

# REFORMASI BIROKRASI, PELAYANAN PUBLIK DAN DESENTRALISASI

Kumpulan Tulisan Anggota  
ILMUWAN ADMINISTRASI NEGARA UNTUK INDONESIA  
(AsIAN) pada SIMPOSIUM 3 AsIAN

Editor :

Dr. Indra Kertati, M.Si  
Prof. Dr. Hanif Nurcholis, M.Si  
Dr. Hardi Warsono, MTP  
Dr. Bambang Istianto, M.Si



# ANALISIS HUBUNGAN DEMOKRASI DENGAN BIROKRASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF TERWUJUDNYA PELAYANAN PUBLIK YANG EFISIEN DAN EFEKTIF

Dr. Bambang Istianto, M.Si

Sekolah Tinggi Administrasi Mandala Indonesia (STIAMI) Jakarta

E-mail: bambangistianto@rocketmail.com

## ABSTRAK

*Analisis terhadap hubungan antara demokrasi dengan birokrasi menuju efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pelayanan publik merupakan pemikiran yang cukup kompleks. Demokrasi yang dimaksud yaitu nilai-nilai demokrasi antara lain; keterbukaan, kebebasan, persamaan, kontrol dan partisipatif. Secara teoritis suatu negara yang telah stabil melaksanakan sistem politik demokrasi merupakan keniscayaan mendorong terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik (good governance). Adapun konsep good governance inheren dengan nilai-nilai demokrasi. Program kegiatan birokrasi pemerintahan yang sesuai dengan nilai-nilai demokrasi yaitu : Privatisasi, Public Servant, Pembangunan model bottom up, E-Government, Badan Layanan Umum, Merithocrachy System dan Total Quality Management. Oleh sebab itu jika profil aparatur birokrasi yang diharapkan memiliki disiplin, inovatif, kreatif, akuntabel, profesional, kompeten, dinamis dan responsibel, dianggap mampu melaksanakan program kegiatan tersebut, sehingga dapat mewujudkan pelayanan publik yang cepat, murah, berkualitas dan nyaman.*

## 1. LATAR BELAKANG

Penyelenggaraan birokrasi pemerintahan pasca reformasi yang sudah berusia satu dasawarsa-an, belum menunjukkan perubahan yang signifikan dalam mewujudkan pelayanan publik yang cepat, murah dan memuaskan. Namun justru dewasa ini menonjol adalah perilaku "korupsi kolusi dan nepotisme" (KKN) yang semakin massif. Meskipun upaya pemerintah melakukan reformasi dan transformasi birokrasi, saat ini menjadi agenda kebijakan nasional. Kebijakan di bidang aparatur Negara yang sedang digulirkan yaitu; manajemen perubahan dalam birokrasi, remunerasi pegawai, penyempurnaan kelembagaan dan penyederhanaan system operasi dan prosedur (SOP). Seiring dengan itu pengenalan konsep dan teori dalam paradigma yang dikenal mulai dari old public Administration (Max Weber) menuju kearah perubahan paradigma New Public Management (Good Governnace, Kathreen Lauder (2001), Sedarmayanti (2003), dan Re Inventing Government (David Osborne dan Ted Gablaer,1992) bahkan sampai pada pengenalan paradigma New Public services, Denhart and Denhart dalam Prasojo (2009) sesungguhnya merupakan beberapa referensi yang lain yang sesuai dengan arah perkembangan reformasi birokrasi. Walaupun telah menjadi arah dan sumber inspirasi dalam perumusan kebijakan reformasi birokrasi, apabila kurang didukung keseriusan dan konsistensi terutama dukungan pembiayaan serta dukungan otoritas lainnya yang bersifat lintas sektoral pada gilirannya kebijakan tersebut akan berhenti di tengah jalan sebagaimana kebijakan yang sama sebelumnya. Pembinaan aparatur birokrasi yang bersifat parsial dan tidak sistemik, pada gilirannya

etos kerja dan produktifitas kerja aparatur birokrasi sampai saat ini belum menunjukkan kemajuan yang signifikan.

Para ahli banyak yang memberikan kritik bahwa pembangunan birokrasi selalu tertinggal dibanding dengan pembangunan politik dan ekonomi. Seharusnya birokrasi sebagai pilar penting dalam penyelenggaraan kekuasaan negara terutama kekuasaan eksekutif menjadi perhatian utama. Sebab jika tata kelola birokrasi pemerintah dilakukakan dengan baik maka mampu mengawal jalannya pembangunan ekonomi dan politik lebih dinamis. Dengan menguatnya posisi birokrasi maka mampu memberikan pelayanan publik yang efisien dan efektif. Namun jika desain birokrasi diletakan di bawah kekuasaan politik dan ekonomi, maka potret birokrasi pada kenyataannya belum berperan sebagai agen pembangunan (agent of development) dan agen perubahan (agent of change). Bahkan kecenderungannya yang berkembang semakin terjebak pada situasi dan kondisi negara yang disebut sebagai "coorporate state". Adapun yang dimaksud coorporate state yaitu terjadinya kolusi antara "penguasa dan pengusaha" atau penguasa yang dikendalikan oleh keinginan para pebisnis. Dengan demikian fungsi birokrasi kurang memberikan dukungan terhadap program-program pemerintah, yang berharap mampu mengejar pertumbuhan ekonomi yang tinggi, menegakkan hukum dan keadilan yang lebih lugas. Namun banyak pemimpin pemerintahan sering menghadapi kekecewaan terhadap kondisi birokrasi yang kurang efektif dan justru cenderung menjadi faktor penghambat. Para pemimpin pemerintahan baik tingkat nasional, regional dan lokal mengeluh dan

merasa terbelenggu oleh kondisi birokrasi yang belum efisien dan efektif tersebut. Bahkan banyak kalangan semakin ragu terhadap keseriusan mengurangi tindakan koruptif bisa diminimalisir. Meskipun kebijakan Reformasi Birokrasi menjanjikan jika birokrasi yang efisien dan efektif dapat terwujud pada tahun 2025 maka Indonesia akan bebas dari perilaku KKN.

Reformasi birokrasi menjadi guide line dalam memperbaiki sistem dan mekanisme kerja birokrasi yang efisien dan efektif maka untuk merubah "mindset" para aparatur birokrasi memang membutuhkan waktu yang lama. Perubahan "mind set" tersebut akan membawa harapan terwujudnya "profesionalisme dan kompetensi para aparatur birokrasi" secara teoritis juga berdampak positif terhadap berkurangnya tindakan KKN. Adapun penyelenggaraan administrasi negara modern yaitu yang dikategorikan dalam paradigma New Public Management (NPM) dan New Public Services (NPS) pada hakekatnya seiring dengan konsep "reformasi birokrasi". Apalagi dewasa ini kebijakan tersebut didukung oleh sistem politik yang sudah lebih demokratis. Sebab landasan sistem politik yang demokratis, siduga memiliki pengaruh terhadap para penyelenggara birokrasi pemerintahan dalam tindakannya sesuai dengan nilai-nilai demokrasi. Apalagi kondisi tersebut terwujud maka pelayanan publik yang terselenggara dengan terbuka, akuntabel, terkontrol dan partisipatif. Oleh sebab itu pertanyaan yang muncul yaitu "sejauh mana aparatur birokrasi di Indonesia yang masih kuat pengaruh "budaya feodalisme" mampu berubah menjadi aparatur birokrasi yang sikap dan tindakannya mencerminkan nilai-nilai demokrasi. Tindakan pemerintah yang sesuai nilai-nilai demokrasi di atas dapat dipastikan sesuai dengan "mindset" paradigma NPM dan NPS. Untuk itu pada gilirannya mampu mengurangi atau mencegah tindakan KKN di lingkungan tubuh birokrasi pemerintahan.

## 2. HUBUNGAN DEMOKRASI DAN BIROKRASI

Secara teoritis sebagaimana diketahui bersama bahwa jika suatu negara telah berhasil menerapkan sistem demokrasi, maka akan diikuti oleh penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang demokratis pula. Pada era orde reformasi kebijakan perubahan perundangan mulai dari amandemen UUD 1945, Undang-Undang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Pemilu, susunan dan kedudukan anggota DPR, dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, sudah mencerminkan dukungan terhadap upaya membangun sistem politik yang lebih demokratis.

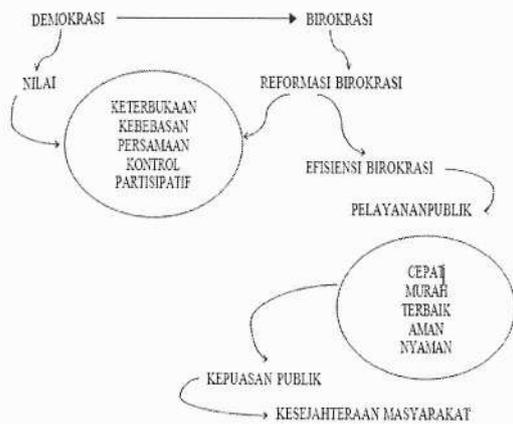
Perubahan yang dirasakan cukup fundamental dari pemerintahan yang sentralistik dan otoriter,

telah berubah kearah desentralisasi dan demokrasi. Menurut para pakar perubahan tersebut merupakan lompatan yang spektakuler dan itu diakui dan dikagumi oleh banyak negara-negara maju. Seperti sistem pemilu dari perwakilan berubah menjadi sistem pemilu dengan model demokrasi langsung baik pemilihan Presiden maupun Gubernur dan Bupati/Walikota.

Jika sistem politik sudah demokratis merupakan landasan yang kokoh dalam membangun penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang efisien dan efektif serta kredibel dan asseptabel. Analisis terhadap hubungan demokrasi dan birokrasi, maka akan mendapat justifikasi yang lebih kuat bahwa kedua variabel tersebut memiliki hubungan yang signifikan. Artinya jika sistem politik yang demokratis dapat dilaksanakan dengan baik maka dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan sebagai pelaksana kebijakan pemerintah, maka pada gilirannya penyelenggaraan pelayanan publik juga akan efisien dan efektif.

Wujud keberhasilan penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yaitu penyelenggaraan pelayanan publik yang efisien dan efektif yakni pelayanan yang cepat, murah, bermutu dan memuaskan. Landasan teori dari pernyataan di atas yaitu referensi pendapat Muchlis Hamdi (2003) yang mengatakan "namun suatu hal yang harus diperhatikan bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang menuju good governance hanya bisa terselenggara pada sistem politik yang demokratis". Dengan demikian hubungan yang signifikan antara demokrasi dengan birokrasi dapat memberikan justifikasi terhadap sebutan "Demokratisasi Birokrasi". Konsep demokratisasi birokrasi adalah suatu proses menanamkan nilai-nilai demokrasi dalam proses kerja birokrasi pemerintahan. Hal yang senada juga disebutkan oleh Eko Prasajo (2009) sebagai "Democratic Governance". Dalam paradigma NPM dan juga NPS pada hakekatnya juga mengandung makna bahwa penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang dilakukan juga secara demokratis (act democratically, Denhart and Denhart, 2000). Artinya adanya keterbukaan, responsive, kontrol, akuntabilitas publik, dalam proses penyelenggaraan dan penyediaan pelayanan publik. Apabila kondisi tersebut bisa terwujud maka akan terbangun "kepercayaan" antara pemerintah dengan rakyatnya. Pada gilirannya "kewibawaan" pemerintahan secara melembaga akan tumbuh. Dengan demikian diharapkan proses demokratisasi dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan mampu menjadi pendorong peningkatan "pelayanan publik" yang efisien dan efektif. Alur pikir yang menggambarkan proses hubungan antara demokrasi dengan birokrasi yang efektif dan efisien membawa pengaruh terhadap penyelenggaraan pelayanan

publik efektif dan efisien sebagaimana dapat dilihat pada gambar 1 di bawah ini.



Gambar 1.

Pola pemikiran di atas mencoba melakukan analisis terhadap relasi antara konsep “demokrasi dengan birokrasi” artinya penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang telah menerapkan prinsip-prinsip dan nilai demokrasi dalam program dan kebijakan seperti yang disebutkan di atas memberikan arah yang jelas jika tindakan pemerintah mencerminkan nilai demokrasi akan terwujud “efisiensi birokrasi” yaitu pelayanan publik yang “cepat, murah, tepat waktu, nyaman dan aman”. Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan birokrasi pemerintahan tersebut sesungguhnya merupakan kata kunci dalam prinsip-prinsip good governance. Terwujudnya kondisi good governance hanya ditemukan di negara dengan sistem politiknya sudah demokratis. Hubungan antara demokrasi dengan birokrasi pada posisi yang seimbang maka dapat menjadi penguatan atau justifikasi dalam membangun paradigma baru yang disebut “Demokratisasi Birokrasi”.

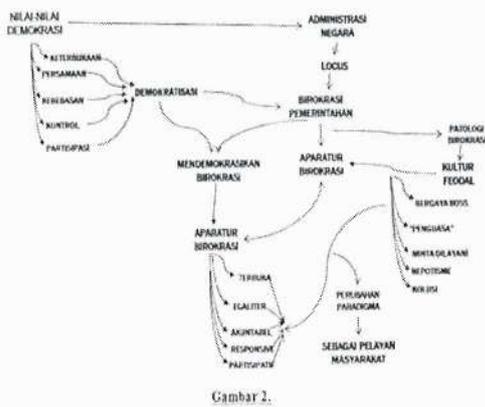
### 3. PERUBAHAN BIROKRASI FEODALISTIK MENJADI BIROKRASI YANG MELAYANI MASYARAKAT

Sebenarnya iklim yang lebih kondusif di era reformasi dengan semangat reformasi dan transformasi birokrasi, memberi peluang untuk membangun sistem politik demokratis yang mampu mendorong terhadap upaya penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang efisien dan efektif. Hal tersebut memerlukan prasyarat yaitu para penyelenggara pemerintahan secara serius mau merubah paradigma, untuk menjalankan penyelenggaraan pemerintahan menuju pada paradigma “demokratisasi birokrasi”. Artinya dalam penyelenggaraan birokrasi telah menerapkan prinsip transparansi, akuntabel dan terkontrol serta partisipatif.

Memang tantangan yang paling dominan dalam menerapkan konsep “demokratisasi birokrasi”

tersebut yaitu merubah kultur birokrasi yang feodalistik menuju birokrasi yang terselenggara dengan cara cara demokratis. Jika kembali mengulas sejarah penyelenggaraan birokrasi pemerintahan, mulai jaman birokrasi kerajaan, kolonial dan birokrasi pada jaman Orde Lama dan Orde Baru serta Orde Reformasi, merupakan perjalanan panjang Bangsa Indonesia dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan. Namun realitasnya corak birokrasi tersebut tidak mengalami perubahan yang signifikan yakni masih bersifat feodalistik dan patrimonialisme. Hal tersebut dijelaskan berdasarkan berdasarkan hasil penelitian Priyo Budi (1993) dan Mason C Headly (2006). Potret birokrasi Indonesia menunjukkan bahwa para aparatur birokrasi pemerintahan lebih cenderung senang memupuk kekuasaan dari pada memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Para birokrat belum mau sebagai “PELAYAN MASYARAKAT” tapi lebih senang sebagai “PENGUASA”. Fakta historis dan empiristik tersebut sampai saat ini masih terjadi, sehingga memberikan pandangan skeptis terhadap upaya melakukan perubahan kultur birokrasi yang feodalistik kearah kultur demokratis, masih memerlukan waktu yang panjang. Sebagaimana target kebijakan pemerintah tentang reformasi birokrasi ditargetkan baru tuntas pada tahun 2025.

Memang masyarakat Indonesia sebagian besar masih kuat pengaruh sifat patrimonial dan primordialisme yang membentuk budaya sungkan dan ewuh pekewuh, sehingga hubungan antar manusia cenderung vertikal. Pengaruh budaya patrimonial memang tidak sejalan dengan konsep demokrasi yang berbasis kultur egaliter dan hubungan personal lebih bersifat horizontal. Perubahan paradigma kearah demokratisasi yang cukup efektif tidak ada lain kecuali melalui pendidikan dan interaksi masyarakat yang lebih bersifat global. Jika perubahan kultur para aparatur birokrasi kearah yang lebih terbuka, egaliter, mampu menghilangkan kultur feodalistik, niscaya peran aparatur negara sebagai “pelayan masyarakat” akan lebih menonjol dibanding dengan sifat-sifat bargaya “Boss”. Proses perubahan kultur feodal para birokrat menuju perubahan sebagai pelayan masyarakat karena dipengaruhi oleh penerapan nilai-nilai demokrasi dapat dilihat pada pemikiran pola gambar.2 di bawah ini.

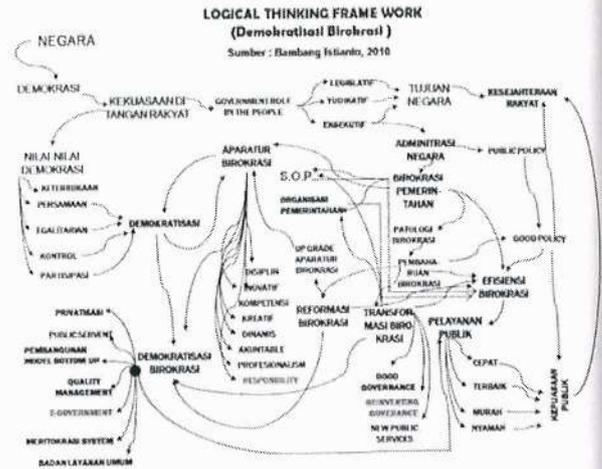


Gambar 2. Hubungan Nilai – Nilai Demokrasi Dengan Perubahan Kultur Aparatur Birokrasi

Berdasarkan gambar 2 di atas jika di analisis hubungan antara nilai nilai demokrasi dengan kultur aparatur birokrasi dapat dijelaskan bahwa kemampuan melakukan perubahan “paradigma” kultur feodalistik yang antara lain dicerminkan dalam “perilaku” bergaya Boss, sok penguasa, minta dilayani, nepotisme dan korupsi, menjadi kultur aparatur birokrasi yang terbuka, egaliter, akuntabel, responsivedan partisipasif, maka dapat diharapkan perilaku yang berubah menjadi “pelayan masyarakat”. Jika para aparatur birokrasi mampu memposisikan diri sebagai “Public Services” atau pelayan masyarakat, maka merupakan modal dasar dalam membangun iklim demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana disebut “Demokratisasi Birokrasi” atau oleh pakar disebut “Democratic Governance” (Prasojo, 2009).

#### 4. HUBUNGAN “DEMOKRATISASI BIROKRASI” DENGAN PELAYANAN PUBLIK YANG EFISIEN DAN EFEKTIF

Seperti telah sering dikatakan bahwa reformasi birokrasi dan transformasi birokrasi, telah dilaksanakan dengan memperkenalkan berbagai teori dan konsep pembaharuan birokrasi, yaitu konsep Good Governnace, Reinventing Government dan New Public Services. Berdasarkan kajian terhadap teori dan konsep tersebut yang pada akhirnya mencoba memunculkan gagasan menghubungkan antara birokrasi dan demokrasi serta efisiensi menjadi suatu pemikiran baru dan istilah baru seperti yang sudah disebutkan di atas yaitu “demokratisasi birokrasi”. Pemikiran tersebut telah dicoba dilakukan eksplorasi dan elaborasi secara mendalam dengan menggunakan “kerangka pemikiran” atau “Logical thinking frame work” seperti yang tercantum pada gambar 3.



Gambar 3. Demokratisasi Birokrasi menuju Pelayanan Publik yang Efisien dan Efektif

Konsep demokrasi sebagai locus dari ilmu politik, yang banyak dianut sebagai sebuah negara modern. Konsep birokrasi merupakan instrument dalam organisasi pemerintahan adalah digunakan mengatur, mengurus dan mengelola kepentingan masyarakat supaya teratur, tertib dan terkendali, menuju pada kesejahteraan masyarakat.

Kedua konsep tersebut telah terbukti dapat diselaraskan untuk menjalankan kebijakan dan tindakan pemerintah guna mencapai tujuan pemerintah yang efisien dan efektif serta berdampak luas terhadap kehidupan masyarakat.

Berdasarkan hasil eksplorasi terhadap kedua variabel antara demokrasi dan birokrasi menunjukkan bahwa hubungan demokrasi dan birokrasi serta efisiensi, adalah bahwa dalam penyelenggaraan, tindakan dan kebijakan pemerintah dilakukan dengan cara demokrasi, baik sikap dan perilaku aparatur birokrasi maupun mekanisme dan prosedur kerja juga mencerminkan nilai-nilai demokratis atau dengan kata lain “sebagai upaya mendemokratisasikan birokrasi”. Adapun yang termasuk nilai nilai demokrasi yaitu; keterbukaan, partisipasi, persamaan atau sikap egaliter, keadilan, kontrol masyarakat, (Robert Dahl, 1991). Sedangkan implikasi dan penerapan nilai-nilai demokrasi terhadap aparatur birokrasi akan inheren dengan sikap, tindakan; inovatif, dinamis, kreatif, kompetensi, profesionalisme, akuntability, responsibility dan lain lain. Jika meletakkan hubungan demokrasi dengan birokrasi yang semakin establish maka akan terwujud birokrasi yang efisien dan efektif. Sedangkan yang termasuk dimensi efisiensi yaitu; murah, bermutu dan memuaskan.

Kerangka pemikiran di atas pada gambar. 3 mencoba mendesain keterkaitan (relasi) antara nilai-nilai demokrasi dengan dimensi-dimensi birokrasi



birokrasi pemerintahan” yang sesuai dengan prinsip dan nilai demokrasi dan didukung oleh aparatur birokrasi yang juga memiliki sikap dan perilaku demokratis, maka disamping ”efisien birokrasi” bisa terwujud dan sekaligus mampu meminimalisir tindakan KKN para abdi negara tersebut. Perubahan ”mindset” para aparatur birokrasi dengan sendirinya akan terbangun secara bertahap melalui kelembagaan program-program kegiatan tersebut. Oleh sebab itu kebijakan reformasi birokrasi yang dicanangkan pemerintah terutama yang terkait dengan program manajemen perubahan akan seiring dengan ketujuh dimensi demokratisasi birokrasi.

Penataan kelembagaan dan penataan SDM aparatur birokrasi sebagai konsekuensi dari kebijakan reformasi birokrasi pada akhirnya diharapkan akan sangat mendukung dan menjadi dasar dalam kelancaran dan kontinuitas pelaksanaan tujuh program tersebut.

## 6. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa melakukan kajian dan mengelaborasi terhadap hubungan demokrasi dengan birokrasi menuju pada tercaoainya pelayanan publik yang efisien dan efektif pada hakekatnya merupakan pendekatan interdisipliner. Sebab locus dari demokrasi merupakan locus dalam ilmu politik, birokrasi merupakan locus dari administrasi negara sedangkan efisiensi merupakan locus ilmu ekonomi. Secara empiris ketiga variabel tersebut menjadi sinergi yang mampu menggerakkan penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang mampu mewujudkan ”good governance”. Jika ”good governance” dapat dilaksanakan secara melembaga dalam suatu negara dan pemerintahan maka tujuan negara dapat terwujud pula. Pada gilirannya kesejahteraan rakyat dapat segera dirasakan dan dinikmati masyarakat luas secara adil dan merata.

## 7. SARAN

- 1) Program sosialisasi yang teratur dan terprogram yang terkait dengan nilai-nilai demokrasi terhadap aparatur birokrasi melalui kebijakan ”reformasi birokrasi” pada prinsipnya selaras dengan paradigma New Public Management (NPM) dan New Public Services (NPS), dapat dilaksanakan secara berkelanjutan.
- 2) Agar memberikan penguatan terhadap program kegiatan terhadap 7 (tujuh) pilar demokratisasi birokrasi yaitu; Privatisasi, Public Servant, Pembangunan Model Bottom Up, Total Quality Management, Meritocracy System, Badan Layanan Umum dan E-Government yang memiliki landasan nilai-nilai demokrasi, diharapkan mampu merubah mindset aparatur

birokrasi menjadi ”pelayan masyarakat” (public servant).

## Biodata Penulis

Nama Lengkap : Dr. Bambang Istianto, MSi.  
& Gelar

Instansi : Sekolah Tinggi Administrasi  
Indonesia (STIAM) Jakarta

No.HP/Tlp : 081388331958  
Rumah

e-mail : [bambangistianto@rocketmail.com](mailto:bambangistianto@rocketmail.com)

# KEBIJAKAN *SOCIETY CENTERED* UNTUK MEMBANGUN KAPASITAS INSTITUSI DI TINGKAT LOKAL

Oleh :

Dr. Budiman Widodo, M.Si (STIA ASMI Solo / UNSA)

Dr. Winarti, M.Si (UNISRI Surakarta)

E-mail: budiman.widodo@yahoo.com ; winartitik@yahoo.co.id

## ABSTRAK

*This research aim the old paradigm role state very strong case in Indonesia, this condition held by "orde baru" under Suharto President while 32 th. Government rezim applicated centralization system, top down model becomes style leadership of government. Development concept with "growing economic" make role state very dominant.*

*This condition made participation of society was powerless. Era orde reforman since 1998, paradigm centralization change building through participatory of society and private. New paradigm "good governance" should be a guidance.*

*Effort to developing participation of society begun from formulation planning, implementation and evaluating done Focus Group Discussion (FGD), that is representation of "musyawarah". The traditionally always had a strong institutional component focusing on the role of legal institution on practices, in an approach which saw regulation as primarily rule based an principally involving issues of compliance and accountability.*

*Kata Kunci: strong state, decentralization, partticipation.*

## 1. LATAR BELAKANG

Permasalahan mendasar bagi negara-negara berkembang dan terbelakang adalah belum tercapainya tingkat kemakmuran bagi masyarakatnya. Usaha ke arah terwujudnya "kesejahteraan" bagi warga negara merupakan agenda bagi sebagian besar negara-negara berkembang, namun kendala besar yang dihadapi negara-negara berkembang adalah rendahnya kemampuan perencanaan pembangunan, hal ini nampak dari produk regulasi pemerintah yang terlihat cenderung mengadopsi pola-pola pembangunan negara maju yang berorientasi pada pembangunan ekonomi, kondisi ini cocok bagi negara-negara maju yang lebih fokus pada pembangunan ekonomi, namun demikian kondisi berbeda terjadi pada negara-negara berkembang yang lebih mengandalkan pada kekuatan-kekuatan tradisional berupa, kekayaan sumber daya alam dan jumlah tenaga kerja yang besar.

Kondisi kurang mengenakan ditengah-tengah globalisasi, dimana memaksa negara-negara berkembang mengikuti arus pemikiran dan design negara-negara maju dalam perencanaan pembangunan menjadikan tantangan tersendiri bagi kelompok negara-negara berkembang. Usaha ke arah penyesuaian baik ditingkat institusi maupun praktek banyak dilakukan. Seperti yang dikemukakan Majone (1999) yang banyak mendominasi dalam analisis dan pemikiran terhadap

pembangunan di negara-negara Eropa memasukkan interaksi antara legalitas dan sistem administrasi dengan institusi politik dan proses. Demikian juga Moran (2001, 2002) yang sangat konsern untuk membangun konsep "the regulatory state, regulatory capture dan regulatory space" dan mengkaitkannya dengan isue-isue ekonomi dan politik dan menjadi perdebatan antara "state" dan "market".

Transfer sebuah kebijakan dalam mengaplikasikan sebuah regulasi nampak dari reformasi regulasi yang banyak di lakukan oleh negara-negara berkembang, model-model praktis yang dikembangkan dalam membangun regulasi berakar pada perbedaan ekonomi, kondisi sosial-ekonomi yang menjadi isue-isue dan perdebatan di negara-negara berkembang. Kesenjangan dilapangan terjadi antara ekonomi politik, dan kebijakan publik menjadi model "regulasi negara" kontemporer, proses trasformasi menjadi bagian yang krusial.

Perbedaan pandangan kaum politisi dan ekonomi telah mengilhami pemikiran aliran kapitalis menjadi bagian agenda nasional. Fungsi negara ke depan adalah membatasi melalui regulasi yang dibuat. Perdebatan tiga model besar kapitalisme menjadi dominan, seperti neoliberalisme (Anglo Saxon), Welfare (continental - Eropa) dan developmental (Asian). Bentuk kapitalisme direpresentasikan ke bentuk-bentuk institusi dan orientasi politik asosiasi-asosiasi melalui regulasi negara. Kedepan fungsi utama regulasi adalah menentang perencanaan atau

sebagai bentuk intervensi dari fungsi asosiasi pada negara *developmental* dan *welfare* hal mana tidak terjadi pada negara-negara neoliberalis.

Kemampuan peningkatan kapasitas institusi menjadi isue sentral bagi negara-negara berkembang Ogus: 2002. Mendeskripsikan betapa pentingnya "*legal institution and structure*" untuk efektif berjalannya sebuah regulasi dan tak kalah pentingnya adalah identifikasi dari sebuah institusi dan perilaku malas di negara-negara berkembang menjadikan regulasi menjadi kian sulit mencapai hasil yang diinginkan Eldrige (2004: 303) mengatakan laporan dari beberapa studi untuk membangun konsep baru "*capacity building*" yang relevan dengan kebutuhan akan agen-agen regulasi dan komisi persaingan. Pendekatan untuk membangun kapasitas dilakukan melalui diskusi yang intens dengan pembuat regulasi dan staf yang profesional menghasilkan kesimpulan, bahwa bagaimana regulasi dapat efektif, namun hal ini masih jauh dari harapan dimana regulasi tersebut dibuat untuk mencapai hasil yang optimal.

Pada negara-negara dunia ketiga, termasuk Indonesia dalam perencanaan pembangunan dominasi negara amat kental mewarnai proses pengambilan keputusan. Sejarah warisan orde baru selama kurang lebih 32 tahun menjalankan konsep "*State centered*" (sentralisasi) menjadikan partisipasi masyarakat menjadi lemah (*powerless*). Model kekuasaan terpusat dalam kebijakan dengan menitik beratkan pada pendekatan peran negara (*Strong State*) berakibat pada rendahnya motivasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Negara diasumsikan mengemban tanggungjawab dalam membuat regulasi dengan mengesampingkan peran masyarakat dalam mengembangkan kapasitas institusi. Kekuasaan yang terpusat pada negara menggambarkan bahwa perubahan kebijakan dipahami sebagai fokus utama dan menjadi domain pembuat kebijakan.

## 2. TUNTUTAN KEADILAN DAN DEMOKRASI DALAM ADMINISTRASI PUBLIK

Administrasi publik secara klasik menginginkan tercapainya tujuan berupa manajemen pelayanan yang efisien, ekonomis dan terkoordinasi. *New Public Administration* menambahkan satu aspek yang baru yaitu keadilan sosial (Frederickson, 1971). Frederickson (1997) juga mengungkapkan bahwa dalam *the spirit of public administration* penting untuk menciptakan bagaimana administrasi publik dapat menjadi wujud dari penyelenggaraan manajemen yang efektif, efisien dan berkeadilan. Bagaimana penyelenggara administrasi publik dapat menentukan batas kepublikan, bagaimana agar dapat menyelenggarakan administrasi publik yang efektif namun menciptakan keseimbangan antara efisiensi,

ekonomi dan keadilan dan bagaimana agar dapat menjadi administrasi publik yang etis. Denhart dan denhart (2003) juga mengkhawatirkan penyelenggaraan pemerintah bila hanya menekankan efisiensi, sehingga kemudian menawarkan *New Public Service* (NPS) dan menyerukan "*Government shouldn't be run a bussines, it should be run like a democracy*". NPS merupakan sebuah gerakan yang berakar pada kepentingan publik berlandaskan pemerintah demokratis dan pembaharuan keterlibatan masyarakat.

Menurut Zauhar (2007) ilmu administrasi publik menghadapi banyak tantangan sejalan dengan perkembangan di berbagai bidang yang terjadi di dunia. Globalisasi yang tidak saja berdimensi ekonomi tetapi juga berdimensi politik, budaya dan sosial berdampak besar pada peran administrasi publik. Administrasi publik konvensional belum menyentuh persoalan ini, karena dalam administrasi publik konvensional peran negara masih dominan. Atas dasar itu muncul pemikiran baru yang mensinergikan antar komponen yang terlibat dalam administrasi publik, yang salah satunya adalah *administrasi publik deliberatif*, dengan menekankan pada partisipasi publik.

Pengertian partisipasi mengalami akumulasi sejalan dengan perkembangan kegiatan pembangunan dan perkembangan sosial masyarakat. Nelson dan Wright (1995) menyatakan bahwa berdasarkan definisi yang banyak dipakai oleh berbagai lembaga, partisipasi berarti bahwa kaum miskin diberi status sebagai stake holder utama. Partisipasi berarti bahwa mereka aktif, tidakpasif, ada keterlibatan dan harus transformatif. Partisipasi dalam proses kebijakan dapat digolongkan menjadi partisipasi pada tataran perumusan kebijakan, implementasi, pengawasan dan evaluasi kebijakan. Kebijakan publik sendiri berisi berbagai keputusan politis dalam rangka mengimplemetnasikan program untuk mencapai tujuan-tujuan masyarakat dimana keputusan-keputusan tersebut diharapkan merupakan cerminan dari suatu konsesus atas nilai-nilai (Cochran dan Malone, 1995).

Robert R. Alford & Roger Frieland (1990) dalam buku *Powers of Titeory: capitalim, the state and democracy*, membangun model *society centered: pluralism*, dengan empat kriteria yaitu : *main point, normative, metodological* dan *empirical* seperti dalam tabel berikut:

Tabel 1. Society – Centered Pluralism

Main Point	Normative	Methodological	Empirical
Concern	Individuals	Inter related Process Indonesia open system	USA
Assumption	Value	Social Interaction	Capitalism
Regulation	State is legal authority	State must be seen as set of organization separation from society	Democracy
Rule of the State	Power of state influence its ability to persuade readers	Rule making Rule enforcing Rule adjudicating	Monetary crisis property at USA The State involvement with BOIL OUT

Sumber: Robert R. Alford and Roger Friendland data diolah.

Tabel 2. Society – Centered Pluralism

Main Point	Normative	Methodological	Empirical
Concern	Individuals	Market government	* New Industrial Countries (NIC) * Indonesia Th 2000 - 2004
Assumption	Efficiency no monopoly	Market mechanism	* Change * Privatisasi beberapa BUMN potensial
Regulation	Global public goods	Privatisasi	* Diffused * Penguasaan perusahaan negara oleh swasta asing
Rule of the State	No Government intervention	Volunteer instruments	* Deregulation swasta asing dapat menguasai saham perusahaan nasional mayoritas * Sistem kontrak karya beberapa perusahaan asing

Sumber: Robert R. Alford and Roger Friendland data diolah.

### 3. STUDI CROSS – SECTIONAL DAMPAK INSTITUSI TERHADAP HASIL PEMBANGUNAN

Beberapa peneliti terdahulu telah melakukan studi dampak institusi terhadap hasil pembangunan di beberapa negara, dengan fokus pendekatan berbasis masyarakat menunjukkan hasil yang cukup signifikan, bahwa pembangunan yang melibatkan masyarakat (*deliberality*) dengan asumsi masyarakatlah yang lebih bahu persoalan yang mereka hadapi lebih termotivasi untuk menyelesaikan persoalan yang mereka hadapi dan lebih mudah untuk diajak bekerjasama.

Tabel 3. Studi Cross-sectional Dampak Institusi Terhadap Hasil-Hasil Pembangunan

Penulis	Tipe Institusi yang diminta	Aktor terlibat	Lokasi	Berkaitan dengan pembangunan	Dampak Institusi (+): Positif (-): Negatif
Beck (2003)	Sistem Masyarakat self governance; institusi lokal memiliki masyarakat, dan terdapat . Bertanya mengambil keputusan	Organisasi non-profit; stakeholder lokal dalam konservasi hutan	Ekuador	Hutan yang dilindungi oleh masyarakat setempat	(-) pendirian hutan yang dilindungi masyarakat yang sangat cepat dikembalikan. Keberadaan institusi lokal (-) proses pengambilan keputusan bersama memusat pada konservasi dan dukungan terhadap perlindungan hutan (-) sistem self-governance yang kuat dan pendudukan tanah secara komunal menentukan hasil yang sukses
Lanjouw dan Kozanayi (2002)	Hak kepemilikan secara formal; hak informal kelas terhadap sumber lain	Rumahnya urban; community organizer	Ekuador	Akses tanah	(-) hak kepemilikan secara formal dapat meningkatkan rasa aman dan mengurangi biaya transaksi (namun tergantung pada kondisi yang beragam, misalnya, akses terhadap sumber kepemilikan lain yang diturunkan oleh hak-hak secara informal
Nemarunde dan Kozanayi (2002)	Kemampuan informal; jaringan sosial; tali persaudaraan	Pengguna air; pemilik; sonar; ketua dan	Zimbabwe	Manajemen air	(-) menentukan akses terhadap dan menggunakan air (-) membangun dan menagalkan aturan yang mengatur resolusi konflik
Helberg (2001)	Kewajiban (yang mengantar) akses dan konservasi	Pemerintahan lokal dan pusat; pemilik tanah; petani	India	Konservasi biodiversitas	(-) melindungi dan melindungi produk bioma & perhut (-) menurunkan ketergantungan biomas terhadap hasilnya (-) meningkatkan hasil hutan (-) tidak mencukupi untuk menjaga hutan dan biodiversitas
Akuzwato dan Ntselejer (2000)	Jaringan sosial	Pemerintah; petani	Burkina Faso	Konservasi tanah dan air	(-) jaringan memberikan fleksibilitas untuk memilih dari sumber sumber yang tersedia yang memberi dampak positif terhadap konservasi (-) dapat menyesuaikan dengan baik terhadap perubahan lingkungan (-) terdapat dalam siklus yang murah (-) fleksibel (-) beragam antara institusi kependudukan yang dibuat oleh negara dan institusi informal sebagai baru konatan
Oramb dan Willis (1990)	Institusi kependudukan tanah informal; institusi formal yang dibentuk oleh negara	Pemerintah; kelompok etnis; Iban	Malaysia	Kependudukan tanah	

Sumber: Ida, R., 2009. Disertasi FIA UNIBRAW.

### 4. MODEL PEMBERDAYAAN DI INDONESIA

#### 4.1 Program IDT

Kasus di Negara Indonesia model pembangunan yang berbasis masyarakat dilakukan dalam program pengentasan kemiskinan. Program pengentasan kemiskinan diawali pada tahun 1993, melalui program Inpress Desa Tertinggal (IDT). Program IDT yang dimaksudkan untuk mengentaskan kemiskinan sekitar 16,1 juta orang miskin pada tahun 1996, dengan mengandalkan kemampuan si miskin itu sendiri. Program ini mementingkan peran mengembangkan orang miskin untuk secara aktif belajar mengurus dan memecahkan masalah mereka sendiri. Secara tidak langsung hal ini merupakan penerapan proses desentralisasi melalui pembatasan gerak pemerintah yang hanya sebagai pemberi modal atau pinjaman saja (Vidhyandika Moeljarto, 1995).

Program IDT (Bappenas dan Depdagri, 1993) dalam pendekatannya, terdapat dua aspek penting yaitu partisipasi dan terdesentralisasi. Aspek partisipatif melibatkan warga masyarakat khususnya kelompok sasaran dalam pengambilan keputusan sejak dari perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, hingga pemanfaatan hasil-hasilnya. Sedang aspek terdesentralisasi mementingkan penurunan wewenang pembuatan keputusan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan kepada pemerintah desa yang terdekat dengan penduduk miskin.

#### 4.2 Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM MP)

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) mulai digulirkan sejak tahun 2007. Program ini boleh dikatakan sebagai lanjutan dari program IDT. Pada era “*good governance*” kegiatan yang berorientasi pada upaya membangun tata pemerintahan yang baik khususnya dalam menanggulangi kemiskinan, dan mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berbasis nilai-nilai serta prinsip-prinsip universal.

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) dianggap mampu mengangkat derajat masyarakat miskin di pedesaan kemudian ditindak lanjuti ditingkat perkotaan (tahun 2009) melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM-MP) program ini mampu meningkatkan beberapa kota/kabupaten menurunkan angka kemiskinan. Kemajuan yang luar biasa karena adanya keberpihakan terhadap masyarakat miskin dan komitmen terhadap pembangunan berkelanjutan. Beberapa kota/kabupaten seperti Kota Tasikmalaya, Kota Pekalongan, Kota Gorontalo, Kabupaten Wakatobi, Kabupaten Banjar, Kabupaten Badung meraih penghargaan MDGs award 2009, kemudian kabupaten Jember berhasil meningkatkan standar kehidupan warganya antara lain dengan program pemberdayaan usaha mikro rumah tangga miskin dan pendirian keuangan mikro masyarakat miskin. Selanjutnya Kota Banjarmasin berhasil menciptakan akses terhadap air bersih yang dampaknya dapat meningkatkan kualitas kesehatan warga sekaligus menurunkan wabah penyakit. Kedua pemerintah kabupaten/kota juga mendapat MDGs award tahun 2008. (Bahan Diskusi Tematik Komunitas Belajar Perkotaan kab. Karanganyar, Juli 2013).

## 5. KESIMPULAN

Era kebijakan yang bersifat “*Top down*” di Indonesia berlangsung kurang lebih 32 tahun membuat partisipasi masyarakat melemah. Kondisi demikian menjadikan institusi ditingkat bawah kurang berperan. Lembaga-lembaga bentukan pemerintah menjadi tren saat itu seperti: KUD,

LKMD, BIMAS, INMAS, lebih terkesan sebagai alat mobilisasi pemerintah. Peran pemerintah menjadi kian kuat dan mendominasi di hampir semua kebijakan yang dilakukan.

Usaha untuk mendorong tingkat partisipasi, baik di tingkat individu maupun lembaga banyak dilakukan melalui model pendekatan “STIMULAN”. Namun realitanya berjalan amat lamban. Pada Era Reformasi koreksi terhadap sisten sentralisasi dilakukan melalui perubahan paradigma desentralisasi (*society centered*). Usaha membangun sistem desentralisasi melalui pendekatan “*bottom up*” dengan melibatkan masyarakat mulai dari tingkat perumusan kebijakan, implementasi, hingga evaluasi coba dilakukan.

Perubahan hasil seperti yang diharapkan dalam proses desentralisasi masih memerlukan proses waktu yang cukup panjang. Substansi dari pelibatan masyarakat masih bersifat prosedural. Usaha membangun kesadaran masyarakat dalam menumbuhkan keterlibatan masyarakat tidak hanya sebatas retorika. Dialog autentik melalui *Focus Group Discussion* (FGD) perlu terus dikembangkan. Diharapkan akan mampu membangun kapasitas institusi yang kuat dalam membangun sebuah *system society – centered*.

## PUSTAKA

- Alford, R., & Fiend, R. 1990. *Power of Theory, Capitalis, the State, and democracy*, Cambridge University, California.
- Denhard, Jenet V. and Robert D. Denhardt. 2003. *The New Public Services: serving, not Steering*, M.E. Sharpe.
- Eldridge, D. (2004), ‘A diagnostic model for capacity building in regulatory agencies’, in P.Cook, C. Kirkpatrick, M. Minogue and D. Parker (eds), *Leading Issues in Competition, Regulation and Development*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar, pp. 182-201.
- Frederickson, H. George. 1971. *Toward a New Public Administration Indonesia* Frank Marini (Ed). *Toward Public Administration: the Minnowbook Perspective*, Chandler Publishing Company.
- Majone, G. (1999), ‘The regulatory state and its legitimacy problems’, *West European Politics*, 22 (1), 1 – 24.
- Majone, G. (1999), ‘The regulatory state and its legitimacy problems’, *West European Politics*, 22 (1), 1 – 24.
- Minogue, M. (2004b), ‘Regulatory governance and the improvement of public services’, *Centre on Regulation and Competition, Working Paper No. 64*, University of Manchester, Manchester.

- Moran, M. (2002), 'Understanding the regulatory state', *British Journal of Political Science*, 32. 391-413.
- Ogus, A. (2002), 'Regulatory institutions and structures', *An of Public and Cooperative Economics*, 73(4), 627-48.
- Zauhar, Soesilo. 2007. *Administrasi Publik Deliberatif dalam Masyarakat Nekrofilia*. *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*. Vol. 9 No. 1 September, 2007:649-665.

JOURNAL

1. *Administrative Reform Policy: The Chalange of Turning Symbols Into Practice* Tom Christensen *Public Organization Review: A Global Journal* 3: 3 - 27 (2008), Kluwer Academic Publishers manufactured in the Netherlands.
2. *Policy Paradigms Should be consistens with the complexity of Reality*, F Gregory Haydes & Lincoln Nebraska, 2008.