kebutuhannya, namun paling tidak kebijakan publik yang dikeluarkan bersifat universal dan memihak kepentingan rakyat. Kebijakan publik yang berbasis pada hak rakyat, harus membuka kesempatan seluas – luasnya rakyat untuk berpartisipasi, menjaga keseimbangan hak masyarakat dan hak negara, tidak diskriminatif dengan memberikan kesetaraan, memfokuskan kepada kelompok penerima layanan sebagai pemilik hak serta pelaku pembangunan, dan bukan hanya sebatas obyek dari program pembangunan, mengintegrasikan hak sipil, budaya, ekonomi, politik dan sosial secara terpadu. (Nuraini dalam Handono, 2011, 12-15).

Pelayanan publik yang baik dan tidak memihak harus menjadi landasan reformasi birokrasi di Indonesia. Secara substantif dalam tinjauan organisasional, reformasi birokrasi dapat tercapai jika memperhatikan fungsi birokrasi Weber yang meliputi (a) Spesialisasi yang memungkinkan produktivitas, (b) Struktur yang memberikan bentuk pada organisasi (c) Predictability (keadaan yang



dapat diramalkan ) dan stabilitas yang dapat dikerjakan (d) Rasionalitas yang dapat diuji dan diunggulkan dalam tindakan menciptakan sinergi untuk memaksimalkan keuntungan. (Weber dalam Giddens, 1986 ).

Dengan berpijak kepada fungsi birokrasi yang ideal, maka reformasi birokrasi diharapkan berjalan dengan baik. Berbagai aturan tentang pembenahan birokrasi tidak bermakna bagi pelayanan publik yang lebih baik jika produktivitas birokrat rendah karena tidak ada spesialisasi tugas dan tanggungjawab. Fungsi birokrasi yang dijalankan konsisten juga mampu menghambat tumbuhnya jaringan komunikasi politik yang menguasai institusi pemerintah secara terselubung. Birokrasi ideal merupakan upaya membangun organisasi secara ideal melalui formalisme aturan dan struktur yang jelas. Weber (dalam Giddens, 1996), menegaskan, aturan harus dibakukan, spesialisasi kerja diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan, hirarki sebagai pembatas otoritas yang berjenjang, bekerja sesuai keahlian, dan bekerja bersifat tidak personal.

Tidak dapat dikesampingkan, dalam belenggu budaya paternalistik yang mengunggulkan pemilik kekuasaan, karakter birokrasi juga cenderung personal dalam melaksanakan roda organisasi. Dalam arti bahwa, birokrat, lebih khusus para pimpinan maupun elite dalam struktur organisasi pemerintahan berupaya menjalin relasi politik secara terang – terangan maupun terselubung dengan para pemegang otoritas partai politik demi mendapatkan keuntungan pribadi maupun kelompok. Padahal menurut Thoha (2011:17), sebagai individu, seorang pejabat secara personal bebas, tetapi dalam jabatan dibatasi oleh berbagai peraturan sehingga tidak bisa menggunakan jabatan dan sumber – sumber tertentu dalam organisasi untuk kepentingan pribadi atau keluarga. Setiap pejabat tidak dibenarkan menjalankan jabatannya.

Dalam retorika klise yang seringkali dieksplorasi dalam komunikasi publik pada berbagai perhelatan politik lokal maupun nasional, seringkali dikemukakan, tujuan Reformasi Birokrasi adalah menciptakan birokrasi pemerintah profesional yang berintegritas, berkinerja tinggi, bebas dan bersih Korupsi Kolusi dan Nepotisme, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh etika aparatur negara. Pembaharuan birokrasi menyangkut

perubahan paradigma dan tata kelola pemerintahan Indonesia dalam menghadapi tantangan jaman.

Reformasi birokrasi juga menata ulang proses birokrasi dari tingkat tertinggi hingga terendah melalui tindakan konkret dan factual dalam rangka membangun paradigma baru pelayanan publik demi tercapainya kesejahteraan. Artinya secara tekstual, reformasi birokrasi merupakan niat mulai dan semangat untuk mengedepankan kepentingan rakyat. Karena itu sudah selayaknya jika dilakukan dengan mengacu pada karakteristik birokrasi ideal dan kepemimpinan birokrasi yang peduli terhadap pelayanan kepada publik demi tercapainya kesejahteraan rakyat.

## **KESIMPULAN**

### **A.Kesimpulan**

Pasca reformasi politik, birokrasi pemerintahan berusaha untuk memperbaiki pelayanan kepentingan publik. Berbagai masalah yang selalu dihubungkan dengan perilaku sebagai penguasa yang dibutuhkan rakyat berangsur memudar meskipun belum sepenuhnya dapat dihilangkan dalam menjalankan roda organisasi pemerintahan

Jaringan komunikasi politik yang dikendalikan oleh elite politik diluar birokrasi pemerintahan memiliki kekuatan yang signifikan dalam mengontrol jalannya birokrasi pemerintahan secara terang-terangan maupun terselubung, akibatnya semua entitas di tubuh institusi pemerintahan kurang mempunyai kemandirian berindak dalam menjalankan pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik

Kepemimpinan birokrasi belum mampu menerapkan birokrasi ideal sebagaimana model birokrasi Max Weber. Upaya untuk menghilangkan secara nyata pola birokrasi yang berbelit – belit, perilaku pejabat yang masih menempatkan sebagai pihak berkuasa yang minta dilayani, masih tumbuh subur di berbagai institusi pemerintahan. Selain itu, kepemimpinan birokrasi dalam menjalankan organisasi masih bersikap lamban dan berlindung dibalik belantara peraturan yang tidak fleksibel. Akibatnya pelayanan

kepada publik belum sesuai yang diharapkan sebagaimana salah satu tujuan reformasi politik dan kenegaraan di Indonesia.

Reformasi birokrasi merupakan fondasi ideal untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan publik yang meningkat dan tidak diskriminatif. Tetapi dengan semangat pembaharuan, dan dibuatnya aneka peraturan yang terkait reformasi birokrasi, jelas belum cukup untuk dipakai sebagai indikator keberhasilan pelayanan kepada publik. Sebab yang dipentingkan adalah produktivitas dan kinerja yang dirasakan masyarakat secara langsung. Jadi bukan sebatas dalam retorika dalam berbagai perhelatan politik untuk memengaruhi massa.

## **SARAN**

Birokrasi pemerintahan harus terus menerus dibenahi demi memperbaiki pelayanan kepentingan publik yang semakin baik. Karakteristik negatif yang berpotensi mengambat kinerja secara transparan harus dihilangkan.

Birokrasi pemerintahan seyogianya netral dalam menjalankan kegiatan pelayanan kepada publik. Relasi komunikasi politik yang melemahkan kemandirian maupun profesionalisme birokrasi, harus diminimalisir agar pemerintah mampu menjalankan tugas dan tanggungjawabnya yang dirasakan oleh masyarakat secara langsung, bukan hanya dinikmati kelompok yang memiliki jaringan politik dengan birokrasi pemerintahan.

Kepemimpinan birokrasi ideal, selain merujuk kepada berbagai regulasi yang dikeluarkan pemerintah Indonesia pasca reformasi politik. Kepemimpinan dalam institusi pemerintahan seyogianya merujuk kepada model kepemimpinan dalam organisasi yang menetapkan pembagian kerja, hirarki dalam struktur yang jelas, aturan dan prosedur baku, profesional dalam pelaksanaan pekerjaan, bersifat tidak personal. Melalui kepemimpinan birokrasi yang progresif fleksibel, diharapkan pelayanan kepada publik semakin baik yang mampu mendorong tercapainya kesejahteraan rakyat.



Perlu pengukuran indikator keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi secara kuantitatif maupun kualitatif, agar dapat dipakai sebagai pedoman dalam pelaksanaan pelayanan pemerintah yang berpihak kepada rakyat. Tanpa ukuran yang jelas, keberhasilan reformasi birokrasi hanya menjadi alat pencitraan yang didifusikan dalam berbagai komunikasi publik.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Alexander, Thomas M. 1995.” John Dewey and the Roots of Democratic Imagination, in Lenore Langsdorf and Andrew R. Smith (ed), *Recovering Pragmatism’s Voice : The Classical Tradition, Rorty, and the Philosophy of Communication*, Albany : State University of New York Press.
- Berger, Peter L.1982. *Piramida Kurban Manusia, atau Pyramids Of Sacrifice*, terjemahan A. Rahman Tolleng, Cetakan Pertama, Jakarta : Penerbit : LP3ES.
- Bowers John W and James J.Bradac.1982. *Issues in Communication Theory : A Metatheoretical Analysis*, Communication Yearbook 5.
- Daymon, Christine and Immy Holloway.2011. *Qualitative Research Methods in Public Relations and Marketing Communication*, Second Edition, New York : Routledge Taylorr & Francis Group. P.303
- Denzin, Norman K., & Yvonna S. Lincoln (Ed), 2009. *Handbook of Qualitative Research*. Second Edition, Sage publications, Inc.

- Dixit, Avinash.2012. Bureaucracy, Its Reform, and Development, The Inaugural A. N. Varma lecture, organized by the India Development Foundation on 1 February 2012.
- Federico Ferretti.2008. A Historical Primer on Consumer Credit Reporting Systems : A Lesson for EU Policy Makers?, “International Journal of Communications Law and Policy, Issue 12. Winter 2008, Yale : Luigi Russi & Mazlum Alptekin
- Giddens, Anthony.1986. Capitalism And Social Modern Theory : An Analysis of Writing of Marx, Durkheim and Max Weber, terjemahan Soeheba Kramadibrata. Jakarta : Penerbit UI Press
- Hennink-Kaminski, Heidi J, Jessica Fotts Willoughby, and Dana McMahan.2014. “Join the Conquest : Developing a Campaign to Increase Participation in Clinical Research in North Carolina” dalam Science Communication : Linking Theory and Practise, Volume 36 Number 1 February 2014. Los Angeles : Sage
- Hwang, Kumju. 2013. Effects of the Language Barrier on Processes and Performance of Internatiopnal Scientific Collaboration, Collaborators’ Participation, Organizational Integrity, and Interorganizational Relationships, dalam Science Communication : Linking Theory and Practise, Volume 35 Number 1 February 2013. Los Angeles
- Lewis, Carol W., and Stuart C. Gilman. 2005. The Ethics Challenge in Publik Service: A Problem-Solving Guide. Market Street, San Fransisco: Jossey-Bass.

- Long, Rodrick T and Tibor R.Machan.2008. Anarchism? Minarchism : Is a Government Part of a Free Country, New York : Ashgate Publishing
- Majalah Tempo, 2016. “Tinjauan Buku : Merebut Negara dari Cengkeraman Plutokrasi” dari Savirani, Amalinda dan Olle Tonquist (ed). 2015. Reclaiming The State, Overcoming Problem of Democracy in Postonesia-Soeharto Indonesia, Yogyakarta : Penerbit : PolGov, PCD. Majalah Tempo, 5 Juni 2016
- Moleong, Lexi J. 2009.Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung: Penerbit Remaja Rosda Karya
- Myers, Michele Tolela and Gail E. Myers .2008. Managing By Communication, New York, New Newsey, London, Mc. Graw Hill Int. Book. Co
- Naga, Dali S. 2008. ” Alternatif Model Integrasi Budaya ” makalah ”Seminar Nasional Membangun Budaya Melalui Komunikasi Efektif Untuk Meningkatkan Kinerja Orgainsasi” di Universitas Tarumanagara 19 Agustus 2008
- Neuman, W. Lawrence, 2006. Social Research Methods, Qualitative and Quantitative Approaches, Allyn and Bacon Boston.
- Nimmo, Dan. 2010. Komunikasi Politik : Komunikator, Pesan dan Media, Terjemahan Jalaluddin Rakhmat, Bandung : PT.Rosda Karya
- Nurcahyo, Ari Y.2006.Demokrasi Dalam Kotak:Reformasi dan Perselingkuhan Warga Negara, dalam Soegeng Sarjadi dan



Sukardi Rinakit (ed), Memahami Indonesia, Jakarta : Soegeng Sarjadi Sydikate.

Nuraini, Atikah.2011.Pendekatan Berbasis Hak Dalam Pembangunan, dalam Isnu Handono (ed), Buku Panduan Pembuatan Kebijakan Publikk Berbasis Hak Asasi Manusia (HAM) untuk Anggota Legislatif, Jakarta : Demos-Lembaga Kajian Demokrasi dan Hak Asasi.

Pawito.2015. Komunikasi Politik, Media Massa dan Kampanye, Surakarta : Penerbit Jala Sutra

Robbins, Stephen P. 2008. Perilaku Organisasi, terjemahan Hadyana Pujaatmaka. Jakarta: Penerbit Prenhalindo

Robbins, Stephen P. 2006. Organizational Behavior : Concepts, Contraversies, Englewoods Cliffs, New Jersey; Prentice Hall Inc.

Suroso, Jusuf.2011. Pasang Surut Pemberantasan Korupsi, dalam Soegeng Sarjadi dan Sukardi Rinakit (ed), Memahami Indonesia, Jakarta : Soegeng Sarjadi Sydikate.

Susanto, Eko Harry.2016. Komunikasi dan Gerakan Perubahan : Kemajemukan Dalam Konstelasi Sosial, Ekonomi, Politik, Jakarta : Penerbit Mitra Wacana Media.

Thoha, Miftah.2011. Birokrasi dan Politik di Indonesia, Jakarta : Penerbit Rajawali Press

Dokumen Cetak dan Online

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 Grand  
Design Reformasi Birokrasi 2010-2025

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi  
Birokrasi Nomor 11 Tahun 2015 tentang Road Map Reformasi  
Birokrasi Tahun 2015 – 2019

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor. 25 Tahun 2009 tentang  
Pelayanan Publik

Undang – Undang Republik Indonesia No.43 tahun 1999 Tentang  
Perubahan Atas Undang – Undang No. 8 Tahun 1974 tentang  
Pokok – Pokok Kepegawaian

[http://nasional.kompas.com/read/2011/06/14/03152034/Negara.Men  
garah.Kleptokrasi](http://nasional.kompas.com/read/2011/06/14/03152034/Negara.Men<br/>garah.Kleptokrasi)

[http://nasional.kompas.com/read/2014/03/13/1517348/Survei.Publik.L  
elah.pada.Pemimpin.Tak.bersih.Tak.Melayani](http://nasional.kompas.com/read/2014/03/13/1517348/Survei.Publik.L<br/>elah.pada.Pemimpin.Tak.bersih.Tak.Melayani)

DITERBITKAN OLEH:  
FAKULTAS ILMU KOMUNIKASI UNIVERSITAS MERCU BUANA JAKARTA

DIDUKUNG OLEH:



ISBN 978-602-60307-2-8

