



DILEMA BIROKRASI DALAM DEMOKRASI (Studi Pola Hubungan Bupati Dengan Pejabat Struktural Birokrasi Di Kabupaten Bandung Barat Tahun 2012 – 2015)

<http://jurnal.universitaskebangsaan.ac.id/index.php/ensains>

Email: ensains@universitaskebangsaan.ac.id / ensainsjournal@gmail.com

Didin Sabarudin

Program Studi Ilmu Komunikasi, Universitas Kebangsaan

E-mail: didin3mdi@gmail.com

ENSAINS: Vol. 1 Nomor. 1, Mei 2018

Abstrak: Demokrasi sebagai komitmen dari reformasi penyelenggaraan pemerintah di Indonesia telah diimplikasikan dalam bentuk desentralisasi pada level kabupaten/kota, dengan maksud mendekatkan pelayanan dan penyelenggaraan pemerintah kepada masyarakat. Daerah otonomi baru, Kab. Bandung Barat dibentuk berdasarkan UU No. 12/2007, dimana Bupati harus dipilih langsung oleh masyarakat setelah melalui serangkaian proses dan mekanisme politik. Drs. H. Abubakar, M.Si terpilih kembali sebagai Bupati Kab. Bandung Barat kedua kalinya pada tahun 2013. Bupati sebagai pejabat pembina kepegawaian diberikan kewenangan melakukan pengangkatan, pemindahan dan penurunan dalam jabatan struktural PNS. Untuk memperoleh gambaran bagaimana pola hubungan di antara Bupati dengan pejabat struktural terjal, bagaimana proses tersebut, dan faktor apa yang mempengaruhinya, penulis melihatnya dengan konsep politik birokratik, dimana kebijakan pemerintahan lebih didasarkan pada bentuk dan tujuan yang bercorak birokratik. Hasil penelitian menunjukkan pola hubungan Bupati dengan pejabat struktural birokrasi tidak hanya dalam kerangka positif yang menciptakan sinergi, tetapi juga implikasinya menjadi negatif disebabkan adanya perselingkuhan di antara keduanya. Kondisi tersebut terjadi berdasarkan dua hal: Pertama, hubungan sosial politik. Birokrasi merupakan roda politik kepentingan penguasa untuk mempertahankan kekuasaan, sehingga wajah birokrasi tidak lebih sebagai abdi penguasa daripada pelayan publik. Kedua, hubungan ekonomi. Rekrutmen pejabat struktural birokrasi seringkali terdistorsi oleh kepentingan politik uang, sehingga postur kekuasaan birokrasi ditentukan oleh pertukaran balas jasa politik dan transaksi ekonomi antara Bupati sebagai patron dan birokrasi sebagai klien, dimana Bupati melakukan kesepakatan dengan pejabat dalam setiap jenjang jabatan struktural.

Kata kunci: *desentralisasi, jabatan struktural, politik birokratik.*

Abstract: *Democracy is a commitment of the reformation implemented by the government in Indonesian has been implicated of decentralization on the regency level or district level. It means that being able to be close with the service and the government implemented to the society in the regency of Bandung Barat is a new region which was established based on the law No. 12, 2007. The Regent who will run the governments authority must be elected directly by the people through several processes and political mechanism. Drs. H. Abubakar, M.Si have been elected for second time as Regent of regency Bandung Barat since 2013. The Regent is the official of employee affairs is given the authority to do the employee recruitment, mutation and demotion on the structural occupations in the function structural public servant. To get the description how the relationship between the Regent and structural appointees closely tied in with, how do about that process and what of factors influenced it, the writer noticed it with the bureaucratic polity concept, in which the government authority more based on the form and the goals which have bureaucratic shreads. The results of this research indicates that the relationship pattern between the Regent and structural bureaucracy appointees not only in the positive frame which create synergy, but also its implication became negative relation because there is dishonest among them that condition happened based on two things. Firstly, the social politic relationship. Bureaucracy became political machine for the ruling authority, which was directed as a tool of state for maintain power, so the face of bureaucracy not more as ruling servant than as a public servant. Secondly, economy relationship. The recruitment of structural bureaucracy appointees is often distorted by the financial interest, so that posture of bureaucracy power set by political exchange re-compensation and economy transaction between Regent as patron and bureaucracy as client, in which the Regent made an agreement with the appointees in every structural occupation level.*

Key words: *decentralization, structural occupation, bureaucratic polity.*

PENDAHULUAN

Politik dan birokrasi bagai mata uang pada dua sisi yang sulit untuk dipisahkan. Pada sisi pertama, menyangkut kekuasaan politik yang melekat dalam institusi politik negara, dalam hal ini Bupati sebagai kepala pemerintahan di daerah. Komitmen demokrasi melalui perluasan otonomi daerah merupakan jawaban dari reformasi tahun 1998 menghasilkan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan diperbaharui menjadi UU No. 32/2004 dan UU No. 23/2014 telah mendesentralisasikan banyak kewenangan kepada pemerintah daerah, termasuk pemilihan kepala daerah provinsi dan kabupaten/kota yang dilaksanakan langsung oleh masyarakat.

Pada sisi lainnya terdapat aparatur negara dalam tataran birokrasi yang meniti karir sejak awal berlatar belakang edukasi dan keahlian tertentu. Untuk dapat menduduki posisi puncak dalam jabatan birokrasi harus melalui perjalanan karier panjang ditandai dengan lamanya masa kerja, pengalaman dalam menduduki jabatan birokrasi di bawahnya, serta catatan prestasi kerja dan karier yang panjang pula.

Aparatur negara dalam tataran birokrasi adalah Aparatur Sipil Negara (ASN) sebelumnya adalah Pegawai Negeri yang selalu berada dalam tataran karier tertentu tersebut, dalam perjalanannya harus selalu siap setiap saat menerima pejabat politik sebagai pimpinan tertinggi organisasi yang selalu berganti sesuai dengan masa jabatannya, memiliki program dan perbedaan tipe kepemimpinan, bahkan sering bertentangan. Dalam kondisi seperti itu, aparatur birokrasi rawan untuk terlibat dalam kontak emosional dengan pejabat politik yang baru menjabat, sehingga terkadang timbul situasi yang mengarah pada keberpihakan personal birokrat kepada pejabat politik yang berkuasa, berikut warna partai politik yang mengusung pejabat politik tersebut. Maka, timbullah hubungan politik personal antara pejabat politik dengan pejabat struktural birokrasi yang menggiring birokrasi pada situasi tidak netral.

Pada kondisi seperti itu, demokrasi melahirkan dilema bagi birokrasi. Dalam sistem demokrasi, birokrasi berseberangan pada dua sisi di waktu bersamaan. Birokrasi sebagai pelaksana kebijakan politik yang dirumuskan politisi, namun pada saat bersamaan berinteraksi dalam penyusunan kebijakan. Artinya, birokrasi mesti berperan serta dalam merumuskan kebijakan dan saat yang sama dituntut netralitasnya dalam politik. Dengan kata lain, birokrasi dituntut untuk netral dalam politik sekaligus terlibat dalam politik secara bersamaan. Begitulah realitas dualisme wajah birokrasi, dimana birokrasi cenderung berpihak dan memuja kekuasaan daripada melayani kepentingan publik dan menyejahterakannya. Pola hubungan yang terbentuk di antara keduanya dikenal dengan tipe birokrasi patrimonial atau patron-klien, yaitu terjadi hubungan antara bapak dan anak buah yang bersifat pribadi dan saling menguntungkan.

Pola relasi ini biasa disebut hubungan bapak-anak buah, dimana kekuasaan dan pengaruh bapak dibangun melalui keluarga besar atau *extended family* (Jackson, 1981: 13-14). Kecenderungan patronase telah berlangsung lama melekat dalam kehidupan birokrasi dan masyarakat. Seorang pengamat terhadap masyarakat dan sejarah Indonesia, Anderson (1984: 10), mengajukan politik patron-klien sebagai pola kehidupan politik Indonesia itu berarti bahwa pengelompokan politik tidak berdasarkan aliran budaya ataupun solidaritas kelas, tetapi relasi yang berlangsung terus-menerus. Kondisi demikian, pada satu sisi cenderung banyak menimbulkan frustrasi di kalangan birokrat karier yang tidak memiliki hubungan dan tidak mau terlibat dalam kegiatan politik praktis. Pada sisi lainnya, keadaan ini semakin meyakinkan klaim Karl Marx bahwa birokrasi tidak mungkin berada pada posisi netral, tetapi merupakan bagian kelompok kepentingan yang tidak netral dari pragmatisme politik. Realitas seperti itu menimbulkan kondisi dimana birokrasi banyak melakukan penyimpangan, karena sistem karier tidak tertata dengan baik. Keadaan ini berimbas buruknya pelayanan birokrasi kepada publik sebagai tugas utamanya yang makin marak dikeluhkan masyarakat, khususnya pasca desentralisasi. Sistem sentralisasi birokrasi warisan pemerintah orde baru menyebabkan birokrasi tersandera dalam budaya organisasi yang berorientasi vertikal daripada horisontal, sehingga orientasinya ditujukan kepada penguasa dengan fenomena *like and dislike*, paternalistik, dan KKN dalam birokrasi (Mariana, 2008: 19; Dwiyanto, 2003: 105).

Salah satu daerah otonom baru setelah reformasi dari pemekaran Kabupaten Bandung adalah Kab. Bandung Barat yang terbentuk berdasarkan UU No. 12 Tahun 2007, dimana Drs. H. Abubakar, M.Si adalah mantan pejabat struktural birokrasi yang sudah purna tugas terpilih kedua kalinya sebagai Bupati. Untuk melaksanakan sebagian kewenangan dalam bidang kepegawaian, Bupati memiliki peranan dalam melaksanakan manajemen kepegawaian daerah mulai dari penetapan formasi sampai pengendalian jumlah pegawai, seperti yang ditegaskan dalam UU Kepegawaian No.43/1999 pasal 17 ayat (2).

Oleh karena itu, untuk melaksanakan 16 urusan wajib pemerintahan sebagai kewenangan Pemerintah Daerah (UU No.12/2007 Pasal 8 ayat (2)), maka Bupati memilih dan menempatkan PNS untuk mengisi jabatan struktural dalam satuan kerja yang berada dalam Pemerintahan Kab. Bandung Barat, seperti diamanatkan PP No.41/2007 Bab V dengan penetapan berdasarkan Variabel Besaran Organisasi, yaitu: jumlah penduduk, luas daerah, dan jumlah APBD yang disesuaikan dengan Keputusan Kepala BKN No.43/KEP/2001 tentang Standar Kompetensi Jabatan Struktural Pegawai Jabatan Struktural.

Pilihan terhadap rekrutmen pejabat struktural birokrasi dilakukan karena rekrutmen sebagai *entry point* yang menentukan bagaimana kualitas birokrat dalam melaksanakan roda birokrasi, dimana nepotisme dari elit politik dimulai dengan memasukkan orang-orang terdekatnya, baik karena hubungan darah dan kekeluargaan maupun karena hubungan koncoisme dan pertemanan. Sementara nepotisme dalam birokrasi sebagaimana dilansir *Transparency International* (Pope, 2000) merupakan pintu awal terjadinya korupsi dalam birokrasi publik, sekaligus menjadi landasan awal dari buruknya pelayanan birokrasi publik di negara tersebut.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan eksplanatoris, yaitu mengeksplanasikan suatu fenomena/kenyataan sosial, dimana di dalamnya juga terkandung deskripsi. Tujuannya adalah melihat pola hubungan Bupati dengan pejabat struktural birokrasi dalam rekrutmen, penilaian dan promosi jabatan struktural pegawai di Kab. Bandung Barat. Metode penelitian eksplanatoris merupakan suatu prosedur untuk memperoleh data berupa naskah wawancara orang-orang yang diamati, catatan lapangan, foto, jejaring, tabel, gambar dan lain sebagainya untuk memperoleh kejelasan makna dari setiap pola perilaku yang ditunjukkan oleh subyek penelitian (Bogdan dan Taylor, dalam Moloeng, 2007: 11). Sedangkan jenis penelitiannya berupa studi kasus, yaitu suatu pendekatan peneliti yang mengeksplorasi konsep atau fenomena tertentu secara intensif, mendalam, mendetail dan komprehensif untuk melakukan dokumentasi data, mengamati perilaku dan wawancara dengan para partisipan yang menggunakan data set penelitian sebagai panduan dalam penelitian.

Pengumpulan data dilakukan menggunakan *purposeful sampling* dimana kasus-kasus kaya informasi didapatkan peneliti melalui isu sentral yang penting bagi tujuan penelitian (Patton, 1990). Sedangkan strategi pengumpulan data menggunakan *stratified purposeful sampling* untuk menggambarkan karakteristik kelompok yang dituju. Prosedur penelitian menggunakan strategi Creswell (2010: 267-270): 1). Observasi, 2). Wawancara, 3). Dokumentasi, dan 4). Materi audio visual. Menurut Yin (2005: 38) peneliti kualitatif harus mendokumentasikan sebanyak mungkin langkah prosedur studi mereka dengan memaksimalkan empat aspek kualitas penelitiannya, yaitu: 1). Validitas konstruk, 2). Validitas internal, 3). Validitas eksternal, dan 4). Reliabilitas.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Hubungan Kekuasaan dan Politik

Pada abad ke-20 muncul di dunia secara masif gelombang liberalisasi politik, ekonomi dan kebudayaan. Di bidang politik, mengemuka gerakan demokrasi dan hak asasi manusia seperti diungkapkan Huntington (1984) "*Will More Countries Become Democratic?*". Perubahan-perubahan itu menuntut respons pengorganisasian negara dan pemerintahan, dimana organisasi negara dipaksa meminimalisir perannya tidak mencampuri dinamika urusan masyarakat dan pasar dengan logika kerjanya sendiri. Maknanya, konsepsi ideal negara kesejahteraan menuntut perluasan tanggungjawab negara ke dalam urusan masyarakat dan pasar dilakukan melalui liberalisasi dan mengoptimalkan pelayanan umum.

Semua negara dituntut mengadakan pembaruan di sektor birokrasi, seperti *Organization for Economic Coaoperation and Development (OECD)* melakukannya sejak dasawarsa 1980-an. Alice Rivlin, *Director of the U.S. Office of Management and Budget* menyatakan bahwa 30 negara anggota OECD menghadapi tekanan untuk melakukan perubahan disebabkan faktor ekonomi global, ketidakpuasan warga negara, dan krisis fiskal dengan respons semua negara relatif sama menghadapinya, yaitu melakukan desentralisasi, perampingan pelayanan publik, berorientasi pelanggan, pelayanan terukur, penyederhanaan regulasi, dan minimalisasi biaya (<http://www.oecd.org/>):

Osborne dan Gaebler (2005) menyebutnya *reinventing government*. Di Indonesia, konsep tersebut merupakan standar diklat menjadi pejabat tinggi pemerintahan. Idenya adalah memberikan pemahaman bagi penentu kebijakan mengenai bobroknya birokrasi negara sebagai warisan masa lalu, dan memberi alternatif kepada birokrasi tentang efisiensi dan efektivitas sistem nilai serta

budaya kerja, seperti lazim dipraktikkan pelaku usaha dan *entrepreneurs*.

Problem menumbuhkembangkan demokrasi dengan menempatkannya secara konsisten di dalam sistem politik berawal dari Maklumat Wakil Presiden No. X, 3 November 1945 terwujud konfirmasi bahwa politik ikut menentukan administrasi pemerintah, dimana infrastruktur politik vis-a-vis dengan suprastruktur politik yang menciptakan sistem politik *bureau-nomia* (Tjokrowinoto, 2001: 159). Secara prinsipil, nilai-nilai dasar sebagai ciri birokrasi menjadi anti tesa terhadap semangat demokrasi itu sendiri. Etziony dan Halevy (1983) menerangkan posisi birokrasi dalam demokrasi menjadi dilema, karena birokrasi merupakan ruang dimana prinsip-prinsip demokrasi justru menjadi terbantahkan, "*The role of bureaucracy in a democracy is problematic because this is precisely one of the areas in which democratic rules of games are ill-defined, ambiguous, self-contradictory and controversial*".

Dilema tersebut yaitu: pertama, birokrasi melahirkan dilema bagi demokrasi (*bureaucracies generates dilemma for democracy*), dimana birokrasi semakin kuat dan independen, pelaksanaan kekuasaan pemerintahan semakin sulit untuk didefinisikan, maka kehadiran birokrasi justru mengancam eksistensi demokrasi. Kehadiran birokrasi kuat ini lahir sebagai tuntutan mencegah terjadinya korupsi politik dan menjaga berlangsungnya mekanisme demokratis, namun saat birokrasi semakin *powerful*, maka akan menjadi dilema bagi kontinuitas demokrasi. Kedua, demokrasi melahirkan dilema bagi birokrasi (*democracy generates dilemma for bureaucracies*). Dalam sistem demokrasi, eksistensi birokrasi terletak pada dua kondisi berseberangan di waktu yang bersamaan. Birokrasi menjadi pelaksana dari kebijakan politik yang dirumuskan politisi, namun pada saat bersamaan berperan aktif dalam penyusunan kebijakan. Birokrasi berperan serta merumuskan kebijakan dan saat yang sama dituntut netralitas dalam politik. Dengan kata lain, birokrasi dituntut netral dalam politik sekaligus terlibat dalam politik secara bersamaan. Ketiga, dilema birokrasi dan friksi politik (*the bureaucratic dilemma and politic friction*). Kontradiksi dan ambiguitas akan peran birokrasi dalam demokrasi telah menjadi sumber perpecahan dan konflik, khususnya antara birokrasi senior dan politisi senior. Karena peran birokrasi tidak terdefiniskan secara jelas menjadikan para birokrat senior merasa dapat masuk ke dalam ruang-ruang yang seharusnya bukan menjadi arena dimana birokrasi bisa bermain.

Desentralisasi

Desentralisasi memperoleh perhatian khusus di negara-negara berkembang sebagai konsep paling relevan memberdayakan dan memperkuat pemerintah daerah. Desentralisasi berdasarkan perspektif politik didefinisikan sebagai devolusi, yaitu menyerahkan fungsi dan otoritas pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (Smith, 1985). Sedangkan secara ekonomi adalah meningkatkan kapabilitas pemerintah daerah untuk menyediakan *public goods* dan *public services*, serta mengoptimalkan pembangunan ekonomi di daerah lebih efektif dan efisien (Rondinelli, Nellis dan Cheema 1983: 4). Ruland (1993: 3) lebih menekankan tujuan utama desentralisasi pada peran serta masyarakat dalam pembangunan ekonomi: *Decentralization, as a corollary local autonomy, is seen as a positive contribution to increase people participation, which would eventually lead to socio-economic development*.

Ketika desentralisasi diturunkan pada tujuan lebih spesifik, maka Smith (1985) menitikberatkan tujuan desentralisasi dari kepentingan pemerintah pusat mencakup: *political education, to provide training in political leadership, to create political stability*, seperti diungkapkan Diamond, Linz & Lipset (1990): "*one of determinant factors constitutes the embodiment of a stable democracy at the national level, in many instance, preceded by establishment of local democracy*". Dengan demikian, desentralisasi politik diyakini akan menciptakan sistem pemerintahan yang demokratis.

Kewenangan menjalankan pemerintahan dalam sistem desentralisasi berlangsung dalam tiga model: (1) dekonsentrasi, pelimpahan kewenangan terbatas pada administrasi; (2) desentralisasi, daerah diberi kewenangan di luar kewenangan administrasi; dan (3) devolusi, kewenangan diberikan juga berupa kewenangan politis terbatas. Orang yang menjalankan kewenangannya adalah elit politik lokal yang menduduki jabatan politik sebagai eksekutif dan legislatif dipilih melalui pemilu dalam proses politik demokratis di tingkat lokal. Merekalah segelintir orang dengan kedudukan untuk memerintah, dan sejumlah besar massa lainnya ditakdirkan untuk diperintah, seperti diungkapkan Mosca dan Pareto (Varma, 2007: 260) membagi stratifikasi masyarakat dalam tiga kategori, yaitu: elit yang memerintah (*governing elite*), elit tidak memerintah (*non-governing elite*) dan massa umum (*non-elite*).

Hubungan di dalam stratifikasi masyarakat sudah ada sejak jaman kerajaan, dimana birokrasi dimanifestasikan sebagai Tuhan yang harus dipatuhi perintahnya, sementara rakyat dimanifestasikan sebagai hamba dengan kepatuhan tanpa syarat kepada Tuhannya "*manunggaling kawula dan Gusti*, bersatunya rakyat dan Tuhan" (Ngadisah & Darmanto, 2008: 3). Pola hubungan

tersebut adalah tipe birokrasi patrimonial yang memberikan benefit bagi posisi bapak ini dipelihara dan dilakukan oleh setiap rezim pemerintahan masa penjajahan, kemerdekaan, bahkan setelahnya. Norma tersebut inheren pada hubungan patron-klien mengisyaratkan beberapa fungsi, di samping unsur pembentuk hubungan yang bernama patron-klien, ia juga sebagai ciri yang membedakan dengan jenis hubungan lain melalui sifat memaksa karena adanya otoritas formal. Keseimbangan pertukaran barang atau jasa dalam hubungan patron-klien dapat mengarah pada pertukaran tidak seimbang. Ikatan asimetris tersebut menjadi bentuk persahabatan berat sebelah. Dalam prakteknya, hubungan patron-klien merupakan fakta sosial-kultural berdasarkan perjanjian informal sebagai pembungkus halus ketidaksetaraan. Padahal, ketidaksetaraan hubungan tersebut berpeluang besar untuk terjadinya eksploitasi. Indonesia mempunyai karakteristik yang hampir mirip dengan birokrasi di banyak negara berkembang (Kuntjorojakti, 1980: 6) yang sangat kuat nuansa paternalistiknya, dimana birokrasi sepatutnya melayani kepentingan masyarakat. Dalam banyak kasus, birokrasi justru menjadi penghalang utama proses pembangunan yang sedang dilaksanakan. Usaha merubah kehidupan birokrasi di Indonesia dari patrimonial ke arah rasional telah diupayakan dalam orde reformasi 1998, tetapi untuk mewujudkannya masih memerlukan ekstra effort dan waktu (Dwiyanto, 2002: 8-9). Kepentingan partai politik pengusung kekuasaan dalam mengintervensi organisasi birokrasi pemerintahan masih sangat nyata, dimana birokrasi memiliki kewenangan diskresi mengimplementasikan kebijakan publik yang diambil, tetapi belum terlepas dari korelatif politik dan kekuasaan. Kemenangan partai politik dalam pemilu masih sangat kental melanggengkan tipe birokrasi lama yang juga dilakukan oleh patron ketua-ketua partai pemenang pemilu dan pilkada.

Birokrasi

Sistem organisasi formal bernama birokrasi muncul pertama kali dari Max Weber tahun 1947 sebagai tipe ideal semua organisasi formal yang bermakna lembaga pemerintahan dalam negara, sebagaimana didefinisikan Harrop dan Breslin (1998: 219) "birokrasi adalah organisasi dari aparat bergaji, melaksanakan detail tugas pemerintahan, pemberi advis dan pelaksana kebijakan". Senada dengan ini, Krieken (2000: 283) menyatakan bahwa birokrasi adalah lembaga dengan hierarki penggajian, pejabat tetap dengan rantai komando. Secara teoritis pengertian birokrasi dipahami sebagai aparatur negara (Setiyono, 2004: 9). Abdul Kholiq Azhari (dalam M. Mas'ud Said, 2009: 6) mengemukakan bahwa terdapat 2 istilah untuk birokrasi pemerintah formal yaitu: aparatur dan penyelenggara negara. Secara praktis, pengertian birokrasi masih sering menimbulkan kontradiksi. Konsep paling umum menyebutnya lembaga pemerintah (*public sector/service*) yang mencakup penghasilan setiap orang berasal secara langsung atau tidak langsung dari uang negara atau rakyat yang tercantum dalam mata anggaran pada *budget* negara semacam APBN atau APBD.

Cita-cita sistem birokrasi Weber sebagai pendekatan efektif mengontrol pekerjaan manusia sampai sasarnya, karena birokrasi memiliki struktur jelas tentang kekuasaan berpengaruh memberi perintah dan tugas kepada orang lain (Denhardt & Denhardt, 1998: 32). Mekanisme kerja birokrasi diatur formal dan berjalan otomatis sebagai unsur pokok, seperti analisis Evers (1987) tentang birokratisasi di Asia Tenggara membedakan pola birokratisasi, yaitu: pertama, birokratisasi sebagai aparat administrasi negara dengan fokus bahasan secara luas (birokratisasi ala Weber atau Weberisasi atau Bw). Kedua, birokratisasi penambahan jumlah aparatur negara dan pembengkokan organisasi pemerintah, disebut *Parkinson's Law*: (1) setiap aparatur negara berusaha meningkatkan jumlah bawahannya, dan (2) setiap aparatur selalu mencari tugas yang baru bagi dirinya sendiri. Pola ini disebut birokratisasi Parkinson, yaitu kondisi patologis sebagaimana asumsi C. Northcote Parkinson. Dan ketiga, birokratisasi sebagai pengembangan kekuasaan pemerintah untuk mengontrol masyarakat melalui, regulasi, bahkan koersif (birokratisasi Orwell).

Trend birokrasi dan birokratisasi pada jaman modern dipandang memprihatinkan, sehingga muncul ramalan makin berkembangnya praktek birokrasi paling rasionalpun bukan hal menggembirakan, bahkan menjadi pertanda bencana baru yang menakutkan (Blau dan Meyer, 2000: 3). Kecenderungan birokrasi di Indonesia berbentuk patrimonialistik: tidak efisien, efektif, obyektif, pemaarah terhadap kontrol dan kritik, mengabaikan kepentingan umum, dan menjadi instrumen otoritatif dan represif yang berkembang ke arah *parkinsonian* dan *orwellian*, dimana kehidupan masyarakat dikendalikan birokrasi mengakibatkan *big bureaucracy* sebagai sasaran politisasi dalam berbagai cara dan bentuknya (Islamy, 1998: 8).

Konsep ideal Weber menyatakan jabatan dalam birokrasi menunjuk pada seseorang yang memiliki otoritas hierarki dan kewenangan untuk membuat kebijakan dalam unit kerja atau organisasi yang menjadi otoritasnya. Thoha (2007: 154) menyebut pejabat birokrasi adalah mereka yang terlatih profesional dan mempunyai kekuatan sebagai pejabat permanen dengan catatan karier panjang yang dijalankan karena keahlian pekerjaannya. Jabatan birokrasi berdasarkan kepentingan organisasi serta yang bersangkutan mendapatkan promosi dan perpindahan jalur jabatan birokrasi

sesuai mekanisme peraturan perundangan. Tiga elemen pokok konsepsi birokrasi Weber adalah: *Pertama*, birokrasi merupakan instrumen teknis (*technical instrument*); *Kedua*, birokrasi merupakan kekuatan independen dalam masyarakat dengan kecenderungan inheren pada penerapan instrumen teknis tersebut; *Ketiga*, ketidakmampuan birokrat memisahkan perilakunya dari kepentingan sebagai kelompok masyarakat partikular (Thoha, 2007). Jabatan birokrasi diartikan sebagai formalisasi tugas, tanggungjawab, wewenang dan hak seorang ASN/PNS dalam memimpin organisasi negara dengan susunan hierarki jabatan berbentuk eselonisasi dengan level tanggungjawab, wewenang dan haknya.

Birokrasi sebagai organisasi modern Weber mengalami pemilahan, yaitu kelompok yang dikuasai/dipimpin dan yang menguasai/ memimpin, dimana yang memimpin/menguasai berjumlah lebih sedikit dan disebut elit yang memerintah dengan memegang peranan penting fungsi politik, monopoli kuasa dan memperoleh keuntungan dari kekuasaan (Varma, 2007: 202-203). Untuk birokrasi di Indonesia, kelompok berjumlah sedikit adalah ASN dengan jabatan struktural dari eselon paling rendah hingga tertinggi. Mereka menguasai politik, memonopoli kekuasaan meski setiap jenjang dibedakan wilayah kekuasaan yang dipegangnya. Sedangkan yang jumlahnya besar adalah ASN yang tidak memiliki jabatan struktural dan relatif terkuasai oleh kelompok yang jumlahnya kecil tersebut.

Penggolongan pegawai (pejabat struktural) diklasifikasi melalui sistem eselon. Pada pemerintahan daerah, eselonisasi pejabat Kabupaten/Kota diatur oleh PP No .41 Tahun 2007 Pasal 35. Dalam pengertian birokrasi pemerintah, rekrutmen pejabat lebih dikenal sebagai kegiatan penempatan pegawai dengan persyaratan minimal secara administratif, maupun pejabat pada posisi jabatan yang baru sesuai dengan kemampuan, azas senioritas serta ketentuan yang berlaku.

Sistem rekrutmen dalam tradisi birokrasi pemerintahan seringkali mengacu pada landasan formal berdasarkan UU Nomor 43/1999 Juncto PP nomor 13/2003. Dalam prakteknya, sistem rekrutmen yang diaplikasikan merekrut pejabat dalam menduduki jabatan struktural berdasarkan beberapa sistem rekrutmen. Kartini Kartono (2001: 210), menyatakan dalam melakukan rekrutmen sistem sosial, bahkan dalam penyelenggaraan pemerintahan menganut pola sistem sebagai berikut :

- a. *Spoil System*; Sistem rekrutmen pejabat pemerintahan berdasarkan pada afiliasi tertentu, biasanya berdasarkan atas keanggotaan sebuah partai. Jabatan-jabatan strategis organisasi diberikan kepada teman-teman yang se-partai agar supaya ada kerja sama yang baik, sehingga sistem ini lebih dikenal sebagai sistem *pilih kasih*.
- b. *Nepotism System*; Sistem untuk menentukan pilihan kepada seseorang menduduki jabatan struktural tertentu didasarkan atas hubungan keluarga. Bahkan hubungan keluarga semakin diperluas, artinya sistem ini menekankan adanya persamaan daerah, sanak famili dan kawan, maupun persamaan perjuangan politik sebagai pertimbangan utama menentukan pejabat.
- c. *Patronage System*; Sistem ini didasarkan atas keinginan untuk membantu pejabat pada suatu jabatan tertentu melalui hubungan politik maupun hubungan keluarga. Sistem ini perpaduan *spoil sytem dan nepotism system* yang kurang memperhatikan keahlian seseorang dalam melaksanakan jabatannya.
- d. *Merit System*; Sistem ini sangat menekankan keahlian dan kompetensi seseorang yang dipersyaratkan pada suatu posisi jabatan tertentu dan penilaian objektif merupakan prosedur tetap penentuan jabatan struktural pada suatu organisasi pemerintahan.

Pengangkatan ASN/PNS dalam jabatan struktural menunjukkan kapabilitas dan etika merupakan *basic prerequisite* dari profesionalisme sebagai dasar dalam rangka membangun profesionalisme ASN. Kompetensi jabatan struktural merupakan parameter seseorang menduduki jabatan struktural, sedangkan etika profesi merupakan perilaku yang melekat pada ASN. Berdasarkan PP No.13/2002 Pasal 5 tentang Perubahan PP No.100/2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural dijelaskan persyaratannya, yaitu: berstatus Pegawai Negeri Sipil, kompetensi jabatan, kepangkatan, pendidikan, penilaian prestasi kerja, memiliki kebutuhan kompetensi jabatan, dan kesehatan. Selain itu, persyaratan lainnya adalah: senioritas kepangkatan, usia, diklat jabatan, dan pengalaman. PBB (1966: 7-8) memberikan acuan manajemen birokrasi publik pada pemerintahan daerah sebagai berikut:

"The local government personnel system in the countries and defined as follows in order to facilitate comparative analysis. (a) The first type, a 'separate personnel system for each local authority has its own personnel, and personnel is not transferable by any other jurisdiction ... (b) The second type it's a 'unified local government personnel system, in which all or certain categories of personnel of local authorities form a single career service for the entire country which is distinct from the national civil service. Appointments, promotions, transfers and dismissal of personnel in this service are

usually administered by an agency... (c) The third type is an 'integrated national and local personnel system, in which national or state government and that of local authorities form parts of the same service, transfers being possible not only between local authorities, but also between local authorities and national state government ...'

Hubungan Politik dan Birokrasi

H. Abubakar yang terpilih kembali menjadi Bupati untuk kedua kalinya melalui serangkaian proses politik pada hakekatnya merupakan pejabat politis, meskipun posisinya lebih merupakan muara yang mempertemukan antara wilayah politik dan administrasi/birokrasi. Bupati sebagai pemimpin eksekutif dari bawahannya yang bernama birokrasi memiliki beragam kepentingan, yaitu: pemegang kekuasaan harus bisa bertahan di posisinya sampai jabatannya berakhir; mereka harus memerintah dengan efektif, menciptakan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan dan prestasi bagi pemilihnya; serta eksekutif perlu membuat payung politik menaungi loyalitas personal secara total. Dalam praktiknya, birokrasi kerap menjadi alat politik Bupati dan menunjukkan justru kepala daerah sangat jelas citra tidak netral dalam menjalankan roda pemerintahan, termasuk penerimaan pegawai negeri sipil, bahkan kuat sinyalemen mobilisasi massa semakin kentara. Pengisian jabatan pada waktu awal terbentuk Kab. Bandung Barat diprioritaskan bagi PNS di Bandung Barat dan ada juga yang dibawa dari kabupaten induk yang mempunyai jabatan untuk ditempatkan, dimana kemudian eselonnya dinaikkan untuk pengisian jabatan. Dengan keahlian dan posisi yang tinggi dalam status sosial politik masyarakat, menyebabkan birokrasi sering terlibat dalam "persaingan politik" dengan politisi memperebutkan dukungan parpol meraih karir birokrasi. Hubungan *patron-client* birokrasi dengan kelompok kepentingan sering menumbuhkan kekuatan bagi birokrasi. Dalam proses pilkada secara langsung, birokrasi sering dibawa ke ranah politik melalui pelibatan mobilisasi karena memiliki struktur mulai dari level atas sampai terendah (desa).

Oleh karena itu, birokrasi menjadi roda politik yang tidak bebas dari kepentingan elit berkuasa, sehingga diarahkan sebagai alat mempertahankan kekuasaan dan berimplikasi layanan birokrasi menjadi penyebab utama terhadap maraknya KKN. Akibatnya, wajah birokrasi tidak lebih sebagai abdi penguasa daripada pelayan publik. Buktinya terdapat perbedaan signifikan ratusan orang pegawai menurut data BKPP dengan ajuan Disdikpora, terutama dengan jumlah CPNS, guru honorer SMA dan SMP.

Secara normatif, dalam pengisian jabatan struktural, Bupati dibantu oleh Baperjakat Daerah yang berjumlah 7 orang bertugas memberikan pertimbangan dalam pemberian kedudukan jabatan struktural. Proses rekrutmen pejabat struktural dilakukan melalui mekanisme pengisian jabatan eselon III dan IV yang kosong dengan usulan beberapa nama dari masing-masing Kepala SKPD kepada Baperjakat untuk mengisi posisi tersebut, tetapi keputusan akhir tetap berada di tangan Bupati untuk memilihnya. Pada sisi lainnya, birokrasi justru masih menimbulkan dilema dalam demokrasi, dimana pejabat karir tidak memiliki kuasa berhadapan dengan pejabat politik. Hal tersebut menyiratkan sistem rekrutmen jabatan masih diwarnai 'asal bapak senang (ABS)', dan lebih kental unsur 'kedekatan'. Artinya, falsafah kapabilitas dan kompetensi dikesampingkan, apabila ada pejabat struktural yang tidak mendukung atau berbeda secara politik akan digeser dan dipindahkan atau harus mundur sukarela dari jabatan struktural.

Pertukaran barang atau jasa dalam relasi ini karena Bupati adalah pemilik kuasa yang mampu memberikan penghargaan dan menawarkan berbagai macam pelayanan atau hadiah secara sepihak. Ikatan tersebut bersifat vertikal antara Bupati dengan kedudukan lebih tinggi dengan anak buahnya dengan kedudukan lebih rendah. Sebagai akibatnya, alokasi jabatan kepemimpinan pemerintahan Kab. Bandung Barat lebih didasarkan pada sentimen primordialisme dan balas jasa politik. Prinsip ini kerap mengenyampingkan ketentuan normatif administrasi kepegawaian. Misalnya, daftar urut kepangkatan bisa dikalahkan oleh daftar urut kepentingan, kompetensi bisa dikalahkan oleh kedekatan. Implikasinya, mutasi dan promosi berubah fungsi sebagai arena politik dagang sapi. Jabatan tinggi atau rendah, strategis atau biasa, 'basah' atau 'kering', ditentukan oleh kontribusi dan kedekatan dengan kekuatan politik yang berkuasa. Mental perburuan rente kekuasaan dispekulasi oleh banyak aparat birokrasi, tanpa peduli risikonya. ASN/PNS yang berpolitik dan berpihak kepada Bupati terpilih memperoleh jasa dalam bentuk timbal balik jabatan, bahkan ada yang meloncat langsung dari eselon IV/a ke III/a tanpa melalui naik terlebih dahulu ke eselon III/b. Ada tiga kasus yang meloncat seperti ini, masing-masing satu di setda, inspektorat dan setwan.

Aura kepentingan Bupati dalam mengambil keputusan menempatkan pejabat strategis memunculkan sifat *powerful*. Dalam dimensi ini, unsur primordialis dan kedekatan mengalahkan kualitas dengan konsekuensi penempatan pejabat tidak sesuai dengan kompetensi yang dimilikinya. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, terdapat rekrutmen kepemimpinan birokrasi

menjadi arena yang sarat dengan dinamika relasi politik dan birokrasi, bahkan kerap terjadi pertarungan kepentingan antara keduanya. Para pejabat yang diuntungkan secara politik kemudian seringkali berperilaku sebagai *tyranny of the winners*, pemenang yang mendominasi jabatan-jabatan vital birokrasi. Di pihak lain yang berseberangan dengan arus politik penguasa, impian dan masa depan karirnya terhambat, bahkan tersisihkan. Birokrasi menjadi terpolarisasi dan para pejabat terobsesi memperoleh kekuasaan secara cepat menjadi tangan-tangan politik penguasa.

Inspektorat Kab. Bandung Barat sebagai lembaga penanggungjawab pengawasan urusan pemerintahan daerah sesuai tupoksi Perda Kab. Bandung Barat Nomor. 11/2008 memberikan masukan kepada Bupati berkaitan dengan pelaksanaan urusan pemerintahan daerah di SKPD yang bermasalah dan menjadi temuan institusi pemeriksa dan penegakan hukum. Perbedaan cara pandang dengan Bupati terhadap penanganan dan solusi pemecahan kasus di SKPD Kab. Bandung Barat berakibat pada mutasi Inspektur Inspektorat menjadi Staf Ahli. Disdikpora memperoleh kekhususan dari Bupati, karena berjasa memberikan kontribusi signifikan mendulang suara pada pemilukada lalu harus tetap dipelihara sebagai *incumbent* menghadapi pemilukada berikutnya. Demikian pula dengan promosi pejabat struktural pemkab Bandung Barat, pada tahun 2014 terjadi promosi 86 pejabat struktural eselon II dan III yang terdiri dari 1 pejabat eselon II A, 23 pejabat eselon II B, dan 62 pejabat eselon III A. Hal tersebut terjadi lagi tahun 2015 dengan pelantikan 255 pejabat yang terdiri dari 124 orang pejabat struktural dan 131 orang pejabat fungsional. Promosi pejabat struktural terdiri dari 6 orang eselon III A, 20 orang eselon III B, 70 orang eselon IV A, 15 orang eselon IV B, dan 13 orang eselon V.

Perubahan sistem pemerintahan pasca reformasi 1998 telah menggeser kekuasaan dari tangan eksekutif (*executive heavy*) ke arah kekuasaan lebih terbagi dan perkembangannya cenderung terpusat di parlemen/partai politik (*legislative heavy*). Pergeseran pusat kekuasaan ini berimplikasi pada terbukanya celah pengaruh politik yang sangat besar dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk wilayah yang bukan domain institusi politik. Anggota DPRD dan partai politik melakukan *lobby*/pendekatan informal dalam pengisian jabatan struktural, khususnya untuk posisi Kepala SKPD kepada Bupati atau Baperjakat sesuai kepentingannya. Dampaknya, penyelenggaraan pemerintahan Kab. Bandung Barat cenderung mengarah pada berkembangnya sistem birokrasi klientalistik, yaitu birokrasi yang postur kekuasaannya ditentukan oleh hukum pertukaran jasa politik dan ekonomi antara patron politik dan birokrasi sebagai klien. Patronase antara birokrasi dengan kekuatan politik dapat menggerus nilai-nilai demokrasi dan birokrasi sekaligus, seperti keadilan untuk mendapat perlakuan yang sama dan kompetisi sehat berdasarkan asas *no pain, no gain*, siapa yang tidak cerdas, kreatif dan bekerja keras, tidak dipromosikan dalam alokasi jabatan.

Dalam konteks rekrutmen pejabat struktural, terjadi pertarungan bagi hubungan birokrasi dan politik dalam bentuk pertukaran kepentingan ekonomi dengan balas jasa politik kepada kepala daerah, dimana kepala daerah seringkali mengeksplorasi birokrasi sebagai alat politik yang sangat efektif. Berbagai fenomena mewarnai proses kolaborasi antara birokrasi dengan politik, sehingga terjadi berbagai permasalahan berkaitan keuangan proyek yang menjadi temuan kasus institusi pengawasan dan penegakan hukum, dimana kasus-kasus tersebut belum meluas sampai ke masyarakat. Para pejabat eselon II, terutama pemilih tanggungjawab langsung mengupayakan bagaimana kasus yang bermunculan tersebut tidak naik menyentuh dan menyeret Bupati.

Indikasi terdapat permasalahan berkaitan dengan penggunaan anggaran negara tersebut diperkuat oleh hasil pemeriksaan laporan keuangan BPK yang memberikan raport merah terhadap LKPD Kab. Bandung Barat setiap tahun terus menerus memperoleh penilaian *disclaimer opinion* atau Tidak Memberikan Penilaian (TMP) sejak terbentuk Kab. Bandung Barat tahun 2008 (BPK RI Perwakilan Jawa Barat www.bpk.go.id). Sejak tahun 2013 barulah memperoleh penilaian Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Opini terhadap LKPD oleh BPK dinilai berdasarkan kriteria Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) dan peraturan perundangan yang berlaku. Penetapan opini didasarkan pada kriteria: kesesuaian dengan SAP, kecukupan pengungkapan, kepatuhan terhadap peraturan, dan efektifitas sistem pengendalian intern (SPI). Laporan LKPD juga melihat penyajian penyertaan modal pemerintah pada perusahaan daerah di atas 20% yang tidak disajikan dengan metode ekuitas sebagaimana di dalam SAP serta penggunaan langsung pendapatan tidak melalui mekanisme APBD, sehingga transaksi tidak termuat dalam Laporan Realisasi Anggaran Pemda. Masalah lainnya berupa piutang, persediaan, dan aset tetap yang tidak terinci dalam daftar atau dokumen lain yang meyakinkan (Subag Hukum dan Humas BPK RI Perwakilan Jabar, www.bpk.go.id.)

Pemeriksaan oleh BPK tersebut menemukan beberapa kejanggalan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan, antara lain kelebihan pembayaran atas perjalanan dinas, kekurangan volume dan spesifikasi pekerjaan tidak sesuai dengan perjanjian. Ditemukan juga permasalahan kurang pungutan pajak, setoran dari penerimaan belum diserahkan, dan pengenaan denda yang

belum dilaksanakan. Audit BPK tersebut memberikan 12 rekomendasi harus ditindaklanjuti atas Laporan Hasil Pemeriksaan Kab. Bandung Barat (Auditor Utama Keuangan Negara V/Tortama KN V BPK RI, www.bpk.go.id).

Akibat kejadian-kejadian tersebut berpengaruh terhadap kinerja pegawai di pemerintahan Kab. Bandung Barat dengan dilakukannya penggantian, serta mutasi dan promosi besar-besaran pejabat struktural oleh Bupati. Pertautan birokrasi dan politik menjadi isu aktual praktek penyelenggaraan pemerintahan. Penyikapan hasil pemeriksaan BPK menjadi momentum pertarungan bagi hubungan pejabat birokrasi dengan Bupati. LHP BPK tersebut menegaskan adanya nuansa perselingkuhan dalam pola relasi di antara keduanya yang dijadikan alat untuk kepentingan politik balas jasa dan transaksi ekonomi, setidaknya pada SKPD yang memperoleh opini *disclaimer*, kemudian WDP dengan salah satu indikatornya adalah Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

KESIMPULAN

Demokrasi sebagai komitmen dari reformasi penyelenggaraan pemerintah di Indonesia telah diimplikasikan dalam bentuk desentralisasi, dengan maksud mendekatkan pelayanan dan penyelenggaraan pemerintah kepada masyarakat, yaitu pada level kabupaten/kota, dimana Kab. Bandung Barat adalah daerah otonom baru ke-26 di Jawa Barat dari hasil pemekaran daerah Kabupaten Bandung.

Konsekuensi logisnya adalah Bupati yang akan menjalankan kewenangan pemerintahan harus melalui serangkaian proses dan mekanisme politik dengan tujuan akhirnya pada pemilihan kepala daerah langsung. Dalam menjalankan sebagian kewenangannya dalam bidang kepegawaian, Bupati diberikan kewenangan melakukan upaya-upaya meningkatkan efisiensi, efektivitas dan profesionalisme penyelenggaraan tupoksi kepegawaian, yang mencakup perencanaan, pengadaan, penempatan, promosi, demosi, penggajian, kesejahteraan, dan pemberhentian.

Pertautan antara Bupati dan birokrasi dalam praktiknya menentukan pejabat struktural lebih cenderung menempatkan birokrasi sebagai roda politik yang tidak bebas dari kepentingan Bupati dan sarat dengan transaksi ekonomi (*money politic*), sehingga birokrasi diarahkan sebagai alat negara (*tool of state*) mempertahankan kekuasaan dan layanan birokrasi menjadi pintu utama maraknya KKN. Dengan demikian, birokrasi patrimonial diberi makna negatif karena organisasinya penuh dengan patologi, gemuk, boros, inefisien dan tidak efektif, serta korup. Kondisi ini menunjukkan kuatnya peran Bupati dan pejabat struktural birokrasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan dengan sebutan *bureaucratic polity* yang merupakan sebuah sistem politik dimana kekuasaan dan partisipasi politik dalam pembuatan keputusan sepenuhnya berada pada elit kekuasaan, dalam hal ini adalah Bupati dan pejabat struktural birokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, Benedict R.O.G. 1984. *Gagasan Kekuasaan Dalam Kebudayaan Jawa*. Dalam Miriam Budiardjo (eds). *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Blau, Peter M. dan Marshall Meyer. 2000. *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*. Jakarta: Penerbit UI Press.
- Creswell, John W. 2010. *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixed*. Edisi Ketiga. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Denhardt, R. B and Denhardt J. B. 1998. *Public Administration: An Action*. New York: Wadsworth Publishing.
- Diamond, Larry, Juan Linz dan Seymour Martin Lipset (eds.). 1990. *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Dwiyanto, Agus dkk. 2003. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.
- _____. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: PSKK UGM.
- Etzioni, Eva and Halevy. 1983. *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*. London. Routledge and Kegan Paul.
- Evers, Hans Dieter, 1987, *The Bureaucratization of Southeast Asia*, dalam *Comparative Studies in Society and History*. Volume 29, Number 4, 1997.
- Huntington, Samuel P. 1984. *Political Science Quarterly*, dalam David J. Goldsworthy (ed.) 1991. *Development and Social Change in Asia: Introductory Essays*. Radio Australia-Monash Development Studies Centre.
- Islamy, Muh.Irfan. 1998. *Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara*. Malang: Fakultas Ilmu Administrasi-Universitas Brawijaya.
- Jackson, Karl D. 1981. *Urbanisasi dan Pertumbuhan Hubungan Patron-Klien; Perubahan Kualitas Komunikasi Interpersonal di Sekitar Bandung dan Desa-Desa di Jawa Barat*. Jakarta: Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial Universitas Indonesia Jakarta.

- Kartono, Kartini. 2001. *Sosiologi Politik*. Bandung: Alumni.
- Kuntjorojakti, Dorodjatun. 1980. *Bureaucracy in the Third World: Instrument of the People, the Rulers or the Ruler?*, dalam Prisma (edisi bahasa Inggris). No. 19, Desember.
- Mariana, Dede dan Caroline Paskarina. 2008. *Demokrasi & Politik Desentralisasi*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Moleong, Lexy J. 2007. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosda Karya.
- Ngadisah, dan Darmanto. 2008. *Birokrasi Indonesia*. Jakarta: Penerbit Universitas Terbuka.
- Osborne, David dan Ted Gaebler. 2005. *Mewirusahaakan Birokrasi*. Penerjemah Abdul Rosyid. Jakarta: PPM.
- Patton, Michael Quinn. 1990. *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Second edition. London: Sage Publications.
- Pope, Jeremy. 2000. *Strategi Memberantas Korupsi: Elemen Sistem Integritas Nasional*. Alih bahasa Masri Maris. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- R. Haque Harrop. M dan S. Breslin. 1998. *Comparative Government and Politics*. London. Mac Millan Press.
- R.V. Krieken. 2000. *Sociology: Themes and Perspectives*. French Forrest. 2nd Edition Longman.
- Rondinelli, Dennis A., John R. Nellis and G. Shabbir Cheema. 1983. *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*. Washington DC: The World Bank.
- Ruland, J. 1993. *Urban Development in Southeast Asia: Regional Cities and Local Government*. Boulder: Westview Press.
- Said, M. Mas'ud. 2009. *Birokrasi Di Negara Birokratis, "Makna, Masalah dan Dekonstruksi Birokrasi Indonesia*. Malang: UMM Press.
- Setiyono, Budi. 2004. *Birokrasi Dalam Perspektif Politik dan Administrasi*. Pusat Kajian Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik Fisip Undip Semarang.
- Smith, Bryan C. 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*. London: Asia Publishing House.
- Thoha, Miftah. 2007 *Birokrasi & Politik di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. 2001. *Birokrasi dalam Polemik*, Saiful Arif (Editor). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Varma, SP. 2007, *Teori Politik Modern*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Yin, Robert K. 2005. *Studi Kasus: Desain dan Metode*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Peraturan Perundang-undangan

1. Undang-undang No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Undang-undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah.
3. Undang-undang No. 43/1999 tentang Perubahan Atas UU No. 8/1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
4. Undang-undang No. 12/2007 tentang Pembentukan Kab. Bandung Barat.
5. PP No. 13/2002 tentang Perubahan Atas PP No. 100/2000 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural.
6. PP No. 100/2000 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural.
7. PP No. 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan.
8. PP No. 41/2007 tentang Kelembagaan Daerah.
9. Keputusan Kepala BKN Nomor: 43/KEP/2001 tentang Standar Kompetensi Jabatan Struktural Pegawai Negeri Sipil.
10. Perda KBB No. 9/2008 tentang Susunan Organisasi Dinas Daerah.
11. Perda KBB No. 10/2008 tentang Susunan Organisasi Lembaga Teknis Daerah.
12. Perda KBB No. 3/2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Lain.
13. Perda KBB No. 4/2011 tentang Perubahan Atas Perda Kab. Bandung Barat No. 10/2008 tentang Susunan Organisasi Lembaga Teknis Daerah.