

URGENSI REFORMASI BASIS KEKUASAAN BIROKRASI DI INDONESIA

Pratikno

Abstract

This article tries to address a question of why a strong and dominant bureaucracy, which was an effective and efficient instrument for development at the early stage of the Indonesia's New Order period, start to loose its effective performance in the last few years. The main point discussed here is the inability of the Indonesian bureaucracy to develop legitimacy and support from the society, especially support toward development programs stipulated and controlled by the bureaucracy. In many cases the bureaucracy has to 'buy' and 'force' society's support which is artificial one. Therefore, it is argued here that the basis of power of Indonesian bureaucracy should be changed from "power over society" toward "power through society" by which a mutual-trust-relationship between society and the bureaucracy can be developed.

Keywords: bureaucracy, reform, power, policy, actor

Pengantar

Selama tiga dasawarsa pemerintahan Orde Baru, Indonesia telah berhasil terlepas dari beberapa permasalahan besar bangsa. Indonesia telah bergeser dari kelompok negara berpenghasilan rendah menjadi kelompok negara berpenghasilan menengah; dari pengeksport pangan terbesar menjadi negara berswasembada pangan; dari situasi ketidakstabilan menuju stabilitas politik; dan lain-lain. Tentu saja ada banyak instrumen yang telah digunakan oleh pemerintah Orde Baru untuk menggapai pertumbuhan ekonomi dan stabilitas politik tersebut,

seperti kehadiran militer untuk menciptakan pertahanan dan keamanan yang kuat, para teknokrat yang mampu merumuskan kebijakan-kebijakan pembangunan yang 'tepat', termasuk birokrasi yang kuat dan dominan yang mampu menjalankan kebijakan secara efektif dan efisien.

Dalam proses pembangunan, birokrasi yang kuat dan dominan dianggap mempunyai kontribusi yang sangat besar. Dikatakan sebagai birokrasi dominan, karena birokrasi Indonesia mampu mengembangkan keterlibatannya mulai dari perumusan sampai dengan pelaksanaan kebijakan, dan mulai dari pemerintah pusat sampai pada

level pemerintahan yang paling bawah. Birokrasi menempati posisi yang sangat kuat, karena mempunyai kekuasaan yang berlimpah, baik yang bersifat otoritas formal, keuangan, informasi maupun skill yang memungkinkan birokrasi untuk 'memaksakan' kehendaknya tanpa ada kemampuan masyarakat untuk menolaknya.

Pola-pola kekuasaan birokrasi Indonesia di dasawarsa 1990an sekarang ini tidak mengalami perubahan yang berarti dibandingkan dengan tiga dasawarsa yang lalu. Namun, sebagaimana akan dibahas lebih detail, pola kekuasaan birokrasi yang dominan dan otoriter yang terbuti efektif di awal era Orde Baru, ternyata sudah tidak lagi efektif untuk konteks 1990an sekarang ini. Sosok birokrasi yang dominan dan otoriter justru menumbuhkan resistensi yang tinggi dari masyarakat dan pada gilirannya mempersulit pelaksanaan program-program pembangunan yang dimotori oleh birokrasi. Tatkala dukungan masyarakat merupakan prasyarat pelaksanaan program pembangunan, seringkali birokrasi harus 'membeli' ataupun 'memaksa' dukungan tersebut, yang tidak bisa diperoleh birokrasi secara 'sukarela'.¹

¹ Birokrasi bisa dikatakan 'membeli' dukungan masyarakat, ketika dukungan masyarakat tersebut dibangun melalui mekanisme klientelisme (*clientelism*). Birokrasi 'memaksa' dalam

Tulisan ini akan diawali dengan bahasan mengenai sosok birokrasi yang kuat dan dominan di era Orde Baru. Kemudian akan ditunjukkan bahwa sosok semacam ini terbukti efisien di awal era Orde Baru, dan cenderung tidak efisien dan *counter-productive* di era 1990-an sekarang ini. Selain membahas latar belakang degradasi efektivitas dan efisiensi ini, tulisan ini juga mencoba untuk menemukan alternatif pemecahannya, walaupun masih pada level makro.

Birokrasi Indonesia: Weberian Setengah Hati

Dalam masyarakat ilmu sosial, pembicaraan tentang birokrasi selalu dikaitkan dengan pemikiran Max Weber selaku peletak dasar tentang konsep organisasi pemerintahan moderen ini. Bagi Weber, birokrasi dianggap sebagai lembaga netral yang berfungsi sekedar menjalankan keputusan-keputusan yang telah ditetapkan oleh para politisi. Kelompok politisi ini secara politis dan moral merupakan representasi dari kepentingan umum, dan dipaksa tunduk kepada rakyat (*voters*). Karena diharuskan loyal kepada

memperoleh dukungan, bila birokrasi memanfaatkan kekuatan represi yang dimilikinya dan yang dimiliki aparaturnya negara lainnya (seperti militer dan lembaga peradilan) untuk membangun dukungan masyarakat.

keputusan politisi, maka birokrasi secara internal harus mampu membuat individu-individu di dalamnya untuk loyal pula kepada birokrasi. Oleh karena itu, bagi Weber, karakter internal birokrasi yang paling menonjol adalah struktur kekuasaan yang sangat hierarkhis dengan mekanisme kontrol yang ketat. Setiap lapis kekuasaan mempunyai otoritas untuk mengawasi lapis-lapis di bawahnya. Individupun harus dibuat 'tergantung dan 'berharap banyak' dari birokrasi dengan diangkat untuk seumur hidup melalui sistem karir.²

Sebagian besar negara di dunia, kalau tidak bisa dikatakan semuanya, mengadopsi pola birokrasi ala Weber. Namun, ada pula yang mengambil sebagian saja dari kerangka birokrasi Weberian, dan menolak sebagian lainnya. Dalam kaitan ini, saya ingin mengajukan pendapat bahwa birokrasi Indonesia adalah termasuk birokrasi jenis yang terakhir ini.

Pengamatan sepintas akan melahirkan kesimpulan bahwa birokrasi Indonesia termasuk dalam kategori birokrasi Weberian. Memang, ada sebagian karakter birokrasi Weberian yang dipegang

teguh, namun ada sebagian karakter birokrasi Weberian lainnya yang diingkari. Sebagaimana yang akan dijelaskan, sosok semacam ini justru menghasilkan sebuah birokrasi yang tanggung jawabnya sangat rendah yang pada gilirannya mengikis legitimasi birokrasi di hadapan masyarakat.

Secara internal, birokrasi Indonesia bisa dikategorisasikan sebagai birokrasi Weberian, karena mempunyai struktur organisasi yang hierarkhis dengan mekanisme pengawasan terpusat yang sangat kuat. Kekuasaan tersentral kepada posisi kepresidenan pada khususnya, dan pemerintah pusat pada umumnya.³ Semakin bawah sebuah unit pemerintahan, maka akan semakin kecil kekuasaan yang dimiliki dan sangat rentan terhadap pengawasan dari lapis pemerintahan di atasnya. Individu birokrat dibuat sangat tergantung kepada lembaga birokrasi melalui sistim karir, pemberian tunjangan pensiun, serta berbagai status sosial yang melekat pada individu birokrat. Hal ini bisa dikatakan sebagai kondisi internal

² Pemikiran original Weber antara lain dapat dilihat dalam Weber (1947). Sitiran-sitiran terhadap gagasan Weber tentang birokrasi tentu saja dapat dilihat di hampir semua buku tentang birokrasi maupun manajemen publik, misal di Lawton & Rose (1994), terutama di bab 3.

³ Terdapat cukup banyak studi yang menunjukkan kesimpulan semacam ini. Mochtar Mas'ood (1989) menunjukkan posisi sentral lembaga kepresidenan dalam arena politik. Tulisan-tulisan yang menunjukkan sentralisasi kekuasaan pada pemerintah pusat antara lain Colin MacAndrews (1986) dan Nick Devas (1989) yang mengedit beberapa tulisan, serta Rohdewohld (1995).

birokrasi paling ideal sebagaimana digambarkan oleh Max Weber.

Namun, ironisnya, secara eksternal birokrasi Indonesia jauh dari kondisi ideal yang digambarkan oleh Max Weber. Kalau dalam birokrasi Weberian lembaga birokrasi adalah berada di bawah kontrol para politisi, dalam praktek politik di Indonesia justru birokrasilah yang mempunyai kekuatan untuk mengontrol para politisi.⁴ Sebaliknya, para politisi ini tidak mempunyai kekuatan memadai untuk melakukan kontrol terhadap birokrasi. Walaupun secara legal formal kedudukan lembaga perwakilan rakyat tidak dinyatakan lebih rendah dibandingkan dengan eksekutif, namun dalam prakteknya jajaran eksekutiflah yang dominan dalam proses pembuatan kebijakan.⁵

⁴Terdapat banyak data yang dapat digunakan untuk mendukung argumen ini. Dalam proses untuk menjadi anggota DPRD/DPR, seorang politisi harus melalui proses *screening* yang dilakukan oleh Kantor Sosial dan Politik yang masuk dalam jajaran Eksekutif. Seorang bupati karena jabatannya sekaligus menduduki posisi sebagai Ketua Dewan Pembina Golkar, sehingga sangat sulit bagi para politisi anggota Golkar untuk melakukan kontrol kepada birokrasi yang berada di bawah kepemimpinan bupati.

⁵Dewan Perwakilan Rakyat, baik di tingkat pusat maupun daerah, sering dikatakan sebagai lembaga 'stempel' yang selalu menyetujui keinginan eksekutif, sebagai lembaga yang mandul yang tidak menghasilkan sesuatu demi kepentingan rakyat. Para anggotanya juga sering diberi label Empat-D, kepanjangan dari Datang,

Penulis tidak bermaksud untuk mengatakan bahwa birokrasi Weberian merupakan sosok ideal yang harus dicapai oleh birokrasi Indonesia, namun yang saya ingin katakan adalah gagasan Weber tidak (atau tidak mungkin?) dijalankan secara penuh di Indonesia. Oleh karena itu, adalah sangat wajar apabila out-put idealnya, yaitu yang digambarkan oleh Weber sebagai sebuah proses pemerintahan yang efisien yang bekerja untuk kepentingan rakyat, juga tidak dapat bisa tercapai. Yang justru terjadi adalah sebuah sosok birokrasi yang mendominasi hampir seluruh arena percaturan politik.

Menggunakan klasifikasi fungsi menurut Weber, posisi dominan birokrasi Indonesia ini dapat dilihat dari perannya yang bukan hanya sebagai pelaksana kebijakan publik, namun juga sebagai pembuat kebijakan publik. Padahal, fungsi pembuatan kebijakan publik ini dalam 'administrasi publik klasik'⁶ yang dikembangkan Weber menjadi otoritas lembaga perwakilan rakyat. Sementara itu, fungsi pelaksanaan kebijakan juga tetap menjadi

Duduk, Diam, Duit. Walaupun label-label ini lebih bersifat sindiran, namun beginilah sosok umum DPR dan DPRD di hadapan lembaga eksekutif. Untuk diskusi mengenai hal ini bisa dilihat di Suryadinata (1987).

⁶Istilah ini digunakan oleh beberapa penulis, misal Hughes (1994), yang mempunyai perbedaan mendasar dibandingkan dengan perkembangan teori tahun 1990an, misal New Public Management. Lihat Hughes (1994).

kewenangan birokrasi. Kelompok politisi yang seyogyanya menjadi pengontrol birokrasi, tidak mampu menjalankan fungsi ini secara efektif. Sosok inilah yang secara singkat bisa menggambarkan apa yang penulis istilahkan sebagai birokrasi dominan.

Gambaran seperti ini juga bisa dilihat dalam analisis-*analisis* politik Indonesia era Orde Baru yang dikemukakan oleh para *Indonesianists*. Penggunaan model *Bureaucratic Polity* (Riggs 1966), yang untuk kasus Indonesia digunakan oleh Karl D. Jackson (1978), merupakan salah satu model yang paling eksplisit menunjukkan sosok birokrasi dominan di negeri ini. Dalam sistem politik semacam ini (1) birokrasi menjadi arena politik yang utama; (2) pertarungan politik terjadi atas dasar konflik kepentingan antar individu elit, bukan atas dasar perbedaan visi perumusan kepentingan publik; dan (3) masyarakat umum benar-benar berada di luar arena pertarungan politik, dan tidak mempunyai akses untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan publik.

Walaupun analisis tersebut dikemukakan hampir dua dekade yang lalu, secara makro karakterisasinya untuk menganalisis politik Indonesia masih tetap relevan. Sebagai suatu contoh identifikasi yang dilakukan oleh J. Mackie dan Andrew MacIntyre (1994) juga masih menunjukkan fenomena yang serupa. Kalaupun terjadi pergeser-

an, semua masih menunjukkan pengasingan masyarakat dari proses politik yang sebenarnya yang didominasi oleh birokrasi.⁷

Birokrasi Dominan Sebagai Peluang Efisiensi Pembangunan

Kalau dalam bahasan di atas kita telah bisa mengidentifikasi bahwa birokrasi Indonesia adalah birokrasi dominan yang menguasai arena pembuatan maupun pelaksanaan kebijakan, apakah kita bisa secara serta-merta mengatakan bahwa kondisi ini merupakan kondisi birokrasi yang buruk? Apakah birokrasi yang digambarkan

oleh Weber yang tidak otonom⁸ selalu merupakan birokrasi yang

⁷ Dua peneliti ini (hal. 9) menunjukkan bahwa karakter politik Indonesia di awal 1990an masih ditandai dengan "political status quo unchallengable; ... Presidential authority highly personalized; ... parties at nadir; ... tighter social control;" dan lain-lain.

⁸ Yang dimaksud dengan 'birokrasi yang otonom' dalam artikel ini adalah birokrasi yang mempunyai keleluasaan yang besar untuk melakukan apapun yang diinginkannya tanpa menghadapi rintangan yang berarti dari aktor-aktor politik di luar birokrasi. Sedangkan 'birokrasi yang tidak otonom' adalah birokrasi yang dengan kondisi sebaliknya. Penggunaan istilah otonom ini diilhami oleh perdebatan mengenai 'otonomi negara' dalam ilmu politik yang dalam awal perdebatannya melibatkan beberapa ilmuwan ternama, seperti Theda Sckokpol, Peter Evans, Alfred Stepan, Ralp

efektif untuk tujuan-tujuan tertentu, terutama pembangunan ekonomi secara keseluruhan?

Nampaknya pertanyaan itu tidak bisa dijawab secara hitam-putih. Beberapa studi menunjukkan bahwa negara yang mampu mengakselerasi pembangunan ekonominya secara dramatis adalah negara yang menerapkan kekuasaan politik secara sentralistis di bawah dominasi birokrasi sehingga birokrasi dapat membuat dan melaksanakan kebijakan secara efektif dan efisien untuk tujuan pembangunan. Karena birokrasi tidak menghadapi rintangan dari aktor-aktor politik lainnya dalam proses pembuatan kebijakan, maka kebijakan tersebut dapat dibuat dalam waktu singkat tanpa harus banyak mengakomodasi berbagai kepentingan yang seringkali bertentangan antara yang satu dengan lainnya. Namun, tingkat otonomi birokrasi yang sangat tinggi ini hanya bisa membawa efektivitas dan efisiensi pembangunan tatkala birokrasi mempunyai komitmen yang tinggi terhadap pembangunan ekonomi negerinya. Dengan kata lain, walaupun struktur politiknya bersifat otoritarian (*authoritarianism*) yang dikendalikan oleh sekelompok kecil orang saja, namun kebijakan-kebijakannya tidak koruptif dan berorientasi kepada optimalisasi pembangunan ekonomi

Miliband, Nicos Poulantzas, dan lain-lain. Lihat misal Peter Evans et al (ed, 1985).

(*developmentalism*). Gaya pemerintahan jenis inilah yang biasa disebut dengan *Developmentalist Authoritarian Regime*.

Negara-negara sedang berkembang yang kemudian berhasil meraih pertumbuhan ekonomi dan industrialisasi yang dramatis di era 1980an sering dikategorikan sebagai regim otoriter yang *developmentalist*. Contoh yang paling mencolok adalah keberhasilan Korea Selatan dan Singapura, dan juga negara-negara NICs (*New Industrializing Countries*) lainnya. Dengan pertumbuhan ekonomi berkisar 9% per tahun di dasawarsa 1970an dan 1980an, kinerja pembangunan ekonomi NICs sangat mencengangkan dunia.⁹

Karena arena politik didominasi oleh sekelompok kecil orang, proses pembuatan kebijakan publik dalam sistem politik yang otoritarian dapat dilakukan secara cepat dan sangat efisien. Perdebatan antar kelompok politik yang seringkali membutuhkan waktu lama dan tenaga besar bisa dihindari. Hal ini juga membawa negara tersebut mampu merespon semua peluang secara cepat dalam menghadapi dinamika konteks ekonomi politik yang berubah cepat.

Selain itu, dengan karakter politik yang monolitik tersebut

⁹ Tentang kinerja pembangunan ekonomi NICs dapat dilihat antara lain di Tan, Gerald (1992), bab 2 dan 3 (hal 14-91).

memungkinkan pembuatan kebijakan publik yang bersifat parsial dan kompromistis antar kelompok politik, dan kemudian membuat isi kebijakan menjadi kurang rasional, bisa dihindari. Dominasi birokrasi dalam politik ini bisa memberikan peluang kepada birokrasi untuk menjalankan gagasan-gagasannya secara utuh dengan rasionalitas yang utuh¹⁰ tanpa adanya halangan yang berarti dari aktor-aktor politik lainnya sebagaimana banyak ditemukan dalam sistem politik yang demokratis. Sebuah proses pembuatan kebijakan yang demokratis bisa merusak rasionalitas suatu kebijakan tersebut karena adanya tuntutan-tuntutan untuk bersikap akomodatif terhadap berbagai gagasan dan kepentingan yang bisa jadi saling kontradiktif.¹¹

¹⁰ Yang dimaksud dengan rasionalitas yang utuh di sini adalah satu paket gagasan yang antar komponen-komponen di dalamnya tidak saling kontradiktif.

¹¹ Bukti paling nyata tentang kekuatan sistem politik monolitik bagi pertumbuhan ekonomi adalah kesuksesan manajemen pembangunan terpusat yang didominasi oleh negara di Uni Soviet di era 1950-1960an. Namun demikian, kemudian disadari bahwa sistem politik semacam ini justru menjadi benih perusak pembangunan ekonomi tatkala kondisi sosial-ekonomi telah mencapai tahap yang lebih tinggi. Oleh karena itu, ada yang menganggap bahwa 'keuntungan-keuntungan' sistem politik otoriter hanyalah sekedar mitos. Lihat misal Maravall (1994).

Bureaucratic Rent

Uraian di atas menunjukkan sisi positif dari otoritarianisme politik bagi pembangunan ekonomi. Namun pertanyaannya, apakah semua otoritarianisme politik membawa implikasi positif bagi pembangunan ekonomi? Ataukah justru kondisi politik semacam ini membawa implikasi negatif bagi pembangunan ekonomi? Kondisi-kondisi apakah yang melatarbelakangi kemungkinan-kemungkinan itu?

Secara umum ilmu politik menganggap bahwa kekuasaan cenderung disalahgunakan. Kekuasaan yang berlimpah yang karenanya mudah menundukkan pihak lain akan memberikan peluang dan mendorong pemegangnya untuk berperilaku semena-mena dan korup. Munculnya gagasan pembagian kekuasaan seperti prinsip Trias Politika yang membagi lembaga pemerintahan ke dalam eksekutif, legislatif dan yudikatif merupakan pengembangan dari prinsip ini. Juga pandangan tentang pentingnya demokrasi yang menempatkan rakyat sebagai pengendali proses pemerintahan juga dilandasi pada pemikiran tentang kekuasaan yang cenderung korup ini.

Logika tersebut juga banyak digunakan untuk menganalisis birokrasi di Indonesia. Di awal tulisan ini telah ditunjukkan profil

birokrasi Indonesia yang sangat kuat dan dominan yang memonopoli arena politik. Dengan penjelasan yang bervariasi, banyak peneliti yang cenderung melihat lebih banyak sisi negatif daripada sisi positif dari otoritarianisme birokrasi tersebut. Sebagai contoh, kerangka pemikiran *Bureaucratic Polity* yang diaplikasikan oleh Karl D Jackson (1978) untuk kasus Indonesia. Dalam sistem politik model ini arena politik yang sebenarnya hanya terjadi dalam tubuh birokrasi, bukan dalam tubuh parlemen atau lembaga lainnya. Arena politik tersebut berisi konflik antar individu atau kelompok yang didasarkan pada perbedaan kepentingan sempit mereka, bukan kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, masyarakat umum benar-benar teralienasi dalam proses pembuatan kebijakan publik. Kondisi ini dianggap membawa konsekuensi negatif terhadap kepentingan umum, sebab kebijakan publik dibuat terutama untuk memenuhi kepentingan individu-individu birokrat.

Untuk penggunaan model tersebut untuk kasus Indonesia antara lain telah dicobakan oleh Arief Budiman (1991) dalam studinya tentang negara dan pembangunan dengan membandingkan kasus Indonesia dan Korea Selatan. Dilihat dari dominasi birokrasi dalam politik dan pembuatan kebijakan publik, Arief menunjukkan kesetaraan Indonesia

dengan Korea Selatan, yaitu profil birokrasi yang kuat dan dominan. Namun, dilihat dari dedikasinya kepada pembangunan, Arief berargumentasi bahwa birokrasi Korea Selatan merupakan birokrasi yang secara efektif memanfaatkan dominasinya untuk tujuan-tujuan pembangunan. Sementara itu, penulis ini menyatakan bahwa dominasi birokrasi Indonesia cenderung dimanfaatkan oleh birokrat untuk menarik keuntungan ekonomis bagi birokrasi dan birokratnya. Inilah yang disebut Arief Budiman sebagai *Bureaucratic Rente*.

Kelambanan Adaptasi

Apakah model *Bureaucratic Rente* yang ditawarkan oleh Arief Budiman tersebut merupakan generalisasi yang tepat bagi birokrasi Indonesia? Apakah dominasi birokrasi Indonesia dalam arena politik selalu berimplikasi negatif bagi pembangunan di Indonesia?

Untuk menjawab permasalahan di atas, saya cenderung menekankan pada pentingnya pemahaman konteks sosial dan politik makro dalam perjalanan sejarah Orde Baru. Tatkala Orde Baru tampil pertama kali dalam tampuk pemerintahan Indonesia pada tahun 1966, barangkali birokrasi yang dominan hampir menjadi satu-satunya pilihan terbaik untuk

membawa Indonesia keluar dari jebakan *mismanagement* ekonomi dan instabilitas politik warisan Orde Lama. Apalagi, sentralisasi kekuasaan pada birokrasi ini menjadi lebih mungkin dilaksanakan dengan adanya sumberdaya ekonomi yang melimpah dari boom minyak serta pinjaman dan investasi asing. Tanpa adanya birokrasi yang kuat dan dominan yang mampu 'meredam' konflik-konflik politik melalui sentralisasi politik, prestasi pembangunan ekonomi Indonesia di tahun 1970an mungkin tidak akan pernah bisa tercapai.¹²

Namun demikian, tatkala profil birokrasi yang sama tetap dipertahankan untuk dekade 1990an, ouput yang sama belum tentu bisa dicapai. Ada beberapa alasan yang bisa digunakan untuk menjelaskan hal ini.

Pertama, peluang birokrat yang sangat tinggi untuk penyalahgunaan wewenang.¹³ Domi-

nasi birokrasi dalam arena politik telah memungkinkan birokrasi Indonesia untuk 'otonom' dari pengaruh-pengaruh pihak luar (terutama masyarakat) dalam proses penetapan dan pelaksanaan kebijakan publik. Otonomi ini memang bisa membawa kepada proses pengambilan keputusan yang cepat, namun tidak serta merta membawa proses pembangunan yang efektif dan efisien. Dominasi birokrasi ini mendorong individu di dalamnya untuk berperilaku korup, yang membawa penghamburan sumberdaya publik untuk kepentingan-kepentingan individu birokrat. Karena alasan inilah Arief Budiman (1991) menempatkan profil politik Indonesia sebagai *Bureaucratic Rente*.

Kedua, terjadinya pengembangan budaya birokrat yang 'mau

¹² Peredaman konflik-konflik politik di era Orde Baru bukan hanya dikarenakan peranan militer yang efektif, namun juga peranan birokrasi yang mampu menjadi tangan-tangan negara (*state formation*) sampai pada level pemerintahan yang paling rendah. Untuk studi tentang formasi negara sampai di tingkat lokal antara lain dapat dilihat di Schiller (1996).

¹³ Sekitar Agustus-September 1997 yang lalu beberapa lembaga riset luar negeri telah menyatakan dalam beberapa laporannya yang terpublikasi secara luas

pada taraf internasional bahwa Indonesia merupakan salah satu negara dengan tingkat korupsi paling parah di dunia. Ada lembaga yang menempatkan Indonesia pada ranking pertama, ada lembaga lain yang menempatkan pada ranking ke tujuh. Selain itu, penilaian-penilaian dari dalam negeri juga mengindikasikan hal yang kurang lebih serupa. Sebagai contoh, di awal Agustus 1997 lalu terdapat sinyalemen dari beberapa pengamat dan aktivis akan perlunya pembentukan Komisi Nasional Pemberantasan Korupsi. Pembentukan komisi ini dianggap perlu dikarenakan tingkat korupsi sudah dipandang mencapai taraf yang tidak bisa ditolerir lagi.

menang sendiri' tanpa kesediaan untuk menghargai pihak lain.¹⁴ Sistem dan struktur politik yang menempatkan birokrasi dalam posisi yang sangat dominan menghadapi aktor politik lainnya termasuk partai politik dan lembaga legislatif ini, telah mensosialisasikan nilai-nilai otoriter pada individu birokrat. Birokrat menjadi sangat terlatih untuk meremehkan pihak lain, terutama masyarakat umum, dan sama sekali tidak peka terhadap kemungkinan munculnya resistensi dan gejolak sosial.

Sebuah ilustrasi dapat disajikan di sini untuk memperjelas fenomena di atas.¹⁵ Di tahun 1989 PT PLN merencanakan membangun saluran aliran listrik tegangan ekstra tinggi (500 KV) yang akan melintasi

¹⁴ Istilah 'budaya' di sini digunakan untuk menggambarkan norma, batasan dan cara pandang yang digunakan oleh individu dan atau masyarakat untuk memahami dan merespon suatu fenomena. Budaya merupakan produk kreatif manusia yang senantiasa bisa berubah sesuai dengan produk pertarungan antar pihak yang berkepentingan terhadap perumusan norma tersebut. Oleh karena itu, budaya tidak semata-mata dilihat sebagai anteseden, tetapi juga sebagai produk dari suatu sistem atau struktur sosial. Pembahasan menarik mengenai hal ini untuk kasus Indonesia bisa dilihat dalam Liddle (1996) pada bab 5 yang berjudul "Improvising Political Cultural Change: Three Indonesian Cases".

¹⁵ Kasus ini sudah disajikan secara detail dan dibahas cukup mendalam dalam Pratikno (1995).

beberapa pemukiman penduduk. Interaksi antara penduduk dengan PLN ini juga melibatkan pemerintah Dati II, khususnya Panitia Sembilan yang bertugas untuk menangani pembebasan tanah penduduk yang dibutuhkan oleh proyek ini. Dari beberapa pemukiman, Panitia Pembebasan Tanah ini melalui SK Bupati setempat memutuskan hanya sebuah pemukiman real-estat yang diberi kompensasi karena di atas rumah mereka dilalui kabel listrik tegangan ekstra tinggi. Sementara itu, pemukiman lainnya yang notabene dari lapisan sosial-ekonomi bawah, sama sekali tidak memperoleh kompensasi. Diskriminasi perlakuan ini dilandasi oleh pemikiran para pembuat kebijakan bahwa penduduk miskin tersebut tidak akan memprotes kebijakan yang merugikan mereka ini. Walaupun mereka protes, tekanan mereka mudah untuk dihentikan. Sikap birokrat ini antara lain dilandasi oleh kecongkakan bahwa masyarakat akan mudah diatur dan ditekan. Namun, kejadian-kejadian berikutnya sama sekali tidak sesuai dengan prediksi birokrat. Masyarakat miskin yang merasa dirugikan birokrasi ini melakukan protes melalui berbagai macam media selama kurang lebih 4 tahun, yang pada gilirannya menghambat jalannya proyek dan sangat mempersulit posisi birokrasi.

Krisis Legitimasi

Terkait dengan dua hal di atas, birokrasi juga mampu menetapkan kebijakan-kebijakan publik yang tidak populer sekalipun, yang ditentang oleh mayoritas masyarakat. Akibatnya, hal ini telah membawa birokrasi ke dalam krisis legitimasi, atau krisis penerimaan masyarakat terhadap kehadiran birokrasi di arena publik.

Sampai dengan awal 1980an, respon masyarakat terhadap kebijakan publik yang tidak populer ini masih disalurkan melalui cara-cara yang santun dan terselubung. Namun, terdapat kecenderungan akhir-akhir ini bahwa masyarakat cenderung berperilaku beringas tatkala berhadapan dengan perilaku aparat negara yang tidak bisa mereka terima. Hal ini dibuktikan dengan munculnya berbagai macam bentuk kerusuhan sosial pada dasawarsa 1990an ini yang terutama ditandai dengan perusakan beberapa simbol kehadiran negara, seperti perusakan kantor polisi, perusakan kantor kecamatan, perlawanan terhadap aparat keamanan, dan lain lain.

Penerimaan masyarakat yang rendah terhadap birokrasi ini dalam kenyataannya tidak merangsang birokrasi untuk membenahi diri untuk meningkatkan legitimasi mereka, namun justru merangsang birokrasi untuk menggunakan instrumen-instrumen negara yang

mempunyai kekuatan pemaksa, seperti militer, polisi, pengadilan dan lain-lain. Walaupun mungkin dengan cara ini birokrasi bisa 'membangun' ketaatan masyarakat, namun 'biaya' yang dikeluarkan untuk itu sangatlah mahal. Pertama, ketaatan itu telah melibatkan kekuatan pihak-pihak luar birokrasi yang seharusnya tidak perlu sering terlibat dalam proses pelaksanaan kebijakan pembangunan. Kedua, dukungan masyarakat yang berhasil dibangun dengan cara ini hanyalah dukungan semu belaka. Sebagaimana yang disitir seorang penulis, "*a violent order is disorder*".¹⁶ Bahkan, walaupun penolakan masyarakat ini tidak muncul ke permukaan pada saat proses pembuatan kebijakan, resistensi bisa muncul pada tahap implementasi kebijakan, dan meruntuhkan efektivitas pelaksanaan kebijakan pembangunan.

Penutup

Tatkala struktur sosial, ekonomi dan politik di Indonesia dan dunia internasional telah mengalami pergeseran secara signifikan, namun peran, gaya dan posisi birokrasi dalam struktur tersebut tidak banyak mengalami pergeseran. Tidak bisa dipungkiri bahwa ketika peralihan sejarah dari Orde Lama ke Orde

¹⁶ Lihat artikel opini Jakob Sumardjo dalam *Kompas*, 23 Januari 1998, hal.4.

Baru secara obyektif membutuhkan kehadiran birokrasi yang dominan dan sentralistis, birokrasi Indonesia telah terbukti mampu menampilkan sosoknya secara tepat dengan tuntutan keadaan tersebut. Namun ketika ketika kondisi obyektif menuntut kehadiran birokrasi yang persuasif dan responsif terhadap tuntutan publik, birokrasi Indonesia menunjukkan keengganan dan kelambanannya untuk menanggapi tuntutan ini. Kondisi ini mengakibatkan birokrasi Indonesia menghadapi krisis legitimasi, dan mendorong mengakibatkan 'pembangunan beaya tinggi'.

Nampaknya perlu dipikirkan beberapa alternatif perbaikan baik di tingkat konseptual maupun aplikasinya. Saya cenderung berargumentasi bahwa birokrasi yang kuat bukanlah birokrasi yang mendominasi semua arena politik dan administrasi, dan bukan pula birokrasi yang mendominasi penyediaan pelayanan publik dan pelaksanaan pembangunan, namun, birokrasi yang kuat adalah birokrasi yang mampu memobilisasi pengerahan semua energi yang ada di masyarakat untuk pembangunan dan pelayanan publik.¹⁷ Birokrasi yang kuat bukanlah birokrasi yang

memegang "power over society", tetapi birokrasi yang kaya akan "power through society".¹⁸ Kekuasaan itu pada dasarnya tidak akan habis dibagi. Tetapi, justru dengan dibagikan itulah si pembagi kekuasaan bisa memetik buah kekuasaan yang lebih besar dari apa yang telah dibagikannya. Tentu saja semua ini tidak akan terjadi tanpa ada kepercayaan. Nampaknya, efisiensi pembangunan hanya bisa dibangun bila ada trust.¹⁹ Untuk topik kita, barangkali perlu dikembangkan hubungan saling percaya (*mutual trust relationship*) antara birokrasi dan masyarakat. Tentu saja, hal ini membutuhkan beberapa pra-kondisi yang harus dipenuhi oleh masing-masing pihak, termasuk pra-kondisi struktur politik yang memfasilitasi toleransi, kepastian hak dan kewajiban dan persamaan hak. Barangkali, inilah yang disebut dengan demokrasi. Walaupun secara umum banyak peneliti yang bersikap pesimis akan berlangsungnya reformasi politik menuju demokrasi ini,²⁰ namun apa salahnya untuk dicoba kemungkinannya.

¹⁷ Gagasan ini tidak jauh berbeda dengan pemikiran tentang arah reformasi birokrasi yang dikembangkan akhir-akhir ini, baik itu *entrepreneurship government* oleh Gaebler dan Osborne (1992), maupun *New Public Management* (Hughes 1994).

¹⁸ Penggunaan istilah ini diilhami oleh Jayasuriya (1994).

¹⁹ Lihat Fukuyama (1995).

²⁰ Salah satu contoh buku terbitan terakhir mengenai hal ini adalah Uhlin (1997).

Daftar Pustaka

- Budiman, Arief (1991), *Negara dan Pembangunan: Studi Tentang Indonesia dan Korea Selatan*, Yayasan Padi dan Kapas, Jakarta.
- Devas, Nick (1989, ed.), *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta
- Evans, Peter et all (1985, ed), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Fukuyama, Francis (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Hamish Hamilton, London.
- Gruber, Judith E. (1987), *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance*, University of California Press, Berkeley.
- Hughes, Owen E. (1994), *Public Management and Administration*, St. Martin's Press, New York.
- Jayasuriya, Kanishka, "Political Economy of Democratisation in East Asia", dalam *Asian Perspective*, Vol18, No.2, Fall-Winter 1994, hal.141-180.
- Liddle, R. William (1996), *Leadership and Culture in Indonesian Politics*, Allen & Unwin, Sydney.
- Mackie, Jamie & Andrew MacIntyre (1994), "Politics (in the New Order Indonesia)", dalam Hill, Hal (1994, ed.), *Indonesia's New Order*, Allen & Unwin, St.Leonards, Australia.
- Maravall, Jose Maria (1994), "The Myth of the Authoritarian Advantage", dalam *Journal of Democracy*, Vol.5, No.4, Oktober 1994, hal.17-31.
- Mas'oeed, Mochtar (1989), *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*, LP3ES, Jakarta.
- Mas'oeed, Mochtar (1994), *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- McAndrews, Colin (1986, ed.), *Central Government and Local Development in Indonesia*, Oxford University Press, Singapore.
- Osborne, David & Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, Reading.
- Pratikno (1995), *Repression and Resistance: State-Promoted Development and the Disenfranchised Urban Poor in Indonesia*, makalah dipresentasikan pada Conference on Human Rights in Southeast Asia,

- Center for Southeast Asian Studies, University of California, Berkeley, 25-26 Februari 1995.
- Rohdewohld, Rainer (1995), *Public Administration in Indonesia*, Montech Pty Ltd, Melbourne.
- Schiller, Jim (1996), *Developing Jepara in New Order Indonesia*, Monash Asia Institute, Monash University, Clayton, Australia.
- Suryadinata, Leo (1987), "Politics in Indonesian Parliament, 1966-85", *Southeast Asian Journal of Social Science*, Vol.15, No.1.
- Tan, Gerald (1992), *The Newly Industrializing Countries of Asia*, Times Academic Press, Singapore.
- Uhlen. Anders (1997). *Indonesia and the "Third Wave of Democratization: The Indonesian Pro-Democracy Movement in a Changing World*, Curzon Press, Richmond.
- Wallis, Malcolm (1989), *Bureaucracy: Its Role in Third World Development*, MacMillan Publisher, London.
- Weber, Max (1947), *The Theory of Social and Economic Organization*, Free Press MacMillan Publishing Company, New York.