

”Rent Seeking Behaviour” dalam Relasi birokrasi dan Dunia Bisnis

Oleh :

Syamsul Ma’arif, S.IP., M.Si.

(Universitas Lampung)

ABSTRACT

Private sector is one of the important element in the economic system driven by market mechanism. It means that development process needs the entrepreneur group which is characterized as competitive and independent. However in Indonesia, this faction never grew yet since Indonesia took independence. What happened in Indonesia is the rise of group named “ client entrepreneur “ (client businessmen) which their existence is highly dependent on the “patronage” and protection given by the state. While economic globalization which recently wide spreads over the world demands governments to reduce their involvement in many economic activity in order to increase the role of private sector. This last phenomenon happened since too large involvement of government bureaucracies have resulted failure and un-efficiency. That’s why numerous countries, including to Indonesia, conducted economic reforms to open the greater room to market mechanism.

Keywords : businessmen, bureaucracy, economics

i. PendaHuluan

Pelibatan sektor swasta dalam kegiatan pembangunan dan pelayanan publik dilakukan dengan asumsi bahwa sektor swasta lebih efisien dibanding pemerintah. Namun kri-



sis ekonomi yang melanda indonesia sejak 1998 membuktikan betapa swasta indonesia ternyata lebih rapuh dibanding pemerintah. Banyak perusahaan swasta besar jatuh dihantam krisis. Hutang sektor swasta yang sangat besar menjadi penyebab utama terjadinya krisis. Akibatnya hampir 70 persen perusahaan swasta besar tak mampu lagi menjalankan roda usahanya. Konsep *good governance* yang memadukan pendekatan berorientasi pasar untuk mewujudkan pertumbuhan ekonomi dan pemberdayaan *civil society* melalui demokratisasi kemudian diyakini sebagai solusi untuk keluar dari krisis. Konsep *good governance* itu bisa terwujud bila sektor swasta, selaku salah satu pilar pendukungnya, memiliki sifat kompetitif, otonom, dan bebas dari ketergantungan atas pemerintah. Sedangkan fenomena yang terjadi di indonesia justru memperlihatkan gejala yang sebaliknya. Berbagai praktek konspirasi antara pengusaha dan penguasa tumbuh subur terutama pada tahun-tahun terakhir pemerintahan Orde Baru. Banyak kebijakan ekonomi dikeluarkan rezim Soeharto dengan menggunakan justifikasi "demi kepentingan nasional", padahal kebijakan tersebut sejatinya hanya demi menguntungkan kelompok-kelompok tertentu. Hal inilah yang menyebabkan timbulnya distorsi dan inefisiensi dalam kehidupan ekonomi.

Gejala konspirasi di antara pengusaha dan penguasa, dalam kajian ekonomi politik, disebut dengan istilah perilaku perburuan rente (*rent seeking behaviour*) Perilaku semacam ini sudah berlangsung sangat lama di indonesia. Menurut Didik J. Rachbini (2001), praktek *rent seeking behaviour* di indonesia ditandai oleh sejumlah ciri utama, yaitu: pertama, maraknya pertumbuhan perusahaan-perusahaan "modal dengkul" (*highly leveraged firm*) tetapi mengerjakan bidang pekerjaan spekulatif dalam skala besar; dan kedua, utang luar negeri swasta dalam skala nasional yang semula kecil tiba-tiba membengkak sangat besar sejak 1990-an dan kemudian bahkan melebihi utang pemerintah. ini berarti sebagian besar penyebab krisis bersumber dari perilaku para aktor di negeri ini.

ii.
RENT
SEEKIN
g
BEHAVI
OUR

D

a
l
a

m literatur ekonomi, Nicholson (1999) menyebut rente atau sewa ekonomi atas faktor produksi tertentu sebagai kelebihan pembayaran atas biaya minimum yang diperlukan untuk tetap mengkonsumsi faktor produksi tersebut (Deliarnov, 2006:59). Contoh rente adalah laba yang diterima oleh sebuah perusahaan monopoli dalam jangka panjang. Laba ini tercipta karena adanya kekuatan monopoli atas faktor produksi tertentu sehingga menyebabkan tingginya pembayaran atas faktor produksi tersebut dari jumlah yang mungkin diterima seandainya faktor tersebut juga dimiliki oleh perusahaan lain. Sejak itu, segala bentuk keuntungan eksekif (*super normal*) yang berhubungan dengan struktur pasar monopolistik disebut rente.



Perusahaan yang bisa menciptakan halangan masuk pasar (*barrier to entry*) dengan cara menguasai sumber daya strategis atau mengupayakan agar tidak ada barang pengganti (substitusi), akan dapat menikmati laba super normal atau rente yang lebih tinggi. Untuk memperoleh rente yang lebih tinggi, kadang-kadang pengusaha berkolusi dengan penguasa agar mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang menguntungkan pengusaha. Sebagai balasannya, pengusaha memberikan imbalan, baik berupa uang tunai maupun "hadiah".

Dalam literatur ekonomi politik, imbalan yang diterima penguasa melalui kekuasaan yang dimilikinya dan digunakan untuk mengejar kepentingan pribadinya juga disebut rente. Sedangkan perilaku aparat pemerintah atau penguasa yang mengharapkan "imbalan" atas kebijakan yang dikeluarkannya disebut perilaku perburuan rente (*rent seeking behaviour*). Mengenai "*rent seeking behaviour*", Gordon Tullock mendefinisikannya sebagai "*Collusive pursuit by producers of restriction on competition that transfer consumer surplus into producers surplus*" (dalam Deliarnov, 2006 : 60).

Dalam konteks Indonesia, perspektif *patrimonialism* dapat digunakan untuk menjelaskan fenomena "*rent seeking behaviour*" yang terjadi di antara birokrasi pemerintah dan dunia bisnis di masa lalu. *Patrimonialism* merujuk pada sistem politik di mana para penguasa mencari dukungan yang dibangun berdasarkan pertukaran kepentingan materi, sebagai imbal jasa bagi penghormatan dan loyalitas bawahan kepada atasannya (Crouch, 1979 : 571-587). Perspektif *Patrimonialism*, menurut Mackie (1984) berargumen bahwa kekuasaan terpusat di sekitar jajaran ekonomi-politik terbatas yang sekaligus menguasai sumber-sumber alam, lisensi, kredit, dan faktor-faktor kunci lainnya yang menentukan akumulasi kekayaan (Irwani, 2000:68). Perspektif ini digunakan Robinson untuk mengamati karakteristik politik Indonesia semasa Orde Baru yang menampakkan watak dirigisme (dalam Saidi, 1998:54).

Terminologi dirigisme ini merujuk pada kecenderungan negara untuk melakukan intervensi pada pengelolaan kegiatan-kegiatan kemasyarakatan maupun ekonomi (Saidi, 1998:54). Menurut Robinson, watak dirigisme dalam era Orde Baru bersifat dwimuka: satu muka berupa intervensi negara merkantilistik dan muka yang lain adalah kecenderungan untuk mengontrol ekonomi secara patrimonialistik (dalam Saidi, 1998 : 54). Namun justru karena kuatnya intervensi negara itu pula, rezim Orde Baru menampakkan wataknya selaku negara predator, yaitu negara di mana birokrasi menguasai dan mendominasi masyarakat, tetapi tidak mampu mewujudkan ide dan kemauan politik, karena dikuasai oknum-oknum yang korup dan hanya berkolusi dengan sektor swasta untuk kepentingan *vested interest* kolusi antar oknum. Negara predator ini tidak mampu melakukan lompatan sinergi yang efektif dalam menghasilkan kinerja yang bersaing dengan negara lain (Wibisono, 1996:8).

Weber memandang bahwa dalam birokrasi semacam ini bercorak patrimonial, di mana individu-individu dan golongan-golongan yang berkuasa mengontrol kekuasaan dan



otoritas jabatan untuk kepentingan politik dan ekonomi mereka. ini berbeda dengan jenis otoritas birokratis dalam kapitalis industri modern, yang didefinisikan di dalam kerangka legal-rasional di mana pejabat-pejabat yang diangkat untuk melaksanakan kebijakan pemerintah dipisahkan dari sarana-sarana produksi dan administrasi (Muhaimin,1991:9). Birokrasi patrimonial menurut kajian yang dikemukakan Eisenstadt memiliki ciri-ciri: *pertama*, pejabat-pejabat disaring atas dasar kriteria pribadi dan politik; *kedua*, jabatan dipandang sebagai sumber kekayaan atau keuntungan; *ketiga*, pejabat-pejabat mengontrol, baik fungsi politik atau administratif, karena tidak ada pemisahan antara sarana-sarana produksi dan administrasi; *keempat*, setiap tindakan diarahkan oleh hubungan pribadi dan politik (Santoso, 1993 : 22-23).

Menurut Vroom (1982:35), tipe birokrasi bergaya tradisional ini akan ditanamkan sebagai “wajar” dalam kultur setempat. Tipe ini pun dipandang layak bagi situasi-situasi lainnya, seperti misalnya dalam perusahaan-perusahaan bisnis atau wiraswasta. Kekuasaan dipusatkan pada puncak-puncak organisasi. Orang-orang yang mengurusinya umumnya para pemilik atau kaum kerabat, dan cenderung menggunakannya sebagai milik pribadi. Dalam hubungannya dengan penguasa, para pengusaha berusaha untuk menjaga kondisi-kondisi yang yang sestabil mungkin. Sebaliknya penguasa pun menggunakan posisinya untuk memanfaatkan perusahaan bisnis tersebut demi kepentingan pribadinya.

Dalam pandangan Weber, lingkungan patrimonial dari sistem ini tidak perlu merupakan hambatan bagi pertumbuhan ekonomi pada tahap-tahap awal pembangunan. Dalam suasana seperti itu, penanaman-penanaman modal, baik asing maupun dalam negeri, akan memperoleh keamanan yang mereka perlukan dengan jalan menempatkan diri mereka di bawah perlindungan patron-patron yang berkuasa di kalangan elit birokrasi. Akan tetapi untuk jangka panjang, jenis struktur ini mungkin menjadi hambatan serius bagi kelangsungan pembangunan ekonomi, karena adanya ketidaksesuaian yang melekat pada struktur ini, antara kebutuhan suatu sistem kapitalis industri yang sulit diramalkan dengan gaya pemerintahan yang patrimonial (Muhaimin, 1991:10).

iii. **negara & Pembangunan**

Peran negara sangat menentukan dalam fase-fase awal pembangunan seperti yang pernah terjadi di Jepang. Pada abad ke-19, pemerintah Meiji menempuh kebijaksanaan untuk memberikan proteksi dan subsidi guna mendorong pertumbuhan suatu kelompok borjuasi industri nasional dalam suatu situasi yang mirip dengan yang terdapat di Indonesia, di mana sumber-sumber daya kelas pengusaha nasional tidak dapat menandingi apa yang dimiliki oleh perusahaan-perusahaan asing. Pemerintah Meiji memberikan modal, kontrak-kontrak dan proteksi kepada kelas pengusaha pribumi dan juga menyediakan

pabrik, perlengkapan, dan modal perusahaan-bagi kelompok industrialis nasional. Berbagai upaya pemerintahan Meiji itu berhasil menumbuhkan suatu kelas pengusaha nasional yang mandiri, kuat dan efektif dalam suatu sistem birokrasi yang modern, tidak patrimonial (Muhaimin, 1991:7).

Peran negara di Indonesia belum mampu menyamai peran yang telah dimainkan oleh negara di Jepang. Peran negara di Indonesia justru hanya memunculkan hubungan-hubungan patron-klien antara elit politik dalam birokrasi dengan para pengusaha serta kelompok-kelompok usaha tertentu. Di sini para elit birokrasi memberikan modal, kontrak, konsesi dan kredit kepada pengusaha-pengusaha nasional tertentu dengan imbalan berupa dukungan atas kekuasaan. Pengusaha-pengusaha jenis ini beroperasi di bawah proteksi berbagai jaringan kekuasaan pemerintah. Mereka mempunyai patron dalam kelompok kekuasaan politik-birokrasi dan mereka sangat tergantung kepada konsesi dan monopoli yang diberikan pemerintah. Mereka lahir di luar aparat birokrasi, namun bergantung kepada birokrasi.

Upaya pemerintah Indonesia menumbuhkan suatu kelas borjuasi pribumi telah dimulai pada periode Demokrasi Parlementer melalui kebijakan yang terkenal dengan Program Benteng. Program Benteng diperkenalkan sebagai bagian dari "Program industrialisasi Mendesak" oleh Kabinet Natsir (September 1950-Maret 1952) dan ditindaklanjuti oleh Isak Tjokroadisurjo, Menteri Urusan Ekonomi dalam kabinet Ali Sastroamidjojo I (Agustus 1953-November 1954). Tujuan program ini adalah untuk mendorong "nasionalisasi", atau lebih tepat "indonesianisasi" sistem ekonomi; mengembangkan usaha-usaha pribumi sehingga bisa menggantikan peran ekonomi pengusaha Belanda dan Cina. Dalam kerangka program Benteng, pemerintah mengharapkan tumbuh dan berkembangnya kelas pengusaha pribumi yang dapat menguasai sektor perdagangan dan industri, sementara pemerintah akan tetap menguasai cabang-cabang industri berat, dan modal asing diberi kesempatan "membantu" kegiatan pengusaha pribumi pada sektor industri yang tidak penting (Choirie, 2004:91).

Namun ternyata Program Benteng gagal menciptakan kelas pengusaha pribumi yang kuat. Menurut Mackie (Santoso, 1993:58), ada sejumlah faktor penyebab: *pertama*, karena faktor patrimonial masyarakat sehingga pemerintah tidak selektif dalam memberikan kredit dan hak-hak istimewa pada golongan pribumi. Hampir seluruh pengusaha pribumi yang mendapatkan kredit dan keistimewaan usaha perdagangan bukanlah yang memiliki keahlian berwiraswasta serta memiliki jiwa *entrepreneurship*, tetapi hanya yang dekat atau mempunyai hubungan tertentu dengan pejabat birokrasi. Hal ini mengakibatkan penyalahgunaan wewenang aparat birokrasi, sehingga membuat birokrasi menjadi korup dan tidak bertanggungjawab. *Kedua*, kegagalan tersebut diperhebat dengan tumbuhnya pengusaha dan perusahaan yang proteksi "Ali Bab" dalam menjalankan kegiatan ekonomi seperti itu,

pengusaha pribumi yang telah mendapatkan lisensi dari pemerintah berusaha menjual pabrik, perlengkapan, dan modal perusahaan bagi kelompok industrialis nasional. Berbaginya kepada orang Cina. Di sini orang pribumi hanya menjadikan dirinya sebagai "tameng" belaka, sedangkan yang menjalankan kegiatan usaha ekonominya adalah orang Cina tersebut.

Program Benteng membawa dampak amat luar biasa. Perusahaan impor banyak yang bermunculan, tetapi sama sekali tidak membantu pemulihan ekonomi karena lebih banyak makelar daripada perusahaan yang sungguh-sungguh menjalankan usaha. Timbulah resesi ekonomi diiringi dengan merebaknya aksi separatisme di berbagai daerah, terutama di sebagian Sumatera dan Indonesia Bagian Timur. Instabilitas politik dan ekonomi makin meningkat ketika konflik seputar Irian Barat yang berdampak nasionalisasi perusahaan pelayaran antar pulau milik Belanda, telah menyebabkan andalan Indonesia berupa ekspor hasil produksi perkebunan dan pertambangan menurun secara tajam. Di tengah situasi chaos tersebut, golongan komunis mencoba untuk merebut kekuasaan, namun upaya tersebut justru membuat golongan komunis mengalami kehancuran. Akibat berlangsungnya krisis ekonomi dan politik itulah, kekuasaan Presiden Soekarno akhirnya jatuh.

Berakhirnya kekuasaan Presiden Soekarno di tahun 1966 telah menempatkan golongan militer pada posisi strategis di lingkungan birokrasi pemerintah Orde Baru. Pada periode Orde Baru, perhatian pemerintah lebih terfokus ke masalah pembangunan ekonomi. Pemerintah meyakini bahwa kebangkrutan ekonomi dapat diatasi melalui pembangunan yang berorientasi pertumbuhan ekonomi. Penataan kembali kehidupan politik melalui strategi depolitisasi, deideologi, dan deparpolisasi, dengan birokrasi pemerintah sebagai kekuatan utamanya, kemudian dilakukan demi terwujudnya stabilitas politik bagi kelangsungan pembangunan ekonomi. Adapun atribut utama birokrasi pemerintah yang sentralistis adalah monoloyalitas dan kemampuan melaksanakan perintah atasan. Pemerintah Orde Baru berpendapat bahwa birokrasi pemerintah akan dapat berperan selaku motor pertumbuhan ekonomi jika birokrasi mempunyai struktur komando yang sentralistis. Maka birokrasi tidak dituntut untuk peka atas aspirasi rakyat. Bahkan fungsinya lebih diarahkan sebagai mobilisator massa ketimbang sebagai artikulatur massa. Pilihan terhadap birokrasi ini sejalan dengan pendapat Saul M. Katz (dalam Santoso, 1993 : 133) bahwa birokrasi pemerintah adalah satu-satunya organisasi yang mungkin sekali memiliki akses penguasaan atas seluruh sumber-sumber nasional. Oleh karena itu, pada umumnya pemerintah dengan birokrasinya memiliki lebih banyak kemampuan untuk melaksanakan pembangunan daripada organisasi-organisasi kemasyarakatan lainnya. Pembangunan sebagai proses perubahan dalam berbagai aspek kehidupan manusia membutuhkan *agent of change* yang benar-benar memiliki kekuasaan dan sumber daya yang besar. Justru karena itu, pemerintah melalui birokrasinya merupakan contoh terbaik untuk itu.

Dalam upayanya menata kehidupan ekonomi, pemerintah Orde Baru berusaha keras melindungi kepentingan dan perusahaan asing. Hal ini berkaitan dengan pilihan strategi pembangunan ekonomi yang “berorientasi keluar”. Pemerintah juga tidak secara formal melakukan diskriminasi terhadap golongan Cina. Sebaliknya, pemerintah berusaha untuk mendorong dan memajukan sektor-sektor usaha swasta. Pada masa ini patronase pengusaha dilakukan terhadap golongan militer yang memegang posisi strategis di dalam birokrasi negara. Para elit birokrasi ini menguasai sumber daya, kesempatan investasi, pintu masuk pasar, kredit-kredit bank negara, dan berbagai konsesi. Keuntungan yang diperoleh dari usaha-usaha ini jarang digunakan untuk akumulasi modal produksi, melainkan lebih sering digunakan untuk memelihara dukungan politik dalam birokrasi sipil maupun militer. Dengan dana itulah jaringan-jaringan pengikut setia dibiayai sehingga kelanggengan kekuasaan dapat dipertahankan. Dengan demikian terbentuklah apa yang oleh Hans Dieter Evers (1990) disebut sebagai “kelompok-kelompok strategis”.

Sejumlah pengusaha klien yang timbul pada periode Benteng dan dapat bertahan pada periode-periode berikutnya, terus bertahan di bawah pemerintahan Orde Baru. Pengusaha klien yang muncul pada periode Orde Baru pada umumnya berasal dari kalangan yang mempunyai hubungan dekat dengan elit-elit militer, karena yang paling menentukan keberhasilan dalam dunia bisnis adalah patronase politik, disamping modal. Kemampuan mereka untuk terus beroperasi hampir seluruhnya berkat keberhasilan mereka membina hubungan dengan elit-elit birokrasi Orde Baru, atau karena mereka memasuki bidang patungan dengan modal-modal asing. Sebagian klien-klien itu mengawali usaha sebagai pejabat yang memanfaatkan kekuasaannya untuk mendirikan perusahaan –mereka sering disebut sebagai “pengusaha birokrat” atau “kapitalis birokrat”- sebagian yang lain mengawali usahanya sebagai pengusaha pribumi yang independen, yang menggunakan kemahiran mereka dalam mengadakan persekutuan dengan patron birokrasi (Muhaimin, 1991).

Para pengusaha pribumi beranggapan bahwa sumber-sumber keuangan berupa konsesi, kredit, dan lisensi yang masih dikuasai elit-elit militer harus direbut oleh golongan pribumi, dan bukan orang-orang Cina. Maka setiap pengusaha pribumi yang memerlukan sumber keuangan harus mampu mengadakan hubungan pribadi dengan elit-elit birokrasi dan militer. Terjadilah suatu pertarungan tersembunyi antara kelompok-kelompok klien pribumi dengan pengusaha Cina. Dalam persaingan tersebut, pengusaha pribumi cenderung merosot dibanding dengan pengusaha Cina. Menurut Richard Robinson (dalam Santoso, 1993:60-61), kecenderungan ini harus dilihat ke dalam tatanan kelas kapitalis Cina di Indonesia. Apabila pemberian fasilitas atau kemudahan kepada golongan pribumi lebih didasarkan karena alasan politik atau kekeluargaan, maka pemberian fasilitas kepada pengusaha Cina dilakukan karena satu alasan saja, yaitu mereka dipandang sebagai

orang-orang yang efisien, dapat dipercaya, dan pandai menghasilkan keuntungan. Karena dalam upayanya menata kehidupan ekonomi, pemerintah Orde Baru berusaha keras itu golongan Cina lebih mampu memanfaatkan kesempatan perluasan penguasaan modal dibanding kebanyakan golongan pribumi yang sering tidak lebih dari sekedar pencari kemudahan belaka.

Dapat dikatakan bahwa pola patronase, seperti berlangsung pada era Program Benteng, kembali terwujud di era Orde baru kendati dalam cara yang berbeda. Para elit birokrasi menawarkan berbagai kontrak yang sangat menguntungkan, konsesi-konsesi hutan, manufaktur, lisensi ekspor-impor, dan kedudukan monopoli kepada pengusaha pribumi tertentu, atau kepada pengusaha asing dan pengusaha Cina yang menyelenggarakan usaha-usaha patungan dengan partner pribumi atas nama elit itu. Berkembanglah kemudian apa yang disebut dengan *the crony capitalism*, kapitalisme kekerabatan. Dalam sistem seperti itu, mereka yang berkembang secara ekonomi lebih ditentukan oleh *lobby* politiknya dan kedekatan atau kekerabatannya dengan pusat kekuasaan. Seperti halnya periode Benteng, pengaturan itu menimbulkan apa yang oleh Fred Riggs (dalam La Palombara, 1963:142) dinamakan sebagai "suatu simbiotik antara pejabat birokrasi dan para pengusaha swasta". Menurut Pande Raja Silalahi (dalam Hariandja, 1999:68), pemihakan pemerintah kepada pengusaha nasional ternyata tak kunjung mendewasakan sebagian besar dari mereka. Munculah konglomerasi yang lahir bukan akibat berlakunya hukum besi pasar bebas (*free fight competition*), melainkan karena perlindungan politik dan fasilitas birokrasi. Konsentrasi modal di tangan konglomerat Indonesia sudah sedemikian besar dan amat merisaukan. Menurut laporan Bank Dunia (dalam Hariandja, 1999), omzet 10 konglomerat terbesar di Indonesia diperkirakan sekitar 30 persen dari PDB. Jadi sebanyak 200-300 konglomerat telah menguasai sekitar 60 persen PDB. Akibatnya, terjadi kenaikan harga komoditas yang semakin mempersulit kehidupan 40 persen penduduk berpendapatan rendah. Sedangkan, konglomerasi yang menjadi-jadi telah mengakibatkan banyaknya usaha kecil menengah yang gulung tikar karena tidak mampu bersaing.

Sementara itu, di tubuh birokrasi sendiri, kuatnya kecenderungan sentralisasi telah menyebabkan birokrasi pemerintah Orde Baru dihindangi budaya birokrasi yang bersifat kounter-produktif terhadap pembangunan nasional. Berbagai praktek budaya patrimonial telah menguasai hubungan-hubungan antar birokrat maupun hubungan antara birokrat dengan komponen lain. Dalam hubungan seperti ini kemajuan karir birokrat tergantung pada kecerdikannya memanfaatkan dan memelihara hubungan pribadi dengan atasan. Karena itu timbul kecenderungan untuk memuaskan atasan dengan cara-cara berlebihan. Sementara itu hubungan birokrasi dengan kekuatan ekonomi telah merubah hakekat birokrasi menjadi *comprador* yang berkolusi dengan kekuatan ekonomi tadi untuk memperkaya diri. Kesemuanya mengarah pada apa yang oleh Soedjatmoko (dalam Tjokrowinoto, 2001:6) disebut sebagai "*disjunction between power and morality*" yang ditandai dengan

dominasi nilai-nilai materialisme serta hedonisme dalam tubuh birokrasi. Indonesia menjadi salah satu negeri terkorup di dunia, dan mencerminkan fenomena yang oleh Bank Dunia (dalam Tjokrowinoto, 2001:6) disebut *bad governance* dengan ciri-ciri: (1) *Failure to make a clear separation between what is public and what is private, and hence a tendency to divert public resources for private gain*; (2) *Failure to establish a predictable framework of law and government behaviour conducive to development, or arbitrariness in the application of rules and laws*; (3) *Excessive rules, regulation, licencing requirement and so forth which impede the functioning of markets and encourage rent seeking*; (4) *Priorities inconsistent with development, resulting in misallocation of resources*; (5) *Excessively narrowly based or non transparent decision making*.

iv. gOOD gOVERNANCE

Pada akhirnya pola hubungan kolusif dan nepotis yang mewarnai sentralisme kekuasaan rejim Orde Baru mengantarkan Indonesia menuju krisis multidimensi 1997-1998. Runtuhnya rejim Orde Baru dan lahirnya era Reformasi memberi peluang dan harapan bagi proses perubahan mendasar menuju ke arah yang lebih baik. Pemerintah transisi, seperti dinyatakan Presiden B.J. Habibie pada tanggal 11 Agustus 1998, mengakui bahwa sumber dari segala krisis ekonomi adalah kekeliruan kebijakan ekonomi selama tiga dasawarsa. Kebijakan ekonomi yang keliru tersebut misalnya mengejar pertumbuhan ekonomi dengan mengabaikan pemerataan sehingga terjadi konglomerasi yang menyebabkan kekuatan ekonomi terpusat pada sejumlah pengusaha. Terbaikannya pembangunan basis perekonomian rakyat sebagai pondasi ekonomi nasional menyebabkan bangunan ekonomi tersebut mudah hancur diterpa krisis (Media Indonesia, 11/8/1998). Sejumlah langkah perubahan telah dilakukan, sejak dari amandemen Undang-Undang Dasar, pencabutan lima paket undang-undang politik, pelaksanaan kebijakan desentralisasi & otonomi, pelaksanaan privatisasi, stabilisasi ekonomi, pelanggaran kebebasan pers, pemberantasan korupsi, larangan praktek monopoli, hingga reformasi birokrasi. Meskipun kebijakan dan strategi pembangunan yang dianut pasca Orde Baru masih belum terkristalisasi, namun agaknya tidak ada pihak yang berkeratan untuk mewujudkan apa yang dikenal dengan *good governance*, yang memadukan pendekatan ekonomi berorientasi pasar untuk mewujudkan pertumbuhan ekonomi dan pemberdayaan *civil society* melalui demokratisasi.

Secara konseptual *Good governance* didefinisikan Meier (dalam Mas'ood, 1994:59) sebagai cara mengatur pemerintahan yang memungkinkan layanan publiknya efisien, sistem pengadilannya bisa diandalkan, dan administrasinya bertanggungjawab kepada publik. *Good governance* juga dikonsepsikan Khan (dalam Tjokrowinoto, 2000:2) sebagai sebuah kerangka institusional yang menyeluruh, yang di dalamnya masyarakat diizinkan untuk berinteraksi dan bertransaksi secara bebas pada semua tingkatan untuk

menyalurkan aspirasi politik, ekonomi, dan aspirasi sosial mereka. Konsep ini, menurut dominasi nilai-nilai materialisme serta hedonisme dalam tubuh birokrasi. Indonesia menja-Achwan (2000), menghendaki kesejajaran hubungan antara institusi negara, pasar, dan masyarakat, sehingga perlu ada sebuah redefinisi peran dan hubungan di antara ketiga institusi tersebut di atas yang pada akhirnya diharapkan akan memunculkan hubungan yang harmonis di antara ketiganya. Hubungan yang harmonis ini diharapkan akan menghasilkan pemerintah yang bersih dan responsif, maraknya masyarakat sipil, dan kehidupan bisnis yang bertanggungjawab.

Misi utama *good governance* adalah merubah wilayah politik dari arena penegasan identitas kelompok menjadi arena demokrasi. Suatu arena yang ditandai oleh semaraknya kehidupan berbagai perkumpulan atau organisasi sukarela yang menghormati prinsip universalisme dan mencintai penyelesaian konflik secara damai (Achwan, 2000). Konsekuensinya perlu dilakukan dilakukannya pembagian kekuasaan dari pemerintah kepada lembaga-lembaga lain (pasar dan masyarakat), sehingga pemerintah tidak lagi menjadi satu-satunya lembaga yang menjalankan fungsi *governing*. Dalam konsep ini pemerintah hanya menjadi salah satu aktor yang diharuskan bekerjasama dengan aktor-aktor non pemerintah. Sehingga wilayah politik tidak hanya dikuasai oleh satu kelompok dan menjadi arena penegasan identitas kelompok tertentu yang berkuasa dalam pemerintahan, tetapi menjadi sebuah wilayah yang demokratis.

Dengan demikian konsep *good governance* sesungguhnya identik dengan *democratic governance*, bahkan di antara keduanya dapat dipertukarkan. Badan PBB untuk program pembangunan, UNDP, menegaskan bahwa paradigma *good governance* yang menekankan keseimbangan interaksi antara pemerintah, swasta, dan masyarakat (*civil society*), ditandai oleh adanya karakteristik atau prinsip-prinsip: Partisipasi (*Participation*); Aturan Hukum (*Rule of Law*); Transparansi (*Transparency*); Daya Tanggap (*Responsiveness*); Berorientasi Konsensus (*Consensus Orientation*); Berkeadilan (*Equity*); Efektivitas dan Efisiensi (*Effectiveness and Efficiency*); Akuntabilitas (*Accountability*); Bervisi Strategis (*Strategic Vision*); dan Saling Keterkaitan (*Interrelated*) (Soeharyo dan Fernanda, 2003:31-34).

Menurut Yates (dalam Thoha, 2000), tata pemerintahan yang demokratis, mengandung asumsi-asumsi bahwa: *pertama*, terdapat banyak kelompok kepentingan yang beranekaragam, dan saling berkompetisi satu sama lainnya dalam proses politik; *kedua*, pemerintah seharusnya menawarkan kepada kelompok-kelompok kepentingan tersebut suatu akses dan sarana berpartisipasi; *ketiga*, pemerintah seharusnya melakukan penyebaran pusat-pusat kekuasaan yang banyak untuk menjamin terselenggaranya desentralisasi baik vertikal maupun horizontal dan terselenggaranya proses *check and balance*; *keempat*, saling kompetisi di antara institusi pemerintah dan non pemerintah dapat menghasilkan proses bargaining dan kompromi yang sehat dan pada gilirannya nanti dapat membuahkan keseimbangan kekuasaan dalam masyarakat.

Oleh karena itu kesamaan derajat di antara komponen pemerintah, masyarakat, dan usahawan akan sangat berpengaruh terhadap upaya menciptakan tata pemerintahan yang baik. Sebaliknya ketidakseimbangan konstelasi di antara ketiga komponen tersebut akan berdampak menghambat terciptanya tata pemerintahan yang baik. Di dalam tatanan pemerintahan yang baik ini, komponen masyarakat sipil (*civil society*) memang memperoleh peran yang utama. Namun jika peran masyarakat sipil terlalu kuat, pengalaman indonesia di tahun 1950-an membuktikan bahwa hal itu ternyata menimbulkan situasi *chaos* dan anarkhi. Demikian pula sektor swasta turut berperan penting menciptakan tata pemerintahan yang baik. Namun jika peran sektor swasta melebihi dua komponen lainnya, keadaan seperti ini akan menciptakan corak sistem administrasi publik yang kolusif dan nepotis. Kemungkinan lain yang bisa terjadi adalah bila kekuasaan negara melebihi dua komponen tersebut. Jika hal ini terjadi, maka akan timbul sistem administrasi publik yang sentralistik dan otokratis.

v. agenda PeRuBaHan

Belajar dari kesalahan pemerintah di masa lalu, pemerintah kini dihadapkan pada sejumlah tuntutan reposisi. *Pertama*, pemerintah diharapkan mampu menjembatani hubungan pasar (sektor swasta) dengan masyarakat. Peran ini menuntut pemerintah untuk mampu melindungi masyarakat dari kemungkinan praktek-praktek bisnis yang tak fair yang dilakukan sektor swasta. *Kedua*, pemerintah diharapkan mampu menjembatani hubungan antara negara dan pasar (sektor swasta). Peran ini menuntut pemerintah untuk mampu melakukan intervensi ke pasar dengan pertimbangan selektif agar pasar tetap berfungsi secara sehat dan menjamin perlakuan adil atas semua pelaku bisnis. Ada sejumlah agenda yang harus ditempuh pemerintah:

Pertama, menegaskan kembali peran populis pemerintah. Guna mewujudkan cita-cita ekonomi indonesia, pemerintah harus menempatkan diri sebagai regulator. Pengertian regulator tentu berbeda dengan konsepsi kaum neoliberal yang mengasumsikan pemerintah sebatas bertindak sebagai wasit. Pemerintah memang harus mengatur para pelaku dunia usaha agar tidak berlaku curang, melakukan monopoli, ataupun berbagai tindakan yang mengganggu mekanisme persaingan sehat. Namun lebih dari itu birokrasi juga harus memastikan bahwa setiap interaksi bisnis berdampak positif bagi peningkatan kesejahteraan, kemakmuran, dan rasa keadilan. Dalam konteks ini, pemerintah harus memperhatikan keberpihakan kepada sektor usaha kecil, menengah, dan koperasi, yang terbukti mampu bertahan dari hantaman krisis. Dengan kata lain pemerintah harus berpihak dengan masyarakat yang lemah dan berkeadilan. Dan negara ini merupakan suatu konsekuensi keseimbangan kekuasaan dalam masyarakat. mengamanatkan hal itu.

Kedua, berupaya membangun kemandirian birokrasi pemerintah. Dalam konteks hubungan kekuasaan, birokrasi pemerintah pada dasarnya menjembatani hubungan negara dengan masyarakat. Birokrasi pemerintah pada dasarnya merupakan “mesin pemerintah” yang bekerja untuk melaksanakan setiap kebijakan publik dalam rangka merealisasikan kepentingan publik. Sebagai “mesin pemerintah”, birokrasi pemerintah jelas tidak netral dari pengaruh pemerintah. Namun hal ini tidak berarti birokrasi pemerintah tidak memiliki kemandirian. Justru karena tugasnya selaku “mesin” pemerintah inilah maka birokrasi pemerintah memerlukan kemandirian. Kemandirian birokrasi pemerintah dapat dipahami sebagai netralisasi dari pengaruh kepentingan partai politik atau kekuatan politik tertentu yang sedang memerintah, yang diukur dari sejauh mana birokrasi pemerintah dapat bertindak dan berpihak kepada seluruh masyarakat. Dengan demikian, dalam ketidaknetralannya itu, birokrasi pemerintah tetap memiliki kemandirian fungsional, yaitu melayani kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Ia menempatkan diri lebih sebagai “abdi masyarakat” daripada “abdi negara”, atau setidaknya ada keseimbangan diantara keduanya. Upaya ini ditempuh dengan membebaskan birokrasi dan aparat birokrasi dari keterkaitan struktural dengan partai politik atau kekuatan politik manapun, serta menerapkan sanksi tegas atas segala bentuk politisasi birokrasi. Dalam konteks ini, reformasi birokrasi pemerintah tak dapat dilepaskan dari reformasi sistem pemerintahan secara keseluruhan.

Ketiga, reposisi hubungan birokrasi-swasta. Pola hubungan dengan sektor swasta yang sebelumnya diwarnai pola-pola patronase harus dirubah menjadi pola hubungan yang berpijak pada prinsip kemitraan. Ada sejumlah prinsip yang harus menjadi pegangan manakala bermitra dengan Swasta : (1) Tetap seiring dengan azas, tujuan, sasaran dan wawasan dalam penyelenggaraan pembangunan nasional; (2) Saling membutuhkan, memperkuat, dan menguntungkan; (3) Meningkatkan efisiensi dan kualitas pembangunan dan atau penyelolaan infrastruktur; (4) Mendorong pertumbuhan ekonomi; (5) Meningkatkan kualitas pelayanan dan memberi manfaat kepada masyarakat; (6) Pemilihan mitra swasta melalui tender yang terbuka dan transparan akan mendorong semakin berkembangnya iklim investasi yang kondusif.

Untuk itu ada sejumlah faktor penting yang harus diperhatikan sebelum kemitraan dilaksanakan: (1) Adanya kebutuhan dan permintaan yang tinggi atas jasa dari pelayanan yang akan dimitrakan; (2) Adanya disain teknis yang inovatif; (3) Adanya proposal pembiayaan proyek yang menarik; (4) Merupakan kegiatan strategis; (5) Bermanfaat dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat; (6) Adanya persiapan teknis yang lengkap; (7) Terdapatnya kajian analisis; (8) Terdapatnya kajian terhadap pilihan bentuk kontrak kerjasama; (9) Adanya kajian mengenai unsur risiko.

vi. Penutup

Keberhasilan dalam meningkatkan partisipasi sektor swasta tak bisa dilepaskan dari dukungan birokrasi yang bersih. Bahkan birokrasi yang bersih merupakan salah satu prasyarat untuk menciptakan lingkungan yang kondusif bagi berkembangnya partisipasi sektor swasta. Apalagi kini dunia dihadapkan pada persaingan global di mana masing-masing negara berlomba-lomba menarik sebanyak mungkin masuknya investasi sektor swasta. Dalam konteks ini pembaharuan birokrasi di Indonesia mutlak diperlukan.

daftar Pustaka

- Choirie, A. Effendy, 2004, *Privatisasi Versus Neo-Sosialisme Indonesia*, Jakarta: LP3ES.
- Deliarnov, 2006, *Ekonomi Politik*, Jakarta: Erlangga.
- Evers, Hans Dieter dan Tilman Schiel, 1990, *Kelompok-Kelompok Strategis: Studi Perbandingan tentang Negara, Birokrasi, dan Pembentukan Kelas di Dunia Ketiga*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Hariandja, Denny B.C., 1999, *Birokrasi Nan Pongah*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Irwan, Alexander, 2000., *Jejak-Jejak Krisis di Asia, Ekonomi Politik Industrialisasi*, Yogyakarta: Kanisius.
- Mas'ood, Mochtar, 1994, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Tjokrowinoto, Moeljarto, 2001, *Birokrasi dan Civil Society*, Malang: UMM Press.
- Muhaimin, Yahya A., 1991, *Bisnis dan Politik, Kebijakan Ekonomi Indonesia 1950-1980*, Jakarta: LP3ES.
- Rachbini, Didik J., 2001, "Ekonomi Politik Kelembagaan: Mencari Jawaban Atas Krisis Ekonomi dan Politik", dalam *Bisnis dan Ekonomi Politik*, Vol 4(3): hlm. 11-23.
- Riggs, Fred W., "Bureaucrat and Political Development: A Paradoxical View, dalam La Palombara (ed), 1963, *Bureaucracy and Political Development*, Princeton University Press.
- Saidi, Zaim, 1998, *Soeharto Menjaring Matahari, Tarik Ulur Perubahan Kebijakan Ekonomi Pasca 1980-an*, Bandung: Mizan.
- Santoso, Priyo Budi, 1993, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru, Perspektif Kultural dan Struktural*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

- Soeharyo, Salamoen, dan Desi Fernanda, 2003, *Etika Organisasi Pemerintah*, Bahan ajar Diklat Prajabatan Golongan iii, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Thoha, Miftah, 2000, *Peran Ilmu Administrasi Publik dalam Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik*, Materi Pembukaan Kuliah Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada Tahun akademik 2000/2001, yogyakarta 4 September.
- Vroom, C.W., 1982, "*Pembangunan Organisasi: Sebuah Telaah Ulang tentang Tesis Birokrasi Patrimonial-Rasional di Asia*", Prisma 6, Jakarta: LP3ES.
- Wibisono, Christianto, 1996, *Anatomi BUMN Di Indonesia, Sejarah, Masalah dan Prospek*, KELOLA No. 13/V.
- Achwan, Rochman , 2000, *Good Governance Manifesto Politik Abad Ke-21*, Artikel, KOM-PAS 28 Juni.
- Tjokrowinoto, Moeljarto, 2000, "Pengembangan Sumber Daya Birokrasi", Makalah Seminar Nasional *Profesionalisasi Birokrasi dan Peningkatan Kinerja Pelayanan Publik*, yogyakarta: Fakultas ilmu Sosial dan ilmu Politik Universitas Gadjah Mada.

Filename: PROSIDING SEMNAS 2011_31B74B.docx
Directory: C:\Documents and Settings\FISE\Local Settings\Temp
Template: C:\Documents and Settings\FISE\Application
Data\Microsoft\Templates\Normal.dotm
Title:
Subject:
Author: 6124nd n3w
Keywords:
Comments:
Creation Date: 2/18/2015 10:58:00 AM
Change Number: 2
Last Saved On: 2/18/2015 10:58:00 AM
Last Saved By: 6124nd n3w
Total Editing Time: 10 Minutes
Last Printed On: 2/18/2015 10:59:00 AM
As of Last Complete Printing
Number of Pages: 17
Number of Words: 4,542
Number of Characters: 31,586 (approx.)