

**PERBANDINGAN MODEL BIROKRASI DI INDONESIA; MODEL
PATRIMONIAL DENGAN MODEL MODERN DAVID OSBORNE**



SKRIPSI

**DISUSUN DAN DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARI'AH DAN
HUKUM UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA UNTUK MEMENUHI SEBAGIAN DARI SYARAT –
SYARAT MEMPEROLEH GELAR SARJANA STRATA SATU DALAM
ILMU HUKUM ISLAM**

OLEH :

RAHMAD ADI NUGROHO

NIM. 19103070075

PEBIMBING

GUGUN EL GUYANIE, S.HI.,LL.M.

NIP. 19850301 201801 1 002

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA
TAHUN 2024**

SURAT PERNYATAAN KEASILIAN TUGAS AKHIR

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Rahmad Adi Nugroho
NIM : 19103070075
Program Studi : Hukum Tata Negara
Fakultas : Syari'ah dan Hukum

Menyatakan bahwa skripsi saya yang berjudul “Perbandingan Model Birokrasi di Indonesia; Model Petrimonial dengan Model Modern David Osborne”. Merupakan hasil penelitian saya sendiri, tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di perguruan tinggi, dan sepanjang pengetahuan saya tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Yogyakarta, 04 Juli 2024

g membuat pernyataan



R. H. Nugroho

Rahmad Adi Nugroho

19103070075



SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI/TUGAS AKHIR

Hal : Surat Persetujuan Skripsi/Tugas Akhir

Lamp : -

Kepada Yth.,
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
UIN Sunan Kalijaga
Yogyakarta

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Setelah membaca, meneliti, memberikan petunjuk dan mengoreksi serta mengadakan perbaikan seperlunya, maka kami selaku pembimbing berpendapat bahwa skripsi saudara:

Nama : Rahmad Adi Nugroho
NIM : 19103070075
Judul Skripsi : Perbandingan Model Birokrasi di Indonesia; Model Patrimonial dengan Model Modern David Osborne.

Sudah dapat diajukan kembali kepada Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Strata Satu dalam bidang Hukum Tata Negara.

Dengan ini kami mengharapkan agar skripsi/tugas akhir Saudara tersebut di atas dapat segera dimunaqasyahkan. Atas perhatiannya kami ucapkan terimakasih.
Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 04 Juli 2024

Pembimbing,

Gugun El Guyanie, S.HI., LL.M.

NIP. 19850301 201801 1 002



PENGESAHAN TUGAS AKHIR

Nomor : B-889/Un.02/DS/PP.00.9/08/2024

Tugas Akhir dengan judul : PERBANDINGAN MODEL BIROKRASI DI INDONESIA : MODEL PATRIMONIAL DENGAN MODEL MODERN DAVID OSBORN

yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : RAHMAD ADI NUGROHO
Nomor Induk Mahasiswa : 19103070075
Telah diujikan pada : Selasa, 23 Juli 2024
Nilai ujian Tugas Akhir : A-

dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

TIM UJIAN TUGAS AKHIR



Ketua Sidang

Gugun El Guyanie, S.HI., LL.M.
SIGNED

Valid ID: 66c85438e58ba



Penguji I

Dr. Ahmad Patiroy, M.Ag.
SIGNED

Valid ID: 66bea81b3e2d9



Penguji II

Nilman Ghofur, M.Sos.
SIGNED

Valid ID: 66c7fe27aa855



Yogyakarta, 23 Juli 2024

UIN Sunan Kalijaga
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum

Prof. Dr. Drs. H. Makhrus, S.H., M.Hum.
SIGNED

Valid ID: 66c9b1f14da12

ABSTRAK

Kemunduran pembangunan di Indonesia merupakan salah satu bentuk representasi sistem birokrasi yang buruk. Sehingga penyakit sosio – ekonomi mengjangkiti pemerintahan Indonesia dan membuat sistem pembangunan menjadi tersendat dan stagnan. Cerminan birokrasi yang baik adalah pembangunan yang berkelanjutan. Tetapi pada faktanya pejabat eselon menjadi urutan kedua setelah swasta yang memiliki kasus korupsi tertinggi di Indonesia. Skripsi ini bertujuan ingin mengetahui bagaimana model birokrasi yang ada di Indonesia, birokrasi modern dan perspektif *fiqh siyasah*. Skripsi ini menggunakan metode pendekatan Yuridis Normatif. Berdasarkan kesimpulan dari studi literatur yang dilakukan, diketahui bahwa model birokrasi di Indonesia masih menganut model patrimonial yang rentan aksi korupsi, kolusi dan nepotisme. Sedangkan model modern David Osborne dengan konsep Entrepreneurial Bureaucracy dengan semangat inovasi, dan kreativitas telah membawa perubahan yang baik pada sebagian besar wilayah di Amerika dan itu sejalan dengan prinsip-prinsip Islam melalui *Fiqh Siyasah* yaitu adil, transparan dan maslahah. Dengan penerapan konsep ini maka tatanan birokrasi di Indonesia akan lebih efektif menghilangkan penyakit sosio-ekonomi dan dimensi pembangunan akan lebih efisien dan berkelanjutan.

Kata kunci: *Birokrasi, Patrimonial, Fiqh Siyasah*

ABSTRACT

The setback in development in Indonesia is one form of representation of a poor bureaucratic system. Consequently, socio-economic ailments infect the Indonesian government, causing the development system to stutter and stagnate. A reflection of a good bureaucracy is sustainable development. However, in reality, government officials rank second only to the private sector in having the highest corruption cases in Indonesia. This thesis aims to understand the existing bureaucratic models in Indonesia, modern bureaucracy, and the fiqh fiyasa perspective. It utilizes the Juridical Normative approach methodologically. Based on the conclusions drawn from the literature review conducted, it is known that the bureaucratic model in Indonesia still adheres to a patrimonial model that is prone to corruption, collusion, and nepotism. Meanwhile, the modern model proposed by David Osborne with the concept of Entrepreneurial Bureaucracy, emphasizing innovation and creativity, has brought positive changes to most areas in America, aligning with Islamic principles through *Fiqh Siyasa*, namely justice, transparency, and *maslahah*. With the application of this concept, the bureaucratic order in Indonesia will be more effective in eradicating socio-economic ailments, and the dimensions of development will be more efficient and sustainable.

Keywords: *Bureaucracy, Patrimonial, Fiqh Siyasa*

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

HALAMAN MOTTO

“Hidup itu bukanlah suatu jalan yang datar dan ditaburi oleh bunga, melainkan adakalanya disirami oleh air mata dan darah”

Buya Hamka



PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN

Transliterasi adalah pengalihan tulisan dari satu bahasa ke dalam tulisan bahasa lain. Dalam skripsi ini transliterasi yang dimaksud adalah pengalihan tulisan Bahasa Arab ke Bahasa Latin. Penulisan Transliterasi Arab-latin dalam skripsi ini menggunakan transliterasi berdasarkan Surat Keputusan Bersama Menteri Agama Republik Indonesia dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor: 158 Tahun 1987 dan Nomor: 0543 b/U/1987. Secara garis besar uraiannya adalah sebagai berikut:

A. Konsonan Tunggal

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Ba	B	Be
ت	Ta	T	Te
ث	Ša	Š	Es (dengan titik di atas)
ج	Ja	J	Je
ح	Ĥa	Ĥ	Ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha	Kh	Ka dan Ha

د	Dal	D	De
ذ	Żal	Ż	Zet (dengan titik di atas)
ر	Ra	R	Er
ز	Za	Z	Zet
س	Sa	S	Es
ش	Sya	SY	Es dan Ye
ص	Şa	Ş	Es (dengan titik di bawah)
ض	Ḍat	Ḍ	De (dengan titik di bawah)
ط	Ṭa	Ṭ	Te (dengan titik di bawah)
ظ	Ẓa	Ẓ	Zet (dengan titik di bawah)
ع	‘Ain	‘	Apostrof Terbalik
غ	Ga	G	Ge
ف	Fa	F	Ef

ق	Qa	Q	Qi
ك	Ka	K	Ka
ل	La	L	El
م	Ma	M	Em
ن	Na	N	En
و	Wa	W	We
هـ	Ha	H	Ha
ء	Hamzah	'	Apostrof
ي	Ya	Y	Ye

B. Konsonan Rangkap karena Syaddah

Syaddah atau tasydid yang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda tasydid (◌) dalam transliterasi ini dilambangkan dengan perulangan huruf (konsonan ganda) yang diberi tanda syaddah.

Contoh:

مُتَعَدِّدَةٌ	Ditulis	<i>muta'addidah</i>
---------------	---------	---------------------

عِدَّةٌ	Ditulis	'iddah
---------	---------	--------

C. Ta' Marbutoh di akhir Kata

1. Bila dimatikan ditulis h.

حِكْمَةٌ	Ditulis	ḥikmah
عِلَّةٌ	Ditulis	'illah

(ketentuan ini tidak diperlukan bagi kata-kata Arab yang sudah terserap dalam bahasa Indonesia, seperti salat, zakat dan sebagainya, kecuali bila dikehendaki lafal aslinya)

2. Bila diikuti dengan kata sandang al serta bacaan kedua itu terpisah, maka ditulis dengan h.

كرامة الأولياء	Ditulis	Karāmah al-Auliyā'
----------------	---------	--------------------

3. Bila *ta' marbūṭah* hidup atau dengan harakat fathah kasrah dan ḍammah ditulis t atau h.

زكاة الفطر	Ditulis	Zakāh al-Fiṭri
------------	---------	----------------

D. Vokal Pendek

1	-----◌-----	Fathah	Ditulis	A
2	-----◌-----	Kasrah	Ditulis	I

3	-----◌-----	Ḍammah	Ditulis	U

E. Vokal Panjang

1	Fatḥah + alif إِسْتِحْسَان	Ditulis	ā <i>Istiḥsān</i>
2	Fatḥah + ya' mati أَنْتِي	Ditulis	Ā <i>Unśā</i>
3	Kasrah + yā' mati الْعُلُوَانِي	Ditulis	ī <i>al-'Ālwānī</i>
4	Ḍammah + wāwu mati عُلُوم	Ditulis	û <i>'Ulûm</i>

F. Vokal Rangkap

1	Fatḥah + ya' mati غَيْرِهِمْ	Ditulis	ai <i>Gairihim</i>
2	Fatḥah + wawu mati	Ditulis	au

	قول		<i>Qaul</i>
--	-----	--	-------------

G. Vokal Pendek yang ber Berurutan dalam Satu Kata Dipisahkan dengan Apostrof

أأنتم	Ditulis	<i>a'antum</i>
أأعدت	Ditulis	<i>u'iddat</i>
لإن شكرتم	Ditulis	<i>la'in syakartum</i>

H. Kata Sandang Alim+Lam

1. Bila diikuti huruf *Qamariyyah*

القرآن	Ditulis	<i>al-Qur'ān</i>
القياس	Ditulis	<i>al-Qiyās</i>

2. Bila diikuti huruf Syamsiyyah ditulis dengan menggunakan huruf Syamsiyyah yang mengikutinya, serta menghilangkan huruf l (el) nya.

الرسالة	Ditulis	<i>ar-Risālah</i>
النساء	Ditulis	<i>an-Nisā'</i>

I. Penulisan Kata-Kata dalam Rangkaian Kalimat

Ditulis menurut bunyi atau pengucapannya.

أهل الرأي	Ditulis	<i>Ahl ar-Ra'yi</i>
أهل السنة	Ditulis	<i>Ahl as-Sunnah</i>

J. Pengecualian

Sistem transliterasi ini tidak berlaku pada:

1. Kosa kata Arab yang lazim dalam bahasa Indonesia dan terdapat dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, misalnya hadis, lafaz, shalat, zakat dan sebagainya.
2. Judul buku yang menggunakan kata Arab, namun sudah dilatin-kan oleh penerbit, seperti judul buku Al-Hijab, Fiqh Mawaris, Fiqh Jinayah dan sebagainya.
3. Nama pengarang yang menggunakan nama Arab, tetapi berasal dari negara yang menggunakan huruf Latin, misalnya M. Quraish Shihab, Ahmad Syukri Soleh dan sebagainya.
4. Nama penerbit di Indonesia yang menggunakan kata Arab, misalnya Mizan, Hidayah, Taufiq, Al-Ma'arif dan sebagainya.

HALAMAN PERSEMBAHAN

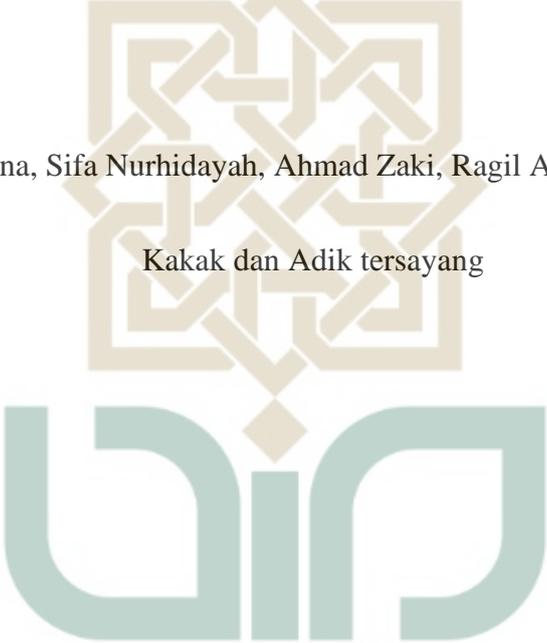
Atas rahmat Allah *subhanahu wa ta'ala*, aku persembahkan sebuah karya
sederhana ini kepada:

Bapak Sumanto dan Ibu Sri Hartuti

Selaku Bapak dan Ibu tercinta

Eka Krisna, Sifa Nurhidayah, Ahmad Zaki, Ragil Afif Imamuddin

Kakak dan Adik tersayang



STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis haturkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, taufik serta hidayah-Nya, sehingga skripsi dengan judul **“Perbandingan Model Birokrasi di Indonesia; Model Patrimonial dengan Model Modern David Osborn”** dapat terselesaikan dengan lancar. Shalawat dan salam semoga tetap tercurahlimpahkan kepada Nabi Muhammad SAW yang telah menuntun kita dari zaman jahiliyah menuju zaman Islamiyah yang penuh dengan keberkahan.

Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak. Oleh karena itu dengan hormat penulis mengucapkan terimakasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Phil Al Makin, MA., selaku Rektor UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
2. Prof. Dr. Phil Sahiron, M.A., Selaku Wakil Rektor II UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
3. Dr. Abdur Rozaki, M.Si., Selaku Wakil Rektor III UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
4. Bapak Prof. Dr. Drs. H. Makhrus, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
5. Bapak Dr. Drs. M. Rizal Qosim, M.Si. selaku Ketua Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

6. Bapak Gugun El Guyanie, S.HI., LL.M. selaku dosen pembimbing yang telah meluangkan waktu untuk membimbing, mengarahkan serta memotivasi penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
7. Dosen-dosen Program Studi Hukum Tata Negara yang telah banyak membantu, memotivasi dan memberikan ilmu selama perkuliahan, serta para staf prodi Hukum Tata Negara yang telah membantu dalam proses administrasi.
8. Kedua orang tua tercinta, Bapak Sumanto dan Ibu Sri Hartuti yang telah memberikan kasih sayangnya sepanjang masa, dukungan, semangat, serta motivasi dalam menempuh pendidikanku selama ini.
9. Keluarga besar Korp Nagasasra dan Rayon Ashram Bangsa yang telah membantu dalam masa sulit selama menyusun skripsi ini, dan motivasi pada pendidikanku selama ini.
10. Pengurus Senat Mahasiswa UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta 2019.
11. Keluarga Besar PMII Komisariat Pondok Sahabat UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
12. Keluarga besar IKPM Musi Banyuasin yang telah memberikan doa, bantuan, semangat, serta dukungan dalam menyelesaikan skripsi ini.
13. Saudari Ferziah Putri Sekar Manah yang telah memberikan segala dukungan, semangat, serta motivasi dalam menyelesaikan skripsi ini.
14. Teman-teman seperjuangan dan seperkopian dalam lingkaran dialektika yang selalu memberikan gagasan, bantuan serta semangat dalam menyusun skripsi ini. Terima kasih Hadi, riyadh, Nahzat, farhan, igun,

agus, shofwa, nasrul, supra, mba ela, mba ifa, boncel, faisal, dan gus fadil.

15. Keluarga besar Hukum Tata Negara angkatan 2019 yang telah memberikan banyak pengalaman, ilmu, motivasi, dan kebersamaan yang tak ternilai harganya selama dalam masa perkuliahan.

16. Teman-teman seperjuangan dari Tungal Jaya yang telah memberikan dukungan, semangat, serta motivasi dalam menyelesaikan skripsi ini.

17. Semua pihak yang telah membantu menyelesaikan skripsi ini yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Semoga Allah SWT melimpahkan pahala yang berlipat ganda di dunia maupun di akhirat kelak kepada semua pihak yang telah membantu dan memudahkan urusan penulis. Penulis menyadari, tidak ada karya manusia yang sempurna. Termasuk dalam penulisan skripsi ini, tentu terdapat banyak kekurangan karena keterbatasan kemampuan dan pengetahuan penulis. Oleh karena itu, penulis dengan senang hati menerima kritik dan saran dari pembaca demi terwujudnya hasil yang lebih baik. Semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi pembaca.

Yogyakarta, 04 Juli 2024



Rahmad Adi Nugroho
NIM. 19103070075

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN TUGAS AKHIR.....	ii
SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI/TUGAS AKHIR.....	iii
PENGESAHAN TUGAS AKHIR.....	iv
ABSTRAK	v
ABSTRACT	vi
HALAMAN MOTTO	vii
PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN	viii
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	xv
KATA PENGANTAR.....	xvi
DAFTAR ISI.....	xix
BAB 1.....	1
PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian.....	6
D. Telaah Pustaka.....	7
E. Kerangka Teoritik	10
F. Metode Penelitian	16
G. Sistematika Pembahasan.....	19

BAB II	21
LANDASAN TEORI.....	21
A. Reformasi Birokrasi	21
B. Teori <i>Fiqh Siyasah</i>	30
BAB III.....	46
GAMBARAN UMUM	46
A. Birokrasi di Indonesia	46
B. Biokrasi Patrimonial.....	63
C. Model Birokrasi Modern menurut David Osborn	64
D. Fiqh Siyasah	68
BAB IV	71
ANALISIS PERBANDINGAN MODEL BIROKRASI DI INDONESIA DENGAN MODEL MODERN DAVID OSBORN	71
A. Karakteristik Birokrasi di Indonesia	71
B. Karakter Birokrasi Modern David Osborne	76
C. Birokrasi Dalam Prespektif <i>Fiqh Siyasah</i>	81
BAB V.....	89
PENUTUP.....	89
A. KESIMPULAN	89
B. SARAN.....	90
DAFTAR PUSTAKA	92
CURRICULUM VITAE.....	96

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Birokrasi adalah sistem administrasi dan manajemen dalam pemerintahan yang dijalankan oleh aparatur sipil berdasarkan hierarki dan jenjang jabatan. Tujuannya adalah untuk melaksanakan tugas-tugas administratif pemerintahan secara efisien dan terstruktur. Di Indonesia birokrasi pemerintah merupakan salah satu elemen penting dalam upaya mencapai tujuan nasional, baik yang secara fundamental telah dinyatakan dalam pembukaan Undang-undang Dasar 1945 maupun secara instrumental dinyatakan dalam rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025. Birokrasi Pemerintah menjalankan peran regulasi, stabilisasi, dan distribusi kekayaan negara.¹

Secara pengertian Birokrasi berasal dari kata biro yang berarti kantor, dan kratein yang berarti pemerintah, sehingga dikatakan meja pemerintahan. Karena lembaga ini kokoh dan tampak dikendalikan oleh orang-orang dibelakang meja. Pendekatan institusional, terutama di institusi, melibatkan manajemen administrasi nasional, hingga pemerintah terdekat masyarakat. Artinya segala kebijakan dari segala kebijakan negara yang ditetapkan oleh lembaga eksekutif ditransformasikan ke dalam bentuk kebijakan tata usaha negara yang didalamnya birokrasi melaksanakan administrasi tersebut.²

¹ Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2015 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi tahun 2015-1019.

² Dahyar Daraba, "*Reformasi Birokrasi & Pelayanan Publik*" (Jakarta: Leisy, 2019) hal. 12

Birokrasi merupakan organisasi yang berbagi tugas diantara spesialis teknis yang memberi organisasi kapasitas penuh untuk beroperasi dan kegiatannya dikoordinasikan oleh aturan, hierarki, dan dokumen tertulis yang masuk akal. Birokrasi memiliki kelebihan secara khusus yaitu mereka logis dan efisien secara teknis. Tapi birokrat juga memiliki masalah; secara khusus, mereka bisa sulit untuk diubah dan birokrat dapat menggantikan sumber daya untuk sumber daya.

Di Indonesia sendiri, sebagai negara yang dikenal akan kekayaan sumber daya yang melimpah, masih memiliki masalah yang mendasar tentang rapuhnya kondisi dan sistem birokrasi yang di indikasikan dari masih maraknya penyakit Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) yang tak kunjung sembuh.

Hal ini dibuktikan oleh rilis data KPK per 13 Juli 2023, instansi dengan tersangka korupsi terbanyak menempatkan Pejabat pelaksana eselon di urutan kedua setelah swasta, yang antara lain jabatan pelaksana sendiri merupakan sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas pelayanan publik, administrasi pemerintahan dan pembangunan. Maka bukan rahasia umum lagi indikasi pegawai negeri sipil banyak melakukan praktik KKN. Selain itu sistem birokrasi yang berjalan lambat khususnya dalam proses perizinan semakin menguatkan tentang lemahnya sistem birokrat di negeri ini.³

Atas dasar tersebut maka tak heran jika muncul pandangan mengenai model birokrasi di Indonesia sebagaimana yang di jelaskan oleh Prof. Damanhuri yaitu birokrasi di Indonesia masih menganut model Patrimonial. Dimana setiap kebijakan

³ <https://www.kompas.com/tren/read/2023/07/19/113000565/pihak-yang-paling-banyak-sumbang-tersangka-korupsi-di-indonesia-siapa-saja> diakses pada 5 February 2024, 20:30

dan regulasi yang dikeluarkan dalam kerangka politisasi. Sehingga terciptalah birokrasi berpolitik, akibatnya adalah muncul kesan negatif di sebagian besar masyarakat terhadap birokrasi pemerintahan dan turunnya kepercayaan publik pada organisasi formal tersebut dalam mengurus kepentingan publik yang berkaitan pelayanan bidang administrasi kependudukan, kesehatan, pendidikan, barang dan jasa dan lain sebagainya.⁴

Agenda reformasi orde baru yang telah berlangsung 25 tahun seakan menjadi tidak mempunyai arti perubahan yang besar bagi negeri ini. Di salah satu memorandum yang dituntut oleh para mahasiswa saat itu adalah penghapusan KKN (kolusi, korupsi, nepotisme) dalam sistem pemerintahan, yang juga dipertegas dengan adanya UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Tentunya hal ini sudah sangat jelas ditunggu aksinya, sehingga reformasi birokrasi ini tidak cocok hanya ditaruh di tataran isu saja yang cenderung bersifat administratif, dimana hanya membicarakan kenaikan gaji PNS, penataan jabatan, serta rasionalisasi pengurangan dan penambahan pegawai. Hal ini tidak akan berhasil bila mempertahankan opsi ini tanpa memperhatikan aspek kultural maupun moral yang ada.

Lalu pada tahapan yang lebih jauh pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2020-2025 dengan tujuan untuk menghilangkan setiap penyalahgunaan kepentingan publik

⁴ Kiki Endah, Endah Vestikowati, “Birokrasi Pemerintahan dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik”. Jurnal Moderat, Volume 7, Nomor 3 Agustus 2021, hal. 649

oleh pejabat di instansi, menjadi negara yang memiliki *most-improved bureaucrazy*, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, meningkatkan mutu perumusan dan pelaksanaan kebijakan/program instansi, dan meningkatkan efisiensi (biaya dan waktu) dalam pelaksanaan semua segi tugas organisasi.

Akan tetapi pada praktiknya, setelah diuji melalui beberapa indikator, Reformasi Birokrasi di Indonesia masih belum maksimal meskipun sudah memasuki babak terakhir dari *Grand Design* seperti yang diharapkan, salah satu penyebab utamanya adalah penempatan jabatan pada beberapa pihak yang tidak sesuai dengan kompetensinya atas dasar kepentingan politik, dan hal tersebut sebagaimana dalam islam dijelaskan melalui hadits yang diriwayatkan Imam Bukhari dari Abu Hurairah, Rasulullah SAW bersabda “Apabila suatu urusan diserahkan kepada yang bukan ahlinya, maka tunggulah kehancurannya” (H.R Bukhari).

Untuk menjawab tantangan tersebut, penulis mengkaji beberapa model birokrasi yang telah dikembangkan oleh para ahli administrasi publik. Salah satu model yang menonjol dalam konteks ini adalah model modern yang dikemukakan oleh David Osborn. Model ini menawarkan perspektif berbeda mengenai cara birokrasi berfungsi dan menangani berbagai isu yang dihadapinya.

David Osborne adalah seorang birokrat dan juga penulis terkenal yang memperkenalkan konsep pemerintahan yang efektif dan inovatif. Model birokrasi modern yang ia usulkan menekankan prinsip manajemen kinerja, pemberdayaan, fleksibilitas, dan akuntabilitas. Osborne menyoroti pentingnya kerjasama antar unit,

pengambilan keputusan yang terdesentralisasi, serta pemanfaatan teknologi informasi untuk meningkatkan efisiensi dan kualitas pelayanan.

Dengan menganalisis model birokrasi tersebut serta memahami kelebihan, kekurangan, dan relevansi masing-masing model, penulis berharap dapat menemukan formulasi untuk menciptakan kinerja birokrasi yang lebih efisien di Indonesia. Formulasi ini tentunya akan mempertimbangkan aspek-aspek penting seperti konteks sosial, ekonomi, budaya, dan nilai-nilai yang mempengaruhi birokrasi di Indonesia.

Kemudian, untuk menganalisis model birokrasi Patrimonial dan model modern David Osborn, penulis akan menggunakan konsep Reformasi Birokrasi serta perspektif *Fiqh Siyasah*. *Fiqh Siyasah* merupakan bagian dari ilmu fiqh yang khusus mengkaji tentang pengelolaan negara dan pemerintah dalam perspektif Islam dengan fokus pada segala hal yang berkaitan dengan tata pengaturan negara dan pemerintahan. Menurut Abdul Wahhab Khallaf, objek kajian *Fiqh Siyasah* adalah membuat peraturan dan perundang-undangan yang mengatur negara sesuai dengan pokok-pokok ajaran agama.

Penulis juga berharap penelitian ini dapat membuka jalan bagi penelitian lanjutan dalam menggali lebih dalam mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi model birokrasi, tantangan dalam mengadopsi pendekatan baru, serta dampak dari perubahan model birokrasi terhadap pelayanan publik dan masyarakat secara keseluruhan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana diungkapkan di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana Model Birokrasi di Indonesia dan perbedaannya dengan Birokrasi Modern David Osborn? serta,
2. Bagaimana kedua model tersebut jika ditinjau dengan prespektif *Fiqh Siyasah*?

C. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian

Dengan rumusan masalah yang telah disusun, maka dapat diketahui tujuan dan kegunaan dari penyusunan skripsi ini, yaitu :

1. Tujuan
 - a. Mendeskripsikan dan Menganalisis model Birokrasi yang diterapkan di Indonesia.
 - b. Mendeskripsikan dan Menganalisis perbedaannya dengan birokrasi Model Modern David Osborne.
 - c. Menyelidiki perbandingan tersebut menggunakan Prespektif *Fiqh Siyasah*.

2. Kegunaan

- a. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman serta memperkaya referensi dibidang Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara berkaitan dengan sistem birokrasi.

- b. Kegunaan Praktis

Agar dapat menjadi pertimbangan bagi pemangku kebijakan dan stakeholder yang bersangkutan agar upaya mewujudkan birokrasi pemerintahan yang efisien, efektif dan bebas dari KKN dapat segera terwujud dan pelayanan kepada masyarakat semakin membaik, serta perwujudan dari cita-cita reformasi birokrasi segera terlaksana.

D. Telaah Pustaka

Telaah pustaka berisi mengenai kajian dari hasil penelitian terdahulu, yang memiliki bahasan yang sama atau mirip, berupa skripsi, jurnal, tesis, disertasi, buku, atau karya tulis yang lain yang merupakan hasil dari suatu penelitian. Setelah melakukan penelusuran penulis menemukan beberapa karya tulis dan hasil penelitian yang memiliki keterkaitan dengan topik yang penulis bahas dalam skripsi ini, antara lain:

Pertama, Skripsi yang berjudul Reformasi Birokrasi di Era Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono 2009-2014 yang ditulis oleh Novita Sari, Mahasiswi Ilmu Administrasi Negara, Universitas Lampung tahun 2016. Fokus penelitian dalam skripsi ini adalah analisa terhadap cara yang digunakan Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dalam mereformasi birokrasi dalam upaya pemberantasan korupsi. Ada perbedaan tentang penelitian skripsi ini dengan skripsi penulis yaitu penulis lebih memfokuskan pada perkembangan Reformasi Birokrasi hingga saat ini dan melihat perbandingan dari berbagai penerapan modelnya melalui prespektif *Fiqh Siyasah*.

Kedua, Jurnal yang ditulis oleh Gugun Geusan Akbar, dkk berjudul “Reformasi Birokrasi di Indonesia, Sebuah Tinjauan Literatur” yang ditulis pada *Transparansi : Jurnal Ilmiah Administrasi* Vol. 4, Desember 2021. Fokus pada penelitian ini penulis menyimpulkan penelitian ini tinjauan terhadap Reformasi Birokrasi dari aspek Literatur dan perbedaannya dengan skripsi yang akan disusun oleh penulis adalah penulis akan meninjau Perkembangan Reformasi dan Model Birokrasi yang di terapkan di Indonesia menggunakan Prespektif *Fiqh Siyasa*.

Ketiga, jurnal yang ditulis oleh Andika Yasa dkk, berjudul Penguatan Reformasi Birokrasi Menuju Era Society 5.0 di Indonesia, yang ditulis di *Nahkoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan* Vol.2, No. 1 Tahun 2021. Fokus pada penelitian ini penulis menyimpulkan bahwa pemanfaatan teknologi harus menjadi pertimbangan dalam penguatan Reformasi Birokrasi di era Society 5.0 ini serta penyelesaian masalah yang ada di sektor publik. Ada perbedaan dengan skripsi yang akan disusun oleh penulis yaitu penulis lebih mengedepankan aspek perbaikan SDM melalui tata kelola perencanaan yang baik guna penguatan Reformasi Birokrasi di Indonesia.

Keempat, jurnal yang di tulis oleh Rifi Rivani Radiansyah dengan judul “Reformasi Birokrasi sebagai upaya mewujudkan Good Governance melalui Kerangka Otonomi Daerah” yang ditulis di *Jurnal Inovasi Ilmu Sosial dan Politik* Vol.2, No.1 Februari 2020. Fokus pada penelitian ini penulis menyimpulkan bahwa Reformasi Birokrasi yang dijalankan pemerintah melalui praktik otonomi daerah belum menunjukkan tanda-tanda kearah yang

lebih optimal didalam upaya mewujudkan Good Governance. Secara Normatif hal itu disebabkan oleh rendahnya kualitas (kompetensi) sumber daya aparatur dikarenakan pengaruh kepentingan pimpinan sebagaimana penerapan model Birokrasi Patrimonial. Ada perbedaan dengan skripsi yang akan disusun oleh penulis yaitu penulis akan membandingkan model yang diterapkan di Indonesia saat ini dengan model birokrasi modern yang digagas oleh David Osborn sehingga akan menjelaskan kekurangan dan kelebihan sedangkan jurnal ini hanya menghasilkan kajian tentang penerapan model birokrasi di Indonesia saat ini.

Kelima, jurnal yang ditulis oleh Sri Hartati dengan judul “Penerapan Model New Public Management (NPM) dalam Reformasi Birokrasi di Indonesia” di Jurnal Manajemen Sumber Daya Aparatur (MSDA) Vol.8, No.2, November 2020. Fokus pada penelitian ini penulis menyimpulkan bahwa perjalanan sejarah birokrasi di Indonesia mulai zaman kerajaan, masa kolonial, “Orde Lama dan Orde Baru, tidak dirancang untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, akan tetapi sepenuhnya mengabdikan pada kepentingan kekuasaan” pada masanya.

Meskipun berbagai regulasi Reformasi Birokrasi diterbitkan, akan tetapi sampai fase ketiga good governance belum terwujud. Penelitian ini juga memberikan gambaran tentang Penerapan konsep NPM di Indonesia yang pada akhirnya belum dapat diterapkan oleh seluruh lembaga/Instansi Pemerintah.

Berbagai kendala yang dihadapi antara lain: perekonomian didominasi perusahaan asing, privatisasi terkendala kondisi market yang belum cukup stabil, korupsi meningkat, sistem kontrak memicu korupsi dan politisasi dan struktur kelembagaan pemerintah yang miskin fungsi kaya struktur. Ada perbedaan dengan Skripsi yang akan disusun oleh penulis yaitu penulis akan memberikan gambaran model birokrasi modern yang digagas oleh David Osborn dan bagaimana jika penerapannya di Indonesia.

E. Kerangka Teoritik

Kerangka teoritik merupakan identifikasi teori yang berfungsi sebagai landasan dalam membangun konsep penelitian, dapat juga dikatakan sebagai teori yang bertujuan untuk mengkaji permasalahan dalam sebuah penelitian. Pada hakikatnya dalam memecahkan sebuah masalah dalam penelitian ilmiah harus mempertimbangkan pengetahuan ilmiah yang berperan sebagai dasar argumentasi, supaya argumentasi yang digunakan dalam penelitian ilmiah dapat dipertanggungjawabkan.

1. Reformasi Birokrasi

Reformasi birokrasi adalah konsep utama bagi pembenahan kondisi penyelenggaraan pemerintah yang tidak baik. Melalui reformasi birokrasi dilakukan penataan terhadap sistem penyelenggara pemerintahan yang tidak efektif dan efisien. Dengan reformasi birokrasi, penyelenggaraan pemerintah diharapkan dapat berjalan sesuai dengan hakekatnya dan dapat menjadikan birokrasi sebagai abdi masyarakat yang seutuhnya, tanpa pengaruh proses

politik atau aktor politik yang menjadikan birokrasi sebagai alat kekuasaan seperti apa yang telah menjadi paradigma kebanyakan masyarakat.⁵

Kata reformasi diarahkan pada terwujudnya efisiensi, efektivitas, dan clean government, reformasi yang dimaksud diarahkan pada perubahan masyarakat yang termasuk didalamnya masyarakat birokrasi, dalam pengertian kearah yang lebih baik. Khan memberi pengertian reformasi sebagai suatu usaha perubahan pokok dalam suatu sistem birokrasi yang bertujuan mengubah struktur, tingkah laku, dan keberadaan atau kebiasaan yang telah lama.

Sehingga dapat dikatakan bahwa reformasi bukan hanya sebuah proses dan prosedur, akan tetapi reformasi yang dimaksud terkait dengan perubahan pada tingkat struktur dan tingkah laku. Arah yang akan dicapai reformasi antara lain adalah pelayanan masyarakat yang efisien dan efektif, oleh karena itu reformasi mengikat terhadap struktur yang ada didalam birokrasi tersebut untuk melakukan perubahan secara komprehensif dan dinamis menuju birokrasi yang ideal dan lebih baik.⁶

Selanjutnya, birokrasi seperti yang sudah penulis paparkan sebelumnya, birokrasi merupakan sebuah lembaga yang diberikan mandat untuk menjalankan sebuah pemerintahan, bekerja sesuai dengan aturan dan memiliki nilai kerja yang jelas demi terciptanya pelayanan publik yang baik. Birokrasi diisi oleh pejabat karir yang harus memiliki sifat netral, setia,

⁵ I Nyoman Sumaryadi, *Reformasi Birokrasi Pemerintah Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Baik*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2016), hal 83

⁶ *Ibid*, hal.84

kompeten, dan terutama memiliki kesetiaan dan ketaatan pada Negara, pemerintah, dan masyarakat.⁷

Birokrasi yang dicirikan sebagai sebuah lembaga pelayanan publik seringkali berjalan tidak sesuai dengan yang diharapkan, perubahan sosial dan politik juga dapat mempengaruhi kinerja birokrasi pemerintah. Seperti contoh birokrasi yang patrimonial dan korporatis, terbentuk dari sejarah dan realita politik yang bekerja dalam langgam otoritarian, birokrasi bekerja sesuai dengan kepentingan penguasa ketimbang memenuhi kebutuhan pelayanan terhadap masyarakat.

Kemudian, mengingat bahwa birokrasi merupakan alat utama dalam menjalankan pemerintahan dan tentunya alat untuk mencapai pelayanan terbaik bagi masyarakat. Maka reformasi birokrasi perlu dilakukan terhadap birokrasi yang bermasalah. Sehingga birokrasi pemerintah dapat berjalan sesuai dengan apa yang sudah dijelaskan oleh Weber tentang tipe ideal birokrasi.

Reformasi birokrasi dapat dipicu oleh beberapa faktor, menurut Miftah Thoha, ada empat faktor yang mendorong terjadinya reformasi birokrasi pemerintah yaitu:⁸

1. Adanya kebutuhan untuk melakukan perubahan dan pembaharuan

⁷ *Ibid*, hal.67

⁸ Miftah Thoha, *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*, (Jakarta: kencana, 2008) hal 106.

2. Memahami perubahan yang terjadi di lingkungan strategis nasional
3. Memahami perubahan yang terjadi di lingkungan strategis global
4. Memahami perubahan yang terjadi dalam paradigma manajemen pemerintahan

Reformasi birokrasi dalam pembangunan sistem administrasi memerlukan strategi dan program yang terarah dalam proses perubahannya, sehingga birokrasi dapat mencapai fungsi terbaiknya baik dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat, perubahan tersebut perlu meliputi:⁹

1. Aktualisasi tata nilai, yang melandasi dan menjadi acuan perilaku birokrasi, yang mengarah pada pencapaian tujuan Negara dan bangsa
2. Struktur kelembagaan negara dan masyarakat pada setiap satuan wilayah
3. Proses manajemen dalam keseluruhan fungsinya, baik dinamika kegiatan maupun entitas publik dan private
4. Sumber daya aparatur yang berada pada struktur dengan posisi, hak dan kewajiban serta tanggung jawab tertentu

Dalam konteks praktik pemerintah di Indonesia, isu reformasi birokrasi ini menjadi sangat relevan khususnya dalam mempercepat krisis multidimensi yang belum selesai, sistem birokrasi yang menjadi pilar

⁹ Rumzi Samin, "Reformasi Birokrasi", Jurnal FISIP UMRAH Vol. 2 No. 2, (2021)

elayanan publik menghadapi masalah yang sangat fundamental. Sistem administrasi pemerintah seringkali memiliki struktur, norma, nilai, dan regulasi yang cenderung berorientasi pada pemenuhan kepentingan penguasa daripada pemenuhan hak dasar masyarakat yaitu pelayanan publik.

Kualitas pelayanan publik tergolong rendah, tata kelola pengadaan barang dan jasa pemerintah banyak menimbulkan kerugian. Belum lagi kasus yang lebih memalukan seperti pungutan liar (pungli) dan korupsi yang dilakukan oleh pejabat pemerintah. Seringkali aparatur Negara dianggap sebagai orang yang tidak tahu apa yang sebenarnya hal yang perlu dilakukan, lebih banyak mementingkan urusan pribadi ketimbang kepentingan umum yang memang menjadi kewajiban dari birokrasi pemerintah.

Dalam aspek politik, isu reformasi birokrasi penting untuk diteliti dikarenakan birokrasi pemerintah Indonesia baik pusat dan di daerah memberikan sumbangsih besar atas terpuruknya bangsa Indonesia dalam kurun waktu yang cukup lama, birokrasi yang dibangun sebelum era reformasi telah membangun budaya birokrasi yang kental dengan korupsi, kolusi, dan nepotisme.¹⁰

2. **Teori *Fiqh Siyasah***

Kata *Fiqh Siyasah* berasal dari kata *faqaha-yafqahu-fiqhan*, secara bahasa pengertian *Fiqh Siyasah* adalah “paham yang mendalam”. Iman al- Tirmidzi, seperti dikutip Amir Syarifuddin, menyebut “fiqh tentang sesuatu” berarti mengetahui batinnya sampai kedalamnya. Kata “*faqaha*” diungkap dalam Al-Qur’an

¹⁰ I Nyoman Sumaryadi, *Reformasi Birokrasi Pemerintah Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Baik*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2016), hal.85

sebanyak 20 kali, 19 kali di antaranya digunakan untuk pengertian “kedalaman ilmu yang dapat diambil manfaat darinya.” Berbeda dengan ilmu yang sudah berbentuk pasti (*qath’i*), fiqh merupakan “ilmu” tentang hukum yang tidak pasti (*zhanni*).

Menurut istilah *fiqh* adalah upaya sungguh-sungguh dari para ulama (*mujtahidin*) untuk menggali hukum-hukum *syara’* sehingga dapat diamalkan oleh umat Islam. *Fiqh* disebut juga dengan hukum Islam. Karena fiqh bersifat *ijtihadiyah*, pemahaman terhadap hukum *syara’* tersebut pun mengalami perubahan dan perkembangan sesuai dengan perubahan dan perkembangan situasi dan kondisi manusia itu sendiri.

Kata “*siyasah*” yang berasal dari kata *sasa*, berarti mengatur, mengurus dan memerintah; atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan. Pengertian kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan *siyasah* adalah mengatur, mengurus dan membuat kebijakan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencakup sesuatu.

Abdul Wahab Khallaf menyatakan bahwa kata *siyasah* berarti mengatur, mengurus, memerintah, memimpin, membuat kebijaksanaan, pemerintahan dan politik. *Siyasah* adalah ilmu pemerintahan untuk mengendalikan tugas dalam negeri dan luar negeri, yaitu politik dalam negeri dan politik luar negeri, yakni mengatur kehidupan umum atas dasar keadilan dan istiqomah.

Ibn Al-Qayim yang dinukilnya dari Ibn’ Aqil menyatakan *siyasah* juga suatu perbuatan yang membawa manusia dekat kepada kemaslahatan dan terhindar dari kerusakan walaupun Rasul tidak menetapkannya dan Allah tidak mewahyukannya.

Dan *siyasah* adalah pengurusan kepentingan-kepentingan (mashalih) umat manusia sesuai dengan *syara*”.

Ibn Farhun menjelaskan bahwa pada asalnya ada dua jenis *siyasah*, yaitu *siyasah dzalimah* yang diharamkan *syara*” dan *siyasah adilah* yang menegakkan kebenaran, menolak berbagai kejahatan, kerusakan dan mewujudkan tercapainya tujuan syariat. *Syara*” berkewajiban untuk merujuk pada *siyasah adilah* dan mejadikannya sebagai sandaran dalam menegakkan kebenaran.

Berdasarkan pengertian di atas dapat ditarik benang merah bahwa *Fiqh Siyasah* merupakan salah satu aspek hukum Islam yang membicarakan pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam bernegara demi tercapainya kemaslahatan bagi manusia itu sendiri. Dalam *Fiqh Siyasah* ini ulama mujtahid menggali sumber-sumber hukum Islam yang terkandung di dalamnya dalam hubungannya dengan kehidupan bernegara dan bermasyarakat merujuk pada *siyasah adilah* dan mejadikannya sebagai sandaran dalam menegakkan kebenaran.

F. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Jenis dari penelitian yang dilakukan oleh penyusun adalah jenis penelitian pustaka (*library research*) yaitu penyusun dalam mencari atau menemukan data-data berasal dari perpustakaan baik berupa buku, jurnal ensiklopedia, kamus, dokumen, majalah dan lain sebagainya yang diperlukan dalam penelitian. Penelitian pustaka ini dilimitasi terhadap kegiatan berkaitan dengan bahan-bahan koleksi perpustakaan saja tanpa membutuhkan sumber data empiris. Penyusun

akan melakukan varian sumber-sumber pustaka dengan sebanyak-banyaknya agar memperkaya referensi materi, sehingga dapat menghasikan penelitian yang baik dan benar sesuai dengan tata cara penyusunan skripsi yang telah ditentukan oleh Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

2. **Sifat penelitian**

Penelitian ini bersifat deskriptif-analitik, yaitu penelitian dengan cara mengumpulkan data-data sesuai dengan yang sebenarnya kemudian data-data tersebut disusun, diolah, dan dianalisis untuk memberikan gambaran mengenai masalah yang ada.

3. **Pendekatan penelitian**

Pendekatan penelitian yang digunakan penulis dalam menyusun karya ilmiah ini adalah pendekatan yuridis normatif. Pendekatan Yuridis Normatif dipakai karena penyusun dalam risetnya menganalisis model birokrasi melalui Perpres Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025. Sedangkan metode pendekatan yang digunakan yaitu:

a. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Aprooarch*)

Pendekatan perundang-undangan merupakan pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani.

b. Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*)

Perbandingan hukum merupakan kegiatan untuk membandingkan hukum suatu negara dengan hukum negara lain atau hukum dari suatu waktu tertentu dengan hukum dari waktu yang lain.

c. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan Konseptual merupakan pendekatan yang beranjak dari pandangan dan doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.¹¹

4. **Sumber Data**

Sumber data dalam penelitian ini diperoleh melalui studi kepustakaan dan dari dokumen publikasi, artinya data sudah dalam bentuk jadi. Antara lain:

a. Bahan Hukum Primer

Dalam penelitian yang disusun lakukan ini bahan hukum primer yang digunakan meliputi PERPRES No. 81 Tahun 2010 Tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025.

b. Bahan Hukum Sekunder

Dalam penelitian yang penulis lakukan ini bahan hukum sekunder yang digunakan yaitu teks hukum berupa buku, jurnal, lampiran penelitian, karya ilmiah, artikel-artikel. Maupun doktrin hukum yang dapat dijadikan sebagai perantara dalam menunjang penelitian yang dilakukan oleh penyusun.

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prananda Media Grip, 2016) hal. 136-177

5. Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara studi kepustakaan (*library research*) yaitu serangkaian usaha yang dilakukan untuk memperoleh data dengan cara membaca, menelaah, mengidentifikasi, mengkritisi dan dilakukan pemahaman terhadap bahan-bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan serta buku-buku literatur yang berkaitan dengan Perbandingan Model Birokrasi di Indonesia. Hasil dari kegiatan pengkajian tersebut kemudian disajikan dalam bentuk ringkasan secara sistematis sebagai intisari hasil pengkajian studi dokumen.

G. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan dibagi kedalam beberapa bab yang memiliki sub bab tertentu. Sistematika pembahasan dapat mempermudah pembaca dalam memahami alur penelitian, maka penyusun membuat secara sistematika penelitian ini dan membaginya dalam beberapa bab yang diantaranya sebagai berikut.

Bab Pertama, berisi pendahuluan yang memberikan gambaran umum atau latar belakang tentang tema penelitian yang diangkat. Bagian pendahuluan terdiri dari; latar belakang, Rumusan masalah, Tujuan dan kegunaan penelitian, Telaah pustaka, kerangka teori, Metode penelitian, Sistematika pembahasan.

Bab Kedua, menjelaskan tentang pengertian umum mengenai Konsep Reformasi Birokrasi dan Teori *Fiqh Siyash*.

Bab Ketiga, menjelaskan mengenai gambaran umum tentang model birokrasi di Indonesia, Model Patrimonial dan Model Modern David Osborn.

Bab Keempat, merupakan analisis mengenai Model Birokrasi Patrimonial dengan model modern David Osborn ditinjau dengan Prespektif *Fiqh Siyasah*.

Bab Kelima, berisi penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran. Kesimpulan berisi jawaban dari rumusan masalah yang telah ditentukan serta poin-poin penting dari penelitian tersebut. Sedangkan saran adalah rekomendasi berupa tanggapan dari penyusun terkait hasil penelitian.

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian studi pustaka dan analisis yuridis, perbandingan model birokrasi di Indonesia yang memiliki karakter patrimonial dengan birokrasi modern David Osborne yang diterapkan di Amerika serta perspektif *Fiqh Siyasah* dari kedua model tersebut adalah sebagai berikut:

1. Sistem Birokrasi adalah salah satu elemen penting dalam pembangunan sebuah negara, baik yang sedang berkembang maupun yang sudah maju. Semakin baik sistem birokrasi bekerja maka kemajuan suatu negara akan semakin signifikan juga. Di Indonesia, pandangan masyarakat terhadap birokrasi pemerintah seakan tidak berubah dan bahkan justru cenderung memburuk, kurangnya kepuasan dalam pemberian pelayanan dan adanya praktik korupsi, Kolusi dan Nepotisme yang semakin hari semakin memburuk juga menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi hal itu. Meski pemerintah telah membuat Grand Desain Reformasi Birokrasi, namun tetap saja tidak merubah keadaan. Desentralisasi yang merupakan poin inti dalam pembangunan di Indonesia justru membuat sentralisasi baru di daerah yang kemudian kita sebut sebagai budaya Patrimonial. Ketidakmampuan pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya anggaran dan sumber daya manusia

telah menjadikan birokrasi di pemerintahan daerah menjadi kaku dan tidak bisa berinovasi. Sehingga memunculkan ketidakpedulian masyarakat terhadap pembangunan daerah.

2. Setelah kita bandingkan dengan birokrasi model modern di sebagian besar wilayah Amerika Serikat yang di konsep oleh David Osborn, tentang mengembangkan pejabat birokrasi sebagai seorang *entrepreneur* terbukti telah meningkatkan pembangunan di sebagian besar wilayah tersebut. Masyarakat tidak lagi terbebani oleh pajak yang tinggi, akan tetapi pembangunan masih tetap berjalan. Birokrasi pemerintahan yang akuntabel, transparan, efisien, adaptif dan inovatif terhadap keadaan sangat disenangi masyarakat.
3. Dan konsep itu pula dirasa selaras dengan nilai-nilai yang diajarkan oleh islam tentang mengedepankan *masalahah* dan prinsip-prinsip keadilan, akuntabilitas, dan transparansi

B. SARAN

Berdasarkan analisis perbandingan kedua model tersebut serta melihat dari prespektif Islam melalui *Fiqh Siyasah* yang harus memperhatikan prinsip-prinsip keadilan dan kepentingan umum. Maka penulis mengajukan beberapa saran terkait Reformasi Birokrasi di Indonesia, yaitu:

1. Kajian mendalam terhadap kinerja Birokrasi Pemerintahan yang ada di tingkat daerah dan kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip *Fiqh Siyasah* sehingga dapat memberikan manfaat yang maksimal bagi masyarakat.

2. Revolusi mental terhadap kepala daerah dan seluruh *stakeholder* pemerintahan di Indonesia, agar dapat menjalankan roda pemerintahan secara ideal menuju model birokrasi modern.
3. Pemberian kewenangan mutlak kepada daerah dalam mengelola anggaran dan melakukan pengawasan yang bersifat non-intervensi.
4. Memberikan kesempatan kepada *public* atau masyarakat untuk memberikan penilaian terhadap kinerja birokrasi yang kemudian dijadikan tolak ukur dalam keberhasilan kinerja dan pelayanan.

Dengan melakukan saran-saran tersebut, diharapkan Reformasi Birokrasi di Indonesia dapat berjalan sesuai dengan yang di cita-citakan oleh pemerintah dan seluruh masyarakat Indonesia, serta dapat memberikan manfaat yang maksimal bagi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

A. Al-Qur'an/Tafsir Al-Qur'an

Departemen Agama RI, *Al-Quran Tajwid dan Terjemahan*, (Bandung: CV Penerbit Diponegoro, 2015)

B. Fiqh / Ushul Fiqh

Amir Syarifuddin, *Garis-Garis Besar Fiqh*, Cet.. Ke-3, (Jakarta: Kencana, 2010)

Farid Abdul Khaliq, *Fiqh Politik Islam*, Cet. Ke-1, (Jakarta: Amzah, 2005)

H. A Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fiqh; Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah yang Praktis*, Cet. Ke-, (Jakarta: Kencana, 2011)

J. Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran; Sejarah dan Pemikiran, Lembaga Studi Islam dan Masyarakat*, (Jakarta: 1994)

Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zana, *Fiqh Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Erlangga, 2008)

C. Peraturan perundang-undangan

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

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 25 tahun 2020 tentang *Road Map Reformasi Birokrasi 2020-2024*.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 3 Tahun 2023 Tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 25 Tahun 2020 Tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi 2020-2024.

D. Buku

Ali Akhbar Mas Rabbani Lubis, M.H “*Ilmu Hukum dalam simpul Siyasaah Dusturiyah*”.(2019 Yogyakarta; Semesta Aksara)

Asjumni A. Rahman, *Metode Penerapan Hukum Islam*, Cet Ket-1, (Jakarta: PT. Bulan Bintang, 1986)

Dahyar Daraba, *Reformasi Birokrasi & Pelayanan Publik* (Jakarta: Leisyaa, 2019)

David Osborne, Ted Geabler “*Reinventing Government, Mewirauahakan Birokrasi; Mentransformasikan semangat wirausaha ke dalam sektor publik*”. (1999. Jakarta: CV. Teruna Grafika)

Didin S. Damanhuri. *Ekonomi Politik dan Pembangunan “teori, kritik, dan solusi bagi Indonesia dan Negara Sedang Berkembang*. 2010. Bogor : IPB Press

Feisal Tamim, *Reformasi Birokrasi Analisis Pendayagunaan Aparatur Negara*, (Jakarta Belantika, 2004)

I Nyoman Sumaryadi, *Reformasi Birokrasi Pemerintah Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Baik*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2016),

M Umer Chapra, *Islam dan Pembangunan Ekonomi*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2000)

Miftah Thoha, *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*, (Jakarta: kencana, 2008)

Muhammad Daud Ali, *Hukum Islam; Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, Cet. Ke-19, (Jakarta: Raja Grafindo, 2013)

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prananda Media Grip, 2016)

Richardus Eko Indrajit. “*Electronic Government :Konsep Pelayanan Publik Berbasis Internet dan Teknologi Informasi*” (APTIKOM, 2002)

E. Skripsi, Tesis dan Jurnal

Andika Yasa dkk, “*Reformasi Birokrasi Penguatan Reformasi Birokrasi Menuju Era Society 5.0 di Indonesia*”, Jurnal Ilmu Pemerintahan: Nahkoda Vol.2, No.1 (2021)

Gugun Geutsar Akbar, dkk “*Reformasi Birokrasi di Indonesia, Sebuah Tinjauan Literatur*”, Jurnal Ilmu Administrasi: Transparansi Vol. 4, (2021)

Kiki Endah, Endah Vestikowati, “*Birokrasi Pemerintahan dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik*”. Jurnal Moderat, Volume 7, Nomor 3 Agustus 2021,

Novita Sari, “*Reformasi Birokrasi di Era Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono 2009-2014*”, Skripsi, UNILA 2016

Rivi Rivani Radiansyah, “*Reformasi Birokrasi sebagai upaya mewujudkan Good Governance melalui Kerangka Otonomi Daerah*”, Jurnal Inovasi Ilmu Sosial dan Politik Vol. 2, No. 1 (2020)

Rumzi Samin, “*Reformasi Birokrasi*”, Jurnal FISIP UMRAH Vol. 2 No. 2, (2021)

Sait Abdullah, “*Problematika dan Tantangan Kebijakan Penyederhanaan Birokrasi di Indonesia*”, Jurnal Ilmu Administrasi, Vol. 14, No. 2 (2023)

Sri Hartati, “*Penerapan Model New Public Management (NPM) dalam Reformasi Birokrasi di Indonesia*”, Jurnal Manajemen Sumber Daya Aparatur (MSDA) Vol. 8, No. 2 (2020)

F. Data Elektronik

<https://www.kompas.com/tren/read/2023/07/19/113000565/pihak-yang-paling-banyak-sumbang-tersangka-korupsi-di-indonesia-siapa-saja>

diakses pada 5 February 2024, 20:30