

MEMBANGUN MASYARAKAT MADANI: TINJAUAN BIROKRATIK-POLITIK

Agus Dwiyanto

Abstract

Civil society would be evolved if the government and public bureaucracy can be changed so that it will be more conducive for independent institutions which are free from too much state interventions. Government intervention in societal economic and political activities should be minimized unless it will improve the efficiency and effectiveness of the society in fulfilling their needs.

A civil society can be guaranteed if it has an all-inclusive government, one who can assure pluralism and accommodate diverse different groups. A more democratic public bureaucracy is also essential for developing a civil society. In effect, all citizens must be genuinely involved in governmental activities and public services through the governance bodies, referendum, polling or other mechanisms where they can control and influence public decision making process. Within the government, there must be redistribution of power so that check and balance among bureaucratic units can be maintained properly.

Keywords: civil society, public bureaucracy, democracy.

Pendahuluan

Masyarakat madani (*civil society*) sudah sejak awal tahun 1990-an menjadi perbincangan di kalangan para ilmuwan politik di Indonesia. Di tengah situasi pemerintahan otoriter yang didukung oleh suatu birokrasi yang intervensionis, maka pengembangan suatu masyarakat yang mandiri dan bebas dari intervensi pemerintah dilihat sebagai suatu keniscayaan. Disamping kemandirian, konsep masyarakat madani, sebagaimana dijelaskan dalam banyak literatur yang ada, juga mencirikan dirinya dengan pruralisme, dimana berbagai kelompok-kelompok masyarakat yang berbeda bisa bekerjasama dan hidup bersama secara damai. Masyarakat madani

juga tunduk pada hukum dan menempatkan anggotanya dalam kedudukan sama di muka hukum. Dengan melihat ciri-ciri masyarakat madani itu maka banyak pihak melihat masyarakat madani bisa menjadi wahana yang potensial untuk mengembangkan masyarakat yang demokratis. Diilhami oleh keberhasilan masyarakat madani dalam menumbangkan rezim otoriter di Eropa Timur, maka banyak pihak di Indonesia mulai melirik kemungkinan menjadikan masyarakat madani sebagai pilihan jalan untuk menuju masyarakat yang demokratis.

Relevansi masyarakat madani akhir-akhir ini menjadi semakin dirasakan pentingnya mengingat semakin luasnya krisis yang dihadapi

oleh Indonesia. Seperti diketahui, krisis ekonomi dan politik sekarang ini, yang tampaknya cenderung semakin memburuk, telah menempatkan Indonesia pada situasi yang amat kritis dan rentan terhadap disintegrasi. Konflik kepentingan antar berbagai kelompok masyarakat yang cenderung menjadi semakin terbuka, kemampuan dan kredibilitas pemerintah yang amat rendah untuk segera mencari jalan keluar dari krisis ini, dan toleransi terhadap perbedaan yang cenderung menjadi semakin rendah hanyalah sebagian dari sumber-sumber ancaman terhadap kelangsungan hidup persatuan dan kesatuan Indonesia. Situasi ini menegaskan perlunya pemberdayaan masyarakat madani sebagai suatu upaya untuk mencegah ancaman-ancaman disintegrasi itu menjadi realitas.

Masyarakat Indonesia yang amat beragam dilihat dari berbagai aspek seperti etnis, geografis, budaya, agama, dan tingkat perkembangan sosial ekonominya memang memiliki potensi yang amat besar untuk melahirkan berbagai sumber konflik yang mungkin bisa mengarah pada disintegrasi. Potensi konflik itu menjadi semakin nyata ketika pemerintah justru mengembangkan sentralisasi yang semakin kuat dalam kegiatan politik dan ekonomi. Konsentrasi kekuasaan di pusat dalam pengambilan keputusan politik dan ekonomi seringkali menjadikan seringkali menciptakan akumulasi kekecewaan masyarakat di daerah karena kebijakan politik dan ekonomi cenderung tidak responsif terhadap

aspirasi dan kepentingan daerah. Untuk menjalankan pemerintahan sentralistis yang efektif maka pemerintah tentunya memerlukan birokrasi yang besar dan bisa menjadi alat yang efektif sebagai agen pelaksana kebijakan pemerintah pusat. Birokrasi yang amat kuat dan besar ini akhirnya bukan hanya menjadi agen kepentingan pemerintah pusat yang efektif, tetapi juga menjadi amat intervensionis sehingga sering mematikan inisiatif dan partisipasi masyarakat dalam kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Ruang publik yang bebas dari intervensi pemerintah menjadi semakin terbatas, karena hampir tidak ada masalah dan kepentingan publik yang lepas dari intervensi pemerintah.

Jatuhnya pemerintahan Suharto bersamaan dengan hilangnya legitimasi dan kredibilitas pemerintah menjadikan birokrasi sebagai agen dan penjaga kepentingan pemerintah juga mulai kehilangan kredibilitasnya. Lebih dari itu, pemerintah sentralistis yang dikembangkan selama ini telah menjadikan birokrasi dan administrasi publik di daerah menjadi amat bergantung pada pusat dan kehilangan kemampuan untuk berinisiatif dan proaktif dalam merespon krisis yang telah menjadi semakin kuat menggerogoti kemampuan masyarakat untuk mempertahankan kelangsungan kehidupannya. Ketika krisis itu kemudian menghilangkan legitimasi dan kredibilitas dari pusat-pusat kekuasaan dalam birokrasi baik di pusat ataupun daerah maka birokrasi sebagai mesin pemerintahan mengalami kemacetan. Akibatnya, banyak persoalan yang muncul di

daerah menjadi tidak diselesaikan dengan cepat dan baik sehingga mengakibatkan akumulasi kekecewaan masyarakat menjadi semakin meluas dan mendorong adanya krisis kepercayaan terhadap pemerintah baik pusat ataupun daerah. Ini semuanya mengajarkan bahwa pemerintah pusat yang amat kuat yang mengandalkan pada birokrasi, dan mengekang pengembangan potensi dan partisipasi masyarakat lokal yang mandiri, ternyata amat ringkih dalam menjaga kelangsungan kehidupan masyarakat dan bahkan pemerintahan itu sendiri.

Pengalaman ini semakin menguatkan proposisi bahwa pengembangan masyarakat madani adalah suatu kenisyaan. Bahwa masyarakat madani diperlukan tidak hanya untuk mempertahankan kelangsungan kehidupan sosial dan politik masyarakat yang mandiri dan demokratis, tetapi juga kelangsungan pemerintahan itu sendiri. Dalam konteks pemerintahan dan politik, pertanyaannya adalah apa yang mesti harus dilakukan untuk mendorong pengembangan masyarakat madani di Indonesia? Format pemerintahan yang bagaimana yang seharusnya dikembangkan agar mampu memfasilitasi pengembangan masyarakat madani? Sistim birokrasi publik seperti apa yang kondusif bagi pengembangan masyarakat madani? Pertanyaan seperti ini penting untuk didiskusikan dalam upaya kita untuk membangun masyarakat madani di Indonesia.

Redefinisi peran pemerintah

Pengalaman menunjukkan bahwa dominasi dan intervensi pemerintah dan birokrasinya dalam

kehidupan politik dan ekonomi selama ini ternyata menjadikan sistim ekonomi dan politik amat rentan terhadap krisis baik internal ataupun eksternal. Intervensi pemerintah dalam kegiatan ekonomi yang amat berlebihan telah menciptakan ruang yang besar bagi praktik-praktik KKN yang ternyata telah membawa ekonomi Indonesia ke jurang kehancuran. Berbagai penyalahgunaan kewenangan dalam praktik perbankan, tender proyek-proyek pemerintah, dan KKN dalam birokrasi telah membuat ekonomi menjadi amat rapuh ketika dihadapkan pada goncangan-goncangan global. Krisis moneter yang melanda Asia dengan amat cepat meruntuhkan bangunan sistim ekonomi yang selama ini menjadi sumber legitimasi dari pemerintahan orde baru. Dalam waktu yang amat singkat Indonesia yang dulunya dilihat sebagai salah satu macan Asia, kehilangan kredibilitas di mata pelaku bisnis baik di luar atau di dalam negerinya sendiri. Akibatnya, nilai rupiah sampai sekarang terus ada posisi yang amat rendah dan memperosokkan kegiatan ekonomi masyarakat.

Intervensi pemerintah dalam kegiatan sosial dan politik yang amat luas juga membuat ruang dan arena kegiatan bagi masyarakat untuk berperan serta dalam penyelesaian masalah publik menjadi amat sempit. Kesempatan masyarakat untuk mengenali, mengembangkan, dan memanfaatkan potensinya dalam penyelesaian masalah dan kebutuhannya amat terbatas. Dalam pemenuhan kebutuhan dan pelayanan publik,

misalnya, masyarakat cenderung dilihat sebagai konsumen yang pasif, dan kurang dimanfaatkan potensinya untuk menjadi produsen yang potensial bagi dirinya sendiri. Ketergantungan pada pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan hidupnya menjadi amat besar dan ini tentunya membuat masyarakat tidak bisa bersikap independen dan kritis terhadap perilaku dan kebijakan pemerintah. Kondisi ini tentu menghambat pengembangan masyarakat madani.

Pengembangan masyarakat madani memerlukan ruang publik (*public sphere*) dimana setiap warga negara bisa secara bebas dan mandiri mengemukakan pendapatnya mengenai masalah-masalah kemasyarakatan. Mereka juga memiliki ruang yang memadai untuk memanfaatkan potensinya dalam pemenuhan kebutuhan hidupnya. Sayangnya ruang publik yang semacam itu sejauh ini amat terbatas. Hampir semua ruang publik dimana masalah-masalah kemasyarakatan berkembang selalu tidak pernah lepas dari intervensi negara dan pemerintah. Pemerintah bahkan sering kali bertindak sangat jauh dan berusaha melakukan intervensi pada hal-hal yang sebenarnya merupakan bagian dari *private life* dari warganya. Bahkan, seringkali menjadi amat sulit untuk membedakan antara *public* dan *private life*.

Melihat kenyataan ini maka pembatasan peran pemerintah menjadi amat penting dalam pengembangan masyarakat madani. Terlalu luasnya peran pemerintah sering membuat institusi lainnya dalam

masyarakat seperti rumah tangga, asosiasi sukarela, dan organisasi non-pemerintah memiliki kesempatan yang terbatas untuk terlibat dalam pemecahan-pemecahan masalah kemasyarakatan. Ini tentunya tidak berarti bahwa pemerintah selalu berseberangan dengan masyarakat madani. Karena pemerintahpun sebenarnya bisa memiliki peran yang positif terhadap pengembangan masyarakat madani, kalau seandainya pemerintah dan birokrasinya mampu menjadikan dirinya menjadi suatu lingkungan yang kondusif bagi perkembangan masyarakat madani.

Untuk itu pemerintah perlu kembali ke *core-business*-nya, yaitu *steering* dan *empowering*. Peran pemerintah yang utama adalah menciptakan regulasi yang mampu memfasilitasi pengembangan potensi setiap satuan yang ada dalam masyarakat secara mandiri sehingga mampu mengenali masalah dan kebutuhannya dan mengorganisir diri untuk menyelesaikan masalah-masalahnya sendiri. Memberdayakan masyarakat sehingga mereka secara mandiri dan independen bisa menyelesaikan masalah dan memenuhi kebutuhannya adalah misi pemerintah yang utama. Pemerintah dan birokrasinya hanya perlu terlibat dan melakukan intervensi dalam penyelesaian masalah-masalah publik kalau kekuatan-kekuatan dalam masyarakat, seperti pasar, LSM, dan organisasi-organisasi sukarela lainnya tidak mampu melakukannya secara efisien dan efektif. Keterlibatan pemerintah itu dalam ruang publik mesti harus dikendaki oleh masyarakat

kat itu sendiri. Karena itu keterlibatan pemerintah dalam ruang publik mesti harus memperbaiki efisiensi dan efektivitas penyelesaian masalah publik dan legitimasi pemerintah itu sendiri. Diluar itu, keterlibatan pemerintah dan birokrasinya harus dihindari.

Karena itu mesti harus ada pembagian kerja yang jelas antara pemerintah dengan kekuatan-kekuatan masyarakat seperti rumah tangga, pasar, LSM, dan organisasi-organisasi sukarela lainnya. Pemerintah hanya boleh dan perlu terlibat dalam penyelesaian masalah publik kalau keterlibatannya dikehendaki dan bermanfaat bagi kepentingan publik itu sendiri. Mengingat pemerintah dan birokrasinya selama ini amat jauh terlibat dalam kehidupan masyarakatnya, maka depemerintahanisasi dan debirokratisasi secara besar-besaran perlu dilakukan. Penataan kembali sistim politik dan ekonomi yang memungkinkan berperannya secara optimal kekuatan-kekuatan masyarakat itu perlu segera dilakukan. Melalui cara ini maka independensi dan kemandirian masyarakat yang menjadi salah satu syarat bagi pengembangan masyarakat madani bisa diwujudkan.

Pembagian kerja tidak hanya diperlukan antara pemerintah dengan kekuatan-kekuatan dalam masyarakat, tetapi juga antara pemerintah pusat dengan daerah. Selama ini pemerintah pusat amat mendominasi kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Peran pemerintah daerah dan masyarakat lokal amat terbatas dan marjinal, sehingga seringkali

menciptakan kekecewaan daerah. Ini terjadi karena banyak kebijakan-kebijakan pemerintah yang bertentangan dengan aspirasi dan kepentingan masyarakat di daerah. Konflik antara pusat dan daerah sekarang ini dan kedepan akan cenderung semakin keras dan meluas, jika tindakan yang kongkrit untuk membagi peran yang adil dan seimbang antara pemerintah pusat dan daerah tidak segera dilakukan. Bahkan, konflik itu nantinya bisa mengarah pada disintegrasi nasional.

Otonomi yang seluas-luasnya perlu diberikan kepada daerah agar mereka bisa merespon dengan cepat aspirasi dan dinamika masyarakatnya. Dengan otonomi itu daerah-daerah yang berbeda dalam geografis, budaya, dan tingkat perkembangan sosial-ekonominya akan mampu membangun program-program dan kebijakan yang sesuai dengan kebutuhannya. Otonomi itu akan memberi kewenangan pada daerah untuk secara lebih independen mengembangkan kebijakan daerah beserta sumber-sumber pembiayaannya. Kebijakan pembangunan akan lebih sensitif terhadap aspirasi dan kondisi lokal sehingga bisa mendorong partisipasi masyarakat lokal yang lebih besar dalam kegiatan sosial dan ekonomi masyarakat. Dengan otonomi yang luas hubungan antara pusat dan antar daerah yang lebih adil dapat dikembangkan, sehingga keragaman yang terjadi antar etnis, budaya, dan daerah tidak menghalangi mereka untuk bisa hidup bersama secara harmonis dalam persatuan dan kesatuan Indo-

nesia. Dengan ilustrasi ini maka sebenarnya dalam konteks makro otonomi yang luas itu bisa meletakkan fondasi yang kokoh bagi pengembangan masyarakat madani di Indonesia.

Dalam konteks mikro, pemberian peran kepada pemerintah daerah dan masyarakat lokal yang lebih besar tentu akan memiliki dampak yang positif dalam pengembangan masyarakat madani. Peran itu akan mendorong kekuatan-kekuatan lokal untuk tumbuh dan berkembang merespon kebutuhan dan masalah yang dihadapi oleh individu, rumah tangga, dan berbagai kelompok yang ada di daerah. Dengan peran yang lebih besar ini maka setiap aparat pemerintah pada tingkat lokal memiliki diskresi, otoritas, dan kemampuan untuk memberdayakan masyarakat dalam menyelesaikan masalah publik secara independen dan bebas dari intervensi pemerintah, suatu hal yang amat diperlukan oleh masyarakat madani. Karenanya pengembangan masyarakat madani tidak hanya memerlukan pembatasan peran pemerintah, tetapi juga penguatan peran pemerintah daerah dan masyarakat lokal dalam kehidupan ekonomi dan politik.

Pemerintahan yang *all-inclusive*

Pemerintah yang representatif pernah menjadi wacana publik, terutama dikalangan para mahasiswa ilmu politik. Isu yang dipersoalkan disini adalah apakah pemerintah yang susunannya merepresentasikan perbedaan yang ada dalam masyarakat itu akan menjamin adanya akun-

tabilitas publik yang lebih baik? Argumentasi yang pro dan kontra terhadap proposisi itu telah banyak dikemukakan. Namun, lepas dari itu semuanya, wacana itu menyiratkan perlunya pemerintah sensitif terhadap keragaman yang berkembang didalam masyarakat, sehingga kebijakan dan tindakannya bisa mengakomodasi kepentingan dari berbagai kelompok itu. Sensitivitas terhadap keragaman inilah yang sebenarnya diperlukan untuk membangun akuntabilitas publik.

Sensitivitas terhadap keragaman menjadi aspek yang penting dalam pengembangan masyarakat madani. Keluhan dan kritik seringkali disampaikan kepada pemerintah terhadap kebijakan-kebijakannya yang tidak hanya insensitive terhadap keragaman, tetapi bahkan cenderung menjadi diskriminatif. Aktivis perempuan sering mengkritik kebijakan pemerintah yang tidak *gender sensitive* sehingga membatasi peran serta perempuan pada kegiatan di ruang publik. Kelompok minoritas, seperti etnis cina, merasakan bagaimana mereka selama ini diperlakukan secara diskriminatif dalam kehidupan politik dan pemerintahan. Pembatasan akses kelompok etnis cina dalam kegiatan pemerintahan dan politik adalah contoh dari kebijakan diskriminatif. Maraknya isu perkosaan masal terhadap etnis cina menunjukkan puncak dari kegawatan diskriminasi yang selama ini diperlakukan terhadap mereka.

Untuk mengatasi isu diskriminasi itu maka pemikiran mengenai pemerintahan yang *all-inclusive* perlu

diberi perhatian yang memadai. Pemerintahan yang all-inclusive ini menjamin adanya akses setiap kelompok etnis, gender, agama, dsb dalam kegiatan pemerintahan dan politik. Kelompok etnis minoritas seperti etnis cina perlu diberi tempat yang wajar dalam tubuh pemerintah dan birokrasi publik sehingga aspirasi dan kepentingannya bisa terakomodasi dalam kebijakan publik. Dengan menjamin akses mereka dalam pemerintahan maka perlakuan dan kebijakan diskriminatif terhadap kelompok etnis minoritas bisa dihindari. Lebih dari itu, melalui perbaikan akses mereka terhadap kegiatan pemerintahan dan birokrasi integrasi dan pembauran mereka kedalam kehidupan bersama yang harmonis dapat lebih mudah dilakukan. Dengan demikian, konflik antar etnis yang selama ini menghantui perjalanan bangsa bisa ditekan serendah mungkin.

Disamping itu, pemerintah perlu memberi perhatian terhadap kelompok masyarakat lainnya yang relatif terbelakang tingkat perkembangan sosial ekonominya, seperti masyarakat Dayak, Irian, dsb dalam penguasaan akses terhadap sumber-sumber mobilitas sosial seperti pendidikan dan pekerjaan. Tingkat perkembangan sosial ekonomi yang rendah sering membuat mereka tidak mampu berkompetisi secara terbuka kelompok masyarakat lainnya. Akibatnya, akses mereka terhadap pendidikan dan pekerjaan yang baik menjadi cenderung lebih rendah dibandingkan kelompok masyarakat lainnya. Kebijakan pemerintah dalam ketenaga-

kerjaan yang tidak sensitif terhadap isu-isu seperti sering menjadi sumber konflik antar etnis, yang kalau terus dibiarkan akan bisa memiliki risiko yang besar terhadap terganggunya keharmonisan hubungan antar etnis, yang amat diperlukan dalam pengembangan masyarakat madani.

Dalam kaitannya dengan gender, perbaikan akses perempuan terhadap kehidupan publik terutama terhadap kegiatan politik dan pemerintahan perlu memperoleh perhatian yang serius. Kendati perempuan menempati proporsi yang lebih besar dalam populasi, namun representasinya dalam kegiatan pemerintahan dan politik sejauh ini amat rendah. Kemauan pemerintah untuk secara sungguh-sungguh membangun kesetaraan gender dalam kegiatan politik dan ekonomi sejauh ini masih amat rendah. Hambatan yang dihadapi oleh perempuan untuk memiliki akses yang sama dengan lelaki dalam ruang publik masih amat banyak. Banyak peraturan dan ketentuan dalam ketenagakerjaan dan yang tidak sensitif terhadap isu gender, sehingga menghambat peran serta perempuan dalam sektor publik. Salah satunya karena kesadaran publik, utamanya para pembuat kebijakan, terhadap kesetaraan gender itu sendiri sering masih amat rendah.

Untuk mengembangkan pemerintahan yang all-inclusive maka pemerintah perlu mengkaji kembali serangkaian kebijakan yang menghambat akses dari kelompok etnis minoritas dalam kegiatan politik dan pemerintahan. Kebijakan yang tidak sensitif terhadap kendala-kendala

yang dihadapi oleh kelompok minoritas dan terbelakang mesti harus dibuang jauh-jauh. Sebaliknya, kebijakan yang memfasilitasi kelompok minoritas dan terbelakang dalam meningkatkan peran serta mereka dalam kegiatan ekonomi dan politik perlu dirumuskan. Bahkan, pemerintah melakukan *affirmative actions* untuk mendorong keterlibatan kelompok masyarakat tertinggal dan minoritas untuk memiliki akses terhadap sumber-sumber mobilitas sosial, seperti pendidikan dan kesempatan kerja. Dengan demikian hubungan yang harmoni dan seimbang antar kelompok yang beraneka-ragam etnis dan dengan tingkat perkembangan sosial ekonominya dapat diwujudkan.

Rekonsiliasi antara birokrasi dengan demokrasi

Sejarah perkembangan birokrasi publik di Indonesia mencatat bahwa birokrasi sering memiliki peran yang negatif dalam pengembangan demokrasi. Sejak zaman kerajaan-kerajaan di Jawa, pemerintahan kolonial, dan Orde Baru birokrasi publik selalu menempatkan dirinya menjadi alat penguasa. Bahkan, dalam era reformasi ini birokrasi publik masih menjadikan dirinya sebagai institusi yang selalu menempatkan kepentingan pemerintah diatas diatas kepentingan lainnya. Seolah-olah misi birokrasi publik adalah memperjuangkan kepentingan pemerintah dan penguasa, yang seringkali tidak sejalan dengan nilai-nilai dan kepentingan masyarakat banyak.

Orientasi birokrasi publik yang sering menempatkan kepentingan pemerintah dan penguasa sebagai misinya bisa dipahami dengan mudah dilihat dari awal perkembangan birokrasi di Indonesia. Pada zaman kerajaan di Jawa terdahulu, birokrasi adalah abdi dalem, yang memang dibentuk untuk melayani kebutuhan raja dan kerajaan. Ia bukan institusi yang sengaja dibentuk untuk melayani kebutuhan rakyat. Begitu pula dalam zaman pemerintah kolonial birokrasi, birokrasi yang dikembangkan pada waktu itu sengaja dirancang untuk melanggengkan kekuasaan pemerintah kolonial. Karena itu amat wajar kalau kemudian birokrasi selalu memperjuangkan kepentingan penguasa dan kurang memperhatikan kepentingan masyarakat.

Pada zaman Orde Baru, orientasi birokrasi terhadap kepentingan penguasa terus dilembagakan melalui konsep monoloyalitasnya, dimana monoloyalitas disini diartikan sebagai loyalitas semata-mata kepada kepentingan pemerintah. Loyalitas tunggal kepada pemerintah dianggap sah karena pemerintah dianggap sebagai representasi dari kepentingan publik. Penempatan pemerintah sebagai institusi yang memonopoli pen-
definisan kepentingan publik ini menjadi salah satu sumber konflik antara birokrasi dengan masyarakat banyak. Sebagai alat pemerintah birokrasi seringkali secara sepihak mendefinisikan berbagai kepentingan, yang pada dasarnya menjadi kepentingan elit atau mereka yang dekat dengan elit politik dan birokrasi,

menjadi kepentingan publik yang harus diperjuangkannya. Masyarakat tidak dilibatkan dan tidak memiliki ruang dan kemampuan untuk ikut mendefinisikan kepentingannya sendiri. Mereka harus menerima apapun yang dianggap oleh birokrasi sebagai kepentingan publik menjadi kepentingannya dan harus menjadikannya sebagai decision rules dalam kehidupannya. Ini tentu saja menjadikan birokrasi publik memiliki peran yang amat negatif dalam pengembangan demokratisasi di Indonesia.

Melihat realitas ini, banyak pihak mempertanyakan peran birokrasi publik dalam pengembangan masyarakat madani. Apa yang mesti harus dilakukan agar birokrasi memiliki peran yang positif dalam pengembangan demokrasi yang amat diperlukan bagi berkembangnya masyarakat madani. Mungkinkah rekonsiliasi antara birokrasi dan demokrasi dilakukan, mengingat keduanya memiliki nilai, tradisi, dan orientasi yang seringkali berbeda? Bagaimana rekonsiliasi itu dilakukan?

Mengingat demokrasi menjadi prasarat bagi pengembangan masyarakat madani, maka rekonsiliasi antara birokrasi dan demokrasi mesti dilakukan. Rekonsiliasi dilakukan dengan membuat birokrasi publik memiliki nilai, orientasi, dan perilaku yang kondusif dalam pengembangan demokrasi baik dalam kegiatan pemerintahan maupun dalam kehidupan masyarakat. Reformasi birokrasi publik dengan sendirinya menjadi keharusan. Reformasi ini tentunya harus menyentuh semua aspek kehidupan birokrasi yang

selama ini menjadikan birokrasi berperan negatif dalam pengembangan demokrasi. Ini tentunya mencakup semua faktor yang selama ini berperan dalam pembentukan nilai, orientasi, dan perilaku birokrasi publik. Faktor-faktor itu bisa melekat dalam birokrasi publik seperti sistem akuntabilitas, budaya, insentif, dan kekuasaan yang salah dan tidak mendorong perilaku birokrasi yang menghargai nilai-nilai dan kepentingan rakyat dan warganegara. Ataupun, faktor-faktor diluar birokrasi itu sendiri, seperti lemahnya kemampuan masyarakat dan warga negara dan berbagai kelompok masyarakat madani untuk melakukan fungsi kontrol terhadap pemerintah dan birokrasinya.

Orientasi birokrasi kepada penguasa mesti harus ditinggalkan dan diganti dengan orientasi kepada rakyat dan warganegara. Rakyat harus menempati posisi di *driving seat* dalam kehidupan birokrasi sehingga kepentingan rakyat selalu menjadi basis dalam pengambilan keputusan birokrasi. Caranya bisa dilakukan dengan melibatkan masyarakat secara langsung dalam pengambilan keputusan dan kebijakan pemerintah seperti melalui *referendum* dan *polling*. Kebijakan dan keputusan yang penting yang mempengaruhi nasib masyarakat sebagai warga negara harus diambil dengan melibatkan mereka secara langsung. Misalnya, pembangunan waduk yang melibatkan kepentingan masyarakat banyak tidak cukup hanya diputuskan oleh Bupati bersama DPR, tapi bisa melibatkan masyarakat secara lang-

sung. Pelibatan masyarakat secara langsung dalam kegiatan pemerintahan bisa dilakukan melalui pembentukan *governance bodies* yang melibatkan berbagai kelompok masyarakat, polling, dan referendum. Dengan demikian birokrasi dan pemerintah tunduk kepada kemauan dan aspirasi rakyat. Kalau ini dapat dilakukan maka akuntabilitas publik dan demokratisasi dalam kegiatan pemerintahan akan dapat diwujudkan.

Masyarakat harus memiliki akses informasi mengenai apa yang dilakukan oleh pemerintah dan birokrasinya. Selama ini yang terjadi cenderung sebaliknya. Pemerintah berusaha mengetahui apa yang dilakukan oleh masyarakatnya, melalui proses perijinan dan pengawasan, sebaliknya ia amat tertutup kepada masyarakatnya. Kondisi ini harus dirubah menjadi sebaliknya, dimana pemerintah dan birokrasinya harus terbuka kepada masyarakatnya. Prinsip keterbukaan pada publik harus dikembangkan oleh pemerintah dan birokrasinya. Hak masyarakat untuk mengetahui apa yang dilakukan oleh pemerintahnya harus dipenuhi dan dilindungi oleh undang undang. Dengan demikian, masyarakat bisa melakukan fungsi kontrol politiknya dengan baik.

Perubahan dalam birokrasi itu mesti harus diikuti oleh redistribusi kekuasaan yang lebih seimbang antara pemerintah dan birokrasinya dengan lembaga perwakilan rakyat dan lembaga kehakiman. Pembagian kekuasaan yang seimbang antar lembaga tersebut amat perlu dilakukan agar *check and balance* bisa

dilakukan. Pengalaman selama ini menunjukkan konsentrasi kekuasaan pada pemerintah dan birokrasinya membuat birokrasi menjadi amat dominan dalam kehidupan politik dan menghambat muncul satuan-satuan lainnya yang bisa menjadi penyeimbang kekuasaan birokrasi. Untuk menghindari hal ini terulang lagi maka redistribusi kekuasaan lembaga tersebut perlu segera dilakukan baik pada tingkat pusat ataupun daerah.

Dalam kehidupan birokrasi redistribusi kekuasaan antara pejabat puncak dengan pejabat tingkat bawah (*frontline officials*) harus juga dilakukan. Sejauh ini kekuasaan dalam birokrasi pemerintah dialokasikan dan didistribusikan secara elitis. Dalam konteks makro, kekuasaan itu cenderung memusat di tingkat pusat, sementara birokrasi di daerah memiliki kekuasaan yang amat terbatas. Pada tingkat mikro kekuasaan cenderung terkonsentrasi pada pimpinan puncak. Para pejabat birokrasi tingkat bawah yang langsung berhubungan dengan masyarakat sering tidak punya kekuasaan yang memadai untuk merespon dinamika yang berkembang di masyarakatnya. Distribusi kekuasaan birokrasi semacam ini jelas-jelas telah menjauhkan kekuasaan birokrasi dari rakyat dan warganegaranya. Redistribusi kekuasaan birokrasi dari pusat ke daerah dan dari pimpinan puncak kepada pimpinan bawah secara proporsional dan seimbang perlu dilakukan. Hanya dengan cara seperti ini demokratisasi birokrasi publik dapat dilakukan.

Melalui serangkaian kebijakan itu maka rekonsiliasi antara birokrasi dengan demokrasi bisa dilakukan.

Birokrasi bisa diharapkan tunduk pada prinsip-prinsip dan nilai demokrasi yang menghargai kedaulatan rakyat. Sehingga birokrasi bisa berperan positif dalam pengembangan masyarakat madani.

Penutup

Membangun masyarakat madani memerlukan perubahan-perubahan yang mendasar pada pemerintah dan birokrasinya. Masyarakat madani akan bisa dikembangkan dengan baik kalau kita bisa mengubah format pemerintah dan birokrasi menjadi kondusif bagi munculnya institusi-institusi yang mandiri dan bebas dari intervensi pemerintah. Untuk itu redefinisi peran pemerintah perlu dilakukan. Pemerintah yang besar dan didukung oleh birokrasi yang intervensionis cenderung mempersempit ruang publik yang diperlukan bagi berkembangnya institusi-institusi itu. Keterlibatan pemerintah dalam kehidupan politik dan ekonomi masyarakat perlu dikurangi sampai pada suatu titik dimana keterlibatannya itu memang diperlukan oleh masyarakat dan bisa memperbaiki efisiensi dan efektivitas masyarakat dalam memenuhi kebutuhannya.

Masyarakat madani juga menuntut pemerintah sedapat mungkin bersifat *all-inclusive*, yang mengakomodasikan keragaman yang ada dalam masyarakat dan mampu memfasilitasi kelompok yang berbeda itu untuk berperan serta secara optimal dalam kegiatan ekonomi dan politik. Untuk itu praktik-praktik kebijakan yang selama ini tidak sensitif terhadap problema dan ken-

dala yang dihadapi kelompok minoritas dan terbelakang perlu hindari. Dalam kasus tertentu pemerintah perlu lebih proaktif dalam mendorong partisipasi mereka sehingga konflik antar kelompok dan etnis bisa dihindari.

Akhirnya, masyarakat madani juga memerlukan reorientasi dan demokratisasi dalam kehidupan pemerintah dan birokrasi publik. Demokratisasi ini bisa dilakukan melalui pelibatan warga negara secara langsung dalam kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik, melalui pembentukan *governance bodies*, *referendum*, dan mekanisme lainnya yang memungkinkan mereka secara langsung terlibat dalam pengambilan keputusan. Ia bisa juga dilakukan melalui redistribusi kekuasaan kepada satuan dan institusi lainnya sehingga *check and balance* bisa diwujudkan. Kalau ini semuanya dapat dilakukan maka kita bisa berharap masyarakat madani bisa tumbuh dan berkembang di Indonesia.

Daftar Pustaka

- Norton, Agustinus. Richard, 1995. *Civil Society in The Middle East*, New York: E. J. Brill
- Rosenblum, Nancy L. 1994. "Civil Societies: Liberalism and Moral Uses of Pruralism" dalam *Social Research*, 61 (3) Fall : 539-561
- Orborne, David dan Peter Platrik, 1997. *Banishing Bureuacracy: The Five Strategies For Reinventing Government*, Reading, Massachusset: Adisson Wesley.