# Masalah Birokrasi sebagai Pelayan Publik

Gatot Pramuka
Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIP, Universitas Airlangga

*Abstract*

*Increasing number of complaints of bureaucracy concerning its performance in carrying out service duties has caused public reluctance to deal with it. This has often forced the public taking a short cut in gaining their wanted service done. Lack of bureaucracy's ability in permeating truthful information occurs at the time when there is an increasing public wish to have a good service from the government. Therefore, the government urgently needs to change its overall bureaucratic performance.*

*Keywords: bureaucratic, performance, patterns, public service*

Jika dilihat dari keluhan masyarakat tentang kinerja birokrasi pemerintahan, kenyataan tersebut telah lama ada sejak pemerintahan itu sendiri ada, dan jika dilihat dari kurun waktu dalam upaya mem-perbaiki kinerja birokrasi, kenyataan terse-but usianya juga sudah sangat tua. Meski-pun demikian, masalah kinerja birokrasi sampai dengan dewasa ini, masih saja tetap hangat dipersoalkan oleh banyak pihak.

Mengapa kinerja birokrasi diperma-salahkan? Sebab, birokrasi kalau dilihat dari sudut pandang administrasi sebagai suatu sosok organisasi pelayanan, di mana kriteria utama untuk menilai organisasi yang tidak menghasilkan keluaran fisik tersebut adalah dengan *performance* atau penampilan organisasi itu (Stogdill, 1971:33). Sedangkan konsep penampilan sendiri mengarah pada pelaksanaan operasi, kegiatan, program atau misi suatu organisasi (Interplan, 1969:15) sehingga, Jenegreen mengartikan penampilan organisasi adalah seberapa jauh tingkat kemampuan pelaksanaan tugas-tugas organisasi dari suatu sistem yang telah ditentukan berdasar faktor situasional pada proses pelaksanaan dalam organisasi (Thompson, 1971:33).

Atas dasar asumsi-asumsi tersebut di atas, maka penampilan sebuah organisasi dipengaruhi oleh dua faktor yaitu: faktor internal organisasi dan faktor eksternal yang berupa lingkungan (Interplan, 1969:8) yang erat kaitannya dengan karakteristik atau jenis organisasi tersebut dalam mencerminkan misinya (Bennis, 1967:23). Adapun misi yang diemban oleh birokrasi dapat dilihat dari kegiatan pelayanannya, dimana keberhasilan pelaksanaan tugas-tugas birokrasi dalam memberikan pelayanan tidak terlepas pada suatu pola interaksi antara dua pihak yang saling berhubungan, yaitu organisasi birokrasi yang menyediakan jasa pelayanan di satu pihak, dan masyarakat (klien) sebagai pemanfaat jasa pelayanan di lain pihak. Oleh karenanya keberhasilan pelayanan se-perti ini sangat ditentukan oleh hubungan kedua pihak tersebut, yang menurut Syahrir ada dua cara dalam melihatnya. Pertama, kualitas pelayanan seperti: apa-kah yang diberikan sudah memuaskan atau belum bagi masyarakat, dan apakah pelayanan yang dilaksanakan sudah efisien atau belum. Dan kedua, kuantitas pelayan-an, dalam bentuk angka apakah masya-rakat yang dilayani meningkat atau tidak, apakah hasil yang diperoleh mengalami kenaikan atau tidak (Syahrir, 1986:5).

Mengacu pada uraian tersebut di atas, maka tampak determinan utama keberha-silan pelayanan dari sebuah organisasi adalah bagaimana menciptakan *delivery mechanism* yang tepat pada masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan sebagai kemampuan organisasi di dalam mendistribusikan jasa pelayanan pada konsumen (Bennis, 1967:3). Namun, pada realitanya menentukan suatu distribusi pelayanan yang adil dan merata bagi masyarakat adalah pekerjaan yang sulit dilakukan. Karena kesulitan inilah maka masalah pemerataan pelayanan pada masyarakat merupakan

fenomena yang sering muncul dalam kaitannya dengan distribusi pelayanan publik yang acapkali dikaitkan pula pada kinerja organisasi penyedia jasa pelayanan tersebut.

## Adaptasi dengan Birokrasi

Mengapa birokrasi? Sebab salah satu bentuk organisasi yang digunakan oleh pemerintah untuk melaksanakan pelayanan publik adalah organisasi birokratik. Mengapa demikian? Bermula ketika Max Weber mengenalkan pengamatannya tentang *bureaucrationally*, yang melihat sosok birokrasi sebagai alat yang bermanfaat bagi pelaksanaan rasionalitas terhadap tugas-tugas administrasi sehingga bisa mencapai efisiensi --sungguhpun Weber tidak pernah mendefinisikan birokrasi yang dimaksud secara jelas-- akan tetapi hasil pengamatan Weber tersebut kemudian dikukuhkan Hegel yang memandang birokrasi tersebut dapat dijadikan sebagai alat penghubung antara negara dan masyarakat (Tjokrowinoto, 1987:82). Sehingga sampai dengan dewasa ini birokrasi pemerintah menjadi alat yang sangat utama dan paling dominan peranannya dalam pelaksanaan tugas-tugas negara (Effendi, 1987:3).

Konsekuensi logis dari kondisi tersebut adalah birokrasi pemerintah kemudian menjadi satu-satunya organisasi yang memiliki akses penguasaan atas seluruh sumber-sumber negara (Katz, 1984:5). Hal ini dapat terjadi oleh karena birokrasi dianggap mampu untuk menangani segala macam tugas-tugas pemerintah dan berbagai bentuk pelayanan publik (Etzioni, 1982:269). Namun, ironinya studi-studi lain memperoleh kesimpulan bahwa organisasi birokratik ternyata tidak mampu dan tidak cocok untuk memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat (Effendi, 1987:18), karena betapapun baik dan efisiennya birokrasi, selalu mengandung didalamnya ciri dan keterbatasan yang tidak selalu cocok untuk melaksanakan tugas-tugas pelayanan. Birokrasi telah mempunyai pola kerja yang sudah mapan, dan langkah-langkah tindakan harus selalu mengikuti kebijaksanaan umum atau menunggu petunjuk dari atasan, melalui jalur-jalur formal dan jenjang hierarkhis yang panjang, Aparat birokrasi tidak cukup punya kegiatan untuk mengambil keputusan atau bertindak kurang cepat, kurang fleksibilitas untuk menyesuaikan kondisi setempat, dan kurang punya kepekaan memperhatikan masalah khusus dan kebutuhan khas kelompok masyarakat yang sering muncul silih berganti (Hadad, 1983:8).

Kondisi tersebut, menyebabkan sering-kali para aparat birokrasi tidak mampu menemukan problem-problem khusus dalam masyarakat karena kapasitas yang terbatas, dan seringnya terjebak ke dalam gejala masalah atau fenomena sosial yang tampak di permukaan kemudian dipandang sebagai masalah yang sebenarnya, sehingga kesalahan dalam mengidentifi-kasikan masalah ini akan berakibat juga salahnya keputusan yang diambil (Dunn, 1981:91).

Karena keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki oleh para pelaku dalam organisasi birokrasi tersebut mengakibat-kan kecenderungan dalam keputusannya ke arah penyeragaman dan mengabaikan pluralitas, sehingga menyebabkan banyak kebijakan dalam pelayanan publik yang diselenggarakan oleh birokrasi pemerintah kurang dapat memenuhi aspirasi masya-rakat banyak, sulitnya mengadopsi kepentingan masyarakat dalam birokrasi pemerintah diakibatkan sifat-sifat birokrasi pemerintah yang stabil dan mekanistik.

Kondisi ini menyebabkan sejumlah peneliti menyelidiki tentang adanya saling hubungan antara lingkungan masyarakat dengan struktur organisasi. Dalam mencari format struktur yang tepat, salah satu di antara mereka yang melakukan penelitian tentang hubungan struktur organisasi dengan lingkungan masyarakat ini adalah Burn dan Stalker. Mereka menyatakan lingkungan masyarakat yang berbeda menghendaki struktur organisasi yang berbeda pula (Stalker, 1981:119-122; Kast & Rosenzweig, 1970:6). Mereka menemukan dua struktur organisasi yang relatif berbeda disebut mekanistik dan organik yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut.

Dalam Tabel Jenis Struktur Organisasi tampak bahwa sistem mekanistik dianggap sebagai kesatuan yang relatif tetap dan baku, sedang sistem organik dipandang lebih luwes dan mampu menyesuaikan diri dengan lingkungan ma-syarakatnya. Akan tetapi pada kenyata-annya, perubahan-perubahan pranata sosial yang terjadi di lingkungan masya-rakat, seringkali tidak diikuti dengan perubahan-perubahan mekanisme kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan-nya, sehingga acapkali kita mendengar "kalau bisa dipermudah mengapa diper-sulit?" atau sebaliknya, "Kalau bisa dipersulit, mengapa dipermudah?" Banyak anggapan bahwa birokrasi sangat lamban dan tidak efisien dalam menanggapi per-ubahan, kurang dapat menyesuaikan diri dengan tuntutan pembangunan dan ang-gapan yang lebih keras birokrasi dianggap menghambat proses pembangunan.

Pada era reformasi, birokrasi dituntut untuk berubah sikap dan perilaku agar dapat melayani masyarakat dengan baik. Perubahan-perubahan sosial yang terjadi baik yang berlangsung cepat (revolusi) maupun yang berlangsung dengan lambat (evolusi) menuntut pada organisasi biro-krasi untuk dapat menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan tersebut, sebab bukankah perubahan selalu mengandung unsur perbedaan.

Namun, di dalam mengamati kondisi lingkungan masyarakat di mana organisasi birokrasi itu berada, bukanlah sesuatu yang mudah untuk dilakukan, sebab kondisi lingkungan masyarakat memiliki ciri-ciri spesifik yang berbeda-beda satu dengan yang lainnya. Oleh karena itu untuk mema-hami kondisi lingkungan tersebut maka Ducan dalam penelitiannya mengidentifi-kasikan beberapa ciri dari berbagai lingkungan yang dihadapi organisasi (Ducan, 1984:320) tampak dalam Tabel Jenis Kondisi Lingkungan.

Kalau kita amati kembali ciri-ciri ter-sebut, maka keadaan lingkungan dapat dibedakan menjadi tiga dimensi utama. Pertama, dimensi sederhana - rumit. Pada dimensi ini didasarkan tingkat kerumitan dan sifat kualitatif lingkungan. Sehingga, lingkungan yang sederhana adalah ling-kungan dengan sejumlah faktor luar yang sedikit dan relatif homogen yang harus di-hadapi oleh organisasi dan sebaliknya, lingkungan yang rumit, adalah lingkungan dengan sejumlah faktor yang banyak dan relatif heterogen yang harus dihadapi oleh organisasi. Kedua, dimensi statis - dinamis. Pada dimensi ini, didasarkan pada tingkat kesesuaian pola hubungan antara organi-sasi dengan lingkungannya. Sehingga, lingkungan dinamis adalah lingkungan yang selalu berubah-ubah memerlukan struktur organisasi yang berlainan daripada lingkungan statis yang relatif tetap. Dan ketiga, adalah dimensi ketidakpastian lingkungan. Pada dimensi ini, memper-padukan antara dimensi sederhana-rumit dengan dimensi statis-dinamis, tersebut di atas, sehingga membentuk konfigurasi lingkungan yang statis-sederhana, tingkat ketidakpastian lingkungannya rendah dan lingkungan yang dinamis-rumit tingkat ketidakpastian lingkungannya tinggi.

Berangkat dari asumsi tersebut di atas maka organisasi yang berusaha mengkait-kan dirinya dengan kondisi lingkungannya agar efektif dituntut untuk memiliki: pertama, adalah tingkat keterdugaan keadaan lingkungan. Pada kondisi ini, mempertanyakan tingkat ketidakpastian dalam hubungan antara organisasi dengan lingkungannya. Semakin besar ketidak-pastian, maka semakin kecil kemungkinan untuk dapat diduga, sehingga kemampuan organisasi menyesuaikan diri dengan lingkungannya berhasil. Dimungkinkan terutama oleh kemampuannya untuk mengetahui bagaimana keadaan lingkung-annya dan peluang yang mereka miliki untuk bertindak sesuai dengan itu.

Kedua, persepsi keadaan lingkungan. Pada kondisi ini, mempertanyakan ma-salah ketepatan persepsi mengenai apa yang mereka lihat dari kondisi lingkungan-nya, karena persepsi ini mungkin sesuai atau mungkin pula tidak sesuai dengan kenyataan obyektif. Sehingga, petepatan dalam mempersepsikan keadaan ling-kungannya, memungkinkan organisasi memberikan tanggapan dan mengadakan penyesuaian yang tepat juga akan menjadi semakin besar, tetapi jika persepsi ini keliru, maka pengaruh negatifnya terhadap keberhasilan organisasi ini dapat be sar sekali artinya.

Dan ketiga, adalah tingkat rasionalitas organisasi. Pada kondisi ini, mempertanya -kan batas tindakan rasionalitas dalam keputusan dan kegiatan yang berkaitan dengan lingkungannya, karena betapapun mudahnya lingkungan diduga dan bagaima napun tepatnya persepsi mengenai keadaan lingkungan, organisasi tetap harus menentukan cara bertindak untuk menanggapi perubahan yang terjadi dalam lingkungannya. Sehingga semakin rasional proses pemilihan dalam arti pemilihan berbagai alternatif yang ada, maka semakin besar kemungkinan bahwa tanggapan yang dipilih akan cocok dengan tuntutan lingkungannya.

Kalau kita memperpadukan jenis struktur organisasi hasil temuan Burns dan Stalker dengan kondisi lingkungan hasil temuan Ducan, maka akan tampak bahwa s truktur organisasi yang mekanistik me-rupakan rancangan yang lebih tepat digunakan dalam kondisi lingkungan statis sederhana yang memiliki tingkat ke-tidakpastian lingkungan rendah karena lingkungan dengan kondisi seperti itu gerakannya mudah diduga. Sehin gga tugas-tugas bisa dibuat rutin dan teratur, sedangkan struktur organisasi yang organik merupakan rancangan yang lebih tepat digunakan dalam kondisi lingkungan dinamis-rumit yang memiliki tingkat ketidakpastian lingkungan yang tinggi karena lingkungan de ngan kondisi seperti itu, gerakannya sulit diduga. Sehingga organisasi harus terus menerus mengubah arah untuk menyesuaikan diri dengan lingkungan tersebut.

Berangkat dari studi yang dilakukan Saxena dan Bennis, menghilangkan keseluruhan sifat -sifat birokrasi yang stabil dan mekanistik itu adalah pekerjaan yang sulit dilakukan, akan tetapi sifat tersebut hanya dapat dikurangi dengan yang lebih bersifat organis dan adaptif (Effendi, 1989:33) yang berorientasi pada proses, sehingga menciptakan organisasi yan g lebih mementingkan kesesuaian antara organisasi dengan kondisi lingkungan sosial masyarakatnya. Dengan demikian, pelayanan publik akan lebih mampu untuk melaksanakan tugasnya, dan lebih terbuka terhadap gagasan peningkatan kapasitas, yang pada akhirnya a kan dapat men-ciptakan akses yang lebih terbuka pula baik dari bawah ( *bottom-up*) maupun dari atas (*top-down*) untuk terlibat. Perubahan orientasi dan proses birokrasi yang demikian pada akhirnya akan bermanfaat bagi masyarakat secara keseluruhan.

## Jenis Pelayanan

Mengapa jenis pelayanan birokrasi harus dikenali? Sebab organisasi jenis seperti ini memiliki keterbatasan dalam memberikan pelayanannya pada masyarakat. Berangkat dari keterbatasan inilah biasanya organisasi pelayanan membentuk pola pelayanan yan g bagi sebagian masyarakat dianggap tidak masuk akal--persyaratan prosedur yang berbelit dari mekanisme yang di -tentukan birokrasi pemerintah dalam men-dapatkan pelayannya, dan sebagainya--dan tambah tidak masuk akal lagi kalau kita berharap bahwa birokras i akan dapat menyelesaikan segala persoalan yang di -hadapi masyarakat.

Pupusnya harapan masyarakat bahwa birokrasi akan dapat memberikan pelayan -an untuk dapat menyelesaikan persoalan-nya, menyebabkan masyarakat enggan berurusan dengan birokrasi pemerintah terbukti dengan adanya “jalan belakang”, “uang pelicin”, “jalan tol” dan sebagainya yang mereka sebut “birokrasi amplop”--pada intinya memotong prosedur untuk mendapatkan pelayanan atas prosedur yang panjang dari birokrasi pemerintahan itu. Dan kita tidak akan pernah habis membicarakan seluk-beluk ruwetnya mekanisme dari prosedur birokrasi pe-merintah itu di sepanjang masa kalau kita tidak pernah bisa memahami keterbatasan yang melekat pada organisasi birokrasi pemerintah itu sendiri tanpa harus *permisive* terhadap pelayanan yang diberikan, tapi bukankah mau tidak mau, terpaksa atau tidak terpaksa kita tetap berurusan dengan birokrasi pemerintah dalam kehidupan bernegara ini.

Buruknya kinerja birokrasi pemerin-tahan dalam memberikan pelayanan pada masyarak at ini, menggambarkan bahwa betapa kompleks persoalan organisasi birokratik yang begitu mekanistik dihadap-kan pada persoalan masyarakat yang begitu heterogen, kondisi demikian menyebabkan

organisasi birokrasi membentuk sejumlah pola yang digunakan untuk m embagi-bagikan pelayanan pada masyarakatnya.

Pertama, adalah pola pelayanan yang sama bagi semua, dalam pola ini terbatas daya serapnya, karena kemampuan pelayanan pemerintah terbatas sehingga tidak bisa digunakan secara sama oleh semua warga negara. Hal ini menyebabkan tipe pelayanan pada pola ini yang pada mulanya untuk semua. Oleh karena keter-batasan yang ada justru merancang pola yang hanya untuk memenuhi kebutuhan sekelompok masyarakat tertentu saja.

Kedua, pola pelayanan yang sama secara proporsion al bagi semua, dalam pola ini menyarankan suatu distribusi pelayanan yang didasarkan atas suatu ciri tertentu yang berhubungan dengan kebutuhan. Kondisi ini tampak lebih pragmatis sebab pola pelayanan ini menyediakan dasar yang kongkrit dan lebih obyektif untuk dibagikan pada masyarakat. Di sisi lain pola pelayanan ini memungkinkan dapat disediakannya pelayanan yang lebih sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Ketiga, adalah pola pelayanan yang tidak sama bagi individu-individu bersesuaian dengan perbedaan yang relevan, dalam pola pelayanan ini perbedaan pelayanan berdasarkan pada ciri-ciri yang dimiliki oleh para penerima pelayanan (Frederickson, 1984:70-72).

Menyimak pola pelayanan tersebut di atas, maka akan tampak dua dimensi dalam melihat masalah keadilan distribusi pelayanan organisasi birokrasi pemerintah-an pada masyarakatnya. Pertama, memberikan pelayanan di antara orang-orang yang beraneka ragam itu harus ditentukan lebih dahulu kriteria dalam membagikan pelayanan-pelayanan di antara kelompok masyarak at yang berbeda. Kedua, pemberian pelayanan itu harus dilakukan dengan memberikan perlakuan yang sama pada pihak-pihak yang sama. Meskipun demikian, pada realitanya tidak semudah apa yang ditampilkan sebab pola pelayanan tersebut di atas menuntut sejumlah besar informasi dan cara organi-sasi birokrasi itu menangani informasi tersebut dalam menerapkan distribusi pada pola pelayanannya.

Di sisi lain, organisasi birokratik yang begitu mekanistik memiliki keterbatasan kemampuan dalam menyerap informasi dari li ngkungan masyarakat yang begitu kompleks. Kondisi seperti inilah yang menyebabkan seringnya terjadi kesalahan dalam kinerja birokrasi itu, sebab: pertama, kurangnya informasi mengenai faktor lingkungan yang bertalian dengan situasi khusus pengambilan keputusan organisasi tersebut. Kedua, ketidakmampuan organi-sasi itu untuk secara tepat menetapkan kemungkinan mengenai cara faktor-faktor di lingkungan masyarakat tersebut mampu mempenga-ruhi keberhasilan atau kegagalan sebuah unit penentu dalam melaksanakan fungsinya. Ketiga, kurang-nya informasi mengenai kerugian yang harus dipikul akibat keputusan atau langkah yang keliru (Steers, 1985:104-105).

Berangkat dari masalah yang begitu kompleks di masyarakat sebagai si pengguna jasa pelayanan dan keterbatasan kema mpuan organisasi birokrasi dalam mengadopsi masalah masyarakat tersebut sebagai si penyedia pelayanan, maka organisasi pemerintah membutuhkan sejumlah besar informasi dan data yang ada di masyarakat. Namun, dalam ke-nyataannya menghimpun sejumlah besar inf ormasi di masyarakat tidak semudah yang dibayangkan.

Misal, ketika pertama kali dilakukan pendataan kemiskinan di daerah, hampir semua daerah menyembunyikan informasi yang sebenarnya, sebab dikaitkan dengan prestasi daerah--kepentingan individu pejabat da erah--yang diukur dengan ting-kat kemakmuran masyarakatnya, sehingga tingkat kemiskinan sangat sedikit di daerah menyebabkan data tersebut sangat tidak signifikan. Akan tetapi, ketika diberitahu-kan bahwa pendataan kemiskinan tersebut berkaitan dengan sejumlah bantuan yang akan diberikan, pada saat yang sama pula data tersebut dengan serta merta berubah dan menunjukkan tingkat kemiskinan sangat banyak di daerah, menyebabkan data tersebut juga tidak signifikan. Kondisi seperti ini menyebabkan organisasi biro kratik tersebut sulit membaca masalah yang sebenarnya terjadi di tengah-tengah masyarakat tersebut.

Apabila mengacu pada kondisi tersebut di atas menyebabkan organisasi birokrasi hanya membedakan dua masalah di dalam pengamatannya pada masyarakat, yaitu ma salah individu atau masalah publik yang akan dimasukkan dalam agenda pelayan -annya. Meskipun, sudah disederhanakan hanya dengan dua masalah yang berbeda tersebut, namun pada kenyataannya dalam membaca apa dan siapa di balik masalah tersebut masih menjadi b ahan pertimbang-an bagi organisasi birokrasi pemerintah dalam melakukan pelayanannya, sehingga di dalam prakteknya acapkali terjadi mo-difikasi dan pembalikan sejumlah infor-masi dari masalah yang sebenarnya terjadi di masyarakat guna mendapatkan pelayan -an dari organisasi birokratik itu.

Memodifikasi dan pembalikan fakta yang ada di masyarakat adalah seni dan cara tersendiri dari sekelompok orang dalam memperjuangkan masalah individu -nya menjadi masalah publik. Seringkali kita dengar mengatasnamakan "untu k kepen-tingan masyarakat" tanpa tahu masyarakat yang mana? Atau mungkin "masyarakat -nya tidak tahu kalau kepentingannya sedang diperjuangkan sekelompok orang itu?" Ataukah "untuk kepentingan seke -lompok orang tersebut?"

Kekaburan data dan informasi seper ti ini justru akan lebih memburukkan kinerja organisasi birokrasi pemerintah tersebut dalam memberikan pelayanannya dan tanpa disadari kelompok tersebut bahwa dirinya telah menjebak organisasi birokrasi itu pada posisi yang sangat dilematis dengan mengaburkan informasi di satu sisi sambil menyalahkan kinerja organisasi birokrasi itu di sisi yang lain. Kondisi ini menunjukkan lingkungan masyarakat di satu sisi menyediakan sumber daya yang sangat diperlukan oleh organisasi birokrasi itu, dan di sisi lain ling kungan masyarakat menawarkan batas dan hambatan bagi aktivitas organisasi birokrasi tersebut (Bryant & White, 1987:65). Kondisi ter-sebut juga menyebabkan organisasi biro-kratik mengalami kekaburan peran dan fungsinya dalam melakukan tugasnya sebab di posisikan pada posisi yang sangat sulit.

Masalahnya terletak pada bagaimana masyarakat mampu memposisikan organi -sasi birokrasi tersebut menjadi pelayan yang baik dengan segala keterbatasan yang ada --bukankah setiap bentuk layanan apapun yang kita terima di d alamnya selalu mengisyaratkan batasan -batasan tertentu--di satu sisi sedangkan di sisi lain bagai -mana organisasi birokrasi mampu me -muaskan semua pihak--bukankah setiap individu dalam masyarakat mempunyai hak untuk mendapatkan pelayanan yang ter-baik--pada posisi seperti ini akan tampak dua kutub yang berseberangan yaitu tuntutan masyarakat akan mendapatkan pelayanan yang terbaik dengan keterba -tasan kemampuan organisasi birokrasi sebagai penyedia jasa pelayanan tersebut.

Tarik menarik di antara dua kutub ini menjadi masalah, dan inimalisasi pertentangan di antara kedua kutub tersebut mungkin menjadi salah satu sebab terjadinya alternatif kompromistis yang terjadi pada keduanya. Bukankah birokrat atau pelayan itu juga manusia, punya hati, punya rasa. Ibaratnya, apabila pelayan itu "merasa" lebih tahu dalam pekerjaannya daripada majikannya, dia akan mem-berikan layanan yang bersifat instruktif. Bisakah kita beradaptasi dengan pelayan kita yang sudah tua usianya, merasa lebih tahu, susah diberitahu, rutin dan tidak bisa berubah, pikun, tenaga dan kinerjanya sangat terbatas, tapi sudah lama ikut dan bersama dengan kita semenjak kita lahir di dunia ini. Tegakah kita mengganti pelayan yang tua tersebut dengan pelayan yang cerdas, muda dan gesit, ataukah kita mema ng sudah terbiasa dengan pelayanan yang buruk.

## Daftar Pustaka


Bennis, Warren G., *Assesment of Organ-ization Effectiveness Issues Analysis and Reading* (California: Good Year Publishing Company, 1967).

Bryant, Coralie & Louise G. White, *Manajemen Pembangun an untuk Negara Berkembang* (Jakarta: LP3ES, 1987).

Burn T. & G. M. Stalker, *The Management of Innovations* (London: Tavi-stock, 1981).

Ducan, R.B., "The Characteristics of Organizational Environments and Perceived Environmental Uncertainty," dalam *Administrative Science Quarterly*, 1984:25-37.

Dunn, William N., *Public Policy Analysis, An Introduction* (Englewood Cliffs: Prentice Hall Inc., 1981).

Effendi, Sofian, *Alternatif Kebijaksanaan Perencanaan Administrasi: Suatu Analisis Retrospektif dan Prospektif* (Yogyakarta: UGM Monograph, 1989).

Effendi, Sofian, *Debirokratisasi dan Deregulasi: Upaya Meningkatkan Kemampuan Administrasi untuk Melaksanakan Pembangunan* (Yogyakarta: UGM Monograph, 1987).

Etzioni, Amitai, *Organisasi-Organisasi Modern* (Jakarta: UI-Press, 1982).

Frederickson, George (ed.), *Administrasi Negara Baru* (Jakarta: LP3ES, 1984).

Hadad, Ismi, "Menampilkan Potret Pembangunan Berwajah Swadaya Masyarakat," dalam *Prisma*, Vol.4 LP3ES, 1983:38-45.

Interplan, *Appraising Administrative Capability for Develop ment* (New York: United Nations, 1969).

Kast, Fremont E. & Rosenzweig, *Organi-sasi dan Manajemen* (Jakarta: Bina Aksara, 1982).

Katz, Saul M., *Pembangunan Administrasi dan Pembangunan Nasional* (Jakarta: Bina Aksara, 1984).

Steers, Richard M., *Efektivitas Organisasi* (Jakarta: Rajawali, 1985).

Stogdill, Ralph M., *Organizational Design Research* (London: University of Pittsburg Press, 1971).

Syahrir, "Pelayanan dan Jasa-Jasa Publik, Telaah Ekonomi dan Implikasi Sosial Politik," dalam *Prisma*, Vol.12 LP3ES, 1986:14-21.

Thompson, James D., (ed), *Organizational Design Research* (London: University of Pittsburg Press, 1971).

Tjokrowinoto, Moeljarto, *Politik Pembangunan: Sebuah Analisis Konsep Arah dan Strategi* (Yogyakarta: PT. Tiara Wacana, 1987).