DEMOKRATISASI BIROKRASI

Bambang Istianto

Diterbitkan atas kerja sama
STIAMI Jakarta dengan Mitra Wacana Media

DEMOKRATISASI BIROKRASI
DR. Bambang Istianto HP. M.SI

Edisi Asli
Hak Cipta ©2011, Penerbit Mitra Wacana Media
Telp. : (021) 824-31931
Faks. : (021) 824-31931
Website : http//www.mitrawacanamedia.com
E-mail : mitrawacanamedia@gmail.com

Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun, baik secara elektronik maupun mekanik, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan menggunakan sistem penyimpanan lainnya, tanpa izin tertulis dari Penerbit.

UNDANG-UNDANG NOMOR 19 TAHUN 2002 TENTANG HAK CIPTA

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu ciptaan atau memberi izin untuk itu, dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan / atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

DR. Bambang Istianto HP. M.SI

DEMOKRATISASI BIROKRASI

— Edisi Pertama — Jakarta: Penerbit Mitra Wacana Media, 2011
1 jil.,19 x 26 cm, 244 halaman
ISBN 978-602-8856-35-5

1. Manajemen
2 Manajemen Pemerintahan
I. Judul
II. Bambang Istianto

KATA PENGANTAR

Sebagai pengantar dalam buku ini, teriring ucapan puji syukur kehadirat Allah SWT, atas berkat rahmat dan hidayah-Nya, dapat menyelesaikan penulisan buku yang diberi judul **"DEMOKRATISASI BIROKRASI"**. Penyusunan buku ini merupakan pengembangan dari kajian tentang "**Birokrasi,** Demokrasi, dan Efisiensi". Melihat perkembangan yang cukup pesat terhadap banyaknya kajian tentang " birokrasi " sebagai *Locus* Ilmu Administrasi Negara, akan tetapi masih jarang dilakukan kajian jika dikaitkan dengan Demokrasi dan Efisiensi. Relevansi menghubungkan antara Birokrasi dengan Demokrasi, karena melihat perkembangan negara – negara maju dan berkembang menerapkan sistem politik yang Demokratis. Di negara – negara maju korelasi antara sistem politik yang demokratis pada umumnya terbukti bisa membangun Birokrasi yang efisien dan efektif dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Akan tetapi di negara berkembang meskipun sistem politiknya Demokratis belum tentu penyelenggaraan Birokrasi Pemerintahan juga Demokratis serta efisien dan efektif.

Upaya mengembangkan kajian birokrasi dan demokrasi serta efisiensi pada umumnya di beberapa Perguruan Tinggi masih sebagai topik kajian dan masih sedikit yang melakukan pengkajian tentang relasi ketiganya yang dikembangkan menuju pada pendekatan yang menjadi ilmu pengetahuan *(scientific)* yang berdiri sendiri. Melalui usaha untuk menjadikan birokrasi, demokrasi dan efisiensi sebagai ilmu yang mandiri, sesungguhnya dapat menjadi embrio untuk mencapai tujuan tersebut.

Melakukan kajian tentang relasi birokrasi dengan " **demokrasi** " sebagai *Locus* Ilmu Politik dan " **efisiensi** " sebagai Locus Ilmu Ekonomi Manajemen, memerlukan dukungan metodologi yang tepat sebagai pendekatan yang bersifat interdisipliner. Oleh karena itu penulis mencoba menganalisis ketiga variabel tersebut dengan menggunakan " kerangka pemikiran atau *logical thinking frame work*, untuk menghantarkan menjadi suatu paradigma baru yang disebut " **Demokratisasi Birokrasi** " yang oleh penulis dijadikan sebagai judul referensi buku ini. Diharapkan buku ini bisa menjadi referensi atau sumber bacaan tidak hanya untuk kalangan mahasiswa tetapi juga kalangan pemerhati birokrasi pemerintahan dan juga para praktisi.

Dengan telah diterbitkan dan dipublikasikannya buku Demokratisasi Birokrasi, buku ini saya persembahkan pertama; kedua orangtua tercinta, Ayahanda R. Bambang Oetomo (almarhum) dan Ibunda tercinta Hj.Rr.Hadiwati serta Bapak mertua Prof. HM. Effendi, SH (almarhum) dan Ibu mertua Hj.Fatimah, dan juga kakak tersayang Yetty Ismiati, Bambang Ismoyo, SE serta adik Is Heru Permana, SH, MH dan Drs. Ismanto Priyo Tantomo.

Kedua; saya mengucapkan terimakasih kepada istri tercinta Fitri Herlinawati, SH, yang selama ini dengan tekun sabar membantu dan menemani saat proses penulisan yang banyak menyita waktu baik untuk keluarga maupun kantor. Demikian pula untuk anak-anak tersayang, pertama; Arsyad Hendrawan, ST yang pada akhir tahun 2009

baru menyelesaikan bangku kuliah Teknik Mesin di ITB Bandung, kedua; Romadhon Her Wicaksono, yang baru lulus di bangku SMU Al Azhar Kemang Bekasi dan ketiga; Imaduddin Heradi Yuwono juga baru lulus di bangku SD Cipinang Melayu Jakarta Timur.

Ketiga; selanjutnya ucapan terimakasih saya kepada teman-teman yang terlibat langsung membantu proses penulisan buku ini baik dalam mendapatkan bahan literatur, mengedit, memberikan masukan untuk penyempurnaaan buku ini yaitu; Dr. Suryadi Lambali, MA, Dr.Herry Kamarusid, MM, Drs. Karyanto, Msi, Drs. Deden M Harris, Msi, Haryono Wibowo, SE, Akt. Adapun yang membantu mengetik serta merapihkan tulisan yaitu; Edi Rianto, Yuliansyah, Febri, dan Hendra.

Demikian pula tidak lupa ucapan terimakasih ditujukan kepada Ketua STIAMI Jakarta Dr. HM. Syahrial Yusuf, MM, MBA. Ketua Yayasan ILOMATA Ir. Panji Hendarso, MM., para Wakil Ketua STIAMI Yulianto,SE, MM, Hartono,SE, MM serta para Ketua Jurusan; Drs.Thamrin,Msi, Ketua Jurusan Administrasi Niaga, Deden M.Harris, S.Sos, Msi, Ketua Jurusan Administrasi Negara dan Haryono Wibowo, SE, Akt Ketua Jurusan Fiskal serta Julianus Cadith, S.Sos, Msi. Selaku Kepala Bagian Pengajaran STIAMI Jakarta.

Penulis menyadari bahwa buku ini masih terdapat banyak kekurangan karena pada hakekatnya ilmu selalu berkembang dengan pesat untuk itu kritik dan saran dari pembaca selalu terbuka dan menjadi harapan penulis untuk perbaikan dan kesempurnaan buku ini. Disamping itu penulis meminta maaf apabila dalam buku ini terdapat salah kutip atau pengutipan yang lupa atau tidak tercantum narasumbernya dalam daftar pustaka, hal tersebut akan menjadi tanggung jawab penulis dan pada kesempatan lain akan diperbaiki sebagaimana mestinya.

Jakarta, Desember 2010

DR. Bambang Istianto. HP. M.SI

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR		iii
DAFTAR ISI		v
DAFTAR GAMBAR		vii
DAFTAR TABEL		viii
BAB 1	PENDAHULUAN	1
	1.1 Latar belakang	1
	1.2 Pendekatan Konsep dan Teori.	3
	1.3 Fenomena dalam Birokrasi Pemerintahan.	5
	1.4 Pendekatan Analisis.	12
	1.5 Studi Kasus 1.	14
BAB 2	DEMOKRASI DAN BIROKRASI	17
	2.1 Demokrasi	17
	2.2 Sistem Politik yang Demokratis	26
	2.3 Hubungan Demokrasi dengan Birokrasi	40
	2.4 Sistem Politik yang Demokratis dan Transformasi Birokrasi	43
	2.5 Transformasi Birokrasi dan Demokrasi Menuju Efisiensi	47
	2.6 Studi Kasus 2	50
BAB 3	REFORMASI DAN TRANSFORMASI BIROKRASI DALAM PERSPEKTIF DEMOKRATISASI BIROKRASI.	53
	3.1 Konsep Birokrasi dan Paradigma Transformasi.	53
	3.2 Birokrasi.	54
	3.3 Pendekatan Paradigma dalam Birokrasi.	73
	3.4 Paradigma Transformasi Dalam Perspektif Demokratisasi Birokrasi.	76
	3.5 Studi Kasus 3.	120
BAB 4	DEMOKRATISASI BIROKRASI	123
	4.1 Negara	123
	4.2 Demokrasi	126
	4.3 Nilai-Nilai Demokrasi	129
	4.3.1 Kebebasan	130
	4.3.2 Persamaan	131
	4.3.3 Keterbukaan	132

4.3.4 Kontrol 133
4.3.5 Partisipasi 134
4.4 Administrasi Negara. 135
4.5 Birokrasi Pemerintah.. 142
4.6 Patologi Birokrasi. 143
4.7 Pembaharuan Birokrasi. 152
4.8 Reformasi dan Transformasi Birokrasi. 154
4.8.1 Reformasi Birokrasi 154
4.8.1.1 Disiplin Aparatur Birokrasi. 155
4.8.1.2 Inovasi. 156
4.8.1.3 Kompetensi Aparatur Birokrasi. 158
4.8.1.4 Kreativitas Aparatur Birokrasi.. 161
4.8.1.5 Profesionalisme Aparatur Birokrasi. 163
4.8.1.6 Responsives Aparatur Birokrasi. 164
4.8.1.7 Akuntabilitas Aparatur Birokrasi. 165
4.8.1.8 Renumerasi Aparatur Birokrasi. 167
4.8.2 Transformasi Birokrasi. 176
4.8.2.1. *Reinventing Government.* 177
4.8.2.2. *Good governance* 182
4.8.2.3. *New Public Services.* 185
4.9 Demokratisasi Birokrasi. 188
4.9.1 Privatisasi. 190
4.9.2 E-Government. 195
4.9.3 Pembangunan Model Bottom Up 196
4.9.4 Aparatur Birokrasi Sebagai Pelayan Masyarakat *(Public Servent)* 201
4.9.5 *Total Quality Control Management* (Manajemen Mutu) 203
4.9.6. Meritokrasi System. 209
4.9.7. Badan Layanan Umum. 212
4.10 Pelayanan Publik 216
4.11 Studi Kasus 4 225

BAB 5 PENUTUP 229
DAFTAR PUSTAKA . 233
RIWAYAT HIDUP PENULIS . 236

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.	*Logical thinking frame work* : Demokratisasi Birokrasi	16
Gambar 2.1.	Dua dimensi teoritik demokratisasi	33
Gambar 2.2.	Liberalisasi, Partisipasi dan Demokrasi	33
Gambar 2.	Paradigma Administrasi dalam Kesisteman	137
Gambar 3.	Interrelating generations of management and historical eras	207
Gambar 4.	Hubungan antara Nilai nilai Demokrasi dengan Kultur Aparatur Birokrasi	129
Gambar 5.	Hubungan antara reformasi dan Transformasi Birokrasi dengan Efisiensi Birokrasi	153
Gambar 6.	Dimensi - Dimensi Demokratisasi Birokrasi	187
Gambar 7.	Hubungan Demokratisasi Birokrasi dengan Pelayanan Publik	216

DAFTAR TABEL

Table 1.	Perbandingan Paradigma Lama dan Paradigma Baru	81
Tabel 2.	Cakupan Kajian Nomenklatur Paradigma	82
Tabel 3.	Perbandingan *Government dengan Governance*	105
Tabel 4.	Demokratisasi Birokrasi	118

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pengkajian mengenai birokrasi dan demokrasi serta efisiensi menyangkut aspek yang cukup luas, sebab membahas tentang birokrasi sudah barang tentu akan terkait dengan Sumber Daya Manusia, atau aparatur birokrasinya, organisasi pemerintahan, mekanisme dan prosedur, kegiatan yang dikerjakan Pemerintah yaitu berbagai kebijakan Pemerintah yang telah ditetapkan, termasuk penyempurnaan dan pembaharuan birokrasi yang disebut reformasi dan transformasi birokrasi. Demikian pula pembahasan mengenai demokrasi meliputi: konsep, teori dan nilai-nilai, model dan macam demokrasi serta sistem politiknya. Adapun membahas tentang efisiensi meliputi bagaimana praktek penyelenggaraan birokrasi pemerintahan secara efisien dan efektif yaitu dengan melakukan strategi pengendalian pengeluaran biaya yang sehemat mungkin untuk mencapai tujuan yang optimal. Strategi tersebut dilakukan melalui beberapa penerapan konsep dan teori dalam penyelenggaraan pemerintahan yaitu antara lain *Good Governence (Kathreen Lauder, 2001), Reinventing Government* (David Osborn dan Ted Gablaer, 1992) dan *New Public Services* (Denhart and Denhart , 2000, dalam Eko Prasojo, 2009).

Melakukan kajian tentang birokrasi, demokrasi dan efisiensi, apakah ketiganya memiliki hubungan yang bersifat simetris atau *resiprocal*, merupakan kajian yang menarik terhadap ketiga variabel tersebut, yang selama ini kurang dilakukan. Mempelajari birokrasi, demokrasi dan efisiensi yang masing-masing sebagai *locus* dari ilmu yang sudah berdiri sendiri, namun dewasa ini sudah merupakan bagian dari sistem perkuliahan pada jurusan Administrasi Negara. Melakukan studi terhadap ketiga variabel tersebut, barangkali akan menimbulkan perdebatan yang menarik pula, karena secara empiris relevansi antara birokrasi dengan demokrasi dan efisiensi, ketiganya seakan sesuatu yang paradoksal. Birokrasi sebagai *locus* dari Ilmu Administrasi Negara, selama ini dipahami lebih menunjukan organisasi yang bersifat *hirearkhis*, keputusan cenderung bersifat komando, penempatan pejabat bukan atas dasar pemilihan tetapi pengangkatan oleh pejabat yang berwenang, mekanisme dan prosedur kerja berdasarkan aturan yang *rigid*. Sedangkan demokrasi sebagai *Locus* dari Ilmu Politik yaitu pemahaman mengenai konsep "*government rule by the people*", pemerintahan milik rakyat, artinya kekuasaan

rakyat ditata dan dikelola oleh rakyat berdasarkan prinsip dan nilai demokrasi. Adapun nilai-nilai demokrasi menunjukan karakter yang terbuka, lebih bebas, bersifat egaliter, hierarki tidak menjadikan hambatan dalam berkomunikasi dengan pimpinan. Dengan penjelasan terhadap kedua kondisi tersebut diatas menunjukkan ciri yang masing-masing bertolak belakang.

Kemudian di lain pihak istilah efisiensi lebih banyak digunakan sebagai *Locus* dari Ilmu Ekonomi merupakan pemahaman mengenai pengendalian pembiayaan. Artinya bahwa setiap kegiatan yang terkait dengan aspek keuangan atau anggaran dikendalikan dengan menggunakan teknik atau model tertentu dengan maksud untuk menekan dan memperkecil pembiayaan dengan pencapaian tujuan yang optimal. Sedangkan dalam karakteristik birokrasi dan demokrasi lebih cenderung mengabaikan variabel efisiensi, karena tujuan utama adalah lebih banyak bersifat sosial. Walaupun dalam perkembangannya kata efisiensi sudah sering digunakan oleh ilmu administrasi maupun ilmu pemerintahan termasuk dalam istilah birokrasi.

Oleh karena itu birokrasi, demokrasi dan efisiensi, jika ketiga variabel tersebut dielaborasi, untuk mencari hubungan yang signifikan, memerlukan dukungan konseptual dan metodologi yang tepat dan pendekatan interdisipliner. Karena jika dipelajari secara mendalam terhadap beberapa konsep pembaharuan birokrasi, secara konseptual pada hakekatnya ketiga konsep tersebut dapat dieksplorasi untuk memperoleh dimensi yang selaras dengan nilai-nilai demokrasi. Sehingga benang merah dari ketiga variabel tersebut, bisa dirajut menjadi konstruksi berpikir yang baru untuk dijadikan sebagai *" tesis "* yang menurut penulis mengusulkan untuk disebut *"Paradigma Demokratisasi Birokrasi"*.

Sebagai perbandingan untuk membuka cakrawala pengetahuan tentang **"birokrasi pemerintahan",** seperti misalnya di negara maju di Amerka Serikat, Negara-Negara Eropa dan Jerman, Inggris atau Australia, dalam penyelenggaraan pemerintahan yang selama ini kita pelajari, menunjukkan ketiga konsep tersebut yaitu birokrasi, demokrasi dan efisiensi, bisa berjalan seiring. Artinya bahwa sistem politik di negara maju tersebut, yang sudah demokratis, diikuti oleh penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang mampu menerapkan konsep *Good Governnance, Reinventing Government* dan *New Public* Services, yang secara konseptual mengandung prinsip-prinsip dan nilai-nilai demokrasi, telah berjalan dengan baik. Sehingga kepuasan masyarakat terhadap pelayanan cepat, murah berkualitas dan nyaman dapat diselenggarakan dengan baik oleh Pemerintah di negara-negara maju tersebut. Memang jika mempelajari dengan mendalam konsep dan teori dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang mengacu pada konsep dan teori tersebut, mengandung kesamaan konsepsi maupun filisofinya dengan konsep, teori dan nilai-nilai demokrasi.

1.2. Pendekatan Konsep dan Teori.

Dalam konteks penyelenggaraan birokrasi pemerintahan di Indonesia, upaya penerapan konsep dan teori diatas, dalam perkembangannya dikategorikan sebagai paradigma "New Public Management *(Good governance, Reinventing Government)* dan paradigma *New Public Services* (Eko Prasojo,2009) , dewasa ini digunakan sebagai kebijakan pemerintah dalam program **" reformasi atau transformasi birokrasi ",** yang bertujuan untuk melakukan perubahan dan perbaikan birokrasi. Ditengah permasalahan yang dihadapi dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan di Indonesia yang belum efisien dan efektif. Problem birokrasi yang dimaksud yaitu yang disebut sebagai **"penyakit birokrasi"** atau **"patologi birokrasi"** atau **"bereaumania"**. Fenomena penyakit birokrasi dikeluhkan masyarakat yaitu misalnya: urusan perijinan yang berbelit-belit, biaya tinggi, proses pelayanan yang kurang ramah dan membutuhkan waktu yang relatif lama, korupsi, kolusi, nepotisme dan lain-lain. Oleh karena itu upaya pemerintah mengatasi penyakit birokrasi tersebut dilakukan melalui kebijakan program reformasi dan transformasi dimaksud. Landasan pemikiran **"reformasi dan transformasi"** menurut kaidah paradigma, jika **"reformasi"** dalam memandang terhadap persoalan lebih fokus kepada aspek manusianya atau aparatur birokrasinya. Maka untuk mengatasi persoalan tersebut lazimnya melalui program pendidikan dan latihan, *up grading* dan perbaikan renumerasi. Sedang jika melandasi pemikiran berdasarkan paradigma "transformasi birokrasi", adalah kerangka pemikiran yang memandang setiap persoalan lebih holistik, sehingga untuk mengatasi persoalan tersebut, lebih mengarah pada perubahan sistem dan struktur. Jika paradigma tersebut diatas diterapkan sebagai landasan pembaharuan birokrasi, maka akan mampu merubah secara sistemik dan struktural untuk itu .kedua jenis paradigma tersebut akan digunakan untuk menganalisis pembahasan mengenai birokrasi.

Dalam melakukan analisis relasi demokrasi dan birokrasi serta efisiensi menggunakan landasan konsep dan teori *Good Governnace, Reinventing Government dan New Public Services*, agar supaya penyusunan kerangka pemikiran yang sistematis dalam mencari hubungan birokrasi dengan demokrasi dan efisiensi, diharapkan dapat memenuhi syarat-syarat ilmiah. Dengan demikian pemikiran mendemokrasikan birokrasi merupakan upaya pengembangan pemikiran menuju pada tesis bahwa penyelenggaraan birokrasi yang transparan, akuntabel dan terkontrol dapat terwujud, jika para aparatur birokrasi merubah gaya dan perilaku feodalistik menjadi lebih demokratis melalui pemahaman **"demokratisasi birokrasi"**. Seperti misalnya *performance* pejabat publik menampilkan diri sebagai "PELAYAN" serta sikap dan tindakan yang merakyat atau populis, ketimbang sebagai "PENGUASA", merupakan salah satu perubahan paradigma menuju "demokratisasi birokrasi" , artinya merupakan proses perubahan kultur birokrasi yang feodal, menuju kultur birokrasi yang demokratis, sesuai dengan tesis tersebut.

Sebagaimana penjelasan diatas, pada dasarnya kajian tentang mencari relasi birokrasi dan demokrasi serta efisiensi, sebagai upaya menyusun konstruksi pemikiran dari ketiga variabel tersebut menjadi kerangka pemikiran yang disebut "paradigma", memerlukan landasan konseptual dan metodologi yang tepat. Paradigma seperti yang dikatakan oleh Patton yaitu *"paradigm is a world view a general perspective away of breaking down the complexity of the real world"* (Patton, 1975, dalam Mansour Fakih,2001:19). Paradigma adalah pandangan dunia yang luas dan kompleks yang memberikan jalan dalam perspektif umum tentang dunia nyata. Jika konsep birokrasi, demokrasi dan efisiensi dirumuskan kedalam suatu kontruksi pemikiran "paradigma", maka disusun dalam kontruksi yang lebih jelas dan tegas. Oleh karena itu kerangka pemikiran dari ketiga variabel yang disebut **"demokratisasi birokrasi"** harus didukung dengan penjelasan yang konseptual dan logis, supaya memiliki nilai ilmiah seperti yang sudah diuraikan diatas.

Perumusan ketiga variabel tersebut yang merupakan *Locus* dari ilmu yang masing-masing telah berdiri sendiri yaitu: birokrasi sebagai *Locus* dari Ilmu Administrasi Negara, demokrasi sebagai *Locus* dari Ilmu Politik dan efisiensi sebagai *Locus* dari Ilmu Ekonomi Manajemen. Ketika mencoba merajut benang merah ketiga konsep dengan mencari titik simpul persamaan, kemudian menyusun bangunan sebuah konstruksi yang logis hubungan antara birokrasi dengan demokrasi dan efisiensi, sehingga menjadi tesis **"Demokratisasi Birokrasi"** , memang tidak mudah dan kompleks, terutama bertujuan untuk menjadi ruang lingkup pembahasan Ilmu Administrasi Negara yang lebih mapan.

Meskipun melalui jalan yang cukup panjang dan usaha mencari sesuatu yang hakiki tidak terlepas melalui proses *" trial by error "*. Artinya mencoba dan gagal dan mencoba lagi sampai menemukan sesuatu yang diharapkan tersebut. Dengan prinsip demikian upaya melakukan pengkajian terhadap hubungan ketiga variabel birokrasi, demokrasi dan efisiensi, meskipun masih menggunakan analisis deskriptif kualitatif dan dukungan studi literatur serta dilengkapi studi kasus, pada akhirnya dapat menghasilkan penjelasan yang tentang benang merah relasi birokrasi, demokrasi dan efisiensi, namun belum terlihat sempurna. Suatu konstruksi pemikiran tentang **"demokratisasi birokrasi"** sebagaimana yang menjadi topik buku ini, dimaksudkan mencoba menjelaskan bahwa birokrasi dan demokrasi serta efisiensi menjadi sebuah bangunan paradigma yang dapat digunakan sebagai landasan pemikiran untuk menyelenggarakan tata kelola pemerintahan yang baik. Untuk mendukung kajian "paradigma demokratisasi birokrasi" tersebut landasan pemikiran Muchlis Hamdi (2003) dapat menjadi rujukan sebagai pendekatan teori yang mengatakan bahwa" Tata kelola kepemerintahan yang baik (*good governance*) hanya akan dijumpai pada system politik yang demokratis". Hal tersebut juga senada sebagaimana diutarakan oleh Eko Prasojo (2009) dengan menyebut istilah " *democratic governance*".

Apabila diuraikan lebih mendalam beberapa konsep yaitu: " birokrasi " memiliki beberapa aspek atau dimensi yaitu: aparatur birokrasi, organisasi pemerintah, ketatalaksanaan atau mekanisme dan prosedur (SOP), sarana dan prasarana. Sedang demokrasi memiliki aspek atau dimensi: keterbukaan, persamaan, kontrol, partisipasi dan

akuntabilitas publik. Adapun efisiensi yang dimaksud disini yaitu cara penyelenggaraan pemerintahan dengan menggunakan prinsip penggunaan pembiayaan sedikit dengan hasil yang optimal yaitu cepat, murah dan bermutu serta terjangkau. Sedangkan konsep *Good Governence* yang meliputi: transparansi, partisipasi, responsiveness dan akuntabilitas. Kemudian dalam konsep *Reinventing Government* meliputi: pemerintahan milik rakyat, pemerintahan yang desentralistik, pemerintahan yang kompetitif, pemerintahan berorientasi pada pelanggan. Kemudian konsep *New Public Services* meliputi*: seek the public interest, act democratically, recognize that accountability is not simple dan value people not just productivity.*

1.3. Fenomena dalam Birokrasi Pemerintahan

Dengan penjelasan beberapa dimensi dari konsep-konsep diatas, menunjukan adanya titik simpul yang sama dengan dimensi nilai-nilai demokrasi, yang akan dikaji lebih mendalam, untuk menjadi landasan justifikasi **"demokratisasi birokrasi".** Artinya bahwa konsep **"demokratisasi birokrasi"** sebagai konsep dalam perspektif untuk mendorong terhadap perubahan sikap dan perilaku aparatur birokrasi guna melaksanakan penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang dilandasi dengan nilai-nilai demokrasi. Cara pandang mengenai hubungan antara birokrasi dan demokrasi serta efisiensi yang menjadi **"demokratisasi birokrasi"**, maka untuk melengkapi rangkaian analisis, akan diuraikan beberapa catatan penting yang sudah menjadi fenomena terkait dengan kebijakan dan tindakan pemerintah, akan dijadikan sebagai latar belakang dalam kajian "demokratisasi birokrasi". Beberapa fenomena yang akan dijelaskan dibawah ini merupakan implikasi dari peran dan fungsi birokrasi pemerintah dalam melaksanakan kebijakan berbagai bidang kegiatan dan sektor, menjadi referensi untuk menambah horizon dalam kajian topik buku ini yaitu sebagai berikut:

Pertama: penjelasan mengenai fenomena kebijakan pemerintah dibidang ekonomi, selama ini menunjukan bahwa kondisi bangsa Indonesia dewasa ini dalam kebijakan pembangunan ekonomi, tetap tidak terlepas dari pengaruh perubahan ekonomi dunia yang mengglobal. Kecenderungan tatanan pasar dunia bergeser ke arah pasar bebas, belum sepenuhnya menjadikan perekonomian Indonesia menjadi kuat dan stabil. Akan tetapi sistem dan struktur ekonomi ternyata mudah terguncang oleh pengaruh faktor ekonomi global tersebut. Artinya fondasi sistem dan struktur ekonomi Indonesia masih rapuh, karena berbagai faktor yang menjadi penyebabnya. Salah satu faktor yang strategis adalah peluang di masa awal era pasar bebas, pada saat itu pemerintah tidak memberi prioritas membangun Sumber Daya Manusia secara sistematis dan konsisten. Sehingga *human invesment* yang dimiliki bangsa Indonesia saat ini masih jauh kesiapannya untuk menghadapi perubahan-perubahan tersebut. Padahal dampak perubahan terhadap iklim investasi, industri, produksi dan konsumsi masyarakat Indonesia cukup besar. Apalagi menghadapi pasar bebas (FTA) tahun 2010 ini, antara negeri Cina dengan negara-negara Asean, memiliki tantangan tersendiri dan memerlukan kesiapan masyarakat terutama

para pelaku ekonomi. Demikian pula keadaan Sumber Daya Manusia dibidang aparatur birokrasi pemerintahan dalam melaksanakan kebijakan tersebut belum sepenuhnya mampu menjalankan birokrasi yang efisien dan efektif.

Kedua: penjelasan fenomena dibidang penegakan hukum, diawali dengan peristiwa yang menarik yang dihadapi di Era Pemerintahan yang dibentuk berdasarkan hasil Pemilu tahun 2009 yang disebut Kabinet Indonesia Bersatu Jilid II, yang dikomandani oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Di penghujung akhir tahun 2009, terjadi konflik sesama penegak hukum antara Polri dan KPK, yang kemudian berkembang dari fenomena ranah hukum bergeser ke ranah politik. Peristiwa tersebut berawal pada pokok permasalahan penyelidikan kasus korupsi yang ditangani baik oleh Kepolisian maupun oleh KPK. Akan tetapi puncak dari perseteruan tersebut yaitu ketika pihak Polri membawa pimpinan KPK ke pengadilan karena diduga menerima suap. Namun oleh para pengamat dan juga opini publik, peristiwa tersebut dinilai sebagai rekayasa untuk melemahkan eksistensi lembaga KPK. Dugaan rekayasa semakin terbongkar ketika upaya pemaksaan diri untuk tetap diajukan ke pengadilan.

Namun dukungan masyarakat terhadap KPK melalui *facebook* merupakan fenomena baru yang luar biasa, sebagai alat presuare yang efektif terhadap pemerintah, bahwa penahanan pimpinan KPK dilakukan dengan bukti yang tidak cukup, serta diragukan fakta hukumnya. Opini yang sudah terlanjur menggelinding bagai bola salju pada akhirnya pemerintah mengambil kebijakan untuk diselesaikan di luar pengadilan. Sedang opini masyarakat yang sudah terlanjur berkembang bahwa para elite kekuasaan tidak merasa nyaman terhadap gerakan euphoria pemberantasan korupsi sudah mulai membidik di jantung elite kekuasaan baik di tingkat pusat dan daerah. Namun perkembangan terakhir kasus Bibit dan Chandra masih terus berlanjut ke proses hukum, artinya upaya pelemahan terhadap eksistensi KPK terus bergulir dengan melemahkan terhadap para pimpinan KPK. Perkembangan yang juga tidak kalah menariknya adalah ketika pemerintah secara terbuka mencari sosok Ketua KPK, akan tetapi animo masyarakat untuk berpartisipasi dalam pemberantasan korupsi menunjukkan sikap yang tidak bergairah dan relatif sepi peminat terhadap lowongan jabatan Ketua KPK, diantara dua ratus juta lebih penduduk Indonesia.

Fenomena ini harus menjadi perhatian semua pihak bahwa upaya pemerintah melakukan pemberantasan korupsi secara empiris menemui banyak kendala baik secara internal maupun eksternal pemerintah. Artinya dari aspek internal pemerintah justru berawal dari terjadinya konflik antar lembaga penegak hukum itu sendiri, sehingga pada akhirnya pemerintah menghadapi persoalan yang dilematis dan bahkan blunder ketika pemerintah mencoba menjaga dan mempertahankan eksistensi lembaga KPK, dimana justru opini masyarakat terhadap KPK sangat baik dan sudah mendapat tempat sebagai lembaga *independent* yang memiliki kinerja lebih baik dibanding dengan lembaga penegak hukum yang lain, terutama dari aspek moral dan komitmen. Sedangkan dari aspek eksternal pemerintah yaitu lingkungan masyarakat yang semula sangat menaruh

perhatian terhadap lembaga KPK namun belakangan cenderung mulai bersikap apatis dan skeptis terhadap kesungguhan pemerintah dalam pemberantasan korupsi akibat perseteruan antar penegak hukum yang pemerintah tidak mampu menyelesaikan dengan baik.

Apalagi perseteruan itu dimanfaatkan dan bahkan bisa diatur atur oleh para konglomerat hitam yang hobby melakukan *capital flight* dari hasil jarahannya ke luar negeri. Sehingga tidak mengherankan di tingkat elite kekuasaan tersebut berunjuk gigi dan saling adu kekuatan untuk saling melemahkan terhadap sesama penegak hukum. Padahal seharusnya mereka saling berkoordinasi dengan baik terhadap sesama institusi penyelenggara pemerintahan, tetapi opini publik cenderung memberikan penilaian telah terjadi upaya mengintervensi terhadap kewenangan sesama penegak hukum tidak terhindarkan.

Ketiga: demikian pula penjelasan mengenai fenomena di bidang politik mengambil permasalahan yang menarik perhatian publik yaitu persoalan hukum yang kemudian bergeser ke ranah politik yakni kasus Bank Century. Kompleksitas penanganan kasus Bank Century yang pada akhirnya diangkat menjadi persoalan poltik karena oleh DPR menjadi agenda pembahasan langsung melalui penggunaan hak DPR yaitu Hak Angket. Dengan demikian peristiwa tersebut menjadi beban cukup berat bagi pemerintahan SBY yang dibentuk hasil pemilu tahun 2009, menghadapi persoalan politik tersebut bagai buah simalakama yang cukup menganggu program kerja kabinet Indonesia Jilid II untuk lima tahun kedepan.

Sebab disamping persoalan *recovery* ekonomi yang belum tuntas, sudah dibebani persoalan politik, yang dapat menganggu kelancaran *recovery* ekonomi tersebut . Hasil angket sebagai keputusan politik yang memberikan rekomendasi agar kasus Bank century tersebut pada tahap pertama diselesaikan secara hukum terlebih dahulu, jika pelaksanaan keputusan politik parlemen tersebut tidak dilaksanakan dengan sungguh-sungguh oleh pemerintah, niscaya DPR tidak akan tinggal diam dan pada tahap berikutnya akan mengambil langkah politik yakni "parlemen akan menggunakan sikap menyatakan pendapat". Jika itu terjadi maka merupakan tugas berat bagi pemerintahan SBY yang baru berjalan dalam tahun pertama, untuk melakukan konsolidasi mencari format keseimbangan kekuatan politik melalui pembentukan **"Sekretariat Gabungan Koalisi Partai Politik",** merupakan upaya membangun konsolidasi kekuatan politik di parlemen , agar hubungan dengan eksekutif lebih harmonis, pada kenyataanya akan menguras energi yang cukup besar bagi pemerintahan Kabinet Indonesia Bersatu jilid II. Meskipun fenomena tersebut merupakan hal yang wajar dalam politik praktis, namun sedikit banyak membawa implikasi akan mengganggu kinerja pemerintah dalam kegiatan pembangunan berbagai sektor. Sedang di lain pihak respon publik selama ini terhadap profile pemerintahan yang baru dibentuk tidak didukung oleh anggota kabinet yang profesional dan kompeten serta kurang antusias terhadap susunan kabinet yang masih berbadan gemuk, terlalu condong mengakomodir kepentingan partai politik, kurang

mempertimbangkan *capasity, ability* dan *acceptability* para anggota kabinet tersebut. Apalagi pemerintah menghadapi berbagai persoalan yang terkait dengan ulah para **"mafioso"** yang beroperasi diberbagai sektor seperti dibidang: perpajakan, hukum, kehutanan, dan lain-lain, sudah mulai terkuak lebar sehingga membuat gerah para penegak hukum, yang pada akhirnya timbul gesekan dan konflik sesama lembaga penegak hukum di lingkungan eksekutif dan demikian pula perseteruan legeslatif dan eksekutif juga masih seperti api dalam sekam. Disamping itu dalam perkembangannya penanganan proses hukum **"Kasus Bank Century"** dianggap lamban, akan mendorong para politisi di DPR tidak sabar untuk mengajukan "hak menyatakan pendapat", Apabila hak DPR terus bergulir maka tidak mustahil konflik Eksekutif dan Legeslatif jilid berikutnya akan berlangsung kembali.

Keempat: dalam kebijakan pembangunan ekonomi, diharapkan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan kearah perubahan orientasi keberpihakan kepada rakyat miskin harus tercermin dalam program pembangunan yang dicanangkan kabinet yang baru tersebut. Namun jika penyelenggaraan pemerintahannya, dalam strategi pembangunan yang digunakan masih paradigma lama dan cenderung konservatif terhadap kebijakan ekonominya, sulit untuk memberikan harapan yang lebih baik bagi rakyat, terutama yang menyangkut perubahan dan peningkatan kebutuhan dasar masyarakat miskin *(poor citizen).* Untuk itu kebijakan yang sudah dicanangkan pemerintah dalam 100 hari, yaitu dengan memprioritaskan 15 program dan program lima tahunan kedepan tersebut, tetap menjadi harapan publik agar terealisasi dengan baik.

Terutama bagi rezim pemerintahan yang baru terbentuk agar tetap menjaga komitmen membangun sistem politik yang demokratis. Sebab landasan sistem politik yang demokratis merupakan prasyarat bagi terseleggaranya kepemerintahan yang baik *(good governance).* Jika semangat para pemimpin penyelenggara pemerintahan tetap konsisten terhadap pemberantasan KKN, pada gilirannya akan sangat membantu dalam menciptakan iklim yang kondusif bagi pelaksanaan pembangunan ekonomi. Oleh karena itu komitmen pemerintah terhadap upaya pemberantasan korupsi akan diuji dalam menangani persoalan yang berat ditubuh birokrasi termasuk penyelesaian skandal Bank Century. Untuk itu menjadi kewajiban para elite pemegang kekuasaan supaya konsisten secara terus menerus memperjuangkan mandat rakyat tersebut. Sehingga pelaksanaan kebijakan ekonomi berjalan sesuai target yang dicapai yaitu pertumbuhan ekonomi tahun 2010 yaitu 5% dan seterusnya sampai dengan berakhirnya pemerintahan Kabinet Indonesia Bersatu Jilid II tahun 2014 pertumbuhan ekonomi sudah bisa dicapai 7%.

Kelima: fenomena yang akan diangkat dalam penjelasan dibidang birokrasi pemerintahan yaitu bahwa masyarakat masih sering mengeluh dan kurang puas terhadap berbagai pelayanan publik yang lamban, berbelit-belit, memerlukan biaya yang cukup tinggi untuk mengurus kepentingan masyarakat misalnya mengurus: IMB, KTP, perizinan, dan lain-lain. Fenomena tersebut tidak terlepas dari kondisi birokrasi pemerintahan yang masih lebih banyak memberikan gambaran tentang birokrasi yang menampilkan

sosok yang kental dengan gaya feodalistik, para birokrat gemar memupuk kekuasaan, bergaya boss dan ambtenaar, ketimbang bergaya sebagai pelayan masyarakat *(Public Servent).* Meskipun berbagai program pembangunan aparatur yang merupakan bentuk reformasi birokrasi telah berpuluh-puluh tahun diupayakan, namun belum menunjukan hasil yang optimal, bahkan cenderung mengalami distorsi dalam memberikan pelayanan masyarakat. Reformasi dan transformasi birokrasi yang sudah digulirkan sampai saat ini meskipun belum menunjukan hasil yang memadai, namun harus terus menerus dilakukan secara bertahap dan graduil, karena melakukan perubahan yang revolusioner juga belum tentu dapat dilakukan. Suatu kelaziman yang sering dijumpai dalam perbaikan atau pembaharuan birokrasi pemerintahan, sudah terbiasa dengan menggunakan istilah **"reformasi"**. Sedangkan penggunaan istilah reformasi dan transformasi dalam buku ini sering digunakan secara bersama dimaksudkan untuk mempertegaskan bahwa dalam kajian paradigmatik, antara reformasi dengan transformasi terdapat perbedaan dalam meletakan cara pandang dan cara berpikir terhadap sesuatu. Namun keduanya dapat digunakan secara pararel dan saling melengkapi.

Istilah reformasi birokrasi ditinjau dari sudut pandang konsep paradigma tersebut, reformasi lebih menekankan esensi manusianya, sebagai akar penyebabnya seperti, etika, kreativitas, inovasi dan "*need for achievement*", dll. Sedang transformasi birokrasi adalah kerangka pemikiran yang memandang persoalan secara sistemik dan tidak hanya memandang persoalan dari aspek manusianya saja akan tetapi lebih bersifat holistik yang mendorong terhadap perubahan yang bersifat struktural dan sistemik. Beberapa konsep yang termasuk dalam paradigma transformasi birokrasi tersebut yaitu misalnya: demokrasi, desentralisasi, *reinventing goverment, good governance*. Oleh sebab itu transformasi tersebut merupakan pilihan yang sedang terus menerus disosialisasikan menuju ke arah perubahan birokrasi yang lebih sistemik. Sebab perubahan yang tidak sistemik, pada kenyataannya sebagai terapi mengobati penyakit birokrasi yang sudah dikategorikan *mall adminstration*, belum berhasil dengan baik. Adapun tawaran Konsep dan teori seperti yang disebutkan diatas secara konseptual menjanjikan perubahan yang sistemik dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan dengan cara demokratis serta efisien dan efektif.

Harapan masyarakat tehadap birokrasi yang efisien dan efektif tersebut bisa terwujud, salah satu aspek terpenting yang disarankan dalam konsep diatas adalah perubahan paradigma para penyelenggara birokrasi itu sendiri. Oleh karena itu untuk memenuhi harapan masyarakat tadi, yaitu jika para pejabat publik memiliki gaya kepemimpinan yang "visioner dan demokratis". Namun jika para pejabat publik yang masih melekat sifat-sifat sebagai "PENGUASA", padahal sesungguhnya pejabat publik adalah sebagai " PELAYAN", maka akan sulit mewujudkan terselenggaranya birokrasi pemerintahan yang dilakukan dengan cara-cara demokratis. Selama ini aparatur birokrasi fenomenanya lebih terkesan minta dilayani ketimbang secara responsif memberikan pelayanan kepada masyarakat. Karakteristik birokrasi yang feodalistik pada umumnya lebih bersifat

tertutup, sifat nepotismenya tinggi, kurang peka terhadap kontrol, jika dikritik, bukan introspeksi, akan tetapi malahan melakukan berbagai intimidasi dan presuare yang tidak beralasan jelas. Berbeda jika penyelenggaraan birokrasi pemerintahan dilakukan dengan cara-cara demokratis, situasinya akan lebih terbuka, akuntabel dan terkontrol, dan jangkauan pelayanan publik lebih meluas , merata dan adil. Memang kita menyadari bahwa para pejabat publik yang masih cenderung bergaya ”FEODALISTIK”, untuk merubah mentalitas tersebut memang perlu perjuangan dan membutuhkan waktu yang cukup lama.

Uraian dan penjelasan mengenai fenomena seperti yang digambarkan diatas berkisar tentang penyelenggaraan pemerintahan baik yang meliputi aspek aparatur birokrasi maupun aspek yang lain seperti misalnya kelembagaannya, dan ketatalaksanaan atau standar operasi dan prosdur (SOP) serta kebijakan pemerintah dibidang: hukum, ekonomi, politik, sosial dan birokrasi pemerintahan, yang diuraikan secara mendalam tersebut di atas, dimaksudkan untuk memberikan ilustrasi kompleksitas tantangan yang dihadapi oleh pemerintah secara umum dan khususnya pemerintah eksekutif sebagai pelaksana kebijakan.

Untuk melengkapi penjelasan berbagai fenomena tersebut diatas yang perlu diantisipasi oleh jajaran birokrasi pemerintahan sebagai penyiap rancangan kebijakan *(policy formulation)*, melaksanakan kebijakan *(policy implementation)* dan pengendalian pelaksanaan kebijakan *(policy evaluation)* dalam rangka menyediakan dan memberikan pelayanan publik yang berkualitas. Untuk itu di bawah ini juga akan disampaikan beberapa penjelasan yang merupakan catatan penting agar dapat dijadkan sebagai ”agenda setting”, dalam penyusunan kebijakan di masa yang akan datang yaitu sebagai berikut:

1. Dewasa ini masih terjadi konflik horizontal yang sering terjadi di beberapa daerah dengan berbagai latar belakang sebagai pemicunya seperti misalnya: Pemilu Kepala Daerah, sengketa tanah garapan, perkelahian massal antar kampung, berbagai demonstrasi anarkis di beberapa daerah.
2. Perkembangan bangsa Indonesia dalam menghadapi situasi globalisasi, karena kuatnya pengaruh unsur-unsur asing yang tidak terbendung, dapat merasakan pergeseran nilai-nilai telah terjadi, mengakibatkan yang dirasakan bangsa ini seperti semakin kehilangan identitas atau jati diri bangsa, dekadensi moral juga terjadi dimana–mana, serta krisis kepercayaan baik sesama bangsa maupun di mata bangsa lain juga semenjak terjadi krisis masih belum berangsur hilang.
3. Meskipun dibidang keamanan seperti tidak mengemuka persoalan yang sesungguhnya cukup laten, namun harus tetap diwaspadai mengenai ancaman disentegrasi bangsa yang sebenarnya bagaikan api dalam sekam. Seperti misalnya di Nangroe Aceh Darussalam (NAD), walaupun saat ini telah relatif stabil setelah Gubernur terpilih secara demokrasi melalui Pemilu langsung dengan melalui

Undang–Undang khusus Pemerintahan Aceh, akan tetapi unsur kekuatan dari luar (asing), masih terus memainkan wilayah tersebut sebagai zona yang diperhitungkan untuk kepentingan ekonomi maupun politik. Demikian pula tuntutan merdeka yang masih laten disuarakan dari saudara kita di Papua, kecenderungan ini semakin terlihat ketika letupan kecil seperti: perang antar suku, penembakan gelap terhadap karyawan *freeport* di Timika. Demikian pula gerakan RMS di Maluku yang suatu ketika muncul dengan peritiwa yang terkadang tidak diduga, juga termasuk hal yang tidak bisa di anggap remeh.

4. Dengan perkembangan globalisasi seperti disebutkan diatas, meskipun pertarungan ideologi antara ”liberal kapitalis” dengan ”sosialisme komunisme” telah berakhir, dan dimenangkan oleh ”liberal kapitalisme”, namun dewasa ini ada kecenderungan bangsa Indonesia hampir melupakan “*Way of Life*“ Ideologi Pancasila yang dewasa ini sudah jarang dibicarakan oleh para elite penguasa dan barang kali sudah dianggap tidak relevan bagi perkembangan kedepan di era globalisasi tersebut. Di kemudian hari tidak mustahil ideologi lain menggantikan ideologi Pancasila yang sebenarnya merupakan ideologi tengah dari dua kutub ekstrim antara sosialisme komunisme dan liberal kapitalisme tadi.
5. Dalam penyelenggaraan pemerintahan juga masih terjadi kecenderungan mengabaikan aspek pelayanan kepada masyarakat, terutama di daerah- daerah, masih disibukkan oleh urusan untuk kepentingan birokrasi pemerintahan daerah, justru seolah kurang serius mengurus kepentingan rakyatnya. Fenomena tersebut dapat dicermati ketika setiap penyusunan APBD antara Pemerintah Daerah dan DPRD belum terlalu fokus terhadap persoalan yang sesungguhnya diperlukan masyarakat *(Seek the Public Interest),* seperti infrastruktur transportasi, pendidikan, kesehatan, perdagangan, lingkungan hidup, tata ruang dan tata wilayah perkotaan, dan lain-lain. Akan tetapi politik anggaran masih berkutat pada alokasi bagi-bagi proyek antara kepentingan *(vested interest)* pemerintah eksekutif dengan legeslatif daerah, dalam skala yang relatif kecil dan belum menyentuh pada penataan infrastruktur yang memadai, sehingga selama pelaksanaan otonomi daerah, masih relatif sedikit daerah yang berhasil melakukan perbaikan nasib rakyat yang miskin *(poor people)*. Bahkan yang terjadi kecenderungan meningkatnya ”POLITISASI BIROKRASI” di setiap daerah kabupaten/kota yang dilakukan oleh para Kepala Daerahnya. Bahkan akibat politisasi birokrasi tersebut, sudah bukan rahasia umum bahwa cara politik dagang sapi sudah menyentuh pada penempatan jabatan di birokrasi pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah. Sehingga upaya terhadap efisiensi dan efektivitas birokrasi masih belum terwujud dan justru ada gejala semakin menurun kinerja aparatur pemerintah.

Berdasarkan uraian mengenai beberapa fenomena diatas memberikan pemahaman bahwa permasalahan yang dihadapi dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan

cukup kompleks yang memerlukan penanganan secara serius, melalui perubahan paradigma dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang berorientasi pada cara kerja yang produktif dan efisien tetapi tidak melupakan prinsip *public services.* Oleh karena itu dengan membangun konstruksi berpikir sebagaimana yang telah menjadi tesis *"demokratisasi birokrasi",* merupakan pengembangan pemikiran yang bersumber dari fenomena empiris seperti dijelaskan diatas, bahwa penyelenggaraan birokrasi pemerintahan di Indonesia disamping belum dilakukan dengan cara yang profesional dan kompeten, efisien dan efektif juga belum dilandasi dan dijiwai oleh semangat prinsip dan nilai demokratis, misalnya: keterbukaan, akuntabel, terkontrol serta melibatkan partisipasi warga negara yang lebih luas.

1.4. Pendekatan Analisis

Selanjutnya penjelasan mengenai apa yang dimaksud dengan **"demokratisasi birokrasi"** yaitu: cara pandang terhadap persoalan tentang birokrasi dan demokrasi serta efisiensi, yang mampu untuk mendorong terhadap pelaksanaan birokrasi pemerintahan yang transparan, akuntabel dan terkontrol serta efisien. Efisiensi penyelenggaraan birokrasi pemerintahan dimaksudkan sebagai usaha mengendalikan penggunaan sumber daya yang terbatas dengan pencapaian tujuan secara optimal melalui landasan pemikiran konsep reformasi dan transformasi birokrasi. Dengan demikian **"demokratisasi birokrasi"** merupakan pengembangan dari pemikiran mencari hubungan yang logis, dengan mendeskripsikan persamaan konsep antara demokrasi dengan konsep transformasi birokrasi tersebut dalam rangka membangun birokrasi yang efisien dan efektif.

Untuk mendapatkan landasan teoritis yang dapat dipertanggung jawabkan terhadap tesis **"demokratisasi birokrasi",** maka selanjutnya akan diuraikan mengenai landasan teori hubungan antara birokrasi dengan demokrasi. Jika demokrasi dikaitkan dengan sistem politik maka secara fungsional dapat diterangkan sebagai konsep menata dan mengatur hubungan kekuasaan, kewenangan, pengaruh dan kontrol antara negara dengan rakyatnya, pemerintah dengan warga negara, menuju pada kondisi sistem politik yang demokratis. Membangun sistem politik yang demokratis merupakan langkah yang mendasar dalam menumbuhkan terwujudnya birokrasi yang efisien dan efektif. Sehingga tujuan pemerintah dengan menggunakan mesin birokrasinya mampu memberikan pelayanan kepada warga negaranya dalam mencapai kesejahteraan masyarakat lahir dan batin.

Melalui pernyataan tersebut dapat dikembangkan sebagai pernyataan yang lebih hipotetis yaitu mendemokrasikan birokrasi. Artinya bahwa proses demokrasi dalam makna nilai-nilai tertanam dalam praktek birokrasi yang didalamnya juga termasuk adanya interaksi manusia sebagai aparatur birokrasi yang melaksanakan sistem kerja organisasi bisa melakukan perubahan sesuai dengan konsep, nilai dan teori

demokrasi. Proses pendemokrasian seperti dikemukakan diatas disebut sebagai istilah **"demokratisasi"**. Oleh karena itu istilah demokratisasi dapat dijelaskan sebagai upaya yang dilakukan melalui proses memantapkan prosedur, aturan, norma dan nilai menuju pada penyesuaian praktek demokrasi yang benar (Uhlin Anders, dalam Anggriani Anzar, 2009).

Dengan demikian konsep **"demokratisasi birokrasi "** dapat menjadi kerangka berfikir untuk menelaah cara kerja para aparatur birokrasi yang berorientasi terhadap efisiensi dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang lebih terbuka, akuntabel dan terkontrol. Semua lapisan masyarakat tanpa kecuali harus memberikan keterlibatan atau peran yang signifikan untuk ikut menyelenggarakan pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat. Istilah demokratisasi birokrasi meskipun dirasa masih asing dan cukup mengalami kesulitan secara konseptual dalam merumuskan konseptualisasi yang menghubungkan konsep birokrasi dan demokrasi serta efisiensi. Namun sesungguhnya konsep tersebut berdasarkan pada pemikiran bahwa jika konsep demokrasi yang diterapkan suatu negara mampu membangun sistem politik yang demokratis maka menjadi keniscayaan bahwa penyelenggaraan birokrasi pemerintahan akan efisien dan efektif. Untuk itu konsep "**demokratisasi birokrasi"** senada dengan yang dikemukakan oleh Muchlis A.Hamdi (2003) bahwa namun suatu hal yang mendasar "good governance" hanya akan dijumpai pada sistem politik yang demokratis. Konsep yang hampir sama tersebut juga dikemukakan oleh Eko Prasodjo (2009) dengan menyebut istilah *"democratic governance"*.

Dengan demikian **"demokratisasi birokrasi"** jika menjadi tesis yang didukung oleh landasan teori tersebut diatas, maka dalam mengelaborasi konsep birokrasi dan demokrasi serta efisiensi akan diperkuat pula dengan teori, model dan teknik ketiga variabel tersebut melalui studi literatur dan didukung oleh data sekunder berupa kasus-kasus yang relevan. Adapun metode analisis yang digunakan yaitu analisis deskriptif kualitatif, sedangkan penjelasan *(explanation*) dalam membangun konstruksi pemikiran **"demokratisasi birokrasi"** yaitu menghubungkan berbagai konsep yang terkait dengan ketiga variabel birokrasi dan demokrasi serta efisiensi, menjadi rancangan " kerangka pemikiran". Untuk memudahkan pengertian dan pemahaman terhadap relasi variabel variable yang telah disusun dalam rancangan " kerangka pemikiran " dimaksud, yang tersusun dalam *"Logical Thinking Frame Work"*.

Dengan demikian menggunakan analisis berdasarkan *Logical Thinking Frame Work* dimaksudkan untuk memberikan pemahaman yang terlihat lebih komprehensif, dengan masing-masing konsep digambarkan dalam suatu rangkaian saling berhubungan yang secara dinamis memperluas jangkauan pemikiran sampai pada suatu ujung pemikiran tertentu yang membentuk suatu kesatuan totalitas. Dalam melakukan kajian mengenai "demokratisasi birokrasi ", diawali dari konsep negara yang dalam menjalankan kekuasaan menganut paham demokrasi. Dalam konsep demokrasi dibagi dua aspek yaitu

aspek kekuasaan dan aspek nilai-nilai demokrasi. Dari aspek kekuasaan dikembangkan dengan menggunakan teori trias politika bahwa negara dalam menjalankan kekuasaannya dibagi menjadi tiga yaitu: kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Ketiga lembaga kekuasaan ini yang disebut sebagai pemerintahan dalam arti luas, sedang arti sempit yaitu pemerintahan eksekutif yang dalam kajian Ilmu Administrasi disebut "Administrasi Negara". Adapun *Locus* dari Administrasi Negara adalah " Birokrasi Pemerintahan ", yang merupakan topik inti dalam bahasan buku ini. Pengembangan analisis terhadap birokrasi pemerintahan pada hakekatnya tertuju pada sasaran akhir dari tujuan pemerintah yaitu tercapainya pelayanan publik yang efisien dan efektif menuju pada kesejahteraan rakyat sesuai dengan tujuan negara yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam pembahasan efisiensi birokrasi tersebut, pengembangan pemikiran dan konsep-konsep yang dianalisis secara komprehensif, yaitu praktek birokrasi yang lebih difokuskan kepada aspek aparatur birokrasi, sedang aspek yang lain seperti kelembagaan dan SOP, akan dianalisis secara pararel dengan beberapa konsep yang terkait dengan aspek tersebut. Terkait dengan patalogi birokrasi tersebut maka tertuju pula pada kajian konsep "pembaharuan birokrasi", dan dalam pembaharuan birokrasi terdapat dua konsep yaitu yang disebut "reformasi birokrasi dan transformasi birokrasi". Adapun analisis selanjutnya terhadap hubungan birokrasi dengan demokrasi dan efisiensi akan diuraikan dengan menggunakan "kerangka pemikiran atau disebut sebagai "L*ogical Thinking Frame work* " seperti dapat dilihat pada gambar 1 (satu) pada bab IV.

Penggunaan " kerangka pemikiran tersebut masih bersifat sederhana karena keseluruhan konsep masih bersifat kualitatif dan dimensi dari masing-masing variabel yang merupakan hasil elaborasi akan menjadi referensi dalam kajian tentang "birokrasi". Sedangkan untuk melengkapi pembahasan pada setiap bab dalam buku ini, disajikan berupa kajian kasus yang terkait dengan penyelenggaraan kebijakan pemerintah yang aktual. Adapun penjelasan mengenai rangkaian konsep-konsep yang disusun dengan mengacu pada " kerangka pemikiran " tersebut, akan diuraikan pada bab IV secara tersendiri tentang " Demokratisasi Birokrasi ".

1.5. Studi Kasus 1.

Sebagai pelengkap dalam pembahasan pada bab pendahuluan, penulis mencoba memberikan bahan kasus yang selama ini menjadi topik aktual di media massa yaitu tentang: "Mafia Hukum". Sebagaimana yang telah diuraikan pada bab pendahuluan mengenai "birokrasi, demokrasi dan efisiensi", sudah barang tentu topik tersebut dapat dikaitkan relevansinya sebagai kajian yang menyangkut mengenai penyelenggaraan birokrasi pemerintahan di bidang penegakan hukum. Judul studi kasus yaitu "Mafia Hukum Sulit Diberantas", seperti disajikan dibawah ini.

Mafia Hukum Sulit Diberantas

Ratna Puspita/Indah Wulansari – Satgas Pemberantas Mafia Peradilan Tetap Optimis

Jakarta – Satuan Tugas (Satgas) Pemberantas Peradilan menyatakan optimis bila pemberantasan mafia hukum di segala sektor kehidupan di segala sektor kehidupan di Indonesia akan berjalan efektif. Meskipun tim satgas hanya bertindak memberikan rekomendasi dan dibatasi waktu hanya dua tahun.

"Kita tidak usah pesimistis. Yang penting kita kerja keras," ujar Ketua Satgas Anti Mafia Hukum, Kuntoro Mangkusubroto, di Jakarta, Selasa (5/1).

Fungsi Satgas tersebut, imbuh Kuntoro, bias efektif jika didukung kedua belah pihak, yakni pihak yang mengeluarkan rekomendasi dan pihak yang menjalankannya. Bahkan, kata dia, meskipun anggaran dari Sekretaris Negara belum keluar, hal itu juga tak mempengaruhi kinerja satgas.

Sementara itu, Sekretaris Satgas, Denny Indrayana, menekankan pemberantasan mafia hukum selama ini sulit dilakukan karena bukti-buktinya tidak mudah.

"Yang paling efektif dan paling memungkinkan adalah menangkap tangan," ujarnya. Maka, lanjut Denny, satgas pun berharap akan ada kerjasama strategis dengan penegak hukum. Misalnya, bekerjasama dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dibidang penanganan mekanisme, terutama terkait soal kesiapan personel dan perangkatnya bila ingin melakukan penyadapan.

"Kami berharap semua aparat penegak hukum, seperti Kejaksaan Agung dan Kepolisian dapat mendukung Satuan Tugas ini. Tujuannya agar apabila nanti ada langkah-langkah pencegahan, maka penindakan yang dilakukan satgas ini mendapat dukungan oleh pimpinan-pimpinan penegak hukum," ujar Denny.

Dalam rangka menjalin kerja sama, kemarin, jajaran satgas itu melakukan pertemuan dengan Kapolri Jenderal Bambang Hendarso Danuri.

Sedangkan para anggota satgas hadir diantara Kuntoro Mangkubroto, Yunus Husein, Mas Achmad Sentosa, dan Darmono.

Menanggapi keinginan satgas, Kepala Divisi Hubungan Masyarakat Mabes Polri, Inspektur Jenderal Polisi Edward Aritonang, menyatakan, pada pertemuan into Kapolri menyampaikan dukungan penuh. Disebutkannya, dukungan itu, antara lain, menempatkan anggota Polri dan menyiapkan tim pendukung untuk mempermudah kinerja satgas.

"Kita membuka diri satgas masuk ke semua jajaran organisasi Polri," tegas Edward.

Menurut Edward, Tim Pendukung akan bekerja sesuai dengan permintaan dari pihak satgas itu.

KPK Siap Dukung

Meski tak masuk keanggotaan Satgas Anti Mafia Hukum, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menyatakan mendukung keberadaannya.

Bahkan, antara pihak KPK dan satgas untuk bertukar informasi terkait dugaan mafia di kalangan penegak hukum dan pejabat Negara.

"KPK mendukung dan memberi bantuan sepenuhnya kepada satgas dengan saling bertukar informasi," tegas Plt Ketua KPK, Tumpak Hatorangan Panggabean.

Cara tersebut ditempuh, kata Tumpak, karena mafia hukum banyak berkeliaran di sektor domain KPK, yakni hukum dan pemerintahan.

Apalagi Tumpak melihat keberadaan satgas ini bisa membantu separuh kerja KPK. Terutama di bidang pencegahan dengan memperbaiki sistem birokrasi.

(Sumber : REPUBLIKA "hukum". Rabu, 06 Januari 2010)

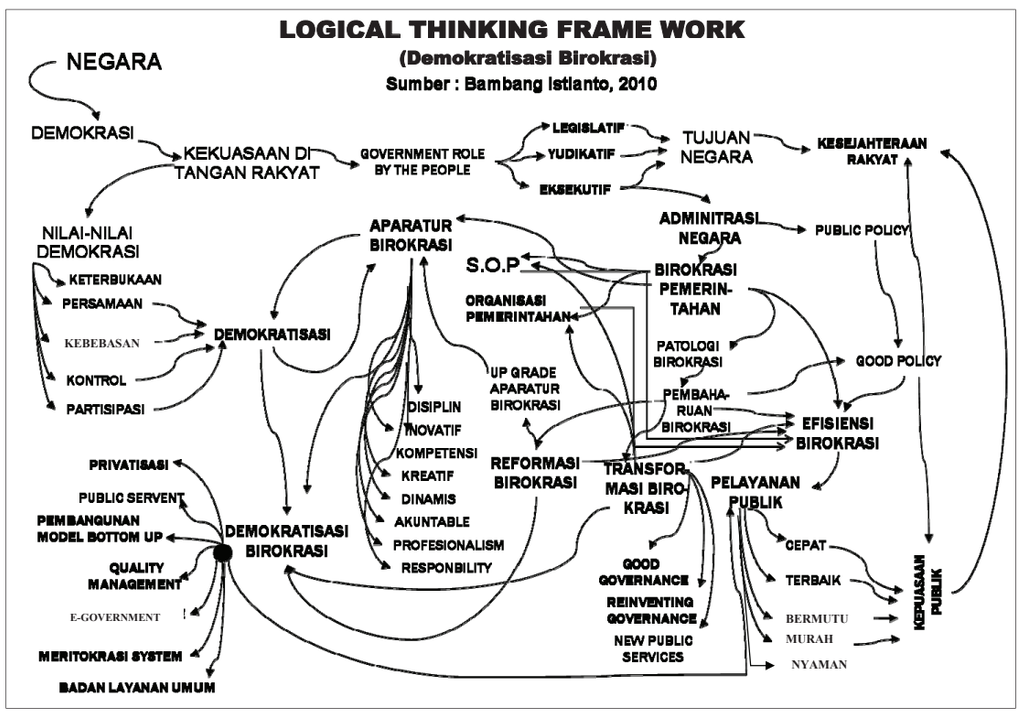
Sebagaimana diketahui bersama bahwa "mafia hukum" yang telah menjadi pemberitaan di media massa, sangat menarik sebagai bahan diskursus baik dalam forum perkuliahan, seminar dan pada bahasan dalam evaluasi kebijakan dibidang hukum.

Melihat pokok permasalahan dibidang penegakan hukum, pada hakekatnya sudah sejak lama masyarakat mendambakan keadilan hukum yang hakiki, artinya hukum itu ditegakan tanpa pandang bulu, adil dan merata sampai ke semua lapisan masyarakat. Penilaian dan fenomena di masyarakat bahwa hukum bisa dibeli, keadilan hanya untuk orang yang punya uang, rakyat kecil yang hanya mencuri sandal atau ayam bisa dihakimi massa sampai mati atau dihukum oleh hakim lebih berat dari para koruptor dan lain-lain. Jika dikaitkan dengan topik yang menjadi pemberitaan di media massa tersebut dengan judul "Mafia Hukum Sulit Diberantas". Menunjukan kepasrahan dan sikap

pesimis masyarakat, dikarenakan birokrasi dalam proses penegakan hukum yang sangat rentan dengan berbagai spekulasi dan penyimpangan serta penyalahgunaan wewenang. Indikasi tersebut sudah menjadi hal yang menurut masyarakat seperti gurita yang sulit dilepaskan cengkeramannya. Namun oleh Satgas Mafia Hukum ditanggapi dengan respon yang positif dan optimis serta dukungan dari seluruh aparat penegak hukum bahwa mafia hukum bisa diberantas. Sebagai bahan diskusi pada bab pendahuluan ini disajikan beberapa pertanyaan yang barangkali bisa menjadi bahan kajian bersama yaitu sebagai berikut:

1. Apa kaitan antara **"mafia hukum"** dengan birokrasi, demokrasi dan efisiensi ?
2. Mengapa citra aparat penegak hukum dewasa ini sudah pada titik nadir yang paling buruk sampai melahirkan "mafia hukum", jika dikaitkan dengan eksistensi peran birokrasi, demokrasi dan efisiensi ?
3. Sejauh mana optimisme Satgas Mafia Hukum dan dukungan Aparat Penegak Hukum, mampu memberantas praktek "mafia hukum" dalam perspektif dukungan dan kondisi birokrasi, demokrasi dan efisiensi yang dihadapi oleh pemerintahan kita saat ini ?
4. Apakah penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang dilakukan dengan cara-cara demokratis dan efisien (demokratisasi birokrasi), dapat mencegah timbulnya praktek "mafia hukum" ?
5. Apakah ada korelasi antara "sistem politik yang demokratis" dengan terwujudnya penyelenggaraan birokrasi yang efisien dan dilakukan dengan cara demokratis dalam perspektif di Indonesia ?

Gambar. 1 Logical thinking frame work : demokratisasi Birokrasi



BAB 2 DEMOKRASI DAN BIROKRASI

2.1. Demokrasi

Dalam negara-negara modern di dunia setelah abad 18, seperti di Eropa dan Amerika telah menerapkan konsep demokrasi. Jika sistem demokrasi sebagai *anti thesa* dari sistem kerajaan (*Monarchi Absolut*), maka demokrasi dipahami sebagai "kekuasaan di pegang oleh orang banyak". Sebab dalam sistem "kerajaan", kekuasaan negara jika berpijak menurut teori " *trias politica* " dari Jhon Locke maupun Monthesque, kekuasaan dalam negara yaitu: kekuasan Eksekutif, Legislatif dan kekuasaan Yudikatif, ketiga kekuasaan tadi dipegang oleh 1 (satu) orang yaitu "seorang Raja". Sedangkan suatu negara menganut faham demokrasi yaitu "kekuasaan dipegang oleh orang banyak" artinya adalah bahwa ketiga kekuasaan tersebut " terpisah " atau disebut " *seperation of power*", dan atau kekuasaan itu terbagi tiga kekuasaan atau *"distribution of power"*.

Dalam negara demokrasi kedudukan ketiga kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif, memiliki kedudukan yang sama dan seimbang atau dalam kamus politik disebut "***Balance of Power***". Masing-masing memiliki fungsi saling melengkapi, legislatif sebagai pembuat kebijakan dan yudikatif sebagai penguji materi kebijakan serta eksekutif sebagai pelaksana kebijakan, jadi keseimbangan tiga kekuasaan dalam teori politik juga disebut ***"Check and Balance of Power"***.

Penerapan konsep demokrasi dalam aspek kekuasaan berkembang dan memberikan inspirasi bagi negara-negara yang baru terlepas dari penajajahan kolonialisme Inggris, Belanda dan negara Eropa lainnya, sehingga ketika negara bekas jajahan itu merdeka dan mendapatkan pengakuan secara internasional, maka negara tersebut sebagian besar menerapkan konsep demokrasi termasuk juga di Indonesia. Namun dalam perkembangannya demokrasi memiliki makna yang lebih luas bahkan tuntutan masyarakat terhadap ide demokrasi tidak hanya menyangkut aspek kekuasaan saja, akan tetapi juga nilai-nilai demokrasi dan bahkan berkembang kearah demokrasi sosial dan demokrasi ekonomi. Adapun penerapan demokrasi di Indonesia mengalami pasang surut baik ketika jaman Orde Lama (1945 s/d 1965) pada masa ini sering disebut **"demokrasi liberal"** dan Orde Baru (1967 s/d 1998) sedang pada masa Orde Baru tersebut sangat terkenal dengan sebutan **"demokrasi Pancasila"**, serta di Era Reformasi (1998 s/d sekarang) banyak kalangan menyebut **"demokrasi liberal yang kebablasan"**.

Di era reformasi kata demokrasi bergema lebih nyaring, dikarenakan selama rezim Orde Baru kata Demokrasi Pancasila hanya menjadi slogan, sedang yang dialami oleh masyarakat adalah penekanan, ketakutan, ancaman dan otoritarian, sehingga masyarakat apatis dan cenderung apolitis. Selama Orde Baru dengan model pemerintahan yang sentralistik dan otoriter tersebut maka stabilitas kekuasaan dijadikan untuk memperkuat posisi bagi pemegang kekuasaan para elit dan kelompok yang berada dipusaran kekuasaan. Sistem pemerintahan yang sentralistik cenderung tidak demokratis, karena disamping hubungan dalam organisasi pemerintahan sangat hierarki, kritik dan beda pendapat dengan pemerintah tidak mendapat tempat. Sedang dalam lingkungan penyelenggaraan birokrasi pemerintahan kewenangan terpusat, sering kebijakan yang bersifat "*top down*" disamping tidak efisien juga kurang memberikan motivasi, inovatif dan kreativitas bagi pemerintahan daerah yang berada dibawahnya. Terutama dalam hal menangani permasalahan yang terjadi didaerah, selalu cenderung menunggu perintah dan instruksi dari pusat. Bahkan bagi pejabat publik yang kritis dalam menyampaikan pendapat bisa terhambat kariernya.

Secara empiris memang fenomena yang terjadi di lingkungan birokrasi pemerintahan hubungan antara pimpinan dan bawahan cenderung kurang komunikatif, sangat formalistik, dan laporan dari bawahan juga cenderung bersifat ABS. Fenomena tersebut di atas, menimbulkan pertanyaan sejauhmana relevansi hubungan antara birokrasi dengan demokrasi, dan efisiensi. Artinya apakah hubungan bersifat simetris ataukah bersifat *resiprocal*, untuk menjawab tesis ini, sudah barang tentu perlu kajian yang lebih mendalam terhadap birokrasi dan demokrasi serta efisiensi.

Dengan demikian bagaimana sesungguhnya makna demokrasi dan birokrasi serta efisiensi dalam kehidupan masyarakat, untuk itu masing-masing akan diuraikan secara mendalam. Penjelasan dan analisis pada masing-masing variabel tersebut, terhadap substansi tertentu ada yang diuraikan secara parsial, tetapi pada susbtansi yang lain, akan diuraikan secara korelatif antar variabel tersebut, apabila dalam konsteks yang memiliki relevansi kuat.

Pengertian demokrasi secara harafiah terdiri dari dua kata yaitu *"demos"* yang berarti rakyat, dan *"kratos"* berarti kekuasaan atau "berkuasa" dengan kata lain demokrasi yaitu rakyat yang berkuasa atau "*government or rule by the people*" ***(Miriam Budiarjo, 1977)***. Secara historis di Yunani Kuno, Romawi dan Italia "kata demokrasi" disebut dengan istilah "Pemerintahan Rakyat". Dengan penggunaan istilah pemerintahan rakyat orang Yunani seperti kita lihat, telah menciptakan istilah "demokrasi". Sedang orang Romawi berdasarkan bahasa asli Latin mereka menamakan pemerintahannya dengan nama "Republik", kemudian orang Italia memberikan nama "pemerintahan rakyat" yang terdapat di beberapa kota disebut "Negara Kota" mereka ***(Robert A. Dahl, 1999)***.

Sebagaimana diutarakan di atas, demokrasi memang menjadi harapan dan mungkin impian bagi sebagian masyarakat, barangkali sebagian kata demokrasi dianggap dapat menyelesaikan persoalan-persoalan yang dihadapi oleh masyarakat baik persoalan

mengenai konflik antara masyarakat dengan negara atau sebaliknya dan bahkan antar kelompok dalam masyarakat bisa diselesaikan dengan cara demokrasi. Karena hakekat demokrasi kekuasaan ada di tangan rakyat yang diwujudkan dalam kelembagaan negara. Jadi proses terbentuknya lembaga negara harus sesuai dengan keinginan masyarakat melalui cara-cara demokratis. Persoalannya adalah bagaimana membangun mekanisme kelembagaan yang demokratis tersebut.

Menurut ***Jean Baechler (1995)*** bisa menjelaskan secara lebih mengena dalam memberikan ilustrasi tentang makna demokrasi sebagai berikut: "Dalam sejarahnya, demokrasi belum pernah menjadi topik yang begitu hangat seperti sekarang". Dalam sistem demokrasi yang paling tua dan mapan di Eropa dan Amerika, beberapa warga negara tengah menuntut pelaksanaan demokrasi yang lebih besar, sementara yang lainnya menuntut agar kesenjangan dalam demokrasi dihapuskan. Di negara-negara yang sistem demokrasinya lebih muda, ada kepedulian akan hadirnya lembaga-lembaga yang diperlukan untuk membangun suatu "demokrasi sejati", yang stabil dan efektif, di tempat-tempat di mana demokrasi belum sungguh-sungguh berakar, partai-partai oposisi mencita-citakan demokrasi dalam berbagai bentuk. Jadi makna demokrasi lebih memberikan perhatian pada lembaga-lembaga yang diperlukan untuk membangun demokrasi bisa stabil dan efektif dalam mengelola keinginan-keinginan masyarakat. Lazimnya dalam konsep negara modern lembaga kekuasaan terdiri dari lembaga legislatif, lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif.

Namun dewasa ini berkembang di kalangan para ahli dalam analisis "politik pemerintahan" bahwa sesungguhnya ada kekuatan atau kekuasaan lain diluar tiga kekuasaan "eksekutif, yudikatif dan legislatif" yaitu kekuasaan " Media Massa ". Bahkan media massa sering disebut sebagai "Pemerintahan Keempat" *(Fourth Government)*. Artinya peran media massa dengan perkembangan teknologi informasi yang sangat canggih dimanfaatkan dengan baik sebagai fungsi kontrol yang sangat efektif. Suatu pemerintahan bisa jatuh oleh kekuatan fungsi kontrol media massa, sehingga media massa sering dijadikan sebagai ajang adu kekuatan antar kelompok kepentingan di masyarakat. Ketika fungsi kontrol dari lembaga legislatif lemah dan juga lembaga yudikatif berada dibawah sub ordinasi eksekutif, maka kesempatan tersebut dapat diperankan oleh media massa yang didukung oleh partisipasi masyarakat luas, maka media massa akan menjadi kekuatan pengimbang dalam melakukan kontrol yang efektif, yang dapat berpengaruh terhadap perubahan setiap kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah, manakala kebijakan tersebut dirasakan bertentangan dengan kepentingan publik. Mengingat peran media massa yang strategis , sering dimanfaatkan oleh pemimpin suatu pemerintahan yang memiliki kemampuan mengendalikan media massa *(information is power)*, untuk mempertahankan kekuasaannya dalam waktu tertentu.

Oleh karena itu peran media massa tersebut, sesungguhnya dapat menjadi pendorong peran lembaga negara dalam membangun efektifitas terwujudnya fungsi *check and balances power* berjalan dengan baik. Untuk itu jika *check and balances power* akan

tumbuh dengan baik, membutuhkan partisipasi politik masyarakat. Sedangkan peran media massa memang sangat membantu terhadap tumbuhnya partisipasi politik warga negara, sehingga stabilitas politik akan terjadi, ketika pemerintah selalu bersinergi secara positip dengan kekuatan media massa. Namun seperti diketahui bersama dilingkungan masyarakat tradisional dan feodal sulit tumbuh partisipasi politik, yang terjadi bukan partisipasi akan tetapi mobilisasi masyarakat. Istilah mobilisasi berbeda dengan partisipasi, kalau partisipasi merupakan ″kesadaran secara sukarela ″ seseorang dalam mengkikuti kegiatan politik, sedangkan mobilisasi, lebih cenderung digerakan oleh ″kemauan″ oleh aktor yang menggerakannya. Memang menumbuhkan iklim demokrasi dalam masyarakat yang pengaruh feodalisme masih kuat pada kenyataannya membutuhkan energi dan waktu yang lama. Sebab kebebasan yang sudah terlanjur dibuka, jika institusi pemerintahan tidak mampu melakukan pengendalian, sangat dimungkinkan yang tumbuh bukan demokrasi tapi justru *anarkhis* atau istilah yang jarang digunakan adalah terjadi ″mobokrasi″.

Pembahasan mengenai demokrasi, maka dalam perkembangan demokrasi mengalami banyak tuntutan terhadap perubahan penyelenggaraan kekuasaan, yakni makna pokok sebagai perwujudan kekuasaan berada di tangan rakyat, dapat berjalan dengan "*stabil dan efektif*", pada kenyataanya dalam kajian muncul istilah berbagai macam, sifat jenis, kriteria suatu penyelenggaraan kekuasaan yang demokratis, dikarenakan masih belum utuhnya persepsi mengenai demokrasi. Seperti dikatakan oleh ***Carol C. Guld (1993)*** mengatakan teori-teori demokrasi tradisional yakni liberalisme klasik abad ke-18 dan ke-19 terbukti tidak mampu menjawab tuntutan yang lebih besar terhadap kebebasan dan persamaan abad ke-20 ini. Disamping keunggulan yang masih melekat dalam teori-teori tersebut muncul kebutuhan akan konsep demokrasi yang baru dan luas serta kebutuhan akan rumusan landasan filosofinya. Teori demokrasi tradisional semacam itu sekarang mendapatkan banyak kritik, karena konsep kebebasannya terbatas hanya menunjuk pada wilayah politik. Berbagai kritik masa kini tersebut mengajukan prinsip-prinsip demokrasi yang egiliter dan radikal sebagai landasan normatif untuk selanjutnya mendemokratisasikan kehidupan sosial dan juga dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pernyataan diatas menunjukan bahwa praktek demokrasi masih di pusaran wilayah politik, belum menyentuh wilayah kehidupan sosial - ekonomi dan administrasi pemerintahan. Meskipun demokrasi sebagai ranah ilmu politik, namun dalam tahapan ″proses″, sulit dibatasi secara ketat masing-masing wilayah antara politik dengan administrasi dan pemerintahan. Sebab dalam perumusan kebijakan *(policy formulation)*, yaitu berupa rancangan undang-undang (RUU), lazimnya telah menjadi konvensi bahwa RUU dipersiapkan oleh eksekutif (pemerintah), sedangkan penetapan menjadi undang-undang oleh legislatif. Oleh karena itu memudarnya dichotomi ″politik dan administrasi″, menunjukan bahwa sesungguhnya relasi antara ″demokrasi dan birokrasi″, bisa bersifat simetris ataupun *resiprocal,* sebenarnya menarik untuk dikaji secara mendalam terhadap hubungan kausalitas ketika ″peran eksekutif sebagai ″pelaksana kebijakan″ (*policy implementation*), bisa dilakukan dengan cara-cara demokratis.

Namun pada kenyataannya dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan di Indonesia, sering dilakukan dengan cara yang belum demokratis. Seperti penilaian masyarakat terhadap potret birokrasi tersebut pada umumnya dalam penyediaan dan pemberian pelayanan publik, belum dilakukan secara transparan, kurang responsif terhadap aspirasi masyarakat *(Seek the public interest)*, para pelaksana kebijakan atau aparatur birokrasi masih bergaya feodal, sehingga tidak dekat dengan rakyatnya, bahkan sampai dikatakan rakyat tanpa pemerintahan juga bisa mengurus dirinya sendiri sesuai persepsi masyarakat. Sebab dengan tindakan pemerintah yang melalaikan terhadap penegakan hukum dan keadilan, pemberian perlindungan keamanan kepada warga negara, mengurus fakir miskin, dan lain-lain, pada akhirnya mengakibatkan banyak kegiatan yang dilakukan masyarakat tidak sesuai dengan tujuan pemerintah yaitu kehidupan masyarakat yang tertib, teratur, aman dan lancar serta sejahtera. Hal tersebut boleh jadi dikarenakan fungsi pemerintah sebagai ; pengarah, regulator, mandatori dan pengendali, belum berjalan optimal.

Kegiatan masyarakat yang tidak terarah dan tidak tertib namun sudah menjadi problem sosial ekonomi yang akut misalnya: kegiatan masyarakat di sektor informal sebagai PKL di jalan raya, pedagang kecil di pasar tradisional, tukang ojek, dan lain-lain, kondisi saat ini hampir di seluruh kota kota Indonesia menghadapi persoalan yang cukup kompleks untuk mengatur dan menertibkan kegiatan sektor informal tersebut. Dilain pihak kegiatan sektor informal tersebut justru menjadi ”katup pengaman”, ketika pemerintah menghadapi krisis ekonomi. Oleh karena itu sebagai akibat kelalaian, kelambanan dan proses pembiaran tersebut, sering menimbulkan konflik antara pemerintah dengan rakyatnya, ketika pemerintah melaksanakan penertiban umum. Bahkan pemerintah dalam menyelesaikan persoalan tersebut sering dilakukan dengan tindakan yang ”tidak demokratis”, misalnya dengan cara-cara yang ”represif”.

Fenomena tersebut memperkuat dugaan bahwa sesungguhnya sikap dan cara-cara demokratis sangat diperlukan dalam penyelenggaraan di birokrasi pemerintahan, tidak hanya terhadap proses kegiatan birokrasi tetapi juga terhadap para pelaksana birokrasi terutama para pemimpin yang disebut pejabat publik. Deskripsi diatas menunjukkan bahwa penafsiran konsep demokrasi tidak hanya aspek ”kekuasaan” saja, akan tetapi sudah melebar ke aspek yang lain seperti: etika, moral dan nilai-nilai serta aspek sosial dan juga ekonomi. Sebagaimana dicontohkan pada fenomena diatas dalam melakukan analisis terhadap perilaku birokrasi memerlukan bantuan analisis disiplin ilmu yang lain. Oleh karena itu hubungan birokrasi dan demokrasi serta efisiensi, ketiga variabel tersebut menarik untuk dikaji secara lebih mendalam, supaya dapat membangun konsep baru dari hubungan yang logis antara birokrasi, demokrasi dan efisiensi yang disebut ”demokratisasi birokrasi”.

Konsep atau paradigma ”demokratisasi birokrasi” didefinisikan sebagai proses usaha-usaha dalam tata kelola pemerintahan yang efisien dengan melalui cara-cara demokratis. Adapun yang dimaksud dengan cara-cara demokratis adalah sikap menjujung tinggi

persamaan hak setiap warga negara atau disebut sikap egaliter, sikap terbuka terhadap pendapat orang lain, menggerakan partisipasi masyarakat, aktif melakukan kontrol, pengambilan keputusan dengan cara terbuka, akurat dan benar. Jadi artinya bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan itu transparan, akuntabel dan terkontrol dengan baik. Dengan demikian bagi negara-negara berkembang yang sedang bersemangat membangun demokrasi, dan berhasil dengan sukses, maka keberhasilan melaksanakan demokrasi seharusnya seiring dengan penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang demokratis, sehingga dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah disemua sektor, pada gilirannya akan terpenuhinya keinginan masyarakat dalam peningkatan taraf kehidupan dan kesejahteraan sosialnya. Bahkan dapat mengurangi kecenderungan kesenjangan sosial yang selama ini dirasakan semakin meningkat. Oleh karena pada hakekatnya nilai-nilai dan kriteria yang terkandung dalam konsep demokrasi memicu peluang untuk mewujudkan peningkatan kesejahteraan masyarakat , seperti di negara-negara maju, sistem birokrasi pemerintahannya yang sudah transparan, terkontrol dan akuntabel seperti dikemukakan tersebut diatas, mampu mewujudkan pelayan publik yang lebih baik dan kesejahteraan ekonomi yang lebih maju.

2.1.2. Kriteria dan Nilai Demokrasi

Sebagaimana yang diuraikan di atas, pada kesempatan ini dikemukakan pula kriteria demokrasi yang ideal menurut ***Robert A. Dahl*** dalam buku *"Dilemas of pluralist democracy, autonomy vs control,* yaitu terdapat 5 (lima) kriteria yang dijadikan sebagai unsur nilai-nilai demokrasi sebagai berikut:

2.1.2. 1. Persamaan hak pilih

Dalam membuat keputusan kolektif yang mengikat, hak istimewa dari setiap warga negara seharusnya diperhatikan secara berimbang dalam menentukan keputusan terakhir. Oleh karena itu hak pilih setiap warga negara merupakan jaminan bagi terselenggaranya keputusan kolektif yang menyangkut harkat dan martabat warga negara. Persamaan hak pilih sudah menjadi prioritas untuk mendapatkan perlindungan dalam hukum.

2.1.2. 2. Partisipasi efektif

Dalam seluruh proses pembuatan keputusan secara kolektif termasuk tahap penentuan agenda kerja, setiap warga negara harus mempunyai kesempatan yang sama dan memadai untuk menyatakan hak-hak istimewanya dalam rangka mewujudkan kesimpulan terakhir. Oleh karena itu partisipasi merupakan esensi dukungan yang bersifat kolektif untuk mendukung proses legitimasi politik lebih kuat.

2.1.2. 3. Pembeberan Kebenaran

Dalam waktu yang memungkinkan, karena keperluan untuk suatu keputusan, setiap warga negara harus mempunyai peluang yang

sama dan memadai untuk membutuhkan penilaian yang logis demi mencapai hasil yang paling diinginkan. Untuk itu pengambilan keputusan kolektif yang terbuka mampu memberikan informasi yang akurat terhadap seluruh proses penyelenggaraan negara.

2.1.2. 4. Kontrol Terakhir Terhadap Agenda

Masyarakat harus mempunyai kekuasaan ekslusif untuk menentukan soal-soal mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui proses yang memenuhi ketiga kriteria seperti yang disebut di atas. Kontrol menjadi sangat efektif jika ke tiga kreteria tersebut telah menjadi hak politik warga negara yang dijalankan dengan kesadaran politik yang telah melembaga.

2.1.2. 5. Pencakupan

Masyarakat harus meliputi semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum, kecuali pendatang sementara. Memang pada hakekatnya hak politik warga negara diberikan ruang yang luas untuk bisa menyalurkan hak politiknya, sehingga kebijakan negara mampu mengakomodir dalam mencakup secara keseluruhan tanpa kecuali sesuai dengan undang-undang yang berlaku.

Meskipun lima kriteria tersebut di atas dalam realitasnya tidak mudah dilaksanakan, terutama di lingkungan masyarakat yang masih tradisional, dimana nilai-nilai hubungan antara rakyat dan penguasa masih bersifat vertikal dan primordialisme atau hubungan antara patron dan klien masih kuat. Pada umumnya tindakan penguasa belum memberikan ruang yang lebih luas bagi masyarakat dalam pelaksanaan hak masyarakat yang terkait dengan pengambilan keputusan negara. Walaupun pembuatan kebijakan oleh badan legislatif bersama dengan eksekutif, seringkali hasil keputusan yang sudah berupa undang-undang tidak memuaskan masyarakat luas karena keinginan masyarakat terganjal oleh kekuatan politik di legislatif yang lebih memperhatikan dan memperjuangkan kepentingan kelompok lain. Seperti misalnya undang-undang ketenegakerjaan terutama yang menyangkut ”tenaga kontrak” atau *”out sourching”* sampai saat ini masih menjadi tuntutan kaum buruh di Indonesia untuk dihapuskan, karena dianggap menguntungkan kepentingan kelompok pengusaha. Sedangkan di pihak buruh atau karyawan sistem kontrak dianggap merugikan karena disamping menimbulkan ketidakpastian, posisi tawar lemah, kesempatan kerja yang relatif rendah, sulit untuk berpindah-pindah pekerjaan, sebagian besar keahlian para tenaga kerja masih rendah juga persepsi kaum buruh terhadap sistem kontrak adalah dianggap tidak menghargai

martabat dan eksistensi kemanusiaan di mata masyarakat. Tenaga kerja semata mata dianggap komoditi bukan dianggap sebagai manusia, sehingga pertimbangan ekonomi lebih kuat dan lebih prioritas. Oleh karena itu membangun tatanan masyarakat yang demokratis memang perlu waktu dan membutuhkan energi besar. Demikian pula kondisi masyarakat Indonesia dewasa ini, masih seperti disebutkan diatas, maka untuk tetap menumbuhkan ke lima kriteria diatas harus mendapatkan dukungan yang luas untuk memujudkan demokratisasi yang hakiki. Meskipun untuk ukuran masyarakat Indonesia, demokrasi masih merupakan komoditas yang mahal dan mewujudkannya melalui perjuangan yang keras. Oleh karena itu melalui perubahan budaya politik yang berorientasi pada nilai-nilai egalitarian, keterbukaan, sikap *fairness*, menjunjung tinggi nilai kebenaran, merupakan faktor yang penting dalam keberhasilan menerapkan konsep demokrasi.

2.1.3. Macam dan Jenis Demokrasi

Terkait dengan pembahasan konsep dan teori serta nilai-nilai demokrasi tersebut di atas, untuk memperbanyak dan memperluas wawasan tentang demokrasi, akan diuraikan pula macam dan jenis sebutan mengenai demokrasi menurut ***Jeff Haynes*** (1997) menyebutkan macam-macam demokrasi yaitu: demokrasi formal, demokrasi substantif dan demokrasi permukaan *(facade)* dengan penjelasannya sebagai berikut:

2.1.3. 1. Demokrasi Formal *(Formal Democracy)*

Demokrasi formal ditandai dengan pemilihan umum yang teratur, bebas dan adil. Kompetitif biasanya ditandai dengan tidak digunakannya paksaan secara berlebihan oleh negara terhadap masyarakat. Secara teoritis lewat pertanggung jawaban pemerintah terhadap yang diperintah (warga negara) melalui kotak suara, dan ditegakkan "*Rule of Law*". Ada kebebasan sipil dan politis yang cukup untuk menjamin kompetisi dalam pemilihan umum.

Istilah demokrasi formal dalam pemikiran masyarakat saat ini mungkin bisa disamakan dengan istilah demokrasi prosedural, artinya bahwa persyaratan formal bagi berjalannya demokrasi sudah terpenuhi. Seperti misalnya: adanya partai politik yang jumlahnya lebih dari 2 (dua), diselenggarakannya pemilu oleh pemerintah secara rutin, dan sebagainya. Namun hasilnya belum bisa memenuhi standar demokrasi yang bermutu atau berkualitas. Dengan kata lain penyelenggaraan pemilu seharusnya dikaitkan dengan kualitas hasil pemilu yaitu wakil rakyat atau pemimpin pemerintahan yang

profesional dan kompeten. Bukan semata-mata yang menjadi tolak ukur berjalannya proses demokrasi hanya melihat prosedur dan formalitas saja, tidak sekedar proses demokrasi telah dijalankan dengan baik. Berdasarkan penjelasan di atas, jika dilihat kondisi empiris pelaksanaan demokrasi di Indonesia saat ini masih bersifat demokrasi formalitas. Sebab hasil pelaksanaan demokrasi belum memberikan suatu standar kepemimpinan nasional dan kelembagaan legislatif yang bisa dibanggakan sesuai harapan masyarakat. Terbukti banyak para pemimpin daerah dan anggota legislatif yang terkena kasus hukum yaitu menjadi tersangka kasus pidana korupsi, baik periode hasil pemilu legeslatif, tahun 1999 maupun tahun 2004 serta pemilukada di banyak daerah-daerah di Indonesia.

2.1.3. 2. Demokrasi Permukaan (*Facade Democracy*)

Demokrasi ”permukaan” merupakan hal yang umum di dunia ketiga, tampak luarnya memang demokrasi tetapi sama sekali tidak memiliki substansi demokrasi. Jika istilah demokrasi pemukaan ini dianalogikan dengan situasi dan kondisi kehidupan politik di Indonesia, yaitu lebih tepat situasi di era orde baru. Karena semua kriteria dan nilai demokrasi sudah terpenuhi, namun secara prinsip dalam kehidupan masyarakat lebih menonjol tindakan yang lebih represif dan otoriter dari penguasa dan kurang terjaminnya dalam mengembangkan kebebasan berekspresi, disamping itu terjadi pelanggaran HAM misalnya; melakukan penculikan terhadap aktivis politik dan bahkan sampai saat ini mereka masih dinyatakan ” hilang”, sehingga dengan berbagai bentuk tindakan pemerintah Orba pada waktu itu yang otoriter dan represif, membuat kontrol masyarakat lemah. Apabila kontrol masyarakat lemah akan mudah terjadi penyalahgunaan kekuasaan atau *abuse of power.* Dengan demikian demokrasi permukaan dapat dikatakan ”demokrasi semu”, seolah-olah demokrasi padahal yang dirasakan masyarakat mencerminkan tindakan yang tidak sesuai dengan nilai demokrasi.

2.1.3. 3. Demokrasi Substansif (*Substantive Democracy*)

Demokrasi Substansif memperluas ide demokrasi di luar mekanisme formal. Ia mengintensifkan konsep dengan memberikan penekanan pada kebebasan dan diwakilinya kepentingan melalui forum publik yang dipilih atas dasar partisipasi kelompok. Ia merupakan pendalaman demokrasi dimana semua warga negara mempunyai akses yang mudah pada proses pemerintahan dan suara di alam pengambilan keputusan secara kolektif. Istilah demokrasi substansif

ini memang dikembangkan dalam pemikiran yang lebih memiliki substansi demokrasi, dalam arti tidak hanya pada aspek politiknya saja. Akan tetapi demokrasi subtansial ini sudah mampu memberikan ruang demokrasi yang lebih luas yaitu demokrasi sosial dan demokrasi ekonomi.

Konsep demokrasi seperti yang diuraikan di atas, pada hakekatnya dalam praktek penyelenggaraan pemerintahaan dapat menjadi rujukan bagi perubahan perilaku para aparatur birokrasi agar mampu menyesuaikan diri dalam menerapkan konsep yang sesuai dengan kriteria demokrasi itu sendiri. Sehingga iklim mendemokrasikan birokrasi dapat terwujud seiring dengan perubahan paradigma demokratisasi birokrasi bagi para penyelenggara negara atau aparatur birokrasi.

Untuk selanjutnya akan dijelaskan hubungan mengenai sistem politik dengan demokrasi, artinya bahwa suatu negara yang sedang menerapkan ide dan konsep demokrasi adalah seiring dengan upaya membangun sistem politik yang memiliki ciri atau karakteristik demokrasi. Oleh karena itu pada sub bab berikutnya akan diuraikan penjelasan mengenai sistem politik yang demokratis dan juga hubungannya dengan transformasi birokrasi.

2.2. Sistem Politik yang Demokratis

Hubungan yang senyawa antara demokrasi dengan sistem politik menjadi harapan bagi negara-negara yang ingin menerapkan demokrasi dalam kehidupan politiknya`, sebab sistem politik yang demokratis memberikan harapan terhadap perubahan-perubahan yang menjadi keinginan masyarakat (*public interest*)

Untuk itu pembahasan mengenai sistim politik dan demokrasi, terlebih dahulu diberikan penjelasan mengenai pengertian ″ politik ″ itu sendiri. Karena dengan menguraikan pengertian politik dan penjelasan tentang sistem di lain pihak supaya penjelasan lebih komperhensif dan kronologis mengenai sistem politik dan demokrasi. Dengan demikian hubungan keduanya yaitu antara politik dan demokrasi pemahamannya dapat dijelaskan dalam rangakaian kesisteman.

Pengertian mengenai politik yang paling kuno berasal dari kata Yunani yaitu Poly dan Thea yang artinya adalah ″Negara Kota″. Adapun ***Aristoteles*** (384 – 322 SM) merupakan orang pertama yang memperkenalkan kata ″politik″ melalui pengamatannya tentang manusia yang pada dasarnya adalah ″binatang politik″, artinya hakekat kehidupan sosial sesungguhnya merupakan politik dan interaksi satu sama lain dari dua atau lebih orang sudah pasti akan melibatkan hubungan politik *(**Carlton Clymen Rodee,*** dkk, ***Introduction to Political Science, 1983***, dalam ***Miriam Budihardjo 1977**).*

Sedangkan para sarjana ilmu politik yang lain memberikan definisi saling berbeda menurut sudut pandang masing–masing yaitu misalnya ***J. Barents dan Roger F. Saltou*** lebih memandang dari aspek negara, ***Harold D. Laswell*** dan ***A Kaplan*** serta ***W.A. Robson*** memandang politik dari sudut pandang "kekuasaan", ***Joyce Mitchell*** dan ***Karl W. Deutch*** memandang dari aspek "pengambilan keputusan", kemudian ***Hoogerwerf*** dan ***David Easton*** juga memandang dari sudut pembagian atau distribusi nilai–nilai kepada masyarakat.

Dari beberapa definisi yang menjadi fokus perhatian yaitu pengertian politik yang sering dipahami dalam hal berkenaan dengan "kekuasaan" dan "pengambilan keputusan". Yaitu sebagai berikut : ***W.A. Robson*** dalam bukunya *"The University Teaching of Social Sciences"* mengatakan: *political sciences is a concerned with the study of power in society, its nature basic processes scope and results. The focus of interest of the political scientist centers on the struggle to gain or retain power, to exercise power in influence over others or to resist that exercise* (Ilmu politik mempelajari kekuasaan dalam masyarakat yaitu sifat hakiki, proses ruang lingkup dan hasil-hasil. *Focus of interest* para sarjana ilmu politik, tertuju pada perjuangan untuk mencapai atau mempertahankan kekuasaan, melaksanakan kekuasaan atau pengaruh atas orang lain atau menentang pelaksanaan kekuasaan itu).

Pengertian politik yang diutarakan oleh Robson tersebut lebih memperlihatkan realitas di masyarakat bahwa untuk mengendalikan masyarakat harus memiliki pengaruh yang cukup. Pengaruh itu akan dimiliki seorang pemimpin jika seorang itu mempunyai kekuatan atau kekuasaan. Hakekat kekuasaan itu yang diperoleh itu harus diperjuangkan, apabila kekuasaan dan pengaruh merupakan hubungan yang saling bergantungan keduanya tidak bisa dipisahkan. Namun jika untuk mendapatkan kekuasaan diperoleh dengan perjuangan maka untuk mendapatkan kekuasaan tersebut dapat melalui berbagai cara sampai dengan cara yang tidak bermoral sekalipun. Implikasinya dalam kehidupan masyarakat bahwa kekuasaan menjadi suatu tujuan. Tetapi sebenarnya kekuasaan itu sebagai alat yakni alat untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat supaya masyarakat menjadi tertib, teratur dan damai. Dengan demikian politik pada hakekatnya adalah usaha-usaha dari seseorang atau sekelompok orang untuk mengatur, menata kehidupan masyarakat untuk mencapai kedamaian.

Kemudian pengertian politik dari sudut pandang proses "pengambilan keputusan" menurut ***Joyce Mitchell*** dalam buku *"Political Analysis and Public Policy"* mengatakan: *Politics is collective decision making or the making of public policies for entire society* (politik adalah pengambilan keputusan kolektif atau pembuatan kebijaksanaan umum untuk masyarakat seluruhnya). Sedangkan ***Karl W. Deutch*** **(1970)** dalam buku *"Politics and Government"* juga mengatakan: *politics is the making of decisions by public means* (politik adalah pengambilan keputusan melalui sarana umum). Selanjutnya ***David Easton (1971)*** dalam buku "*The Political System"* menjelaskan bahwa: *political sciences is a study of the making of public policy* (ilmu politik adalah studi mengenai terbentuknya kebijaksanaan umum).

Pengertian tentang politik tersebut dalam perkembangannya secara empiris mengenai kekuasaan dan pengambilan keputusan dan kebijaksanaan umum, namun dalam pemahaman tentang politik kecenderungannya lebih menonjol tentang konsep kekuasaan. Menganalisis dan mengamati fenomena peristiwa politik di Indonesia, pemahaman tentang kekuasaan mempunyai implikasi sangat besar di kalangan masyarakat luas. Jika berkenaan dengan politik sering dianalogkan dengan perjuangan perebutan kekuasaan, serta mempertaruhkan kekuasaan sehingga pemikiran politik dengan paradigma ”kekuasaan” cenderung kekuatan atau kekuasaan digunakan untuk mendapatkan sesuatu yang di luar kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Kecenderungan moral *Hazzard* akan terjadi dengan dan perilaku menghalalkan segala cara sering digunakan dengan semua argumentasi yang dianggap logis.

Pemahaman tentang politik yang cenderung praktis pragmatis tersebut menjadi pemikiran ulang dalam memandang politik sebagai kekuasaan. Karena pada hakekatnya politik dapat dipahami bagaimana menata dan mengatur kehidupan masyarakat secara lebih damai, adil dan aman seperti yang diuraikan di atas. Sedangkan kekuasaan hanya alat untuk menata dan mengatur kehidupan masyarakat menuju kesejahteraan masyarakat itu sendiri. Jika pemikiran tersebut di sepakati, tidak ada istilah lagi politik itu kotor dan kejam yang membuat masyarakat menjauhi atau takut terhadap kegiatan politik. Adapun pemahaman politik dari aspek pengambilan keputusan, jika menganalisis proses pengambilan keputusan dengan model input-output, jelas akan tergambarkan bagaimana proses adu kekuatan untuk memperjuangkan kepentingan masing-masing melalui berbagai dukungan dan *loby-loby* dan *bargaining* tersebut sampai pada akhirnya dihasilkan suatu keputusan yang ditetapkan oleh lembaga politik. Pemahaman politik dalam aspek pengambilan keputusan meskipun sudah terjadi pergeseran pemikiran yang lebih spesifik, namun esensi kekuasaan masih menjadi fokus dalam pemikiran tersebut, sedangkan kajian tentang pengambilan keputusan termasuk wilayah persoalan yang justru lebih kompleks.

Pemahaman politik sebagai suatu sistem, maka terlebih dahulu perlu dijelaskan keterkaitannya dengan pandangan kesisteman tersebut. Dalam proses kegiatan politik yang menyangkut berbagai bagian lain atau aspek yang satu dengan aspek yang lain yang saling berhubungan dan berkaitan karena kedekatan antar variabel tersebut tidak terlepas dengan pendekatan yang sistematis. Sebab suatu kegiatan yang tidak berdiri sendiri dan memerlukan ketergantungan dengan kegiatan-kegiatan yang lain dalam suatu rangkaian kegiatan yang terpadu, maka pada hakekatnya berhubungan dengan apa yang disebut sebagai sistem. Dalam “Proses Politik” yang dalam perkembangannya tidak dapat dilepaskan dari misalnya “partai-partai politik”, atau kelompok kepentingan ataupun *loby-loby*, dengan demikian suatu proses politik juga akan membentuk suatu “sistem politik”. Karena pada dasarnya kegiatan politik sebagaimana dikemukakan oleh (***Rodee*,1983**) mengatakan bahwa politik merupakan proses kompleks yang melibatkan sikap warga negara dan kepentingan kelompok organisasi, kegiatan pemilihan umum dan *lobbying*, baik perumusan, penerapan dan penafsiran Undang-Undang.

Penjelasan mengenai sistem politik akan lebih lengkap jika diuraikan pada karakteristik atau ciri-ciri sistem politik. Dilihat dari karakteristik tersebut secara umum dapat diperbandingkan pada semua negara baik negara maju (modern) maupun negara berkembang (tradisional). Menurut ***Gabriel A. Almond,*** (1960:11), dalam buku *"The Politics of The Developing Areas"*, mengatakan bahwa :

- ***Pertama:*** semua sistem politik termasuk sistem yang paling sederhana, mempunyai struktur politik. Dalam arti bahwa dapat dikatakan dalam masyarakat yang sederhana semua mempunyai jenis struktur politik. Mereka juga membandingkan satu sama lain dilihat dari bentuk dan tingkatan masing-masing yang khusus dari struktur politik,
- ***Kedua:*** semua sistem politik melakukan fungsi-fungsinya, namun dalam frekuensinya yang berbeda. Adapun perbedaan frekuensi dari fungsi tersebut tergantung dari bagaimana bekerjanya struktur politik dan juga gaya dari pelaksanaannya,
- ***Ketiga:*** semua struktur politik baik dalam masyarakat yang modern maupun masyarakat tradisional *(primitive)* menjalankan multi fungsi. Dalam perbandingan sistem politik, pada kasus yang terbatas memiliki tingkatan fungsi yang khusus, termasuk substansi dari multi fungsi terhadap struktur politik,
- ***Keempat:*** semua sistem politik merupakan sistem campuran, baik di dalam semua kebudayaan yang modern maupun yang tradisional.

Ciri-ciri dari sistem politik seperti diuraikan di atas memang secara empiris di Indonesia, struktur politik baik supra maupun intra struktur politik masing-masing menjalankan fungsinya. Adapun frekuensi dari masing-masing fungsi jika dibandingkan dengan negara-negara yang telah maju kehidupan domokrasinya, kemungkinan hasilnya berbeda. Seperti misalnya fungsi lembaga legislatif di Amerika, dalam melaksanakan fungsi pembuatan peraturan perundangan, masing-masing anggota legislatif memiliki kemampuan menyiapkan RUU karena masing-masing anggota memiliki staf ahli, sedang di Indonesia hampir seluruh RUU telah disiapkan oleh eksekutif.

Selanjutnya, pengertian system politik, seperti misalnya ***Robert A. Dahl*, (**1978; 3 **)** dalam "**Modern Political Analysis** menyatakan *"a political system as any persistent pattern of human relationships that involves, to a significant extent, control, influence, power or authority"*. Jadi menurut ***Robert A Dahl*** bahwa sistem politik adalah pola yang tetap dari hubungan antara manusia yang memiliki hubungan pada tingkat berarti (signifikan) yang meliputi hubungan antara control, pengaruh, kekuasaan, maupun wewenang. Dengan demikian, sistem politik menunjukan adanya hubungan dalam masyarakat sampai sejauh mana aspek kontrol dapat menjadi pola hubungan yang tetap terhadap mekanisme control individu atau kelompok terhadap penguasa dan sebaliknya. Kemudian bagaimana hubungan pengaruh antara individu dan kelompok dengan penguasa atau sebaliknya mampu menjadi pola yang tetap serta pola kekuasaan yang ada antara individu dan kelompok penguasa atau sebaliknya dan bagaimana pola hubungan wewenang dalam arti sejauh mana otoritas dari sistem dapat dipatuhi oleh individu atau kelompok

dalam masyarakat. Hubungan kekuasan, kewenangan, pengaruh dan kontrol menjadi terpola dan melembaga dalam kehidupan masyrakat dan juga dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Kemudian ***David Easton*** dalam buku "*A Frame Work For Political Analysis*" (1965, hal 57) menjelaskan bahwa ***"The Political System Allocates Values*** *(by means of tiles; its allocations are authoritative;and its authoritative allocations are binding on the society as a whole*)". Pengertian diatas dimaksudkan bahwa sistem politik adalah alokasi nilai-nilai dan alokasi nilai tersebut bersifat memaksa dengan menggunakan kewenangan tersebut mengikat kepada masyarakat secara menyeluruh. Dengan demikian pengertian sistem politik diatas disamping sistem politik itu memiliki kewenangan untuk memberikan nilai-nilai kepada masyarakat yaitu berupa nilai–nilai kekayaan, kesehatan, kebebasan, kemerdekaan dan keadilan kepada masyarakat. Nilai–nilai tersebut harus menjadi pedoman dan arah bagi kehidupan masyarakat dan bernegara dan untuk kepatuhan terhadap nilai–nilai tersebut. Sistem politik tersebut memiliki kewenangan yang bersifat memaksa. Jika masyarakat tidak mematuhi terhadap nilai–nilai tersebut maka akan mendapatkan sangsi tertentu.

Sedangkan menurut ***Gabriel A. Almond*** dalam buku "*The Politics of Developing Areas*, (1960, hal 6)" mengatakan pendapatnya yaitu: *The political to be found in all independent society which performs the functions of integration and adaptation (both internally and vis a vis other societies) by means of the employment, of more or less legitimate physical compulsion.*

Pengertian tersebut di atas dimaksudkan bahwa sistem politik adalah sistem hubungan timbal balik *(interaksi)* yang ada di dalam masyarakat yang merdeka *(independent)* yang menjalankan fungsi adaptasi dan integrasi terhadap persatuan dan kesatuan dan dengan masyarakat lainnya dengan menggunakan paksaan fisik yang sedikit banyak *(of more or less)* bersifat sah *(legitimate)*. Dengan demikian sistem politik menurut ***Gabriel A Almond*** hanya bisa berlaku di masyarakat yang sudah merdeka (*independent societies*) karena sistem politik sebenarnya mengatur hubungan antara masyarakat yang bertujuan untuk menjaga kelangsungan integrasi masyarakat dan adaptasi dengan masyarakat lainnya (o*ther societies*) dengan menggunakan paksaan fisik yang memiliki keabsahan *(legitamate)*.

Beberapa pengertian tersebut memberikan pemahaman mengenai apa itu sistem politik. Jadi pengertian sistem politik dari beberapa pakar menunjukan masing-masing dalam fokus perhatian yang berbeda. ***Robert Dahl*** memberikan pengertian yang lebih subtansial yaitu menghubungkan keterkaitan antara *control, influences, power* dan *authority,* sedangkan pendapat ***David Easton***, pandangan sangat luas yaitu alokasi nilai-nilai kepada masyarakat yang bersifat memaksa, adapun ***Gabriel A Almond*** menekankan suatu integrasi dalam masyarakat. Apabila ketiga pendapat tersebut dikaitkan satu sama lain dalam perspektif demokrasi, maka nilai-nilai masyarakat yang didalamnya termasuk nilai-nilai kontrol, pengaruh, kekuasaan dan kewenangan yang disintesakan dengan nilai dan konsep demokrasi sehingga akan terjadi suatu integrasi masyarakat yang demokratis. Adapun sistem politik yang dibangun kearah demokratisasi, akan diuraikan pada penjelasan tentang demokrasi dan sistem politik yang demokratis.

Oleh karena suatu sistem politik mampu melakukan perubahan terhadap kebebasan, kemerdekaan dan hak azasi manusia serta keadilan dan demokratisasi, dalam konteks di Indonesia maka sedapat mungkin sesuai dengan kondisi sistem sosial dan budaya Indonesia, yang mendukung terhadap praktek demokrasi yang mampu memberikan perubahan masyarakat lebih sejahtera. Oleh karena itu, undang-undang kepartaian yang merupakan fondasi bangunan suatu sistem poltik, harus memperkokoh terjadinya sebuah integrasi bangsa dan jangan sampai dengan keberadaan undang-undang kepartaian tersebut memperlihatkan trend disintegrasi bangsa atau yang paling sangat minimal mewujudkan stabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Namun demikian Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, ternyata belum mampu menyederhanakan jumlah partai dan justru menunjukan kecenderungan meningkat.

Banyaknya jumlah partai sering dikatakan Indonesia memiliki jumlah partai yang terbesar di dunia. Dengan banyaknya partai tersebut, sudah terbukti dalam penyelenggaraan pemerintahan cenderung tidak efektif karena hasil pemilu legislatif, dalam membentuk pemerintahan dipastikan pemeritahan yang dibentuk adalah koalisi. Sebab tidak ada partai politik yang mampu mambangun pemerintahan sendiri, sehingga pembentukan pemerintahan memerlukan koalisi lebih dari dua partai politik. Pembentukan pemerintahan koalisi pada umumnya rentan dengan konflik. Dengan demikian setiap saat stabilitas politik akan terganggu. Untuk itu perlu ada kesadaran para elite politik melalui konsensus antar kekuatan politik secara serius mengupayakan jumlah partai dikurangi dan bisa menetapkan jumlah partai yang lebih sedikit tetapi proporsional dan sudah merepresentasikan seluruh potensi bangsa serta pembatasan yang bersifat permanen. Karena dengan banyaknya jumlah partai bisa terjebak dalam situasi yang rentan dengan pertikaian yang tidak berkesudahan serta pemerintahan tidak stabil, pada gilirannya tanpa disadari potensi kehancuran bangsa diawali dari konflik yang laten dan permanen tersebut .

Sebagaimana yang dikemukakan oleh ***Ramlan Surbakti*** dalam ***Arifin Rahman*** (1998) dikatakan bahwa pembangunan dan modernisasi politik merupakan perubahan politik, tetapi tidak sebaliknya, konsep pembangunan sedikit banyak terkandung adanya upaya yang disengaja, relatif terencana, memiliki sasaran yang relatif jelas, proses yang bersifat evolusioner dan tidak mengandung kekerasan. Pembangunan politik dilihat sebagai implikasi politik dari pembangunan dan ukurannya dibedakan dengan pembangunan ekonomi. Sasaran yang hendak dicapai dengan pembangunan politik tidak hanya sistem politik yang demokratis, tetapi juga kemampuan-kemampuan lain yang dianggap penting dipunyai dengan suatu sistem politk untuk dapat melestarikan dirinya. Jadi pandangan tersebut menunjukan didalam membangun suatu sistem politik yag demokratis, harus dilakukan dengan terencana, sistematis dan melihat jangkauan kedepan serta mampu bertahan lebih lama. Sebab dengan kemampuan sistem politik yang demokratis tersebut menciptakan integrasi sosial budaya, ideologi dan ekonomi yang lebih harmonis, dengan sendirinya akan mampu memberikan kontribusi terhadap stabilitas secara nasional.

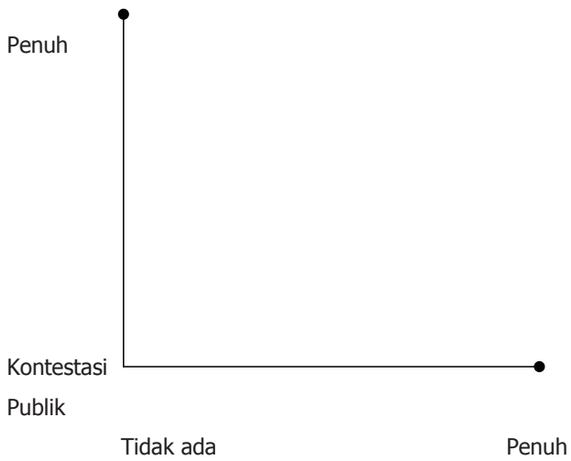
Namun ***John Markoff*** (1998) mempertanyakan: mengapa ada sistem politik yang lebih demokratis pada suatu negara pada suatu masa tertentu, sementara pada masa yang lain dibanyak negara berlangsung sistem yang kurang demokratis. Dari kedua pendapat tersebut dapat menjadi catatan bahwa jika dalam membangun suatu sistem politik harus terencana dan sasaran yang jelas sehingga upaya mewujudkan suatu sistem politik yang demokratis relatif bisa berhasil dengan baik. Kemudian bagaimana membangun suatu sistem politik yang demokratis. ***Samuel P. Huntington*** (1998) memberikan ilustrasi paling tidak bagi sistem politik yang demokratis sebagaimana ia mengutip pendapat ***Joseph Schumpeter*** mengatakan dengan mengikuti tradisi *Schumpeterian*, studi ini mendefinisikan sistem politik abad ke-20 sebagai demokratis sejauh para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sistem itu dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur dan berkala dan di dalam sistem itu para calon secara bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suara.

Demikian juga berkaitan dengan upaya sebuah sistem politik yang demokratis, bisa dijadikan acuan untuk ke depan atas beberapa preposisi atau hipotesis yang diajukan ***Mohtar Mas'oed*** (2003) berkisar mengenai teori demokrasi kontemporer yaitu: apa yang mendukung transisi menuju demokrasi. Bagaimana pergantian rezim secara demokratis berlangsung, bagaimana demokrasi-demokrasi baru itu didirikan dan dikonsolidasikan, apa konsekuensi dari karakteristik transisi itu terhadap masa depan pemerintahan demokrasi. Preposisi di atas dapat menjadi arah untuk membangun sebuah konsep dan teorisasi demokrasi yang lebih maju dibanding demokrasi yang rasional, utopian dan ideal yang mewarnai masa sebelumnya, kehilangan banyak pengaruhnya. Seperti pendapat ***Mohtar Mas'oed*** (2003) yang tetap terpengaruh gagasan ***Joseph Schumpeter*** setengah abad lalu, bahwa teorisasi masa kini lebih menekankan persoalan prosedur, yaitu persoalan menciptakan prosedur. Menurut ***Schumpeter*** yang oleh teorisasi klasik disebut "kehendak rakyat"sebenarnya adalah hasil dari proses politik, bukan motor penggeraknya. Demokrasi atau metode demokratis menurut ***Schumpeter*** adalah : "pengaturan kelembagaan untuk mencapai keputusan-keputusan politis di dalam mana individu-individu, melalui perjuangan memperebutkan suara rakyat pemilih, memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan (dikutip dalam ***Hungtington***, 1991:6).

Kemudian teori-teori mengenai demokrasi yang dimunculkan oleh para ilmuwan politik dari karya lama masih menarik untuk menjadi bahan kajian dalam membangun sistem politik demokratis seperti misalnya ***Robert A. Dahl*** (1973) dalam ***Mochtar Mas'oed*** (2003). Merumuskan suatu tatanan politik yang disebutnya "Poliarki" (*Polyarchy*), istilah yang dipakai untuk menyebut demokrasi. Menurut ***Dahl*** ciri khas demokrasi adalah sikap tanggap pemerintah secara terus menerus terhadap preferensi atau keinginan atau keinginan warga negaranya.

Tatanan politik seperti itu bisa digambarkan dengan memakai dua dimensi teoritik yaitu: 1) Seberapa tinggi tingkat kontestasi, kompetisi atau oposisi yang dimungkinkan dan 2) seberapa banyak warga negara yang memperoleh kesempatan berpartisipasi dalam kompetisi politik itu (lihat gambar 2.1).

Gambar 2.1. Dua Dimensi Teoritik Demokratisasi

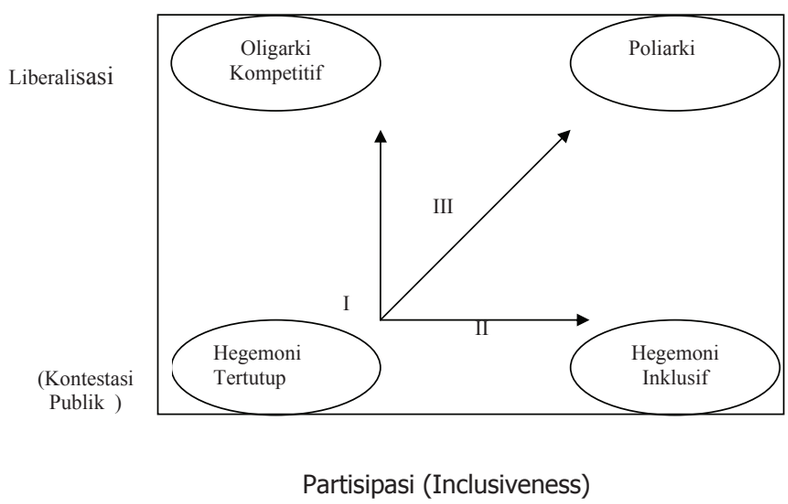


Selanjutnya berdasarkan dua dimensi itu ***Dahl*** membuat tipologi empat sistem politik; hegemoni tertutup, oligarki kompetitif, hegemoni inklusif dan poliarki.

Dalam gambar 2.2 ***Dahl*** juga menunjukkan kemungkinan perubahan dari sistem ”hegemoni tertutup” dimana tingkat kontestasi publik dan partisipasi sama-sama rendah, ketipe sistem lain.

Jalan III itulah yang dimaksud dengan ”demokratisasi” yaitu jalan menuju sistem dimana tingkat kontestasi publik dan partisipasi semua sama tinggi.

Gambar 2.2 Liberalisasi, Partisipasi dan Demokrasi



Dengan melihat model-model atau tipologi sistem politik yang ditawarkan oleh ***Robert A. Dahl*** melalui gambar 2 adalah seiring dengan situasi empiris di Indonesia yaitu selama rezim Orde Baru pada situasi "hagemoni tertutup" dan era reformasi sistem politik yang akan dibangun ke arah pergeseran "poliarki"atau demokratisasi. Oleh sebab itu menghadapi pemilu tahun-tahun yang akan datang perpaduan antara dua teori dan ***Joseph Schumpeter*** yaitu teori yang lebih menekankan pada aspek prosedural yang dikatakan oleh ***Schumpeter*** sebagai metode demokratik dan ***Dahl*** menyebutkan sebagai "poliarki".

Dengan demikian perubahan sistem politik kearah yang lebih demokratis di Indonesia, saat ini diawali dengan amandemen UUD 1945 keempat, Undang-Undang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Susunan dan kedudukan DPR/MPR, meskipun merupakan produk kompromi politik, kedepan sudah mulai membangun sistem politik yang lebih demokratis dibandingkan sistem politik di era Orde Baru yang kalau meminjam istilah ***Jeff Hayness*** sebagai "Demokrasi Permukaan *(Facade Democracy)*".

Berdasarkan penjelasan teori dan konsep mengenai sistem politik demokratis dan hubunganya dengan *good governance* menimbulkan pertanyaan "*sejauh mana membangun sistem politik yang demokratis di Indonesia tersebut, dapat terwujud untuk mendukung penylenggaraan pemerintahan menuju "good governance"*

Pertanyaan diatas menunjukkan bahwa berdasarkan kajian beberapa literatur mengenai teori-teori politik dan demokrasi baik yang telah dikemukakan oleh ***David Easton, Harold Laswell, Gabriel A. Almond, Robert A. Dahl, Schumpeter*** sampai pada ***Samuel P. Huntington,*** membangun sebuah sistem politik yang demokratis pada umumnya di negara berkembang yang mengalami masa penjajahan kolonial termasuk di negara Indonesia, mengalami banyak kendala. Kondisi lingkungan sosial budaya, ekonomi dan politik dari bekas negara jajahan kolonial ada kesenjangan yang cukup lebar antara para elite dengan rakyatnya. Apalagi di Indonesia seperti kita ketahui bersama, kemerdekaan Indonesia juga lebih banyak ditentukan oleh para elite.

Sejarah perkembangan politik di Indonesia sejak kemerdekaan tahun 1945 sampai dengan saat ini mengalami banyak pasang surut. Secara periodisasi dari mulai masa Orde Lama tahun 1945–1965 di bawah kepemimpinan Soekarno kehidupan politik tidak stabil. Sebagai contoh pergantian kabinet yang berumur tidak lebih dari satu tahun sering terjadi, meskipun penyelenggaraan kekuasaan lebih demokratis. Berdasarkan sistem parlementer, mulai November 1945–Juni 1959. Kemudian Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sistem demokrasi yang dianut yaitu demokrasi terpimpin. Pada masa demokrasi terpimpin tersebut juga banyak gangguan terhadap stabilitas dan puncak dari ketidakstabilan politik terjadinya peristiwa G.30 S PKI pada tahun 1965. Kemudian penggantian rezim dari Soekarno ke Soeharto mulai tahun 1967 hingga tahun 1998 dibawah sistem demokrasi Pancasila penyelenggaraan kekuasaan yang disebut Orde Baru dengan sistem pemerintah yang sentralistik dan otoriter, bangsa Indonesia dapat dengan leluasa melakukan

pembangunan dengan prioritas pembangunan dibidang ekonomi, bahkan pertumbuhan ekonomi selalu ditargetkan di atas 7% dapat membawa bangsa Indonesia bangkit menjadi negara berkembang. Stabilitas politik yang dijalankan dengan pendekatan keamanan (*security approach*) memang relatif tidak terjadi gejolak yang besar seperti gerakan radikal, pemberontakan separatis dapat dikendalikan melalui pendekatan yang represif. Seharusnya pada saat pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi, strategi pemerataan dijalankan dengan baik, sehingga kemakmuran bisa dirasakan lapisan menengah ke bawah dan kemiskinan absolut dapat berkurang. Akan tetapi tidak dibarengi dengan pembangunan politik sebagai keseimbangan dua sisi mata uang antara ekonomi dan politik, terutama yang meliputi: budaya politik yang lebih egaliter, partisipasi politik dan kelembagaan politik yang lebih demokratis, sehingga kontrol masyarakat rendah, ketika strategi pemerataan tidak berjalan dengan baik, maka terjadi kesenjangan sosial ekonomi semakin tajam.

Dengan demkian sangat disayangkan hasil pembangunan ekonomi yang sudah susah payah dibangun mengalami distorsi akibat krisis moneter tahun 1997, mampu menjungkirbalikan kekuasaan rezim Orde Baru yang sangat kuat. Tumbangnya orde baru pada tahun 1998 yaitu ketika Soeharto meminta berhenti dan mundur dari tampuk kekuasaan yang selama 32 tahun digenggamnya. Namun warisan krisis moneter yang berdampak terhadap krisis multidimensi masih dirasakan oleh bangsa Indonesia terutama krisis moral, krisis kepercayaan dan juga belum pulihnya stabilitas ekonomi dan penegakan hukum. Bahkan kondisi yang dirasakan masyarakat saat ini mengalami tingkat kesulitan dalam kehidupan sehari-hari, dibidang sosial ekonomi, hukum dan keamanan dan lain-lain, justru persepsi masyarakat berbalik menyalahkan terhadap gerakan reformasi yang telah sukses menumbangkan rezim orde baru yang otoriter dan korup. Oleh karena itu menjadi catatan penting bagi era gerakan reformasi terhadap perkembangan opini masyarakat yang berbalik arah menyalahkan gerakan reformasi, karena kurang cepatnya gerakan reformasi melakukan *recovery* dibidang ekonomi dan hukum. Sebab upaya gerakan reformasi yang sudah sukses dalam membangun sistem politik yang demokratis, namun tidak diimbangi dengan kesuksesan pembangunan ekonomi juga akan mengalami kendala yang tidak ringan. Sebab meskipun secara yuridis formal sistem politik di Indonesia sudah memenuhi persyaratan demokrasi, namun perlu dicermati secara mendalam apakah budaya politik masyarakat juga mengikuti seiring dengan perubahan sistem politiknya.

Karena sesungguhnya disamping fenomena diatas, kendala yang dihadapi negara berkembang seperti di Indonesia dalam membangun sistem politik yang demokratis sangat dipengaruhi oleh faktor sosial-budaya. Lingkungan sosial budaya Indonesia banyak dipengaruhi pada budaya feodalistik, patrimonial dan pandangan tradisional yang masih kuat. Meskipun dewasa ini banyak jumlah partai politik yang dibentuk, ternyata masih belum bisa lepas dari pengaruh politik aliran. Oleh karena itu orientasi politik masyarakat dalam memberikan dukungan terhadap partai politik warna politik dari apa

yang disinyalir oleh ***Clifford Geertz*** belum sepenuhnya berubah secara signifikan. Seperti dikemukakan oleh ***Clifford Geertz*** dari hasil studinya di Jawa dengan judul *"Religion of Java"* membagi masyarakat jawa menjadi tiga kelompok yaitu: santri, abangan dan priyayi. Masing-masing kelompok budaya masyarakat tersebut memiliki aliran politik masing-masing seperti misalnya dari kelompok santri orientasi politiknya ke partai-partai Islam, abangan ke partai nasionalis sekuler dan priyayi ke partai nasionalis atau sosialis.

Meskipun studi dari ***Clifford Geertz*** tersebut perlu dikaji ulang, namun pengamatan dari pembentukan partai-partai di era reformasi ada kecenderungan orientasi politik masyarakat secara relatif kembali pada representasi politik aliran terutama di Jawa yang masih berbasis tradisional agraris.

Berdasarkan uraian di atas melalui analisis studi literatur tersebut, maka pembangunan sistem politik yang demokratis ternyata memerlukan energi yang sangat besar. Sebab sepanjang budaya politik masyarakat masih kental dengan budaya feodalistik dan patrimonial dan sikap politik masyarakat selama Orde Baru diterapkan politik masa mengambang (*floating mass*) masih kuat, sulit bisa dibangun sistem poitik yang demokratis sebagaimana diharapkan dari teori demokrasi dari ***Joseph Schumpeter*** dan ***Robert A. Dahl.*** Kecuali jika pada saat ini partai besar yang berkuasa melakukan konsolidasi yang secara lebih teratur, terpimpin dan tersistematik, terutama yang menyangkut sosialisasi politik dan komunikasi politik serta *rekrutment* politik dari mulai lapisan atas sampai ke bawah secara intensif, dalam kurun waktu dua atau tiga generasi baru dapat terwujud, jika seiring dengan dukungan meningkatnya pendidikan masyarakat.

Seperti hasil pemilu tahun 2004 dan tahun 2009 jika dijadikan sebagai tonggak sejarah politik di Indonesia maka Indonesia di anggap sebagai negara yang sukses menerapkan demokrasi melalui demokrasi langsung yaitu dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan suara terbanyak.

Dengan demikian sesungguhnya bangsa Indonesia sudah atau sedang melakukan sebuah eksperimen yang terbesar bada abad 21, yaitu Indonesia sebagai negara dengan penduduk terbesar nomor empat di dunia melaksanakan pemilu dengan memilih pemimpin melalui demokrasi langsung berjalan dengan aman dengan resiko konflik yang sangat minimal. Meskipun pelaksanaan demokrasi secara formal dan prosedural telah menghasilkan pemimpin yang memiliki legitimasi kuat. Namun pemimpin yang dipilih tidak selalu seiring dengan kemampuan *(ability)* dan kapasitas *(capacity)* serta aseptabel *(acaptable)* menjalankan roda pemerintahan dalam menangani problem pokok bangsa seperti: dibidang ekonomi, hukum dan aspek sosial.

Sebagaimana dijelaskan diatas kesuksesan membangun sistem politik yang demokratis jika tidak diimbangi dengan kesuksesan pula dibidang ekonomi dan masalah sosial lainnya, juga akan menimbulkan problem baru bagi kehidupan demokrasi itu sendiri. Oleh karena itu pemimpin dimasa depan adalah pemimpin yang visioner dan demokratis yang mampu menghadapi tantangan perubahan yang besar akibat dari implikasi era globalisasi.

Perubahan besar dibidang politik baik dalam Undang-undang Dasar 1945 melalui ”Amandemen”, maupun paket Undang-undang politik tentang ”Pemilu”, baik Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilukada Gubernur dan Bupati/ Walikota, Partai Politik, dan Susduk MPR/DPR dan DPD. Memilih seorang pemimpin negara dan pemerintahan seperti misalnya dalam pemilihan presiden, maka sesuai konstitusi setiap calon presiden hanya memiliki peluang dua kali masa jabatan presiden, sesungguhnya momentum yang baik untuk membangun proses regenerasi kepemimpinan nasional. Kemudian model pemilu langsung diikuti oleh pemilu kepala daerah di Provinsi serta kabupaten/kota, sesungguhnya juga membuka peluang yang besar untuk mendapatkan seorang ”pemimpin” yang dekat dengan rakyatnya karena rakyat yang memilih langsung tokoh yang di idolakan sebagai pemimpinnya. Dari model pemilihan langsung tersebut diharapkan akan mendapatkan sosok pemimpin yang ”visioner dan demokratis”, sesuai harapan masyarakat.

Namun tujuan yang mulia dari perubahan politik diatas, pada kenyataannya masih terdapat kesenjangan informasi dan aspirasi yang diperoleh masyarakat yaitu antara kepentingan para elite dengan rakyatnya. Pada satu sisi aspirasi dan kepentingan para elite cenderung lebih berorientasi pada kekuasaan dan motif ekonomi, sedang dilain pihak tokoh tokoh yang diusung tanpa didukung oleh kemampuan, kapasitas dan aseptabilitas sebagai pemimipin negara dan pemerintahan, terutama dalam pemilukada gubernur dan bupati/walikota. Di sisi yang lain kondisi masyarakat Indonesia secara politis masih dalam situasi massa mengambang *(flooting mass)* kecederungan apatis dan apolitisnya masih kuat, sehingga ketika arus informasi terhadap para calon pemimpin tidak cukup terbuka, sedang upaya dukungan mobilisasi cenderung dengan cara politik uang *(money politic)*, maka secara empiris memang banyak pemimpin daerah yang terpilih tidak sesuai dengan harapan masyarakat luas. Dengan demikian apakah model pemilu yang telah dirancang dalam perubahan sistem politik tersebut mampu menghasilkan seorang pemimpin negara dan pemerintahan yang ”visioner dan demokratis” dapat terwujud. Sebab hanya pemimpin yang visioner dan demokratis yang mampu mengatasi problem bangsa yang sedang mengalami kesulitan dibidang ekonomi, hukum dan masalah sosial lainnya ditengah era globalisasi tersebut.

Oleh karena itu berkaitan dengan pelaksanaan demokrasi langsung dalam memilih pejabat publik, terdapat fenomena yang menarik untuk dikaji secara cermat, apakah demokrasi langsung yang sudah diterapkan untuk memilih Presiden, Gubernur dan Bupati/Walikota memiliki tingkat efektifitas tinggi dan tepat sasaran ataukah masih sebatas pada tata cara normatif dan prosedural. Sebab fenomena yang terjadi dengan pelaksanaan demokrasi langsung *(direct democracy)* yang menggantikan demokrasi perwakilan *(representative democracy)* cenderung menimbulkan :

Pertama, *high cost* yaitu untuk proses pencalonan, biaya yang dibutuhkan sangat besar bagi sang calon atau kandidat. Sebagai contoh masing-masing calon membutuhkan biaya untuk pemilu Bupati/Walikota , Gubernur dan Presiden sudah dipastikan akan

menghabiskan dana bisa mencapai miliar rupiah, bahkan untuk pemilu Presiden tidak mustahil bisa mencapai ratusan milyar yang harus dikeluarkan oleh masing-masing calon.

Kedua, terjadinya *money* politic karena ketika pemilu tidak diikuti dengan partisipasi politik masyarakat yang murni dan bahkan masyarakat cenderung apatis sehingga harus dimobilisasi. Dengan penggerakan massa melalui mobilisasi, maka peristiwa *money* politic tidak dapat dihindari. Bentuk *money* politic bisa terjadi dalam berbagai cara seperti ; dalam bentuk sumbangan, santunan sampai pada istilah serangan fajar

Ketiga, terjadinya konflik cenderung kearah konflik horizontal antar pendukung calon di berbagai daerah. Konflik yang cukup fenomenal seperti terjadi pada pemilu gubernur di Sulawesi Selatan dan Maluku Utara dengan berbagai versinya. Walaupun dalam penyelenggaraan Pemilukada sebanyak 94 di daerah (data sampai dengan bulan Juli 2010) yang terjadi konflik horizontal hanya pada 24 daerah pemilukada, akan tetapi fenomena tersebut berpotensi menciderai upaya pemerintah dalam bereksperimen mengembangkan " demokrasi langsung" dalam sistim politik Indonesia di era reformasi.

Keempat; terjadi perubahan orientasi berpikir para pemimpin daerah yang telah mengeluarkan biaya sangat besar selama pemilukada berlangsung, yaitu bagaimana upaya mengembalikan modal yang telah dikeluarkan atau *return of investement* (roi), dengan segala cara melalui penggunaan anggaran belanja daerah atau dari sumber APBN melalui DAU dan DAK . Untuk itu akibatnya tren yang kini sedang terjadi banyak kepala daerah yang terlibat korupsi dan mendapatkan sangsi pidana baik semasa masih menjabat maupun setelah menjadi mantan Gubernur/ Bupati/ Walikota.

Melihat penjelasan fenomena diatas, ide penerapan demokrasi jika dalam perspektif melihat sejarah di dunia sejak abad 18 sampai dengan saat ini abad 21, menimbulkan berbagai bentuk penafsiran dan hasil yang berbeda dari masing-masing negara. Negara yang sudah maju secara relatif hasil pelaksanaan demokrasi cukup signifikan dalam upaya membangun kesejahteraan warga negaranya. Namun bagi negara berkembang pelaksanaan demokrasi sering menimbulkan hasil yang tidak sebanding dengan tujuan demokrasi, yaitu konflik yang berkepanjangan dan bahkan berpotensi timbulnya disintegresi. Dengan demikian terkadang sering menjadi bahan renungan dan muncul godaan pemikiran yang skeptis bahwa demokrasi sebagai sebuah konsep apakah masih bersifat *absurd,* atau memang demokrasi membutuhkan kondisi dan persyaratan yang rumit dan kompleks yang belum bisa dipenuhi oleh masyarakat dan bangsa yang sedang berkembang seperti Indonesia. Sikap skeptis tersebut tentang demokrasi langsung, mendorong perlu ada evaluasi dan kajian yang lebih mendalam terutama dalam Pemilukada. Sebab pada hakekatnya *guide line* penerapan demokrasi di Indonesia sudah ada pada sila keempat Pancasila.

Bahkan dalam perkembangan dewasa ini, dalam beberapa forum diskusi, sudah mulai ada diskusi intensif dikalangan praktisi dan akedemisi yang menyarankan agar penerapan demokrasi langsung terutama dalam pemilu gubernur supaya dilakukan

kajian yang mendalam. Untuk menjadi bahan pertimbangan dalam melakukan kajian terhadap penerapan demokrasi langsung tersebut, yakni Gubernur sebagai wakil pemerintah sebaiknya dipilih oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPRD). Sebab jika dikaitkan dengan dasar negara Pancasila seperti yang dikatakan diatas bahwa dalam sila keempat yaitu yang berbunyi; kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Penafsiran terhadap sila keempat tersebut selama ini, azas kerakyatan yang mencerminkan konsep demokrasi menggunakan model demokrasi langsung apakah sudah tepat dan benar, ataukah hanya uji coba. Sebab selama penyelenggaraan pemerintahan baik jaman Orde Lama, Orde Baru dan awal reformasi, penerapan demokrasi memang menggunakan model demokrasi perwakilan. Meskipun hasil demokrasi perwakilan dianggap kurang berhasil atau gagal karena esensi perwakilan sering dimanipulasi oleh para elite politik dalam memilih pemimpin. Bahkan pada jaman Orde Baru dalam memilih pemimpin selama 6 (enam) kali pemilu dengan sistem perwakilan ini terpilih satu orang yang sama untuk menjadi presiden. Namun sesungguhnya bukan berarti demokrasi perwakilan kurang 'demokratis". Adapun kajian mengenai pemilihan Gubernur melalui cara demokrasi perwakilan, dengan pertimbangan disamping kedudukannya sebagai wakil pemerintah yang perannya relatif sudah berkurang yaitu sebagai koordinator dan pengendalian pelaksanaan pembangunan di wilayahnya serta tidak lagi memiliki kewenangan hireachi terhadap Bupati/Walikota, maka sudah sewajarnya dalam pemilihan Gubernur menggunakan Demokrasi Perwakilan.

Pada masa era reformasi para elite politik menilai bahwa sistem perwakilan mudah dimanipulasi oleh anggota dewan, maka para elite politik pada waktu itu melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dengan empat kali amandemen. Dalam salah satu amandemen tersebut upaya untuk membuka ruang demokrasi yang lebih lebar, maka memilih Presiden dan Wakil Presiden menggunakan sistem demokrasi langsung. Kemudian diikuti pula terhadap pemilihan Gubernur dan Bupati/Walikota dipilih secara langsung, yaitu dengan melakukan perubahan atau revisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam perkembangannya penerapan demokrasi langsung yang sudah berjalan selama lima tahun lebih, memang sudah mulai dilakukan evaluasi kembali dan banyak kalangan masyarakat dan juga pakar dan bahkan pejabat negara yang berwenang, berpendapat bahwa demokrasi langsung membawa implikasi yang cukup kompleks. Identifikasi masalah yang sudah sering menjadi pembahasan dalam berbagai diskusi antara lain pertama; pencalonan seseorang menjadi kandidat pemimpin daerah membutuhkan biaya yang sangat besar. Kedua; tidak bisa terhindarkan dengan merebaknya politik uang dan politik dagang sapi. Ketiga; timbulnya potensi konflik horizontal sesama pendukung calon sangat kuat. Keempat; terkait dengan pembiayaan dalam pencalonan, maka hanya kandidat yang punya uang saja yang bisa maju sebagai calon tanpa memperdulikan kualitas dan kemampuan sebagai pemimpin daerah, sehingga muncul dari kalangan " ARTIS" dan PENGUSAHA". Kelima; kalangan yang dianggap mampu sebagai pemimpin

daerah seperti misalnya para intelektual, profesional, birokrat, aktivis LSM dan Ormas, politisi parpol yang kurang populer dan tidak memiliki dana yang cukup, sulit untuk masuk bursa pencalonan.

Permasalahan tersebut diatas dalam berbagai forum diskusi resmi maupun pendapat dari kalangan masyarakat, sudah banyak yang memberikan ulasan dan kajian baik sifatnya praktis maupun teoritis. Dari kalangan akedemisi memberikan penjelasan bahwa kemungkinan kesalahan bukan hanya pada sistim tetapi pada para pelaksananya atau pada manusianya, yang belum mampu menyesuaikan diri dengan sistim demokrasi langsung tersebut. Karena pada hakekatnya perubahan dari sistem perwakilan ke demokrasi langsung merupakan lompatan yang besar, perlu kesiapan yang sempurna baik *hardware* maupun *software*. Artinya disamping harus dipersiapkan sistem dan perangkat operasionalnya juga kesiapan manusianya sebagai suatu kesatuan dalam sistem sosial. Manusia sebagai individu dalam masyarakat sudah barang tentu terikat oleh tata nilai yang berlaku dilingkungannya. Ketika masyarakat mudah dihinggapi penyakit " moral hazzard" karena perubahan tata nilai yang cenderung "praktis pragmatis", maka terjadinya " peristiwa politik" seperti yang disebutkan di atas akan mudah terjadi.

Demokrasi langsung yang dianggap merupakan lompatan besar dalam perubahan desain sistem politik di Indonesia, jika masyarakat Indonesia yang baru terlepas dari kungkungan politik yang otoritarianisme dan politik massa mengambang *(political of floating mass)*, tiba-tiba dibuka kran demokrasi, sudah barang tentu menimbulkan *euphoria* dan *shock culture* yang cukup berarti. Berbagai kekuatan poltik melakukan konsolidasi kekuasaan dengan mendirikan partai politik yang jumlahnya spektakuler yaitu ratusan partai politik. Namun di pihak lain kondisi masyarakat yang sedang menghadapi kesulitan ekonomi diakar rumput, secara tidak disadari munculnya sifat pragmatisme yang sudah mulai berkembang semakin tumbuh subur, ibarat peribahasa "bak cendawan tumbuh di musim hujan". Sehingga ketika para elite politik membutuhkan dukungan rakyat untuk kepentingan konsolidasi kekuasaan tersebut, maka menimbulkan fenomena yang tersebut diatas tidak bisa terhindarkan terjadinya politik uang dan politik dagang sapi merebak di seluruh penjuru tanah air.

Oleh karena itu muncul ungkapan "politik serba uang" atau politik adalah uang akan menjadi *trademark* desain sistem politik Indonesia dimasa depan. Pada akhirnya jika tidak waspada dalam menyusun format sistem politik melalui paket undang-undang politik seperti yang saat ini tengah berlangsung, maka justru paket undang-undang tersebut akan dapat menghancurkan bangsanya, fenomena tersebut secara perlahan sudah mulai bermunculan, yaitu potensi laten memperlemah semangat NKRI, tidak mustahil bisa datang dari produk undang-undang di bidang politik.

2.3. Hubungan Demokrasi dengan Birokrasi

Membahas kedua konsep tersebut menjadi cukup menarik dikarenakan dalam pandangan secara umum kedua konsep tersebut memiliki karakteristik masing-masing

yang berbeda. Apabila dilihat dari perspektif keilmuan, keduanya pada dasarnya telah menjadi locus dari ilmu yang masing-masing telah berdiri sendiri. Demokrasi merupakan locus dari ilmu politik sedangkan birokrasi menjadi locus dari ilmu administrasi negara. Oleh karena itu jika melakukan kajian terhadap kedua konsep tersebut semangatnya adalah dalam rangka pendekatan sebagai interdisipliner. Sebab kedua induk ilmu tersebut merupakan disiplin ilmu yang tergabung dalam satu fakultas yaitu fakultas ilmu sosial dan politik, meskipun dibeberapa perguruan tinggi keduanya telah berdiri sendiri dalam fakultas atau jurusan dan program studi.

Sebagaimana uraian diatas, demokrasi dalam perspektif konsep, teori dan nilai-nilai, telah memberikan makna yang cukup berarti dalam kehidupan masyarakat terutama yang menyangkut mengenai kehidupan politik yakni pengaturan dan pengelolaan kekuasaan dalam memenuhi tuntutan keadilan, persamaan, kemanusiaan, keamanan, kedamaian dan kestabilan politik, dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Sedangkan birokrasi sebagai ilmu terapan yang sudah banyak dilakukan kajian yang berkembang cukup pesat akan menjadi ilmu yang mampu berdiri sendiri. Kajian birokrasi hakekatnya mempelajari fenomena interaksi orang-orang yang sedang melakukan kegiatan sesuai tugas dan fungsi masing-masing menurut keahliannya dalam suatu organisasi pemerintahan. Seperti diketahui bahwa organisasi pemerintahan yang kompleks dengan seperangkat kewenangan yang mengatur dan mengelola urusan kepentingan publik.

Seperti yang sudah dijelaskan pada bab I bahwa dalam kajian tetang birokrasi terdapat empat aspek yang sangat strategis sebagai suatu kesisteman pertama; yaitu orang-orang yang melakukan kegiatan dalam organisasi yang disebut ”aparatur birokrasi”, kedua; kewenangan yang dijabarkan dalam sistem dan prosedur kerja (SOP), ketiga; organisasi pemerintahan itu sendiri serta keempat; sarana dan prasarana kerja.

Dalam pembahasan demokrasi dan birokrasi pada sub bab ini tidak lagi diuraikan mengenai pengertian, konsep dan teori, karena sudah dijelaskan pada bab tersendiri. Untuk itu penjelasan terhadap kedua konsep demokrasi dan birokrasi dimaksud yaitu mencoba membangun suatu pemikiran dan pandangan yang disebut ”demokratisasi birokrasi”. Apakah kedua konsep tersebut jika dikaji secara kritis mempunyai hubungan yang simetris atau bahkan *resiprocal*, perlu analisis lebih mendalam dengan menggunakaninstrumen yang tepat. Seperti dikatakan diatas bahwa antara demokrasi dan birokrasi memiliki karakteristik yang berbeda, oleh karena itu sikap skeptis dari beberapa kalangan praktisi terhadap pernyataan diatas adalah logis. Beberapa perbedaan yang cukup mendasar dari kedua konsep tersebut misalnya pertama; dalam demokrasi lebih memberikan ruang kebebasan dalam menyatakan pendapat, sedang dalam birokrasi kebebasan harus berdasarkan pada aturan yang sesuai kewenangannya dan tidak bisa memberikan pendapat diluar kewenangannya. Kedua; dalam lembaga demokrasi seperti Partai politik dan Legislatif, hubungan antar pimpinan dengan bawahan lebih bersifat egaliter, terbuka, komunikatif dan luwes, sedang dalam lembaga birokrasi yaitu lembaga eksekutif hubungan antar pimpinan dan bawahan bersifat *hirarki* vertikal, kaku dan

tidak komunikatif serta bersifat formal. Ketiga; dalam lembaga demokrasi pengambilan keputusan bersifat kolektif dan dapat dilakukan dengan voting, sedangkan dalam lembaga birokrasi pengambilan keputusan bersifat autoritatif dan instruktif sesuai kewenangan yang dimiliki lembaga tersebut. Keempat; dalam lembaga demokrasi, kepemimpinan bersifat kolektif dan kolegial sedang dalam lembaga birokrasi kepemimpinan bersifat tunggal dan hirarchis.

Berdasarkan penjelasan diatas memang terlihat perbedaan konseptual yang cukup mendasar, namun yang menarik adalah di negara-negara maju yang telah menerapkan sistem politik demokratis yang sudah *establish* seperti di Amerika, Jerman, Australia, Inggris dan Belanda dan lain-lain, dalam sistem birokrasi memiliki konsep yang cocok dengan konsep teori dan nilai demokrasi. Artinya dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan, menunjukan bahwa dalam praktek pemberian pelayanan publik lebih transparan, partisipatif, akuntabel dan terkontrol dengan baik. Disamping itu para *public servent* sangat menghargai warga negaranya seperti menganggap warga negara sebagai pelanggannya (*customer*). Oleh sebab itu masyarakat di negara maju merasakan kepuasannya terhadap pelayanan yang diberikan oleh pemerintah melalui pembangunan infrastruktur berbagai sektor yang memang khusus didesain untuk fasilitas pelayanan publik yang nyaman, aman dan terjangkau. Di negara maju tersebut dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan, pada dasarnya telah mampu menerapkan konsep *"good governance (Kathreen Lauder)*, *reinventing government (David Osborn dan Ted Gaebler)* dan *new public services"(Denhart and Denhart)*, esensinya pada hakekatnya seiring dengan konsep dan nilai-nilai demokrasi.

Berdasarkan pada ilustrasi diatas, secara empiris perbedaan yang cukup mencolok dengan keadaan ketersediaan pelayanan publik di Indonesia yang belum memberikan kepuasan terhadap masyarakat, dapat dengan mudah ditemukan. Meskipun masyarakat lebih banyak "diam" dan tidak terlalu "mengajukan tuntutan" atas buruknya penyediaan pelayanan umum tersebut. Beberapa contoh yang dapat mendukung pernyataan tersebut yaitu misalnya dalam pembangunan infrastruktur; jalan, sarana dan prasarana transportasi, fasilitas lingkungan umum, pemukiman, dibangun dengan desain apa adanya, tidak prospektif dan cenderung merusak lingkungan alam itu sendiri, sehingga pelayanan untuk ruang publik seperti ; saluran air, *pendistrian* (trotoar untuk pejalan kaki), badan/bahu jalan, taman kota, hutan kota, *green belt*, pasar tradisional, hampir di setiap kota di Indonesia kualitasnya masih relatif buruk. Untuk itu upaya mambangun "paradigma baru" bagaimana "mendemokrasikan birokrasi" adalah merupakan tesis menuju peningkatan kinerja birokrasi pemerintahan dalam rangka mewujudkan *" good coorporate govennace "* yang pada gilirannya akan mampu memperbaiki kondisi pelayanan publik.

Apabila dicermati dengan seksama meskipun perbedaan secara konseptual antara demokrasi dengan birokrasi, sebenarnya kedua konsep tersebut dapat digunakan sebagai instrumen analisis dalam menjelaskan berbagai fenomena perubahan dalam

penyelenggaraan birokrasi di Indonesia yang sedang menerapkan konsep *good governance* dan *reinventing goverment* yang secara konseptual seiring dengan demokrasi. Walaupun penerapan konsep tersebut dalam perkembangan dan hasilnya belum memuaskan dan mungkin nyaris gagal, atau masih memerlukan waktu yang cukup panjang. Karena melakukan upaya perubahan "paradigma" tidak mudah, sebab berkaitan dengan sikap mental, latar belakang sosial budaya dan pendidikan. Nilai-nilai tradisional yang selama ini masih mengungkung para aparatur birokrasi berhadapan dengan nilai-nilai modern, memerlukan penyesuaian waktu yang cukup.

Namun sesungguhnya di satu pihak demokrasi sebagai sistem nilai dan di lain pihak, dalam birokrasi yang paling strategis adalah aspek aparaturnya, jika aparatur birokrasi telah mampu melakukan perubahan melalui berbagai macam dan jenis pendidikan dan latihan atau *upgrading*, niscaya tuntutan nilai-nilai demokrasi, dengan sendirinya akan mudah diterima. Sebab hanya dengan melalui pendidikan yang mampu mendorong terhadap perubahan pola pikir seseorang. Artinya perubahan paradigma aparatur birokrasi merupakan faktor yang mutlak menjadi prioritas utama. Pada gilirannya nilai-nilai demokrasi akan menjadi pilihan yang merupakan konsekuensi logis seiring dengan perubahan sistem politik yang demokratis. Oleh karena itu membangun paradigma dengan mendemokrasikan birokrasi, menjadi pilihan yang tidak bisa ditawar, agar konsep reformasi dan transformasi birokrasi dapat berjalan dengan baik, guna membangun kinerja pemerintahan yang profesional dan kompeten, sehingga memberikan harapan kepada masyarakat, tentang peningkatan pelayanan publik yang murah, bermutu, cepat dan nyaman.

Oleh karena itu, seiring dengan program reformasi dan transformasi birokrasi yang telah menjadi komitmen pemerintah, maka harus terus digulirkan menjadi program pembangunan bidang aparatur negara, yang dilaksanakan secara teratur dan berkesinambungan, sehingga sebagaimana di negara maju sukses menjalankan konsep reformasi dan transformasi birokrasi tersebut juga didukung oleh kondisi sistim politik yang demokratis.

2.4. Sistem Politik yang Demokratis dan Transformasi Birokrasi

Penjelasan mengenai upaya membangun hubungan antara konsep demokrasi dengan birokrasi yang diuraikan secara garis besar diatas, telah dinyatakan bahwa reformasi dan transformasi birokrasi, yaitu berpijak pada landasan konsep dan teori " *good goverenance* dan *reinventing goverment* serta *new public services* ", jika akan diterapkan seperti yang dkatakan " Muchlis Hamdi (2003) diperlukan kondisi politik yang demokratis sebagai prasyarat dapat diterapkannya konsep tersebut diatas. Sebab konsep penyempurnaan dan pembaharuan birokrasi yang ditawarkan tersebut, memang secara substansial mempunyai kesamaan dengan demokrasi. Oleh karena itu untuk selanjutnya mencoba

menjelaskan keterkaitan antara sistem politik yang demokratis dengan pelaksanaan reformasi dan transformasi birokrasi.

Berdasarkan penjelasan mengenai sistem politik yang demokratis seperti yang diuraikan di atas, jika berpijak pada pendapat Robert Dahl, yang menjadi fokus dalam kajian sistem politik tersebut, menyangkut hubungan antara kekuasaan, kewenangan, pengaruh dan kontrol. Sedangkan terkait dengan transformasi birokrasi terlebih dahulu diuraikan mengenai pengertian transformasi birokrasi yaitu merupakan usaha melakukan perubahan yang mendasar dan berdampak pada perubahan sistem dan struktur penyelengaraan birokrasi pemerintahan. Konsep penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang berdampak terhadap perubahan yang mendasar yaitu menuju pada perubahan sistem dan struktur dalam penyelenggaraan pemerintahan. tersebut antara lain yaitu; konsep konsep tersebut diatas, terdapat kesamaan yang saling menunjang dalam membangun suatu masyarakat yang demokratis dan sekaligus dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan juga dilaksanakan secara demokratis. Dalam teori dan konsep *good governance* meletakan dasar tiga pilar kekuatan dasar yaitu keterlibatan yang intensif antara peran pemerintah, swasta dan masyarakat. Dengan demikian secara teoritis dan konseptual antara sistem politik yang demokratis dan *good governance* tersebut memiliki keterkaitan, sehingga suatu keniscayaan bahwa ada korelasi antara sistem politik yang demokratis dengan terwujudnya penyelenggaraan kepemerintahan yang baik *(Good governance)*. Untuk itu implementasi konsep *good governance dan reinventing goverment* disebut sebagai konsep transformasi birokrasi, karena implikasi perubahan fundamental akan terjadi yakni mengubah dan bahkan membangun sistem dan struktur yang baru dalam penyelenggaraan birokrasi, baik terhadap organisasi pemerintahannya, renumerasi pegawainya dan ketatalaksanaannya yang lebih efisien dan efektif.

Meskipun pernyataan hipotetis tersebut secara empiris untuk kasus di Indonesia perlu pendalaman yang lebih sistematis, terutama selama pemerintahan Orde Baru yang belum berhasil mewujudkan sistem politik yang demokratis dan juga dalam penyelenggaraan kepemerintahan yang baik *(good governance)*. Demikian pula di era reformasi sistem politik yang sedang dibangun sudah jauh lebih demokratis dibanding era Orde Baru, namun penyelenggaraan kepemerintahan yang baik *(good governance)* belum tampak optimal hasilya.

Padahal prakondisi atau prasyarat bagi terselenggaranya kepemerintahan yang baik *(good governance)* harus ditunjang oleh kondisi sistem politik yang demokratis. Hal tersebut seiring dengan yang dikemukakan oleh ***Muchlis Hamdi*** (2003) yang dikatakan bahwa meskipun kita telah mengenal kata *'good governance'* selama lebih dari satu dasawarsa, apakah dalam pemerintahan telah dilaksanakan dengan baik atau belum dilaksanakan oleh aparatur birokrasi pemerintah Indonesia. Namun satu hal yang mendasari *'good governance'* hanya dijumpai pada sistem politik yang demokratis. Dari pendapat tersebut menunjukkan bahwa sistem politik yang demokratis ataupun pemerintah yang diselenggarakan secara demokratis jauh lebih menguntungkan dari pada jika pemerintahan yang dijalankan secara otoriter dan sentralistik. Hal senada juga

dikatakan oleh ***Robert A. Dahl*** (1999) mengenai berbagai keuntungan yang membuat demokrasi lebih memungkinkan terjadinya:

1. Demokrasi menolong dan mencegah timbulnya pemerintahan oleh kaum otokrat yang kejam dan licik. Nilai-nilai demokrasi yang menjunjung tinggi rasa kemanusiaan, mendorong lebih menghargai terhadap sesama manusia sehingga dengan nilai demokrasi tersebut akan memberikan dorongan bagi pemimpin yang memahami hakekat demokrasi tidak melakukan hal-hal yang melanggar nilai-nilai demokrasi seperti sifat kepemimpinan yang otoritarian.
2. Demokrasi menjamin bagi warga negara dengan sejumlah hak asasi yang tidak diberikan dan tidak dapat diberikan oleh sistem yang tidak demokratis. Dengan demikian demokrasi memang memberikan jaminan akan tegaknya hak-hak manusia yang paling mendasar yaitu hak untuk mendapatkan perlindungan dari ancaman yang bisa mengganggu keselamatan jiwanya.
3. Demokrasi menjamin kebebasan pribadi yang lebih luas bagi warga negaranya daripada alternatif lain yang memungkinkan. Dalam hal ini demokrasi menjamin terhadap warga negara untuk berkreasi dan inovatif dalam rangka mengekspresikan diri dan usaha peningkatan hasrat dan martabat warga negara.
4. Demokrasi membantu rakyat untuk melindungi kepentingan dasarnya. Melindungi kepentingan dasar seperti mendapat perilidungan dari negara dari ancaman, terjaminnya kebutuhan pokok dll.
5. Hanya pemerintahan yang demokratis yang dapat memberikan kesempatan sebesar-besarnya bagi orang-orang untuk menggunakan kebebasan menentukan nasibnya sendiri, yaitu untuk hidup di bawah hukum yang mereka pilih sendiri. Kebebasan untuk menyatakan sikap dan pendiriannya juga mendapat jaminan dari nilai-nilai demokrasi.
6. Hanya pemerintahan yang demokratis yang dapat memberikan kesempatan sebesar-besarnya untuk menjalankan tanggung jawab moral. Oleh karena itu nilai-nilai demokrasi sangat menjunjung tinggi terhadap moral warga negaranya.
7. Demokrasi membantu perkembangan manusia lebih dari pada alternatif lainnya yang memungkinkan. Dengan nilai-nilai demokrasi memberikan berbagai pilihan yang dapat memberikan peningkatan kesejahteraan bagi individu warga negara.
8. Hanya pemerintahan yang demokratislah yang dapat membantu perkembangan tingkat persamaan politik yang relatif tinggi. Demikian pula nilai demokrasi sangat menjunjung tinggi terhadap persamaan hak-hak manusia dengan manusia yang lain.
9. Negara-negara demokrasi perwakilan modern tidak berperang satu sama lain. Dengan nilai-nilai demokrasi sesungguhnya sangat memperhatikan kehidupan yang damai berdampingan dengan negara lain yang berdaulat.
10. Negara-negara dengan pemerintahan yang demokratis cenderung makmur daripada negara-negara dengan pemerintahan yang tidak demokratis. Mengingat nilai-nilai demokrasi lebih membutuhkan perhatian kepada kebebasan warga negara sehingga setiap individu lebih kreatif, inovatif dan jujur sehingga kesejahteraan masyarakat akan terwujud.

Penjelasan tentang nilai-nilai demokrasi di atas, terdapat beberapa prinsip demokrasi seperti misalnya dalam demokrasi ada kontes publik, partisipasi masyarakat serta kontrol masyarakat, memiliki derajat yang sama tinggi. Adapun dalam teori dan konsep *good governance* memberikan ruang bagi intensitas hubungan antara sektor pemerintah, swasta dan masyarakat. Hubungan tersebut berlandasan pada beberapa prinsip seperti misalnya *Rule of Law, Transparency, Participation, Consensus Orientation* dan *Accountability* dan lain-lain. Demikian pula dalam konsep *reinventing goverment* meliputi beberapa prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang sesuai dengan nilai dan konsep demokrasi seperti; *comunity own goverment, customer driven goverment dan market oriented goverment*. Dengan demikian secara teoritis dan konseptual memiliki kesamaan, sehingga jika sistem politik berdasarkan demokrasi sebagaimana model demokrasinya ***Robert A. Dahl*** maka memberikan iklim yang kondusif dalam menyelenggarakan kepemerintahan yang baik *(good governance).*

Pada hakekatnya keberhasilan menerapkan konsep *"good governance "*, sangat menguntungkan bagi pejabat publik, karena dengan terwujudnya tata kelola kepemerintahan yang baik tersebut, maka berdampak terhadap peningkatan pelayanan publik yang efisien dan efektif, pada gilirannya akan mendorong masyarakat luas akan semakin bertambah memberikan dukungan untuk memilih kembali pejabat publik tersebut untuk yang kedua kali masa jabatannya. Oleh karena itu sesungguhnya sistim politik yang demokratis tersebut secara teoritis memiliki relasi dengan penyelenggaraan birokrasi yang dilakukan dengan cara-cara demokratis pula. Pendapat tersebut seperti beberapa kali ditegaskan oleh ***Muchlis Hamdi*** (2003) yang mengatakan bahwa "*namun satu hal yang mendasar 'good governance' hanya akan dijumpai pada sistem politik demokratis*": Terjadinya kesetaraan dalam implementasi konsep demokrasi dan *"good governance"* terhadap penyelenggaraan pemerintahan diperlukan penyesuaian nilai-nilai sosial budaya dan perilaku masyarakat.

Berkaitan dengan pembangunan sistem politik yang perlu dicermati yaitu perubahan yang terjadi pada budaya politik elite penguasa dan juga massa konstituennya. Sebab peran para elite memiliki pengaruh dalam menentukan arah masa depan negara, karena secara empiris selama ini yang dominan menentukan arah kebijakan negara adalah para elite politik, meskipun demikian sudah barang tentu apa yang diinginkan oleh elite politik merupakan cermin dari cita-cita dan kehendak serta aspirasi rakyatnya yaitu terwujudnya keadilan sosial, stabilitas ekonomi, politik dan keamanan. Untuk itu dengan melalui proses demokratisasi model ***Robert A. Dahl*** dari "Hegemoni Tertutup" bergeser kearah sistem politik demokratis yaitu yang disebut "Poliarki", mampu mempertemukan aspirasi kedua belah pihak secara seimbang, agar dapat medorong tumbuhnya modal sosial yang kuat, menuntut perubahan budaya politik yang sesuai yaitu budaya politik yang egaliter.

Untuk menuju masyarakat yang egaliter perlu waktu dan perjuangan yang membutuhkan energi besar. Sebab perubahan budaya politik akan terjadi yang paling efektif hanya melalui proses pendidikan. Sedangkan membangun infrastruktur pendidikan membutuhkan waktu dan biaya yang sangat besar. Penyelenggaraan pendidikan yang

sesuai dengan nilai dan budaya masyarakat, akan menghasilkan masyarakat yang terbuka, cerdas dan berkarakter, sudah barang tentu akan sesuai dengan arah perubahan budaya politik egaliter yang diharapkan. Sebab dengan pendidikan yang berbasis karakter yang kuat sesuai dengan budaya suatu bangsa, akan melahirkan seorang pemimpin yang berkarakter pula. Dengan demikian pemimpin yang "visioner dan demokratis" akan mudah dicari dan didapatkan melalui proses pendidikan yang berkarakter dari generasi ke generasi berikutnya. Faktor kepemimpinan merupakan faktor yang dominan dalam mendukung suksesnya tujuan pemerintah dalam membangun sistem politik yang demokratis, sesuai nilai demokrasi sebagai mana dikemukakan oleh Robert Dahl, bahwa dengan demokrasi maka dapat terhindar dari pemimpin: yang lalim dan kejam serta otoriter, sebab dalam demokrasi menjunjung tinggi kemanusiaan.

Performance birokrasi yang baik sangat memerlukan kepemimpinan birokrasi yang mampu mengarahkan dengan cara sebagaimana seorang manajer profesional dan kompeten, agar penyelenggaraan birokrasi berjalan tertib, teratur, dan cepat. Permasalahan yang timbul di negara berkembang termasuk di Indoensia, kondisi masyarakat yang masih kuat pengaruh gaya feodalistiknya, cukup mengalami kesulitan dalam melakukan perubahan cara berpikir atau mainstream para pejabat publik menuju proses demokratisasi tersebut. Memang pada kenyataannya sampai saat ini iklim dilingkungan birokrasi masih belum familiar dengan upaya demokratisasi tersebut, terutama hubungan antara atasan dengan bawahan masih bersifat vertikal yakni hubungan bapak buah dan anak buah. Sifat hubungan ini memang masih *one way traffic* sehingga mengurangi kebebasan dan keterbukaan dalam bersikap dan menyampaikan pendapat, bahkan kecenderungan negatif dalam aspek komunikasi bisa terjadi jika bawahan dalam menyampaikan laporan bersifat ABS.

2.5. Transformasi Birokrasi dan Demokrasi menuju Efisiensi

Seperti yang diuraikan di atas, bahwa yang dimaksud dengan transformasi merupakan proses perubahan mendasar yang berdampak pada perubahan sistem dan struktur. Adapun yang dimaksud dengan perubahan sistem yaitu; "sistem merupakan hubungan unsur atau elemen yang saling mempengaruhi dan saling bergantung membentuk suatu totalitas, maka jika terjadi perubahan salah satu elemen atau unsur akan mempengaruhi terhadap perubahan unsur atau elemen yang lain ikut berubah". Sedangkan struktur adalah suatu tatanan yang tersusun secara teratur dan sistimatis. Dengan demikian perubahan struktural sebagai perubahan terhadap tatanan yang awalnya sudah mapan, dapat dilakukan perubahan yang mendasar dan bahkan merubah kemapanan. Bentuk perubahan tersebut antara lain meliputi ; mekanisme dan prosedur, sumberdaya manusia, sumberdaya sarana dan prasarana, organisasi dan termasuk lingkungan organisasi, dalam rangka mencapai tujuan efisiensi penyelenggaraan birokrasi pemerintahan.

Kerangka pemikiran transformasi birokrasi yang seiiring dengan konsep dan nilai demokrasi sebagaimana yang telah diuraikan diatas yaitu; konsep *Good governance dan Reinventing Government serta New Public Services*. Artinya jika konsep dan nilai demokrasi

mampu diterapkan dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan, diharapkan akan lebih terbuka, terkontrol dan akuntabel, sehingga efisiensi dan efektifitas penyelenggara briokrasi tersebut akan terwujud. Adapun efisiensi dan efektifitas birokrasi merupakan proses usaha usaha terhadap pengendalian penggunaan pembiayaan seminimal mungkin dalam kegiatan organisasi pemerintahan, dengan pencapaian target atau sasaran secara optimal. Dengan demikian indikator terwujudnya efisiensi penyelenggraan birokrasi jika pemberian dan penyediaan pelayanan publik dapat dilakukan secara "cepat, tepat, bermutu, murah, merata dan adil serta mampu menjangkau masyarakat luas".

Kemudian dalam penjelasan tentang transformasi birokrasi pada hakekatnya merupakan penegasan bahwa *reinventing government dan good governence* merupakan dukungan terhadap analisis hubungan antara birokrasi, demokrasi dan efisiensi, dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan. Pada kesempatan ini konsep dan teori tersebut, akan diuraikan secara garis besar sebagai pengantar dalam rangkaian penjelasan pada bab selanjutnya.

Reinventing Government diperkenalkan kepada pemerintahan Amerika Serikat tahun 1990-an oleh pengarangnya yaitu **David Osbonne** dan **Ted Gaibler** yang oleh pemerintah Amerika dipakai sebagai konsep untuk membenahi birokrasi pemerintah Amerika Serikat yang pada waktu itu mengalami defisit anggaran yang besar.

Prinsip *"reinventing government"* yang menyampaikan sepuluh prinsip pada hakekatnya kesepuluh prinsip tersebut mengandung kiat-kiat pengelolaan suatu aktivitas bisnis. Adapun kesepuluh prinsip tadi akan dijelaskan secara mendalam pada bab tersendiri. Dalam konsep *Reinventing Goverment*, fungsi pemerintah hanya sebagai regulator, pengarah dan pengendali dan mantory, sedangkan kegiatan operasional diserahkan ke swasta, hal itu sesuai juga dengan prinsip desentralisasi ekonomi. Kemudian melayani masyarakat sebagaimana menghadapi pelanggan yang harus dilayani dengan memuaskan supaya selalu tertarik dengan layanannya. Demikian juga masyarakat dianologikan sebagai arena pasar, dimana masyarakat saling berhadapan secara kompetitif dan selalu bersikap antisipatif. Disamping itu pemerintah bertindak efisien dan efektif, dengan prinsip sedikit pengeluaran dan memperbesar pendapatan.

Berdasarkan prinsip tersebut membawa kesuksesan bagi pemerintahan di Amerika Serikat sehingga birokrasi pemerintahannya kembali efisien dan efektif dan mulai dipercaya oleh masyarakat. Di Indonesia sebenarnya sudah melaksanakan beberapa prinsip diatas seperti ; desentralisasi, privatisasi, Badan Layanan Umum (BLU) yang merupakan kebijakan dalam pengelolaan keuangan serta pengembangan pengelolaan Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP). Model BLU adalah cara pengeloaan keuangan yang berbeda pengelolaan keuangan dengan cara APBN. Unit pelayanan pemerintah yang sifatnya tidak monopolitis dan memiliki kompetitor diluar instansi pemerintah, maka unit pelayanan tersebut memiliki potensi pendapatan yang prospektif diberikan kebebasan untuk mengelola keuangan secara mandiri dalam rangka mendorong untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Meskipun masih mendapatkan anggaran APBN untuk

alokasi kegiatan yang memang belum bisa didanai oleh hasil pendapatan tersebut seperti gaji pegawai, pengembangan dan pemeliharaan sarana dan prasarana, jika pendapatan semakin baik, maka secara bertahap alokasi anggaran dari APBN dikurangi. Bahkan unit pelayanan tersebut diperbolehkan merekruit tenaga profesional yang tidak berstatus sebagai pegawai pemerintah.

Namun perkembangan implementasi *reinventing goverment* perlu kajian yang lebih mendalam, ketika hasil penerapan itu belum mampu meningkatkan efisiensi dan efektifitas birokrasi dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. Kemungkinan belum dilaksanakan secara sistemik, tapi masih bersifat partial dan graduil, terutama perubahan paradigma para elite pejabat publik dan aparatur birokrasi dari paradigma sebagai penguasa masih belum berubah menjadi paradigma sebagai "PELAYAN". Karena menghilangkan sifat feodalistik para elite penguasa dan para birokrat masih sulit, bahkan bermunculan orang kaya baru, justru ikut menumbuhkan gaya para kaum feodal baru baik di pemerintahan pusat maupun di daerah.

Selanjutnya konsep dan teori yang masih termasuk dalam paradigma transformasi birokrasi yaitu *Good Governnance* yang ditulis oleh Kathreen Lauder (2001) dan juga banyak ditulis oleh para pakar Administrasi Negara dan Pemerintahan di Indonesia dan juga pakar dari Amerika Serikat dan negara Eropa. Dalam konsep ini juga mengandung beberapa prinsip tata kelola pemerintahan yang dilakukan dengan cara-cara demokratis seperti ; keterbukaan, akuntabilitas publik, partisipasi masyarakat dan lain-lain.

Pergeseran dan perubahan pemikiran dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang merupakan gejala kearah penyempurnaan birokrasi perlu dipahami dan dihayati bagi rezim yang memegang kekuasaan baik ditingkat pusat maupun di daerah sehingga pelaksanaannya dapat dilakukan secara terus menerus dan *gradual* serta diharapkan penyelenggaraan pemerintahan menuju kearah *"good governance"* dapat terwujud.

Adapun untuk melengkapi mengenai prinsip penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) seperti : *rule of law,* transparansi, partisipasi, akuntabilitas, *responsiveness, strategy vision,* efektivitas dan efiensiensi dan *consessus orientation*, bisa diyakini akan membawa terhadap perubahan sosial ke arah yang lebih baik dan benar. Untuk kajian lebih mendalam tentang *good governance* diuraikan dengan cukup panjang lebar pada bab tiga, namun sebagai penghantaran untuk pengenalan terhadap konsep ini, dapat dijelaskan secara garis besar karena untuk pendalaman sudah diuraikan pada bab tersendiri tersebut.

Istilah *"good governance"*mulai muncul dan populer di Indonesia sekitar tahun 2000-an. Dalam penyelenggaraan pemerintahan kita "*good governance*" menjadi sangat penting dan strategis, mengingat kemunculannya di saat penyelenggaraan pemerintahan Indonesia sedang mengalami distorsi tehadap efektifitas pelayanan kepada publik, dalam arti bahwa sudah menjadi rahasia umum apabila berurusan dengan birokrasi pemerintah yang dihadapi yaitu berbelit-belit sangat lamban, penuh dengan pungutan liar, pelayanan yang kurang baik dan lain-lain. Oleh karena itu *"good governance"* seperti

obat mujarab untuk mengobati penyakit birokrasi pemerintah tersebut. Meskipun kita telah mengenal *"good governance"* selama lebih dari satu dasawarsa, namun apakah dalam pemerintahan telah dilaksanakan dengan baik atau belum dilaksanakan oleh aparatur birokrasi pemerintah Indonesia. Akan tetapi satu hal yang mendasar *"good governance"* hanya akan dijumpai pada sistem politik yang demokratis. Dengan upaya menerapkan konsep *Good governance* dan *Reinventing Government* yang juga disebut sebagai paradigma *New Public Management* serta paradigma *New Public Services* yang pelopori oleh tulisan Denhart end Denhart (2000), jika ingin sukses pelaksanaan kedua paradigma dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan, pada dasarnya menuntut kondisi sistim politik yang demokratis. Dewasa ini sejak era reformasi potensi menuju pada sistim politik yang demokratis peluang sudah sangat terbuka untuk diikuti oleh praktek birokrasi kearah yang demokratis.

Pembangunan aparatur negara, yang berorientasi pada peningkatan profesionalisme dan kompetensi dan juga perbaikan renumerasi dapat dijadikan momentum membangun sosok aparatur birokrasi yang memiliki karakter; inovatif, kreatif, disiplin, profesional, kompetens, dinamis, akuntabel, responsibel. Pada gilirannya akan terjadi perubahan "budaya birokrasi" yang sesuai dengan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan seperti menjadi *trend* yang aktual yaitu paradigma transfomasi birokrasi.

Penjelasan secara ringkas diatas tentang konsep demokrasi dan birokrasi serta efisiensi, yang mencoba mencari hubungan ketiga variabel tersebut, maka untuk mengelaborasi pembuktian hubungan yang simetris maupun resiprokal dalam kehidupan masyarakat terutama yang berhubungan dengan aspek penyelenggaraan pemerintahan, perlu dilakukan penelitian yang lebih komprehensif.

Pada bab selanjutnya akan dijelaskan keterkaitan dan saling pengaruh antara masing-masing konsep demokrasi dan birokrasi. Meskipun masing-masing konsep demokrasi dan birokrasi secara terpisah sudah banyak yang melakukan kajian-kajian baik yang bersifat penerapan teori maupun pengembangan teori, akan tetapi kajian terhadap hubungan demokrasi dengan birokrasi dan efisiensi, masih jarang dilakukan. Untuk itu kajian ini merupakan langkah awal dalam mengembangkan pemikiran ke arah penyusunan konsep paradigma, sudah barang tentu membutuhkaninstrumen analisis dan metodologi yang lengkap, tepat dan akurat.

Meskipun buku ini dalam menjelaskan hubungan demokrasi dengan birokrasi dan efisiensi masih bersifat diskriptif, akan tetapi dengan upaya menggali secara detail kompleksitas masing-masing variabel melalui berbagai dukungan baik teori, pendekatan, metodologi maupun penelitian empiris dilapangan, merupakan perjalanan yang masih cukup panjang dan kerja keras, diharapkan mampu menghasilkan "suatu kontruksi pemikiran" tentang relasi yang signifikan antara "birokrasi, demokrasi dan efisiensi".

2.6. Studi Kasus 2

Sebagaimana yang disajikan pada bab I pendahuluan yaitu pada akhir bab diselingi studi kasus dengan topik aktual yang disesuaikan materi bahasan pada bab II yaitu

mengenai ”demokrasi”. Judul topik yang diangkat dari media massa yaitu bertajuk ’”Penguatan Peran Gubernur Untuk Pengawasan”. Seperti yang disajikan dibawah ini :

Penguatan Peran Gubernur Untuk Pengawasan

Jakarta – Pemerintah berdalih, Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang penguatan peran Gubernur diperlukan untuk memperkuat pengawasan dan pembinaan daerah otonom baru. Pengawasan itu salah satunya dilakukan terhadap tiga aspek, yakni penyaluran dana, penyelarasan pembangunan, dan pengimplementasian tata ruang.

Hal tersebut disampaikan Staf Ahli Menteri Dalam Negeri, Prof Ngadisah, Rabu (23/12). “Perlu penambahan peran supaya provinsi diberi penguatan dari segi pengawasan dan pembinaan daerah otonom,” kata dia.

Sehingga, penguatan peran gubernur juga bertujuan mencegah adanya perda-perda bermasalah di kabupaten/kota. “Keluarnya perda bermasalah itu karena adanya aturan yang dilanggar,” kata Ngadisah. Perda itu tidak boleh membebani masyarakat, menghambat investasi, dan bertentangan dengan undang-undang diatasnya.

Pengawasan terhadap perda bermasalah itu, kata Nagdisah, tentu saja tidak dalam proses pembuatannya. “Tidak dalam proses, tapi ketika perda disahkan DPRD, perda harus diperiksa oleh provinsi,” ujar Ngadisah. Jika perda itu dinilai bermasalah, provinsi harus membatalkannya.

Menteri Dalam Negeri, Gamawan Fauzi pernah mengatakan bahwa sudah ada 206 peraturan daerah (perda) penghambat birokrasi dan tumpang tindih dengan undang-undang. Kebanyakn perda yang dicabut tersebut berhubungan dengan pengurusan perizinan dan restribusi.

Sebelumnya, pengamat politk LIPI, Siti Zuhro, perda bermasalah tidak bias diselesaikan dengan mencabut saja.

Namun, proses tersebut harus diawasi untuk memastikan bahwa pemda benar-benar sudah melaksanakan perda tersebut. Untuk mencegah perda bermasalah muncul, pemerintah harus terlibat dalam program legislasi daerah (prolegda).

“Jangan dicabut atau dibatalkan saja, tapi harus sosialisasi. Proses prolegda harus diketahui pemerintah, dalam hal ni Depdagri.”

Dipilih DPRD

Terkait dengan gubernur yang akan dipilh DPRD, Staf Ahli Menteri Dalam Negeri, Prof Ngadisah, mengatakan, pemilihan Gubernur oleh DPRD kemungkinan lebih efisien dari segi biaya dibandingkan dengan pemilihan oleh DPRD juga tidak melanggar peraturan perundang-undangan, karena UUD 1945 mangamanatkan pemilihan gubernur harus demokratis.

“Kalau saya sebenarnya netral saja , dipilih langsung maupun DPRD sama-sama demokratis.” (Sumber : REPUBLIKA “nasional”. Kamis, 24 Desember 2009)

Setelah mempelajari mengenai ”demokrasi” pada bab II tersebut, kita mengenal berbagai macam konsep dan teori serta model demokrasi yang berkembang didunia. Di Indonesia sejak era reformasi telah bereksperimen menerapkan demokrasi yang oleh banyak kalangan disebut sebagai demokrasi keblabasan. Sebab model demokrasi yang dintrodusir ke masyarakat yang diberi label demokrasi liberal. Salah satu kebijakan dibidang politik yang monumental adalah kebijakan desentralisasi melalui Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah kemudian di revisi dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Beberapa perubahan yang fundamental dibanding Undang-Undang yang lama yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu pertama; Undang-Undang yang lama yang sangat sentralistik, sedang yang baru desentralisasinya sangat luas. Kedua; Undang-Undang yang lama tesebut meletakan

desentralisasi di tingkat Provinsi, Undang-Undang yang baru desentralisasi diletakkan ditingkat Kabupaten/Kota. Ketiga; mekanisme hubungan antara Gubernur dengan Bupati/Walikota Undang-Undang yang lama ada hubungan *hirearchi*, sedang yang baru tidak ada hubungan *hirearchi*. Akan tetapi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 juga mengalami revisi melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, karena disamping efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah kurang optimal juga karena terjadi ketegangan hubungan antara Gubernur dengan Bupati/ Walikota. Perubahan yang cukup mendasar yaitu Undang-Undang yang baru menghilangkan kalimat tidak ada hirearchi dan menambah pasal tentang pemilihan Gubernur dan Bupati/Walikota dipilih secara langsung melalui pemilu. Akan tetapi masih tetap menempatkan posisi Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang diberikan kewenangan mengkoordinasikan pembangunan di wilayahnya, namun dirasakan masih belum optimal perannya. Oleh karena itu setelah Undang-Undang tersebut direvisi kembali dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, memberikan peran kepada Gubernur yang lebih berarti bagi pengendalian dan pengawasan pembangunan di wilayahnya.

Melalui topik berita di media massa yang kita usung sebagai bahan kajian yaitu bertema ”Penguatan Peran Gubernur Untuk Pengawasan”, cukup memberikan respons yang pro dan kontra di beberapa kalangan baik politisi, pakar dan praktisi dan pejabat pemerintah. Beberapa topik yang dilontarkan ke publik antara lain meliputi; pengawasan dan pembinaan daerah otonom yang menyangkut aspek; penyaluran dana, penyelarasan pembangunan dan pengimplementasian tata ruang. Bahkan yang tidak kalah menariknya adalah pelontaran issue mengenai ” Gubernur” dipilih oleh DPRD, karena lebih efisien dan hemat, dibanding selama ini melalui pemilihan demokrasi langsung, hanya untuk pencalonan saja membutuhkan biaya miliar rupiah. Sebagai stimulus dalam diskusi dengan topik tersebut dibawah ini, maka penulis menyajikan beberapa pertanyaan yaitu sebagai berikut :

1. Mengapa demokrasi yang selama ini menjadi harapan semua orang, ketika di era reformasi Indonesia menerapkan demokrasi, akan tetapi justru respon masyarakat menganggap sebagai ” demokrasi kebablasan” ?
2. Apa sesungguhnya demokrasi yang diinginkan oleh masyarakat dan bangsa Indonesia?
3. Pada tingkat implementasi demokrasi salah satunya melalui kebijakan desentralisasi, apakah sudah tepat kebijakan otonomi daerah yang sudah berjalan sepuluh tahun lebih, sedang undang-undang tentang otonomi daerah tersebut telah direvisi sebanyak tiga kali ?
4. Apakah peran Gubernur sebagai wakil pemerintah masih belum optimal dalam mengendalikan dan mengawasi pelaksanaan pembangunan didaerahnya, menginat akan diberikan kewenangan baru untuk penguatan pengawasan?
5. Apakah bobot kewenangan yang dimiliki oleh Gubernur selaku wakil pemerintah sudah seimbang dengan ”posisi Gubernur” yang dipilih langsung sama dengan Bupati/ Walikota ?

BAB 3 REFORMASI DAN TRANSFORMASI BIROKRASI DALAM PERSPEKTIF DEMOKRATISASI BIROKRASI

3.1 Konsep Birokrasi dan Paradigma Transformasi

Sebagaimana disebutkan pada bab sebelumnya bahwa birokrasi pemerintahan adalah locus dari Administrasi Negara. Menurut pandangan tersebut dapat dijelaskan bahwa Administrasi Negara sebagai pelaksana kebijakan negara yang dibuat oleh badan legeslatif yaitu berupa Undang-undang Dasar dan Undang-undang. Sedangkan dalam pelaksanaan kebijakan operasional berupa peraturan pemerintah pembuatannya berada di bawah atau yang menjadi kewenangan Badan Eksekutif. Fungsi tersebut diselenggarakan oleh suatu unit organisasi pemerintahan yang didalamnya terdapat aparatur pemerintah yang melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan sehari-hari dalam melayani seluruh urusan berbagai sektor, yang menjadi kepentingan masyarakat, dalam rangka mencapai tujuan pemerintah, yang sering disebut sebagai " birokrasi pemerintahan ".

Pada kesempatan ini ditegaskan kembali dalam pembahasan birokrasi tidak terlepas dari beberapa aspek penting yaitu ; "organisasi pemerintahan, aparatur birokrasi, ketatalaksanaan kelembagaan seperti ; mekanisme dan prosedur kerja atau standar operasional dan prosedur (SOP) dan sarana dan prasarana kerja. Jika birokrasi dipandang sebagai suatu kesisteman, maka elemen elemen atau unsur unsur tadi saling memperngaruhi dan saling bergantung satu sama lain antara organisasi, aparatur birokrasi, sumberdaya lainnya, tidak bisa terpisahkan. Dengan demikian apabila kinerja birokrasi kurang baik, sudah bisa dipastikan dari keempat aspek tersebut ada yang mengalami kerusakan dan kendala sehingga sistem birokrasi tidak berjalan pada *track* yang benar.

Penjelasan tersebut diatas jika melihat contoh kasus birokrasi pemerintahan di Indonesia, seperti yang sudah disinggung pada bab yang lalu, memang pada kenyataannya, semua lapisan masyarakat menyepakati bahwa birokrasi pemerintahan yang berjalan selama ini harus diperbaiki atau diperbaharui. Istilah perbaikan atau pembaharuan sering disebut dengan istilah reformasi birokrasi. Pengertian reformasi secara umum dipahami sebagai upaya perbaikan dan pembaharuan untuk menata ulang agar kinerja aparatur menjadi profesional dan kompeten serta pelayanan publik menjadi efisien dan efektif.

Oleh karena karakter birokrasi yang selama ini berjalan lebih menonjol penyakit birokrasinya yang disebut "Bereumania". Jenis penyakit birokrasi atau disebut " patologi birokrasi " yang paling khas adalah kegiatan pelayanan administrasi berjalan lamban, prosedur yang berbelit-belit dan menyebabkan biaya tinggi.

Reformasi birokrasi ditinjau dari sudut pendekatan paradigma yakni memandang setiap persoalan terletak pada faktor manusianya yaitu persoalan yang terkait dengan aparatur birokrasi misalnya ; kurangnya kreatifitas, inovatif, profesionalisme, dan dinamis. Pada kenyataanya kondisi birokrasi di Indonesia dalam perkembangannya masih mencerminkan sikap aparatur birokrasi cenderung digambarkan diatas. . Upaya membangun birokrasi yang efisien dan efektif, mencoba memperkenalkan paradigma lain yang disebut transformasi birokrasi. Reformasi dan transformasi birokrasi keduanya dibutuhkan dalam menganalisis fenomena penyelenggaraan birokrasi pemerintahan. Jika reformasi mempunyai arti filosofis bahwa segala persoalan kehidupan manusia dilihat dari sudut pandang manusianya sebagai akar persoalan, sedang transformasi dari sudut pandang bahwa suatu perubahan mampu sampai pada perombakan sistem dan struktur.

Sebagaimana ditegaskan diatas bahwa reformasi maupun transformasi keduanya saling melengkapi dalam penyempurnaan dan pembaharuan birokrasi pemerintahan, maka pembahasan reformasi dan transformasi lebih difokuskan dalam perspektif membangun kerangka pemikiran " demokratisasi birokrasi". Penjelasan kedua konsep dari sudut pandang filosofis dan akar pemikiran yang besifat paradigmatik, reformasi dan transformasi memiliki landasan pemikiran yang jelas sebagai sumber referensi.

Seperti dikemukakan diatas kerangka pemikiran transformasi birokrasi berpijak pada konsep antara lain; *good governance, reinventing government* dan *new public services* , pada dasarnya dapat melakukan perubahan secara fundamental baik sistem dan strukturnya. Disamping itu jika dikaitkan dengan konsep demokrasi, memang pada hakekatnya mengandung kesamaan secara konseptual. Untuk itu hubungan transformasi birokrasi dengan demokratisasi birokrasi perspektif untuk menghantarkan proses membangun paradigma " demokratisasi birokrasi ". Oleh karena untuk memahami secara mendalam tentang birokrasi, dibawah ini di jelaskan mengenai pengertian birokrasi dan paradigma reformasi dan transformasi yaitu sebagai berikut :

3.2. Birokrasi

Dalam konteks perkembangan ilmu pengetahuan, pemahaman tentang pengetahuan birokrasi mulai dikenal seiring dengan berkembangnya konsep negara modern yakni secara harafiah birokrasi berasal dari bahasa Perancis yaitu "bereau" yang artinya meja tulis, dimana pejabat saat ini berkerja di belakangnya. Selanjutnya dapat disebutkan ada beberapa istilah sesuai dengan perkembangan di berbagai negara di belahan dunia seperti istilah birokrasi yang buruk disebut "bereamania" dan berkembang istilah "bureaucratic" (bahasa Perancis), *burocratic* (Jerman), *burocrazia* (Italia) dan dalam bahasa Inggris disebut

bureaucracy, (Albrow, dalam Budi Setiyono, 2002;21). Adapun untuk memberikan penjelasan mengenai pengertian birokrasi secara mendalam dan komperatif menurut pendapat para ahli yang dikutip dari Priyo Budi Santoso (1993) yaitu sebagai berikut;

3.2. 1. *Yahya Mahaimin* (1980)

Birokrasi adalah keseluruhan aparat pemerintahan, sipil maupun militer yang melakukan tugas membantu pemerintah dan menerima gaji dari pemerintah karena statusnya itu. Pengertian Birokrasi disini lebih di fokuskan kepada para pelaksananya yaitu aparatur Negara, dengan demikian aparatur negara sebagai kunci keberhasilan kegiatan organisasi pemerintahan dalam memberikan pelayanan publik. Oleh karena itu organisasi pelayanan publik lebih baik kualitasnya dalam arti pelayanan publik yang murah, cepat dan lancar, maka diperlukan aparatur Negara yang professional dan kompeten.

3.2. 2. *Almond dan Powel* (1966:95)

The governmental bureaucracy is a group of formally organized offices and duties, linked in a complex, regarding subordinates to the formal role markers (Birokrasi pemerintahan adalah suatu bentuk perkumpulan secara formal mengorganisir kantor dan tugas dalam mata rantai subordinas untuk melakukan perannya secara formal dalam pembuat keputusan). Pengertian birokrasi menurut ***Almond*** dan ***Powel*** lebih luas melibatkan berbagai komponen dalam suatu kegiatan organisasi pemerintahan yaitu terkaitnya suatu organisasi yang melaksanakan tugas-tugas secara formal dan dijalankan oleh para pelaku organisasi secara hirarkhis dalam arti ada yang melaksanakan tugas sebagai pimpinan dan sebagai bawahan dalam kegiatan membuat keputusan.

3.2. 3. *Lance Castles* (1976 : 2)

Bureaucrary is mean the clanked people who are charged with the function of government, the army officers, the military bureaucrary, are of course included (Birokrasi dimaksudkan sebagai orang-orang yang digaji yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan, termasuk di dalamnya adalah pejabat tentara dan birokrasi pemerintahan). Pengertian birokrasi menurut ***Lance Castles*** hampir mirip dengan pendapat ***Yahya Muhaimin*** yaitu urusan pelaksana yaitu aparatur pemerintah baik sipil maupun militer. Pengertian birokrasi menurut ***Lance Castle*** tersebut lebih mempertimbangkan unsur strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan yaitu yang dialakukan oleh aparatur sipil dan militer yang memegang peran penting dalam menjalankan roda pemerintahan untuk mewujudkan tujuan pemerintah.

3.2. 4 *La Polambara* (1967 : 49)

The bureaucrary of mayor interest to use are generally those who occupy managerial rules, who are in some, directive capacity either in control agencies or

in the field, who are generally described in the language of public administration as middle or top management (Birokrasi yang paling penting bagi kita adalah mereka yang pada umumnya menduduki peran managerial, yang mempunyai kapasitas memerintah baik di badan-badan sentral maupun di lapangan yang pada umumnya digambarkan dalam bahasa administrasi negara sebagai manajemen menengah atau atas). Demikian pula *La Polambara* memberikan pengertian birokrasi digambarkan para suvervisor dalam mengemban tugas-tugas organisasi dengan kemampuan dan kapasitasnya untuk melayani kepentingan publik. Oleh karena itu menurut ***La Polambara*** esensi dalam kegiatan organisasi pemerintahan faktor pemimpin merupakan kunci dalam kelancaran menjalankan roda pemerintah

3.2. 5. M.Mas"ud Said (2007)

Dengan berdasarkan Rourke, Said memberikan pengertian "Birokrasi sebagai berikut; "Birokrasi adalah sistem administrasi dan pelaksanaa tugas keseharian yang terstruktur, dalam sistem hirarki yang jelas, dilakukan dengan aturan tertulis *(writen procedurs)*, dilakukan oleh bagian tertentu yang terpisah dengan bagian yang lain,oleh orang-orang yang dipilih karena kemampuan dan keahlian di bidangnya ." Pengertian birokrasi tersebut memberikan pemahaman yang sederhana dan mencerminkan pandangan yang lebih empiris yakni kejadian keseharian di perkantoran pemerintah. Dalam pemahaman tentang birokrasi ini pengaruh Weberianisme masih kental terutama yang menyangkut kegiatan yang bersifat hirarkis dan dijalankan oleh orang yang memiliki keahlian sesuai bidangnya.

Pengertian birokrasi tersebut di atas sesungguhnya tidak terlepas dari para pelaksana atau aparatur yang mengemban tugas pemerintahan baik yang berada di puncak pimpinan maupun yang berada di bawahnya. Oleh karena itu jika kita mencoba memahami potret birokrasi di Indonesia, fenomena yang masih cukup menonjol adalah budaya feodalisme yang saat ini masih melekat pada para pelaksana tersebut baik sebagai pimpinan maupun bawahan belum mengalami perubahan yang signifikan meskipun upaya mendemokrasikan birokrasi terus dilakukan seperti misalnya sikap keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan, sikap lebih mengutamakan pemberian pelayanan *(to serve)* dari pola kebiasaan minta dilayani. Namun hal tersebut juga belum nampak perubahan yang berarti. Sehingga apabila kita berurusan dengan birokrasi di kantor-kantor pemerintahan yang menyangkut pelayanan masyarakat, sering dijumpai cara pelayanan yang lambat, berbelit-belit, membutuhkan waktu yang lama, belum ada standar pelayanan minimum (SPM) dalam pemberian pelayanan oleh birokrasi pemerintahan di Indonesia.

Dengan demikian pada dasarnya berbicara tentang birokrasi tidak bisa lepas dari kegiatan yang dilakukan oleh manusia, semenjak manusia melakukan aktivitas yang berhubungan dengan manusia yang lain dalam memenuhi kebutuhan tersebut tidak

terlepas hubungannya dengan birokrasi. Sebab birokrasi itu mengurus, mengatur dan mengkoordinasikan seluruh aktivitas manusia dalam suatu organisasi agar kepentingan manusia dapat tercapai dengan baik, lancar dan memuaskan.

Kebutuhan atau kepentingan manusia dalam interaksinya dimasyarakat berdasarkan kontrak sosial *(social contract)* dengan apa yang disebut sebagai sebuah negara, maka kebutuhan atau kepentingan masyarakat tersebut diadakan atau diselenggarakan negara. Penyelenggaraan yang menyangkut kebutuhan atau kepentingan masyarakat tersebut sesuai dengan tujuan negara yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar.

Pada umumnya tujuan negara yang diselenggarakan secara sah dan *legitimate* dilakukan pemerintah. Oleh sebab itu pemerintah " bertanggung jawab " dalam penyelenggaraan semua urusan yang menyangkut aktivitas pergaulan masyarakat yang bertujuan untuk tercapainya kesejahteraan dan keadilan masyarakat baik lahir maupun batin.

Birokrasi sebagaiinstrumen atau alat untuk melaksanakan proses penyelenggaraan kegiatan pemerintahan, maka kehadiran birokrasi di tengah masyarakat sangat dibutuhkan. Oleh karena itu birokrasi sesungguhnya telah akrab dalam pergaulan antar individu dalam masyarakat atau individu dengan lembaga tertentu serta lembaga dengan lembaga lainnya. Namun seiring dengan meningkatnya kebutuhan dan harapan masyarakat, maka semakin meningkat pula keluhan dan kekecewaan yang disampaikan oleh masyarakat jika berurusan dengan birokrasi pemerintah. Urusan masyarakat yang masih ditangani oleh pemerintah seperti urusan KTP, SIM berbagai macam jenis perizinan baik di pemerintah daerah maupun pemerintah pusat, tanggapan masyarakat sama tentang kinerja birokrasi yaitu masih terkesan lamban, berbelit-belit, pelayanan buruk, serta memerlukan biaya yang cukup besar.

Birokrasi di Indonesia sejak jaman orde baru dan era reformasi sesungguhnya masih memiliki ciri aliran birokrasi gaya Max Weber, yang merupakan warisan praktek birokrasi pada jaman pemerintahan Hindia Belanda yang khusus diperuntukan bagi palayanan warga negara Eropa yaitu yang disebut "birokrasi legal rational" dengan ditandai pertama ; tingkat spesialisasi yang tinggi, kedua ; struktur kewenangan hirarki dengan batas-batas kewenangan yang jelas, ketiga ; hubungan antar anggota organisasi yang tidak bersifat pribadi, keempat ; rekruitmen yang didasarkan atas kemampuan teknis, kelima ; diferensi antara pendapatan resmi dan pribadi.

Ciri birokrasi tersebut diatas memang kenyataannya dalam penyelenggaraan pemerintah masih belum bertindak "legal rational", karena pengaruh gaya fedoalistik dan masih kental dengan sifat primordial yang menghinggapi para penyelenggara (aparatur) pemerintah. Indikasi belum hilangnya pengaruh kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN) bahkan dewasa ini menyebar atau bergeser yang semula di kalangan birokrat berpindah ke para politisi baik di pusat maupun daerah, dimana para anggota DPR dan DPRD terlibat secara kolektif melakukan KKN yang pada akhirnya berurusan dengan penegak hukum.

Senada dengan gambaran situasi dan kondisi birokrasi di Indonesia seperti yang dijelaskan oleh ***Sudjatmoko*** *(*1985 : 23) mensinyalir adanya "Modern Bureaucratic State (MBS)" dalam realita kepolitikan dan ketata pemerintahan yang mensentralisasi aktivitas pemerintahan dalam lingkaran birokrasi yang diberi angin oleh sistem politik masa itu. Meskipun saat ini sistem politik di Indonesia sudah terbuka kran demokrasi dan secara bertahap pemerintah desentralistik sudah mulai berkembang.

Kemudian ***Miftah Thoha*** (1995 : 9) menambahkan bahwa birokrasi di Indonesai sangat lamban, kurang peka, kurang greget dijaman pembangunan dan kekinian serta kurang tanggap terhadap masyarakat minoritas. Sikap birokrasi Indonesia masih banyak berorientasi pada kulit belaka belum ada isi, bersifat ceremonial dan berorientasi pada pola status dan kental pada kebiasaan-kebiasaan tidak produktif dengan mentalitas sulit dikendalikan serta berkinerja sloganitas yang kiranya perlu diarahkan agar bila moral dan etika dapat menjadi pegangan sebagai pertimbangan dalam bekerja, birokrasi mengambil keputusan atau bertindak melaksanakan "policy".

Selanjutnya ***Mulyarto Tjokrowinoto*** mengatakan bahwa adanya gejala inkapabilitas dan salah urus pekerjaan birokrasi, terutama di dalam menangani dan membenahi pembangunan dalam era globalisasi yang untuk itu diperlukan *" repositioning"* (dalam ***S.Hariyoso Sumoprawiro,*** 2002 : 5). Bahkan pada saat Presiden Republik Indonesia dijabat oleh ***Megawati Soekarnoputri*** menyampaikan kritik yang pedas terhadap birokrasi yang di kutip oleh beberapa media masa mengecam dengan keras terhadap prilaku birokrasi yang dianggap *"masih banyak aparatur dan birokrat yang tidak terpuji"* dan pada kesempatan lain dikatakan *"aparatur birokrasi sebagai keranjang sampah"*.

Krisis kepercayaan masyarakat semakin besar terhadap citra birokrasi dilukiskan pula oleh ***Budi Setyono*** (2002 : 108) yang dikatakan "pada pasca gerakan reformasi tahun 1998, dimana kewibawaan kita benar-benar telah habis". Diseluruh pelosok negara birokrasi dicemoohkan, disepelekan bahkan ditentang kebijakan dan tindakannya. Bahkan sedemikian hilangnya kewibawaan aparatur Pemerintah sehingga seolah-olah sudah tidak ada lagi pemerintahan. Pedagang kaki lima (PKL) di berbagai kota menolak untuk ditertibkan (di berbagai tempat bahkan melawan aparat penertiban), banyak orang beramai-ramai menjarah hutan tanpa rasa takut terhadap aparat kepolisian, Pemda atau Perhutani. Masyarakat juga enggan membayar berbagai retribusi Pemda, merusak fasilitas umum, bahkan melakukan serangan kepada berbagai instansi Pemerintah. Meskipun akhir-akhir ini penertiban demi penertiban sudah dilakukan dengan tegas dan bahkan diikuti dengan kekerasan, namun tindakan pemerintah terhadap kaum marginal perkotaan tersebut lebih bersifat *Shock Therapy*, tapi tidak memberikan solusi terhadap masalah sosial yang timbul dan bahkan kesan wibawa pemerintah sebagai pamong tidak tampak dalam kinerja pemerintah.

Sebagaimana ilustrasi yang diterangkan oleh para pakar mengenai birokrasi pemerintah, untuk melengkapi khasanah dan wawasan tentang birokrasi dibawah ini diuraikan dan dijelaskan berbagai macam sebutan birokrasi untuk menjadi referensi ,

yang dikutip dari buku ”Titik Balik Demokrasi dan Otonomi, editor **Maya M Abdul Azis** dan **Ade Priangani,** yaitu sebagai :

a. **Disebut sebagai ”Birokrasi Katabelece”,** hal ini dimaksudkan pengaruh budaya politik dengan konfigurasi politik. Hubungan resiprokal dari budaya politik paternalistik menumbuhkan perilaku birokrasi sewenang-wenang. Dalam soal pelayanan seakan sudah ”matirasa”, sementara dalam hubungan atasan bawahan di samping disebut sebagai birokrasi parternalistik juga disebut ”birokrasi gaya katak”; ”birokrasi cek kosong” bahkan baru-baru ini muncul istilah ”birokrasi kata belece” **(David Schwarts ,** 1977). Pandangan ini menunjukan bahwa fungsi birokrasi yang seharusnya memberikan pelayanan secara teratur , tertib dan profesional yang dilakukan oleh pemerintah, terhadap urusan dan kepentingan masyarakat, namun pada kenyataannya sudah tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Kecenderungan ini dipengaruhi oleh budaya setempat dimana para pelaku birokrasi berada. Istilah diatas menunjukan bahwa kinerja pelayanan birokrasi sudah tidak lagi menjadi standart yang paling minimal harus dilakukan, tetapi sudah dianggap cenderung memberikan pelayanan yang tidak jelas, tidak pasti, tidak ada informasi apa, kepada siapa dan kapan pelayanan itu dilakukan, fenomena semacam ini masih banyak dijumpai dikantor kantor pemerintahan dan bahkan mungkin pelayanan yang diberikan terkesan seenaknya, kurang ramah, tidak informatif dan lain-lain. Pemberian yang lebih responsif dan ramah baru dilakukan jika disodorkan “ surat sakti atau surat katabelece “ dari pejabat diatasnya atau pejabat yang berpengaruh. Budaya semacam ini merupakan kendala yang utama dalam upaya pemerintah melakukan reformasi dan transformasi birokrasi. Sebab dengan perubahan reformasi dan transformasi tersebut tidak saja yang harus di up grading adalah aparatur birokrasi saja, melainkan juga sistem dan mekanisme kerja juga harus diselaraskan dengan visi dan misi organisasi yang sudah harus berubah yaitu pemberian palayanan yang “ PRIMA “.

b. **Disebut sebagai *”Bureaucratic authoritarianism”*** istilah ini muncul dari **Dwight Y King** (1977) dan **David Reeve** (1985) yang menganalisis politik orde baru melihat bahwa pola pengaturan dan pembentukan orde baru telah berjalan mengikuti alur korporatisme. Dengan demikian tampak pemerintah sesungguhnya memegang penting dalam hampir semua aspek kehidupan sosial politik, termasuk dalam proses kebijakan publik. Perumusan kebijakan publik berada dibawah pengaruh pejabat pemerintah, walaupun organisasi-organisasi politik dapat juga memiliki pengaruh, tetapi seberapa jauh batas pengaruhnya tersebut terhadap proses kebijakan strategi korporitas ini dengan konsep mengenai ” *Bureaucratic authoritarianism*”. Jika istilah “ autorianisme birokrasi “ ini muncul di era Orde Baru, memang istilah tersebut cukup tepat, karena pada waktu itu kekuasaan birokrasi sangat kuat, sebagai perwujudan dari sistem kekuasaan yag sentralistik. Kekuatan dan kekuasaan Eksekutif sangat dominan, bahkan pada waktu itu sempat muncul istilah “ Eksekutif menjalankan peran sebagai *Preseure group* terhadap Legeslatif “. Kekuatan dua Partai Politik masih belum mampu menandingi kekuatan Golkar yang pada waktu itu tidak mau disebut sebagai partai politik, namun sebagai representasi dari golongan fungsional atau kekaryaan, tetapi menjalankan peran partai politik, ini memang suatu kejadian “

anomali " dalam teori teori politik. Bahkan nama undang-undang disebut " Undang-undang Partai Politik dan Golongan Karya. Namun dalam referensi *teksbook* belum terlihat para ahli pada waktu itu berani memberikan kritik terhadap kekeliruan secara konseptual dan teoritis tersebut.

Dengan dominannya kekuasaan Eksekutif pada waktu itu memang birokrasi diangap sebagai gurita, yang bisa melilit dan melipat siapa saja yang berseberangan dengan pendapat rezim Orde Baru. Karena dengan birokrasi yang kuat tersebut semua kebijakan yang dibuat DPR berupa undang-undang dan peraturan pelaksanaanya, harus selaras dengan kemauan dan keinginan Eksekutif. Sehingga pada waktu itu lembaga legislatif (DPR) diberi istilah " tukang stempel ". Dengan kontrol yang lemah dari legislatif dan masyarakat juga cenderung diam *(silent society)*, maka pemerintahan Eksekutif mau berbuat apa saja yang tidak untuk kepentingan rakyat sangat terbuka lebar.

Sehingga jika terjadi kolusi antara para birokrat dengan pengusaha, dan politisi yang dalam teori pemerintahan kotemporer disebut " *Coorporate Stat*e " yaitu ketiga elemen tersebut selalu berusaha untuk merpengaruhi setiap t " pembuatan kebijakan " yang sesuai dengan kepentingan bisnisnya, pada akhirnya cenderung merugikan rakyat. Contoh kebijakan BLBI di sektor perbankan yang akhirnya dampak " krisis moneter " menggelinding bagai bola liar, yang akhirnya meruntuhkan sebuah rezim Orde Baru yang berkuasa selama 32 tahun pun tumbang. Itulah suatu contoh jika sebuah rezim akan memaksakan diri membentuk suatu " bureaucratic authoritariansm". Akankah rezim pemerintahan saat ini dengan membentuk koalisi yang kegemukan menuju pada situasi yang digambarkan dalam konsep autoritarian birokrasi tersebut, sejarahlah yang pada saatnya akan menjawabnya.

c. **Disebut sebagai *"bureaucratic polity"***, menurut **Karl J. Jackson** (1978) menjelaskan tentang sistem politik orde baru. Menurut **Jackson** elit pemerintahan yang tertinggi dari pejabat tinggi pemerintahan baik sipil maupun militer sangat menentukan elit pemerintahan itu sendiri dicirikan oleh adanya pengelompokan berdasarkan "kliks" yang saling bersaing yang bergabung satu sama lain atas desakan hubungan patrom clien. Ketergantungan para birokrat dengan patron nya sampai saat ini masih kuat dan ada kecenderungan semakin eksis. Seperti misalnya dalam pengambilan keputusan meskipun bersifat teknis dan yang telah menjadi kewenangannya, masih juga meminta petunjuk dan bahkan bisa diarahkan oleh patron nya yang notabene sebagai atasannya, menjadi keputusan yang tidak untuk kepentingan publik tetapi untuk kepentingan yang lebih menguntungkan para pebisnis dan para pejabat publik tersebut.

Contoh kasus Bank Century yang menjadi heboh di akhir tahun 2009 bahkan penyelesaian secara politik dilakukan melalui pembentukan Pansus DPR. Apabila dari berbagai informasi yang dikemukakan oleh para nara sumber baik sebagai pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan serta para ahli, yang digelar secara terbuka dalam rapat sidang Pansus Century, menunjukan ada keganjilan dan ada sesuatu yang tersembunyi dibalik kebijakan Bailout Bank Century. Keputusan DPR dari hasil Pansus merupakan keputusan politik. Jadi masyarakat harus mafhum

bahwa suatu permainan politik sangat mengandalkan kekuatan atau kekuasaan, jika kekuasaan lebih berpihak pada yang menurut hati nurani "salah", sudah dipastikan keputusan DPR tidak akan berpijak pada landasan fakta yang ada, karena pernyataan politik adalah persepsi, sehingga kebenaran bisa ditutupi dengan rapat dan kesalahan bisa menjadi pernyataan yang dibenarkan, dan opini publik bisa dipermainkan dengan menggunakan kekuatan media massa. Dari sedikit uraian tentang contoh kebijakan kasus Bank Century merupakan contoh perilaku pejabat publik yang belum sepenuhnya melaksanakan tugasnya sesuai dengan tujuan organisasi, tapi masih bergantung kepadan patron sehingga jika terjadi kesalahan kebijakan yang merugikan masyarakat luas, maka akan saling lempar tanggung jawab.

Pola perilaku aparatur birokrasi yang semacam ini biasanya yang dikorbankan atau menjadi tumbalnya adalah bawahan atau anak buah. Dalam pandangan ciri birokrasi yang feodalistik, "pimpinan" harus dilindungi atau diamankan, karena atasan "tidak patut" disalahkan. Dalam budaya Jawa ada falsafah hidup yang masih diyakini dikalangan masyarakat seperti istilah pada jaman rezim Orba sangat terkenal yaitu; " ***mikul nduwur mendem njero***", artinya kesalahan pimpinan harus ditutupi oleh bawahan yang harus menjaga kerahasiaannya. Disamping itu budaya ketidakmandirian pejabat publik karena *ewuh pekewuh*, sungkan, terhadap patronnya memang hal tersebut merupakan kendala pelaksanaan demokratisasi, di lingkungan penyelenggara birokrasi pemerintah.

d. Disebut sebagai "bureaucratic authoritarianism" dan **"bureaucratic polity"**, seperti disampaikan oleh **Harold Crouch** (1979) dikatakan bahwa walaupun dia mengakui bahwa golongan bisnis sudah mulai membesar, tetapi dia meragukan kemampuan golongan ini dalam mempengaruhi kebijakan. **Crouch** tetap yakin bahwa partisipasi masyarakat dan pengaruhnya atas proses perumusan kebijaksanaan sangat kecil. Pendapat ini didukung oleh **Jamic Mackie** yang menyatakan bahwa pusat-pusat kekuasaan ekonomi atau pengaruh politik di luar pemerintah yakni yang berada di tengah masyarakat adalah *relative impotent*. Senada dengan sebutan diatas, namun penjelasan yang berbeda, artinya bahwa politisasi birokrasi yang semakin menggurita, namun kekuatan pengontrol ditengah masyarakat masih lemah atau impoten sehingga birokrasi belum mampu berperan dalam menggerakan partisipasi masyarakat tetapi hanya bersifat memobilisasi yang sesuai dengan keinginan elite politik yang berkuasa.

Memang analisis Crouch dan Mackie tidak terlalu salah, bahwa pada keyataannya selama rezim Orba memang kekuasaan birokrasi sulit terkontrol baik oleh lembaga legeslatif maupun oleh masyarakat melalui Ormas, LSM dan Organisasi Profesi dan lain-lain. Seperti dijelaskan diatas baik *autoritarian* birokrasi dan politisasi birokrasi, keduanya termasuk penyakit birokrasi yang sudah terbukti selama ini merugikan masyarakat. Kerugian yang selama ini mungkin tidak terlalu dirasakan oleh masyarakat karena dikemas dengan pendekatan " keamanan ". Sehingga berbagai kesulitan hidup masyarakat tidak dipedulikan dan bahkan masyarakat cenderung apatis terhadap keadaan yang ada misalnya; keadaan transportasi yang belum nyaman, aman dan murah, kondisi lingkungan hidup yang buruk seperti jalan yang

rusak dibiarkan, saluran air yang juga mampet dibiarkan tidak terurus menyebabkan banjir, lingkungan pasar tradisional yang buruk juga belum ada perubahan bahkan cenderung tergusur oleh keberadaan "Super Market, Mall, Indomart, dan lain-lain yang mengancam eksistensi pedagang kecil, kemudian harga barang " SEMBAKO" cenderung naik terus, namun tidak dibarengi dengan peningkatan pendapatan masyarakat. Situasi dan kondisi tersebut terjadi diakibatkan oleh kebijakan ekonomi yang tidak pro rakyat, yang sampai saat ini ada kecenderungan masih berlanjut, meskipun sudah berganti beberapa rezim pemerintahan,

Jika mengikuti pemikiran para ahli ekonomi yang sering bermain dengan logika kuantitatif, mengatakan bahwa pemerintah terlalu asyik dengan permainan angka angka inflasi, kurs dolar, harga saham, simpanan devisa, pertumbuhan ekonomi, suku bunga Bank, angka pengangguran, kemiskinan, nilai ekspor impor, dan lain-lain, yang semua itu merupakan kebijakan ekonomi makro, yang secara empiris tidak serta merta berpengaruh terhadap perubahan positip pada tingkat ekonomi mikro, karena pada hakekatnya kegiatan ekonomi mikro dan sektor informal lainnya lebih mandiri dan mampu survive meskipun tidak tersentuh bantuan pemerintah. Adapun pertumbuhan ekonomi mikro yang didukung dengan stimulus kebijakan kredit investasi kecil seperti UKM, meskipun berdampak positip, namun dengan kebijakan pemerintah yang telah membuka perdagangan bebas Asean dengan China, seakan menyurutkan kembali harapan para pedagang tingkat mikro dan sektor informal tersebut dan bahkan akan menambah persoalan baru, karena kesiapan para pengusaha relatif tidak terkondisikan dengan baik. Sedang dilain pihak kejadian penggusuran pedagang kakilima, tidak dilakukan dengan kebijakan yang memberikan iklim kondusif bagi masyarakat, yang lebih mengemuka adalah terjadi konflik rakyat kecil dengan pemerintah semakin bertambah marak di setiap kota kota di Indonesia.

Pemerintah selalu menyalahkan para pedagang kaki lima, para pekerja disektor informal, yang dianggap melanggar ketertiban dan merusak keindahan kota, namun akibat proses pembiaran yang berlangsung lama tersebut menjadi persoalan akut yang bermuara pada masalah sosial yang pelik. Sedangkan kebijakan yang komprehensif mengatasi masalah sosial ekonomi tesebut, upaya pemerintah dinilai kurang maksimal. Keberpihakan Pemerintah lebih berorientasi kepada para pengusaha kuat yang memiliki akses kekuasaan baik melalui Partai Politik maupun melalui jaringan bisnis lokal maupun kelas dunia.

Adapun kebiasaan para elite politik yang duduk sebagai pejabat publik, menaruh keberpihakan dengan rakyat kecil, ketika menjelang pelaksanaan pemilu legislatif maupun pemilu Presiden/ Gubernur dan Bupati/Walikota.

e. Richard Robinson, secara umum menilai bahwa rendahnya pelayanan publik adalah disebabkan terlalu dominannya kekuatan birokrasi pemerintahan. Pelayanan publik yang mendesak sekarang adalah bagaimana kita memperbesar tanggung jawab dari

birokrasi agar semakin responsive dalam menjalankan fungsinya sebagai pelayanan publik, sehingga bagaimana mempertajam fungsi sebagai lembaga-lembaga politik yang ada agar menjadi lembaga kontrol yang efektif terhadap birokrasi. Pendapat Richad Robinson seiring dengan ide bagaimana kekuatan kontrol masyarakat mampu mendorong perubahan perilaku para birokrat bersikap lebih demokratis dalam arti mau terbuka, lebih responsif terhadap tuntutan publik yang mengharapkan pelayanan publik berjalan dengan lebih baik.

f. **David Korten dan Rudi Mouse** (1984), menawarkan pendekatan baru yang dinamakan "*people centered development*" atau pembangunan yang diperuntukkan untuk kepentingan rakyat sebagai pengganti "*top down approach*". Namun pendekatan ini harus ditopang oleh tiga aspek yaitu : *capacity* (kemampuan untuk melakukan pembangunan), *equity* (pemerataan hasil-hasil pembangunan), *empowerment* (pemberian hak atau wewenang untuk menentukan hal-hal yang dianggap penting). Pendekatan yang ditawarkan **David Korten dan Rudi Mouse** ini jelas membutuhkan adanya demokratisasi dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan. Demokratisasi dan birokrasi pada hakekatnya adalah merupakan demokratisasi politik dimana kontrol internal dan eksternal terpadu menjadi kontrol sosial untuk mengawasi perilaku birokrasi. Konsep tersebut diatas sesuai dengan model pembangunan " *bottom up*". Dalam model ini memang sudah mulai dikembangkan seiring dengan kebijakan otonomi daerah melalui Undang-undang 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Kebijakan desentralisasi yang sudah digulirkan selama sepuluh tahun lebih, masih dalam tahap konsolidasi untuk menata baik dari aspek anggaran, sumberdaya aparatur pemerintah dan sarana serta prasarana sebagai modal bagi kemampuan daerah mengurus rumah tangganya sendiri. Meskipun pelaksanaan otonomi daerah masih menyisakan permasalahan yang cukup kompleks, di samping berkurangnya hubungan dalam komunikasi pemerintahan yang relatif kurang lancar karena hilangnya sifat hirarchi baik dengan pemerintahan Provinsi maupun pemerintah pusat, juga problem internal masing-masing pemerintahan daerah kabupaten/ kota yang juga relatif lebih kompleks. Namun dengan kebijakan desentralisasi tersebut sudah mulai berkembang pola pembangunan model " *bottom up*", baik melalui anggaran APBD maupun APBN dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Jika model pembangunan bottom up tersebut di skenario dengan benar pada hakekatnya hasil pembagunan tersebut senyatanya sesuai dengan yang dibutuhkan masyarakat *(The seek public interest)*. Sehingga tujuan pokok dari kebijakan desentralisasi yaitu mendekatkan pelayanan kepada masyarakat akan mudah terwujud. Artinya masyarakat akan merasakan langsung manfaat dari hasil pembangunan tersebut karena sesuai dengan yang diperlukan, dalam rangka untuk peningkatan kesejahteraan rakyat.

Berdasarkan uraian diatas, menunjukan bahwa persoalan yang dihadapi oleh pemerintah memang sangat kompleks. wajah birokrasi di Indonesia meskipun sudah

enam dasarwarsa lebih usia Republik ini dalam mengawal jalannya pembangunan selama ini, masih belum menjadi sarana yang efisien dan efektif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (*Public Service*). Padahal upaya reformasi dan transformasi atau pembaharuan terhadap birokrasi baik terhadap aparaturnya, prosedur dan mekanisme kerjanya melalui deregulasi, perubahan kelembagaanya, sudah sering dilaksanakan oleh pemerintah. Bahkan dalam dekade 1980-an sampai 1990-an telah pula diintrodusir berbagai macam teori, konsep dan paradigma baru seperti : *New Public Administration (**H.G. Federico Son**, 1980) , Democratic Administration (**Vincent Ostrom**, 1974), Reinverting Goverment (**David Obsorne** and **Ted Gaebler**, 1992), Paradigma Masyarakat Mandani (**Mustopadi Djaja**, Atristis Rheumatoid, 1999) Good governance (**Kathleen Lauder**, 2001)* serta masih banyak lagi pengenalan mengenai teori, konsep dan paradigma yang berkaitan dengan penyelenggaraan birokrasi pemerintahan, yang tidak cukup dituangkan dalam tulisan ini.

Berbagai upaya perubahan dan pembaharuan dibidang administrasi negara tersebut masih belum memperoleh hasil yang signifikan, sudah barang tentu perlu ditelusuri dan dilakukan kajian yang mendalam, komprehensif dan sistematis. Pada sasaran praktis dukungan dari seluruh elemen masyarakat dan "*Political Will*" serta kesungguhan pemerintah untuk melakukan perubahan secara terus menerus menjadi prioritas dalam pembangunan aparatur.

Kemudian terkait dengan pembahasan mengenai upaya mewujudkan suatu "tata kelola kepemerintahan yang baik " *(Good governance)* dan "kewirausahaan birokrasi *(reinventing goverment)* merupakan aspek perubahan paradigma transformatif, yang termasuk topik inti buku ini, demikian pula pembahasan konsep pemerintahan desentralisasi, yang menurut ***Litvack*** dan ***Sedden*** dikatakan membangun aspek desentralisasi pemerintahan meliputi , teru tama aspek desentralisasi ekonomi yang disebut "privatisasi". Dalam perkembangannya "privatisasi" akan menjadi prioritas kebijakan pemerintah di masa depan, dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi dan pemberdayaan masyarakat. Untuk itu menjelaskan mengenai good governance sebelumnya akan diuraikan terlebih dahulu mengenai latar belakang perkembangan penyelenggaraan pemerintahan pada awal reformasi bergulir dan upaya menuju penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan efektif melalui pendekatan paradigma transformatif. Apabila transformasi birokrasi dapat dilaksanakan dengan baik oleh pemerintah, maka beban berat pemerintah akibat dampak krisis multidimensi akan mulai berkurang jika di dukung oleh semakin meningkatnya penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang efisien dan efektif. Apalagi seiring dengan keberhasilan pelaksanaan desentralisasi mampu mendorong terhadap penyelenggaraan pemerintah di daerah yang lebih mandiri dan otonom.

Dalam perspektif sejarah masa lalu, sejak gerakan reformasi berhasil menumbangkan kekuasaan pemerintahan orde baru yang berkuasa selama tiga dasawarsa lebih, namun pemerintah orde reformasi sampai saat ini secara umum belum memulihkan kondisi ekonomi bangsa Indonesia kearah yang lebih baik dalam arti stabilitas ekonomi dan politik

dan penegakan hukum serta integrasi sosial yang mantap, kemungkinan disebabkan kerusakan sistem dan struktur yang parah di segala bidang kehidupan masyarakat.

Krisis multidimensi yang dihadapi bangsa Indonesia sungguh merupakan tragedi yang serius sehingga memerlukan penanganan oleh pemerintah secara sistematis. Persoalan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia terutama terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan memang serba dilematis seperti semakin tidak terkendalinya praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) yang penanganannya terlihat belum tuntas. Problem kemiskinan dan pengangguran dan masalah sosial lainnya yang semakin kompleks menambah beban berat pemerintah. Demikian pula efektivitas penyelenggaraan pemerintahan menghadapi upaya " *Recovery* " di bidang ekonomi dan bidang sosial kemasyarakatan yang lain, semakin menunjukan arah kebijakan yang tidak jelas, hal tersebut tercermin dalam menetapkan kebijakan yang keliru atau salah dibidang kelistrikan yaitu menaikan tarif TDL untuk sektor industri di pertengahan bulan Juli tahun 2010.

Disamping itu dampak yang masih dirasakan penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistik dan otoritarian serta politik massa mengambang (*floating mass*) pada masa Orde Baru memang banyak menimbulkan masalah yang tidak kondusif terutama terhadap proses demokrasi. Sentralisasi kekuasaan pada pemerintah pusat yang dominan menyebabkan kontrol masyarakat lemah dan di lain pihak pemerintah daerah dibuat tidak mampu menjalankan fungsi pemerintahan secara optimal sehingga dampak pembangunan yang negatif misalnya polusi, pencemaran limah di sungai sungai dan juga di lautan, sering terbengkalai tidak segera dilakukan perbaikan. Ditambah lagi kondisi sumber daya alam *(recourses)* yang sudah dieksploatasi tanpa kendali mengakibatkan rusaknya ekosistem sehingga bencana alam banyak terjadi di wilayah Indonesia. Meskipun kebijakan desentralisasi terus bergulir , namun dampak kebijakan masa lalu masih kuat pengaruhnya, sehingga sifat ketergantungan terhadap pemerintah pusat masih belum sepenuhnya berjalan sesuai dengan kapasitasnya, misalnya banyak persoalan daerah yang belum menjalankan urusan dan fungsi yang telah diserahkan, pada akhirnya pemerintah pusat masih memfasilitasi agar pelaksanaan urusan berjalan dengan baik. Demikian pula keadaan Sumber Daya Manusia (SDM) kurang diperhatikan pembinaannya selama ini, termasuk sumber daya aparatur, sehingga SDM Indonesia tidak kompetitif di arena pasar global. Bahkan masih kalah dengan Malaysia, sedang Thailand dan Vietnam, tidak mustahil akan menyalipnya, meskipun anggaran pendidikan telah ditetapkan sampai 20% dari APBN.

Gambaran diatas menunjukan bahwa sesungguhnya pemerintah sudah semakin berat dalam menghadapi perkembangan masyarakat yang begitu cepat terutama tuntutan kebutuhan "*expectation*"-nya. Dengan demikian adanya keterbatasan untuk memanfaatkan sumber daya baik alam, tenaga kerja maupun keuangan tidak bisa lagi dipertahankan. Pengakuan terhadap keterbatasan inilah yang menentukan terhadap upaya-upaya desentralisasi kekuasaan (***Miftah Thoha***, 2003).

Upaya desentralisasi kekuasaan dapat berjalan dengan baik memerlukan kondisi penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan stabil yang sering dikatakan oleh banyak kalangan akademis dan praktisi disebut " *good governance* "***Helay* & *Robinson* (1992, 164–164)"** menyatakan bahwa *"good governance* "bermakna " tingkat efektivitas organisasi yang tinggi dalam hubungan dengan formulasi kebijakan dan kebijakan yang senyatanya dilaksanakan, khususnya dalam pelaksanaan kebijakan ekonomi dan kontribusinya pada pertumbuhan, stabilitas, dan kesejahteraan rakyat. Pemerintahan yang baik juga bermakna akuntabilitas, transparasi, partisipasi, keterbukaan, dan tata tertib hukum" sedangkan menurut UNDP (1997), memandang *"Good governance"* bermakna sebagai penerapan kewenangan politik, ekonomi dan administratif untuk mengelola urusan-urusan negara, dan terdiri dari mekanisme, proses dan institusi untuk warga negara dan kelompok mengartikulasikan kepentingan, memediasi, perbedaan dan melaksanakan hak dan kewajiban". Dengan definisi tersebut, UNDP menyatakan adanya tiga domain governance, yakni : state, private sector services dan militer menciptakan suatu lingkungan hukum dan politik yang kondusif. Sektor swasta (dari usaha kecil sampai bisnis raksasa) menghasilkan pekerjaan dan pendapatan. Masyarakat sipil (mencakup organisasi non pemerintah dan berbasis masyarakat, asosiasi profesional, kelompok agama, kelompok wanita dan semua warga negaranya) memfasilitasi interaksi sosial dan politik ***(Muchlis A. Hamdi*, 2002)**.

Dari uraian di atas hubungan birokrasi disatu pihak dan desentralisasi dipihak lain sebagai salah satu realisasi ide ide demokrasi, maka desentralisasi kekuasaan secara konseptual dapat mendorong terwujudnya penyelenggaraan birokrasi pemerintahan menuju kearah *"good governance"*. Namun seperti kita ketahui bersama pada kenyataannya pelaksanaan reformasi dan transformasi birokrasi masih belum berjalan baik, bahkan sering dipertanyakan keseriusan arah kebijakan pemerintah tentang penyelenggaraan birokrasi di Indonesia ke depan. Artinya bahwa upaya reformasi dan transformasi birokrasi yang berorientasi pada kemampuan melakukan perubahan dalam penyelengaraan pemerintahan tersebut secara serius didukung sumber-sumber pembiayaan pembangunan yang memadai, kelembagaan pemerintahan daerah yang efisien dan efektif, potensi Sumber Daya Alam (SDA) yang mampu dieksplorasi untuk kepentingan publik, profesionalisme aparatur birokrasi dan kualitas sumber daya manusianya dapat dibina dan tertata dengan baik, sehingga harapan masyarakat yang begitu besar kepada pemerintah yang sudah sungguh sunguh melakukan perubahan, jangan sampai peluang yang sangat monumental dan fundamental tersebut akan lepas dengan sia-sia. Apalagi dihadapkan dengan era saat ini yang telah memasuki gerbang ekonomi pasar bebas dan lingkungan strategik global, mau tidak mau pemerintah dan masyarakat harus siap menghadapinya. Oleh karena itu, perubahan globalisasi yang sedemikian rupa harus diantisipasi dan direspon oleh badan eksekutif daerah dan badan legislative daerah, yang secara implementatif, dapat tergambar dalam visi, misi dan strategi pemerintah dan legislatif daerah baik untuk jangka pendek, menengah maupun jangka panjang **(*J. Kaloh* 2002 : 32)**

Selanjutnya dijelaskan pula bahwa daerah dihadapkan pada lingkaran besar pengaruh global tersebut, salah satu jalan keluarnya adalah dengan menghadapi perubahan itu secara terbuka dan transparan sehingga apapun yang terjadi, daerah akan mampu menetapkan berbagai patalogi perkembangan yang mempengaruhinya. Dalam konteks ini daerah harus memfasilitasi dengan berbagai kebijakan, legislasi, penyediaan sarana dan prasarana serta membuka peluang terhadap kreativitas masyarakat, meningkatkan keluwesan organisasi kemampuan meraup perkembangan teknologi dan berbagai aktivitas yang membuka peluang bagi peningkatan dan kualitas sumber daya manusia baik bagi aparatur maupun masyarakatnya **(*J. Kaloh* 2002 : 43)**

Pandangan senada yang dikaitkan dengan perubahan lingkungan globalisasi maka pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus selalu waspada dan mencermati perubahan yang cepat tersebut seperti yang disampaikan oleh ***Mardiasmo* (2002 : 11)**, mengatakan : "dari sisi eksternal, pemerintah akan menghadapi globalisasi yang sarat dengan persaingan dan liberalisasi arus informasi, investasi, modal tenaga kerja dan budaya, di sisi internal pemerintah akan menghadapi masyarakat yang semakin cerdas (*knowledge based society*) dan masyarakat yang semakin banyak tuntutannya (*demanding community*)". Kemudian ***Shah* (1997)** meramalkan bahwa pada era seperti ini, ketika globalisasi sudah semakin meluas, pemerintah (termasuk pemerintah daerah) akan semakin kehilangan kendali pada banyak persoalan, seperti pada perdagangan international, informasi dan ide serta transaksi keuangan ". Untuk itu meskipun tantangan yang dihadapi sangat kompleks namun peluang yang besar bagi daerah pada umumnya dan terutama yang memiliki potensi sumber daya alam yang baik, langkah strategis yang harus dilakukan adalah menetapkan strategi promosi dan investasi baik dari dalam maupun dari luar untuk membiayai pembangunan ekonomi daerah.

Berkaitan dengan persepsi dunia usaha tentang daya tarik investasi suatu negara, beberapa studi yang telah dilakukan memperlihatkan bahwa penanaman modal dalam negeri maupun asing membutuhkan adanya iklim usaha yang sehat dan kemudahan serta kejelasan prosedur penanaman modal. Secara umum investasi akan masuk ke satu daerah tergantung dari daya tarik daerah tersebut terhadap investasi dan adanya iklim investasi yang kondusif. Keberhasilan daerah untuk meningkatkan daya tariknya terhadap investasi salah satunya tergantung dari kemampuan daerah dalam merumuskan kebijakan yang berkaitan dengan investasi dan dunia usaha serta peningkatan kualitas pelayanan terhadap masyarakat (**laporan hasil penelitian KPPOD, 2002: 5**).

Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan daya tarik investasi baik dari dalam maupun dari luar, menurut dari hasil penelitian yang dilakukan oleh komite **Pemantau Pelaksana Otonomi Daerah (KPPOD)** pada tahun 2002 yaitu **Variabel Kelembagaan** yang terdiri dari sub variabel : *Aparatur dan Pelayanan, peraturan daerah dan kebijakan daerah, keuangan daerah, kepastian hukum.* Variabel sosial politik terdiri dari sub variabel : *keamanan, sospol, budaya.* Variabel ekonomi daerah terdiri dari sub variabel *potensi ekonomi, struktur ekonomi.* Variabel tenaga kerja dan produktifitas terdiri dari : *ketesediaan tenaga*

kerja, produktifitas tenaga kerja, biaya tenaga kerja. Variabel infrastruktur fisik yang terdiri dari sub variabel ketersediaan infrastruktur fisik, kualitas infrastruktur fisik.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, yang merupakan pernyataan para pakar tentang peluang dan tantangan yang akan dihadapi oleh pemerintah baik pusat maupun daerah sangat berat. Menghadapi era globalisasi yang dimulai dengan kebijakan pasar bebas tidak bisa dihadapi dengan cara yang kurang produktif, tetapi harus dengan cara kerja keras secara spartan dan bahkan secara marathon. Pada tahun 2010 sudah mulai dibuka perjanjian pasar bebas antara China dengan 5 (lima) negara Asean, sejauh mana kesiapan birokrasi pemerintah dalam implementasi kebijakan tersebut. Demikian pula kesiapan para pelaku ekonomi dari aspek produksi dan daya saing yang berhadapan dengan produk China yang pasti jauh lebih murah.

Memang akhir akhir ini para pelaku bisnis sudah mulai buka suara dan mereka mengatakan kekagetan dan ketidaksiapannya menghadapi pasar bebas dengan China, yang dianggap terlalu cepat. Situasi demikian menunjukan intensitas hubungan pemerintah dengan sektor swasta kurang optimal. Secara klasik yang sering menjadi keluhan para pelaku bisnis adalah biaya produksi yang tinggi diakibatkan oleh penyediaan infrastruktur yang kurang mendukung terhadap efisiensi produksi, seperti misalnya kondisi infrastruktur transportasi yang masih buruk, sangat berpengaruh terhadap upaya efisiensi produksi. Disamping itu kebijakan moneter dan perbankkan yang kurang mendukung dunia usaha misalnya dalam kebijakan sukubunga kredit masih jauh lebih tinggi dengan kebijakan seperti yang dilakukan pemerintah China. Hal tersebut juga termasuk yang dikeluhkan oleh para pelaku ekonomi. Jika dibandingkan dengan negeri tirai bambu China, kebijakan sektor transportasi yang efisien dan perbankkan dengan bunga yang kecil sekitar 5%, pemerintah memberikan subsidi energi, menjamin ketersediaan bahan baku, insentif pajak, disamping itu tenaga kerja yang murah, sangat mendukung sektor usaha, sehingga dengan memiliki daya saing tersebut, barang produksi China jauh lebih murah dengan barang produksi negara manapun didunia, termasuk Indonesia. Oleh karena itu dalam dunia perdagangan China saat ini sebagai sebuah negara yang menjadi kompetitor paling ditakuti oleh semua negara. Bahkan beberapa negara menolak untuk melakukan perjanjian pasar bebas dengan China.

Namun pemerintah Indonesia sudah percaya diri, mau tidak mau, siap atau tidak siap, terpaksa atau tidak terpaksa, perjanjian pasar bebas sudah ditetapkan. Artinya bahwa pemerintah sudah mengambil langkah ke depan dan memberikan stimulus sekaligus tantangan bagi dunia usaha secara serius untuk bangkit menghadapi pertempuran di medan ekonomi. Keluhan dunia usaha juga perlu didengar dan ditampung serta diakomodir oleh pemerintah untuk segera memenuhi tuntutan yang dikehendaki dunia usaha. Dilain pihak dunia usaha juga harus kerja keras dan tidak menunjukan kecengengannya meminta fasilitas yang pemerintah tidak mampu mengerjakannya. Jadi kerjasama pemerintah dan swasta memang harus dibangun atas dasar motif kepentingan bersama seluruh komponen bangsa demi untuk kesejahteraan rakyat Indonesia.

Uraian diatas sebagai penjelasan terhadap fenomena yang sedang trend saat ini menghadapi kebijakan pemerintah dibidang ekonomi dan khususnya bidang perdagangan sebagai studi kasus cukup menarik untuk menjadi bahan diskusi . Dari esensi ilustrasi aktual tersebut, jika kembali kepada topik pembahasan mengenai birokrasi dan demokrasi serta efisiensi sudah barang tentu memiliki keterkaitan terutama tindakan pemerintah setelah kebijakan perdagangan bebas ditetapkan. Dalam aspek pendekatan dari ketiga variabel diatas terhadap implementasi kebijakan tersebut, maka yang harus dipersiapkan dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yaitu seperti; pengorganisasiannya, mekanisme dan prosedur pelaksanaan kebijakan, kesiapan aparatur birokrasi, mekanisme kontrol dan kesiapan anggaran yang cukup untuk pelaksanaan kebijakan.

Seperti telah diuraikan di atas, memang pemerintah baik pusat maupun daerah menghadapi tantangan yang sangat berat. Pemerintah pusat sebagai pembuat kebijakan dan juga sebagai pengarah, pengendali harus memiliki kepekaan dan tindakan yang cepat terhadap setiap perubahan yang cepat dari ekspektasi masyarakat terutama dunia usaha sebagai pelaku dilapangan harus mendapat perhatian khusus. Sedangkan pemerintah daerah yang menghadapi secara langsung dilapangan, juga dituntut kesiapan menghadapi era pasar bebas dengan China.

Meskipun pada kenyataannya pemerintah daerah menghadapi era globalisasi ekonomi yang saat ini sedang berbenah diri membangun daerah masing-masing disamping memiliki peluang, namun tantangan dan kendala jauh lebih besar yang dihadapi oleh pemerintah daerah. Hal tersebut dikatakan pula oleh **J. Kaloh** (2002 : 45), yaitu *" walaupun peluang untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya telah tercapai, namun ternyata terdapat berbagai kendala yang dihadapi daerah, antara lain aparat pemerintah daerah yang profesional belum memadahi, baik kualitas maupun kuantitasnya untuk menjalankan kewenangannya dan pertanggung jawaban atau segala urusan yang sudah diserahkan kepada daerah".* Visi untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang lebih baik melalui otonomi luas belum sama diantara semua pelaku pembangunan. Koordinasi antar daerah masih kurang terselenggara sebagaimana diharapkan,apalagi menghadapi perkembangan global yang semakin tajam, kelembagaan organisasi otonomi daerah belum tertata dengan baik akibat kurangnya pengalaman dan ketergantungan dari pusat yang sangat besar.

Berdasarkan pada uraian diatas menunjukan bahwa kendala- yang dihadapi pemerintah terutama pemerintah daerah tersebut, memang permasalahan yang mendasar tuntutan terhadap reformasi dan transformasi birokrasi pemerintahan harus secara serius dilaksanakan sesuai dengan perubahan keadaan dan perkembangan yang terkini dihadapi pemerintahan daerah yaitu era globalisasi ekonomi yakni perdagangan bebas dengan China sudah dimulai. Sebab sudah dapat dipastikan sentra sentra industri baik yang kecil maupun besar, berada di daerah, sehingga keterlibatan pemerintah daerah, seiring dengan kebijakan otonomi daerah akan semakin besar. Oleh karena itu sejauhmana pemerintah daerah telah melakukan perubahan strategi promosi dan investasi yang dilakukan dalam pembangunan ekonomi daerah di era globalisasi seperti yang telah

diuraiakan diatas mengenai peluang dan tantangannya. Sudah barang tentu dalam hal ini pemerintah daeah perlu melakukan tindakan antisipatif terhadap perubahan yang sedang dan akan dihadapi tersebut terutama pembenahan dibidang penyelanggaraan birokrasi pemerintahan.

Berkaitan dengan pelaksanaan demokrasi di Indonesia sebagaimana telah diuraikan pada bab diatas, dikaitkan dengan pengaruhnya terhadap perubahan penyelenggaraan birokrasi pemerintahan menuju efisiensi dalam penyediaan pelayanan publik. Seperti penjelasan yang cukup mendalam telah diuraikan diatas, menggambarkan bahwa secara konseptual antara upaya pembaharuan birokrasi dengan demokrasi mengandung kesamaan konsep, maka telah dikemukakan pernyataan atau preposisi yaitu ; bahwa " sistem politik yang demokratis dapat mendorong tumbuhnya iklim yang kondusif terhadap penyelenggaraan birokrasi yang menuju pada *good governance* ". Pernyataan tersebut perlu diuji secara empiris di Indonesia dewasa ini yang telah melaksanakan ekspeimen demokrasi pada abad duapuluh satu (21). Mengenai harapan perubahan kondisi politik di Indonesia salah satu indikator bahwa demokrasi dapat dijalankan dengan baik adalah melalui pemilu. Hasil pemilu tersebut diharapkan dapat membangun suatu sistem politik yang demokratis.

Sehingga seiring dengan itu membangun transformasi birokrasi di Indonesia mampu mengkondisikan dan mendorong partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Peranan birokrasi dalam merespon terhadap pelaksanaan pembangunan ekonomi terutama di daerah sesuai dengan tuntutan masyarakat, menjadi sangat strategis dan vital. Sebab peran pemerintah masih tetap diperlukan sebagai agen pembaharuan dan disamping yang paling utama mendorong tumbuhya partisipasi dan pemberdayaan masyarakat atau sering disebut "*community development*". Sebab di era globalisasi dan perdagangan bebas, pemerintah tidak mungkin bekerja sendiri seperti penganut " paradigma serba negara ". Akan tetapi kerjasama tiga *stakeholder* antara sektor pemerintah, sektor swasta dan masyarakat sudah merupakan kebutuhan. Artinya tuntutan kerjasama para *stakeholder* dimaksud merupakan keniscayaan dalam pembangunan sesuai dengan tujuan negara yaitu memajukan kesejahteraan masyarakat

Untuk itu pemerintah dalam menjalankan perannya sebagai pengarah, pengendali dan fasilitator serta mandatory, memerlukan seorang pemimpin pemerintahan yang visioner dan demokratis. Sebab seorang pemimpin yang visioner dan demokratis mampu membangun paradigma " demokratisasi birokrasi " yang akan mengawal dan membawa penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang efisien dan efektif.

Sejak kebijakan otonomi daerah bergulir, pemimpin pemerintahan atau juga disebut sebagai pejabat publik, seperti Gubernur dan Bupati/Walikota, dipilih secara langsung melalui " pemilu". Setelah pemilihan langsung kepala daerah tersebut berjalan kurang lebih lima tahunan, memang banyak fenomena yang menarik untuk dianalisis. Secara garis besar fenomena yang cukup menonjol adalah disamping memunculkan potensi konflik yang cukup laten, tumbuhnya politik uang *(money politic)*, memberikan beban

yang cukup berat bagi setiap calon dengan biaya yang harus ditanggung, juga yang tidak kalah pentingnya adalah dukungan masayarakat yang kurang antusias mengkuti pemilu langsung tersebut. Kecenderungan pemilih hampir di setiap pemilu Gubernur maupun Bupati/Walikota hanya mencapai ± 60% dan 40% yang Golput. Hal ini menarik untuk di cermati karena melihat kecenderungan dari hasil pemilu Kepala Daerah masih menunjukan sikap apatis masyarakat terhadap kegiatan politik. Hasil survey maupun pooling yang diselenggarakan oleh beberapa lembaga survey juga cukup mengejutkan yaitu ada kecenderungan masyarakat antipati atau tidak suka terhadap partai politik. Bahkan implementasi demokrasi tersebut dibeberapa tempat seperti pemilu Kepala Daerah di Sulawesi Selatan, Maluku Utara, Sumatera Selatan, di Jawa misalnya d Tuban, Mojokerto, justru terjadi tindakan anarkhis, perilaku yang tidak demokratis malahan cenderung terjadi yang disebut dengan istilah Mobokrasi.

Dengan demikian stabilitas suatu sistem politik yang ingin dibangun menjadi semakin jauh dengan harapan masyarakat luas. Sebab antara pembangunan ekonomi dengan pembangunan politik dan pelembagaan politik, pada hakekatnya merupakan segitiga yang menjadi keseimbangan bagi terwujudnya stabilitas politik yang demokratis. Demokrasi langsung yang sedang menjadi eksperimen di Indonesia sudah saatnya di evaluasi perkembangannya. Demokrasi langsung yang merupakan adopsi teori dan konsep teksbook barat , ketika diterapkan di Indonesia dengan kondisi masyarakat masih mengalami kesulitan ekonomi dan ditambah kondisi taraf pendidikan relatif rendah, dan apatisme masyarakat terhadap politik praktis yang masih melekat, akibat pengaruh kebijakan massa mengambang *(floating mass)* sejak rezim Orba. Oleh karena itu mempraktekan ide demokrasi langsung sebenarnya masih banyak kendala yang dihadapi, sehingga banyak kalangan yang mepertanyakan apakah dengan penerapan demokrasi langsung *(direct democracy)*, lebih banyak manfaatnya atau mudharatnya. Untuk menjawab pertanyaan tersebut memerlukan penelitian yang lebih mendalam, meskipun fenomena secara empiris menunjukan gejala yang berkembang dimasyarakat menunjukan trend negatif yaitu; semakin berkembangnya sifat pragmatisme masyarakat, timbulnya *money politic*, kecenderungan timbulnya konflik bersifat horizontal dan lain-lain.

Sebab dengan cara yang cenderung memobilisasi massa dalam pelaksanaan pemilu, pada kenyataannya sangat rentan terjadi "money politic" dengan segala bentuknya. Kecenderungan lain dengan sikap pragmatis para elite politik juga berpengaruh kepada masyarakat sudah mulai terjangkit sifat sifat pragmatis, dan menjadi maching ketika situasi dan kondisi masyarakat yang sebagian besar dipedesaan dan masyarakat miskin perkotaan, yakni sedang menghadapi kesulitan ekonomi. Disamping perkembangan yang menarik dalam situasi konsolidasi kekuatan politik, munculnya para elite poltik baru yang berlatar belakang pedagang pengusaha, ulama, artis atau seniman, yang terjun ke arena politik untuk merebut posisi kekuasaan sebagai Presiden, Gubernur dan Bupati/Walikota. Dengan latar belakang yang minimal tentang karier politik tersebut, pada kenyataannya

pemimpin yang terpilih banyak tidak profesional dan kompeten, dan bahkan banyak kepala daerah yang tersangkut tindak pidana korupsi baik gubernur maupun bapati/ walikota. Dikarenakan motif menjadi pejabat publik cenderung dilatarbelakangi oleh motif ekonomi dan motif keinginan aktualisasi dirinya. Untuk itu jenjang karier politik seharusnya tetap menjadi pertimbangan utama bagi seseorang warga negara yang akan menjadi pemimpin masyarakat terutama sebagai pejabat publik. Hanya mengandalkan menjadi pengurus partai politik apalagi sekedar formalitas, juga belum cukup seseorang pantas atau *capable* untuk menjadi pejabat publik.

Karena pada hakekatnya perjalanan karier dalam bidang politik, memerlukan suatu pergulatan yang panjang, dimana seseorang harus memiliki jiwa kemasyarakatan yang tinggi, keterlibatan dalam aktifitas sosial yang intensif secara terus menerus, dan mampu mengasah kepekaan sosial yang tinggi. Sehingga seseorang warga negara yang menggeluti aktifitas sosial yang instens sepanjang hidupnya, disamping memiliki rasa pengabdian yang ikhlas juga mampu membentuk seseorang tersebut sebagai " artikulator dan agregator yang ulung ". Oleh karena itu jika mereka menjadi pemimpin niscaya menjadi pemimpin yang populis dan pemimpin politik yang negarawan. Dewasa ini semakin merasakan langka lahirnya seorang pemimpin politik yang berjiwa negarawan. Untuk itu penerapan demokrasi langsung perlu penyesuaian terhadap proses perubahan nilai-nilai masyarakat kearah yang lebih egaliter dan partisipatif. Sehingga jangan sampai kehidupan ekonomi negara kita yang sudah dikendalikan oleh kekuatan asing, ditambah dengan kondisi kehidupan politik yang masih kuat pengaruh sisa sisa massa mengambang (" *floating mass* ") menjadi permainan para elite-elite politik yang memiliki jiwa pragmatis dan dipastikan akan lebih kompromistis dengan kekuatan asing tersebut.

Pada gilirannya perubahan yang terjadi tidak akan menyentuh terhadap kebutuhan dasar masyarakat luas dan kecenderungan membela kepentingan rakyat hanya sebatas basa basi politik, tetapi kurang dirumuskan atau di implementasikan dalam perencanan dan program pembangunan yang benar-benar pro rakyat. Misalnya pembangunan yang berorientasi mengurangi pengangguran dengan program padat karya, mengurangi kesenjangan pendapatan dengan kebijakan peningkatan standar upah minimum, penghapusan sistem kontrak kerja (*out sourching*), program peningkatan kualitas kerja dan profesionalisme serta kompetensi sumberdaya manusia, program perlindungan terhadap usaha kecil, kemudahan dalam mekanisme permodalan melalui lembaga keuangan yg non konvensional, program penindakan terhadap usaha monopoli dan oligopoli secara serius dan konsisten.

Disamping itu juga pemerintah harus secara serius membangun kembali infrastruktur jalan, transportasi, lingkungan hidup, pengairan, dan lain-lain dengan benar. Sebab sejarah mencatat bahwa selama era orde baru dalam pelaksanaan pembangunan lebih berorientasi kepada liberal kapitalisme dan dalam perkembangannya dewasa ini masih diteruskan oleh rezim yang sedang berkuasa, dengan sering disebut istilah neo liberalisme. Meskipun label ini sering dibantah dengan slogan pembangunan yang tetap pro rakyat,

namun sulit untuk dipungkiri bahwa sepanjang kebijakan ekonomi masih dikendalikan oleh IMF dan World Bank. Misalnya dengan indikasi orientasi penetapan kebijakan moneter dan perdagangan bebas yang masih cenderung dominan tanpa *reserve*. Jika ketergantungan pemerintah dengan pihak asing masih kuat, sulit untuk merealisasikan program pembangunan yang pro rakyat. Walaupun upaya melepaskan diri dari ketergantungan asing sudah maksimal. Memang upaya mengurangi ketergantungan dengan kekuatan asing bukan berarti tanpa resiko. Sudah barang tentu situasi yang akan dihadapi adalah ketidakstabilan politik dan ekonomi niscaya akan mengalami gangguan terus menerus yang datangnya tidak terduga duga.

Oleh karena itu upaya membangun sistem politik yang demokratis sudah cukup mapan dan mampu menggerakan penyelengaraan birokrasi pemerintahan yang juga sudah menuju pada posisi " *cooporate good governnance* " atau *democratic governnance* " atau juga istilah yang sedang diperkenalkan yaitu " *demokratisasi birokrasi*", maka akan terjadi keseimbangan kekuatan kontrol dari luar pemerintah dan kontrol yang juga muncul dari dalam pemerintah, diharapkan kemandirian sebagai pemerintahan yang berdaulat akan terwujud. Dengan demikian semua kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah dipastikan akan cenderung kepada kepentingan rakyat secara hakiki atau istilah yang populer adalah "' membangun " pemerintahan yang pro rakyat".

3.3 Pendekatan Paradigma Dalam Birokrasi

Seperti dikatakan pada bab terdahulu bahwa paradigma sangat penting bagi membangun sebuah teori karena melalui paradigma sebagai tempat melihat dan memahami suatu relalitas atau dengan kata lain "kekuatan sebuah paradigma terletak pada kemampuannya membentuk apa yang dilihat, bagaimana cara kita melihat sesuatu, apa yang kita anggap masalah, apa masalah yang kita anggap bermanfaat untuk dipecahkan serta apa metode yang kita gunakan dalam meneliti dan berbuat". Paradigma sebaliknya mempengaruhi apa yang tidak kita pilih, tidak kita lihat dan tidak ingin kita ketahui, jadi paradigma secara sederhana dapat diartikan sebagai kacamata atau alat pandang. **(*Mansour Fakih*, 2001 : 19).**

Selanjutnya dikatakan oleh ***Thomas Khun*** (1962) dalam bukunya berjudul Peran Paradigma Dalam Revolusi Sain (*The Structure of Scientific Revolutions*), yaitu bahwa disiplin ilmu lahir sebagai proses revolusi paradigma, dimana suatu pandangan teori yang baru.

Paradigma diartikan sebagai suatu kerangka referensi atau pandangan dunia yang menjadi dasar keyakinan atau pijakan teori. Berkembangnya suatu paradigma mampu melakukan konsilidasi dan mendapat dukungan dari berbagai usaha seperti penelitian, penerbitan, pengembangan dan penerapan kurikulum oleh masyarakat ilmiah pendukungnya.

Patton (1975) juga mengatakan paradigma *is a world view a general perspective away of breaking down the complexity of the real world* (Paradigma adalah sebuah pandangan dunia terhadap perspektif secara umum untuk mematahkan kompleksitas dan kenyataan dunia).

Dengan demikian paradigma adalah konstelasi teori, pertanyaan, pendekatan, serta prosedur yang dipergunakan oleh suatu nilai dan tema pemikiran **(*Mansour Fakih*, 2001).**

Berdasarkan pengertian paradigma diatas, akan di jelaskan pula tentang perbedaan paradigma reformasi dengan paradigma transformasi dalam upaya pendekatan terhadap birokrasi. Sebab selama ini istilah yang digunakan dalam upaya memperbaiki dan menyempurnakan birokrasi disebut "reformsi birokrasi", lebih menekankan perubahan tehadap aspek manusiannya. Akan tetapi secara substansi atau esesnsial belum mengalami perubahan, yang mengarah pada perubahan sistem dan struktur. Perubahan menuju pada sistem dan struktur disebut paradigma transformatif. Kedua jenis paradigma seperti yang sudah dijelaskan berungkali di bab terdahulu, pada prinsipnya dapat digunakan sebagai pendekatan untuk menganalisis mengenai birokrasi. .

Dengan demikian sesuai pengertian paradigma adalah " sebagai alat atau cara pandang terhadap suatu persoalan dalam kehidupan yang dianggap penting oleh manusia ", maka terkait dengan kajian birokrasi, jika dianalisis lebih cermat, sudah barang tentu cara pandang masing-masing para aparatur birokrasi sebagai manusia dipengaruhi oleh kondisi lingkungannya. Dengan demikian cara memandang dalam kedudukannya sebagai aparatur di birokrasi pemerintahan juga memiliki cara pandang tertentu. Menurut hasil penelitian Priyo Budi Santoso (1993) dan Masson C Headly (2006), memiliki kesimpulan yang sama bahwa penyelenggaraan birokrasi di Indonesia sejak jaman kerajaan, sampai jaman pemerintahan Orde lama dan Orde baru dan ditambahkan oleh Masson, sampai era reformasi belum menunjukan perubahan, yaitu "corak birokrasi yang feodalistik". Artinya para aparatur birokrasi masih memandang bahwa melaksanakan tugas dan jabatan yang dipangkunya merupakan sumber kekuasaan, jadi cara pandangnya masih sebagai " PENGUASA ". Sedang dalam konsep negara modern, Administrasi Negara sebagai badan Eksekutif yang merupakan pelaksana kebijakan secara jelas diartikan " *PUBLIC SERVENT* " artinya adalah bahwa para aparatur birokrasi sesungguhnya sebagai " PELAYAN MASYARAKAT". Demikian pula dalam konsep negara demokrasi, pejabat publik adalah dipilih oleh rakyat, baik dipilih melalui badan legislatif *(representaive democracy)* maupun melalui pemilihan langsung *(direct democracy)*. Oleh karena itu kedudukan sebagai pejabat publik adalah melaksanakan atas nama " rakyat " atau mandat rakyat ". Sehingga dengan perbedaan paradigma para aparatur birokrasi antara sebagai " penguasa " dengan sebagai " pelayan ", dalam praktek penyelenggaraan birokrasi memiliki implikasi yang berbeda. Jika sebagai penguasa, karena dirinya merasa pemilik kedudukan, bukan memberikan pelayanan yang terbaik tetapi justru meminta dilayani, berupa upeti dan terhadap bawahan bukan menganggap sebagai *team work* atau rekan kerja, tapi cenderung dianggap sebagai pembantunya yang

harus siap melayani keinginan pimpinan walaupun terkadang bukan melaksanakan tugas kedinasan. Adapun jika para aparatur sebagai ″ pelayan masyarakat″, maka akan memberikan pelayanan kepada siapa saja yang dilayani tanpa kecuali, dengan cara yang sopan, ramah dan penuh perhatian serta berusaha memberikan pelayanan yang terbaik. Kedua macam paradigma yang saling bertolak belakang tersebut, memang dilatarbelakangi oleh kondisi sosial dan budaya yang berbeda. Secara konseptual sikap dan perilaku sebagai ″ penguasa″ menunjukan latar belakang budaya ″paternalistik″ sedang sebagai ″ pelayan masyarakat ″ menunjukan latar belakang budaya yang ″ egaliter ″. Budaya paternalistik adalah karakteristik masyarakat yang dalam hubungan antar manusia memandang disatu pihak sebagai ″patron ″ yaitu yang dianggap ″ pemimpin' atau ″ sesepuh ″ atau yang ″dituakan″ sedang dipihak yang lain dianggap sebagai ' clean ″ atau anak buah atau bawahan. Hubungan antara ″ patron ″ dan ″*clean*″ seperti hubungan antara ″ bapak buah ″ dengan ″ anak buah ″. Filosofi hubungan antara ″ bapak ″ dan ″ anak ″, bahwa sebagai bapak semua perintah harus diikuti, tidak boleh dibantah sedang sebagai anak harus patuh dan taat dan tidak boleh membantah terhadap perintah. Jika budaya tersebut dibawa dan menjadi kebiasaan dilikungan kehidupan birokrasi seorang pimpinan adalah sebagai bapak sedang bawahan sebagai anak. Oleh karena itu model komunikasi yang terjadi dilikungan birokrasi lebih bersifat *one way traffic*, hubungan antara atasan dan bawahan juga lebih bersifat personal. Berbeda dengan budaya egalitarian, dalam hubungan antar manusia, memandang bahwa sesama manusia mempunyai kedudukan yang sama baik itu sebagai pimpinan maupun sebagai bawahan. Dalam pandangan ini jika dibawa dalam kehidupan birokrasi maka hubungan antara pimpinan lebih komunikatif , dan menunjukan hubungan yang bersifat kesetaraan. Dengan demikian budaya yang saat ini masih berlangsung dilingkungan birokrasi seperti disebutkan diatas yaitu budaya feodalistik, pada kenyataannya mempunyai pengaruh terhadap perilaku aparatur birokrasi dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Apabila dicermati dengan baik, hasil penelitian kedua pakar tesebut secara empiris bisa dirasakan kebenarannya, dengan indikasi yang dialami masyarakat yang menyampaikan ketidakpuasan terhadap cara pemberian pelayanan oleh pemerintah. Memang dalam perjalanan sejarah birokrasi di Indonesia yang belum kunjung ada perubahan dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat baik yang langsung seperti; urusan KTP, SIM, STNK, catatan sipil, Pernikahan, IMB, sertifikat Tanah, surat surat perizinan, dan lain-lain. Sedang pemberian pelayanan yang secara tidak langsung seperti; penyediaan transportasi yang nyaman, murah dan cepat, penyediaan fasilitas pendistrian di setiap jalan protokol, baik di ibukota negara, Provinsi dan kabupaten/ kota untuk keselamatan pejalan kaki, tata ruang untuk publik, serperti taman, sarana olah raga, hutan kota, dan lain-lain. Kondisi jenis pelayanan yang diuraikan tersebut sampai saat ini masih belum baik dan bahkan ada yang belum disediakan sama sekali oleh pemerintah.

Berdasarkan uraian dan penjelasan diatas memberikan gambaran tentang pentingnya analisis terhadap suatu paradigma mengenai kehidupan birokrasi di Indonesia. Secara konsepsi dan teori dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan, pada dasarnya

terdapat beberapa konsep yang menawarkan bisa memperbaiki atau menyempurnakan kondisi praktek birokrasi yang saat ini terjadi. Dengan menggunakan paradigma reformasi dan transformasi birokrasi, sebagaimana telah diperkenalkan dan dijelaskan pada bab dimuka yaitu ; *good governance, reinventing government* dan *new public services*, secara garis besar kedua akan dijelaskan kembali pada sub bab berikutnya. Pembahasan paradigma tersebut, dimaksudkan untuk mejadi referensi dalam membangun kerangka pemikiran " demokratisasi birokrasi".

3.4. Paradigma Transformasi Dalam Perspektif Demokratisasi Birokrasi.

Pembahasan mengenai paradigma pada sub bab ini seakan terulang kembali, namun dimaksudkan untuk menegaskan dan memberikan landasan yang kuat terhadap kata reformasi dan transformasi sebagai sebuah paradigma dan juga pembahasan hakekat paradigma. Untuk itu sebagai pengantar dalam uraian sub bab ini, terlebih dahulu menjelaskaan secara umum pandangan yang terkait dengan konsep paradigma.

Dalam kehidupan masyarakat yang terus berubah (*social change sustainable*) yakni kearah mana masyarakat akan dibentuk adalah sangat bergantung kepada sejauh mana paradigma yang menjadi rujukan oleh masyarakat. Oleh karena itu, dialog atau bahkan pertikaian antar paradigma tidak mustahil selalu akan berlanjut. Pilihan tentang pandangan hidup masyarakat apakah memilih cara hidup kapitalisme, sosialisme, komunisme, atau pancasilaisme pada kenyataanya sampai saat ini masih menjadi perdebatan yang sangat melelahkan. Sehingga dominasi suatu paradigma yang lain bukanlah karena urusan "salah atau benar" yakni yang benar akan memenangkan paradigma yang lain. ***Ritzer*** (1975) dalam ***Mansour Fakih*** (2001 ; 20) mengungkapkan bahwa kemenangan suatu paradigma atas paradigma yang lebih disebabkan karena para pendukung paradigma yang menang itu lebih memiliki kekuatan dan kekuasaan (*power*) dari pengikut paradigma yang dikalahkan, dan sekali lagi bukan karena paradigma yang menang tersebut lebih benar atau dari yang dikalahkan. Untuk mempertajam daya analisis terhadap fenomena sosial dalam hal ini perlu dikemukakan pemahaman yang lebih mendasar mengenai cara berpikir paradigmatik serta kesadaran akan menggunakan atau kemampuan dan kemauan penggunaan paradigma yang relevan dengan keadaan dan situasi di masyarakat.

Meminjam kajian paradigma dalam ilmu sosial; terdapat tokoh pemikir dari manzab Frankurt yaitu ***Jurgen Habesmas*** yang menyusun model pembagian paradigma dan tokoh pemikir pendidikan dari Brazil ***Paulo Friere*** (dalam ***Mansour Fakih,*** 2001). Kemudian ***Paulo Friere*** seorang ahli pendidikan dari Brazil juga berbicara mengenai paradigma perubahan sosial. Dalam memandang perubahan sosial yang terjadi dalam masyarakat agar perubahan sosial tersebut tidak harus terjadi proses "*dehumanisasi*" dan peran pendidikan seharusnya mampu mengendalikan supaya dengan pendidikan tetap

berada pada jati dirinya sebagai ”proses memanusiakan manusia kembali”. Untuk lebih mengenali arah perubahan sosial, Friere menganalisis tentang kesadaran atau pandangan hidup masyarakat terhadap diri mereka sendiri menjadi tiga penggolongan yaitu :

***Pertama*:** Kesadaran magis (*magical conciousness*), yakni suatu keadaan kesadaran suatu teori perubahan sosial yang tidak mampu mengetahui hubungan atau kaitan antara satu fakta dengan faktor lainnya,misalnya suatu teori yang percaya akan adanya masyarakat miskin yang tidak mampu, kaitan kemiskinan mereka dengan sistem politik dan kebudayaan. Kesadaran magis lebih mengarahkan penyebab masalah dan ketidak berdayaan masyarakat dengan faktor-faktor di luar manusia baik natural maupun supranatural. Dalam teori sosial disebut ”teori fatalistic”. Masyarakat secara dogmatis menerima kebenaran dari teori sosial tanpa ada mekanisme untuk memahami ”makna” ideologi setiap konsepsi atau kehidupan masyarakat.

***Kedua* :** kesadaran naif, yaitu kesadaran yang dikategorikan dalam kesadaran ini adalah lebih melihat ”aspek manusia” sebagai akar penyebab masalah masyarakat. Jadi dalam menganalisis mengapa suatu masyarakat miskin, maka dalam analisis kesadaran ”naif” adalah disebabkan ”kesalahan masyarakat sendiri” yakni ”mereka malas” tidak memiliki jiwa kewiraswastaan, atau tidak memiliki budaya ”pembangunan”. Oleh karena itu, ”*man power development*” adalah suatu yang diharapkan akan menjadi pemicu perubahan. Paradigma inilah yang dikategorikan sebagai paradigma perubahan yang bersifat ”reformatif”.

***Ketiga* :** Kesadaran kritis, yakni kesadaran ini lebih melihat aspek sistem dan struktur sebagai struktur masalah. Pendekatan struktural menghindari ”*blaming the victims*” dan lebih menganalisis secara kritis struktural dan sistem sosial, politik, ekonomi, budaya dan bagaimana kaitan tersebut berakibat pada kehidupan masyarakat. Tugas teori sosial dalam paradigma kritis adalah menciptakan ruang dan kesempatan agar masyarakat terlibat dalam suatu proses dialog ”penciptaan struktur yang secara fundamental baru yang lebih baik atau lebih adil, kesadaran ini pula yang disebut sebagai kesadaran transformasi”.

Dengan mengacu dari teori sosial terutama paradigma kesadaran reformatif dan transformatif dari ***Paulo Fiere*** dapat digunakan segabai pisau analisis untuk menguji kritis tehadap paradigma yang berkembang dalam gejala maupun peristiwa penyelenggaraan pemerintahan seperti misalnya pergeseran dari sistem pemerintahan yang otoriter menuju ke demokrasi, pemerintahan yang sentralistik ke pemerintahan yang lebih desentralisasi, *reinventing government, good governance* dan lain-lain. Dengan demikian dari kegiatan analisis paradigma dimaksud, diharapkan memberikan kontribusi pemikiran alternatif untuk melakukan perubahan paradigma dari reformasi menuju paradigma transformasi. Berdasarkan penjelasan mengenai konsep dan teori paradigma tersebut di atas, untuk selanjutnya paradigma transformasi akan digunakan sebagai alat analisis terhadap perkembangan dan perubahan birokrasi yang berjalan dalam kurun waktu tertentu, baik secara teoritis maupun praktek dalam penyelengaraan pemerintahan di Indonesia melalui studi literatur dan observasi lapangan.

Oleh karena itu seiring dengan upaya yang tengah dilakukan oleh pemerintah melalui berbagai kebijakan di bidang reformasi birokrasi, maka tidak kalah penting juga melakukan kajian terhadap birokrasi di Indonesia. Dengan melalui pendekatan paradigma yang bersifat transformatif dalam melihat atau mengintepretasikan sesuatu gejala sosial yang ada, menjadi salah satu pertimbangan dalam pendekatan kajian demokrasi dan birokrasi secara mendalam. Sebab melalui pendekatan paradigma akan lebih jelas kearah mana sesuatu akan dituju. Demikian pula perkembangan teori dan konsep dapat terbentuk sangat dipengaruhi paradigma yang dianutnya.

Mansour Fakih (2001 : 17) mengatakan hal yang sama yaitu, bahwa pembahasan mengenai masalah paradigma ini perlu dilakukan mengingat pentingnya paradigma dalam membentuk dan mempengaruhi teori maupun analisis seseorang. Pada dasarnya tidak ada suatu pandangan atau teori sosialpun yang bersifat netral dan obyektif, melainkan salah satunya bergantung pada paradigma yang dipergunakan.

Oleh karena itu, upaya pemerintah yang telah dilakukan selama ini untuk membenahi birokrasi melalui berbagai program reformasi perlu dikaji secara kritis apakah reformasi birokrasi yang secara terus menerus sedang dilakukan sudah benar arahnya atau ada cara pandang lain yang dapat melengkapi atau menyempurnakan yang selama ini telah dijalankan. Cara pandang tersebut yaitu dari reformasi ke transformasi, jika reformasi lebih menekankan aspek manusianya sebagai akar penyebabnya seperti; Etika, Kreatifitas, Inovasi, *Need for Achievment,* dan lain-lain, maka transformasi lebih menekankan pada sistem dan struktur serta memberikan ruang dan kesempatan kepada masyarakat untuk terlibat dalam suatu dialog menentukan sistem dan struktur baru yang lebih baik atau lebih adil, sehingga ada kemungkinan dilakukan kaji ulang yang cukup mendasar dalam perubahan birokrasi kita.

Dari uraian diatas, muncul berbagai pertanyaan yang perlu dikembangkan melalui kegiatan yang mendasar yaitu : *"Mengapa reformasi dan transformasi birokrasi yang telah dilakukan oleh Pemerintah sampai saat ini belum menunjukan hasil yang optimal dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat ; dan apakah paradigma yang dianut oleh rezim penguasa yang membuat reformasi birokrasi yang diinginkan oleh masyarakat dan berbagai kalangan mengalami banyak kendala ; serta apakah dengan melalui perubahan paradigma dari reformasi ke transformasi dapat memberikan kontribusi pemikiran alternatif menuju perubahan birokrasi yang lebih baik. Untuk lebih mendalami dalam membahas mengena .reformasi atau transformasi birokrasi tersebut akan banyak menemukan jawaban atas pertanyaan tersebut melalui pembahasan beberapa konsep transformasi birokrasi yang diantaranya adalah konsep "good governance" dan reinventing goverment juga sering disebut sebagai paradigma New Public Manajemen dan paradigma yang lebih mengkritisi terhadap paradigma tersebut yaitu paradigma New Public services seperti yang dikemukakan oleh Denhart and Denhart [dalam Eko Prasojo,2009]. Untuk itu dalam pembahasan selanjutnya mencoba menganalisis sejarah perkembangan birokrasi diIndonesia dan sekaligus juga menjelaskan perkembangan perubahan pardigma tersebut dalam kurun waktu tertentu.*

Seperti telah disebutkan di atas, bahwa birokrasi lahir dalam konsep negara modern. Namun untuk Indonesia yag pernah dijajah oleh Belanda, maka kita juga telah mengenal

birokrasi pada jaman Hindia Belanda atau disebut birokrasi kolonial. Meskipun demikian seperti kita ketahui di wilayah Indonesia Sebelum dijajah Belanda banyak wilayah yang berbentuk kerajaan seperti di Jawa, Sumatera, Kalimantan dan beberapa wilayah lainnya. Sudah barang tentu birokrasi pada jaman kerajaan dimana kekuasaan hanya ada pada satu tangan yaitu raja, maka birokrasi yang diciptakan terutama di Jawa yang lebih kearah agraris maka corak birokrasinya lebih kental dengan sistem patrimonial. Dimana seorang raja itu sebagai patron dan rakyatnya atau abdi dalem sebagai kliennya, jadi hubungannya adalah Bapak-anak buah.

Corak birokrasi patrimonial sebagai digambarkan oleh ***Max Weber*** tentang "dominasi patrimonial" yaitu dimana jabatan dan perilaku dalam keseluruhan hierarki lebih didasarkan pada hubungan pribadi dan hubungan Bapak-anak buah atau *patrón-client relationship.* **(*Priyo Budi Santoso*, 1993 ; 22)** dalam corak birokrasi ini hubungan pribadi lebih menonjol sehingga tidak akan terjadi unsur objektifitas dalam pengangkatan jabatan birokrasi. Seorang pimpinan sebagai Bapak-buah sulit untuk dikritik.\

Selanjutnya kembali kepada corak birokrasi kolonial, mengingat watak dan sifat kolonial adalah menjajah dan berorientasi pada aspek ekonomi dan politik maka tujuan pemerintah kolonial adalah eksploatasi dan penguasaan politik. Untuk melaksanakan dua tujuan itulah birokrasi dibentuk, sehingga kedudukan birokrasi kolonial juga tidak lebih dari kepanjangan tangan kekuasaan kolonial. Priyayi sebagai amtenaar (pangreh praja), yaitu priyayi yang mempunyai kekuasaan bukan sekedar orang gajian, karena mempunyai kedudukan yang kuat dalam masyarakat.

Suthelard **(1983 : 250)** mengatakan bahwa terdapat kesamaan umum dikalangan penguasa kolonial, bahwa penghormatan rakyat kepada pejabat pribumi yang menjamin keselamatan kehadiran Belanda di Jawa, paling tidak dipertahankan dengan menjaga agar korps (birokrasi) ini tetap tradisional **(dalam *Priyo Budi Santoso*, 1993 ; 42).**

Kemudian bagaimana corak birokrasi setelah Indonesia merdeka, menurut pengamatan ***Ben Anderson*** maupun ***Ann Rith Willner,*** mengatakan pada dasawarsa tahun 50-an dan tahun60-an telah melihat kecenderungan dalam kehidupan politik orang Jawa untuk kembali ke pola-pola yang terdapat di masa sebelum kedatangan kolonia Belanda. Khususnya mengenai pemerintahan neotradisional, ***Willner*** mengatakan bahwa birokrasi pada masa tersebut dalam kenyataannya mempunyai ciri yang lebih dekat dengan model pangreh praja daripada model demokrasi rasional yang terdapat pada masa sebelum perang dunia kedua.

Selanjutnya ***Emmerson*** dan ***Jackson*** and ***Pye*** (1978 : 90) dalam pengamatannya tentang model dan posisi birokrasi sampai pada masa pasca tahun1965, menyampaikan bahwa baik model birokrasi sebelum kemerdekaan seperti "pamong praja" dan "pegawai negeri" nampak lebih banyak menunjukkan ciri-ciri gaya yang sama dari pada sebaliknya. Dalam kaitan ini ciri-ciri yang bersumber pada nilai-nilai tradisional secara substansial tetap berlanjut, meskipun dalam beberapa segi memprihatinkan bentuk ekspresi yang baru.

Bagaimana pada masa Orde Baru, dikatakan bahwa pada masa Orde Baru juga telah ada upaya modernisasi birokrasi yaitu dengan naiknya kaum teknokrat / kaum intelektual yang mengisi jabatan dalam birokrasi, memiliki pandangan dan penghayatan mengenai kedududkan birokrasi dalam struktur masyarakat serta orientasi terhadap birokrasi itu sendiri, yaitu bagaimana pengembangan birokrasi kaum teknokrat inilah yang kemudian melaksanakan modernisasi birokrasi. Tetapi sesuai fungsinya sebagai teknokrat, pengertian mereka tentang modernisasi juga sangat bersifat teknokratis **(***dalam* ***Priyo Budi Santoso, 1993 ;*** **49).**

Kemudian dijelaskan pula bahwa persepsi modernisasi yang sangat teknokrasi ini melahirkan implikasi yang sangat luas terhadap kosentrasi kekuasaan di tangan birokrasi. Oleh karena itu, ***Ruth T. Mc. Vey*** **(1986 : 207)** cenderung mengatakan adanya kemiripan antara birokrasi Orde Baru dengan birokrasi kolonia Belanda tahun 1930-an yaitu "*beambten staat*"; keduanya meletakkan administrasi sebagai panglima dan bukannya politik sebagai panglima. Keduanya menekankan keahlian tehnik dan pembangunan ekonomi sebagai nilai-nilai utama. Dan sebagaimana "*beambten staat*" pada masa kolonial, birokrasi Orde baru ini terancam alienasi, akan tetapi alienasi dan elitisasi birokrasi itu bukan semata-mata disebabkan oleh konsep modernisasi yang bersifat tenknokratis sebagaimana di atas. Lingkungan budaya yang melingkari justru mempunyai pengaruh yang besar terhadap gaya kerja birokrasi.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa perkembangan birokrasi di Indonesia baik pada jaman birokrasi kerajaan, birokrasi kolonial, birokrasi pasca kemerdekaan dan birokrasi Orde Baru corak birokrasinya masih bersifat patrimonial dan feodalistik, dan bahkan pada masa Orde Baru meskipun kaum teknokrat telah mengatakan modernisasi birokrasi namun budaya penguasa sangat mempengaruhi corak birokrasi yang masih berorientasi pada gaya *ambtenaar* yakni lebih menonjolkan kekuasaan dari pada memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan nilai-nilai patrimonialisme dan feodalistik serta budaya jawa yang berupaya melanggengkan model kekuasaan tunggal **(*Ben Anderson*)** justru dipelihara dan dipertahankan terus sampai berakhinya keruntuhan rezim Orde Baru pada tanggal 21 Mei 1998.

Dengan demikian perubahan paradigma pada birokrasi kita sejak awal kemerdekaan Indonesia sampai dengan pasca Orde Baru tidak mengalami perubahan yang berarti (signifikan) meskipun kalangan akademisi dan juga para praktisi telah mengintrodusir perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan, namun rupanya paradigma yang dianut oleh rezim penguasa lebih kuat dalam mempertahankan pendiriannya dibandingkan dengan keinginan sebagian besar masyarakat terutama kalangan akademisi, *busnisman*, LSM dan masyarakat kritis lainnya.

Namun demikian di era reformasi dewasa ini memiliki harapan adanya perubahan terutama dengan telah dilakukan amandemen ke empat UUD 1945 dan otonomi daerah yang luas melalui UU No. 22 Tahun 1999 dan yang disempurnakan dengan UU No. 32 tentang Pemerintahan Daerah adalah merupakan langkah yang cukup fundamental bagi

perubahan pengelolaan negara kearah yang lebih demokratis dan adil. Seiring dengan iklim yang kondusif bagi perubahan-perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan maka untuk melengkapi kajian tentang birokrasi dan perubahan paradigma yang terjadi dalam konteks tersebut disajikan beberapa kecenderungan arah perubahan paradigma dalam pemerintahan dan yang akan mempengaruhi corak birokrasi di Indonesia yaitu antara lain dikutip dari beberapa ahli bidang pemerintahan, sebagai berikut :

1. Perubahan paradigma dari orientasi manajemen pemerintahan yang sarwa negara menjadi berorientasi ke pasar atau market { David Osborn dan Ted Gablaer }
2. Perubahan paradigma dari orientasi lembaga pemerintahan yang kuat, besar dan otoriter menjadi berorientasi kepada *small* dan *less government* dan demokrasi;{ David Boaz dan Savas)
3. Perubahan paradigma dari sentralisasi kekuasaan menjadi desentralisasi kewenangan;{ Litvack dan Sedden }.
4. Perubahan manajemen pemerintah yang hanya menekan batas-batas dan aturan yang berlaku untuk satu negara tertentu mengalami perubahan ke arah "*boundaryless organization*";{ Kehnichi Ohmae }.
5. Perubahan dan paradigma yang menyangkut tatanan birokrasi Weberian menjadi tatanan birokrasi yang *post bureaucratic organization*;{ New Paradigm of Goverment,(Patricia Ingraham and Barbara Romzek }.
6. Perubahan paradigma dan low trust society ke arah *a high trust society* (dalam Miftah thoha 2003 : 90)

Sebagai sandingan dan melengkapi pembahasan mengenai konsep perubahan paradigma di atas dari beberapa pendapat yang lain dengan menggunakan tabel yang dikutip dalam Budi Setyono (2002 : 80), yaitu menjelaskan secara matrik mengenai perbandingan antara paradigma lama dengan paradigma baru bagi aparatur pemerintahan daerah yang dikaitkan dengan pelaksanaan otonomi daerah seperti diuraikan pada tabel di bawah ini;

Tabel 1. Perbandingan Paradigma Lama dan Paradigma Baru

No	Variabel	Paradigma Lama	Paradigma Baru
1.	Sistem organisasi dan tatakerja pegawai	Sentralisasi, biasa bergantung ke pusat	Mandiri, turun ke bawah
No	**Variabel**	**Paradigma Lama**	**Paradigma Baru**
2.	Sikap dan daya cipta	Passive receiver (pasif menerima)	Active creator (aktif kreatif)
3.	Sistem operasi	Komando (commanding operation style)	Konsultatif (consultative operation style)

4.	Sikap terhadap masalah dan ide baru yang muncul	Passive reaktive (pasif reaktif)	Active responsive (active dan tanggap)
5.	Manajemen kerja	Nonpartisipatif	Partisipatif
6.	Orientasi pembangunan	Berorientasi fisik (physical centered development)	Berorientasi pada manusia (people centered development)
7.	Metode pengambilan keputusan	Top down	Bottom up

Sumber : Budi Setyono (2002 : 98)

Perubahan kerangka pemikiran seperti yang digambarkan dalam skema matrik tersebut menunjukan bahwa perubahan yang diharapkan adalah perubahan yang memang selaras dengan konsep, norma dan nilai demokrasi seperti misalnya; nilai kemandirian, lebih berorientasi kebawah, responsif, konsultatif, partisipatif dan perencanaan bersifat bottom up. Jika perubahan cara pandang diatas bisa tumbuh dan berkembang dikalangan para penyelenggara pemerintahan niscaya akan membawa angin segar bagi masyarakat terhadap perubahan yang lebih terbuka, akuntabel, terkontrol, terhadap pelayanan publik yang sesuai dengan keinginan dan kebutuhan dasar masyarakat {public interest], misalnya mudahnya mendapatkan; lapangan kerja, akses kesehatan, pendidikan, sandang, pangan dan papan.

Selanjutnya untuk memperluas wawasan tentang perkembangan perubahan dalam penyelenggaraan adminstrasi negara atau adminstrasi pemerintahan, Hariyoso Somaprawira { 2002 : 174 }, telah menyusun daftar Inventarisasi sebanyak 16 (enam belas) macam paradigma yang dibuat dalam bentuk tabel namun penulis hanya mengutip yang sesuai dengan tujuan penulisan, yaitu seperti diuraikan dibawah ini;

Tabel 2. Cakupan Kajian Nomenklatur Paradigma

No	Nomenklatur Paradigma	Pemakarsa / Tahun	Cakupan Kajian
1.	Democrative Administration	Vincent Ostrom (1974)	Demokrasi administrasi, penyebaran di tingkat bawah, demokrasi papan bawah, partisipasi rakyat dalam administrasi, pelayanan public papan bawah, efektif dan efisien.
2.	New Public Administration	H.G. Frederickson (1980)	Nilai-nilai yang dioptimumkan "social equity" pendekatan institusional alternative, humanis social, psikologi pelayanan yang professional, teknis intelektual, isi etis pelayanan masyarakat pendekatan SDM dan desentralisasi.

3.	Reinventing Government	David Obsorne and Ted Gaebler (1992)	Redesain pelayanan publik, peran katalis pemerintah, revitalisasi sektor publik, profesional, desentralisasi, menjaga kondisi lebih prima, transformasi fundamental sistem publik, garansi kostumer dan organisasi berkinerja tinggi.
4.	New Paradigma of Government	Patricia Ingraham and Barbara Romzek (1994)	Reejineering, lembaga publik lokal yang lancar dalam menangani urusan, lincah, terintegrasi, transparan, terkoneksi, lancar, teknologi pelayanan cepat, proliferasi informasi, kualitas, produk prima, kustomasasi, tidak memakan waktu, tanpa sekat dengan publik, tanpa pat gulipat, orientasi standarisasi dan manajemen kualitas total.
5.	Paradigma Good Govenance	Kathreen Lauder (2001)	Paradigma ini menaksirkan makna governance sebagai seni untuk mengendalikan (the art of steering) institusi-institusi, proses akan budaya penangan isu-isu politik utamanya tentang bagaimana pendayagunaan otoritas, penanganan desesi dan kepentingan publik ditanggapi.

Sumber : Haryoso S, 2002

Sedangkan kajian secara konseptual yang menunjukan perkembangan paradigma dalam adminstrasi negara seperti yang digambarkan dalam skema matrik di atas, merupakan penjelasan berbagai teori, konsep dan teknik dalam praktek penyelengaraan birokrasi pemerintahan yang menjamin dan menjanjikan terhadap perubahan yang signifikan dalam pelayanan publik yang efisien dan efektif.

Dari beberapa konsep dan teori dalam penyelenggaraan pemerintahan yang disampaikan oleh para pakar di atas penulis tidak bermaksud akan menjelaskan dan melakukan analisis terhadap berbagai konsep dan teori secara rinci satu persatu, karena keterbatasan waktu dan disamping itu mengingat diantara yang satu dengan yang lainnya ada kesamaan dalam fokus kajian. Untuk itu terkait dengan pergeseran reformasi ke transformasi birokrasi akan dikaji lebih mendalam, yakni transformasi birokrasi yang esensinya pada prinsipnya seiring dengan konsep demokrasi. Sedangkan konsep reformasi birokrasi yang lebih fokus kepada aspek manusianya akan diuraikan pada bab tersendiri.

Dengan demikian kajian perubahan dan pembaharuan birokrasi Indonesia diharapkan akan menjadi trend menuju kearah pemikiran konsep "demokratisasi birokrasi". Untuk memperkuat landasan analisis seperti yang telah disebutkan pada bab terdahulu yaitu menggunakan beberapa sumber untuk menjadi referensi kajian antara lain mengenai

konsep ; *reinventing government* dan *good governance* serta *new public services*. Paradigma *New public services* sebenarnya merupakan perkembangan pemikiran yang memberikan kritik terhadap paradigma "new public management" *(Reinventing Goverment)* . Dalam pandangan NPS bahwa pemerintah harus memeiliki peranan yang lebih kuat, melakukan intervensi jika terjadi kegagalan pasar (*market failur*) apalagi terjadinya kegagalan negara (*state failur*). Sebab penyelenggaraan pemerintahan yang semata-mata hanya disemangati oleh semangat *entrepreaurship* secara empiris, program dan kegiatan pemerintah belum bisa menyentuh secara menyeluruh kepada masyarakat miskin {poor citizen} atau kaum marginal, yang tidak memiliki akses kekuasaan, informasi dan akses aktifitas ekonomi. Mengakibatkan bagi masyarakat miskin, mereka tidak tersentuh oleh dampak kebijakan ekonomi makro. Misalnya secara empiris terbukti bahwa ketika pemerintah atau investor membangun kawasan pabrik, pada kenyataannya tidak ada pengaruh terhadap pengentasan kemiskinan bagi masyarakat disekitarnya. Oleh karena itu, pemerintah harus lebih fokus dalam perencanaan pembangunan terhadap nasib masyarakat miskin, melalui berbagai program sektor riil sehingga perhatian pemerintah kepada seluruh warga negara memenuhi rasa keadilan. Pemikiran tersebut diatas, termasuk dalam konsep *new public services,* yang pada bab berikutnya akan dijelaskan lebih mendalam.

Berdasarkan analisis terhadap konsep transformasi birokrasi dalam perspektif "demokratisasi birokrasi" tersebut diatas baik mulai dari pengertian tentang birokrasi, transformasi dan sejarah birokrasi serta perubahan dalam birokrasi, dimaksudkan untuk menjelaskan suatu proses perubahan dilingkungan birokrasi menuju kepada terwujudnya ke arah efisiensi penyelenggaraan birokrasi pemerintah. . Adapun perubahan tersebut menunjukan bahwa suatu proses perubahan dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan pada kondisi yang belum demokratis menuju pada proses penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang lebih demokratis, seperti dalam *new public management* dan *new public services*. Meskipun kedua pemikiran ini memiliki perbedaan yang esensial, akan tetapi pada hakekatnya dengan prinsip kebebasan dalam praktek penyelenggaraan birokrasi pemerintahan disatu pihak dan dilain pihak prinsip komitmen negara dan upaya pemenuhan mandat rakyat yang harus dilakukan oleh negara atau suatu pemerintahan adalah sama sama merupakan esensi dari konsep, norma dan nilai demokrasi. Dengan demikian konsep " demokratisasi birokrasi " merupakan kerangka pemikiran yang perlu dieksplorasi lebih kitis baik untuk keperluan ilmiah maupun sebagai arah dan pedoman para praktisi birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan kata lain demokratisasi birokrasi sebagai arah menuju pada "*democratic governence*" [meminjam istilah Eko Prasojo, 2009].

Setelah diuraikan mengenai konseptualisasi hubungan demokrasi dengan birokrasi melalui pendekatan paradigmatik seperti yang sudah di jelaskan pada bab dimuka, maka kedua variabel tersebut dapat menjadi landasan penyusunan kerangka pemikiran konsep " demokratisasi birokrasi". Adapun dalam penyusunan preposisi "demokratisasi birokrasi" adalah dimaksudkan mempelajari fenomenon praktek demokrasi yang

mengandung aspek konsep,norma dan nilai dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara dan seberapa jauh berpengaruh secara signifikan terhadap perubahan kearah birokrasi yang efisien dan efektif, seiring dengan tumbuh dan berkembangnya demokrasi tersebut. Dengan kata lain jika suatu negara telah mempraktekan demokrasi dengan sempurna maka dalam penyelenggaraan birokrasi menjadi efisien dan efektif. Sebab secara konseptual, norma dan nilai terdapat kesamaan atau kesesuaian antara perkembangan paradigma dalam penyelenggaraan administrasi negara dan locosnya birokrasi pemerintahan dengan demokrasi.

Sebagaimana telah disebutkan diatas bahwa " demokratisasi birokrasi" adalah suatu proses menuju demokrasi yang benar dalam praktek penyelenggaraan birokrasi pemerintahan. Untuk itu paradigma *New Public Management* dan *New Public*, jika dilaksanakan dengan konsisten dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan, maka norma dan nilai demokrasi akan tumbuh sebagai sikap dan perilaku para aparatur birokrasi dalam bekerja untuk membuat kebijakan yang berorientasi terhadap pelayanan publik cepat. Berkualitas, murah dan terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat. Mencari relasi antara demokrasi, birokrasi dan efisiensi memiliki relevansi yang dapat dipertanggung jawabkan.

Meskipun secara empiris dinegara-negara berkembang termasuk di Indonesia secara konseptual, norma dan nilai demokrasi telah dipraktekan dengan cukup baik, namun yang menarik adalah dalam praktek penyelenggaraan birokrasi tidak serta merta dilakukan dengan cara-cara demokratis, efisien dan efektif, seperti di negara-negaramaju. Hal ini dapat dilihat dengan masih banyaknya keluhan masyarakat bahkan para kalangan pebisnispun mengatakan bahwa pelayanan birokrasi masih buruk, yakni lamban, berbelit belit, saling lempar tanggung jawab antar instansi, masih menimbulkan biaya yang besar dan lain-lain. Fenomena ini justru menarik untuk dikaji lebih mendalam hubungan demokrasi dengan birokrasi tersebut masih ada perbedaan yaitu antara *das sein* dan *das sollen*

Konsep "demokratisasi birokrasi" menjelaskan bahwa kinerja pelayanan birokrasi pemerintah harus terbuka, akuntabel dan terkontrol, semua masyarakat tanpa kecuali memberikan keterlibatan atau peran yang signifikan untuk ikut dalam menyelenggarakan pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat. Oleh karena itu dalam bab ini, untuk menunjang dukungan pendekatan teoritis, mencoba menganalisis beberapa perkembangan dan perubahan paradigma konsep penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang relevan dengan kerangka pemikiran "demokratisasi birokrasi". Seperti perubahan paradigma dari pemerintahan yang sentralistik ke desentralistik, perubahan dari penyelenggaraan pemerintahan yang serba negara kini berorientasi ke pasar [*market driven government*], penyelenggaraan pemerintahan yang otoriter berubah ke demokrasi, dan konsep *reinventing goverment, good governence* serta *New public services.*

Oleh karena itu paradigma kesadaran manusia dari **Paulo Friere** sebagaimana yang sudah dijelaskan diatas, yaitu paradigma naif atau "reformatif" dan paradigma kritis

atau paradigma "transformatif" digunakan untuk menganalisis perkembangan dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan di Indonesia. Sesungguhnya dengan mecoba menerapkan konsep tersebut merupakan pilihan kritis dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan misalnya dalam proses pembuatan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik, akan menjadi penting dan strategis.

Jika reformasi birokrasi menekankan kepada aspek manusianya seperti pembenahan terhadap kinerja aparatur pemerintah, peningkatan profesionalisme pegawai, program-program yang bertujuan menumbuhkan kreativitas, inovasi, meningkatkan gaji pegawai dan berbagai pemberian insentif dan lain-lain. Apabila dianalisis berdasarkan pemikiran ***Paulo Friere,*** maka kebijakan reformasi birokrasi yang telah dilaksanakan selama ini terbukti belum berhasil optimal dan seperti masih jalan ditempat atau bahkan mengalami kemunduran. Perubahan melalui paradigma reformasi tersebut diraakan belum cukup, perlu alternatif paradigma lain yaitu menuju paradigma transformasi. Menggunakan pendekatan paradigma transformasi memang merupakan perubahan yang fundamental sebab dengan paradigma ini akan melakukan perubahan sistem dan struktur. Semua elemen atau unsur-unsur pokok sebagai subsistem seperti politik, ekonomi, budaya, hankamnas harus seiring dengan tujuan perubahan birokrasi pemerintahan yang akan dituju. Hal tersebut senada dengan pemikiran ***David Osborne*** dan ***Peter Plastrik*** **(2000),** dalam bukunya *"Banashing Bereaucrary"* (Memangkas Birokrasi) bahwa perubahan itu adalah "transformasi sistem dan organisasi pemerintahan secara fundamental".

Uraian mengenai pergeseran paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan ke arah transformasi birokrasi , seperti pergeseran dari pengelolaan pemerintah serba negara ke arah mekanisme pasar, pemerintahan yang sentralistik ke pemerintahan yang desentralistik, pemerintahan yang kuat dan cenderung otoriter ke pemerintahan yang demokrasi, kemudian dari *clean government* menuju "*good governance*" dan "*reinventing government*". Oleh karena itu, analisis terhadap "demokratisasi birokrasi" tersebut merupakan pergeseran dari reformasi ke transformasi, artinya perubahan yang harus dilakukan bukan hanya terhadap faktor manusianya saja, akan tetapi juga harus diikuti oleh perubahan sistem dan struktur, sehingga perubahan yang komprehensif tersebut saling melengkapi dan mendekati sempurna.

Untuk itu sebagai pembanding akan dianalisis pula dalam bab ini mengenai *New public Services,* sebagai paradigma yang mengkritisi terhadap paradigma *new public management.* Namun terlebih dahulu terlebih dahulu akan dijelaskan dijelaskan beberapa konsep *New Public management*, yaitu sebagai berikut;

3.3.1 Pemerintahan Serba Negara Berorientasi Ke Pasar *(Market Oriented Goverment).*

Sebagai salah satu konsep permikiran yang termasuk dalam prinsip-prinsip *Reinventing Government,* konsep ini mencerminkan pergeseran yang cukup mendasar

karena dari seluruh urusan masyarakat diselenggarakan oleh negara, jadi negara melaksanakan berbagai kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Negara menjadi sentral kekuasaan, segala pertimbangan yang menyangkut kepentingan masyarakat harus melalui otoritas negara. Namun dalam kondisi yang dihadapi negara dan pemerintah semakin kompleks, negara semakin kewalahan dan kepentingan pelayanan publik semakin tidak terurus, negara justru mengurus dirinya sehingga terasing dengan konteks masyarakatnya. Dalam perkembangannya, konsep tentang serba negara, mulai banyak ditinggalkan. Pemerintah sudah mulai berorientasi kepada pasar (*market*) dalam pengertian pasar sebagai publik atau masyarakat. Dalam konsep tersebut pemerintah lebih berorientasi pada "menciptakan " arena transaksional yang lebih terbuka dalam masyarakat, yakni sebagaimana hukum permintaan dan penawaran dalam mekanisme pasar. Oleh karena itu supaya mekanisme pasar dapat berjalan maka pemberdayaan masyarakat (*empowering*) menjadi kebijakan pemerintah untuk mengatasi persoalan-persoalan yang timbul di masyarakat. Aspirasi dan partisipasi masyarakat menjadi pertimbangan yang utama bagi tindakan pemerintah. Dengan paradigma ini maka rakyat menjadi subjek dan ada proses dialog antara pemerintah dengan rakyatnya dalam arti bahwa problem yang timbul, masyarakat dilibatkan dan diberikan peran untuk memilih yang terbaik dan adil bagi kepentingan dan kebutuhannya. Oleh karena itu, apabila pemerintah dan bersama aparatur birokrasinya harus selalu terbuka dengan segala kebijakan yang akan dijalankan. Pemerintah tidak lagi memanipulasi kerahasiannya dan memberikan akses informasi yang seluas-luasnya kepada masyarakat dan masyarakatlah yang akan mengurus dirinya sesuai dengan pilihan terbaik dan adil atas kebutuhannya.

Dengan demikian, negara dan pemerintah semakin sedikit memerintah (*less government*) maka masyarakat akan semakin mudah dan murah untuk mendapatkan kepentingannya. Meskipun otoritas pemerintah semakin berkurang karena sudah diberikan kewenangannya kepada masyarakat tersebut melalui konsep pemberdayaaan [empowering], partisipasi masyarkat lebih intensif,baik dalam bentuk lembaga swadaya masyarakat, pembentukan yayasan atas prakarsa masyarakat, sampai pada bentuk privatisasi. Dengan berkurangnya fungsi pemerintah bukan berarti pemerintah menjadi berkurang kewibawaannya, tetapi justru dengan model kewenangan pemerintah kecil, pengaruh atau kewibawaan pemerintah terhadap masyarakat harus besar. Karena melalui fungsi pemerintah sebagai pengarah dan regulator serta pengendali dam mandatory, ditaati dan dipatuhi oleh masyarakat, sehingga fungsi pemerintahan bisa berjalan efisien dan efektif. Paradigma ini jika menjadi rujukan pada pemerintah untuk melakukan perubahan maka perubahannya akan menyangkut transformasi sistem dan struktur. Apabila perubahan transpormasi semakin berorentasi kepada pasar atau *Market Driven Goverment* maka perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan harus mengalir lebih banyak yang menjadi keinginan masyarakat baik secara kuantitas maupun kualitas.

Pemerintah tidak lagi mengambil atau memilih kebijakan yang bersifat top down yang kebijakan menurut selera atau keinginan pemerintah, tapi kebijakan yang lebih

memperhatikan permintaan atau tuntutan masyarakat luas sebagaimana hukum pasar yaitu *supply* dan *demand* tersebut. Berdasarkan hukum pasar tersebut penyediaan kebutuhan masyarakat lebih banyak dilakukan oleh masyarakat itu sendiri, sehingga tidak bersifat monopoli, lebih bersifat kompetitif dengan estimasi kompetisi akan mendukung penyedia kebutuhan produk yang lebih berkualitas sehingga kebijakan pemerintah tersebut lebih banyak memenuhi tuntutan masyarakat secara lebih berkualitas agar masyarakat semakin percaya kepada pemerintah. Jika paradigma pemerintah berubah dalam memandang masyarakat sebagai pasar *(market)* yaitu terjadinya interaksi antar masyarakat atas dasar transaksi relasionship maka harus ada perubahan perilaku birokrasi terhadap pemberian pelayanan masyarakat yang lebih bersifat terbuka dan responsif terhadap keinginan masyarakatnya. Dengan demikian karakter birokrasi yang lebih demokratis menjadi sangat penting dan mendesak di tengah harapan masyarakat terhadap pelayanan birokrasi yang lebih cepat, bermutu dan murah. Oleh karena itu aparatur birokrasi yang masih berperilaku feodal dan bergaya *ambtenaar* serta menghamba kepada kekuasaan sudah saatnya harus berubah menjadi aparatur birokrasi yang berorientasi pada pelayanan dan berjiwa demokratis.

Jika dicermati lebih jauh sebenarnya dalam kegiatan pemerintahan sudah cukup banyak menerapkan konsep yang mengadopsi praktek paradigma new public manajemen, dalam meningkatkan kinerja tugas pokok dan fungsi organisasi pemerintahan.Tapi seringkali perkembangan yang sudah cukup baik, terhenti, karena kemungkinan tidak didukung oleh anggaran yang cukup, kurang mendapat dukungan pimpinan secara berkesinambungan atau dalam bahasa yang klise hanya musiman atau hangat hangat tahi ayam. Untuk melengkapi argumentasi bahwa sesungguhnya dalam beberapa kegiatan pemerintah sudah terdapat esensi atau substansi yang dapat dikategorikan dalam pembangunan demokratisasi birokrasi sebagai contoh kegiatan program kerja pemerintahan mengandung esensi konsep demokratisasi birokrasi masih berjalan cukup baik seperti antara lain yaitu;

a. Dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan penerapan program kegiatan yang mengacu pada prinsip *Menagement by Obyective* {MBO}. Ciri dari kegiatan MBO yaitu berfokus pada kegiatan strategis dari tugas pokok organisasi dengan membentuk kelompok kerja atau *task force*. Mekanisme kerja tidak terlalu bersifat hirarkhis seperti dalam struktur formal, namun lebih bersifat *team work,* sehingga suasana kerja lebih demokratis, inovatif, dinamis dan kreatif. Dengan tindakan pemerintah yang lebih dinamis dan inovatif adalah sesuai dengan prinsip bisnis bahwa pemerintah berorientasi pada pasar dimana terdapat banyak kompetitor.
b. Penyelenggaraan pemerintahan yang berorientasi hasil dengan lebih menekankan pada kualitas hasil, melalui pembentukan gugus kendali mutu *(total quality control) .Mekanisme kerja TQC juga lebih mencerminkan keterbukaan,dialogis, konsensus dan prinsip persamaan*. Melalui kelembagaan penjamin mutu, yang disebut manajemen mutu, merupakan kebijakan atau pemerintah yang mengandung prinsip paradigma

berorientsi pada mekanisme pasar. Artinya bahwa jika instansi tersebut telah mendapat pengakuan di mata masyarakat mengenai mutu dan sudah mendapat sertifikat standar mutu maka secara otomatis peraturan akan mengikuti dan masyarakat akan lebih percaya mutu jaminan pelayanan

c. Debirokratisasi dalam prosedur dan mekanisme pemberian pelayanan publik, yang sudah dilakukan oleh unit unit palayanan seperti misalnya pembentukan Unit Pelayanan Satu Atap, dibeberapa instansi pemerintah; contohnya kantor Samsat, merupakan upaya mendekatkan dan memudahkan pelayanan kepada masyarakat, sudah mencerminkan pemerintah milik rakyat. Sudah berorientasi pada pasar yaitu upaya mengikuti apa yang diinginkan masyarakat sebagai konsumen.
d. Pemberian pekerjaan dari kegiatan pemerintah berupa program atau proyek pemerintah kepada masyarakat atau badan swasta semakin besar, melalui tender yang transparan dan obyektif serta akuntabel. Informasi yang terbuka melalui media massa dengan informasi yang akurat tersebut, mampu mendorong partisipasi masyarakat yang lebih besar, dengan cara yang lebih fairness dan kompetitif. Dengan demikian tindakan pemerintah sudah berorientasi pada prinsip mendorong partisipasi masyarakat yang lebih banyak namun harus dilandasi dengan mutu atau keterlibatan masyarakat melalui pada usaha yang lebih profesional melalui arena kompetisi yang lebih *fair.*
e. Dalam pembinaan aparatur negara melalui sistem meritokrasi, mencerminkan obyektivitas dan transparansi serta sebagai bentuk penghargaan yang tepat kepada aparatur birokrasi yang memiliki profesionalisme dan kompetensi. Melalui pola rekruitmen tertutup maupun terbuka, maka dengan kebijakan pemerintah tersebut mampu menciptakan persaingan yang *fair play* dan kompetisi yang terseleksi dengan baik . Karena pemerintah menyadari bahwa tuntutan publik yang semakin besar, jika tidak diikuti oleh paradigma birokrasi yang profesional dan kompeten jika kualitas pelayanan publik buruk, maka pemerintah akan dituntut melalui class action oleh masyarakat yang merasa dirugikan dari pelayanan publik yang buruk tersebut.

Beberapa contoh kegiatan penyelenggaraan birokrasi pemerintahan diatas, sebenarnya merupakan fenomena yang positip sebagai upaya perubahan paradigma yang sesuai dengan semangat ”demokratisasi birokrasi”. Akan tetapi perubahan tersebut tidak berjalan secara kontinue dan juga tidak menjadi kegiatan secara melembaga. Dalam kurun waktu yang cukup lama, sejak orde baru sampai era reformasi ini, kinerja birokrasi masih tetap menjadi sorotan publik yang menghendaki percepatan dalam merespon tuntutan masyarakat akan pelayanan birokrasi yang efisien dan efektif. Oleh karena itu reformasi birokrasi yang menjadi istilah dalam program pemerintah untuk memperbaiki kinerja birokrasi yang meliputi; organisasi pemerintahan, ketatalaksanaan pemerintahan serta sumber daya manusia aparatur yang terfokus pada pola renumerasi pegawai, jika tidak dilakukan dengan komitmen yang tinggi, konsistensi terhadap misi serta berorientasi pada semangat ”demokratisasi birokrasi ”, maka nasibnya akan sama

dengan program program pembangunan aparatur dari tahun ke tahun belum nampak hasil yang signifikan.

3.3.2. Pemerintahan Sentralistik ke Desentralisasi

Sebelum menganalisis pergeseran atau perubahan penyelenggaraan pemerintahan dari sentralistik ke pemerintahan yang desentralistik, terlebih dahulu dijelaskan secara cukup mendalam kedua konsep tersebut. Pemerintahan sentralistik adalah kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dilakukan secara terpusat. Artinya semua keputusan yang dianggap strategis menjadi kewenangan pemerintah pusat. Dengan kata lain pemerintahan pusat atau pemerintahan nasionalnya sangat kuat. Sedangkan kewenangan pemerintahan daerah [*local goverment*] hanya melaksanakan kewenangan oparasional dan lebih sedikit kewenangan yang merupakan kebijakan strategis. Seluruh kewenangan pemerintah pusat sampai pemerintahan yang paling bawah, dikendalikan secara terpusat.

Kelebihan dari sentralisasi adalah dengan pengendalian secara terpusat akan lebih efektif dalam satu komando. Disamping itu pengendalian terpusat, akan mengurangi disintegrasi dan lain-lain. Adapun kelemahannya yaitu proses pengambilan keputusan secara terpusat membutuhkan waktu yang lama, menimbulkan birokratisme, span of control terlalu luas bisa menimbulkan peniympangan yang semakin tidak terkendali. Beban kerja yang semakin besar dan luas, banyak hal yang kemugkinan tidak tertangani, dan lain-lain. Sedang untuk penjelasan dan analisis mengenai desentralisasi diuraikan panjang lebar seperti dibawah ini.

Berkaitan dengan desentralisasi ***Lit Vack*** dan ***Sedden*** (1999: 2) dalam ***Sadu Wasistiono*** ,2002) mengatakan bahwa desentralisasi adalah "*the transfer of authority and responsibility for public function from central goverment to subordinate or quasi independent goverment organization or the private sector*". Dengan demikian yang dimaksud dengan desentralisasi adalah transfer kewenangan dan tanggung jawab fungsi-fungsi Publik. Transfer ini dilakukan dari pemerintah yang semi bebas ataupun kepada sektor swasta. Pandangan ini senada pula pendapat ***Cheema*** dan ***Rondineli*** (1983).

Litvack dan ***Sedden*** (1999: 2) membagi desentralisasi menjadi empat tipe, yaitu :

1. Desentralisasi politik;
2. Desentralisasi administratif, yang memiliki tiga bentuk utama yaitu :
   a) Dekonsentrasi;
   b) Delegasi;
   c) Devolusi
3. Desentralisasi fiscal;
4. Desentralisasi ekonomi atau pasar.

Desentralisasi politik bertujuan agar semangat demokratisasi yang berkembang di masyarakat dapat tersalur secara aktif Melalui desentralisasi masyarakat luas dapat

berpartisipasi aktif dalam proses perumusan, pembuatan, implementasi dan evaluasi kebijakan Publik, serta memanfaatkan hasilnya bukan hanya berpartisipasi pada tataran implementasi saja. Melalui desentralisasi politik dibentuk badan-badan perwakilan, pembuatan kebijakan, serta fungsi pengawasan politik terhadap badan penyelenggara pemerintahan.

Desentralisasi administrasi bertujuan agar penyelenggaraan pemerintahan dapat lebih efektif dan efisien. Melalui cara ini dapat dipilah dan dipilih aktivitas-aktivitas pemerintahan yang dapat ditransfer kepada pejabat-pejabat lain di luar pejabat pemerintah pusat yang ada di ibukota negara.

Desentralisasi fiskal merupakan komponen inti dari desentralisasi. Untuk menjalankan kewenangan yang telah ditransfer, diperlukan sumber-sumber pembiayaan yang memadai. Bentuknya dapat berupa pembiayaan (*self financing*) dengan mengadakan pungutan, pembiayaan bersama (*Confinancing*), perluasan sumber-sumber lokal melalui pajak atau retribusi, transfer antar pemerintahan, serta pinjaman atau bantuan.

Desentralisasi ekonomi pasar dilakukan dalam bentuk privatisasi atau deregulasi dengan mengalihkan tanggung jawab berbagai fungsi dari sektor publik ke sektor privat.

Selanjutnya dikatakan bahwa berkaitan dengan pendapat diatas, perlu dikembangkan model pembagian kewenangan dalam rangka desentralisasi, yang juga melibatkan sektor privat di dalamnya. Artinya, apabila membicarakan desentralisasi berarti secara otomatis melibatkan masyarakat didalamnya bukan hanya Pemerintah Daerah saja. Di dalam ketentuan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, dan yang telah diperbarui dengan UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah telah dikemukakan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya yang dimaksud dengan Daerah Otonom menurut Pasal 1 huruf (1) UU Nomor 22 Tahun 1999 adalah "Kesatuan Masyarakat Hukum" yang mempunyai batas daerah tertentu".

Dari pengertian di atas sangat jelas bahwa otonomi daerah diberikan kepada kesatuan masyarakat hukum, bukan hanya kepada pemerintah daerah saja. Dalam kaitan ini perlu kiranya upaya privatisasi dilakukan (***Drucker*, 1995**). Privatisasi merupakan suatu upaya mengurangi peran birokrasi pemerintah, atau meningkatkan peran sektor swasta, di dalam suatu aktivitas atau di dalam kepemilikkan asset (**Savas,1987, dalam *Miftah Thoha*, 2003**).

Penjelasan tentang desentralisasi sebagai konsep penyelenggaraan pemerintahan memang pada prinsipnya merupakan konsep yang memiliki kesuaian dengan konsep demokrasi. Sebab dengan desentralisasi selain memiliki dimensi fungsional proses demokratisasi yang menyangkut aspek politik, adminstratif dan juga ekonomi serta aspek sosial. Oleh karena itu kebijakan desentralisasi merupakan arah yang tepat, meskipun dalam pelaksanaanya, secara teknis operasional melalui peraturan perundangan kebawah harus dibuat dengan cermat dan teliti tanpa menimbulkan kendala baik terhadap kepentingan pemerintahan itu sendiri, maupun masyarakat dan bangsa. Selanjutnya

dibawah ini mencoba menjelaskan analisis empiris yang terkait dengan kedua konsep tersebut diatas.

Pada masa Orde Baru, pemerintah memiliki kekuasaan yang sangat besar dan hampir seluruh penyelenggaraan urusan pemerintahan ditentukan oleh pemerintah, perencanaan pembangunan menggunakan pola "*top down*" hampir tidak memberikan ruang gerak bagi pemerintah daerah untuk mengatur urusannya yang menjadi rumah tangganya, sehingga kekuasaan birokrasi menjadi sangat besar, pada pemerintah pusat. Sejak diberlakukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 kekuasaan tentang, Pemerintah Daerah dan sudah disempurnakan dengan UU No 32 tahun 2004 , maka kewenangan yang sentralistik yang selama ini berada pada pemerintah pusat telah bergeser kepemerintah daerah kabupaten/kota. Desentralisasi kewenangan telah diberikan kepada daerah kecuali lima urusan yaitu : urusan moneter, pertahanan, agama, luar negeri dan peradilan.

Sejak diberlakukan Undang-Undang ini maka pemerintah pusat sudah mulai berkurang kekuasaannya (*powerless*). Desentralisasi yang telah digulirkan akan membawa dampak yang cukup signifikan karena ruang gerak pemerintahan daerah diberikan kekuasaan yang lebih luas agar supaya daerah mampu melaksanakan otonominya dalam arti menyelesaikan masalah di daerah, dengan cara setempat oleh masyarakat setempat, sehingga dimasa yang akan datang birokrasi pemerintah pusat lebih ramping dan mampu berperan sebagai "*steering rather than rowing*". Penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis salah satu pilar yang paling strategis yaitu kemauan dan kemapuan pemerintah pusat memberikan kewenangan atau kekuasaan yang lebih besar kepada pemerintah yang berada dibawahnya atau bahkan kepada masyarakat seperti dalam konsep privatisasi. Dengan demikian desentralisasi yang sudah digulirkan melalaui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah menjadi tonggak sejarah baru dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis.

Pola hubungan kekuasaan yang sudah menunjukan ciri demokrasi tersebut merupakan upaya menumbuhkan pula proses demokratisasi dalam birokrasi pemerintahan. Sebagai contoh dalam konsep demokratisasi birokrasi tersebut yang bisa dikembangkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah yaitu sebagai berikut :

a. Perencanaan pembangunan dengan model *"buttom up".yang selama ini mulai berjalan dengan baik, merupakan cerminan dari pengakuan terhadap pentingna mengartikulasikan kepentingan arus bawah yang sesuai dengan kepentingan elite. Agar supaya hasil pembangunan yang dicapai akan selalu tepat sasaran.*
b. Model demokrasi langsung yang selama ini sudah berjalan dalam pemilihan pejabat publik, baik di tingkat pusat dan daerah, diharapkan mampu memperkuat legitimasi dan komitmen kepemimpinan untuk tetap berorientasi terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat.
c. Model model privatisasi dan pemberdayaan masyarakat *[empowering]*, dapat dikembangkan melalui berbagai inovasi dan kreativitas, terhadap berbagai

kewenangan yang selama ini dijalankan pemerintah. Namun kewenangan yang diserahkan kepada badan swasta maupun masyarakat memang yang tidak bersifat eksternalitis. Sehingga dampak positip dari privatisasi lebih besar dari kerugian yang dialami oleh pemerintah itu sendiri maupun masyarakat dan bangsa.

d. Politik anggaran yang selama ini sudah representatif mencerminkan .keinginan dan kebutuhan dasar masyarakat secara adil, harus menjadi landasan dalam kebijakan anggaran tersebut. Dengan pengelolaan anggaran yang sudah didesentralisasikan tersebut, pemerintah daerah dituntut kreatif dan inovatif dalam menggali sumber-sumber dana untuk memperbesar APBD. Sehingga pemerintah daerah yang lebih dekat dengan rakyatnya dibanding pemerinah pusat, maka secara proporsional relatif berpihak kepada kepentingan publik, ketimbang untuk belanja birokrasi pemerintah yang selama ini dinilai tidak efisien.

3.3.3. Pemerintahan Otoriter ke Pemerintahan Demokrasi

Sistem pemerintahan yang disebut otoriter yaitu pengendalian dalam penyelenggaraan pemerintahan dilakukan secara represif, kebebasan berserikat maupun berpendapat sangat dibatasi, media massa dikendalikan dengan sensor yang ketat, dalam kehidupan masyarakat sering terjadi ancaman, intimidasi, tindakan kekerasan terhadap warga negara yang berbeda pendapat dengan kebijakan pemerintah. Gambaran pemerintahan otoritarian tersebut kemudian mengalami pergeseran ke pemerintahan demokrasi sesungguhnya merupakan perubahan yang fundamental dalam kehidupan masyarakat baik dibidang politik, ekonomi dan kehidupan sosial. Sebab pemerintahan yang berdasarkan demokrasi merupakan pemerintahan yang justru sebaliknya yaitu memberikan kebebasan berserikat, berkumpul dan bependapat bagi warga negaranya. Dalam kehidupan masyarakat sudah tidak lagi adanya ancaman, intimidasi dan tindakan kekerasan atas nama negara kepada warganya. Kondisi perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan saat ini di Indonesia, sebenarnya merupakan peluang yang sangat kondusif untuk melakukan perubahan dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan. Artinya bahwa iklim demokrasi yang sudah cukup berkembang dalam kehidupan politik, bisa dikembangkan dalam penyelenggaraan birokrasi. Dengan "mendemokrasikan birokrasi" akan seiring dengan perubahan peningkatan pelayanan publik yang lebih terbuka dan akuntabel. Untuk melengkapi kajian pergeseran sistem pemerintahan yang otoriter berubah kesistem pemerintahan demokrasi, akan dijelaskan dalam perspektif sejarah pemerintahan di Indonesia seperti pada uraian dibawah ini.

Pada masa Orde Baru (1967 s/d 1998) peranan birokrasi sebagai alat kekuasaan yang sentralistik serta memiliki kecenderungan bertindak otoriter. Paradigma otoriter ini memang dibangun oleh suatu rezim tersebut untuk melanggengkan kekuasaan yang cukup lama sehingga tidak memberikan peran kepada masyarakat. Kekuasaan otoriter cenderung tidak terkontrol dengan baik oleh masyarakat, apalagi dikuatkan oleh kebijkan politik "massa mengambang" *(floating mass policy)*, maka prkatis pada saat itu masyarakat

dijauhkan dari aktivitas politik, sehingga hak-hak dasar sebagai warga negara benar-benar dikebiri dan pada masa i mengabaikan kedaulatan rakyat dan demokrasi tidak berjalan, yang muncul adalah demokrasi semu atau demokrasi permukaan (*faced democracy*). Padahal kekuasaan pemerintahan mandat rakyat sebagai esensi dari kedaulatan rakyat.

Setelah era reformasi (1998 s/d sekarang) dengan tumbangnya rezim orde baru mulai bergeser kearah upaya tumbuhnya demokrasi. Paradigma demokrasi berarti menunjukkan bahwa sesungguhnya rakyatlah yang berkuasa dan jika penyelenggaraan pemerintahan sudah mulai normal kembali maka kontrol atas jalannya birokrasi pemerintahan akan semakin lebih baik. Paradigma demokrasi akan membawa ke arah perubahan sistem dan struktur, sebab dengan dukungan UUD 1945 yang sudah diamandemen tersebut merupakan perubahan ke arah penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis. Jika pada masa Orde Baru kekuasaan eksekutif terlalu dominan, sedang di era reformasi saat ini sudah mulai bergeser ke DPR, artinya lembaga legeslatif sebagai lembaga pengontrol eksekutif sudah menunjukan penguatan, menuju terjadi *"check and balance power"*. Seiring dengan itu penyelenggaraan pemerintahan eksekutif agar menjadi lebih efisien dan efektif, upaya yang terus dilakukan yaitu melanjutkan program reformasi dan transformasi birokrasi antara lain restrukturisasi organisasi pemerintahan yang sudah saatnya dirampingkan seiring dengan telah diterapkan kebijakan desentralisasi. Urgensi perampingan organisasi pemerintahan sudah seharusnya menjadi prioritas, restrukturasi model flat dengan memperkuat penataan tenaga fungsional dalam struktur sarang tawon disetiap unit organisasi, perlu dikembangkan terus terhadap organisasi pemerintah pusat dan daerah. Prinsip miskin struktur dan kaya fungsi tetap menjadi acuan dalam restukturisasi organisasi pemerintahan, bahkan pada suatu unit organisasi yang sifatnya operasional dapat dibentuk organisasi yang bersifat horizontal bahkan organisasi matrik. Oleh karena itu standar kompetesi dan jabatan fungsional menjadi prioritas kebijakan pemerintah untuk merampingkan birokrasi pemerintah. Dengan demikian apabila model restrukturisasi birokrasi seperti tersebut diatas, dapat dilaksanakan maka corak birokrasi akan lebih ke arah demokrasi dan segera meninggalkan corak birokrasi pemerintahan yang terlalu hirearchis yang selama ini justru menyuburkan budaya birokrasi yang feodalistik dan patrimonialism. Adapun konsep "demokratisasi birokrasi" memerlukan kondisi dan prasyarat yaitu sebagai berikut :

a. Orientasi pembentukan kepemimpinan pemerintahan masa depan yaitu kepemimpinan pemerintahan yang visioner dan demokratis, tegas, berani dan jujur.
b. Pengembangan budaya politik yang partisipatoris yang mampu mendorong tumbuhnya kontrol masyarakat yang kuat akan tetapi bukan sifatnya mobilisasi.
c. Mengembangkan sikap egalitarian masyarakat melalui pendidikan politik yang terencana dan kosisten sesuai dengan kepentingan negara dan bangsa.
d. Membangun manajemen pemerintahan yang effisien dan efektif melalui penguatan perencanaan pembangunan nasional, organisasi pemerintahan yang effisien dan efektif, kepemimpinan nasional yang efektif, dan kontrol masyarakat yang lebih efektif.

e. Membangun aparatur pemerintahan yang profesional dan kompetensi dengan melalui pembinaan aparatur negara berdasarkan sistem meritokrasi.

3.3.4. Reinventing Government dan Good governance

Pada sub bab ini mencoba menjelaskan kedua konsep yang cukup strategis dan fundamental dalam penyelengaaraan pemeritahan yang juga disebut paradigma *New Public Management*. Analisis yang cukup mendalam tentang kedua konsep tersebut adalah dalam perspektif untuk membangun kerangka pemikiran "demokratisasi birokrasi". Tawaran kedua konsep ini sesungguhnya sangat menarik atas semangat perubahan dalam rangka percepatan mewujudkan pelayanan publik dengan cara yang lebih partisipatif dan pengeloaan pemerintahan dengan cara bisnis dan private. Meskipun secara konseptual pengelolaan pemerintahan dengan pengeloaan bisnis nampak sangat berbeda. Misalnya pemerintah dalam mendapatkan uang melalui pungutan pajak, sedang dalam bisnis cara mendapatkan uang dari konsumen atau pelanggan, motif pemerintah tidak mencari keuntungan atau nirlaba sedangkan motif dalam bisnis adalah mendapatkan keuntungan, perbedaan yang lainya yaitu pemerintah bersifat monopoli, sedangkan dalam bisnis yang dihadapi adalah kompetisi bukan monopoli.

Dari perbedaan yang sangat fundamental tersebut sepertinya teori maupun praktek dalam bisnis seolah olah tidak mungkin diterapkan dalam pengeloaan pemerintahan. Namun barangkali yang dapat kita petik dari paradigma *reinventing goverment* ini adalah bukan secara aksidensi praktek bisnisnya akan tetapi SPIRIT atau semangat dalam pengelolaan seperti pebisnis yaitu; inovatif, kreatif, dinamis, kerja keras, ulet, berani mengambil resiko dan kemampuan melakukan *bargaining* serta bernegosiasi. Jika norma dan nilai-nilai tersebut menjadi referensi dan menjadi kekuatan yang bisa dimiliki bagi para aparatur negara, niscaya dalam penyelenggaraan perintahan yang efisien dan efektif akan mudah terwujud dan pelayanan publik juga akan lebih prima. Namun perubahan paradigma yang sangat fundamental tersebut tidak mudah, terbukti upaya yang sudah berpuluh puluh tahun melakukan up gradding bagi aparatur birokrasi melaui pendidikan dan pelatihan baik teknis dan fungsional maupun pendidikan penjenjangan struktural serta pendidikan *degree* dan *non degree*, namun perubahannya tidak signifikan terhadap pelayanan publik, yakni masih tetap belum memuaskan masyarakat. Secara konseptual *Reinventing goverment* dan *good governance* sesungguhnya memberikan jalan keluar kearah perubahan yang sistemik dan struktural, untuk melengkapi kekurangan terhadap program pembangunan aparatur birokrasi tersebut diatas.Untuk itu secara konseptual dan teoritis dibawah ini akan diuraikan cukup panjang terhadap kedua paradigma tersebut.

Konsep dan paradigma "reinventing government" dari ***David Osborne*** dan ***Ted Gaebler*** yang sangat terkenal menjadi acuan dari berbagai Negara di belahan dunia termasuk Indonesia. Paradigma ini memang menawarkan suatu pembaharuan untuk melaksanakan efisiensi dan efektifitas birokrasi yang pada waktu itu terjadi di negara Paman Sam Amerika Serikat. Pada waktu itu pemerintahan Amerika Serikat sedang

mengalami defisit anggaran cukup besar dan diajukan konsep reinventing government dari ***David Osborne*** yang mengalahkan konsep lain yang diajukan kepada pemerintah Amerika Serikat pada waktu itu.

Dengan 10 (sepuluh) langkah konsep *"reinventing government"* seperti beberapa contoh langkah "regom" tersebut yaitu : *catality government,* dalam pemerintah katalistik ini pemerintah hanya sebagai pengarah dan pengendali dari pada melaksanakan semua urusan (steering rather than rowing). Pemerintah memberikan peran publiknya kepada swasta. Kemudian paradigma pemerintah milik rakyat (*community owned government*) dalam pandangan ini pemerintah mempercayakan kepada masyarakat untuk menyelesaikan masalahnya sendiri (high trust society, sebagaimana pandangan ***Fukuyama,* 1995**). Dari contoh dua pandangan ini saja memerlukan perubahan yang sistemik dan struktural sebagaimana yang dikehendaki paradigma transformatif. Sebab pemerintah yang sentralistik, otoriter dan serba negara sangat sulit untuk merubah peran yang lebih sedikit memerintah yaitu dengan sebagai, pengarah, regulator dan pengendali, maka untuk urusan yang bersifat operasional lebih banyak memberikan peran kepada masyarakat untuk menyelenggarakan urusan yang menjadi keinginan dan kebutuhannya. Jadi memang memerlukan kesungguhan dan kemauan untuk melaksanakan perubahan paradigma terutama pemegang kekuasaan. Seperti dikatakan oleh ***Ritzer* (1975)** dalam ***Mansour Fakih* (2001)** bahwa paradigma yang dianut oleh pemegang kekuasaan bukan terletak pada bahwa paradigma tersebut benar atau salah akan tetapi bagaimanapun juga pada tingkat implementasi paradigma apabila paradigma yang memang sangat diyakini akan membawa perubahan sosial dari yang memegang kekuasaan.

Untuk selanjutnya dalam rangka mendalami *reinveting government* dan *good governance,* akan dijelaskan secara detail mengenai konsep dan teori *reinventing goverment* dan *good governance*, yaitu :

3.3.4.1. ***Reinventing Government***

Konsep dan teori reinventing goverment diperkenalkan kepada pemerintahan Amerika Serikat tahun 1990-an oleh pengarangnya yaitu **David Osborne** dan **Ted Gaebler** yang oleh pemerintah Amerika Serikat atas prakarsa Wapres Al Gore, dipakai sebagai konsep untuk membenahi birokrasi pemerintah Amerika Serikat yang pada waktu itu mengalami defisit anggaran yang besar.

Teori dan konsep yang dapat mendorong terwujudnya efisiensi dan profesionalisme melalui reinventing government seperti yang diajukan **David Obsorne** dan **Ted Gaebler diatas,** dapat diuraikan yang dikutip dari Mardiasmo (2002 : 18) dan beberapa hal ada yang dielaborasi oleh penulis sesuai dengan konteksnya yaitu sebagai berikut :

a) Pemerintahan katalis (*catality government*); fokus pada pemberian pengarahan bukan produksi pelayanan publik. Pemerintah harus menyediakan (*producing*) beragam pelayanan publik, tetapi tidak

harus terlibat secara langsung dengan proses produksinya, sebaliknya pemerintah menfokuskan diri pada pemberian arahan, sedangkan produksi pelayanan public diserahkan kepada swasta dan atau sektor ketiga (LSM dan swdaya masyarakat dan non profit lainnya). Jika partisipasi masyarakat dalam pembangunan, terutama juga disektor ekonomi, semakin besar dan kuat sebagaimana dalam konsep *community devlopment* dan pemerintah mampu menggerakan sesuai kewenangan yang dimiliki pasca desentralisasi pada pemerintah kabupaten/kota, maka tujuan pemerintah daerah yang dekat dengan pelayanan kepada masyarakat, akan lebih mendorong terhadap peningkatan kesejahteraan, akan terwujud lebih cepat.

b) **Pemerintah milik masyarakat (*Community owned government*);** pengertian pemerintah milik rakyat dimaksudkan bahwa pengakuan masyarakat sebagai subyek dan obyek pembangunan ditempatkan secara lebih proporsional, ketimbang masyarakat yang sering menjadi obyek pembangunan. Dengan memberi wewenang pada masyarakat terutama dalam hal yang sanggup melayani dirinya sendiri, artinya pemerintah sebaiknya memberikan wewenang kepada masyarakat sehingga mereka mampu menjadi masyarakat yang dapat menolong dirinya sendiri. Oleh karena itu prinsip hubungan antara *stakeholder* yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat, perlu lebih ditata secara institusionalization, dalam menangani berbagai problem masyarakat yang tidak semata mata hanya menjadi tanggung jawab pemerintah, karena pada hakekatnya kemampuan pemerintah itu terbatas.

c) **Pemerintah yang Kompetitif (*Competitive government*);** Prinsip dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan cara menciptakan arena kompetisi dimaksudkan bahwa dengan menyuntikkan semangat kompetisi dalam pemberian pelayan publik, maka dengan kompetisi tersebut sebagai salah satu- cara untuk menghemat biaya sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan. Sebab situasi kompetisi diantara para penyedia pelayanan publik apakah dari pemerintah daerah itu sendiri sebagai unit pelayanan publik atau oleh badan hukum swasta, masyarakat memiliki beberapa pilihan yang terbaik sesuai kemampuannya, sehingga layanan yang diterima akan memuaskan. Namun pemerintah yang sudah bisa menerapkan terhadap unit pelayanan dengan situasi kompetitif, tetap menjaga agar kompetisi tetap sehat dan tidak menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat, yaitu melalui regulasi yang mampu mengakomodasi semua kepentingan *stakeholder* atau *shareholder* dan masyarakat luas.

d) Pemerintah yang digerakkan oleh misi (*Mission driven government*); Dalam pandangan ini, pemerintah daerah dituntut untuk mengubah kebiasaan dalam melaksanakan kegiatan pemerintah yang selalu berdasarkan aturan aturan yang terkadang aturan itu bersifat rigid. Sedang menurut prinsip *mission driven goverment,* jika mengikuti pandangan ini pemerintah mengubah organisasi yang digerakkan oleh "peraturan" menjadi organisasi yang digerakkan oleh "misi". Ada berbedaan yang yang signifikan dengan perubahan pandangan ini, karena organisasi pemerintahan yang digerakan oleh misi maka seluruh fungsi dan kegiatan organisasi lebih fokus dan berorientasi serta guide line yang jelas dalam mencapai tujuan organisasi. Dengan prinsip ini perjalanan organisasi akan lebih luwes dan cepat menyesuaikan perubahan lingkungan organisasi.

Konsekwensi logis bagi pemerintahan yaitu melakukan restrukturisasi dan penataan fungsi dan ketatalakasanaan sesuai dengan misi pemerintah. Jadi organisasi pemerintah harus efisien dan efektif dan pemerintah sudah waktunya dalam mendesain organisasi berani dengan flat organization model. Model ini esesnsinya yaitu miskin struktur kaya fungsi, dengan model ini memang lebih mengutamakan tenaga yang profesional dan kompeten, sebagai basis utama dalam komposisi SDM organisasi.

e) Pemerintah yang berorientasi pada hasil (*Result oriented government*); Dalam pandangan prinsip berorientasi pada hasil dimaksudkan bahwa perencanaa pembiayaan dan forecast yang dicapai adalah sesuai dengan hasil yang ditetapkan sebagai sasaran organisasi. Jadi memang membiayai hasil bukan membiayai pada masukan, karena pada pemerintahan tradisional, besarnya alokasi anggaran pada suatu unit kerja ditentukan oleh kompleksitas masalah yang dihadapi (pemerintah daerah membiayai masukan). Semakin kompleks masalah yang dihadapi semakin besar pula dana yang dialokasikan. Kebijakan seperti ini kelihatan logis dan adil, tetapi yang terjadi adalah unit kerja tidak punya inisiatif untuk memperbaiki kinerjanya. Pemerintah wirausaha berusaha merubah bentuk penghargaan dan insentif, membiayai hasil bukan masukan. Pemerintah wirausaha akan mengembangkan suatu standar kinerja yang mengukur seberapa baik suatu unit kerja mampu memecahkan permasalahan yang menjadi tanggung jawabnya. Semakin baik kinerjanya, semakin banyak pula dana yang akan dialokasikan untuk mengantikan semua dan yang telah dikeluarkan oleh unit kerja tersebut. Sehingga dengan semakin baik kinerja oraganisasi akan semakin mampu untuk menyelesaikan permasalahan yang dihadapi dengan efektif.

f) Pemerintah berorentasi kepada pelanggan (*Customer drive government*); memenuhi kebutuhan pelanggan bukan birokrasi. Pemerintah tradisional seringkali salah dalam mengidentifikasikan pelanggannya. Penerimaan pajak memang dari masyarakat dan dunia usaha, tetapi pemanfaatannya haruslah disetujui oleh DPRD dan semua pejabat yang ikut dalam pembahasan APBN adalah pelanggannya. Dalam kondisi seperti ini, pemerintah daerah tradisional akan memenuhi semua kebutuhan dan keinginan birokrasi, sehingga seringkali menjadi arogan. Pemerintah wirausaha tidak akan seperti itu, ia akan mengidentifikasikan pelanggan yang sesungguhnya. Dengan cara seperti ini, tidak berarti bahwa pemerintah adalah tidak bertanggung jawab kepada DPR, tetapi sebaliknya menciptakan sistem pertanggungajawaban ganda (*dual accountability*) kepada DPR, dalam masyarakat bisnis. Dengan cara seperti ini, pemerintah daerah tidak akan arogan tetapi secara terus menerus akan berupaya lebih memuaskan masyarakat bisnis.

g) Pemerintah wirausaha (*Enterprising government*); mampu memberikan pendapatan dan bukan sekedar membelanjakan. Pemerintah tradisional cenderung berpandangan bahwa mereka sedang mengerjakan pekerjaaan Tuhan (mulia) dan karenanya tidak pantas berbicara tentang upaya untuk menghasilkan pendapatan dan aktivitasnya. Padahal banyak yang dapat dilakukan untuk menghasilkan pendapatan dari proses penyediaan pelayanan publik. Pemerintah wirausaha dapat mengembangkan beberapa pusat pendapatan, misalnya Biro Pusat Statistik, Bappeda yang dapat menjual informasi tentang daerahnya kepada pusat penelitian, BUMD, pemberian hak guna usaha yang monopoli para pengusaha dan masyarakat, penyertaan modal daerah dan lain-lain.

h) Pemerintah yang antisipatif (*Anticipatory government*); berupaya mencegah dari pada mengobati. Pemerintah yang tradisional yang birokrasi memusatkan diri pada pola produksi pelayanan publik untuk memecahkan masalah publik. Pemerintah birokrasi cenderung bersifat kreatif seperti satu satuan pemadam kebakaran, apabila tidak ada kebakaran (masalah) maka tidak akan ada upaya pemecahan. Pemerintah wirausaha tidak kreatif tetapi proaktif. Ia tidak hanya mencoba untuk mencegah masalah, tetapi juga berusaha keras untuk mengantisipasi ke depan. Ia menggunakan perencanaan strategi untuk menciptakan visi . Visi membantu masyarakat, bisnis dan pemerintahan untuk meraih peluang yang tidak terduga serta menghadapi krisis yang tidak terduga pula, tanpa menunggu perintah.

i) **Pemerintah Desentralisasi (*Decentralization government*);** Dalam pandangan prinsip ini bahwa mendesentralisasikan kewenangan pemerintah kepada pemerintah daerah atau kepada badan hukum swasta sudah merupakan tuntutan yang berkembang di masyarakat. Karena dengan permasalahan yang dihadapi sudah semakin kompleks, tidak bisa berlarut larut dikerjakan sendiri oleh pemerintah. Masyarakat sudah saatnya terlibat dengan bekerjasama dengan pemerintah ikut menyelesaikan permasalahan yang dihadapi. Untuk itu pemerintah dari yang bersifat hierarki menuju partisipatif dan tim kerja. Dengan perkembangan teknologi sangat maju, kebutuhan / keinginan masyarakat dan bisnis sudah semakin kompleks dan staf pemerintah daerah sudah banyak yang berpendidikan tinggi. Sekarang ini pengambilan keputusan harus digeser ketangan masyarakat, asosiasi-asosiasi, pelanggan dan LSM.

j) **Pemerintah berorientasi pada (mekanisme) pasar (market oriented government);** menggunakan perubahan dengan mekanisme pasar (sistem insentif) dan bukan dengan mekanisme administratif (sistem prosedur dan pemaksaan). Dalam pandangan ini dimaksudkan bahwa pemerintah dalam mengelola palayanan terhadap masyarakat seperti melayani dengan menggunakan mekanisme pasar. Jika selama ini pemerintah sudah secara rutin tenggelam dalam aktivitas belenggu admisnitrasi yang birokratis, prosedur yang kaku atau rigid, mekanisme hirarkhi yang panjang, maka pasar sebagai mekanisme koordinasi berdasarkan hukum permintaan dan penawaran, transaksi yang rasional, ada kompetisi yang bebas, tidak ada monopoli. Untuk itu pemerintah dalam pandangan ini harus mempunyai tindakan yang responsif, cepat, efisien dan efektif, rasional, dinamis, kreatif, inovatif dalam menyelenggarakan pelayanan publiknya.

Sebagaimana diuraikan di atas, sepuluh prinsip Regom dari David Osborne dan Ted Gaebler diharapkan mampu memangkas birokrasi serta mampu mewujudkan efisiensi, efektifitas serta produktifitas birokrasi pemerintahan maka reposisi dan reinventing birokrasi dimaksudkan sebagai pendorong untuk melakukan promosi dan sekaligus menggerakkan daya tarik investasi bagi pembangunan ekonomi dalam rangka menyongsong era globalisasi ekonomi.

Prinsip *reinventing government* secara singkat telah dijelaskan diatas, pada hakekatnya kesepuluh prinsip tersebut mengandung kiat kiat pengelolaan suatu aktivitas bisnis. Seperti misalnya fungsi pemerintah hanya sebagai pengarah dan pengendali saja, kegiatan operasional diserahkan ke swasta, hal itu sesuai juga dengan prinsip desentralisasi. Kemudian melayani masyarakat sebagaimana menghadapi pelanggan yang harus dilayani dengan memuaskan supaya selalu tertarik dengan

layanannya. Demikian juga masyarakat dianologikan sebagai arena pasar, dimana masyarakat saling berhadapan secara kompetitif dan selalu bersikap antisipatif. Disamping itu pemerintah bertindak efisien dan effektif, dengan prinsip sedikit pengeluaran dan memperbesar pendapatan.

Berdasarkan prinsip tersebut membawa kesuksesan bagi pemerintahan di Amerika Serikat sehingga birokrasi pemerintahannya kembali efisien dan efektif dan mulai dipercaya oleh masyarakat. Sebenarnya di Indonesia sudah melaksanakan beberapa prinsip diatas seperti ; desentralisasi, priivatisasi, dibidang keuangan misalnya kebijakan pengelolaan keuangan dengan model Badan Layanan umum [BLU] serta pengembangan pengelolaan Pendapatan Negara Bukan Pajak [PNBP]. Model BLU adalah cara pengeloaan keuangan yang berbeda pengelolaan keuangan dengan cara APBN. Unit pelayanan pemerintah yang sifatnya tidak monopolitis dan memiliki kompetitor diluar instansi pemerintah, maka unit pelayanan tersebut memiliki potensi pendapatan yang prospektif diberikan kebebasan untuk mengelola keuangan secara mandiri dalam rangka mendorong untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Meskipun masih mendapatkan anggaran APBN untuk alokasi kegiatan yang memang belum bisa didanai oleh hasil pendapatan tersebut seperti gaji pegawai, pengembangan dan pemeliharaan sarana dan prasarana, jika pendapatan semakin baik, maka secara bertahap alokasi anggaran dari APBN dikurangi. Bahkan unit pelayanan tersebut diperbolehkan merekruitmen tenaga profesional yang tidak berstatus sebagai pegawai pemerintah.

Namun perkembangan implementasi *Reinventing goverment* perlu kajian yang lebih mendalam, ketika hasil penerapan itu belum mampu meningkatkan efisiensi dan efektifitas birokrasi dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. Kemungkinan konsep pemikiran tersebut belum dilaksanakan secara sistemik atau masih bersifat partial dan graduil, terutama perubahan paradigma para elite pejabat publik dan aparatur birokrasi dari sebagai ”penguasa” masih belum berubah menjadi paradigma sebagai ”PELAYAN”. Karena pada kenyataannya menghilangkan sifat feodalistik para elite penguasa dan para birokrat masih sulit dan tidak mudah, bahkan bermunculan orang kaya baru, justru ikut menumbuhkan gaya para kaum feodal baru baik di pemerintahan pusat maupun di daerah.

3.3.4.2.Good governance

Selanjutnya pembahasan mengenai ” *good governance*”, mengandung beberapa prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Pergeseran dan perubahan konsep pemikiran dalam penyelenggraan pemerintahan tersebut merupakan gejala yang akhir akhir ini menjadi perhatian para aparatur birokrasi baik ditingkat pusat maupun di daerah. Penerapan *good governance* dilakukan secara terus menerus dan gradual dalam rangka mendukung penyelenggaraan pemerintahan menuju kearah *“efisiensi dan efektifitas birokrasi.*

Prinsip penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) seperti : *rule of law, transparansi, partisipasi, akuntabilitas, responsiveness, startegy vision, effektivitas* dan *effensiensi* dan *consenssus orientation*, bisa diyakini akan membawa perubahan sosial ke arah yang lebih baik dan benar. Untuk kajian lebih mendalam tentang *good governance* diuraikan dengan cukup panjang lebar di bawah ini.

Pengertian "good governance" menurut ***Headly*** dan ***Robinson*** (1992 hal 64) yang dikutip **Muchlis *Chamidi*** (2002) mengatakan bahwa "good governance" bermakna "tingkat efektifitas organisasi yang tinggi dalam hubungan dengan formulasi kebijakan dan kebijakan yang senyatanya dilaksanakan, khususnya dalam pelaksanaan kebijakan ekonomi dan konstribusinya pada pertumbuhan, stabilitas dan kesejahteraan rakyat. Pemerintahan yang baik juga bermakna transparasi, partisipasi dan akuntabel.

Adapun pengertian "*good governance*" disampaikan oleh ***Sedarmayanti*** (2003 hal 2) dikatakan "*good governance*" yang dimaksud adalah merupakan proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *"public goods and service"* disebut *governance* (pemerintah atau kepemerintahan), sedangkan praktek terbaiknya disebut "*good governance*" (kepemerintahan yang baik). Agar "*good governance*" dapat menjadi kenyataan dan berjalan dengan baik, maka dibutuhkan komitmen dan keterlibatan semua pihak yaitu pemerintah dan masyarakat, "*good governanc*e" yang efektif menuntut adanya "aligment" (koordinasi) yang baik dan integritas, professional serta etos kerja dan moral yang tinggi. Dengan demikian penerapan konsep "*good governance*" dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintah negara merupakan tantangan yang cukup berat.

Dalam memahami tentang "*good governance*" patut menjadi catatan bagi kita agar tidak salah pengertian terhadap istilah "*good governance*" sepeti yang disampaikan oleh ***Bintoro Tjokroamidjojo*** (2001) yaitu sebagai berikut : sebagai suatu pemikiran kontemporer banyak salah pengertian "*good governance*" sering diartikan sebagai "*clean government*", *good government* bahkan pemerintah yang bersih dan berwibawa, memang tidak dipungkiri "*good governance*" mulai berkembang dari perhatian terhadap "*clean government*" dan "*good governance*".

Pengertian mengenai "*good governance*" di atas, dan karakteristik *good governance*, terdapat kesamaan dalam tuntutan sistem politik demokratis terutama yang meliputi : *rule of law, transparancy, accountability*, konsensus. Konsep tersebut seiring dengan arti dan makna demokrasi , sehingga jika sistem politik yang demokratis dapat terwujud maka akan mengantarkan pada tatanan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih terbuka, terkontrol dan akuntabel, teratur dan tertib serta efisien dan efektif.

Penyelenggaraan pemerintahan yang pada hakekatnya menyangkut kepentingan masyarakat, sudah barang tentu terkait dengan aspek lingkungan internal maupun lingkungan eksternal. Perubahan lingkungan strategis tersebut akan berpengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan, yang seharusnya tingkat adaptasi terhadap perubahan tersebut direspon oleh pemerintahsecara optimal.

Gambaran mengenai perubahan lingkungan eksternal sebagaimana yang dikemukakan oleh ***Bintoro Tjokrowidjojo*** (2001, hal 1) yang mengatakan bahwa dunia pada dasawarsa memasuki millenium sekarang mengalami perubahan – perubahan transisional yang besar. Memang tidak bisa dikatakan merata Benua Afrika di bawa Gurun Sahara (kecuali Afrika Selatan) kelihatannya masih berada dalam pergolakan primordial. Tetapi pada dasarnya para pemikir seperti ***Samuel P. Huntington*** "*The Clash of Civilizations And The Remaking Of World Order, 1996*, ***John Naisbith and Patricia Abundene*** "Mega Trends 2000,1990 and Mega Trend Asia 1996, Amitai Et Zioni "The Golden Role 1996, ***Kenichi Ohmai,*** Bonder Less World, Editor a The Evolving Global Company 1985, dan The End Of The Nation State, 1995, ***Francis Fukuyama*** "The End Of History and The Last Man,1992, ***Hamish Mc Ray***, The World In 2020, ***Power Culture and Property*** 1999 menyiratkan adanya perubahan-perubahan di dunia dalam kecenderungan masa depan, yang sangat mempengaruhi terhadap dinamika penyelenggaraan pemerintahan.

Pada kesempatan ini fenomena kecenderungan (trend) global tersebut diatas tidak di ulas secara rinci masing-masing pendapat diatas, akan tetapi menganalisa dari trend-trend utama, perubahan-perubahan yang merupakan isu-isu global, apa yang bisa dianggap dari referensi pemikiran mereka itu sebagai global trends, global issues dan global concens. Kecenderungan global, isu-isu global dan keprihatinan global. Sesuatu pemikiran, ide, sistem, produksi, jasa bahkan *way of life*, pandangan hidup tidak lagi bisa dilihat *country specific*, melainkan sudah jadi sesuatu yang menjadi global, hal ini juga disebut globalisasi; suatu pemikiran,ide,sistem pandangan hidup menjadi universal.

Selanjutnya dikatakan Indonesia juga terhimbas kecenderungan global ini dengan memahami isu- isu global tersebut, para pelaku ekonomi dalam menjalankan roda bisnisnya, memilih hal-hal yang perlu diperhatikan dalam rangka penyusunan kebijakan pemerintah kedepan terutama dalam pembangunan politik (demokrasi) dan pemulihan ekonomi di Indonesia.

Menurut ***Samuel P. Huntington*** dan ***Francis Fukuyama*** mengatakan trend global yang mengemukakan adalah bahwa era globalisasi ideology (terutama dalam artian pertumbuhan antara komunisme dan kapitalisme) dianggap sudah lampau, bahkan ***John Naisbith*** dan ***Aburdene*** dalam bukunya "Mengatrend" membahas mengenai munculnya sosialisme pasar bebas dengan gagalnya

Negara sentralistik dan kurang berhasilnya negara kesejahteraan (*welfare state*). Kemudian pemikiran ***Anthony Giddens*** dalam buku " *The Third Way, The Rise of Social Democracy*, 1998 yang mengemukakan masih ada negara ideology pada dasarnya perkembangan dari ekonomi pasar ke arah pasar bebas diterima, tetapi yang masih memberikan perhatian akan perlunya *fairness* dan keadilan sosial.

Dari uraian di atas beberapa hal yang penting untuk dicatat bahwa dengan perubahan global yang terjadi di lingkungan dunia international mau tidak mau akan mempengaruhi terhadap cara, strategi dan sistem dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Perubahan kerangka dan sistem tersebut yang disebut paradigma juga menjadi panutan bagi penyelenggaraan pemerintahan. Secara ringkas perubahan ke arah paradigma baru yang dapat mempengaruhi terhadap penyelenggaraan pemerintahan, yaitu :

1. Pada dewasa ini birokrasi pemerintahan yang masih kuat pengaruh birokrasi **Max Weber** dengan ditandai cirri organisasi pemerintah masih sangat hierarkis, kaku (rigid), birokratis lamban dan berbelit-belit. Namun di masa depan dengan diperkenalkannya **" *Reinventing Government* "** dari **David Osbarne** dan ***Ted Gaibler*** yang menawarkan suatu pemerintahan yang efektif melalui sepuluh langkah regom akan menuju pada birokrasi yang efisien dan efektif serta demokratis.
2. Pandangan ***John Nisbith*** dalam "Megatrend" tentang negara sentralistik menuju negara demokratis yang dewasa ini banyak dipraktekkan di negara-negara berkembang termasuk Indonesia.
3. Pandangan ***Samuel P. Hungtington*** dalam buku Gelombang Demokrasi Ketiga (1989) memberikan analisa bagaimana negara yang otoriter menjadi negara yang demokratis dan atau negara yang sudah demokratis melakukan konsolidasi untuk mendorong menjadi demokrasi.
4. Pandangan mengenai negara kesejahteraan *(welfare state)* yang dikemukakan ***A. Vaan Braan*** (1998) bahwa negara tidak hanya melindungi masyarakat akan tetapi juga mengatur, memberi stimulasi,mendorong dan mengembangkan yang menjadi tujuan adalah tercapainya kesejahteraan dan kemakmuran hidup warga negara. Oleh ***John Naisbith*** dianggap kurang berhasil yang kemudian muncul sosialisme pasar bebas. Orientasi mekanisme pasar bebas inilah yang kecenderungannya ke peran swasta menjadi lebih menonjol dan proses privatisasi terus bergilir.
5. Pandangan mengenai pelaksanaan demokrasi perwakilan yang selama ini dipraktekkan di berbagai negara terutama negara berkembang termasuk Indonesia, pada dewasa ini sudah banyak digugat oleh kalangan akademis dan juga politisi tentang efektivitas dan unsur manipulatif pada demokrasi perwakilan mendorong untuk melakukan perubahan ke arah demokrasi langsung.

6. Pandangan yang selama ini terhadap pelaksanaan pemerintahan yang baik *(good government)* atau pemerintahan yang bersih dan berwibawa dewasa ini sudah mulai bergeser ke arah "*good governance*" yang di antara keduanya memiliki perbedaan yang sangat prinsip sebagaimana dijelaskan pada tabel di bawah ini :

Tabel 3. Perbandingan Government dengan Governance

No.	Unsur Perbandingan	Kata Government	Kata Governance
1.	Pengertian	Dapat berarti badan / lembaga atau fungsi yang dijalankan oleh suatu organ tertinggi dalam suatu negara.	Dapat berarti cara penggunaan atau pelaksanaan
2.	Sifat Hubungan	Hirarkis dalam arti yang memerintah berada di atas sedangakan warga negara yang diperintah berada di bawah	Heterarkhis dalam arti kesetaraan kedudukan dan hanya berada dalam fungsi
3.	Komponen yang Terlibat	Sebagai subyek hanya ada satu yaitu institusi pemerintah	Ada tiga komponen yang terlibat yaitu : sektor publik;sektor swasta;masyarakat.
4.	Pemegang Peran Dominan	Sektor Pemerintah	Semua memegang peran sesuai dengan fungsi masing – masing
5.	Efek yang diharapkan	Kepatuhan Warga negara	Partisipasi warga negara
6.	Hasil akhir yang diharapkan	Pencapaian tujuan negara melalui kepatuhan warga negara	Pencapaian tujuan negara dan tujuan masyarakat sebagai warga negara maupun sebagai warga masyarakat.

Sumber : Sadu Wasistiono,2003

Dari beberapa perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan tersebut diharapkan akan dapat menjadi perhatian utama bagi pemerintah untuk paling tidak melakukan perubahan dalam manajemen pemerintahan. Menurut ***Peter Drcuker*** dikatakan sesungguhnya tidak ada suatu negara yang dikatakan sebagai negara yang terbelakang *(under development country)* yang ada adalah manajemen pemerintahan yang buruk (dalam **Sadu Wasistiono**, 2003).

Perkembangan dewasa ini kebijakan pemerintah ke arah penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik sudah mulai dilakukan dengan diawali desentralisasi kewenangan kepada Kabupaten/Kota melalui Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 beserta peraturan pemerintahannya, yang sudah direvisi dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, amandemen ke empat UUD 1945 yang antara lain mengubah masa jabatan Presiden hanya dua kali masa jabatan, fungsi MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi yang mengangkat dan memilih presiden dan wakil presiden, menetapkan GBHN, Presiden dan Wakil Presiden akan dipilih langsung. Dengan demikian maka di masa yang akan datang kekuasaan eksekutif akan seimbang dengan kekuasaan lembaga-lembaga tertinggi Negara Republik Indonesia yang lain. Oleh karena itu dalam perspektif penyelenggaraan pemerintahan terjadi perubahan yang cukup signifikan menuju terwujudnya *"good governence"*.

Selanjutnya kajian atau ulasan yang disampaikan seperti oleh ***Thodes*** (1996, hal 53), menyatakan bahwa *"good governance"* menegaskan suatu perubahan dalam makna pemerintahan yang menunjukkan suatu proses pemerintahan yang baru, atau suatu kondisi yang berubah dari penugasan yang tertata, atau metode baru dengan masyarakat yang diperintah. Dengan pemahaman itu, ***Gerry Stoker*** (1998) mencatat 5 (lima) proporsi mengenai *governance,* yakni *governance :*

1. Merujuk pada seperangkat institusi dan aktor terdapat pada dalam dan di luar pemerintah;
2. Mengidentifikasikan kekaburan batas dan tanggung jawab untuk menangani isu-isu sosial dan ekonomi;
3. Mengidentifikasikan ketergantungan kekuasaan yang terdapat dalam hubungan antara institusi yang melakukan tindakan yang kolektif;
4. Adalah tentang jaringan aktor yang bersifat mandiri dan mengatur sendiri;
5. Mengakui kapasitas untuk menyelesaikan sesuatu yang tidak bersandar pada kekuasaan pemerintah untuk memberikan komando atau menggunakan alat dan teknik baru dalam mengarahkan dan menuntun.

Hyden (1996) menyebutkan 4 (empat) variabel untuk konsep governance, yakni :

1. ***Authority,*** yang berarti eksistensi kekuasaan yang legitimasi;
2. ***Reciprocity,*** yang berarti pengembangan pandangan bahwa penggunaan kekuasaan tidak selalu merupakan "zero sum game" tetapi juga dapat menjadi *"positive sum game"*.
3. ***Trust,*** yang dibudidayakan oleh orang-orang yang hidup bersama dan terikat, secara kompetitif atau koperatif dalam mengejar tujuan bersama, dan
4. ***Accountability,*** yang memperkuat kepercayaan dan sebaliknya. Secara lebih ringkas, ***Leferve*** (1998) menyatakan bahwa governance memaparkan sistem aktor dan bentuk baru tindakan publik yang didasarkan pada fleksibilitas, kemitraan dan partisipasi sukarela.

Dengan proporsi dan pendapat yang demikian itu tampak bahwa konsep "good governance" berkembang sebagai kelanjutan konsep "good government". Kedua konsep ini saling berkaitan, namun berbeda setidaknya dalam focus maknanya. Keterkaitannya adalah kedua konsep ini bermuara pada tujuan mewujudkan pemerintahan yang bermanfaat bagi kesejahteraan dan kedaulatan rakyat. Sedangkan bedanya terletak pada fokus masing-masing good government pada institusi sedangkan good governance pada proses.

Good governance merupakan konsep yang menekankan pada perlunya pengembangan institusi pemerintah, dengan suatu pemikiran bahwa lembaga pemerintah yang berfungsi dengan baik akan memungkinkannya melaksanakan tugas mewujudkan masyarakat yang sejahtera. Dalam hal ini lembaga dan aparat pemerintah menjadi aktor utama pembangunan nasional.

"*Good governance*" juga tetap memberikan penekanan pada terwujudnya aparat dan lembaga pemerintahan yang baik (dalam ***Muchlis Chamidi,*** 2003 hal 15).

Selanjutnya menurut ***Sedarmayanti*** (2003 hal 7) mengutip mengenai "*good governance*" dari pandapat UNDP, yaitu mendefinisikan "*good governance*" sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif di antara negara, sektor swasta dan masyarakat (*society*).

Berdasarkan definisi tersebut UNDP kemudian mengajukan karakteristik *good government* yang saling memperkuat dan tidak dapat berdiri sendiri, sebagai berikut :

1. **Pimpinan,** mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan bersosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. ***Rule Of Law,*** kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa perbedaan, terutama hukum hak asasi manusia.
3. ***Transparancy***; artinya keterbukaan di bangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses lembaga dan informal secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dipantau.
4. ***Responsiveness,*** lembaga dan proses harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholders*.
5. ***Consensus Orientation,*** "*good governance*" menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang luas, baik dalam hal kebijakan maupun prosedur.
6. ***Effectivitas and Efficiency,*** proses dan lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber yang tersedia sebaik mungkin.
7. ***Accountability,*** para pembuat keputusan dalam pemerintahan sektor swasta dam masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab lepada Publik dan lembaga stakeholders. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan

yang dibuat apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.

8. ***Strategic Vision,*** para pemimpin dan Publik harus mempunyai perspektif "*good governance*" dan pengembangan manusia yang luas serta jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Berdasarkan pada konsep dan teori mengenai *reiventing government* dan "*good governance*" dapat menjadi acuan yang kuat untuk menyelenggarakan suatu pemerintahan yang efektif.

Sebagaimana diuraikan oleh beberapa pakar ***Litvack*** dan ***Seddon*** (1999), ***Cheema*** dan *Rodinelli* (1983), dalam ***Sadu Wastiono*** (2003) tentang desentralisasi kekuasaan maka sudah saatnya pemerintah secara sungguh-sungguh dan tidak setengah hati untuk melaksanakan desentralisasi kekuasaan sebagaimana yang telah ditetapkan melalui Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Meskipun banyak kalangan seperti akademisi dan praktisi memandang bahwa Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tersebut banyak mengandung masalah dalam implementasinya. Akan tetapi sudah merupakan keputusan politik yang harus dilaksanakan. Adapun masih ada kelemahan Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tinggal disempurnakan dan yang penting esensi perubahan paradigma dari yang sentralistik menuju demokrasi sudah digulirkan. Pada akhirnya análisis dan evaluasi pelaksanaan undang-undang pemerintahan daerah tersebut yang mengandung beberapa kelemahan telah direvisi dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, sebagaimana yang telah dijelaskan dimuka.

Desentralisasi kekuasaan yang meliputi desentralisasi administrasi, politik, fiscal dan desentralisasi ekonomi atau pasar apabila dilaksanakan secara konsisten dan didukung oleh seperangkat peraturan perundingan , kesiapan aparatur baik, penegak hukum yang handal, birokrasi yang effektif serta control masyarakat yang kuat baik melalui legistatif maupun elemen-elemen politik yang lain maka akan menjadi stimulus atas dorongan terwujudnya "*good governance*".

"Good governance" yang sebagaimana banyak dibahas oleh para pakar seperti ***Healy*** dan ***Robinson*** (1992) ***Levevre*** (1998), ***Rhodes*** (1996),***Gerry Stoker*** (1998) , ***Hyden*** (1996), ***Muchils Chamdi*** (2003), ***Sedarmayanti*** (2003), dan ***Bintoro Tjokroamidjoyo*** (2001). Dari pendapat para pakar tersebut pada umumnya berpendapat bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan terdapat tiga unsur utama yang memiliki hubungan sinergis dan konstruktif yaitu antara negara, sector swasta dan masyarakat (*society*). Karakteristik penyelenggaraan pemerintah sebagaimana yang menjadi fokus perhatian "*good governance*" yaitu : *participation, rule of law, transparency, responsiveness, consessus, effectiveness and efficiency, accountability,* serta *strategi vision.*

Dengan mengaitkan antara desentralisasi kekuasaan terutama yang menyangkut desentralisasi ekonomi dan pasar serta diikuti penyelenggaraan pemerintahan yang transparan, mengembangkan partisipasi dan memiliki strategi vision yang jelas, maka ada hubungan yang signifikan antara kedua hal tersebut yaitu desentralisasi kekuasaan dan penyelenggaraan pemerintahan menuju "*good governance*" memiliki "*push factor*" yang kuat untuk menuju pelaksanaan privatisasi di Indonesia.

Meskipun dalam pelaksanaannya masih terjadi pro dan kontra, sebab privatisasi yang dilaksanakan di berbagai BUMN misalnya masih sebatas penjualan asset negara, namun dampak dari pengalihan asset tersebut belum tentu memberikan kontribusi bagi kepentingan publik secara luas dan bahkan diantara BUMN yang strategis malah kehilangan sumber pendapatan yang sesungguhnya sangat potensial bagi kelangsungan hidup usahanya.

Dari kajian paradigma *good governence* dan *reinventing goverment* dapat dikembangkan konsep yang dikaitkan dengan demokratisasi birokrasi yang dapat menjadi acuan dalam penyusunan program penyelengaraan pemerintahan yaitu antara lain;

1. Seiring dengan penerapan demokrasi langsung dalam pemilihan pejabat publik terutama Gubernur dan Bupati/ Walikota, dalam pertanggung jawaban pelaksanaan tugas, dapat dikembangkan model pertanggung jawaban yang dikaitkan dengan kesuksesan atau kegagalan terhadap berbagai bentuk pelayan publik yang vital. Melalui mekanisme kontrol dan konsensus masyakat pemilih, sesuai dengan stándar kinerja pelayanan publik vital, yang telah dibakukan dengan peraturan perundangan. Sebab selama ini bagi pemimpin daerah setelah terpilih langsung, tidak ada *sense of accountability* terhadap kinerjanya sampai dengan akhir masa jabatan. Sehingga pemimpin daerah berhasil atau tidak selama menjabat, melenggang dengan tanpa ada beban. Bahkan meskipun kinerja tidak signifikanpun bisa terpilih kembali pada periode berikutnya, seharusnya dikembangkan prinsip " *recognize that accounyability is not simple* ".
2. Penyusunan rencana strategis dalam pola pembangunan lima tahunan harus melalui dukungan partisipasi aktif masyarakat dan konsensus dengan warganya dilakukan secara melembaga, sehingga dapat menjadi pola yang baku dalam setiap menyerap keinginan masyarakat kedalam Renstra lima tahunan. Sebab masyarakat selama ini tidak merasa dilibatkan dalam perencanaan pembangunan, sehingga dukungan partisipasi masyarakat terhadap ide atau gagasan dari pemerintah seringkali disambut dengan apatis dan jika kepentingan masyarakat terganggu juga sering muncul tindakan radikalisme, dengan merusak fasilitas umum maupun terkadang milik pemerintahpun dirusak pula. Skenario pembangunan harus

dirubah dengan semaksimal mungkin melibatkan dukungan partisipasi masyarakat, pemerintah harus dekat dengan rakyatnya, jangan hanya basa basi politik dan formalitas yang dibungkus dengan acara serimonial yang membuat masyarakat terninabobokan. Sehingga wajar keluhan selama ini sebagian besar masyarakat merasa belum menikmati dengan merata dan nyaman terhadap infrastruktur kebutuhan dasar masyarakat seperti; jalan, transportasi, fasilitas air bersih, listrik, energi, lingkungan hidup dan lain-lain yang keadaanya relatif masih buruk.

3. Menegakan supremasi hukum yang berorientasi membangun kewibawaan aparatur pemerintah melalui pola pembinaaan dan sosialisasi secara terencana, sistimatis, konsisten, berkesinambungan dan dukungan anggaran yang memadai serta dengan menggunakan pendekatan multidisipliner dan multi sektor, dengan tetap menempatkan posisi " leading sektor " sebagai pengintegrasi. Sehingga sistem berjalan dengan baik dan effek tindakan yang diluar sistem atau parsial dan jalan sendiri sendiri bisa dihilangkan. Sebab selama ini meskipun sebagai negara hukum tetapi pelaksanaan penegakan hukum tidak sistemik dan bahkan lebih tampak menonjol pendekatan kekuasaan, sehingga keadilan menjadi barang yang sangat langka dan mahal bagi rakyat kecil.

3.3.5. Paradigma *New Public Service*

Untuk melengkapi pembahasan atau analisis paradigma yang telah diuraikan diatas, maka paradigma new public services sebagai kritik terhadap perkembangan paradigma new public *management*, dalam Denhart and Denhart {2000), seperti yang dikutip oleh Eko Prasojo [2009]. Dikatakan bahwa dalam *new public services* adalah merupakan upaya memberikan keseimbangan baru antara peran Negara dan peran private dalam memberikan pelayanan masyarakat. Dalam new public services menjelaskan beberapa aspek yang terkandung didalamnya yang di eksplore oleh penulis yaitu sebagai berikut;

3.3.5.1. Service Citizen, Not Customer ;

Dalam pandangan ini memang berbeda dengan pandangan *new public management,* terutama dalam reinventing goverment. Perbedaan pandangan ini mencerminkan prinsip yang mengandung aspek ideologis. Jika dalam pandangan *new public management (NPM)* terpengaruh oleh ideologi liberal yaitu lebih memberikan kebebasan kepada setiap warganegara untuk berkreasi menentukan kehidupan yang akan dipilihnya, negara tidak terlalu ikut campur tangan dalam kehidupan pribadi warganegaranya. Dalam prinnsip reinventing goverment yang mengatakan *customer driven goverment,* menganggap bahwa masyarakat adalah sebagai pelanggan. Jika masyarakat diposisikan sebagai pelanggan tersebut maka dalam penyediaan

pelayanan publik dianggap seperti dalam transaksi bisnis yaitu berdasarkan hukum permintaan dan penawaran, jadi pemberian pelayanan berdasarkan kemampuan pelanggan, sehingga pelayanan akan diberikan seoptimal mungkin sampai dengan pelanggan mencapai kepuasaan tertingggi. Adapun penyelenggaraan pelayanan publik bisa dilaksanakan oleh pemerintah atau dengan BUMN dan juga badan hukum swasta. Tetapi di negara maju sebagian besar penyediaan pelayanan publik sudah didelegasikan kepada sektor swasta melalui prinsip "privatisasi ". Sedang dilain pihak bagi masyarakat yang tidak mampu atau miskin , pemerintah melakukan intervensi terhadap masyarakat marginal seperti membangun apa yang disebut "*Social Safety Net* ". Dengan melalui jejaring pengaman sosial tersebut bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sosial dan menghindari terjadinya kecemburuan sosial, sebagaimana telah diterapkan di negara-negara maju tersebut.

Meskipun demikian, berbeda dengan prinsip prinsip dalam pandangan *new public sevices (NPS)* , bahwa memberikan prioritas dan mengutamakan pelayanan terhadap setiap warga negara tanpa kecuali lebih penting ketimbang menganalogikan warga negara sebagai pelanggan. Oleh karena itu pandangan ini merupakan kritik terhadap paradigma *new public management*. Sebab dalam pandangan NPS bahwa pemerintah sebaiknya tetap dalam "agenda setting " melalui kebijakan pemerintah atau tindakan pemerintah selalu berorientasi terhadap pelayanan publik yang adil dan merata kepada setap warga negaranya. Terutama yang menyangkut kebutuhan dasar seperti ; sandang, pangan, papan, kesehatan, pendidikan, energi, transportasi, sumberdaya air dan akses informasi dan lain-lain. Namun demikian di negara maju dalam penyediaan pelayanan publik menjadi sangat prioritas, karena sudah ada "stándar pelayanan minimal"(SPM) terhadap setiap jenis pelayanan publik, sehingga masyarakat merasa puas atas pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah.

Sedangkan bagi Indonesia terhadap kedua paradigma masih belum sepenuhnya menjadi acuan dalam kebijakan pemberian pelayanan publik mengingat kendala dan berbagai keterbatasan yang dihadapi pemerintah. Sebagai contoh kebijakan ekonomi makro yang selama ini menjadi andalan pemerintah dengan mekanisme pasarnya, yang diharapkan mampu menggerakan pertumbuhan sektor lain, tetapi secara empiris masih belum memberikan effek pemerataan dan bahkan kecenderungan kesenjangan sosial ekonomi semakin relatif tinggi. Untuk itu jika tindakan pemerintah mengikuti pemikiran " *services citizen not customer*", sudah seharusnya program pembangunan lebih berorientasi pada pelayanan publik. Misalnya memperbanyak program yang menciptakan lapangan kerja dengan program padat karya, tindakan pemerintah yang mampu menciptakan jaringan pasar

yang teratur, kontinyu dan relatif kuat bagi industri kecil dan menengah, menciptakan mekanisme distribusi perdagangan barang kebutuhan pokok dan rumah tangga dengan pengaturan pasar yang tidak mematikan produksi lokal dan program lain yang sejenis. Program pemerintah yang sebenarnya bisa lebih bermakna memberikan kail seperti program yang disebutkan diatas. Sedangkan program yang kurang jelas pemanfaatannya seperti program Bantuan Tunai Langsung [BLT], sebaiknya dihindari. Disamping program BLT bernuansa politis, juga terkesan seperti sinterklas, seolah mempertotonkan kemiskinan ketika pembagian BLT disorot di media TV. Namun yang perlu dikritisi terhadap program ini, sebenarnya kalau dicermati program BLT tersebut bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku. Sebab program BLT yang bersumber dari APBN , pertanggungan jawaban adminstrasi terhadap penggunaan anggaran yang telah diberikan kepada masyarakat miskin, tidak ada. Padahal setiap pengeluaran APBN sekecil apapun harus dipertanggung jawabkan. Untuk itu kebijakan pemerintah ke depan tetap berorientasi kepada kepentingan publik yang sedapat mungkin terhindar dari kepentingan politik, karena pada hakekatnya pandangan *new public services* adalah negara bertanggung jawab akan pemberian pelayanan kepada setiap warga negara tanpa kecuali secara adil dan merata untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat lahir dan batin.

3.3.5.2. Seek the public interest ;

Pandangan ini mengisyaratkan bahwa negara harus responsif dan proaktif mencari secara tepat keinginan masyarakat yang hakiki. Seperti dilingkungan masyarakat yang sebagaian besar tinggal didaerah pedesaan dan bercorak agraris, maka pembangunan yang tepat adalah membangun infrastruktur pertanian seperti jaringan irigasi, peningkatan pembangunan sarana produksi misalnya; pupuk, obat obatan dan bibit dan lain-lain serta memelihara dan mengembangkan pranata sosial yang bercorak agraris tradisional. Sehigga pembangunan yang dilaksanakan mendapat respons yang positip masyarakat, pada gilirannya pembangunan akan bermanfaat bagi masyarakat **.** Sebab selama ini dalam pelaksanaan pembangunan model top down biasanya bersifat seragam dan kurang memperhatikan prinsip seek the public interest, sehingga banyak hasil pembangunan yang tidak mendapat respon masyarakat dan bahkan tidak menumbuhkan partisipasi masyarakat, pada gilirannya hasil pembangunan relatif kurang membawa dampak terhadap perbaikan taraf hidup masyarakat. Misalnya selama ini banyak pembangunan pabrik besar dalam suatu kawasan “berikat”, kawasan pembangunan proyek-proyek besar serta bangunan gedung

menjulang tinggi, seringkali mengabaikan keadaan lingkungan masyarakat sekitarnya. Meskipun telah diatur kewajiban melaksanakan program *Coorporete Social Responsibility* {CSR}, tapi secara empiris masih banyak kawasan kawasan tersebut, belum tersentuh secara signifikan program CSR , sebab lingkungan masyarakat sekitarnya masih tetap miskin dan kumuh, pemerintah seringkali kurang antisipatif terhadap perkembangan dan perubahan sosial yang semakin kompleks dan pada gilirannya rentan dengan konflik sosial. Padahal masyarakat telah berkorban baik tanah mereka yang tergusur dan kemungkinan lingkungannya terkena polusi udara maupun maupun limbah beracun dan lain-lain. . Contoh lain dibidang transportasi, seperti pembangunan jembatan penyeberangan yang jumlahnya ratusan di jalan jalan protokol Jakarta, karena awal pembangunan tidak melibatkan partisipasi masyarakat baik dari segi perencanaan, pelaksanaan dan pemafaatan fungsi " jembatan penyeberangan " sebagai keselamatan tidak tersosialisasikan dengan baik, maka masyarakat sulit diajak berpartisipasi dengan kesadarannya untuk memanfaatkan jembatan penyeberangan tersebut yang sudah tentu telah menghabiskan anggaran yang besar. Oleh karena itu jika prinsip " *seek public interest*" dipergunakan dalam penyusunan perencanaan pembangunan niscaya hasil pembangunan akan bermanfaat untuk masyarakat sesuai target group yang menjadi tujuan pembangunan tersebut. Sebab pembangunan adalah untuk manusia, pembangunan bukan untuk pembangunan, sehingga manusia harus ditempatkan pada posisi sebagai "subyek" pembangunan seiring dengan prinsip " seek the public interest"

3.3.5.3. Value Citizenship over entrepreneurship;

Dalam pandangan ini nilai-nilai kewarganegaraan harus diposisikan diatas prinsip prinsip bisnis. Memang dalam pandangan new public manajemen, terutama dalam konsep *reinventing goverment*, bahwa penyeleggaraan pemerintahan diarahkan dengan cara pengelolaan seperti bisnis, agar pelayanan lebih efisien dan efektif. Jadi dalam prinsip reinventing goverment bahwa pemerintah memperoleh banyak pendapatan akan lebih baik ketimbang banyak pengeluaran. Namun pandangan ini dikritisi oleh new public services, bahwa sebaiknya pemerintah harus lebih menjunjung tinggi terhadap nilai-nilai kewarganegaraan seperti; pemerintah menjamin keselamatan jiwa warga negaranya, memberikan perlindungan dari ancaman bahaya, menjamin peningkatan kualitas hidup warga negara, ketimbang pemerintah selalu berkalkulasi secara bisnis dalam menyusun program kegiatan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian menjadi kewajiban pemerintah untuk mengutamakan kepentingan melindungi nilai-nilai kewaganegaraan tersebut, meskipun pemerintah

harus mengeluarkan anggaran yang besar. Secara empiris pembangunan yang selama ini dijalankan yang telah membawa perubahan sosial sangat dahsyat, sesungguhnya nilai-nilai dasar masyarakat Indonesia dewasa ini telah tercerabut dari akarnya. Bahkan perubahan sosial yang sedang dihadapi oleh masyarakat Indoensia terhadap tata nilai yang ada cenderung anomali.

3.3.5.4. Think Strategically;

Pandangan ini lebih menekankan bahwa pemerintah selalu harus berpikir dan bertindak strategis. Berpikir strategis dimaksudkan bahwa pemerintah lebih banyak melakukan kegiatan seperti ; mengembangkan visi dan misi, menyusun perencanaan jangka pendek, jangka panjang, dan menengah, menyusun renstra, masterplan. Dengan demikian pemerintah harus mengurangi kegiatan yang bersifat *adhoc* atau dadakan, tambal sulam, tetapi tindakan pemerintah selalu diikuti dengan perencanaan yang matang dan prediksi yang tepat. Sebab kegiatan yang sering dilakukan secara adhoc dan tambal sulam, disamping menunjukan perencanaan yang kurang baik, juga tindakan yang tidak efisien dan pemborosan, padahal pemikiran yang strategis selalu harus dikuti dengan dukungan penyusunan perencanaan yang sistimatis.

3.3.5.5. Act Democratically;

Pandangan ini menunjukan bahwa *new public services,* menganjurkan adanya proses demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, seperti misalnya ; pemerintah lebih memberikan perhatian membangun partisipasi masyarakat, dari pada memobilisasi masyarakat, respon pemerintah terhadap public interest harus diprogramkan dengan baik, pemerintah harus pandai berkomunikasi dengan masyarakat secara elegan, bernegosiasi, bergaining, kompromi dan konsensus dalam menghadapi tuntutan masyarakat sehingga dapat menghindari konflik kekerasan seminimal mungkin atau sedapat mungkin dihindari. Sebagai contoh jika pemerintah melakukan tindakan berdasarkan pemikiran diatas, terhadap pelanggaran hukum yang dilakukan oleh para PKL, GEPENG, PSK dan PRAMUWISMA, maka cara melakukan tindakan penertiban dengan melalui dialog, komunikasi yang baik, konsensus, kompromi dan negosiasi, niscaya tidak terjadi konflik dan bentrokan fisik dengan aparat Satpol PP. Sebab aparatur pemerintah sebagai fungsi pamongpraja justru akan melakukan pendekatan yang persuasif seperti tersebut diatas, ketimbang menampilkan sebagai sosok PENGUASA, yang berlindung dibalik aturan birokratis. Jika aparat penegak hukum berpenampilan sebagai "penguasa" maka terjadi tindakan kekerasan dan bentrokan fisik tersebut tidak terelakan setiap kali

melakukan penertiban. Demikian pula Tindakan yang dapat dianggap menciderai nilai-nilai demokrasi telah dipertontonkan oleh aparat kepolisian melalui Densus 88 dalam memerangi terorisme. Setiap warga negara sudah pasti menolak terhadap segala bentuk terorisme dan harus ditumpas. Akan tetapi penanganannya tetap harus sesuai dengan hukum yang berlaku. Namun fenomena terjadi penangkapan terhadap seorang yang dimata masyarakat dan terutama umat islam adalah sebagai seorang Ustadz sepuh menjelang bulan suci romadhon tahun 2010, sungguh menjadi sorotan publik yang memprihatinkan atas tindakan aparat penegak hukum pemerintah. Meskipun telah disangkakan sebagai mengetahui dan memfasiltasi gerakan terorisme, namun sungguh sangat disesalkan bahwa cara penangkapannya justru menunjukan tindakan kekerasan yang tidak mencerminkan " tindakan demokratis ". Padahal dalam hukum tetap harus menjunjung tingggi "praduga tak bersalah". Sedangkan persepsi dan difinisi "terorisme" masih berbeda antara pemerintah dengan masyarakat, terutama umat Islam, karena yang selalu menjadi tersangka adalah para aktifis pengajian dan bahkan pesantren. Tindakan kekerasan oleh alat negara terhadap umat islam yang dituduh teroris, seakan mengulangi kembali sejarah Orde baru dalam menghadapi radikalisasi aktifis islam. Menilik pengalaman sejarah yang lalu, sudah saatnya para pemimpin pemerintahan berbicara atas dasar nurani dan sebagai negarawan. Keran sesungguhnya sebagai negara berdaulat, pemerintah sudah harus antisipatif bahwa negeri ini masih menghadapi upaya "*devide et empira*" oleh kekuatan asing. Apakah bangsa ini masih tega para pemimpin negeri ini membunuhi rakyatnya tanpa hukum yang jelas. Contoh di Afghanistan, hanya karena memburu teroris, sudah 1 juta penduduk terbunuh dengan sia-sia. Memang tindakan demokratis memerlukan proses yang cukup panjang karena aparatur pemerintah melakukan tindakan persuasif, konsensus dan kompromi untuk tujuan mengurangi seminimal mungkin terjadi kekerasan dan konflik bisa dihindari dengan baik. Dengan demikian pemerintah dalam menjalankan kebijakan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat memang harus dengan kesabaran, mengayomi, bimbingan ,bukan menganggap rakyat atau warga negara dianggap musuh bagi pemerintah. Tugas pemerintah yang paling utama adalah melindungi segenap tumpah darah bagi keselamatan warga negara secara lebih adil, hal tersebut akan terwujud jika tindakan pemerintah tetap dilakukan dengan cara-cara demokratis.

3.3.5.6. Recognize that accoutability is not simple ;

Dalam pandangan ini menganjurkan bahwa pertanggungjawaban pejabat Publik terhadap kinerja yang dilakukan selama dalam masa jabatan, tidak

hanya tertulis secara formalitas dan sederhana melalui acara ceremonial dalam sidang badan legislatif. Namun pertanggung jawaban terhadap Publik dilakukan berdasarkan hasil kinerja yang jelas dan terukur. Pengukuran pertanggung jawaban kinerja tersebut dilakukan secara transparan dan tidak direkayasa. Sedangkan bentuk pertangung jawaban diatur dengan mekanisme *reward and punishment* yang jelas dan konsisten. Apabila terjadi kegagalan kinerja sampai dianggap melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundangan yang berlaku, maka sangsi terhadap pejabat Publik jika sampai pemberhentiannya atas desakan publik pemilihnya maupun pengunduran diri secara sukarela karena tanggung jawab moral, juga diatur melalui mekanisme terukur dan meimiliki dasar hukum yang kuat. Meskipun pengunduran diri secara sukarela dan atau desakan publik tersebut diatas, Belum ada mekanisme peraturan perundangan yang ada. Namun secara empiris, penguduran diri pejabat publik, secara sukarela maupun pemberhentian berdasarkan tuntutan dan desakan publik pernah terjadi dan bahkan dengan melalui *people power*. Dengan demikian pertanggung jawaban pejabat publik merupakan rangkaian proses akhir yang menentukan kualitas kinerjanya, bisa menjadi acuan bagi setiap pejabat publik.

3.3.5.7. Serve rather than steer;

Pandangan ini memang penekanannya berbeda dengan konsep *reinventing goverment*. Dalam prinsip *catalitic goverment* disebutkan bahwa kiat *steer rather than rowing*, dimaksudkan bahwa pemerintah lebih baik memberikan pengarahan yakni sebagai pemegang " *steer* " artinya pemerintah sebagai regulator, fasilisator, pengendali, bukan sebagai palaksana operasional. Pemerintah lebih bersifat pasif dan ibarat seperti penjaga malam atau istilahnya "*watch dog*". Jika ada pelanggaran terhadap aturan atau kebijakan yang dibuat pemerintah maka pemerintah baru bertindak. Tetapi dalam pandangan *new public services* yaitu pemerintah lebih proaktif dalam memberikan pelayanan dari pada pemerintah sebagai pengarah atau pengendali saja. Pendapat ini dimaksudkan bahwa pemerintah dalam tindakannya lebih memperhatikan dan memprioritaskan penanganan program yang berorientasi pada pelayanan. Oleh karena itu segenap fungsi pemerintah merupakan bentuk pelayanan publik, artinya kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bersama atau oleh legeslatif, tidak ada yang ditujukan hanya kepada orang perorang atau kelompok, apalagi golongan, namun semua kebijakan harus ditujukan untuk pelayanan publik. Sebab tidak mustahil dalam penyelenggaraan pemerintahan melakukan kolusi dengan pelaku bisnis yang semata mata berorientasi pada profit, sehingga kebijakan yang dibuatnya, jika terjadi perbuatan *moral hazzard* oleh pejabat publik, maka

cenderung lebih menguntungkan pelaku bisnis dan mengabaikan prioritas terhadap pelayanan publik. Secara teoritis terjadinya kolusi antara penguasa dan pelaku bisnis tersebut hanya terjadi dinegara yang disebut " *Coorporate State* ." Oleh karena itu dalam *new public services* setiap tindakan pemerintah selalu berorientasi kepada pelayanan publik, tidak hanya sekedar sebagai pengarah [steer] tapi lebih proaktif dan responsif.

3.3.5.8. Value people, not just productivity ;

Dalam pandangan ini menganjurkan bahwa pemerintah sebaiknya lebih memperhatikan dan mementingkan nilai-nilai kemasyarakatan, tidak hanya mengejar pertumbuhan produktivitas, tetapi mengorbankan nilai-nilai sosial. Pendapat ini dimaksudkan bahwa memelihara dan memperkuat serta menjaga nilai-nilai kemasyarakatan seperti ; membangun semangat gotong royong, memperkuat nilai-nilai kekeluargaan, nilai-nilai kesabaran, nilai sopan santun, nilai-nilai semangat kejuangan, harus menjadi program yang terintegrasi dengan program pembangunan seiring dengan peningkatan produktivitas. Sebab tidak jarang di negara-negaraberkembang memiliki ekspektasi pembangunan ekonomi dan sangat ambisius untuk mengejar produktivitas berbagai sektor, tetapi mengorbankan nilai-nilai kemasyarakatan, sehingga tidak mustahil nilai-nilai dasar tersebut tercabut dari akarnya, bangsa itu dapat kehilangan jatidiri bangsanya. Jepang sebagai contoh negara maju yang tidak meninggalkan nilai-nilai dasar dalam membangun negerinya sebagai sebuah negara yang modern dan memiliki teknologi yang maju, tetapi nilai budaya masih tetap eksis. Di Indonesia pengalaman membangun selama empat dasawarsa, dengan terjadinya krisis ekonomi sampai disebut dengan krisis multidimensi, jika tidak waspada lambat laun bangsa Indonesia akan kehilangan nilai-nilai dasar sebagai falsafah bangsa yang merupakan ciri dan identitas serta jatidiri bangsa akan hilang dan tinggal nama saja yaitu " Pancasila ".

Berdasarkan uraian mengenai penyelenggraan "birokrasi pemerintahan" ketiga paradigma tersebut secara konseptual, teori dan nilai-nilai, seiring dengan demokrasi. Hasil analisis dapat menjadi landasan berfikir terhadap tesis " Demokratisasi Birokrasi". Untuk menyederhanakan pemikiran "demokratisasi birokrasi" digambarkan dalam tabel yang mengkorelasikan kesamaan konsep, teori dan nilai-nilai dalam penyelengaraan birokrasi pemerintahan dengan konsep demokrasi, seperti dibawah ini ;

Tabel 4. Demokratisasi Birokrasi

Demokratisasi Birokrasi				
No	**Paradigma New Public Management**		**New Public Service**	**Konsep dan Nilai Demokrasi**
	Reinventing Goverment	**Good governence**		
1	Community Own Governenment (Pemerintahan milik Rakyat)	Rule of Law (Supremasi Hukum dan Penegakkan Humum)	Seek The Public Interest (Sesuai Kepentingan Publik)	Equity Law (Persamaan Hak)
2	Customer Driven Government (Pemerintah berorientasi pada Pelanggan)	Transparancy (keterbukaan)	Act Democratically (tindakan demokratis)	Partisipasi Efektif
3	Market Oriented Governenment (Pemerintah Berorientasi pada Pasar)	Participation (partisipasi)	Recognize that acountabillity is not simple (pertanggung jawaban yang sungguh-sungguh)	Kontrol
4	Decentralization govermment (Pemerintah Desentralisasi)	Acountabillity (per tanggung jawaban publik)	Value People not just Productivity (nilai-nilai sosial tidak hanya produktivitas)	Pembeberan kebenaran
5		Responsivisness (tanggap dan peka terhadap persoalan publik)		Pencakupan Seluruh Kepentingan Warga Negara

Sumber : David Osborn & Ted Gablaer, Kathreen Lauder dan Denhart & Denhart,Robert A Dahl; telah dimodifikasi.

Sesuai dengan tabel diatas dimaksudkan masing-masing paradigma tersebut disandingkan dalam satu tabel yang menunjukan bahwa beberapa aspek dari paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan terdapat persamaan dengan konsep demokrasi sebagaimana yang diutarakan oleh Robert Dahl.

Dengan demikian maka tesis "demokratisasi Birokrasi " dapat dipertanggung jawabkan dari aspek kesamaan koseptual, untuk menunjukan terdapat hubungan antara demokrasi dengan birokrasi. Namun kebenaran empiris perlu penelitian lebih lanjut hubungan kedua konsep demokrasi dan birokrasi. Jika di duga ada hubungan dan juga pengaruh antara demokrasi dengan birokrasi baik simetris dan resiprocal, maka

demokratisasi birokrasi dapat menjadi landasan pola pikir dalam upaya pembaharuan penyelenggaraan birokrasi pemeritahan. Sehingga kedua variabel tersebut dapat dijelaskan bahwa dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan dapat terselenggara dengan cara-cara demokratis, jika masing-masing dimensi tersebut dilaksanakan secara seimbang. Meskipun masih menjadi diskursus yang menarik, karena secara empiris di negara-negara berkembang seperti di Indonesia , telah menerapkan demokrasi dengan baik namun dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan belum demokratis dan efisien serta efektif. Sebagai contoh yang tepat untuk menjelaskan pernyataan tersebut adalah penylenggaraan pemerintahan, jika menggunakan pola pikir demokratisasi birokrasi untuk menganalisis keadaan perkembangan birokrasi di Indonesia dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Dalam perkembangan birokrasi pemerintahan di Indonesia upaya untuk perbaikan dan penyempurnaan sering disebut dengan istilah reformasi birokrasi, terus menerus dilakukan, namun hasilnya masih belum tampak signifikan. Walaupun seringkali dilontarkan program program pembangunan aparatur seperti; restrukturisasi birokrasi, efisiensi dan efetivitas birokrasi pengukuran kinerja berbasis kompetensi, privatisasi, perbaikan renumerasi pegawai, peningkatan profesionalisme dan kompetensi pegawai, perecanaan pembangunan secara *bottom up*, desentralisasi pemerintahan, peningkatan pelayanan publik, penyusunan standar pelayanan minimum dan lain-lain. Akan tetapi program reformasi birokrasi tersebut belum optimal hasilnya, karena tidak dilaksanakan secara serius,konsisten, dan tidak didukung oleh kebijakan yang sistemik, tidak didukung oleh anggaran yang memadai dan seringkali hanya dilaksanakan secara partial.

2. Terkait dengan penerapan paradigma demokratisasi birokrasi, memang dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan belum familiar dengan ide penerapan demokrasi. Karena kuatnya pengaruh sifat feodalistik para aparatur birokrasi dan juga pengaruh birokrasi gaya *Weberianisme* yaitu *hirearkhi* dan peraturan yang *rigid*, sehingga pengambilan keputusan bersifat sentralistik dan ruang gerak tindakan demokratis seringkali sekedar formalitas.

3. Meskipun tradisi berdemokrasi masih belum menjadi karakter dan perilaku para aparatur birokrasi, disebabkan sulitnya merubah kultur feodalistik memang menjadi kendala yang mendasar bagi suksesnya reformasi birokrasi di Indonesia. Bahkan hasil penelitian Mason C Headly [2006] mengatakan bahwa dalam sejarah pelaksanaan Administrasi Negara di Indonesia sejak jaman kerajaan Majapait, Mataram sampai dengan pemerintahan Indonesia pasca Kemerdekaan, Orde baru dan Era refomasi, para penyelenggara aparatur di Indonesia belum menunjukan perubahan yang cukup berarti yaitu; gaya boss, ambtenaar, feodal dan perilaku tidak demokratis. Sehingga reformasi atau transformasi birokrasi sudah berpuluh puluh tahun menjadi program rutin pembangunaan dan pembinaan aparatur belum menunjukan hasil yang memuaskan.

4. Namun sesungguhnya dalam praktek terhadap beberapa konsep paradigma "*new public management*" maupun "*new public services*" secara bertahap sudah mulai menjadi program yang dilakukan secara rutin, seperti misalnya; perencanaan pembangunan secara bottom up, pembentukan forum gugus kendali mutu diinstansi tertentu yang mendapatkan ISO, program peningkatan kinerja berbasis kompetensi, privatisasi, pengelolaan keuangan melalui model Badan Layanan umum [BLU] dalam rangka meningkatkan mutu pelayanan, desentralisasi pemerintahan dan lain-lain. Dari upaya penerapan program program yang disebutkan diatas, merupakan aspek atau unsur yang seiring dan seirama dengan konsep demokratisasi birokrasi tersebut. Dengan demikian jika dalam penyelengaraan pemerintahan secara rutin dan konsisten melaksanakan program program seperti disebutkan diatas, niscaya secara bertahap paradigma demokratisasi bisa diterima oleh para aparatur birokrasi.

5. Berdasarkan pada uraian diatas seiring dengan perubahan regenerasi di tubuh pemerintahan yang sudah berinteraksi dengan situasi globalisasi , mau tidak mau tuntutan kepemimpinan yang visioner dan demokratis pada abad 21, patut disikapi serius oleh para penyelenggara aparatur negara jika bangsa Indonesia ingin menjadi bangsa yag maju, modern yang tetap diperkuat dengan nilai nlai fundamental bangsa. Untuk itu merupakan keniscayaan bagi para aparatur birokrasi melakukan perubahan paradigma dari feodalistik menuju paradigma demokratisasi birokrasi terutama para elite pemimpin. Untuk itu pemimpin yang oleh masyarakat masih dijadikan sebagai suri tauladan maka urgensi perubahan paradigma demokratis dari para pemimpin mutlak menjadi tuntutan prioritas. Dalam pembahasan selanjutnya konsep "demokratisasi birokrasi" akan dikaji secara mendalam pada bab berikutnya, dengan menggunakan " *Logical thinking frame work*" yang tercantum pada gambar 1.

3.5 Studi Kasus 3

Adapun pada bab III yang membahas secara mendalam tentang "birokrasi", maka sebagai topik diskusi yang dipilih yaitu mengenai "perjanjian perdagangan internasional negara Asean dengan China". Topik dapat dilihat sebagai berikut :

Pemerintah Siapkan Peraturan FTA

Jakarta – Pemerintah membuat peraturan khusus mengenai *Free Trade Area* (FTA). Peraturan ini prinsipnya untuk melindungi kepentingan nasional. Selain itu, menurut Menko Perekonomian Hatta Rajasa, dibentuk tim untuk mempersiapkan diri menghadapi FTA tersebut.

"Prinsipnya adalah kita berkewajiban melindungi kepentingan nasional kita, disamping memang bahwa kita juga harus konsisten dengan apa yang menjadi keputusan atau perjanjian itu yang ditandatangani tahun 2002," kata Hatta usai rapat terbatas di kantor Presiden, Jakarta, Rabu (30/12).

Untuk pembahasan negosiasi ulang FTA dengan China, Hatta mengakui, Indonesia belum mempersiapkan diri. Hanya , lanjutnya, dengan adanya ASEAN-China Free Trade Agreement (ACFTA), diharapkan volume ekspor-impor itu jangan *raw material*, kita harapkan ada taruhannya," jelasnya.

Untuk itu, sambung Hatta, dibentuk tim untuk mempersiapkan langkah-langkah dengan matang untuk menghadapi FTA. Persiapan itu termasuk mengkaji masukan dari Kadin dan berbagai asosiasi pengusaha dan industri.

"Saya langsung terima masukan-masukan tersbut, kita simpulkan, kita bentuk tim, terdiri atas pemerintah, Kadin, dan asosiasi terikait," paparnya.

Tim ini, kata Hatta, harus melihat dengan tepat potensi *injury* dalam manufaktur, terkait terjadinya perdagangan yang tidak adil.

Dalam menghadapi potensi tersebut, dia menegaskan, tim perlu mempersiapkan diri sesuai mekanismenya. "Tentu kita harus dalam *agreement* itu. Kita berupaya untuk melakukan suatu perlindungan terhadap kemungkinan potensi *injury*, " katanya

Dikatakan Hatta, tim dilevel eselon I sudah mulai bekerja. Beberapa waktu yang lalu, ada Sembilan asosiasi yang menyampaikan masukannya. Beberapa asosiasi itu, antara lain dibidang tekstil, makanan-minuman, baja dan kosmetik.

Saat ini, hatta melanjutkan, persiapan sedang berjalan atas masukan-masukan tersebut. Demikian juga dilevel Menteri Perdagangan dan Menteri Perindustrian sudah melakukan langkah-langkah tertentu. "Percayalah, kita lakukan sesuatu dalam hal ini," ucapnya memberikan jaminan.

Target dalam kerja tim ini adalah melihat berbagai kemungkinan dalam FTA. Kemungkinan itu terutama dalam hal pencegahan praktek perdagangan yang tidak adil ini, antara lain tudingan *dumping*, kandungan *fat* tinggi dalam produk minyak sawit, dan lain-lain.
"Kalau tak diantisipasi, akan merugikan kita. Kita harus bertindak. Kita ada aturannya. Kita jangan defensif, tapi bertindak dan antisipasi, jangan sampai ada hal-hal yang terselubung jelasnya.

(**Sumber : REPUBLIKA "investasi dan global".** ***Kamis, 31 Desember 2009***)

Topik yang hangat ini sengaja diangkat pada bab ini, karena akan dikaitkan relevansinya dengan peran birokrasi pemerintahan dalam menghadapi pasar bebas Asia yang sudah akan diterapakn dalam waktu dekat. Issue yang merebak seputar keputusan perjanjian perdagangan bebas Asean-China, dianggap oleh kalangan pengusaha dan industriawan belum terkoordinasikan dengan baik oleh Kementerian Perdagangan, seolah olah melaju sendiri secara diam-diam. Sehingga membuat pihak pihak terkait seperti para pengusaha, Kadin dan Asosiasi industri merasa belum siap, sedang dilain pihak perjanjian tersebut telah ditandatangani tahun 2002. Demikian pula sejauhmana kesiapan birokrasi pemerintahan terutama dilingkungan Kementrian Perdagangan dan Perindustrian serta Kementrian Perekonomian lainnya. Dengan melihat respon dunia usaha yang merasa terkaget-kaget dengan kebijakan pemerintah melalui Kementerian

Perdagangan, menunjukan bahwa banyak kalangan menilai sosialisasi yang dilakukan pemerintah belum cukup atau belum optimal.

Berdasarkan pemberitaan yang dilansir di media massa yang kita angkat sebagai topik diskusi pada bab ini, ketika pemerintah baru mau membentuk Peraturan Khusus dan membentuk Tim untuk persiapan menghadapi *Asean–China Free Trade Agreement* (ACFTA), menunjukan langkah dan tindakan pemerintah kurang antisipatif terhadap perkembangan lingkungan strategik global yang sangat cepat. Menghadapi China yang sudah siap dengan perdagangan bebas dunia, banyak negara-negara lain termasuk Indonesia merasa ketakutan akan tergilas oleh barang barang produk China yang sudah menguasai berbagai macam produk dari mulai makanan, mainan,elektronik dan produk manafaktur lainnya, yang sudah pasti harganya jauh lebih dan dengan kualitas yang cukup bersaing. Sedangkan masyarakat Indonesia sudah terlanjur tidak dibekali jiwa nasionalisme untuk mencintai produk dalam negeri. Masyarakat Indonesia yang cenderung hedonis dan demonstration effect sudah sulit mengubah selera terhadap merek luar negeri untuk kembali mencintai " made in Indonesia ". Apalagi dikalangan masyarakat menengah kebawah, yang penting harganya "murah", tidak peduli meskipun barang barang impor. Melihat fenomena yang dihadapi bangsa Indonesia dalam menghadapi era perdagangan bebas dengan China, tentunya sangat menarik untuk kita diskusikan baik pada fórum perkuliahan, seminar maupun pada fórum kajian evaluasi kebijakan dibidang perdagangan dan industri.

Oleh karena itu untuk menghantarkan diskusi dengan topik mengenai "Perdagangan bebas Asean–China, antara Peluang dan Tantangan", diawali dengan beberapa pertanyaan yang dapat menjadi vahan diskusi yaitu sebagai berikut:

1. Apakah dengan telah ditandatangani perjanjian perdagagan bebas Asean –China sejak tahun 2002 kesiapan pemerintah dalam menghadapi dibukanya perdagangan bebas tersebut tahun 2010 belum cukup, dengan indikasi kekagetan para dunia usaha dan reaksi pemerintah yang baru mau membuat peraturan khusus dan Tim,?
2. Sejauhmana kesiapan aparatur birokrasi pemerintah yang efisien dan efektif tersebut telah terkondisikan dengan baik, dalam rangka memberikan pelayanan kepada kalangan dunia usaha dengan pelayanan yang cepat, murah dan berkualitas ?
3. Sejauhmana optimisme atau pesimisme yang dihadapi kalangan dunia usaha telah direspon dengan langkah dan strategi pemerintah menghadapi pelaksaan perdagangan bebas Asean-China ?
4. Sejauh mana langkah dan tindakan pemerintah terutama kesiapan birokrasi pemerintah, untuk mengembalikan kecintaan masyarakat Indonesia terhadap produk dalam negeri, sehingga secara tidak langsung akan melindungi para pengusaha dalam negeri yang tersaingi produk luar negeri baik dari segi mutu dan harga?
5. Bagaimana mengkoordinasikan dan mengintegrasikan berbagai instansi pemerintah dan Kadin serta Asosiasi Asosiasi industri dan perdagangan, ke dalam satu visi dan misi untuk melindungi kepentingan nasional?

BAB 4 DEMOKRATISASI BIROKRASI

Dalam rangkaian penjelasan mengenai konsep "demokratisasi birokrasi", maka sesuai dengan kerangka pemikiran yang diuraikan dengan menggunakan "kerangka pemikiran" atau " *Logical thinking Frame Work* " yaitu diawali dengan menjelaskan konsep " negara ". Untuk itu dari keseluruhan konsep konsep yang terkait dengan birokrasi, demokrasi dan efisiensi seperti yang terlihat dalam gambar 1 (satu), agar supaya masing-masing konsep tersebut dapat menggambarkan hubungan yang logis antara yang satu dengan yang lainnya, perlu diuraikan secara garis besar pengertian konsep konsep tersebut sebagai berikut :

4.1. Negara

Dalam pembahasan tentang negara, meskipun banyak teori yang menjelaskan tentang arti dan latar belakang kelahiran " negara ", tetapi pada kesempatan ini tidak bermaksud menjelaskan teori teori negara tersebut, namun hanya sebatas memberikan pengertian mengenai " negara ". Secara umum pengertian mengenai " negara " dapat dijelaskan bahwa "negara merupakan suatu kesatuan unit sosial yang terdiri dari berbagai kelompok kelompok masyarakat dari bermacam latar belakang suku, agama, bangsa, budaya, ras, bahasa yang memiliki kesamaan nasib, persamaan perasaan dan kesamaan tujuan untuk hidup bersama dalam suatu wilayah tertentu". Uraian penjelasan pengertian tentang negara tersebut memang belum cukup menjelaskan secara universal pendifinisian suatu negara. Sebab pengertian tentang "negara " juga dapat dijelaskan berdasarkan pada "teori kelahiran atau asal mula negara", yang dikemukakan oleh para ahli menurut sudut pandang masing-masing seperti misalnya dari sudut pandang; teori Ketuhanan, teori kekuatan, dan lain-lain. Namun sebagai gambaran untuk memahami keadaan suatu negara sebagai unit sosial yang kompleks, cukup bisa dimengerti.

Konsep negara modern dianut oleh masyarakat dan bangsa bangsa didunia sekitar abad 18, setelah mereka meninggalkan konsep negara dengan sistem kerajaan (monarchi), terutama dinegara-negara Eropa, sedangkan Amerika Serikat didirikan atas dasar perjuangan mempersatukan wilayah negara-negarabagian menjadi negara Amerika Serikat oleh " Abraham Lincoln ".

Adapun sejarah pendirian negara Republik Indonesia, juga melalui perjuangan dalam meraih kemerdekaan dari penjajahan " Hindia Belanda ". Dalam catatan sejarah sebelum menjadi negara republik, Indonesia merupakan wilayah nusantara yang tersebar kerajaan kerajaan besar dan kecil. Seperti di Jawa, Bali, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Maluku dan Nusa Tenggara dan lain-lain. Kerajaan terakhir sebelum bergabung dengan pemerintahan republik yang diproklamirkan pada tahun 1945, yaitu kerajaan Mataram di Yogyakarta.

Dalam perkembangan dewasa ini negara-negara didunia dalam menyelenggarakan kekuasaannya pada umumnya menganut sistem demokrasi. Dalam penyelenggaraan kekuasaan berdasarkan sistem demokrasi tersebut banyak dipengaruhi oleh aliran teori " *Trias Politica* ". Teori tersebut dikemukakan John Lock maupun Monthesque, yakni kekuasaan dibagi atau dipisahkan menjadi tiga yaitu; kekuasaan Legislatif, Yudikatif dan Eksekutif. Masing-masing lembaga kekuasaan tersebut mempunyai fungsi secara umum yaitu badan legislatif sebagai " pembuat undang-undang " dan yudikatif sebagai " penguji secara meteriil terhadap undang-undang " serta eksekutif sebagai " pelaksana undang-undang".

Pembagian atau pemisahan kekuasaan tersebut memiliki makna dalam penyelenggaraan kekuasaan menunjukan bahwa '" kekuasaan tersebut dipegang atau dijalankan oleh orang banyak, sesuai dengan prinsip demokrasi yaitu " kedaulatan ada ditangan rakyat ". Sebagaimana telah diterangkan terdahulu bahwa ketiga kekuasaan tesebut memiliki kedudukan yang sederajat, sama tinggi atau disebut dalam teori politik yaitu " *balance of power* ". Jika suatu negara dalam sistem pemerintahannya menganut sistem " Presidensiil", maka ketiga kekuasaan tersebut disamping memiliki kedudukan yang sama dan sederajat, artinya bahwa ketiganya tidak bisa saling menjatuhkan, karena Legeslatif disamping dipilih langsung oleh rakyat, Eksekutif pada hakekatnya juga dipilih oleh rakyat baik secara langsung maupun melalalui perwakilan. Sehingga ketiga kekuasaan tersebut memiliki kedudukan yang sama kuatnya dan menjalankan fungsinya masing-masing sesuai kewenangannya, atau dalam teori disebut " *Check and Balance of power* ". Kecuali Eksekutif dalam hal ini Presiden dapat diberhentikan jika melanggar undang-undang, yang mekanismenya diatur dalam Undang-Undang Dasar dan Undang-undang. Sedangkan suatu negara menganut sistem pemerintahan parlementer maka Eksekutif dalam hal ini " Presiden ", diangkat dan diberhentikan oleh Legeslatif (Parlemen).

Kedua sistem pemerintahan tersebut pernah dipraktekkan di Indonesia dengan mengalami berbagai dinamika pasang surutnya. Sistem parlementer dilaksanakan pada kurun waktu pemerintahan Orde Lama yaitu mulai tahun 1945 sampai dengan 1959, setelah itu kembali ke dekrit Presiden, dengan demokrasi terpimpin maka sistem pemerintahan menggunakan sistem Presidensiil. Sistem tersebut dalam sejarah pemerintahan di Indonesia berlangsung terus sejak pemerintahan Orde Baru sampai pemerintahan saat ini di Era Reformasi.

Namun setelah Undang-undang Dasar 1945 yang telah di Amandemen empat kali tersebut, meskipun sistem pemerintahan tetap berdasarkan pada sistem Presidensiil, akan tetapi perubahan Amandemen tersebut memperkuat kedudukan Legeslatif terutama dalam pasal pasal yang mengatur pembuatan undang-undang. Adapun jika DPR akan bermanuver menjatuhkan Presiden, memerlukan energi besar, namun tidak mustahil bisa terjadi karena dengan sistem multi partai , dalam pemilu jumlah partai politik yang sangat banyak, tidak ada partai yang menang lebih dari 50 %, maka pembentukan pemerintahan harus berdasarkan koalisi. Dengan pemerintahan yang dibentuk berdasarkan koalisi, jika menghadapi berbagai persoalan politik , cenderung rentan terhadap konflik, maka bangunan koalisi akan menjadi rapuh, pada gilirannya penyelenggaraan pemerintahan sedikit banyak akan tergangggu.

Namun jika dipelajari dengan cermat berdasarkan sejarah di Indonesia dan mungkin juga di negara bekembang yang lain, praktek demokrasi yang salah satu syarat mutlak adalah pembagian atau pemisahan tiga (3) kekuasaan tersebut, selama berlangsung dalam penyelenggaraan pemerintahan, hubungan antar lembaga kekuasaan tersebut hampir tidak pernah akur. Pertikaian antar lembaga selalu terjadi, bahkan pada era Orde lama pertikaian yang paling bersejarah pada tahun 1959, Presiden pada waktu itu mengeluarkan "Dekrit" yang salah satunya adalah "membubarkan parlemen (DPR). Dalam perkembangan dewasa ini di awal tahun 2010 terjadi "ketegangan" hubungan Eksekutif dengan Legeslatif, mengenai peristiwa " kebijakan pemerintah tentang "Bailout Bank Century", dimana kebijakan tersebut dipersalahkan oleh Parlemen berdasarkan hasil Pansus Angket DPR, dalam voting dengan kemenangan mutlak opsi C yang merupakan opsi berseberangan dengan kehendak pemerintahan eksekutif. Namun keputusan politik DPR tersebut sudah kurang bergema lagi, karena pengawasan pelaksanaan keputusan politik tersebut sudah kurang semangatnya dibanding pada saat persidangan hak angket DPR tersebut. Kecenderungan eksekutif mengabaikan persoalan bank Centrury ketika Partai pemenang membentuk Sekretariat Gabungan Koalisi Partai, dengan maksud memperkuat posisi tawar di Parlemen supaya memperkuat soliditas pemerintahan koalisi.

Penjelasan tentang fenomena penyelenggaraan pemerintahan secara umum diatas menunjukan bahwa masyarakat Indonesia dan juga para elite politik masih perlu banyak belajar berdemokrasi. Kondisi sosial budaya masyarakat yang feodalistik dan primordialistik serta apatis dan apolitis akibat dari efek kebijakan "floating mass" di masa Orde Baru, belum sepenuhnya mampu bisa berubah untuk berdemokrasi, sehingga demokrasi yang saat ini masih bersifat "demokrasi formalitas" (*Formal Democracy*). Memang penerapan konsep demokrasi di negara berkembang masih cenderung menciptakan konflik, bahkan beberapa kalangan yang skeptis terhadap "demokrasi" mempertanyakan absurditas terhadap konsep demokrasi. Perdebatan soal demokrasi tersebut pada kesempatan ini tidak berlanjut, karena perlu ruang dan waktu yang khusus untuk melakukan lebih detail tentang demokrasi. Untuk itu sebagai kesinambungan dari pembahasan diatas, maka dibawah ini akan diuraikan secara ringkas mengenai konsep " demokrasi", karena dalam bab dua telah dibahas tentang demokrasi secara mendalam

dan penjelasan tentang demokrasi dibawah ini hanya diuraikan pokok pengertian dan aspek-aspek yang terkait dengan birokrasi.

4.2. Demokrasi

Seperti diutarakan pada pembahasan diatas bahwa demokrasi secara konseptual dan teoritis mulai berkembang sekitar abad 18-an, setelah negara-negaratersebut meninggalkan sistem kerajaan, yakni sebagian besar di negara-negaraEropa. Adapun Amerika Serikat merupakan negara demokrasi yang pertama dan terbesar didunia yang sejarah berdirinya bukan peninggalan dari wilayah wilayah ″kerajaan″ , tetapi merupakan wilayah penaklukan dari para pendatang bangsa bangsa Inggris, Eropa dan Afrika serta Asia, yang kemudian dapat dipersatukan dalam bentuk negara perserikatan oleh ″ Abraham Lincoln″. Untuk itu maka Amerika sebagai sebuah negara yang disebut ″ Meetting Plot ″, yakni negara yang penduduknya terdiri dari kumpulan bangsa bangsa di dunia.

Demikian pula seperti disebutkan diatas, Amerika Serikat juga merupakan penganut negara demokrasi pertama dan tebesar di dunia, yang sering disebut sebagai negara ″ kampiun demokrasi″. Kemudian disusul negara-negarabekas wilayah kerajaan misalnya; Inggris, negara-negara Eropa seperti Belanda, Jerman, Perancis dan lain-lain. Selanjutnya pasca Perang Dunia ke II disusul negara-negara bekas jajahan Inggris, Perancis dan Belanda pada abad 20-an, seperti India, Mesir, Afrika Selatan, Philipina dan Indonesia. Demokrasi sebagai konsep negara modern sebenarnya merupakan perubahan pemikiran dan perilaku yang cukup radikal, karena kelahirannya termasuk pendobrakan terhadap tradisi masyarakat feodalistik dari kaum bangsawan dilingkungan wilayah kerajaan di Eropa dan negera Asia serta Afrika. Sebab tradisi pemikiran para kaum bangsawan kerajaan dari pola kekuasaan yang tunggal, lebih cenderung otoriter serta tertutup. Nilai-nilai tersebut dijungkirbalikan dengan nilai-nilai ; ″ kebebasan, kemerdekaan, persamaan, keadilan, keterbukaan dan lain-lain. Sehingga pada hakekatnya perubahan yang fundamental dari nilai-nilai yang feodalistik menuju pada perubahan nilai-nilai yang demokratis tersebut mengandung perubahan pemikiran yang revolusioner dan bahkan terkadang di lalui sampai dengan terjadi revolusi fisik. Oleh karena itu jika suatu negara sudah menyatakan diri siap menjadi negara demokrasi apalagi negara tersebut membuka diri terhadap nilai-nilai liberalisme, maka negara dan sistem pemerintahannya harus benar-benar kuat (″*strong leader and strong goverment*″). Sebab negara yang menganut demokrasi liberal, maka akan diikuti oleh tata nilai yang lebih bebas pula, terkadang menginginkan kecenderungan bebas nilai. Namun jika kondisi masyarakat belum siap berdemokrasi , seperti di Indonesia, untuk menerapkan konsep demokrasi memerlukan waktu dan pengorbanan tidak hanya dari masyarakatnya tapi juga dari pihak pemerintahnya. Sebagai contoh penerapan demokrasi di Indonesia, meskipun secara politik sudah berdemokrasi, misalnya dari aspek sistem kepartaian menganut multi partai, telah menyelenggarakan pemilu secara rutin lima tahunan, pembagian kekuasaan sudah sesuai dengan teori trias politika, sistem peradilan yang bebas juga sudah

diterapkan, akan tetapi tata nlai demokrasi ternyata belum diikuti dalam penyelenggaraan di birokrasi pemerintahan. Fenomena praktek demokrasi yang belum berjalan baik di masyarakat maupun dikalangan aparatur birokrasi, secara empiris dapat terlihat misalnya perilaku masyarakat yang tidak terkontrol dan terkendali dengan baik yang masih menimbulkan tindakan anarki seperti yang pada akhir akhir ini terjadi di banyak kota kota dalam berbagai peristiwa misalnya; penggusuran, demo demo mahasiswa, PKL, eksekusi pengadilan, pemilukada, sepak bola dan lain-lain. Demikian pula sikap dan tindakan pemerintah dalam menghadapi demo PKL, penggusuran, seringkali berakhir dengan bentrok fisik antara aparat pemerintah dengan masyarakatnya, karena tindakan pemerintah yang dilakukan dengan cara-cara tidak demokratis.

Seperti penjelasan pada bab terdahulu, pasang surut dan dinamika penerapan demokrasi, telah mengalami berbagai peristiwa sejarah yang dapat menjadi pelajaran bagi bangsa Indonesia. Hidup berdemokrasi pada kenyataannya memerlukan tidak hanya kesiapan ”politik” semata tetapi yang paling esensial adalah kesiapan ” kultur” masyarakatnya. Penjelasan tentang demokrasi secara realitas dalam arti situasi dan kondisi yang lebih kondusif untuk mengembangkan demokrasi di Indonesia, ditengarai sejak mulai dibuka kran demokrasi tepatnya sejak tahun 1998, yang disebut sebagai era reformasi, merupakan momentum yang baik untuk melakukan perubahan dalam kehidupan masyarakat yang lebih demokatis. Akan tetapi ketika kran demokrasi dibuka, mengalir deras seperti air bah, para elite politik dan para pemimpin masyarakat, tidak secara serentak melakukan konsolidasi kekuasaan yang lebih institusionalisasi, sehingga kekuasaan yang sudah berada di tangan rakyat bergerak liar tanpa kendali. Bahkan banyak kalangan yang memberikan penilaian terhadap perkembangan politik negeri ini menganggap; ” demokrasinya sudah kebablasan. Namun sebagai konsekwensi pilihan demokrasi liberal yang menjadi kiblatnya demokrasi di Indonesia, sesungguhnya memang harus disikapi dengan pikiran jernih dan kepala dingin, sehingga jika terjadi seperti ” shock culture ”, yang menyebabkan sikap dan perilaku ”euphoria”, pada dasarnya harus diperlakukan dengan tindakan yang arif dan bijaksana. Kesiapan menerapkan demokrasi bagi bangsa Indonesia dimulai dari para pemimpin dan elite politik dan masyarakatnya. Membangun perilaku dan budaya politik yang demokratis terutama bagi generasi mudanya yang pada akhir akhir ini dalam melakukan demonstrasi, cenderung tidak sopan, liar dan tanpa perasaan, sebenarnya tidak perlu ditanggapi secara berlebihan. Mereka juga anak anak bangsa yang juga nantinya sebagai generasi penerus, jika mereka berperilaku yang melanggar tata nilai ketimuran dalam menghargai terhadap orang tua dan para pemimpinnya, sudah barang tentu perlu dibangun budaya politik yang elegan, menjujung tinggi moralitas dan sportivitas, melalui ” pendidikan politik yang tepat”.

Apabila menganalisis fenomena tersebut, diduga kesalahan yang kurang diantisipasi pada saat konsolidasi kekuasaan baik oleh supra dan infra struktur politik, belum dilakukan seara tuntas dalam penataaan kelembagaan politik tersebut, sehingga nilai kebebasan yang berada dipusaran masyarakat, masih menjadi bola liar yang sudah mulai sulit dikendalikan, ketika kondisi penegakan hukum lemah. Oleh karena

penerapan demokrasi baru bisa berjalan dengan baik dan stabil, membutuhkan kesiapan masyarakatnya dalam menerima, merespon dan mampu melakukan internalisasi nilai-nilai kebebasan, keterbukaan, persamaan dan keadilan, menjadi budaya dalam sikap dan perilaku masyarakat kearah demokratisasi tersebut yang lebih elegan, tertib dan menjaga etika dan moral. Demikian pula kesiapan kemampuan dan kapasitas birokrasi juga harus kuat dengan didukung oleh kepemimpinan pemerintahan yang "visioner dan demokratis".

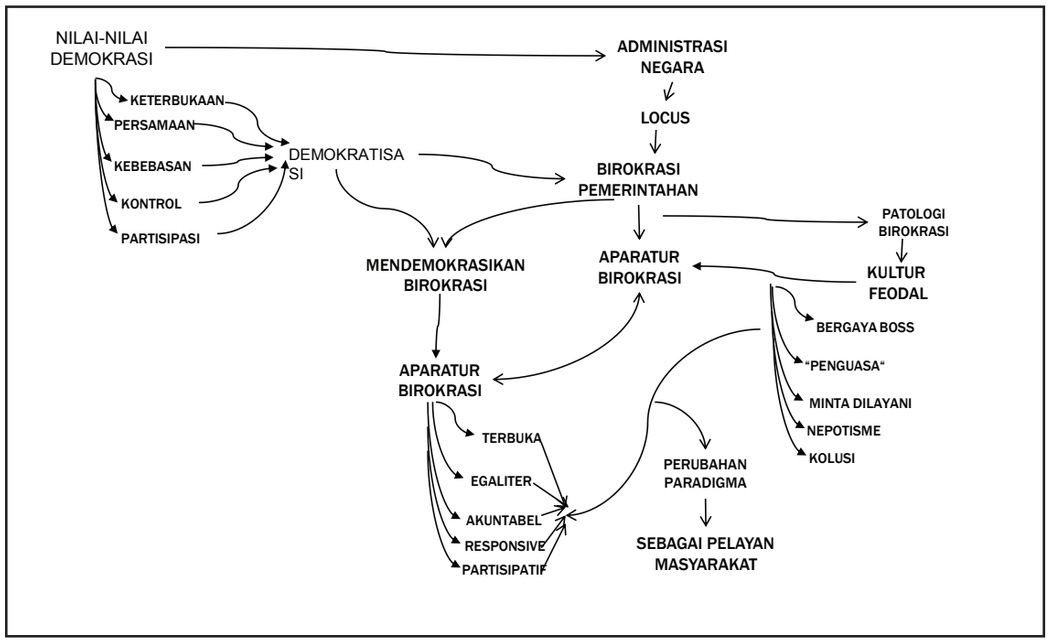
Disamping itu demokrasi juga membutuhkan konsistensi dalam penegakan hukum dan stabilitas keamanan yang terkendali. Menurut Jeff Heyness (1997) demokrasi yang baik adalah yang bisa diharapkan sebagai demokrasi yang substansial, bukan demokrasi formal atau demokrasi permukaan. Demokrasi formal yaitu dimana negara telah mampu membangun tiga pilar kekuasaan yaitu; legislatif, eksekutif dan yudikatif, mampu melaksanakan pemilu secara rutin, teratur, bebas dan adil. Namun hasil demokrasi belum sampai berpengaruh terhadap iklim perubahan terhadap perbaikan masyarakat dari kemiskinan, kesejahteraan masyarakat yang masih timpang dan kensenjangan sosial yang semakin melebar, artinya belum sampai berpengaruh terhadap terwujudnya demokrasi sosial dan demokrasi ekonomi. Demikian pula demokrasi permukaan artinya demokrasi yang dilihat secara formal sudah memenuhi syarat demokrasi seperti; sudah ada partai politik lebih dari satu, sudah ada pembagian kekuasaan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif, pelaksanaan pemilu diselenggarakan secara rutin. Namun dilain pihak tindakan pemerintah masih menggunakan cara-cara tidak demokratis, seperti pembatasan terhadap media massa bahkan sering dilakukan pembredelan terhadap media massa, penangkapan terhadap para aktivis tanpa melalui peradilan, bahkan tindakan penculikan dan menghilangkan nyawa para aktivis dan lain-lain. Adapun demokrasi substansial dimaksudkan bahwa penerapan demokrasi membawa pengaruh tidak hanya terhadap penataan kehidupan politik, akan tetapi juga berpengaruh terhadap penataan kehidupan sosial, ekonomi , budaya dan birokrasi pemerintahan.

Dengan demikian jika demokrasi ingin bisa diwujudkan harus diikuti dengan perubahan tata nilai masyarakat yang sesuai dengan konsep demokrasi yang dikehendaki tersebut. Tata nilai masyarakat yang sudah demokratis tersebut seperti; kebebasan, persamaan, keterbukaan, kontrol dan partisipasi, merupakan modal sosial yang sangat strategis dalam mendorong suksesnya penyelenggaraan pemerintahan. Sebab sudah menjadi kenyataan bahwa dalam setiap palaksanaan kebijakan pemerintah di semua sektor sangat memerlukan dukungan seluruh masyarakat. Sebagaimana konsep "*good governance*" yang memberikan landasan prinsip penyelenggaraan kepemerintahan yang baik melibatkan 3 (tiga) *stakeholder* yaitu ; pemerintah, masyarakat dan sektor dunia usaha (swasta). Konsep tersebut merupakan landasan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, jika dijalankan dengan serius dan konsisten.

Untuk membantu dalam memahami pemikiran mengenai relasi nilai-nilai demokrasi dengan upaya membangun kultur aparatur birokrasi menuju pada peruabahan paradigma

yang selama ini " sebagai penguasa" yang selalu minta dilayani serta bergaya " Boss", menjadi "aparatur birokrasi yang merasakan dirinya sebagai "pelayan masyarakat, dapat dilihat pada kerangka pemikiran pada gambar 4 dibawah ini;

Gambar 4. Hubungan Nilai-nilai Demokrasi dengan perubahan Aparatur Birokrasi



Dengan gambar 4 diatas, dapat membantu dalam membahas keterkaitan nilai-nilai demokrasi dengan perubahan perilaku aparatur birokrasi menuju proses " demokratisasi" sebagai salah satu cara melakukan perubahan dalam penyelenggaraan birokrasi yang lebih terbuka, akuntabel dan terkontrol, efsien dan efektif, sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah. Adapun uraian penjelasan tentang "nilai-nilai demokrasi" seperti diuraikan dbawah ini;

4.3. Nilai-nilai demokrasi

Dalam semua aspek kehidupan masyarakat pada umumnya memiliki nilai-nilai yang menjadi pedoman, tuntunan dan arah dalam sikap dan perilaku masyarakat. Sehingga dalam tata pergaulan hidup dalam masyarakat dapat tercipta suasana tertib, teratur dan harmonis. Demikian pula dalam tata nilai kehidupan demokrasi, sebagai konsep politik yang mengatur sedemikian rupa hubungan antar kekuasaaan supaya seimbang, tertib dan teratur serta harmonis, perlu didukung nilai-nilai yang selaras dengan watak dan sifat demokrasi, yakni mengikuti falsafah dasar demokrasi yaitu bahwa " kekuasaan diatur dan ditata dari, oleh dan untuk rakyat". Oleh karena itu sebagaimana telah dikemukakan

diatas bahwa nilai-nilai demokrasi yaitu ; kebebasan, kemerdekaan, persamaan hak, keterbukaan, kontrol dan partisipasi dan lain-lain. Penjabaran nilai-nilai secara garis besar diuraikan dibawah ini yaitu sebagai berikut :

4.3.1. Kebebasan

Kebebasan dalam bahasa Inggris sering disebut " liberal", sedang orang-orang yang menganut faham kebebasan dikatakan sebagai penganut faham' liberalisme ". Namun pengertian secara harafiah orang yang bebas adalah orang yang dalam kehidupannya tidak ada beban, tekanan dan kekangan dan ancaman oleh orang lain. Oleh karena dalam pergaulan kehidupan masyarakat juga terdapat nilai-nilai yang menjadi kesepakatan bersama, supaya dalam kehidupan bermasyarakat tersebut harmonis, maka kebebasan yang dimaksudkan adalah kebebasan yang tetap dapat menjaga keselarasan dan harmonisasi tersebut. Dengan demikian makna dari kebebasan disini adalah kebebasan yang tetap terkoridori oleh tata nilai dan tata krama masyarakat yang telah disepakati bersama, aturan hukum yang mengatur tidak saling terganggunya hak-hak dasar manusia. Sebab pada hakekatnya dalam kehidupan manusia tidak ada kebebasan mutlak atau kebebasan tanpa batas, demikian juga dalam agama , Tuhan telah memberi bekal bagaimana tatacara hidup di dunia supaya dalam kehidupannya bahagia didunia maupun nanti diakhirat.

Namun kita menyadari bahwa nilai-nilai masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lain baik dalam suatu wilayah negara maupun dengan negara lain sudah barang tentu saling berbeda. Seperti misalnya antara masyarakat di negara barat dengan negara diwilyah timur. Akan tetapi nilai-nilai kebebasan pada prinsipnya ada kesamaan yang secara esensial bersifat universal seperti misalnya; kebebasan menyatakan pendapat, kebebasan berekspresi, kebebasan berserikat dan kebebasan lainnya yang dilindungi oleh undang-undang. Nilai kebebasan ini merupakan pilar demokrasi karena pada hakekatnya dengan memberikan ruang yang lebih luas kepada masyarakat berarti suatu pengakuan terhadap eksistensi sebagai warga negara atau rakyat sebagai pemilik demokrasi. Nilai kebebasan yang terkait dengan penyelenggaraan birokrasi pemerintah dimaksudkan bahwa dalam sistem kerja dan mekanisme kerja birokrasi memberikan ruang kebebasan bagi aparatur dalam berekspresi dan menyatakan pendapat dalam proses setiap penyusunan bahan pembuatan keputusan pemerintah.

Memang pada kenyataanya di negara yang sistem birokrasinya memiliki organisasi yang masih bersifat *hirarchis* tinggi, otoritas tunggal pimpinan puncak dalam pegambilan keputusan seringkali bersifat *top down*, kurang memberikan ruang untuk berdiskusi, berdebat dan berargumentasi dan menyatakan pendapat secara lebih leluasa dan bebas. Dalam negara yang birokrasinya bersifat " feodalistik" , beda pendapat dan berdebat untuk mencari titik temu kebenaran yang hakiki, seringkali dianggap sebagai " melawan atau menentang " atasan.

Sehingga pengambilan keputusan yang berifat *top down*, jika lebih banyak didasari oleh kepentingan pribadi *(vested interest)* yang bisa berlatar belakang politis maupun ekonomi, lebih banyak akan merugikan tujuan organisasi organisasi pemerintahan itu sendiri. Demikian pula dalam kehidupan masyarakat, seringkali terjadi perbedaan persepsi dan pedifinisian menyangkut persoalan tertentu antara pemerintah dan rakyatnya. Namun di negara yang penyelenggaraan birokrasinya sudah demokratis, maka masyarakat diberikan ruang publik yang lebih bebas untuk menyampaikan perbedaan persepsi untuk disampaikan kepada pemerintah. Sedangkan pemerintah siap melakukan komunikasi dengan baik, bahkan jika diperlukan dilakukan dialog, *lobby-lobby*, negosiasi, konsensus sampai kompromi, hanya untuk memenuhi kepentingan publik yang lebih besar.

4.3.2. Persamaan

Kata ″ persamaan ″ dalam bahasa Inggris disebut ″*equity*″ , artinya bahwa kedudukan setiap warga negara adalah sama di mata hukum. Persamaan menjadi suatu ″nilai″ dalam pergaulan masyarakat, karena pada hakekatnya dengan pengakuan terhadap kedudukan manusia adalah sama merupakan bentuk pernghargaan yang tertinggi atas eksistensi 'martabat kemanusiaan″, jadi persamaan adalah termasuk dalam nilai ″ kemanusiaan″. Disamping itu nilai persamaan dalam perspektif teologis bahwa pada hakekatnya kedudukan manusia adalah sama dimata Tuhan, yang membedakan adalah takwa dan keimanannya.

Oleh karena itu dalam kehidupan masyarakat dan bernegara, harus memiliki pandangan bahwa sesama warga negara kedudukannya sama yakni memiliki hak dan kewajiban yang sama. Dengan demikian negara dan pemerintah tidak boleh melakukan tindakan yang menimbukan diskriminasi, baik dilatarbelakangi oleh faktor sosial, ekonomi, budaya, ras, dan agama. Dengan menjadikannya nilai persamaan sebagai salah satu pilar demokrasi menunjukan terhadap perwujudan pengakuan eksistensi rakyat, karena sesungguhnya dalam kehidupan masyarakat pasti terdapat perbedaan yang berlatarbelakang seperti yang disebutkan diatas. Dengan prinsip ″ nilai-nilai persamaan″ tersebut menjamin terhadap setiap warga negara memiliki kesempatan atau peluang yang sama untuk menjadi pemimpin negara , masyarakat dan bangsa.

Jika ″ nilai persamaan″ dikaitkan dengan penyelenggaraan birokrasi pemerintah, dimaksudkan bahwa dalam sistem birokrasi merupakan kesatuan unit sosial yang didalamnya mengandung adanya unsur interaksi sosial, yaitu antar sesama aparatur birokrasi yang bercirikan ″impersonal″, hubungan antar anggota yang bersifat vertikal dalam suatu hirearchi organisasi pemerintahan. Untuk itu kedudukan yang berbeda satu sama lain dalam organisasi pemerintah tersebut, namun sesungguhnya hubungan sebagai sesama manusia, pada hakekatnya memiliki derajat yang sama. Oleh karena itu perilaku yang

diskriminatif dalam hubungan koordinasi dan kerjasama dilingkungan organisasi seharusnya tidak terjadi tindakan yang diskriminatif seperti disebutkan diatas. Nilai persamaan mendorong pada diri seseorang sikap yang egaliter, dengan sikap yang egaliter tersebut yang dimiliki oleh para aparatur birokrasi, lambat laun akan mengurangi atau menghapus sistem feodalistik birokrasi, seperti yang selama ini belum tampak berubah. Suasana kehidupan aparatur birokrasi yang *hirearchis*, hubungan yang vertikal dan formalistik dapat mengakibatkan komunikasi hanya satu arah, kurang mendorong inisiatif dan kreatifitas serta sikap pasif. Akan tetapi ketika nilai-nilai egaliter bisa diterima dikalangan para aparatur birokrasi melalui proses internalisasi, maka akan terjadi perubahan dalam kehidupan aparatur birokrasi menuju pada pola hubungan yang hiterarchis dan komunikatif serta interaktif. Demikian pula pola hubungan antara pemerintah dengan rakyatnya, dilandasi oleh semangat egalitarian.

4.3.3. Keterbukaan

Kata keterbukaan sering digunakan sebagai kata terjemahan dari " *transparancy* ", arti keterbukaan dimaksudkan bahwa segala akses informasi tentang kebijakan pemerintah atau tindakan pemerintah yang lain yang berkenaan dengan urusan publik, maka masyarakat harus bisa dengan mudah mengakses informasi tersebut, dengan melalui penggunaan teknologi informasi yang sudah sedemikian maju. Dengan ketebukaan tersebut akan mengurangi terjadi miskomunikasi dan mispersepsi antara pemerintah dengan rakyatnya. Sebab sering terjadi ketegangan dan bahkan konflik antara pemerintah dengan rakyatnya atau antar masyarakat, disebabkan oleh kebijakan pemerintah yang tidak transparan atau terbuka, sehingga menimbulkan gap infomasi yang mengakibatkan dukungan atau partisipasi masyarakat terhadap kebijakan pemerintah kurang. Namun upaya pemerintah merespon terhadap keterbukaan, sesungguhnya sudah mulai dilakukan seperti misalnya dalam kajian ilmu Administrasi Negara dan Pemerintahan sudah muncul istilah " *Electronic Administration* " atau *E-Goverment* ". Kedua istilah ini menjadi trend dalam perkembangan pemanfaatan teknologi informasi untuk memberikan pelayanan publik yang lebih cepat, praktis, akurat dan akuntabel. Demikian pula dalam kegiatan program pemerintah tentang " pelaksanaan tender proyek dan penerimaan pegawai baru, di banyak instansi pemerintah sudah menerapkan " *on line system* ", sebagai salah satu kegiatan pemerintahan yang menuju pada *E-Goverment*. Jika "keterbukaan" tersebut sudah mulai menjadi acuan dalam setiap program kegiatan pemerintah, akan sangat mendukung terhadap kesiapan dalam menghadapi pelaksanaan Undang-undang nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

4.3.4. Kontrol

Kata ”kontrol” yang berasal dari bahasa Inggris yaitu ” control ” sering diterjemahkan sebagai ” pengawasan, pengendalian”, yang juga digunakan sebagai salah satu fungsi dalam ilmu Management. Kontrol menjadi suatu nilai dalam masyarakat, disebabkan karena pada hakekatnya dalam kehidupan masyarakat perlu ada keseimbangan, supaya kehidupan masyarakat tercipta suasana tertib,aman dan damai sesuai dengan tujuan hidup bersama. Dengan nilai ” kontrol” , maka kegiatan dalam masyarakat bahkan dalam kehidupan pemerintahan dan berbangsa dan bernegara, sangat memerlukan fungsi ”kontrol”, agar ada yang bisa saling ’ mengingatkan, menasehati, memberi bimbingan, menertibkan bahkan sampai memberikan sangsi sosial dan sangsi hukum”. Bisa dibayangkan jika dalam suatu masyarakat ” kontrol ” tidak berfungsi dengan baik , maka masing-masing orang seorang atau kelompok kelompok masyarakat, akan berperilaku sesuai dengan persepsinya masing-masing, dapat dipastikan akan terjadi benturan benturan nilai-nilai, yang bermuara pada situasi yang tidak terkendali atau disebut ” *chaos*” atau dalam kaitan dengan praktek demokrasi sebagai lawan kata yaitu disebut ”mobokrasi”.

Mengingat pentingnya ” nilai kontrol” tersebut dalam kehidupan kemasyarakatan, sehingga pelembagaan fungsi kontrol menjelma dalam beberapa kelembagaan. Misalnya dalam kehidupan masyarakat, fungsi kontrol diperankan oleh ” lembaga adat”, organisasi masyarakat (ormas), Lembaga swadaya masyarakat (LSM), Kelompok kepentingan (*interest group*), kelompok penekan (*Presuare group*), asosiasi profesi dan lain-lain. Sedangkan dalam kehidupan kenegaraan diperankan oleh badan Legislatif, badan Yudikatif yang melaksanakan kontrol terhadap materi undang-undang dan praktek penegakan hukum, adapun Badan Pemeriksa Keuangan memerankan fungsi kontrol dalam aspek ” keuangan negara ”. Kemudian di bidamg pemerintahan (eksekutif) diperankan oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Inspektorat Jenderal (Itjen), di lembaga Kementrian pemerintah. Banyaknya lembaga kontrol seperti disebutkan diatas, menunjukan bahwa ” kontrol ” sebagai nilai dalam masyarakat memiliki kedudukan yang sangat vital dan strategis.

Namun dalam realitasnya baik dilingkungan kehidupan masyarakat , dalam kehidupan pemerintahan dan kenegaraan, justru fungsi ” kontrol ” menjadi salah satu titik lemah yang sudah cukup parah dan berbahaya.

Banyak peristiwa besar terjadi seperti kasus BLBI, Bank Century, korupsi, kolusi dan nepotisme terjadi hampir disegenap elemen masyarakat dan pemerintahan, sebagai bukti lemahnya fungsi kontrol. Bahkan fungsi pengawasan melekat (waskat) yang paling ampuh yakni dari ” Tuhan ”, yang dimiliki oleh setiap orang yang beragama, jika melihat ”fenomena ”, disekeliling kita, seakan ” Tuhan ”, telah tergantikan dengan Tuhan-Tuhan lain. Pertanyaan yang mengusik

pada masing-masing sanubari kita adalah, fenomena apa yang sesungguhnya sedang terjadi, apakah kita sedang berdiri pada suatu kecendrungan ′″ proses ateisme atau sudah lebih jauh yaitu ′ proses nihilisme ″.

4.3.5. Partisipasi

Partisipasi sebagai kosakata baku dalam bahasa Indonesia sesungguhnya berasal dari bahasa Inggris yaitu ″ *partisipation* ″, artinya secara umum keterlibatan banyak pihak atau keikutsertaan seseorang atau sekelompok orang secara sukarela, sejak dari awal hingga akhir kegiatan. Dengan demikian ″partisipasi″ sebagai suatu ″ nilai ″ dimaksudkan bahwa dalam kehidupan masyarakat, selalu menginginkan kehidupan bersama yang sejahtera dan damai, artinya nilai-nilai kebersamaan yang melibatkan banyak orang sering lebih ditonjolkan dari pada kehidupan secara individualistik. Oleh karena itu keikutsertaan banyak pihak dalam pengambilan keputusan untuk tujuan bersama, merupakan keniscayaan yang lebih baik, dibandingkan dengan keputusan yang hanya dilakukan oleh satu orang atau sedikit orang.

Demikian pula dalam kehidupan bernegara atau pemerintahan dalam mengurus dan mengatur kepentingan masyarakat, tidak mungkin hanya dibebankan kepada pemerintah saja, akan tetapi memerlukan dukungan dari masyarakat. Untuk itu partisipasi sebagai salah satu pilar demokrasi, menunjukan bahwa hakekat demokrasi penyelenggaraan pemerintahan harus di pegang oleh orang banyak, maka dapat menjadi dasar yang kuat untuk menyimpulkan bahwa partisipasi merupakan suatu ″nilai ″, yang menjadi kebutuhan hidup dalam interaksi sosial. Dalam konsep penyelenggaraan kepemerintahan yang baik (*good governance*) terdapat prinsip ″ partisipasi″, yaitu pada hakekatnya kepemerintahan yang baik harus melibatkan beberapa *stake holder* yakni; pemerintah itu sendiri, sektor swasta dan masyarakat. Ketiga *stake holder* tersebut saling bekerja sama dalam penyelenggaraaan urusan kepentingan publik.

Meskipun konsep ini terus dikembangkan dalam penyelenggaraan pemerintahan, seperti kebijakan desentralisasi terutama desentralisasi ekonomi, yaitu mengenai ″ privatisasi ″, memang sudah mulai dijalankan bahkan peraturan perundangan tetang kerja sama pemerintah dan swasta dalam pembangunan infrastruktur, sedang terus disempurnakan, namun pelaksanaanya belum ada kemajuan yang cukup berarti. Terutama pembangunan infrastruktur untuk kepentingan publik yang membutuhkan pembiayaan sangat besar, para insvestor masih ″ *wait and see* ″, mungkin masih menunggu perkembangan iklim yang kondusif, seperti skema pembiayaan yang ditawarkan pemerintah, dukungan birokrasi yang efisien dan efektif, kebijakan lainnya yang mendukung terutama terhadap kelanggengan bisnisnya. Kerjasama pemerintah dan swasta dalam kaitannya menumbuhkan kembangkan partisipasi masyarakat terhadap ″penyediaan″ kepentingan publik, memang harus dilakukan dengan tetap

berprinsip " *services citizen not customer*" artinya meskipun pemerintah telah menyerahkan sebagian kewenangan kepada swasta, akan tetapi peran negara sebagai "regulator dan pengendali" harus dilakukan dengan konsisten dan tegas, sehingga tidak membiarkan dan melalaikan fungsi negara sebagai "*services citizen*".

Berdasarkan uraian tentang demokrasi dan nilai-nilai demokrasi diatas, jika dikaitkan dengan topik pembahasan mengenai birokrasi, demokrasi dan efisiensi, terutama yang terkait dengan penjelasan nilai-nilai demokrasi, dapat memberikan pemahaman dan persepsi yang benar. Sehingga mendorong dan menumbuhkan "proses demokratisasi" dalam kehidupan masyarakat, terutama pada gilirannya membawa pengaruh dalam lingkungahnkehidupan penyelenggaraan birokrasi.

Sebelum membahas secara mendalam mengenai " birokrasi " maka fokus pembahasan terlebih dahulu mengenai lembaga eksekutif . Peran lembaga eksekutif sebagai pelaksana undang -undang sangat penting dan strategis, dalam kajian ilmu Administrasi, lembaga eksekutif tersebut disebut " Administrasi Negara ", yang selanjutnya akan diuraikan dalam sub bab tersendiri. Sedangkan "birokrasi pemerintah " sebagai *locus* Administrasi Negara, akan diuraikan secara berkesinambungan dengan pembahasan Administrasi Negara.

4.4. Administrasi Negara

Sebelum sampai pada pembahasan tentang administrasi negara, terlebih dahulu diuraikan secara kaidah keilmuan yaitu penjelasan yang terkait dengan ilmu induknya yaitu ilmu administrasi, agar mendapatkan pandangan yang bersifat filosofis dan juga lebih komprehensif.

Administrasi adalah ilmu yang mempelajari fenomena " proses kerjasama sekelompok orang ", dalam mencapai tujuan bersama. Landasan filosofi ini oleh para pakar dikembangkan menjadi cabang-cabang ilmu yang mampu berdiri sendiri. Seperti misalnya " ilmu organisasi, *management*, *leadership*, komunikasi dan *human relation*. Oleh karena itu jika ilmu administrasi sebagai suatu sistem atau sebuah kesisteman, maka cabang -cabang ilmu tersebut tidak bisa dipisahkan, saling mempengaruhi dan bergantung serta membentuk kesatuan totalitas sebagai sistem administrasi.

Apabila diuraikan secara sistimatis dengan tata urutan mulai dari ilmu organisasi, maka ilmu organisasi adalah mempelajari " fenomena dari sekelompok orang yang melakukan kerjasama, kemudian dilanjutkan dengan proses pembagian tugas siapa mengerjakan apa serta siapa yang menjadi pimpinan dan bawahan. Fenomena tersebut merupakan proses yang dikatakan sebagai pengorganisasian. Karena didalam organisasi tersebut juga terdapat interaksi antar orang dalam kelompok, maka organisasi juga dapat dikatakan sebagai "sistem kesatuan unit sosial yang kompleks". Sedangkan ilmu management adalah ilmu yang mempelajari " fenomena dari proses kerjasama sekelompok

orang tersebut, namun dalam melakukan kegiatan memiliki sumber-sumber daya baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya material yang terbatas. Peran management adalah mengelola dan mengurus sumber-sumber daya yang terbatas tersebut, dengan menggerakan oranglain, secara rasional guna mencapai tujuan yang efisien dan efektif melalui fungsi kegiatan perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengawasan.

Demikian pula berkembangnya ilmu *leadership* atau kepemimpinan, merupakan fenomena dalam proses kerjasama tersebut, seseorang mampu mempengaruhi dan menggerakan orang lain untuk melakukan kegiatan dalam tujuan bersama sesuai dengan yang ditetapkan". Perkembangan ilmu selanjutnya yaitu " komunikasi", yakni merupakan fenomena kemampuan seseorang dalam menyampaikan sesuatu pesan atau dalam bentuk perintah bisa diterima dengan utuh sesuai dengan isi pesan tersebut kepada orang lain. Sehingga seorang pemimpin cenderung mempunyai kemampuan komunikasi dengan baik, karena seiring dengan kemampuan mempengaruhi orang lain tersebut. Demikian pula seorang pemimpin yang komunikatif akan seiring pula dengan kemampuan melakukan pendekatan atau hubungan dengan orang lain secara baik . Fenomena tersebut dalam perkembangan ilmu adminstrasi disebut " *human relation* ".

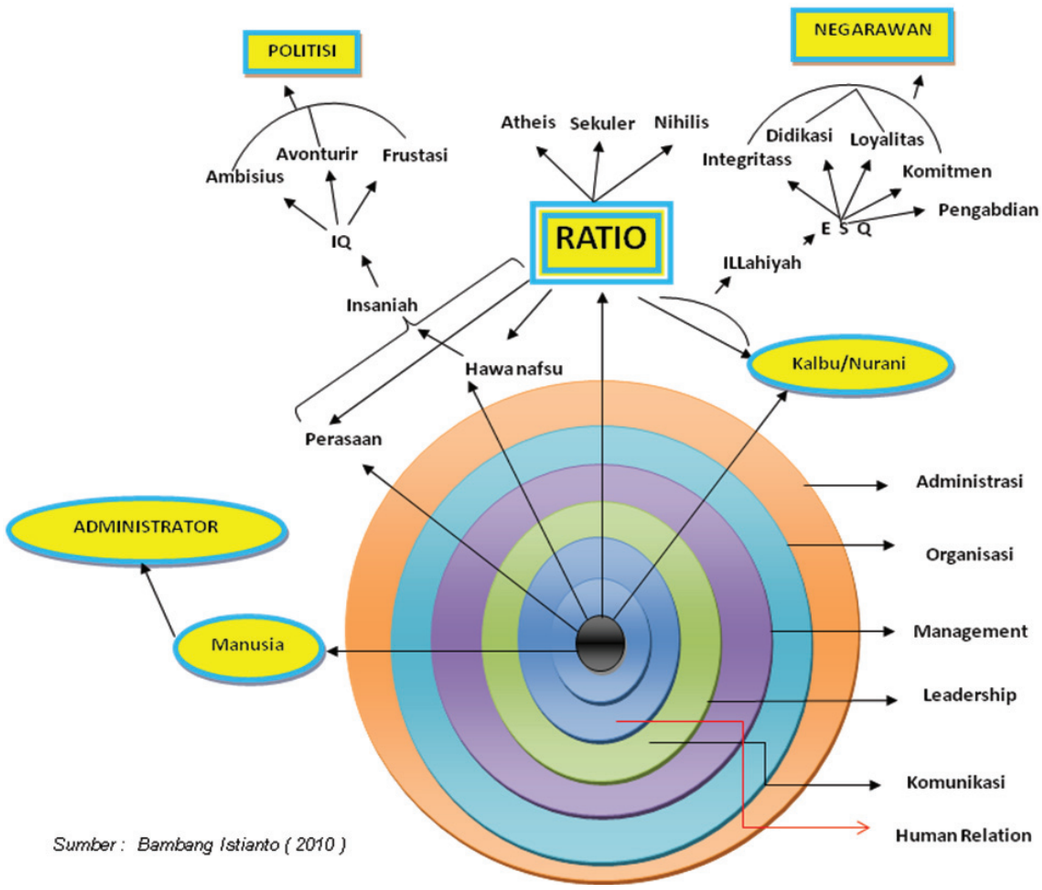
Dengan demikian jika memandang administrasi sebagai sistem dan sedangkan fokus kajian administrasi adalah ' proses kerjasama sekelompok orang", maka titik sentral dalam proses kegiatan sistem administrasi adalah terletak pada manusianya. Oleh karena itu keberhasilan dan kegagalan dalam kegiatan administrasi tesebut sangat bergantung dan dipengaruhi oleh karakter dan perilaku manusianya, yang mengendalikan kegiatan dalam proses kerjasama tersebut. Demikian pula dalam " management keberhasilan dalam merencanakan, mengorganisir, menggerakan dan mengontrol proses kerjasama dalam mengelola sumber-sumberdaya yang terbatas secara rasional, efisien dan efektif tersebut, sangat tergantung pada faktor manusinya. Bahkan oleh karena faktor kunci ada pada " manusia " dalam istilah management sering dikatakan " *the man behind the gun* ". Artinya senjata itu akan dipergunakan utuk "kejahatan" atau "kebaikan" tergantung dari sifat manusiannya.

Sedangkan pada jati diri manusia pada hakekatnya Tuhan memberikan kelengkapan hidup manusia yang disebut "panca indra " yang tediri ; mata, telinga hidung dan mulut. Sedangkan panca indra yg paling pokok yaitu yang selama ini disebut dimensi "spiritulistik yang terdiri dari : " kalbu atau hati nurani, rasio, perasaan dan hawa nafsu. Posisi "*ratio* " bersifat netral, artinya arah bandul pada diri seseorang itu condong ke " kalbu, perasaan dan hawa nafsu tergantung kedekatan manusia dengan Tuhannya. Artinya jika manusia dekat dengan Tuhan atau memiliki " keyakinan dan keimanan " terhadap Tuhan, kecenderungan "*ratio*" akan dikendalikan oleh "kalbu", akan tetapi kalau sebaliknya, maka "*ratio*" lebih cenderung dikendalikan oleh "hawa nafsu atau mungkin perasaan". Dalam kondisi yang lebih ekstrim sangat mungkin terjadi pada diri manusia yang sangat mengagung-agungkan "ratio" , maka bandul itu akan bergerak keatas yakni manusia akan cenderung menjadi " Atheis, sekuler atau nihilis". Atheis

artinya menentang terhadap kebenaran yang datang dari Tuhan melalui ajaran agama, sedangkan ″sekuler″ artinya memisahkan antara kehidupan agama dengan kehidupan dunia, adapun ″nihilis ″ pemikiran yang ingin ″ meniadakan ″ keberadaan Tuhan ″. Oleh karena itu dalam kehidupan sehari-hari manusia akan menghadapi pergolakan diantara keempat instrumen tersebut atau dengan kata lain konstelasi keempatinstrumen tersebut sangat dinamis tarik menarik dalam menggerakan panca indra manusia. Apakah mata, telinga, hidung, mulut, akan dipergunakan untuk ″kebaikan″ atau ″ keburukan″ sangat dipengaruhi oleh hasil dari pergulatan keempat instrumen yang cenderung saling mendominasi.

Sehingga jika administrasi sebagai sistem diilustrasikan dalam bentuk gambar lingkaran besar yang didalamnya secara berlapis masing-masing yaitu ; administrasi, organisasi, management, leadership, komunikasi dan human relation, maka titik tengah yang paling dalam sebagai titik sentral yaitu ″manusia ′″ merupakan konstelasi pergulatan antara ″ kalbu, rasio, hawa nafsu dan perasaan, sebagaimana dapat dilihat pada(Gambar 2)

Gambar 2. Paradigma Administrasi dalam kesisteman



Sumber : Bambang Istianto (2010)

Berdasarkan pada (gambar 2), jika administrasi dipandang dari sudut kesisteman yang menjalankan fungsi pengurusan, pengelolaan dan pengaturan kekuasaan negara, maka disebut sebagai '" sistem administrasi negara" . Keterkaitan dengan sub sistem yang lain tidak terpisahkan sehingga keberhasilan suatu sistem tergantung seberapa kuat dukungan yang seimbang dari sub sistem yang lainnya. Namun demikian kekuatan sistem pada akhirnya membutuhkan energi yang positip dari sub sistem manusiannya. Dalam gambar 2 diatas sub sistem manusia tetap diletakan sebagai fungsi pengendali terhadap proses bekerja sistem tersebut. Oleh karena itu sikap dan perilaku serta tindakan manusia sangat dipengaruhi oleh konstelasi masing-masing instrumen yang dimiliki yaitu antara : " hati nurani", "*ratio*", "hawa nafsu" dan "perasaan ". Keempat instrumen tersebut saling tarik menarik, namun masing-masing memiliki karakteristik yang berbeda . Seperti misalnya kecenderungan hatinurani menuju pada tarikan " kebenaran", sedangkan "*ratio*" cenderung bersifat "netral", adapun "hawa nafsu" cenderung bersifat "kesenangan atau hedonis", dan "perasaan" cenderung kepada hal yang bersifat " sedih atau gembira".

Oleh karena itu apabila Gambar 2 diatas menjadi instrumen analisis terhadap fenomena dalam penyelenggraan negara, maka berbagai peristiwa tragis yang dihadapi oleh bangsa Indonesia yang diakibatkan oleh " kebijakan negara ", yang berdampak pada "kebaikan" atau kerusakan bagi masyarakat", maka faktor "manusia " yang berada dibalik skenario pembuatan "kebijakan negara", menjadi faktor kunci. Jika suatu kebijakan negara atau pemerintah bermanfaat untuk manusia maka masyarakat akan merasa : " damai, aman, sejahtera dalam kehidupan masyarakat (*good policy*), akan tetapi jika kebijakan tersebut berdampak buruk terhadap masyarakat, maka akan menyengsarakan kehidupan masyarakat (*bad policy*).

Sebagai contoh kebijakan negara atau pemerintah yang menyengsarakan masyarakat yang menyebabkan terjadinya peristiwa ; G 30 S PKI pada masa Orde Lama, peristiwa kerusuhan mei tahun 1998 yang dikuti dengan runtuhnya rezim Orde Baru, persitiwa pemakzulan terhadap Presiden Gus Dur tahun 2001, dan yang terbaru tahun 2010 yakni kasus Bank Century yang dapat berakibat pemakzulan terhadap Presiden atau menimbulkan hubungan yang kurang harmonis kedua lembaga tersebut. Meskipun hasil akhir keputusan politik dari Pansus Hak Angket Bank Century telah berakhir pada babak baru yang tidak menyebutkan pernyataan "pemakzulan", dan bahkan respon eksekutif pada esensinya menolak keputusan politik dari lembaga legeslatif, maka dampak dari keputusan politik tersebut tetap rentan dengan konflik antar kedua lembaga negara belum akan berhenti, jika tidak terkelola dengan baik, hati-hati dan waspada.

Fenomena tersebut menunjukan bahwa pusaran pengelolaan "*rationalitas*" administrasi negara lebih condong kepada pengelolaan yang dipengaruhi kuat oleh praktek " hawa nafsu dan perasaan ", dan jauh dari pengendalian " kalbu atau hatinurani". Karena dampak dari kebijakan tersebut cukup menyengsarakan kehidupan masyarakat, sehingga terjadi tiga jenis krisis yaitu pertama; menimbulkan krisis politik pada saat terjadinya peristiwa G 30 S PKI, kedua; krisis ekonomi akibat dari kebijakan moneter yang

berujung pada kerusuhan bulan Mei 1998 dan jatuhnya rezim Orba dan ketiga; krisis moral akibat dari kebijakan BLBI pada masa Orde Baru dan di era reformasi muncul kebijakan *Bail out* Bank Century, yang diduga terdapat pelanggaran hukum yang dapat dipidanakan, mengakibatkan kerugian terhadap keuangan negara dan masyarakat.

Demikian pula jika dalam contoh penyelenggaraan admnistrasi negara yang lebih condong pada bandul " *ratio*", meskipun posisi "*ratio*" bersifat netral, namun jika terlalu kuat penekanan terhadap "*ratio*", bisa jatuh pada posisi "sangat netral" atau istilah filsafat kehidupan disebut "sekuler ". Sedang dalam istilah teologis bisa jatuh pada posisi " ateis " bahkan " nihilis ". Sebagai contoh yang cukup relevan yaitu dalam" perumusan atau formulasi kebijakan RUU Nikah Siri" yang dikeluarkan oleh Kementrian Agama, telah menimbulkan polemik yang bisa berskala besar antara pemerintah dengan masyarakat terutama dari para Ulama, kalangan pesantren dan elemen masyarakat yang lain.

Polemik tersebut timbul karena disatu pihak berlandaskan bahwa "nikah siri" tidak bertentangan dengan "nilai- nilai agama" yang diwakili dari kalangan Ulama dan beberapa pesantren dan pihak lain dari pemerintah berdasarkan pada nilai "rationalitas" fakta sosial yang cenderung berkiblat pada "sekuralisasi" yakni "nikah siri", dinilai merugikan kaum perempuan dan keturunannya serta melanggar adminsitrasi pemerintahan, sehingga pelaku nikah siri harus mendapat sangsi pidana, karena pernikahan siri tidak tercatat pada catatan sipil. Padahal seperti disebutkan diatas "pernikahan siri" adalah sah dan tidak melanggar hukum agama Islam.

Penjelasan terhadap fenomena tersebut secara ringkas dimaksudkan hanya sebagai contoh kasus untuk memberikan diskripsi bahwa dalam penyelenggaraan administrasi negara bisa condong kepada bandul " *ratio*", kalbu, hawa nafsu atau perasaan, tergantung siapa yang menjadi "ADMINISTRATORNYA". Oleh karena itu jika terpilih "pemimpin" yang memiliki "integritas, loyalitas, moralitas yang kuat serta jiwa NEGARAWAN, niscaya dalam menjalankan roda pemerintahan, mampu menegakan keadilan dan kebenaran untuk kepentingan masyarakat. Untuk itu formulasi dan pengambilan kebijakan yang dibuatnya niscaya akan menghasilkan " *good policy* ".

Akan tetapi jika yang terpilih pemimipin yang sebaliknya niscaya akan selalu timbul ketidak stabilan sosial - politik dan ekonomi, dalam hal ini bandul "ratio" lebih cenderung dikendalikan oleh "hawa nafsu ", maka hasil formulasi kebijakan dan penetapan kebijakan akan menjadi sebaliknya yaitu " *bad polic*y ". Pemimpin atau "Adminisrator" yang lebih cenderung dikendalikan oleh "ratio maupun hawa nafsu" biasanya "Administrator yang " POLITISI" yang cenderung memiliki jiwa " ambisius dan *avounturir* atau frustasi" (AAF).

Demikian pula jika dalam pengelolaan kebijakan negara terlalu cenderung bersifat sangat "rational", niscaya kualitas pembuatan kebijakan (*policy making*) akan jauh dari nilai-nilai masyarakat, nilai agama, sehingga bandul akan cenderung bergeser pada " sifat sekuler ", bahkan bisa lebih dalam lagi yaitu "ateis dan nihilis', seperti yang terjadi dan berkembang di negara maju misalnya di Eropa, Amerika Serikat, Inggris dan Jerman dan lain-lain.

Untuk selanjutnya pada kesempatan pembahasan tentang ilmu administrasi tersebut, contoh kasus di atas tidak bermaksud untuk di analisis secara mendalam, karena fokos pembahasan , sesuai dengan sub topik ini yaitu penjelasan mengenai " badan eksekutif ' sebagai locus kajian ilmu administrasi negara. Namun dalam pemikiran yang ingin mengetahui berbagai faktor dimensi filosofis terhadap praktek penyelenggaraan negara, dimana lembaga Eksekutif sebagai pelaksana kebijakan dan bahkan ikut terlibat secara intensif dalam proses "formulasi kebijakan (*policy formulation*) ", sesungguhnya menjadi kajian yang cukup menarik jika dimensi spritualitas manusia dapat menjadi salah satu variabel kontrol yang ikut dijadikan sebagai unit analisis untuk mengetahui faktor mendasar terhadap suatu kebijakan itu benar (*good policy*) dan kebijakan itu salah (*bad policy*). Meskipun para ilmuwan sangat hati-hati dan cenderung menghindari kajian variabel yang bersifat transedental, disamping karena postulat keajegannya yang sulit dihitung untuk mencari kebenaran empiris, akan tetapi juga ada kecenderungan hal tersebut dianggap mengurangi nilai keilmuannya, karena paradigma yang masih dianut adalah paradigma " kebenaran sebuah ilmu pengetahuan adalah terletak pada bobot pembuktian empiristiknya."

Kemudian kembali kepada pembahasan mengenai lembaga eksekutif seperti disebutkan diatas, dalam pembahasan tentang lembaga Eksekutif yang merupakan fokus bahasan ilmu Adminstrasi negara, dalam bahasa Inggris disebut " *Public Administration* ", atau dalam kaidah tata bahasa Indonesia yang sudah dibakukan yaitu ' Administrasi Publik atau Adminstrasi Negara". Dikatakan sebagai Administrasi Negara, secara sederhana dapat dijelaskan bahwa " Administrasi Negara merupakan ilmu Administrasi dalam arti konsep, teori, model dan teknik yang digunakan untuk mengatur dan mengurus serta mengelola, atau memimpin yang berkaitan dengan penyelenggaraan kekuasaan negara. Meskipun secara harafiah antara kata" Administrasi Publik dengan Adminstrasi Negara ", memiliki pengertian yang sama, akan tetapi secara persepsi bisa membuat pemahaman terhadap keduanya berbeda.

Jika Administrasi Publik, pemahamannya yakni, membimbing, mengelola, mengarahkan atau memimpin yang berkaitan dengan kepentingan publik atau masyarakat, sehingga pengertian tersebut seorang pelaksana Administrasi atau disebut Administrator lebih tepat melakukan kegiatan " melayani " atau orangnya disebut " Pelayan ", juga disebut " *Public Servent* ", atau " Pelayan Masyarakat ". Sedangkan kosakata Administrasi Negara lebih dipersepsikan selama ini cenderung kearah ' kekuasaan, karena berkaitan dengan "negara ", persepsinya adalah berkaitan dengan " Kekuasaan ", sehingga persepsi para penyelenggara negara masih melekat dirinya sebagai " Penguasa ", padahal pada hakekatnya adalah " Pelayan Masyarakat". Meskipun pengaruh yang lebih dominan adalah faktor budaya "feodalisme" dalam mempersepsikan " kewenangan" yang didapatkan dari kedudukannya sebagai pejabat publik adalah lebih merasa pada dirinya " sebagai penguasa ".

Oleh karena itu di beberapa perguruan tinggi sudah mulai membiasakan menggunakan "Administrasi Publik", hal itu dimaksudkan untuk mulai meninggalkan persepsi terhadap citra atau " *image* " pengertian Administrasi Negara yang lebih berorientasi pada kekuasaan.

Selanjutnya pemahaman lebih jauh mengenai Administrasi Negara atau Administrasi Publik, tidak terlepas dengan pandangan para pakar sesuai dari sudut dan kerangka berpikirnya, yaitu yang disebut paradigma. Dalam paradigma Administrasi Negara secara klasik seperti dikemukakan Miftah Toha (1998) terutama yang perlu menjadi referensi sesuai dengan topik bahasan dalam buku ini yaitu paradigma yang kelima. Dalam paradigma yang " kelima " dikatakan bahwa " paradigma kelima menekankan kembali bahwa Administrasi Negara adalah sebagai Administrasi Negara ", selanjutnya dijelaskan paradigma ini berkembang sekitar tahun 1970-an, dimana dalam paradigma ini, Administrasi Negara semakin bertambah perhatiannya terhadap ilmu kebijaksanaan, politik ekonomi, proses dan cara-cara pengukuran dari hasil hasil kebijakan yang telah dibuat. Dalam pekembangannya dianggap sebagai satu mata rantai yang menghubungkan antara ' Fokus Adminstrasi Negara dengan Locusnya. Adapun locus Adminstrasi Negara adalah teori organisasi, praktika dalam analisis *Public Policy* dan teknik teknik Administrasi dan manejement yang sudah maju. Sedangka locus normatif dari Administrasi Negara dalam paradigma ini yaitu " Birokrasi Pemerintah ".

Perkembangan Administrasi sebagai ilmu, pada akhir akhir ini berkembang cukup pesat yaitu "ilmu kebijakan publik ' dan " analisis kebijakan publik ". Dengan kecenderungan terjadinya banyak kebijakan yang dibuat oleh pemerintah yang tidak tepat sasaran dan menuai banyak kritik dan tuntutan melalui "demontrasi", menunjukan kualitas kebijakan yang kurang baik. Sesungguhnya kehadiran " analisis kebijakan publik" tersebut, banyak membantu untuk lebih mempersiapkan ' kebijakan publik (*public policy*), yang lebih sempurna (*good policy*). Beberapa catatan yang perlu diperhatikan agar dalam setiap pembuatan kebijakan dapat disebut baik (*good policy*) yaitu; isi atau conten kebijakan itu baik dalam arti sesuai dengan kepentingan sebagian besar masyarakat, memenuhi kriteria ; filosofis, yuridis dan sosiologis, memiliki legitimasi yang kuat dalam arti kecil kemungkinan dilakukan "*yudicial review* " serta kebijakan tersebut dapat diimplementasikan dilapangan. Oleh karena itu untuk membuat kebijakan itu lebih berkualitas maka dalam proses " *policy formulation* " diperlukan tenaga ahli yang harus dipenuhi yaitu; tenaga ahli yang menguasai bidangnya atau kontennya, tenaga ahli analis kebijakan publik, ahli hukum dan ahli bahasa.

Untuk selanjutnya seperti yang disebutkan diatas, bahwa dalam penjelasan mengenai Administrasi Negara, akan dibahas pula locus dari Administrasi Negara yaitu " birokrasi pemerintah ", sebagai salah satu pengembangan ilmu yang banyak dilakukan kajian tentang birokrasi oleh para pakar, yang diharapkan menjadi ilmu yang memiliki unit analisis yang lebih mandiri.

4.5. Birokrasi Pemerintah

Birokrasi sebagai konsep, pengetahuan dan teknik secara umum pada kenyataannya dapat dipergunakan di setiap organisasi manapun, yang memanfaatkan untuk kepentingan kelancaran jalannya pencapaian tujuan organisasi tersebut. Namun sebenarnya pengertian secara harafiah " birokrasi " adalah orang-orang yang bekerja dibelakang meja dalam rangka melaksanakan kegiatan organisasi. Orang-orang tersebut dipilih dengan memiliki keahlian tertentu, bekerja berdasarkan aturan aturan yang ditetapkan organisasi, mereka ada yang duduk sebagai pimpinan dan ada yang menjadi bawahan, mereka membuat keputusan keputusan berdasarkan ototritas tertentu dari badan yang berwenang atau suatu pemerintah serta mereka mendapat gaji dan penghasilan lainnya". Rumusan pengertian " birokrasi " tersebut merupakan rangkuman kesimpulan dari para ahli seperti ; Albrow, Max Weber, Lance Castles dan La Polambara. Dengan uraian pengertian tersebut , maka pengertian birokrasi dalam topik ini yang dimaksud adalah " birokrasi pemerintah", dimana dalam setiap membuat keputusan untuk kepentingan dan harus dipertanggung jawabkan kepada publik. Pada hakekatnya pencetus ide birokrasi, melalui pengaturan dan mekanisme yang dibuat bertujuan agar orang-orang atau pejabat dalam melaksanakan kegiatan dalam proses pembuatan keputusan tersebut, dapat berjalan dengan tertib, teratur, sistimatis dan lancar. Oleh karena itu berkaitan dengan " birokrasi ", terdapat beberapa aspek penting yaitu pertama; adanya organisasi pemerintahan yang mengatur dan membagi tugas terhadap proses kerjasama sekelompok orang tersebut, kedua; aparatur birokrasi , yaitu orang-orang yang diangkat dengan memiliki keahlian tertentu dan duduk dalam satuan organisasi, ketiga; mekanisme dan prosedur atau standar operasi dan prosedur (SOP), yaitu pedoman, cara dan petunjuk teknis yang baku dalam melaksanakan proses kegiatan organiasi, keempat; sarana dan prasarana yaitu fasilitas kerja yang dibutuhkan oleh setiap unit kegiatan. Keempat aspek tersebut saling mempengaruhi dan saling bergantung membentuk suatu sistem yang satu sama lain merupakan kesatuan totalitas. Jika birokrasi akan baik maka keempat aspek tersebut, posisi dan kondisinya harus dalam keadaan baik secara seimbang dan serasi, namun jika salah satu atau lebih aspek tersebut sakit atau rusak , maka sistem birokrasi pasti akan rusak. Kerusakan birokrasi disebabkan oleh misalnya dari aspek "manusianya" atau aparatur birokrasi, sebagai aspek atau unsur yang sangat vital, jika terkena penyakit " moral hazzard", dapat dipastikan terjadi penyimpangan. Dalam birokrasi fenomena yang sering terjadi adalah, pertama; oleh karena aspek manusianya beperan, dalam istilah management sebagai " *the man behind the gun*", jika penempatan jabatan tidak memegang prinsip " t*he right man on the right job*", atau orang yang duduk dalam jabatan tidak memiliki kompetensi yang cocok, maka senjata yang digunakan pasti ditembakan pada tempat dan sasaran yang salah, kedua; karena manusia mudah terkena "moral hazzard", dalam pembuatan mekanisme dan prosedur atau SOP, cenderung didesain yang ruwet dan melalui proses yang dibuat berliku-liku dan panjang, seolah- olah dibuat karena kehati-hatiannya supaya terkesan tidak ada celah untuk dilakukan penyimpangan, padahal

tanpa disadari justru menjadi sumber penyakit birokrasi, ketiga; aspek aparatur birokrasi sebagai manusia juga memiliki latar belakang sosial budaya, yang mempengaruhi perilaku seseorang atau sekelompok orang tersebut., jika budaya yang terbentuk dalam organisasi, nilai-nilai yang ditanamkan bisa berjalan positif, seperti " *coorporate culture* " sehingga bisa mewujudkan " *good coorporate governance* " dalam lingkungan kerjanya, namun jika yang terjadi *culture feodalisme* yang lebih menonjol pada diri aparatur birokrasi, maka aparatur birokrasi tersebut niscaya akan melalaikan kewajibannya sebagai ' Pelayan " masyarakat, tetapi yang akan terjadi pada diri aparatur birokrasi tersebut adalah sebagai " penguasa ". Secara empiris jika melihat kondisi birokrasi pemerintah di Indonesia, memang masih menujukan gaya "feodal", sehingga para pejabat publik, sangat sedikit yang bersikap dan berperilaku sebagai " pelayan ", tetapi lebih banyak menunjukan sosok sebagai " penguasa", yang justru selalu ingin " dilayani". Namun yang patut disayangkan kondisi seperti itu belum berubah dan mungkin sulit berubah, karena seperti yang telah dibahas pada bab dimuka, hasil penelitian para ahli Adminstrasi Negara, menemukan hasil penelitiannnya bahwa " sejak jaman kerajaan sampai dengan pemerintahan saat ini, gaya feodal para aparatur birokrasi tetap belum berubah". Dengan demikian berdasarkan uraian tersebut menggambarkan tentang birokrasi dalam dua sisi, yaitu satu sisi yang baik dan satu sisi yang lain adalah menunjukan gambaran birokrasi yang buruk atau dalam istilah kamus birokrasi sebagai penyakit birokrasi juga disebut "patologi birokrasi ", *bureaumania, bureaucratism* dan lain-lain. Untuk pembahasan selanjutnya masih berkisar birokrasi, yang akan dibahas yakni penyakit birokrasinya.

4.6. Patologi Birokrasi

Istilah "patologi " meminjam dari kosakata kedokteran yang artinya adalah " penyakit". Sedangkan penyakit birokrasi itu sendiri disebut ; " *bureaumania, bureaucrazy, bureaucratism* . Adapun beberapa jenis penyakit birokrasi yang sudah sangat dikenal dan dirasakan masyarakat yaitu ketika setiap mengurus sesuatu dikantor pemerintah ; pengurusannya berbelit belit, membutuhkan waktu yang lama dan biaya yang besar, pelayanannya kurang ramah, terjadinya praktek kolusi, korupsi dan nepotisme dan lain-lain. Sedangkan penyakit birokrasi yang lebih sistemik banyak sebutan yang diberikan terhadapnya yaitu antara lain; " politisasi birokrasi, otoritarian birokrasi, birokrasi katabelece".

Dengan sangat beragamnya sebutan penyakit birokrasi tersebut menunjukan bahwa betapa sudah akutnya penyakit yang menghinggapi ditubuh birokrasi, seolah penyakit kronis yang sulit disembuhkan. Dengan menghadapi berbagai penyakit birokrasi tersebut, sehngga kinerja birokrasi sampai dewasa ini belum menunjukan kearah perubahan yang signifikan. Hal tersebut dikarenakan secara internal masih menghadapai beberapa kendala antara lain; pertama; dalam sudut pandang aspek aparatur birokrasi, terutama pola karier tidak berjalan dengan semestinya yaitu masih banyak penempatan pejabat tidak menggunakan prinsip " *knowledge and based competention*", tetapi lebih kental dengan

orientasi kedekatan atau nepotisme. Kedua; perkembangan dewasa ini cenderung semakin marak praktek "politisasi birokrasi", menyebabkan terjadi disorientasi terhadap profesionalisme dan kompetensi. Ketiga; demikian pula desain organisasi pemerintahan masih cenderung berbadan gemuk baik di pemerintahan pusat maupun daerah, bahkan organisasi dinas dinas di daerah, meskipun sudah ada pembatasan jumlah, tetapi ada penambahan badan badan, menunjukan pemerintah belum secara sungguh-sungguh membenahi organisasi pemerintahan daerah, yang masih belum efisien dan efektif. Keempat; Struktur organisasi pemerintahan yang kecil dan ramping, berbentuk "*flat* " yang lebih mengandalkan " keahlian dan kompetensi" sebagai tenaga fungsional, yang diterapkan pada organisasi yang melaksanakan fungsi teknis setingkat unit eselon dua (2) baik di pusat maupun daerah, sampai saat ini belum juga dilaksanakan sebagai kebijakan nasional dalam reformasi birokrasi bidang kelembagaan. Kelima ; seiring dengan arah kebijakan perbaikan renumerasi pegawai, belum menunjukan keseriusan pemerintah menetapkan perubahan renumerasi di setiap unit instansi pemerintah. Keenam; penataan alokasi fasilitas kerja pada semua jabatan negeri secara adil dan merata, belum menjadi landasan kebijakan yang komprehensif dalam mengelola sumberdaya aparatur yang profesional dan kompetens.

Patologi birokrasi dan kendala internal birokrasi sebagaimana diuraikan diatas, merupakan faktor hambatan yang saling berpengaruh dan menjadi bersifat kausalitas. Walaupun sesungguhnya pemerintah telah berupaya melakukan penyempurnaan dan pembaharuan birokrasi. Sebab dampak buruk dari penyakit birokrasi tersebut, pada kenyataannya menghambat upaya pelaksanaan pembangunan disegala bidang. Padahal upaya itu sudah sejak lama menjadi perhatian pemerintah, misalnya sejak pemerintahan Orde Lama, dengan program "retooling aparatur', pemberantasan korupsi ditubuh birokrasi melalui " program Benteng ". Kemudian pada jaman periode pemerintahan Orde Baru dengan melalui program " Pengawasan dan Penertiban serta Pendayagunaan Aparatur " pada waktu itu dibawah komando ' JB. Sumarlin. Bahkan di era reformasi dan pada Kabinet Indonesia Bersatu jilid II, kementrian yang menangani pembinaan aparatur birokrasi, telah berubah nomenklaturnya menjadi " Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Artinya dewasa ini fokus perhatian pemerintah kearah perbaikan dalam pembinaan aparatur birokrasi sudah menjadi kebijakan yang lebih prioritas. Upaya pemerintah yang sudah menunjukan keseriusan secara optimal, dalam mewujudkan kondisi " aparatur birokrasi " yang bersih, berwibawa dan profesional, masih harus ditunggu pelaksanaan dan hasil yang akan dicapainya.

Seperti fenomena ditengah masyarakat, dimana penilaian masyarakat yang semakin kritis dan sinis terhadap aparatur birokrasi tersebut, ditunjukan melalui unjuk rasa terhadap ketidak puasan sikap dan tindakan pemerintah, misalnya perlakuan terhadap PKL, PSK, anak jalanan, pembebasan sengketa lahan dan rumah dinas dan lain-lain tidak bisa diabaikan begitu saja. Apalagi dengan semakin maraknya "pejabat publik " yang tersangkut korupsi, dan bahkan korupsi ditubuh birokrasi sudah menjadi sistemik yang

menyatu dengan mekanisme dan prosedur kerja birokrasi. Oleh kaena itu sering menjadi pertanyaan , " apakah korupsi itu sudah menjadi " budaya masyarakat ", ataukah ada *grand design* untuk menjerumuskan bangsa ini melalui " korupsi", sehingga persoalan penyakit korupsi ditubuh birokrasi tersebut, Indonesia menjadi bangsa dan negara yang terus terpuruk dan semakin kehilangan " *Trust*".

Persoalan korupsi yang terjadi dilingkungan birokrasi, terutama ketika di era Orde baru sesungguhnya "bantuan luar negeri " atau yang disebut BLN di semua sektor, untuk membiayai mega proyek, pada kenyataannya menjadi sarang korupsi, meskipun banyak yang lolos dari jerat hukum. Tanpa disadari pengelolaan BLN yang tidak hati-hati dan cenderung mengikuti keinginan negara donor, sesungguhnya merupakan " perangkap bagi suatu negara yang tersandera dalam jangka waktu yang lama", menjadi permainan seperti boneka oleh negara donor yang tergabung dalam kartel IMF dan Bank Dunia. Sebagaimana telah diulas pada bab dimuka, Perkins (2007), menjelaskan dengan gamblang bahwa instrumen BLN sebagai salah satu senjata untuk menghancurkan suatu negara yang menjadi kreditor atau pengutang. Contoh beberapa negara yang memiliki kekayaan alam yang melimpah ruah baik kekayaan hutan tropisnya, sumberdaya tambang, minyak dan gas bumi dan lain-lain, seperti misalnya Indonesia, negara-negaraAmerika Latin; Brazil, Venezuela, Panama dan beberapa negara Afrika, mereka sebagai negara pengutang atau kreditor dibawah IMF dan Bank Dunia, sampai saat ini telah empat puluh tahun (40) misalnya Indonesia, sebagian besar rakyatnya masih miskin dan lilitan hutang sangat memberatkan struktur pembiayaan APBN.

Hegemoni IMF dan Bank Dunia baik secara kasat mata maupun dengan cara halus, memainkan peran dalam menentukan arah kebijakan ekonomi dan sekaligus menempatkan kader pilihannya untuk menjalankan kebijakan ekonomi negara kreditor tersebut. Oleh karena itu peristiwa di Indonesia di pertengahan tahun 2010, mundurnya Sri Mulyani sebagai Menteri Keuangan dan memilih hijrah kenegeri Paman Sam, menjadi Managing Director Bank Dunia, merupakan bukti empiris bahwa negara dan pemerintahan Indonesia yang berdaulat, dengan sangat mudahnya mengikuti keinginan pihak asing yakni Bank Dunia, sebuah lembaga keuangan internasional, sesungguhnya bukan suatu institusi negara, tetapi kedudukannya sama dengan LSM tingkat dunia. Jika persoalan kebangsaan ini masih tetap tidak menyentuh nurani para pemimpin negara sebagai suatu yang menumbuhkan semangat jatidiri bangsa dan semangat patriotisme, apalagi tanpa disadari adanya proses " pembiaran ", serta jika bangsa ini tidak kunjung waspada, maka Indonesia sebagai negara, secara perlahan dan pasti, baik secara *de jure dan de facto*, dalam dua generasi mendatang, akan hilang ditelan bumi sebagai sebuah bangsa dan negara yang berdaulat.

Indonesia sebagai NKRI sesungguhnya sedang terkoyak oleh upaya "*DEVIDE ET IMPERA*", baik dibidang politik, ekonomi, sosial-budaya, oleh sebuah kekuatan yang bisa dikatakan sebagai " *invisible hand* ", mereka "para pelaku" yang bekerja seperti siluman atau hantu, sehingga diduga masyarakat banyak yang tidak menyadari dan bahkan

mungkin tidak tahu, dan tidak mustahil para elite pemimpin sekalipun. Barangkali tanpa melalui peneltian yang mendalam, situasi dan kondisi secara empiris sudah bisa dirasakan "keadaan *devide et impera* ". Pertama; dari aspek politik, konflik yang selalu muncul antar lembaga negara, terutama antara "eksekutif dengan legeslatif", antar institusi penegak hukum, konflik vertikal antara pemerintah dengan rakyat dalam menghadapi berbagai hal, dan lain-lain. Kedua; di bidang ekonomi, sistem dan struktur ekonomi kondisinya semakin cenderung memperlebar kesenjangan tingkat pendapatan masyarakat antara kelompok masyarakat yang berpendapatan puluhan juta, ratusan juta bahkan miliar per bulan dengan kelompok masyarakat yang berpenghasilan kurang dari satu juta rupiah per bulan. Demikian pula pengeloaan dan penguasaan sumber-sumberdaya ekonomi secara sistemik dan struktural sudah dikuasai oleh para investor asing dan pengusaha dalam negeri yang sudah diragukan jiwa nasionalisme dan patriotismenya, melalui berbagai kontrak karya yang cenderung dalam "bagi hasil" pemerintah Indonesia memiliki posisi tawar yang lemah baik disengaja maupun terpaksa dan bahkan mungkin tanpa disadari. Terkait dengan pengelolaan sumberdaya alam yang melimpah tersebut sudah dikuasai kekuatan modal asing bukan menjadi rahasia umum. Sebab berhubungan dengan hutang luar negeri (BLN) yang melilit keuangan negara menjadi faktor penyebab utama dikuasainya seluruh sumberdaya alam kita. Fenomena tersebut sesungguhnya tidak hanya terjadi di Indonesia saja tetapi juga dibeberapa negara belahan dunia yang lain. Hal tersebut ditegaskan oleh Abdullah Al-Thail (2008) dalam penelitian doktornya di Universitas Al Azhar Kairo tentang salah satu topik yang ditulisnya yaitu " Bangsa Yahudi sebagai Penguasa Moneter Dunia" melalui Lembaga Keuangan IMF dan Bank Dunia, dengan mengutip yang besumber dari "konsensus protokol Zionisme", disebutkan " Kini mari kita melanglang buana, melihat situasi ekonomi dan kondisi moneter negara-negaraEropa, mari kita investasikan emas-emas kita untuk mengais mega keuntungan di tanah Eropa, kita beli (kuasai) aset-aset berharga mereka. Inilah saat yang tepat untuk menanamkan modal di Paris, London, Vina, Berlin, Amsterdam, Hamburg, Roma, Napoli dan kota-kota besar Eropa lainnya. Para raja, para diktaktor, para pemimpin pemerintahan akhir-akhir ini roda pemerintahan mereka dibelit masalah keuangan yang akut, mereka terbebani hutang besar yang jatuh tempo, kita harus manfaatkan kesempatan emas ini, untuk " mencengkeram"(menguasai) para pemimpin yang bangkrut tersebut. Kita beri mereka pinjaman kepada mereka dengan syarat; " SEMUA ASET YANG TERKAIT DENGAN PUBLIK DI NEGERI MEREKA HARUS DISERAHKAN KEPADA KITA PENGELOLAANNYA. DENGAN DEMIKIAN, PELAN NAMUN PASTI, KITA AKAN MENGUASAI NEGARA-NEGARA MEREKA. Jika kita cermati dengan seksama seluruh kata kata yang disebutkan diatas keadaan di Indonesia sama persis seperti yang digambarkan tersebut. Jadi sudah bukan lagi rumor atau atau sekedar cerita dari mulut ke mulut, akan tetapi sudah menjadi fakta dan kenyataan bahwa seluruh kekayaan sumberdaya alam Indonesia sudah dikuasai sepenuhnya pengelolaanya oleh mereka, sejak jaman Orde Baru sampai dengan saat ini cengkeraman mereka masih sangat kuat dan para pemimpin pemerintahan kita tidak berdaya melawan hegomoni kekuatan

pemodal asing. Oleh sebab itu akan menjadi halangan dan menghadapi tembok yang besar bagi bangsa ini untuk memperjuangkan "keadilan, kesejahteraan masyarakat, kemiskinan dan kebodohan yang saat ini masih menjadi persoalan besar yang dihadapi oleh pemerintah. Ketiga; dibidang sosial, dalam kehidupan masyarakat cenderung kurang harmonis, solidaritas sosial semakin menipis, konflik horisontal semakin meningkat, kesenjangan sosial juga semakin meningkat, rasa keadilan masyarakat semakin sulit diperoleh, bangunan sistem sosial cenderung semakin rapuh dan lain-lain. Keempat; sedangkan dibidang budaya, sikap dan perilaku masyarakat semakin keras dan radikal serta temperamental, sikap ramah dan halus semakin memudar, tingkat religius masyarakat semakin menipis, penguatan budaya lokal semakin terdesak dan menghilang oleh derasnya budaya asing yang *western*, jatidiri bangsa juga lambat laun akan terkubur.

Fenomena empiris yang dirasakan oleh masyarakat, seperti telah diidentifikasi sebagaimana diuraikan diatas, sesungguhnya merupakan effek domino dari pengaruh era globalisasi yang jika dicermati, pada dasarnya sebagai grand strategi dan grand desain dari hegemoni kekuatan ekspansi ideologi "liberal kapitalisme " yang berambisi ingin " menguasai dunia", setelah kemenangannya mengalahkan " ideologi " sosialisme komunisme" pada dua dasawarsa yang lalu. Hal ini juga dipertegas oleh Fukuyama dalam Nugraha, Rian (2006), yang mengatakan dalam bukunya " T*he End of History in The Last Man* (Fukuyama,1992) , bahwa kini dunia telah berakhir dan hanya ada satu ideologi di dunia yaitu demokrasi liberal yang dilandasi oleh ideologi "liberal kapitalisme", setelah hancurnya ideologi sosialis - komunisme.

Pada kenyataannya memang dirasakan selama ini kuatnya pengaruh globalisasi dan pasar bebas, yang membuat dunia ketiga atau negara berkembang termasuk Indonesia , mau tidak mau, suka tidak suka, terpaksa atau tidak terpaksa, dengan tertatih-tatih mengikuti arus globalisasi, yang selama ini belum terbukti menguntungkan rakyat Indonesia keluar dari kemiskinan, merupakan wujud dari ekspansi ideologi liberal kapitalisme. Walaupun perkembangan dewasa ini negara maju seperti Amerika Serikat, Inggris dan beberapa negara Eropa sudah mulai dilanda krisis ekonomi, sehingga patut dipertanyakan eksistensi kehebatan "faham liberal kapitalisme" terhadap perbaikan kesejahteraan hidup masyarakat lahir dan batin.

Berkaitan dengan upaya hegomoni "barat" ingin menguasai dunia , bahkan oleh Huntington (1994), dalam buku " The Clash Of Civilizations", memprediksi akan terjadi perang dunia ketiga, yang disebut sebagai " benturan peradaban antara barat- timur" . Dalam benturan budaya atau peradaban tersebut, potensi konflik yang paling besar adalah antara barat yang diwakili oleh Amerika Serikat dan sekutunya dengan koalisi antara dunia Islam dengan konfusius (Cina). Meskipun analisis Huntington di Indonesia sekitar tahun 1995-an keatas, sempat menjadi perdebatan dan polemik yang sangat hangat dan provokatif, bahkan kalangan akedemisi serta praktisi juga banyak meragukan kebenaran prediksi tersebut. Akan tetapi jika dicermati dengan seksama, perkembangan terkini, situasi dan kondisi di Indonesia, justru apa yang diprediksi oleh Huntington,

sudah dan sedang berlangsung. Indikasi fenomena tersebut yaitu disamping fenomena yang diuraikan diatas, juga dibarengi dengan semakin maraknya pengaruh budaya asing terutama barat, peredaran perdagangan "narkoba", pornografi serta pembasmian "terorisme" yang sudah diberi label " kelompok islam garis keras". Dari semua fenomena tersebut yang sudah terjadi di Indonesia secara laten maupun terbuka, patut menjadi perhatian semua pihak terutama pemerintah dan jajarannya, bahwa peristiwa tersebut merupakan sinyal pelemahan potensi terhadap kehidupan berbangsa dan ber negara dibawah naungan NKRI.

Menyambung uraian diatas, sesungguhnya analisis " Huntington ", jika mempelajari perkembangan sejarah perkembangan abad terakhir ini, apa yang dikatakan oleh Huntington tersebut, merupakan pemikiran yang seiring dengan lanjutan terhadap skenario dalam sejarah perang dunia pertama (1918) dan perang dunia kedua (1945) serta perang dunia ketiga, yang merupakan kelanjutan skenario perang dunia kedua dengan strategi dan teknik yang berbeda. Untuk mengetahui kelanjutan skenario perang dunia ketiga, menurut " Safwat As Saqa Amini (1982), dalam bukunya Al Masuniyah atau secara umum disebut " *Free Masonry*", mengupas dokumen yang ditulis oleh Albert Pike pada tahun 1871, menjelaskan skenario perang dunia ketiga yang dirancang melalui empat (4) fase kondisi, yaitu fase pertama ; ketidakberdayaan dibidang pemikiran, fase kedua; ketidakberdayaan dibidang kerokhanian, ketiga; kehancuran dibidang ekonomi dan fase keempat; pemusnahan dan kekejaman terhadap kemanusiaan melalui perang total antara kubu Zionisme Internasional dengan kubu dunia Islam. Skenario ini pada prinsipnya dapat terjadi dalam skala global yang dialami oleh berbagai belahan negara didunia. Adapun yang menjalankan skenario tersebut, seiring dengan teori Huntington yaitu diperankan oleh Amerika Serikat dan sekutunya, sebagai yang mewakili peradaban dunia barat, namun tetap berada dibawah kendali pusatnya yaitu Telaviv. Demikian pula dalam tesis Fukuyama bahwa dunia saat ini yang berkuasa hanya satu yaitu ideologi " Liberal Kapitalisme " setelah hancurnya ideologi sosialis komunisme, kemenangan "liberalisme kapitalisme" dikomandani oleh Amerika Serikat. Sedangkan negara-negara yang telah mengalami skenario PD III ini misalnya; Palestina, Libanon, negara-negara pecahan Yugoslavia seperti Bosnia, kemudian menyusul Irak dan Afghanistan. Dalam konteks Indonesia sejauhmana pengaruh skenario PD III terhadap keadaan dan kondisi sesuai fase-fase atau tahapan diatas, dapat dijelaskan dengan elaborasi oleh penulis yaitu sebagai berikut:

Fase pertama; Kerusakan suatu bangsa dimulai dengan diciptakan kondisi " ketidak berdayaan di bidang "pemikiran". Ketidak berdayaan dibidang pemikiran tersebut akibat dari era "perang pola pikir" pada waktu itu , yang dipicu oleh dua kutub ideologi besar yaitu Liberal kapitalisme dengan sosialis komunisme. Demikian pula penetrasi berbagai aliran filsafat, misalnya filsafat positivisme (Emile durkheim), filsafat ateisme, materialisme, pragmastisme (Hegel, Engel, Karl Marx, Albert Einsten, dan lain-lain). Manzab-manzab tersebut tersebut berpengaruh terhadap perkembangan pemikiran ilmu

ilmu sosial politik dan ekonomi dan ilmu sosial lainnya. Sebagai contoh yang sederhana, dibidang ilmu politik ketatanegaraan, polemik ditingkat elite politik mengenai " sistem pemerintahan presidensiil atau dengan sistem parlementer " masih berlangsung. Padahal negeri ini pernah menerapkan kedua sistem tersebut cukup lama, sesungguhnya pengalaman tersebut sangat berharga untuk menentukan pilihan yang tepat dan mantap terhadap sistem pemerintahan presidentil. Meskipun kedua sistem tersebut terdapat kelebihan dan kekurangan masing-masing, akan tetapi ketika sistem ini memiliki legitimasi landasan konstitusi yang sudah kuat , tinggal menjalankan dengan baik dan konsisten sesuai konstitusi tersebut. Namun ketika masih timbul perdebatan, terhadap pilihan sistem pemerintahan yang lain seperti sistem parlementer, seolah menunjukan ke tidak berdayaan pemikiran terhadap arah kebijakan yang seharusnya sudah dianggap final. Sebab polemik ketatanegaraan yang belum tuntas, menimbulkan tidak optimalnya peran dan fungsi kelembagaan negara jika rentan dengan konflik dan hubungannya tidak harmonis, disamping itu akan membuang energi dan bahkan menguras energi besar. Sebab agenda yang mendesak bangsa ini adalah membangun dan mendorong kepemimpinan pemerintahan yang kuat tersebut agar dicurahkan untuk menggerakan roda pembangunan yang berorientasi pada model pembangunan yang pro rakyat, dengan mengurangi gurita intervensi kekuatan asing dalam perekonomian Indonesia dan hegemoni pasar bebas yang cenderung tidak adil. Perang pola pikir tersebut sudah kasat mata mampu membuat ketidakberdayaan dibidang pemikiran yang dihinggapi oleh para ahli kita.

Demikian pula persoalan lain yang dapat menunjukan kondisi "ke tidak berdayaan dibidang pemikiran" yang dihadapi oleh para ahli dan kalangan profesional yaitu misalnya dalam pengeloaan dan pengurusan " transportasi perkotaan di Jakarta". Persoalan pengeloaan transportasi di Jakarta yang dibiarkan menjadi benang kusut, para ahli lokal dan kelas dunia sekalipun, untuk membenahinya, bisa diyakini mereka sudah menyerah angkat tangan". Bahkan seperti dikatakan oleh Arys Hilman dalam artikel Solilokui (Republika, 9 Mei 2010), yang mengutip pendapat " Fukuyama", seorang ilmuwan kaliber dunia, dalam buku " State Building; *Governance and World Order in the 21st Century*, memberikan catatan tentang keadaan transportasi di Indonesia sebagai berikut: " Dia bercerita soal warga Amerika Serikat yang kerap mengeluhkan ketatnya peraturan lalu lintas di negeri koboi itu. Mereka yang mengeluh, menurutnya, harus pergi ke Jakarta untuk menemukan fakta bahwa kelonggaran peraturan justru " menghasilkan situasi yang lebih mengerikan". Pendapat tersebut menunjukan persoalan ruwetnya transportasi di Jakarta sudah menjadi opini dunia yang dapat dikatakan pada situasi dilematis, yang barangkali sudah sampai pada titik ketidak berdayaan pemikiran, karena kompleksitas persoalan yang sudah meluas ke masalah sosial yang pelik.

Contoh lain mengenai "ke tidak berdayaan dibidang pemikiran" yang berkaitan dengan usaha-usaha disintegrasi bangsa seperti masalah "perburuan terorisme" yang selalu diberi label bersumber dari kelompok" umat islam radikal " yang ingin memperjuangkan

negara islam, sampai saat ini penanganannya belum jelas dan tidak kunjung tuntas dan bahkan cenderung melanggar HAM. Jika pola penangannya masih dengan gaya koboi dan cenderung kekerasan dilawan dengan kekerasan, akan menimbulkan potensi konflik melebar , tidak mustahil akan membangunkan solidaritas baru terhadap seluruh elemen umat islam Indonesia. Pada gilirannya potensi disintegrasi justru bersumber dari kebijakan pemerintah yang tidak tepat dalam penanganan "terorisme", bahkan dalam berbagai forum diskusi banyak berpendapat dan menganalisis bahwa pola penanganan "terorisme " cenderung mengikuti pesanan asing atau barat. Sedangkan akar persoalan tumbuh subur "terorisme " , sesungguhnya tidak jauh dari persoalan " kesenjangan sosial yang semakin lebar dan proses pembiaran pemiskinan yang sistimatis berlangsung, serta ketidakadilan yang masih berlangsung. Demikian pula sindiran halus dan tajam yang dilontarkan oleh Komarudin Hidayat Rektor UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, dalam wawancara dengan Majalah Forum edisi minggu Agustus 2010, mengatakan bahwa " di Indonesia itu kan paling berhasil memberantas teroris, tetapi sekaligus juga sebagai produsen teroris. Jadi Indonesia boleh bangga sebagai produsen dan pemberantas teroris". Oleh karena itu persoalan diatas sudah ditumpangi oleh berbagai kepentingan politik baik dalam maupun luar , menjadi masalah yang dilematis, sehingga bagi pemerintah sendiri menghadapi "buah simalakama", pada akhirnya berujung pada "ketidak berdayaan dibidang pemikiran".

Fase kedua; ketidak berdayaan atau kehancuran dibidang " kerokhanian ", bermunculannya berbagai aliran aliran agama yang sesat, semakin marak dan meresahkan masyarakat tidak kunjung bisa dihentikan, bahkan ada proses pembiaran, aliran sesat hidup berkembang yang laten dengan konflik. Seperti sikap dan tindakan pemerintah dalam penanganan aliran "Ahmadiyah" yang tidak tegas dan terkesan membiarkan, hanya karena aliran ini didukung oleh pihak asing, mengakibatkan kebijakan pemerintah melalui SKB tiga Kementrian tidak berjalan dengan baik. Persoalan yang sudah menjadi pelik karena berpuluh puluh tahun dibiarkan tanpa ada solusi yang tuntas, sehingga menjadi persoalan yang dilematis, dan seperti menyimpan api dalam sekam. Disamping itu sulitnya dalam memberantas peredaran " narkoba" dan pornografi, seperti menghadapi mafioso yang sangat rapih, juga merupakan indikasi pelemahan terhadap "moralitas masyarakat dan bangsa. Pada fase ketiga tersebut seharusnya pemerintah dan masyarakat menyadari dan memahami bahwa persoalan pelemahan dibidang kerohanian sesungguhnya lebih dahsyat dari pada bom atau senjata otomatis yang paling mutakhir sekalipun.

Fase ketiga, diciptakan kondisi ;" KEHANCURAN DIBIDANG EKONOMI ", seperti krisis "moneter" pada tahun 1997, yang mengakibatkan rezim Orba tumbang, serta krisis keuangan global yang diawali dari Amerika Serikat yang bersumber dari kasus " *MORTGAGE* ", yang dampaknya berimbas ke Indonesia, bahkan melahirkan kebijakan Bailout terhadap Bank Century yang saat ini menjadi persoalan besar, tidak hanya persoalan ekonomi tetapi bergeser ke politik dan hukum. Sampai saat ini dampak krisis moneter tersebut masih dirasakan, dimana kehancuran ekonomi mikro terutama

kegiatan riil ekonomi rakyat tinggal menunggu lonceng kematian secara perlahan dan pasti.

Fase keempat; diciptakan kondisi" penghancuran manusia di seluruh penjuru dunia, yaitu perbuatan melakukan " kekejaman diluar batas kemanusiaan" (dalam konteks di Indonesia sekedar contoh untuk mengingatkan terhadap peristiwa " perang saudara setanah air, antara suku Dayak dan suku Madura " di Kalimantan Barat dan peristiwa di Poso serta peristiwa di Ambon "). Sedangkan kejadian yang sama diluar negeri yaitu peristiwa pembasmian ethnis di Bosnia Herzegovina. Adapun dalam skala global pada waktunya akan dikobarkan perang antara kubu Zionisme politik dengan pemimpin pemimpin dunia Islam. Trend perang Irak, Afganistan dan kemelut politik di Pakistan serta ancaman terhadap Iran karena persoalan pembuatan dan pengembangan nuklir, merupakan rangkaian awal menuju perang global sebagaimana yang juga di prediksi oleh Huntington.

Keempat fenomena tersebut masih berlangsung secara paralel, dengan tempo dan bentuk kemunculannya disesuaikan dengan situasi dan kondisi yang dianggap tepat. Dengan demikian fenomena yang digambarkan tersebut sangat diduga tidak muncul tiba-tiba tanpa sebab, akan tetapi sudah merupakan *grand desain* yang telah dipersiapkan dengan sistimatis. Penjelasan mengenai fenomena agak meluas seperti diluar topik bahasan, dimaksudkan jika fenomena itu terjadi sebenarnya merupakan salah satu faktor kelemahan dari tindakan pemerintah yang kurang responsif dan antisipatif terhadap perubahan global yang cepat, sehingga dengan mendiskripsikan fenomena tersebut, diharapkan untuk menjadi kajian pertimbangan dalam perumusan kebijakan disegala sektor, yang pada gilirannya bermuara kepada tujuan untuk kepentingan keutuhan negara dan bangsa dalam koridor NKRI.

Oleh karena itu timbul pertanyaan sejauhmana sensitifitas birokrasi pemerintah terhadap fenomena diatas dalam rangka tindakan preventif yang harus diperhitungkan dengan baik dan sudah semestinya dilakukan oleh pemerintah, dalam rangka menjaga keutuhan NKRI tersebut. Memang menyikapi fenomena tersebut memerlukan dukungan semua pihak dan kesiapan pemerintah untuk meningkatkan kewaspadaan, dengan upaya kebijakan yang terintegrasi antar sektor melalui pendekatan multidisipliner.

Oleh karena itu fenomena diatas harus terdeteksi sejak awal agar tidak menjadi gangguan dan hambatan dalam penyelenggaraan birokrasi pemeritahan. Sebab jika pemerintah menghadapi persoalan kebangsaan yang pelik dan dilematis sebagaimana di gambarkan diatas, sudah barang tentu akan berpegaruh terhadap kemampuan pemerintah dalam memberikan peningkatan kesejahteraan rakyatnya. Secara empiris memang masih dirasakan oleh masyarakat mengenai indikasi " ketersediaan pelayanan publik yang belum memberikan kepuasaan bagi masyarakat. Dengan demikian sumber-sumber yang berpotensi menimbulkan " patologi birokrasi " yang cenderung menggurita harus dipotong, melalui upaya " pembaharuan yang terus dilakukan secara sistimatis dengan program " reformasi birokrasi dan transformasi birokrasi". Sebab jika penyelenggaraan

birokrasi pemerintahan dapat diselenggarakan dengan efisien dan efektif, dapat mendorong penguatan eksistensi peran pemerintah dan negara dalam mengatur, mengelola dan mengurus kepentingan publik, menuju kesejahteraan masyarakat.

Sebagaimana telah dijelaskan terdahulu bahwa kedua konsep tersebut sebagai suatu paradigma atau kerangka pemikiran, merupakan terapi dari beberapa penyakit birokrasi, yang pada hakekatnya selama ini telah diobati dan bahkan diinjeksi dengan berbagai konsep dan teori Administrasi Negara, namun belum kunjung sembuh.

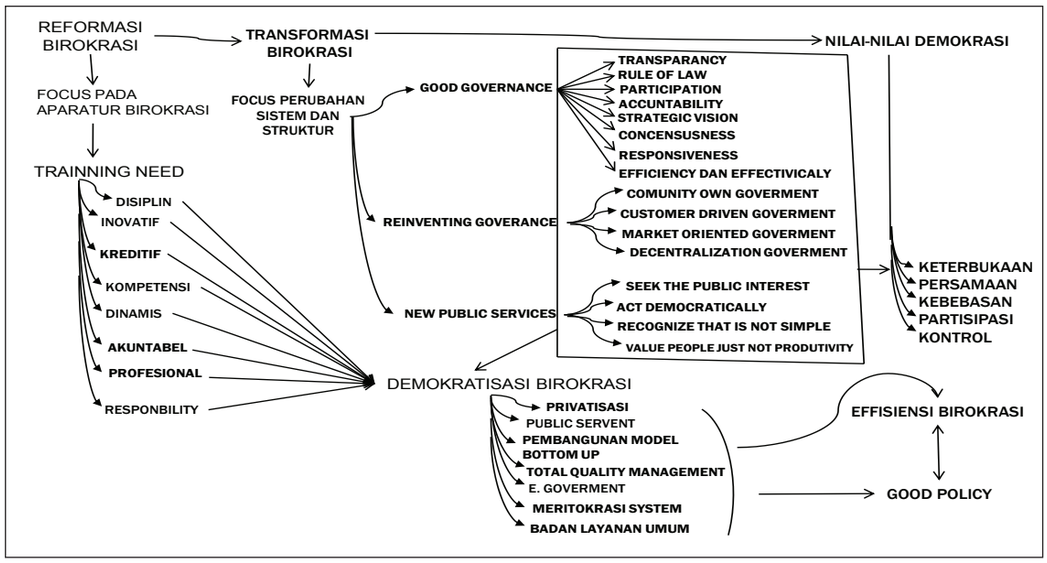
Konsep tersebut sebagaimana telah diuraikan pada bab terdahulu, seperti misalnya " *good governance, reinventing goverment* serta *new public services*, menjadi salah satu bahan analisis serta dielaborasi menjadi tesis dalam membangun kerangka pemikiran " demokratisasi birokrasi ". Dengan paradigma tersebut dapat mendorong lebih luas partisipasi publik, sehinggga ketika pemerintah menghadapi persoalan besar, mendapat dukungan penuh dari rakyatnya untuk mengatasi secara bersama. Untuk selanjutnya pembahasan mengenai " birokrasi dan demokrasi " akan diuraikan sesuai konsep yang menjadi pokok pikiran yang tersusun dalam model "*Logical Thinking Frame Work*".

4.7. Pembaharuan Birokrasi

Pembaharuan birokrasi merupakan upaya melakukan perbaikan dan penyempurnaan birokrasi yang meliputi 4 (empat) aspek yaitu; aparatur birokrasi, organisasi pemerintahan, standar operasi dan prosedur (SOP) dan sarana prasarana. Keempat aspek tersebut jika dilakukan pendekatan kesisteman, maka pembaharuan yang dilakukan harus komprehensif dan simultan. Memang selama ini upaya membangun dan memperbaiki birokrasi ternyata belum menggunkan pendekatan yang bersifat sistemik, akan tetapi masih bersifat parsial, sehingga belum mampu menyentuh persoalan pokok. Untuk melakukan pembaharuan terlebih dahulu menetapkan " paradigma " yang akan menjadi landasan dalam melakukan perubahan tersebut. Paradigma menentukan kearah mana sesuatu itu akan dituju, bahkan dengan paradigma dapat memberi arah dalam membangun " sebuah teori ". Sebagaimana telah dijelaskan terdahulu bahwa konsep yang ditawarkan untuk melakukan pembaharuan birokrasi yaitu " paradigma reformasi dan transformasi birokrasi". Oleh karena itu kata kunci dalam pembaharuan yaitu ' reformasi dan transformasi birokrasi ". Seperti pejelasan yang lalu bahwa menurut teori paradigma, kedua konsep tersebut mempunyai makna yang berbeda. Reformasi dalam pemahamannya, memandang setiap persoalan dilihat dari kacamata " manusiannya". Sedangkan transformasi lebih memandang pada perubahan sistem dan struktur .Dengan demikian jika mengikuti pemikiran tersebut keduanya memang harus dilakukan secara terintegrasi, sesuai dengan pendekatan kesisteman tersebut. Jika selama ini yang dibenahi aspek manusianya saja seperti ; peningkatan kompetensi melalui berbagai pendidikan dan pelatihan, peningkatan disiplin aparatur, membangun kultur kerja yang *smart* dan lain-lain. Memang pada kenyataannya pengornanisasian yang tidak efisien, sistem dan mekanisme kerja yang kurang efektif, sarana dan prasarana kerja tidak dikelola secara optimal, sudah dipastikan kinerja birokrasi belum sesuai dengan yang diharapkan, yaitu

efisien dalam arti murah, cepat, terbaik dan nyaman. Oleh karena itu perlu kajian yang lebih mendalam dan cermat mengenai konsep reformasi dan transformasi birokrasi sebagai salah satu solusi memperbaiki dan menyempurnakan ”birokrasi pemerintahan seperti yang akan diuraikan dalam gambar 5 dibawah ini. Gambar 5 tersebut sebagai kerangka pemikiran untuk memudahkan dalam mempelajari relasi ”reformasi dan transformasi birokrasi dengan proses membangun paradigma ”demokratisasi birokrasi” sebagai konsep yang belum banyak dilakukan kajian secara komprehensif. Dalam buku ini telah mencoba melakukan analisis relasi antara birokrasi dan demokrasi serta efisiensi, yang diharapkan merupakaninstrumen yang dapat digunakan untuk mewujudkan penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang : terbuka, akuntabel dan terkontrol serta efisien dan efektif. Jika kondisi birokrasi yang efisien dan efektif dapat terwujud maka akan mendukung terhadap penyiapan proses penyusunan kebijakan yang baik (*good policy formulation*). Untuk itu dibawah ini akan diuraikan dengan cukup mendalam mengenai reformasi dan transformasi birokrasi. Sebagaimana telah dijelaskan pada bab terdahulu, penulis mencoba memberikan makna yang berbeda antara pendekatan paradigma reformatif dengan transformatif. Dalam pandangan reformatif maka yang menjadi fokus perhatian adalah aspek ”manusianya, sehinga solusinya lebih berorientasi terhadap peningkatan kualitas manusianya melalui ” *trainning need*. Sedangkan pandangan ”transformatif”, lebih bersifat holistik dan fundamental, sehingga solusinya lebih berorintasi pada perubahan ”sistem dan struktur”. Namun keduanya tetap digunakan dalam melakukan analisis terhadap penyelenggaraan birokrasi pemerintahan melalui pendekatan konsep dan teori yang tepat. Penjelasan lebih lengkap dan komprehensif dalam uraian penjelasan selanjutnya seperti dikemukakan dibawah ini pada gambar 5 dan seterusnya.

Gambar 5. Hubungan Reformasi dan Transformasi Birokrasi dengan Demokratisasi birokrasi



4. 8. Reformasi dan transformasi Birokrasi

4.8.1. Reformasi Birokrasi

Pengertian ″reformasi ″ secara harafiah dari kata ″reform″ atau ″reformation″ artinya ″membentuk kembali ″ sesuai dengan hakikinya. Namun secara fungsional pemahamannya adalah membentuk kembali kearah perbaikan, kemajuan dan pembaharuan dan penyempurnaan. Dengan demikian pemahaman mengenai ″reformasi birokrasi ″ adalah membangun kembali kondisi birokrasi kearah perbaikan, penyempurnaan dan pembaharuan, sesuai dengan tujuan birokrasi pemerintah yaitu ; pemberian pelayanan publik yang tertib, teratur, lancar serta efisien dan efektif. Perkembangan yang telah terjadi dibidang ilmu administrasi negara, baik konsep, teori dan model serta teknik seperti dalam organisasi dan management modern. Seperti dalam teknik management, misalnya ″ perencanaan ″ yang sudah berkembang menjadi ilmu ″*net work planning*″ , kemudian ″ *planning evaluation and review technic*″ (PERT) serta di bidang ″pengawasan″ dan lain-lain. Demikian pula dibidang ″ organisasi ″ seperti misalnya dalam desain struktur organisasi yang selama ini berbentuk ″lini dan staf ″, yang terbukti sudah tidak efisien dan efektif, menuju pada perubahan desain struktur organisasi ″ bentuk flat ″, artinya hirachi struktur lebih pendek atau lebih sedikit, namun lebih menekankan serta fokus terhadap pendayagunaan tenaga ahli atau fungsional baik secara kuantitas dan kualitas sesuai dengan tugas dan fungsi organisasi. Bentuk organisasi flat ini sudah mulai diterapkan di beberapa unit organisasi pemerintah, tetapi belum diberlakukan secara menyeluruh di instansi instansi pemerintah.

Berdasarkan penjelasan pengertian reformasi sebagaimana juga diterangkan pada bab terdahulu, dalam kajian terhadap birokrasi, sering dikaitkan dengan terminologi ″ transformasi″. Akan tetapi sesungguhnya pengertian reformasi dan transformasi dalam konteks pendekatan paradigmatik, berbeda dalam sudut pandang paradigma tersebut. Oleh karena kedua konsep tersebut sudah secara mendalam diuraikan dimuka, maka pada bab ini agar tidak kehilangan kontekstualnya dengan konsep pembaharuan birokrasi, perlu dijelaskan secara garis besar saja. Jika ″ reformasi″ melihat setiap persoalan perubahan terletak pada ″ aspek manusianya ″, sedangkan ″ transformasi ″ dalam melihat setiap perubahan terletak pada perubahan sistem dan struktur. Apabila kedua konsep tersebut dikembangkan dalam kaitan kajian birokrasi, pada hakekatnya memiliki implikasi yang luas dan berbeda pula. Namun keduanya justru membantu untuk memadukan pendekatan yang lebih komprehensif dan sistemik. Sebab pada kenyataanya selama ini dalam pembinaan aparatur yang terlalu fokus terhadap aspek aparatur namun tidak diikuti dengan perubahan sistem dan struktur yang sesuai dengan keinginan perubahan akan

dicapai, memang hasilnya belum memuaskan terhadap peningkatan kinerja pelayanan birokrasi pemerintah.

Untuk itu pembahasan selanjutnya akan terlebih dahulu diuraikan mengenai penjabaran terhadap upaya dilakukan pembaharuan birokrasi dengan cara pendekatan paradigma "reformasi birokrasi". Sebagai konsekwensi logis dalam cara pandang terhadap persoalan tuntutan perubahan terhadap manusiannya menuju pembaharuan efisiensi birokrasi seperti; semangat atau motivasi, loyalitas, produktifitas, inovasi, kreatif, profesional, kompetensi dan tanggung jawab dan lain-lain. Dengan demikian untuk mecapai perubahan tersebut akan mengalir pemikiran bagaimana upaya meningkatkan kualitas " sumberdaya manusia" tersebut dengan cara yang sudah dikenal melalui program " *up grading* " yang juga diikuti dalam rangkaian program pendidikan dan pelatihan dilingkungan aparatur birokrasi. . Program ini memang merupakan standar umum yang dapat diyakini mampu merubah " terhadap peningkatan pengetahuan sesorang, perubahan sikap mental dan perilaku (*attitude, mentality and behavior*). Tuntutan perubahan kinerja aparatur birokrasi menghadapi kompleksitas permasalahan dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintah di era globalisasi yaitu dapat diuraikan sebagai berikut :

4.8.1.1. Disiplin Aparatur Birokrasi

Pemahaman mengenai disiplin seringkali dikonotasikan dengan waktu yaitu ketepatan dan ketaatan terhadap waktu. Sebagai salah satu cara " menghargai waktu" yang dianggap paling prioritas adalah "ketepatan waktu" dalam setiap melakukan kegiatan tersebut. Adapun secara fungsional dimensi disiplin waktu, sesungguhnya dapat dikembangkan terhadap aspek " perencanaan", seperti menetapkan perencanaan jangka pendek, menengah dan jangka panjang. Disamping itu " disiplin " juga merupakan bagian dari pencerminan moralitas seseorang misalnya " disiplin terhadap komitmen ", dan konsistensi. Apabila landasan kedisipilinan sudah menjadi "nilai" dan mampu terinternalisasi dalam masyarakat, maka pengaruh "disipilin" terhadap " pelaksanaan pekerjaan, akan mendorong peningkatan kinerja aparatur dan pada gilirannya akan mampu meningkatkan produktifitas organisasi pemerintahan. Sebagaimana penjelasan tentang konsep disiplin tersebut diatas, pada kenyataannya menanamkan nilai-nilai kedisiplinan tidak mudah. Bahkan sampai saat ini masih menjadi masalah nasional, membangun disiplin aparatur birokrasi banyak menemui kendala yang tidak mudah diatasi. Pencanangan gerakan disiplin nasional yang pernah dilakukan oleh pemerintah, kurang membawa hasil yang optimal. Meskipun sudah sangat disadari bahwa bangsa yang maju

adalah bangsa yang mencerminkan kedisiplinan masyarakat yang kuat. Sudah berbagai strategi untuk meningkatkan disiplin diterapkan, namun belum menunjukan hasil yang memuaskan. Memang banyak faktor yang mempengaruhi atas kegagalan pemerintah dalam membangun karakter bangsa yang disiplin, terutama para aparatur birokrasi. Faktor-faktor tersebut antara lain; faktor sosial budaya, sosial ekonomi, politik dan hukum. Beberapa faktor tersebut saling terkait satu sama lain. Menggali dan mendalami hal tersebut, sudah barang tentu tidak pada kesempatan dalam topik ini, tapi ada para ahli lain yang akan mengembangkan kajian tentang " kedisiplinan suatu bangsa ". Meskipun demikan pemerintah selalu melakukan upaya terus menerus untuk meningkatkan disiplin dan sekaligus meningkatkan kompetensi dan profesionalisme birokrasi antara lain melalui berbagai program " *up grading* ". Sebab program "*up grading*" atau yang sejenisnya merupakan stimulus bagi perubahan terhadap peningkatan disiplin. Oleh karena itu menjadi suatu keniscayaan "disiplin aparatur birokrasi", merupakan landasan yang kuat bagi keberhasilan penyelenggaraan birokrasi pemerintah dalam melakukan kegiatan penyediaan maupun pemberian secara langsung terhadap pelayanan masyarakat.

4.8.1.2. Inovasi

Inovasi atau *inovation* sering dipahami sebagai hal-hal yang berkaitan dengan penemuan baru, yakni penemuan yang merupakan hasil dari prakarsa atau kreatifitas seseorang atau sekelompok orang, dalam menghasilkan sebuah karya baru yang merupakan pengembangan dari suatu produk aslinya atau membuat sesuatu yang baru sama sekali. Pengertian inovasi secara konseptual tersebut, lazimnya digunakan terhadap suatu karya teknologi fisik yang secara kasat mata mudah terlihat. Ketika kosakata invovasi sering dipinjam atau dipakai oleh para ahli dibidang admisnistrasi, dalam menjelaskan terjadinya fenomena perubahan dalam masyarakat, terutama di negara-negaraberkembang termasuk Indonesia yang sedang aktif melaksanakan pembangunan nasional. Memang pada waktu Indonesia melaksanakan pembangunan nasional di jaman Orde Baru, peran administrasi negara sangat diperlukan dalam mengelola, mengurus, memimpin, dan mengorganisir dengan baik kegiatan pembangunan yang sangat akseleratif. Sehingga ilmu administrasi berkembang dengan banyak melakukan kajian terhadap aspek pembangunan yaitu yang disebut " administrasi pembangunan" (*development of administration*) dan pada saat yang sama secara paralel, oleh karena gelombang pembangunan yang sangat pesat, kemampuan dan kapasitas adminstrasi tidak mampu menangani atau mengendalikan

beban pembangunan tersebut, sehinga membangun dan memperbaharui administrasi juga merupakan keniscayaan, yakni apa yang disebut " administrasi reform" (*Administration of Development*)).

Mengingat pembangunan tidak pernah berhenti, maka tidak ada kata lain selain " inovasi demi inovasi harus terus dilakukan oleh anak bangsa, agar bangsa dan negara tetap eksis dalam menyelengarakan pemerintahan Indonesia ditengah arus kompetisi global yang sangat menguras energi besar. Meskipun dewasa ini penyelenggaraan birokrasi pemerintah dengan segala kelebihan dan kekurangannya, harus diakui tetap berusaha melakukan inovasi walaupun masih sebatas terapan dalam penyelenggaraan birokrasi, seperti misalnya dengan memanfaatkan perkembangan teknologi informasi, telah di dayagunakan untuk meningkatkan kelancaran pelayanan yakni penggunaan " *on line system*" dalam "seleksi pegawai baru", pelaksanaan tender proyek pemerintah ", penerimaan mahasiswa baru di perguruan tinggi negeri serta penggunaan " teknologi tele conference " di instansi pemerintah dan lain-lain. Disamping itu inovasi yang terus dikembangkan dalam penyelenggaraan efisiensi birokrasi yang bertujuan meningkatkan pelayanan publik, seperti misalnya; penerapan " privatisasi dalam model " *public private partnership* ", dan Badan Layanan Umum (BLU).

Berdasarkan penjelasan tersebut diatas, menunjukan bahwa " inovasi " sesungguhnya merupakan energi besar dari seseorang atau sekelompok orang yang memiliki kemampuan untuk melakukan perubahan besar dalam masyarakat. Oleh karena itu terkait dengan penyelenggaraan birokrasi pemerintahan, sangat berkepentingan dengan upaya memberikan stimulus bagi para "aparatur birokrasi", untuk selalu meningkatkan dan mengembangkan " inovasi', baik secara individual maupun organisasional, melalui "*up grading*, kursus, diklat teknis dan fungsional, pendidikan *degree* dan *non degree*, didalam dan luar negeri.

Dengan demikian sudah saatnya konsentrasi pembangunan nasional fokus kepada pembangunan manusianya khususnya dilingkungan birokrasi pemerintah, dengan konsep yang jelas, terarah, berdasarkan kajian ilmiah (contoh; *man power planning* dengan muatan; membangun standar kompetensi, *capacity building, trainning need analysis* dan *assement centre* dan lain-lain). Sebab pengalaman selama ini pemerintah lebih fokus terhadap pembangunan fisik, maka kualitas aparatur birokrasi menjadi terbengkalai dan tuntutan pembangunan dan aspirasi masyarakat tidak mampu dipikul oleh kondisi aparatur yang kurang profesional dan kompeten. Sehingga pada gilirannya potret birokrasi yang masih centang peretang, masih sering menjadi bahan olokan masyarakat seperti ;

birokrasi katabelece bahkan Presiden Megawati Soekarno Putri pernah melontarkan dengan nada kesal ″ birokrasi keranjang sampah ″.

4.8.1.3. Kompetensi Aparatur birokrasi

Suatu bangsa dan negara yang maju sangat didukung oleh segenap potensi sumberdaya manusia yang dimiliki. Sumberdaya manusia yang mempunyai ″keahlian″ yang dibutuhkan dalam semua sektor kehidupan masyarakat. Seperti Jepang, Korea, India dan Cina yang masih sesama negara Asia, apalagi negara-negaraEropa dan Inggris serta Amerika merupakan negara yang sangat memprioritaskan pembangunan manusiannya. Kata kunci ″ *human invesment* ″ harus diletakan pada kerangka dasar pembangunan nasional dan harus berada diatas pembangunan fisik, tidak semata mata berorientasi pada pembangunan yang bersifat ″ mercusuar ″. Namun sayangnya bangsa Indonesia selama kurun waktu enam dasawarsa lebih , melaksanakan pembangunan masih berkiblat pada pembangunan fisik dan tidak serius mengurus ″ human insvesment ″, sehingga kemampuan produktifitas bangsa masih jauh kalah dengan negara tetangga seperti ; Malaysia, Singapura dan bahkan Vietnam sedang menggeliat untuk maju.

Pernyataan diatas merupakan refleksi dari kegalauan bangsa ini yang selalu merasa minder atau takut bersaing jika harus berhadapan dengan negara maju. Kualitas sumberdaya manusia memang pada kenyataanya siapapun merasakan belum memuaskan. Apabila seseorang medapatkan hadiah pemenang olimpiade fisika di luar negeri, meskipun cukup lumayan sebagai pelipur lara, namun hanya didominasi oleh segelintir anak bangsa yang berprestasi, akan tetapi masih banyak atau sebagian besar anak bangsa yang kurang mendapatkan ″pendidikan″ yang layak dan juga belum merata. Bahkan ironisnya sebagaimana dikeluhkan masyarakat saat ini, pendidikan menjadi sangat mahal. Pendidikan ″gratis ″ seringkali dilapangan dimanfaatkan oleh para ″politisi ″ sebagai ajang kampanye unuk menarik simpati masyarakat. Sehingga pendidikan ″ gratis ″ menjadi sekedar bersifat politis, pola kebijakan ″BOS″ yang implementasinya tidak luwes serta bersifat ″gebyah uyah″, tanpa disadari bisa merubah peta naik turunnya posisi kualitas sekolah sekolah unggulan yang sudah dicapai. Pada sisi yang lain, pendidikan telah menjadi barang komoditas yang sudah menjadi ajang bisnis oleh para investor yang dengan sangat mudah bisa ″membelokan arah filosofi pendidikan di Indonesia ″. Lulusan pendidikan dewasa ini cenderung ″ menjadi orang yang berjiwa ″pragmatisme dan materialisme serta individualisme″ . Kecenderungan terhadap pemikiran tersebut yang berkembang di komunitas orang pintar ada fenomena yang menarik yaitu

" pemikiran cenderung " menyalahkan yang benar dan membenarkan yang salah " sudah terjadi diarena ranah kehidupan politik, ekonomi dan penegakan hukum . Contoh beberapa pemikiran di kalangan elite pada kasus Bank Century terutama polemik mengenai " apakah dana LPS yang digunakan untuk Bailout Bank Century itu uang negara atau bukan uang negara ", sehingga membawa pada pernyataan resmi menjadi " bukan uang negara" dan kebijakan bailout " tidak merugikan negara" Merupakan upaya pembodohan masyarakat, karena sudah sangat jelas dalam peraturan perundangan dikatakan bahwa ; setiap uang negara yang menjadi penyertaan modal pemerintah (PMP) pada suatu badan hukum adalah uang negara. Adapun dalam administrasi keuangan negara dana PMP dipisahkan dari sistem akutansi negara, tidak berarti menghilangkan "esensi" nya sebagai uang negara.

Meskipun demikian " pendidikan" tetap merupakan kata kunci menuju pada peningkatan "kompetensi ". Karena " kompetensi merupakan kemampuan yang dimiliki seseorang dalam hal " pengetahuan (*knowledge*), keterampilan (*skill*) dan *behavior* atau *attitude*. Dengan demikian hasil pendidikan akan melahirkan manusia yang tidak hanya " pintar" dalam arti menguasai pengetahuan dan ketrampilan, tetapi juga sikap dan perilakunya harus sesuai dengan bidang profesinya. Oleh karena itu setiap bidang keahlian memiliki '" *etica of conduct* " atau kode etik profesi. Pentingnya kode etik pada setiap profesi agar supaya mampu menjaga dan memelihara integritas terhadap " kompetensi" yang dimiliki, tidak disalah gunakan untuk kepentingan diluar kompetensinya.

Demikian pula dalam kehidupan birokrasi pemerintahan, disamping tuntutan pengabdian, loyalitas, integritas dan disiplin yang harus dimiliki oleh para aparatur birokrasi, juga yang tidak kalah pentingnya adalah kompetensi. Memang secara empiris kondisi para aparatur menurut pandangan masyarakat dianggap masih kurang memiliki kompetensi. Sehingga kinerja birokrasi pemerintah dalam memberikan pelayanan publik belum memberikan rasa kepuasan masyarakat.

Oleh karena itu kata kunci dalam rangka upaya pemerintah secara terus menerus melakukan penyempurnaan dan perubahan serta perbaikan kondisi aparatur adalah " pengembangan kompetensi". Meskipun aspek yang lain seperti perbaikan "renumerasi" pegawai dan penyederhanaan "SOP" juga sesuatu hal yang tidak kalah pentingnya, namun kedua aspek ini harus ditempatkan pada komponen pendukung utama setelah aspek " kompetensi " menjadi prioritas dalam kebijakan reformasi birokrasi. Sebab pengembangan kompetensi aparatur tidak semata hanya peningkatan "pengetahuan (*knowledge*) " dan ketrampilan (*skill*)', akan tetapi faktor *atittude* atau *behavior* " juga merupakan unsur yang tidak

terpisahkan sebagai suatu ″ sistem kompetensi ″. Kelemahan aparatur birokrasi di Indonesia salah satunya adalah ″ *behavior* atau perilaku ′ yang masih belum menunjukan konsistensi antara ″ penguasaan ilmu pengetahuan dan *skill* yang dimiliki dengan tuntutan ″ etika ″ profesi yang seharusnya dilakukan. Sehingga pelanggaran etika profesi tersebut sering terjadi seperti misalnya; dibidang kedokteran dengan beberapa kasus mal praktek, dibidang hukum dengan kasus mafia hukum yang sedang trend dewasa ini, dibidang ″ politik″ misalnya sering terjadi tindakan; ″politik menghalalkan segala cara″, ″politik dagang sapi″, ″ politik serba uang ″, serta dibidang ekonomi misalnya″ perilaku para pemburu rente″ (*rent seeking*), ″ monopoli kegiatan ekonomi″, ″ ekonomi dumping″ dan tindakan ″*mark up*″.

Terjadinya inkonsistensi dalam etika profesi tersebut diatas, pada dasarnya karena tidak dimiliki dan dipegang teguh oleh para aparatur birokrasi yaitu etika profesi tersebut. Sedangkan mereka itu adalah orang-orang yang duduk di birokrasi pemerintahan merupakan orang-orang yang memiliki keahlian dan profesional, seharusnya prinsip etika profesi menjadi dasar dalam melakukan tugas dan fungsi organisasi pemerintahan. Untuk itu jika dikaitkan antara kondisi birokrasi pemerintahan denganinstrumen ″ paradigma administrasi dalam kesisteman ″, menarik untuk di analisis perkembangan ″ kompetensi aparatur birokrasi″.

Sebagaimana diketahui bersama bahwa kebijakan pemerintah terhadap upaya peningkatan kualitas aparatur birokrasi menuju pada ″profesonalisme dan kompetensi″, menjadi program pembangunan yang rutin dilakukan dalam program pembangunan aparatur, dengan tujuan mendorong dan mngembangkan lebih banyak para aparatur birokrasi yang profesional dan kompeten. Meskipun dewasa ini jika dikaitkan dengan analisis pada gambar 2 (dua) diatas, para pembuat kebijakan negara lebih cenderung menuju pada arah bandul ″hawa nafsu ″ atau perasaan″, sehinggga dalam pembinaan aparatur birokrasi lebih cenderung mengabaikan ″ pola karier pegawai yang berdasarkan ″sistem merit (meritokrasi system).

Berdasarkan fakta di lapangan, fenomena yang terjadi sejak jaman pemerintahan Orde Baru sampai Orde Reformasi, pembinaan aparatur birokrasi semakin jauh dari ″ pola karier berdasarkan merit sistem″. Penempatan pejabat karier masih menggunakan gaya lama yaitu ″ nepotisme, perkoncoan, kolusi dan bahkan dewasa ini cenderung terjadi ″politisasi birokrasi″, artinya dalam birokrasi membangun ″klik atau patron″ setiap pergantian atau pengangkatan pejabat publik berdasarkan

hasil pemilihan umum. Penempatan pejabat karier tidak lagi berdasarkan prinsip ″*the right man on the right place*″ tetapi berdasarkan ″ klik atau patron ″ baru, karena atas dasar pendukung sebagai tim sukses″ pejabat publik yang menang Pemilukada. Jika pengangkatan pejabat karier yang tidak profesional dan kompeten, dampaknya adalah terjadi kecenderungan dalam pembuatan″ formulasi kebijakan (*policy formulation*)″, kurang memuaskan publik dan bahkan sering mendapat klaim atau tuntutan yang menimbulkan koflik antara pemerintah dan rakyatnya. Memang jika tindakan pemerintah dalam proses perumusan kebijakan tidak diberikan kepada para ahlinya dan mengindahkan prinsip ″profesionalisme dan kompetensi″ tersebut , tetapi dikendalikan oleh ″*vested interest*″, selalu timbul ketidakstabilan baik di pemerintahan maupun ketidak stabilan di bidang sosial politik.

4.8.1.4. Kreatifitas Aparatur Birokrasi.

Apabila aparatur birokrasi sebagian besar memiliki kompetensi yang cukup baik, maka dengan sendirinya akan diikuti oleh kreatifitas. Sebab kreatifitas itu melekat pada diri sesorang yang memiliki pengetahuan dan keterampilan yang luas, sehingga seseorang tersebut memiliki banyak ide dan gagasan baru yang mampu mengembangkan dan meningkatkan produktifitasnya. Dengan demikian ″kreatifitas″ merupakan kemampuan yang dimiliki oleh seseorang yang berkaitan dengan ″sikap dan perilaku″ serta tindakannya dalam merespon terhadap ″ide-ide dan gagasan serta pemikiran″ segar dan baru yang berkembang dalam upaya mengatasi persoalan kehidupan masyarakat. Sehingga dengan melalui ″kreatifitas″ yang dimiliki seseorang tersebut dapat melahirkan berbagai ″ metode, teknik, sistem dan model serta gaya (*style*) yang baru dan merupakan penemuan dari ide dan gagasan serta pemikiran yang inovatif tersebut dalam menghadapi persoalan kehidupan kemasyarakatan baik yang bersifat fisik dan non fisik

Berdasarkan pada penjelasan diatas , pada hakekatnya berkaitan dengan ″kreatifitas″ sesungguhnya bangsa Indonesia cukup dikenal dalam hal kreatifitas yang bahkan memiliki sifat original. Seperti misalnya dalam hal teknologi dibidang pertekstilan, ″teknologi batik Indonesia ″, bahkan sudah mendapat ″hak paten″ yang diakui didunia internasional melalui sebuah keputusan yang dikeluarkan oleh sebuah badan dunia. Demikian pula dibidang kebudayaan seperti misalnya; teknologi ″wayang kulit″, ″kesenian angklung″, ″musik keroncong″, dan lain-lain.

Potensi bangsa Indonesia tersebut, merupakan modal sosial yang strategis, dapat menjadi landasan guna mengembangkan potensi

sumberdaya manusia Indonesia sebagai manusia yang kreatif. Dengan "*human resources*" yang memiliki potensi rata-rata tersebut pada gilirannya ketika dibutuhkan untuk menjadi aparatur birokrasi melalui pola seleksi yang terbuka dan obyektif, akan mendapatkan sumberdaya manusia yang kreatif tersebut yang dapat didayagunakan dalam menjalankan kegiatan penylenggaraan birokrasi pemerintahan. Apabila aparatur birokrasi yang potensi kreatifitas merata baik di pemerintahan pusat dan daerah, niscaya mampu mengembangkan metode, teknik dan model yang lebih inovatif dalam memberikan 'pelayanan masyarakat yang " cepat, berkualitas, murah dan nyaman". Sifat pelayanan birokrasi yang seperti disebutkan tadi misalnya dalam urusan; perizinan usaha, perizinan IMB, urusan KTP, catatan sipil, dan lain-lain yang sejenis, sesungguhnya sudah sangat didambakan oleh masyarakat . Akan tetapi harapan masyarakat tersebut belum bisa direalisasikan dengan baik oleh aparatur birokrasi pemerintah, karena berbagai persoalan yang masih klasik dihadapi oleh para aparatur seperti misalnya; keadaan potensi sumberdaya manusia yang sebagaian besar masih berpendidikan sekolah menengah, dan masih sedikt yang memiliki keahlian yang setingkat diploma dan strata satu atau dua. Pada dasarnya kreatifitas dapat dibentuk melalui lembaga pendidikan, terutama pendidikan yang bersifat kejuruan. Akan tetapi justru sekolah kejuruan di Indonesia perkembangannya masih belum sebanding dengan sekolah umum sehingga bangsa Indonesia pada kenyataannya kekurangan tenaga terampil dan ahli, dibandingkan dengan negara tetangga di regional Asean. Pengembangan dan peningkatan keahlian dan keterampilan yang selama berjalan lamban dan belum optimal pengelolaanya, dengan sendirinya kurang memberikan iklim yang baik untuk pengembangan "kreatifitas" masyarakat.

Fenomena diatas jika merambah sampai pada kondisi aparatur birokrasi maka peran pemerintah sebagai titik sentral dalam menggerakan kegiatan masyarakat yakni sebagai agen perubahan dan agen pembaharuan sudah barang tentu menghadapi kendala yang cukup serius. Walaupun kecenderungan peran pemerintah sudah mulai bergeser sebagai " regulator, fasilisator, pengarah, pengendali dan mandatori, dan sudah tidak lagi melaksanakan kegiatan yang bersifat operasional. Akan tetapi peran pemerintah yang telah mulai berubah tersebut justru menuntut lebih besar terhadap " profesionalitas, kreatifitas dan kompetensi aparatur birokrasi dalam menjalankan roda pemerintahan dimasa yang akan datang, dalam rangka menuju pada pemerintahan yang" *good coorporate governance*".

4.8.1.5 Profesionalisme Aparatur Birokrasi.

Dalam pembicaraan sehari-hari di masyarakat paling sering diucapkan kata ″ profesional″, yang biasanya ditujukan pada suatu kegiatan pekerjaan di organisasi private maupun pemerintah. Orang yang profesional adalah orang yang mempunyai ″ keahlian″. Sedangkan kata ″ahli″ yang merupakan esensi dari konsep ′ profesionalisme″ sudah barang tentu memerlukan penjelasan yang logis dan terukur. Keahlian memiliki dimensi antara lain; pengetahuan, kemampuan, ketrampilan , cara berpikir , penguasaan teknik dan metoda serta *judgement*, yang kesemuanya dimiliki oleh seseorang pada derajat yang tertinggi atau *advance*. Oleh karena itu pemberian kedudukan atau jabatan didunia akedemik terhadap seorang ahli yang memiliki jenjang tertingi disebut dengan gelar ″ profesor″. Dengan demikian ″profesionalisme″ merupakan bentuk ungkapan yang ditujukan bagi ″seseorang″ yang mememiliki; kompetensi pada bidang tertentu, berpikir sistimatis, analitis, menguasai metoda dan teknik serta kemampuan *judgment* yang tinggi.

Kata ″profesionalisme″ sangat tepat jika dikaitkan dengan aparatur birokrasi, karena pada hakekatnya kegiatan yang dilakukan dalam penyelenggraan birokrasi pemerintahan dipegang atau dijabat oleh orang yang memiliki keahlian khusus sesuai dengan tugas dan fungsinya. Sehingga tuntutan ″profesionalisme″ bagi seorang aparatur birokrasi merupakan keniscayaan. Upaya membangun kultur profisionalisme di kalangan aparatur birokrasi terus dikembangkan melalui pendidikan dan pelatihan. Seiring dengan beban pemerintah yang semakin berat terhadap tuntutan askselerasi pembangunan di semua sektor, pada dasarnya dibutuhkan aparatur birokrasi yang profesional. Sebab pada kenyataannya problem pemerintah sangat besar dan banyak, baik yang bersifat persepsi masyarakat, agregasi, pengorganisasian, representasi dan agenda setting dan lain-lain. Sedangkan kewajiban pemerintah yang harus dilakukan antara lain; melakukan sosialisasi, komunikasi, negosiasi, kompromi , *bergaining, lobying* dalam rangka untuk mengatasi semua problem yang muncul dari kegiatan pembangunan yang cepat tersebut. Dengan demikian tuntutan kemampuan atau kapasitas birokrasi pemerintah seperti yang dinyatakan diatas, sangat logis bahwa ″ aparatur birokrasi″ harus memiliki profesionalisme. Melalui program reformasi dan transformasi birokrasi diharapkan mampu mewujudkan ′″*capacity buliding*″ pada aparatur birokrasi pemerintah yang profesional dan kompetens. Sehingga dengan demikian jika aparatur birokrasi yang memiliki profesionalisme dapat terwujud, maka akan berpengaruh terhadap peningkatan kinerja pemerintah dalam upaya memberikan pelayanan publik yang cepat, murah, bermutu dan akuntabel.

4. 8.1.6. Responsivenes Aparatur Birokrasi

Kata ″ *responsive*″ dalam bahasa Indonesia diterjemahkan yaitu ″tanggap atau tanggapan″. Jika dikaitkan dengan birokrasi pemerintah, artinya bahwa setiap aparatur memiliki jiwa ″ tanggap″ atau cepat memberikan tanggapan atau ″jawaban″ jika terjadi ″ peristiwa atau masalah yang manjadi tanggung jawab pemerintah. Bahkan pada akhir akhir ini Indonesia banyak menghadapi bencana besar, kata *responsive* menjadi sangat familiar yakni sering disebut sebagai ′ tanggap darurat″ dalam menangani peristiwa bencana alam. Dengan demikian istilah ′″ *responsive* ″ sudah tidak asing dalam kosakata yang berkaitan dengan kegiatan birokrasi pemerintah.

Berdasarkan uraian diatas, mengenai ″′ *responsiveness*″ sesungguhnya merupakan konsep yang strategis dan bahkan bisa dikatakan bahwa hakekat birokrasi yang esensinya kegiatan yang memberikan ″pelayanan′ kepada masyarakat, maka ″kepekaan atau cepat tanggap″ atas tindakan pemerintah terhadap problem masyarakat, merupakan ″jiwa ″ dari birokrasi. Sebab ketika masyarakat sangat memerlukan bantuan pemerintah seperti misalnya; tidak terpenuhinya rasa keadilan masyarakat, pelanggaran hak azasi manusia, dan lain-lain, jika pemerintah dengan cepat melakukan tindakan seperlunya terhadap yang menjadi kebutuhan warga negaranya, niscaya kredibilitas dan kepercayaan (*trust*) masyarakat terhadap pemerintah akan semakin baik. Suatu pemerintahan yang memiliki pengaruh dan berwibawa terhadap masyarakat, dikarenakan masyarakat memiliki kepercayaan (*trust*) kepada pemerintah. Akan tetapi jika terjadi sebaliknya jika masyarakat sudah tidak memiliki kepercayaan (*trust*) kepada pemerintah, maka akan terjadi delegitimasi terhadap pemerintah. Contoh peristiwa krisis moneter dan berlanjut menjadi krisis kepercayaan dan bahkan krisis moral, menyebabkan kejatuhan suatu rezim pemerintah orde baru pada bulan Mei 1998 yang lalu.

Dengan demikian legitimasi pemerintah akan semakin kuat maka akan semakin memberikan kepercayaan publik kepada pemerintah dalam menjalankan kebijakannya. Oleh karena itu konsep ″*responsiveness*″ menjadi salah satu prinsip dalam pengelolaan tata kepemerintahan yang baik atau *good governance.*

Namun secara empiris dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan di Indonesia, justru titik lemah berada pada ″ kurangnya ″sikap tanggap″ para aparatur birokrasi. Seperti contoh terhadap pemberian pelayanan masyarakat yang dirasakan masih kurang optimal yaitu ″ cara penanganan tanggap darurat″ misalnya mengenai bencana

alam tanah longsor, banjir, wabah penyakit. Demikian pula kurang ' tanggap" pemerintah terhadap masalah sosial seperti; gelandangan, anak jalanan, pedagang kaki lima, dan penyakit sosial lain seperti yang menjadi pemandangan keseharian di kota besar. Problem tersebut bukan karena konsep penanganan yang tidak sistimatis dan terpadu, akan tetapi yang lebih menonjol adalah kurangnya keseriusan dan kepedulian pemerintah, tidak responsif, terkesan terjadi proses pembiaran, apalagi ditambah dengan alasan klasik alokasi anggaran yang tidak memadai untuk menangani masalah tersebut.

4.8.1.7. Akuntabilitas Aparatur Birokrasi.

Kata akuntabilitas sudah menjadi kata yang baku dalam bahasa Indonesia yang berasal dari bahasa Inggris " *Accountability*", sering diterjemahkan dalam bahasa Indonesia dengan padanan kata " tanggung jawab " atau " pertanggung jawaban". Pada hakekatnya "tanggung jawab" itu melekat pada diri setiap individu, bahkan dimata Tuhan masing-masing akan diminta ' " pertanggung jawaban " selama menjalani kehidupan di dunia. Oleh karena itu "tanggung jawab juga merupakan '"*moral obligation*" atau jaminan moral.

Dalam kajian mengenai organisasi, kata "tanggung jawab" menjadi obyek yang sangat penting dan strategis. sehingga istilah "tanggung jawab" dalam pengertian di lingkungan organisasi termasuk dilingkungan pemerintahan sudah tidak asing lagi, menjadi salah satu dari rangkaian *jobs description* organisasi. Secara umum " tanggug jawab" sering dipahami sebagai " bentuk sikap dan tindakan yang harus dilakukan termasuk resiko yang harus diterimanya oleh seseorang karena kedudukan atau jabatannya dalam suatu organisasi sesuai dengan kewenangan yang dimiliki". Dengan demikian "tanggung jawab" dalam kehidupan organisasi memiliki dua aspek yaitu aspek tanggung jawab yang melekat pada seseorang individu dan juga tanggung jawab yang bersifat kelembagaan.

Pada kenyataanya kedua aspek tersebut meskipun seharusnya dipisahkan antara tanggung jawab individu dengan tanggung jawab kelembagaan , namun secara '"moralitas" keduanya saling berhimpitan. Sebab disatu pihak tanggung jawab yang dibebankan secara individu seseorang adalah berkaitan dengan " peran " seseorang dalam menjalankan kewenangannya, sedangkan secara kelembagaan adalah tergantung besar dan kecilnya kewenangan yang dimiliki, akan tetapi disamping itu seseorang individu tersebut juga dalam rangka menjalankan "misi" oraganisasi. Oleh karena itu baik buruknya bentuk

pertanggung jawaban akan berpengaruh terhadap moralitas seseorang dan juga akan berdampak terhadap kewibawaan organisasi.

Berdasarkan penjelasan tentang ″tanggung jawab″ tersebut diatas, jika dikaitkan dengan birokrasi pemerintahan di Indonesia, maka beberapa fenomena yang dapat menjadi bahan kajian yang cukup menarik. Pertama; dalam organisasi birokrasi sering menjadi bahan pembicaraan yaitu mengenai ungkapan ′ sesama dan antar instansi pemerintah ″ sering saling lempar tanggung jawab ″. Fenomena saling tuding antar instansi pemerintah tersebut sering dilontarkan didepan publik, menunjukan tidak jelasnya dalam penyusunan SOP atau yang disebut ketatalaksanaan antar instansi pemerintah.

Contoh peristiwa yang sangat tragis yang pernah terjadi di masyarakat yang tidak pernah bisa dilupakan beberapa tahun yang lalu yaitu ″ jebolnya waduk atau situ ″Situgintung″ di daerah Cirende kabupaten Tanggerang, perbatasan wilayah dengan Jakarta, pada saat kejadian yang mengenaskan yang mungkin saat ini telah dilupakan, antar sesama aparatur pemerintah pada waktu itu saling lempar tanggung jawab, pemerintah pusat dalam hal ini Kementrian Pekerjaan Umum dengan pemerintahan provinsi Banten mengenai tanggung jawab pengelolaan waduk atau situ tersebut, dan siapa yang bertanggung jawab atas peristiwa itu, kedua instansi tersebut saling lempar tanggung jawab. Kedua; bentuk pertanggung jawaban sering dikatakan″ hanya sekedar formalitas″ . Fenomena tersebut sudah menjadi rahasia umum bahwa mengenai pertanggung jawaban instansi pemerintah dalam pelaksanaan program seringkali bersifat formalitas. Contoh ketika instansi pemerintah diwajibkan pada setiap tahun membuat ″ Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) setelah diserahkan kepada instansi yang berwenang, tidak ada kelanjutannya dalam bentuk reward and punishment, jika itu dilakukan hanya sekedar daftar ranking dari yang terbaik sampai yang kurang baik, akan tetapi efek terhadap perubahan bagi instansi pemerintah belum optimal. ketiga; instansi pemerintah sering dituding ″kurang bertanggung jawab″ atau ″ tidak bertanggung jawab ″. Tudingan atau keluhan masyarakat tentang ″ rasa kurang Tanggung jawabnya″ pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsi terhadap pelayanan publik, sering menjadi tuntutan masyarakat. Contoh yang cukup trend dewasa ini, sejauh mana tanggung jawab pemerintah dalam melindungi kegiatan ekonomi rakyat kecil yang sudah melembaga dalam bentuk ″ pasar tradisional″, terhadap mesin penggilas pasar bebas yakni ″Carfeour″, saat ini tinggal menunggu lonceng kematian, dan tidak terlalu sulit mencari bukti kasus tergusurnya peran pasar tradisional ditengah masyarakat. contoh lain dalam hal pembangunan

yang membutuhkan biaya cukup besar yaitu " jembatan penyeberangan " di wilayah DKI Jakarta yang jumlahnya ratusan, dimana tanggung jawab pemerintah terhadap efektifitas penggunaan fungsi jembatan penyeberangan tersebut, karena hampir semua jembatan tersebut kurang berfungsi efektif. Kempat; sering juga menjadi perdebatan publik bahwa bentuk tanggung jawab para pejabat publik tidak mengandung resiko secara "moralitas" yaitu dalam bentuk ' pengunduran diri dari jabatan", jika pertanggung jawabannya selama masa jabatan tersebut, tidak berhasil atau gagal atau dalam kebijakannya membuat kerugian yang berdampak luas bagi masyarakat. Paling tidak dalam pemilihan pada periode berikutnya pejabat publik tersebut, secara moral masyarakat tidak memilih kembali. Untuk itu perlu diingatkan kembali hakekat "fungsi pemerintah" menurut *Denhart and Denhart* (2000, dalam Eko Prasojo,2009), bahwa terkait dengan akuntabilitas pemerintah sesungguhnya harus berprinsip " *recognize that accountability is not simple*". Prinsip tersebut memiliki makna bahwa pertanggung jawaban pejabat publik terhadap kinerjanya tidak hanya sekedar pertanggung jawaban formal diatas kertas atau dalam agenda "*public hearing* " semata, tetapi harus diikuti pertanggung jawaban moral yaitu sebagai konsekuensi dan kompensasi "kegagalan" kinerja " mengundurkan diri dari jabatan tersebut.

Uraian penjelasan yang cukup mendalam tersebut diatas, memberikan pehatian yang serius terhadap fenomena kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara, agar selalu melibatkan partisipasi masyarakat, sehingga fungsi kontrol sosial bisa berjalan efektif. Melalui fungsi kontrol yang efektif tersebut supaya rasa "tanggung jawab " pemerintah, maka para aparatur birokrasi yang sudah mendapat gaji dan penghasilan dari uang rakyat, mampu menjalankan peran sebagai abdi negara dan abdi masyarakat dengan baik.

4.8.1.8. Renumerasi Aparatur Birokrasi

Setelah membahas panjang lebar mengenai upaya melakukan perubahan terhadap aparatur birokrasi, terutama yang menyangkut sikap, tindakan dan cara berpikir kearah kemajuan sesuai dengan era perkembangan teknologi informasi dan perubahan tata nilai masyarakat, merupakan tuntutan yang harus direspon dengan baik oleh sistem birokrasi pemerintah, yaitu sosok aparatur yang profesional, kompeten, disiplin, inovatif, kreatif, akuntabel dan responsibel. Tuntutan sosok aparatur yang ideal tersebut, tidaklah adil jika aparatur yang juga manusia tidak diperhatikan atau kurang diimbangi oleh jaminan kehidupan yang layak dan wajar. Untuk memberikan jaminan kehidupan yang layak

sudah barang tentu terkait dengan sistem penggajian yang diterimanya.

Pemberian penghasilan atau secara populer disebut renumerasi pegawai, memang harus diperhitungkan dengan seksama sesuai indeks kualitas kehidupan masyarakat setempat. Dalam banyak studi penghasilan atau kompensasi memiliki pengaruh yang dominan tehadap kinerja dan produktifitas pegawai, meskipun ada variabel lain yang juga ikut mempengaruhi. Seperti misalnya teori " *basic need*" dari Abraham maslow, menujukan bahwa manusia akan mampu memberikan kemampuan yang terbaik dalam arti "aktualisasi diri" nya terhadap pekerjaannya, jika sudah terpenuhi "kebutuhan dasarnya" yang minimal yakni " sandang, pangan dan papan", transportasi, kesehatan dan pendidikan. Jika kebutuhan yang paling dasar tersebut dapat dijamin oleh renumerasi yang diterimanya, niscaya tuntutan terhadap aparatur yang disiplin dan profesional dan lain-lain, dapat ditegakan pelaksanaan *reward and punishment* dengan tegas dan represif sekalipun. Namun permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah Indonesia, dalam penyelenggaraan pemerintahan selama ini kurang memprioritaskan pembangunan " aparatur negara dengan benar". Terutama sejak pemerintahan Orde Baru yang memiliki kesempatan melaksanakan pembangunan selama 32 tahun, ternyata hanya fokus pada pembangunan ekonomi dan pembangunan yang sifatnya " mercu suar belaka". Model strategi pembangunan yang tidak diawali dengan " pembangunan mentalitas manusianya", sesungguhnya secara empiris telah terbukti, pembangunan fisik yang bergemerlapan saat ini, tidak ada artinya jika ternyata membawa kerusakan terhadap " nilai dan moral' masyarakat termasuk aparatur birokrasi. Kerusakan moral seperti " korupsi yang telah membudaya dilingkungan birokrasi' dan bahkan sudah menjalar kesegenap lapisan masyarakat misal dikalangan ; politisi, pengusaha dan bahkan masyarakat kalangan bawah, mentalitas korupsi sudah merasuk terhadap sendi kehidupan masyarakat. Seharusnya faktor penyebab yang paling utama yang diharapkan menjadi "forum" introspeksi " bagi para penyelenggara birokrasi

Uraian diatas merupakan diskripsi lingkungan strategis aparatur birokrasi yang menunjukan sudah semakin kompleksnya permasalahan yang dihadapi oleh birokrasi pemerintah saat ini. Berbagai persoalan mengemuka misalnya yang sedang menjadi perhatian publik yaitu ; mafia hukum, mafia perpajakan dan mafia kasus, sebagai bukti terjadinya distorsi yang signifikan terhadap kinerja pelayanan publik oleh aparatur birokrasi. Dengan fenomena tersebut sesungguhnya harus memberikan kearifan bagi para *policy maker* di pemerintahan bahwa selama ini pembangunan aparatur birokrasi yang telah terabaikan, salah satunya

adalah ″ renumerasi pegawai″, pada kenyataannya menimbulkan ″ peristiwa yang dasyat″ atas terjadinya ″ mega korupsi ″ ditubuh birokrasi yang sudah akut dan sistemik. Meskipun masih muncul perdebatan yang tak kunjung selesai tentang kenaikan pemberian ′ renumerasi pegawai″, terkait terjadinya peristiwa mafia perpajakan, seolah menjadi justifikasi bahwa meskipun kebijakan renumerasi pegawai dilingkungan Kementrian Keuangan khususnya di Direktorat Jenderal Pajak sudah dinaikan renumerasinya namun belum efektif mencegah terjadinya korupsi. Walaupun peristiwa ″mafia perpajakan″ telah mencoreng aparatur birokrasi yang sedang berbenah diri melalui berbagai kebijakan reformasi birokrasi di lingkungan Kementrian Keuangan, namun hendaknya pemerintah tetap tidak terpengaruh terhadap upaya rencana perbaikan renumerasi pegawai secara nasional.

Sebab kondisi lingkungan sosial budaya dewasa ini yang sudah ″praktis-pragmatis″, materialistik, individualistik dan hedonis, berpengaruh sangat signifikan terhadp terjadinya ″ mafia perpajakan″ dan mafia lainnya di Indonesia. Oleh karena itu sesungguhnya jika lingkungan ″aparatur birokrasi″ sudah banyak yang mengabaikan ″ ahlak dan moral″, persoalan praktek *mafioso* menjadi persoalan yang sistemik, maka pada hakekatnya fenomena tersebut merupakan salah satu bukti empiris atas kebenaran bahwa bangsa ini sedang menghadapi situasi ″perang dunia ketiga ″, fase kedua yaitu ″ ketidakberdayaan atau kehancuran di bidang kerohanian″, seperti yang telah menjadi skenario ″*Albert Pike*″ pada tahun 1871 yang lalu (Moh.Safaat, 1982)

Sebab pada hakekatnya permasalahan korupsi tidak dapat diberantas dalam waktu sekejap dan perbuatan melanggar hukum tersebut tidak akan hilang seratus persen, namun yang bisa dilakukan adalah mencegah dan menekan sekecil mungkin terjadinya perbuatan korupsi tersebut dikalangan aparatur birokrasi. Sebab berbagai hasil penelitian mengenai pengembangan sumberdaya manusia, bahwa pemberian kompensasi dan berbagai insentif berpengaruh terhadap semangat kerja pegawai dan produktifitas kerja. Sedangkan secara empiris dan fenomena yang terjadi dilingkungan birokrasi justru rusaknya mentalitas aparatur birokrasi diawali dengan perbuatan korupsi, karena gaji yang diterima pegawai negeri tidak cukup untuk biaya hidup dalam satu bulan. Padahal dalam hadis nabi yang sering dikutip banyak kalangan dan isinya mengandung filosofi kehidupan yang menyentuh kehidupan manusia yang paling mendasar seperti misalnya ; ″ kefakiran menyebabkan kekufuran artinya bahwa kemiskinan dalam hal kekurangan makanan dan buah buahan dapat menyebabkan orang berbuat atau melakukan kejahatan. Contoh

yang lain misalnya " dalam memberikan upah bayarlah tenaganya sesuai dengan keringatnya". Artinya bahwa pemberian renumerasi harus berdasarkan bobot kerja dan kompetensinya. Contoh tersebut secara esensi sama dengan konsep renumerasi pegawai yang akan diterapkan.

Oleh karena itu para pengelola negara dari mulai Presiden, Menteri, Gubernur dan Bupati dan Walikota, sudah sepatutnya membenahi aparatur birokrasinya diawali dengan memperbaiki "renumerasi pegawai negeri termasuk TNI/Polri secara signifikan dan atraktif, menjadi kebijakan prioritas tinggi. Sebab kebijakan perbaikan gaji pokok yang selama ini dilakukan dengan kenaikan 15 % pada akhirnya kurang berarti ketika diikuti dengan laju inflasi yang juga ikut naik. Sehingga yang dirasakan oleh para pegawai negeri tidak mengalami perubahan kemampuan daya beli terhadap kebutuhan hidup yang paling minimal seperti; untuk membayar listrik, transportasi, biaya kesehatan, pendidikan anak dan kebutuhan belanja dapur rumah tangga. Karena seperti diutarakan diatas bahwa harapan peningkatan kualitas aparatur birokrasi yang profesional dan kompeten serta jujur, disiplin dan loyal, harus diimbangi dengan pemberian gaji yang memadai. Apapun alasan para pemimpin pemerintahan tidak bisa memberikan peningkatan renumerasi pegawai, dikarenakan keterbatasan anggaran pemerintah adalah alasan yang sesungguhnya kurang bisa diterima dengan akal sehat. Sebab dengan melihat keadaan sumber daya alam yang sangat melimpah seperti ; batu bara, gas alam, hutan tropis, bahan baku uranium, minyak bumi dan lain-lain, selama ini tidak dikelola dengan baik, tetapi cenderung dikuasai investor asing, sehingga tidak optimal menjadi sumber pendapatan negara bahkan justru pemerintah semakin dibebani "hutang luar negeri" yang sudah mencapai 1600 triliun. Namun dilain pihak gaya hidup para pejabat pemerintah yang bermewah-mewah dan cenderung hedonistik, dibanding dengan para pegawai rendahan yang jumlahnya jauh lebih besar dari jumlah pegawai negeri yang kurang lebih 4,3 juta orang, kondisi demikian kurang mendorong terhadap semangat kerja dan integritas para aparatur birokrasi merupakan konsekwensi logis dari kebijakan pemerintah dibidang pembangunan birokrasi yang tidak serius.

Oleh karena itu tuntutan semua pihak terhadap profesionalitas dan kompetensi aparatur birokrasi yang lebih baik, jika diimbangi dengan perhatian pemerintah terhadap peningkatan dan pengembangan kesejahteraan aparatur birokrasi, baik secara langsung maupun tidak akan sangat mendukung terhadap peningkatan kinerja pemerintah. Pada gilirannya peran pemerintah sebagai agen pembangunan dan agen

perubahan mampu sebagai pendorong partisipasi masyarakat dalam pembangunan, sehingga kesejahteraan rakyat akan lebih cepat terwujud.

Perdebatan yang terkadang tidak produktif ketika pembicaraan sampai pada sikap skeptis bahwa " meskipun renumerasi pegawai dinaikan, tidak berpengaruh terhadap berkurangnya perbuatan "korupsi" seperti yang dicontohkan kasus "GAYUS" tersebut diatas dilingkungan Direktorat Jenderal Pajak . Dipihak lain pemerintah sendiri dalam melaksanakan program perbaikan renumerasi pegawai sebagai salah satu paket kebijakan "reformasi birokrasi" harus diakui sedang mengalami kendala " konseptual dan metodologi yang tepat, apalagi ketika penyelesaian program renumerasi diserahkan kepada masing-masing instansi pemerintah, penerapannya menjadi tidak teratur dan membutuhkan waktu yang lama. Disamping itu realitasnya kemampuan anggaran pemerintah masih terbatas jika diterapkan secara serentak terhadap seluruh pegawai negeri/ TNI/Polri.

Sesungguhnya pemikiran alternatif selain rencana pelaksanaan program "perbaikan renumerasi pegawai" seperti yang telah diterapkan di Kementrian Keuangan, untuk memperbaiki kesejahteraan pegawai dan meningkatkan profesionalisme dan kompetensi, salah satunya adalah melakukan evaluasi kembali kebijakan pemerintah itu sendiri yaitu kebijakan pemerintah tentang pengadaan barang dan jasa. Sebab jika pemerintah mau introspeksi, sengaja atau tidak sengaja atau bahkan tanpa disadari, kebijakan pemerintah tersebut yang menyebabkan protret buram dan benang kusutnya performance birokrasi di Indonesia sejak era pemerinahan Orde Baru. Penilaian masyarakat yang sudah terlanjur memberikan image buruk terhadap kinerja "birokrasi" seperti; kurang profesional, tidak produktif, malas, bermental KKN, pegawai negeri sebagian besar menganggur dan lain-lain. Apabila pemerintah mau merubah "kebijakan pemerintah" yang mengakibatkan "buruknya kinerja birokrasi" tersebut , niscaya menjadi alternatif kebijakan yang dapat memberikan peningkatan kesejahteraan "pegawai negeri", pendayagunaan aparatur yang profesional dan kompeten dan bahkan kemungkinan kebijakan progam renumerasi tidak perlu diteruskan. Analisis terhadap kebijakan pemerintah yang justru membuat "bumerang" terhadap kerusakan moral dan ahlak aparatur birokrasi dari perbuatan korupsi dan unutilisasi potensi sumberdaya manusia aparatur birokrasi, seperti yang disebutkan diatas yaitu oleh kebijakan pemerintah tentang "pengadaan barang dan jasa, yang diterapkan sejak jaman Orde Baru melalui Kepres Nomor 74 Tentang Pengadaan Barang Jasa. Sampai saat ini masih diteruskan Orde pemerintahan di era reformasi. Kebijakan

tersebut telah diperbaharui dengan Peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang dan Jasa. Dengan kebijakan tersebut seperti kita ketahui bersama sebagian besar ″*main function*″ atau tugas pokok dan fungsi pemeritah telah dikontrakan kepada pihak ketiga. Tujuan dan niat baik pemerintah yang melatarbelakangi ″kebijakan pemerintah tentang pengadaan barang dan jasa tersebut sangat baik yaitu'; memberdayakan masyarakat dan mendorong partisipasi masyarakat terutama sektor bisnis swasta dalam meningkatkan secara merata kegiatan ekonomi yang bersumber dari dana pemerintah (APBN/D). Prinsip dasar kebijakan tersebut pada hakekatnya logis dan seiring dengan paradigma ″demokratisasi birokrasi″ yaitu program kegiatan pemerintah yang disebut ″Privatisasi″. Meskipun bentuk dan model privatisasi yang dipilih pemerintah, yang sekiranya dianggap tidak merugikan kepentingan publik masih sering menjadi perdebatan publik.

Terkait dengan analisis kebijakan pemerintah tentang barang dan jasa tersebut, ″ *focus of interest*″ kajian yaitu terhadap beberapa ″ *conten* atau isi kebijakan itu sendiri dan terhadap ″dampak negatif bagi aparatur birokrasi. Pertama dari aspek ″konten″ atau isi secara garis besar ″ yaitu bahwa tugas pokok dan fungsi″ pemerintah dari seluruh sektor, ketika dijabarkan dalam program kegiatan baik secara berkala dan rutin atau insidental atau dalam rangka pengembangan dan inovasi, maka mulai dari perencanaan (*feasibility study* (FS), *detail engineering desaign*,(DED), *site plan)* yang sering disebut sebagai ″*swakelola engineering*″ , serta pelaksanaan program kegiatan dan supervisi atau disebut ″ *Value engineering*″, dalam kebijakan pemerintah tersebut seluruh rangkaian kegiatan fungsi pemerintah tersebut telah ″ dikontrakkan″ kepada pihak ketiga. Konsekwensi logis kebijakan pemerintah berdampak terhadap; berkurangnya beban kerja pemerintah yang dikerjakan oleh pegawai,instrumen pengawasan sebagai fungsi pemerintah melemah secara struktural. Adapun dampak negatif bagi aparatur birokrasi antara lain pertama; membuka peluang kolusi antara aparatur birokrasi dengan pihak ketiga atau konsultan/kontraktor. Kedua; menutup peluang tumbuhnya kreatifitas dan inovasi, kompetensi serta profesionalisme aparatur birokrasi. Ketiga; mendorong tumbuh suburnya korupsi. Keempat; menimbulkan pengangguran tidak kentara ditubuh birokrasi (*disguides unemployement*). Kelima; kecenderungan terjadinya kolusi, akan menurunkan kewibawaan aparatur pemerintah dimata pihak ketiga. Keenam; adanya persepsi ketidakpercayaan pemerintah terhadap aparaturnya sendiri untuk melaksanakan pekerjaan yang menjadi

"tupoksi" terutama pada kegiatan "*swakelola engineering*. Kedelapan; fungsi pengendalian pemerintah tidak berjalan efektif karena disamping terjadi kolusi tersebut juga SDM aparatur sudah semakin melemah kemampuan kompetensinya melakukan kegiatan "perencanaan" dan supervisi karena kegiatan tersebut sudah selama empat dasawarsa telah dikontrakkan. Kesembilan; tidak mendorong proses *TRANSFER OF KNWOLEDGE* terhadap SDM aparatur terutama dalam pekerjaan "*swakelola engineering*". Kesepuluh; terkait dengan pekerjaan fisik, dengan tidak diaturnya spesifikasi pekerjaan yang oleh pemenang kontraktor utama melakukan pekerjaan dengan cara mensubkon kan kebeberapa subkon, rentan sekali dengan mengurangi spesifikasi pekerjaan terutama pekerjaan konstruksi dan struktur, sehingga kualitas pekerjaan menjadi rendah, karena nilai proyek yang benar – benar dilaksanakan boleh jadi tinggal 60% bahkan mungkin lebih kecil lagi.

Sedangkan perubahan kebijakan pemerintah yang baru yaitu Penpres Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang Dan Jasa, antara lain pekerjaan dengan nilai seratus juta dapat dikerjakan melalui pengadaan langsung dan duaratus juta dapat dilakukan pemilihan langsung. Perubahan tersebut masih dirasakan belum menyentuh akar persoalan yang mendasar, karena paradigma dan sistem masih menganut gaya Orde Baru, yaitu memposisikan "birokrasi pemerintahan" yang lemah dibawah kekuasaan politik. Indentifikasi dampak negatif tersebut sangat diduga diakibatkan oleh kebijakan pemerintah dibidang barang dan jasa tersebut. Patologi atau penyakit birokrasi sudah dirasakan oleh aparatur birokrasi itu sendiri dan juga telah menjadi keluhan masyarakat secara luas. Oleh sebab itu jika pemerintah secara serius ingin memperbaiki kinerja birokrasi, kebijakan tersebut harus dievaluasi ulang kembali dengan melakukan penelitian secara cermat, mendalam dan terbuka bahwa ada korelasi melemahnya kinerja aparatur birokrasi yang tidak produktif selama ini justru dari kebijakan pemerintah di bidang pengadaan barang dan jasa. Evaluasi kebijakan yang telah dilakukan tersebut hasilnya disampaikan secara terbuka dengan maksud supaya tidak menimbulkan kecurigaan masyarakat terhadap pemerintah yang selama ini dianggap melakukan kolusi secara struktural dengan sektor swasta "dibalik penggunaan dana pemerintah (APBN/D) dalam pelaksanaan pembangunan proyek-proyek pemerintah", yang secara empiris telah menimbulkan dampak negatif terhadap citra SDM aparatur seperti telah disebutkan diatas. Identifikasi dampak negatif tersebut diharapkan dapat mendorong dilakukan penelitian oleh para pemerhati kebijakan publik untuk melengkapi kajian evaluasi kebijakan pemerintah

sehingga dapat dibuktikan kebenaran hipotesis diatas secara ilmiah. Melakukan analisis secara keseluruhan identifikasi dampak negatif tersebut membutuhkan waktu, pemikiran yang cermat dan mendalam. Fenomena yang selama ini dirasakan oleh para SDM aparatur, bersumber dari pemberian "*renumerasi*" yang kurang memenuhi standar hidup minimal. Dampaknya luar biasa terhadap sikap perilaku dan tindakan SDM aparatur birokrasi yang selama ini kurang mendapat perhatian serius pemerintah. Minimnya standar "renumerasi pegawai selalu menjadi alasan klasik yaitu keterbatasan anggaran pemerintah (APBN/D). Akan tetapi menjadi paradoksal ketika dikaitkan dengan kejadian mega korupsi ratusan miliar dari kasus " GAYUS dan BAHASYIM yang keduanya justru bersumber dari tempat institusi Direktorat Pajak sebagai penggali sumber pendapatan pemerintah yang paling utama. Padahal sebagaimana di negara-negara maju, bahwa sumber anggaran pembangunan yang paling utama adalah PAJAK. Oleh sebab itu dengan keterbatasan waktu maka pada kesempatan ini akan dilakukan analisis secara mendalam hanya yang menarik perhatian yaitu; persepsi para SDM aparatur yang beranggapan bahwa "pemerintah sendiri tidak mempercayai terhadap "potensi SDM aparatur. Padahal profile SDM aparatur seperti diketahui bersama, terdiri dari bermacam macam latar belakang keahlian dari berbagai perguruan tinggi negeri dan swasta dan bahkan lulusan luar negeri baik S1 sampai dengan S3, yang setiap tahun direkruitmen secara rutin dan dipersiapkan untuk mengerjakan kegiatan pemerintah sesuai dengan tupoksi masing-masing. Namun ketika sebagian tupoksi menjadi program kegiatan telah "dikontrakkan", maka perkerjaan utama, sudah tidak lagi dikerjakan oleh SDM aparatur, melainkan dikerjakan oleh pihak ketiga yaitu "konsultan dan kontraktor". Kegiatan tersebut sesungguhnya merupakan kegiatan fungsi pemerintah sebagai fungsi perencanaan daninstrumen supervisi yang seharusnya dikerjakan oleh aparatur pemerintah karena dengan potensi SDM yang memiliki keahlian seperti disebutkan diatas dapat diandalkan untuk mengerjakan kegiatan "*swakelola engineering*. Persepsi SDM aparatur birokrasi tentang "ketidak percayaan pemerintah terhadap kemampuan SDM aparaturnya sendiri, memang pada kenyataannya menimbulkan dampak negatif yaitu pertama; dengan kegiatan "*swakelola engineering*" tersebut di "kontrakkan" maka mulai terjadi proses "unutilisasi" potensi SDM aparatur birokrasi, kedua; dengan tidak didayagunakan potensi SDM aparatur secara maksimal karena memang beban kerja sudah berkurang tersebut, sesungguhnya tindakan pemerintah menjadi mubasir, karena yang dikerjakan hanya kegiatan administratif yang relatif kecil beban kerjanya. Ketiga; pada kenyataannya keahlian SDM

aparatur untuk mengerjakan kegiatan FS dan DED serta *site plan* dan kegiatan jasa konsultasi kemampuannya dan hasilnya tidak kalah dengan hasil kerja konsultan atau kontraktor. Keempat; sudah menjadi rahasia umum bahwa pada kenyataannya pekerjaan ″*swakelola engineering* ″ oleh kontraktor atau konsultan sering diserahkan kepada para aparatur birokrasi karena kualitas dan *performance companinya* yang menang tender seringkali tidak sesuai dengan kenyataannya. Kelima; bahkan seringkali sengaja diskenario pekerjaan ″*swaskelola engineering*″ dikerjakan oleh aparatur birokrasi dengan istilah″ menggunakan bendera company yang menang tender. Keenam; demikian pula hasil kerja konsultan selama ini banyak yang tidak terpakai dan hanya menjadi dokumen mati. Ketujuh; meskipun dalam pelaksanaan ″tender ″ sudah terbuka dengan menggunakan internet atau website, kecenderungan kolusi masih sulit dihindari. Kedelapan; dengan swakelola engineering dikontrakkan maka pemberian tambahan penghasilan tidak merata dan hanya aparatur birokrasi yang mengerjakan kegiatan administrasi proyek. Oleh sebab itu sudah saatnya pemerintah melakukan evaluasi kembali secara lebih proporsional berpihak kepada aparatur birokrasi dalam memberdayakan secara optimal pembinaan potensi SDM aparatur birokrasi dengan mengembalikan fungsi pemerintah (*swakelola engineering*) dikerjakan secara fungsional kepada aparatur birokrasi yang sesungguhnya memang merupakan tugas pemerintah yaitu fungsi ″supervisi″ atauinstrumen pengendalian″ yang pada hakekatnya tugas pemerintah yang tidak boleh dikerjakan pihak ketiga. . Adapun kegiatan yang diserahkan kepada pihak ketiga yaitu pekerjaan ″ *value engineering*″, yang memiliki nilai unlimeted dan merupakan perkejaan operasional teknis yang bisa dikerjakan oleh pihak ketiga. Oleh karena itu jika pekerjaan ″ *swaskelola enginering*″ dikerjakan oleh SDM aparatur birokrasi akan berdampak positif antara lain; pertama; dapat didayagunakan secara maksimal potensi SDM aparatur yang telah memiliki dasar keahlian. Kedua; melatih dan mengembangkan kemampuan potensi aparatur birokrasi menjadi profesional dan kompeten. Ketiga; secara tidak langsung meningkatkan tambahan pengahasilan atau intensif melalui kegiatan *task force* atau pokja kegiatan swaskelola engineering secara lebih merata. Keempat; mengurangi kecenderungan kolusi dan korupsi dengan pihak ketiga. Kelima; membangun kembali kewibawaan aparatur pemerintah dengan melaluiinstrumen pengendalian yang bersumber dari hasil kegiatan ″*swakelola engineering* ″ yang digunakan untuk melakukan supervisi kepada pihak ketiga secara obyektif yang mengerjakan kegiatan ″*value engineering*″. Keenam; pihak ketiga akan mengejakan kegiatan ″*value*

engineering" dengan maksimal dan bermutu baik sesuai dengan speck atau nilai kontraknya. Analisis diatas sudah barang tentu perlu dukungan data yang akurat dan penelitian yang cermat. Pada kesempatan ini bermaksud memberikan pemicu untuk merangsang diskursus bahwa sesungguhnya ada relasi antara buruknya citra birokrasi yang selama ini terjadi salah satunya justru disebabkan oleh kebijakan pengadaan barang dan jasa itu sendiri. Memang selama ini sering menjadi perdebatan bahwa aparatur birokrasi sudah mendapat gaji dalam melaksanakan seluruh tugas pemerintahan yang menjadi tanggung jawabnya, maka aparatur birokrasi tidak diperbolehkan mendapatkan penghasilan lain (honorarium) terkait dengan tugas rutin fungsi pemerintahan. Oleh sebab itu tupoksi yang terkait dengan kegiatan perencanaan (FS, DED dan Site Plane) serta supervisi sesuai dengan kebijakan pengadaan barang dan jasa dikontrakan kepada pihak ketiga. Oleh karena gaji atau renumerasi aparatur birokrasi dibawah standar biaya hidup minimal, justru dengan kebijakan tersebut mendorong aparatur birokrasi tanpa disadari terperangkap pada situasi yang rentan dengan penyalahgunaan wewenang atau jabatan.

4.8.2. Transformasi Birokrasi

Pembahasan selanjutnya masih pada topik "pembaharuan Birokrasi", yang lazim dalam pandangan umum masyarakat disebut "reformasi birokrasi". Namun sebenarnya dalam " konsep paradigma" terdapat dua istilah yaitu paradigma reformasi dan paradigma transfomasi yang keduanya memiliki arti yang berbeda, akan tetapi dapat digunakan sebagai pendekatan dalam melakukan analisis terhadap "fenomena penyelenggaraan birokrasi" melalui pendekatan " paradigmatik'" tersebut. Seperti beberapa kesempatan telah dijelaskan pada bab sebelumnya, paradigma " reformasi" merupakan pandangan terhadap persoalan disebabkan oleh karena "faktor manusiannya". Sehingga untuk mengatasi setiap persoalan, ketika dilakukan pembaharuan yang diutamakan adalah aspek "manusiannya". Seperti misalnya melalui berbagai jenis pendidikan dan latihan yakni "*up grading*" , *in house trainning*, serta *on the job trainning* " dan lain-lain. Agar Aparatur birokrasi menjadi profesional, kompeten, inovatif, kreatif, dan disiplin.

Sedangkan paradigma transformasi birokrasi memandang suatu persoalan dalam masyarakat tidak hanya dari faktor manusia nya saja, tetapi perubahan akan berdampak kepada sistem dan struktur. Apabila mengikuti pandangan paradigma "transformasi" untuk dijadikan sebagai alat analisis terhadap fenomena dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan, terdapat beberapa konsep dalam pembaharuan birokrasi yang berkembang sekitar tahun 1990 –an terutama di negara-negara maju yaitu ; *re inventing government* (David Osborn and Ted Gablaer,1992), *good governnance* (Kathreen Lauder, 2001] dan *new public services* (Denhart and Denhart, 2000). Konsep dan teori tersebut jika

dianalisis secara seksama , dalam penerapannya memerlukan perubahan yang sistemik dan struktural.

Mengingat ketiga konsep diatas sudah diuraikan dan dijelaskan secara mendalam pada bab tiga (3) pada kesempatan ini hanya ditekankan pada pembahasan yang sifatnya analisis terhadap ketiga konsep tersebut, yakni keterkaitannya dalam perspektif perubahan terhadap sistem dan struktur dan juga keterkaitan dengan kesamaan nilai-nilai demokrasi dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan.

4.8.2.1. *Reinventing Government*

Seperti dalam konsep " *Reinventing Goverment* " misalnya dengan sepuluh prinsip regomnya merupakan perubahan yang disarankan sangat fundamental yaitu pada initinya mengelola pemerintahan sama dengan semangat mengelola bisnis. Padahal kedua konsep tersebut sangat berbeda. Perbedaan diantara keduanya yatu; pertama; jika dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak terlihat adanya motivasi untuk mencari keuntungan atau laba tetapi berorientasi kepada kepentingan sosial, sedangkan cara mengelola bisnis berorientasi pada keuntungan. Kedua; semangat saling berkompetisi dalam prestasi juga tidak melembaga, para aparatur birokrasi pemerintahan juga tidak pernah dilatih untuk berani mengambil risiko, selain hanya ketaatan kepada peraturan, karena kewenangan bersifat monopoli, sedangkan dalam semangat bisinis kompetisi dengan para pesaing sangat tajam dan para pebisnis sudah terbiasa dengan kehidupan yang penuh risiko. Ketiga; demikian pula cara kerja di sektor bisnis lebih digerakan dengan " misi " dan *coorporate culture*, sedang di pemerintahan tidak terbiasa kecuali masih dengan cara birokrasi dan ketaatan terhadap peraturan.

Perbedaan yang paradoksal antara sektor swasta dengan sektor pemerintah tersebut, memang cukup menarik yang disarankan dalam prinsip-prinsip *reinventing goverment*. Sebab jika dianalisis dengan cermat, maksud mengelola pemerintahan sebagaimana "kiat" mengelola bisnis, yakni bagaimana menumbuhkan " semangat *enterpreneurship* " terhadap para aparatur birokrasi. Artinya dalam penyelenggaraan pemerintahan para aparatur birokrasi bagaimana bisa memiliki semangat *enterpreneurship* tersebut seperti misalnya; inovatif, kreatif, dinamis, komitmen, disiplin, kerja keras, ulet dan berani mengambil resiko, sebagaimana yang dimiliki oleh kalangan pebisnis yang telah menjadi *coorporate culturenya*.

Untuk itu jika dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan dijiwai dengan semangat enterpreneurship tersebut, artinya para aparatur birokrasi mau merubah paradigma yang selama ini merasa sebagai "penguasa" dan bersifat "feodal', mampu berubah kearah sifat dan jiwa *entrepreneaurship*", niscaya kinerja birokrasi akan ikut berubah dalam pemberian terhadap

pelayanan publik menuju pada efisiensi dan efektifitas, dan berorientasi pada hasil pelayanan publik yang berkualitas yaitu; *faster, better, cheaper* dan *comfort*.

Selanjutnya perubahan paradigma yang disampaikan oleh ***David Obsorne*** dan ***Peter Plastrik*** (1997) dalam buku berjudul "Banishing Bereuacracy; The Five Reinventing Government", dan telah diterjemahkan dengan judul "Memangkas Birokrasi", ide dasar dari buku yang terdahulu bahwa melakukan perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan harus dilakukan dengan cara sistemik. Untuk itu dalam buku yang kedua menegaskan kembali bahwa pertama; "*reinventing government* (perubahan pemerintahan)" bukan berarti perubahan organisasi yaitu memindah-mindahkan kotak pada struktur organisasi. Kedua; pembaharuan birokrasi juga tidak sinonim dengan privatisasi yakni penjualan aset, mengontrakkan aktivitas atau fungsi pemerintah kepada sektor swasta, Ketiga; pembaharuan pemerintah juga bukan sekedar membuat pemerintah lebih efisien, akan tetapi yang dimaksud dengan pembaharuan adalah transformasi sistem. Keempat; organisasi pemerintahan secara fundamental juga menciptakan peningkatan dramatis dalam efektifitas dan efisien serta kemampuan untuk melakukan inovasi. Kelima; transformasi ini dicapai dengan **mengubah** tujuan, sistem intensif, pertanggung jawaban, struktur kekuasaan, budaya serta sistem dan organisasi pemerintah.

Penjelasan diatas menunjukan bahwa konsep *reinventing goverment* jika dilaksanakan dengan sungguh-sungguh dan dilakukan penyesuaian yang proposional dan logis, memang berdampak terhadap perubahan sistem baik yang menyangkut; manusiannya, organisasinya, sistem dan mekanisme kerja organisasi serta fasilitas kerja dan lain-lain.

Dampak terhadap perubahan yang bersifat kesisteman dapat dijelaskan yaitu; pertama; bahwa perubahan fundamental terhadap aparatur adalah perubahan seperti disebutkan diatas dari paradigma ' feodal ' atau bergaya "penguasa" menjadi aparatur birokrasi yang; profesioanal dan berjiwa *etrepreneaurship* atau sebagai " pelayan masyarakat". Kedua; perubahan organisasi pemerintahan yang selama ini berbentuk ' Lini dan staf, yang sangat *hirarchis* menuju pada perubahan organisasi yang berbentuk "*Flat*", sifat hirachis berubah menjadi bersifat "*hiterearchis*", organisasi bentuk "*flat* " tersebut juga lebih berorientasi pada pemenuhan tenaga "profesional' yang tidak terwadahi dalam struktural akan tetapi ada pada wadah sarang tawon. Hubungan kerja bersifat *team work* dan dibawah langsung kepala unit organisasi sebagai pemegang otoritas pengambil kebijakan operasional. Ketiga; mekanisme kerja yang selama ini diatur dalam ketatalaksanan telah menimbulkan birokratisasi melalui prosedur yang panjang dan berliku-liku, maka harus berubah kearah mekanisme dan prosedur yang pendek

dan sederhana dengan waktu yang lebih pendek, melalui deregulasi dan debirokratisasi , yakni prosedur yang panjang dipangkas dan urusan yang menimbulkan biaya dipotong atau dikurangi secara proporsional sesuai kemampuan masyarakat. Keempat; sarana dan prasarana kerja yang selama ini tidak dikelola dengan tertib dan teratur, kedepan dikelola dengan tertib, teratur serta terpelihara dengan baik melalui "*Management Asset*" yang baik.

Berdasarkan penjelasan diatas menunjukan bahwa analisis terhadap fenomena penyelenggaraan birokrasi pemerintahan dengan pendekatan paradigma transformasi tersebut, mampu memberikan arah perubahan yang bisa dilakukan dalam menata kembali secara mendasar sistem dan struktur birokrasi pemerintahan, melalui ide-ide yang terinspirasi dari konsep '*reinventing goverment* tersebut.

Sedangkan analisis terhadap nilai-nilai demokrasi dari konsep " *reinventing goverment*" tersebut, sebenarnya terdapat beberapa prinsip yang bisa di penetrasikan melalui proses akulturasi nilai-nilai demokrasi kedalam proses penyelenggaraan birokrasi pemerintahan. Seperti misalnya beberapa prinsip "regom" tersebut yaitu; pertama; " pemeritahan yang antisipatif" (*anticipatory government*), dalam penyelengaraan birokrasi pemerintahan dengan melalui prinsip tersebut yakni perubahan orientasi dari yang selama ini memberikan " pelayanan kepada masyarakat" lebih bersifat hierearki, menuju pada bentuk pelayanan yang ber orientasi menumbuhkan partisipasi dan cara kerja *team work* (*hierarchy to participation and team work*).

Nilai-nilai yang bisa diambil dari prinsip tersebut yang seiring dengan nilai demokrasi adalah perubahan nilai dari sifat hieraki yang cenderung sentralistik dan otoriter karena keputusan ada pada puncuk pimpinan tertinggi , sedangkan dengan menumbuhkan partisipasi dan kerja *team work*, maka cara pengambilan keputusan melibatkan banyak orang. Kedua; prinsip pemerintah milik rakyat (*comunity own goverment*). Cara penyelenggaraan pemerintahan melalui prinsip tersebut yaitu dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dilakukan secara adil dan tidak diskriminatif berdasarkan nepotisme namun dilakukan dengan cara menumbuhkan iklim kompetisi dalam masyarakat (*injecting competition into service delivery*).

Dengan iklim kompetisi yang *fair play* akan menumbuhkan semangat inovasi dan kreatif dalam menciptakan "sistem pelayanan" yang baik, sehingga memberikan semangat dan harga diri untuk berkembang dan maju bagi para aparatur dan juga dalam kehidupan masyarakat. Nilai demokrasi yang dapat diambil dalam prinsip ini yaitu " pengakuan bahwa pemerintah adalah milik rakyat", karena pemerintah milik banyak orang, sudah barang tentu hak setiap warga negara mendapatkan perlakuan yang sama dari pemerintah. Agar dalam mengurus kepentingan masyarakat, bisa dikelola dengan tertib

dan teratur maka upaya pemerintah menumbuhkan iklim kompetisi yang sehat, dalam pemberian pelayanan untuk kepentingan publik, merupakan ide yang inovatif. Jika dalam iklim kompetisi dapat diciptakan kompetisi fair play, maka memerlukan nilai kejujuran dan sportivitas yang harus di bangun dan dikembangkan. Nilai-nilai lama dari sistem feodilistik seperti nepotisme dan kolusi sudah harus ditinggalkan, jika sistem birokrasi pemerintahan yang dikehendaki menuju pada sistem yang lebih demokratis. Ketiga; *Decentralization government* dimaksudkan bahwa kekuasaan dan kewenangan yang selama ini dimiliki oleh pemerintah pusat, kemudian memberikan kekuasaan dan kewenangan tersebut kepada pemerintahan dibawahnya atau kepada badan hukum swasta.

Dalam konsep desentralisasi terdapat tiga macam yaitu desentralisasi politik, administratif dan desentralisasi ekonomi sebagaimana yang telah dijelaskan pada bab tiga diatas. Dengan demikian salah satu nilai demokrasi adalah partisipasi, oleh karena itu dengan prinsip penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan desentralisasi, maka prinsip ini mendorong tumbuhnya partisipasi masyarakat baik dalam arti aspek politik, ekonomi dan administratif. Aspek politik, jika partisipasi masyarakat dalam memberikan kontrol yang signifikan terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah, maka pemerintah akan lebih serius dalam melaksanakan komitmen meningkatkan pelayanan yang lebih baik kepada kepentingan publik.

Sedangkan aspek ekonomi, artinya memberikan ruang gerak yang lebih luas kepada masyarakat dalam kegiatan ekonomi. Bahkan untuk meringankan beban pemerintah dalam pembiayaan pembangunan, sangat memungkinkan yang selama ini kewenangan penyediaan pelayanan publik dilakukan oleh pemerintah, kemudian diserahkan kewenangan tersebut kepada sektor swasta untuk mengurus dan mengelolanya. Seperti misalnya pelayanan jasa pertelekomunikasian, sudah sebagian besar diselenggarakan oleh swasta, fenomena diatas yang selama ini disebut sebagai " privatisasi".

Adapun desentralisasi dibidang administratif, dimaksudkan agar supaya dalam penyalenggaraan pemerintahan lebih efisien dan efektif, sebagian urusan pemerintahan umum dan pembangunan diserahkan kewenangannya kepada pemerintah dibawahnya. Artinya dengan desentralisasi tersebut semangatnya adalah mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.

Dengan pejelasan yang cukup mendalam tersebut diatas tentang konsep " *reinventing government*", baik secara konseptual dan empiris , menunjukan bahwa sesungguhnya dalam penyelenggaraan birokasi pemerintahan di Indonesia dapat dilaksanakan secara bertahap menuju pada konsep tersebut, meskipun masih belum optimal.

Mendemokrasikan birokrasi dapat dipastikan memang bukan perkara

yang mudah, karena menyangkut perubahan nilai-nilai dari nilai tradisonal atau nilai-nilai sesuatu yang lama dipertahankan menuju pada perubahan nilai-nilai yang relatif baru dan modern. Seperti misalnya nilai kebebasan, persamaan, partisipasi, kontrol dan keterbukaan. Dalam masyarakat yang masih tradisional dan feodal, melakukan perubahan terhadap nilai-nilai tersebut diatas, pada kenyataanya menghadapi kendala karena persepsi selama ini sudah merasa establis, dan perubahan nilai tersebut dapat menganggu kepentingannya.

Meskipun di era abad modern ini, masyarakat mengenal penggunaan teknologi informasi yang canggih, bukan berarti sifat dan pandangan tradisionalistik dan feodalistik ikut berubah menjadi orang yang cara pandang lebih modern, seperti; menghargai waktu, menghargai karya orang lain, berorientasi ke masa depan, tidak lagi memiliki mental menerabas dan lain-lain.

Dalam kenyataan sehari-hari, jika nilai-nilai tersebut dijadikan sebagai kriteria " terhadap sikap perilaku orang yang modern, maka fenomenanya menunjukan sebagian besar masyarakat belum memiliki komitmen dengan nilai-nilai tersebut, baik pemimpin masyarakat maupun aparatur birokrasi. Bahkan fenomena yang selama ini masih belum hilang dan relatif cenderung dipertahankan adalah munculnya gaya baru " feodalisme" dikalangan para pemimpin baru. Fenomena tersebut muncul ketika perkembangan ditengah masyarakat sifat pragmatisme dan materialisme mulai merebak, maka para pemimpin yang " terpilih "baik di birokrasi sebagai pejabat publik maupun pemimpin organisasi massa dan partai politik, anggota legeslatif, ditengarai sebagian besar mereka dari kalangan "orang kaya" atau orang kaya baru". Artinya sebagai "orang kaya baru" yang bermunculan ketika pasca reformasi tahun 1999, yaitu dari hasil pemilu 1999, mereka baru duduk dua tahun atau sampai masa tugas dilegeslatif atau pejabat publik, sudah dipastikan banyak diantara mereka menjadi "orang kaya baru".

Kepemimpinan masyarakat dan pemerintahan ditangan mereka, seharusnya ketika iklim demokrasi telah dibuka lebar, mereka membangun dan mengembangkan nilai-nilai demokrasi dan nilai-nilai modern tersebut. Tetapi fenomena yang terjadi menunjukan justru yang muncul adalah " gaya kepemimpinan neo feodalisme". Tanpa disadari beberapa fenomena yang perlu diungkapkan dalam konteks nilai-nilai tersebut yaitu pertama; seharusnya sebagai pemimpin di era demokrasi ' dekat dengan rakyatnya, tetapi rakyat bersikap sebaliknya yakni tidak merasa diwakili dan banyak yang menggugat kepemimpinannya. Kedua; ada kecenderungan mereka menjadi "gila hormat', perilaku seperti misalnya, agar supaya merasa harus dihormati oleh masyarakat, mereka berlomba-lomba menggunakan " mobil mewah" sebagai lambang kehormatan, disamping itu mereka selalu dikawal oleh beberapa orang ajudan baik pribadi maupun fasilitas kedinasan, seperti para pemimpin

daerah misalnya, selalu disiapkan Patwal jika melakukan perjalanan. Fenomena tersebut di era demokrasi seharusnya sudah tidak muncul budaya seperti itu atau tidak terlalu mencolok didepan publik.

Kesederhanaan dan kesahajaan seorang pemimpin sebenarnya dewasa ini sudah sangat dinantikan kehadirannya oleh masyarakat. Akan tetapi trend sekarang sifat "neo feodalisme" justru sudah menjadi pemandangan masyarakat sehari-hari. Pada saat diusung nilai-nilai demokrasi, dimana hubungan kedekatan seorang pemimpin dengan rakyatnya, seharusnya lebih menonjol, namun mencari sosok pemimpin yang 'populis" hanya sekedar harapan saja bahkan mungkin hanya menjadi retorika. Bagaimana mungkin seorang pemimpin akan dekat dengan rakyat dan mampu memahami fungsi " *the seek public interest*" jika agenda keprotokolan sedemikian padat dan kaku, itulah dilema demokrasi. Ketika seorang pemimpin terpilih secara demokrasi, maka ketika duduk dalam jabatan publik, sudah dipastikan mulai jaga jarak atau mungkin mulai jauh dengan rakyatnya, karena berbagai pertimbangan formal.

Selanjutnya pembahasan mengenai paradigma transformasi birokrasi mengenai *Reinventing Government* sebagaimana yang telah dibahas diatas dapat disimpulkan, pertama; prinsip pengelolaan dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan dengan kiat-kiat bisnis, secara konseptual dapat dicapai tingkat efisiensi dan efektifitas tertentu terhadap pemberian pelayanan publik oleh birokrasi pemerintah, meskipun untuk penerapan di Indonesia belum optimal namun sudah menjadi program pemerintah dibidang reformasi birokrasi. Seperti penataan kelembagaan pemerintah, penataan sistem operasi dan prosedur serta perbaikan renumerasi pegawai, penataan dan penyempurnaan sistem desentralisasi serta penataan kebijakan privatisasi dan lain-lain. Kedua; dalam sepuluh (10) prinsip "regom" tersebut pada hakekatnya sarat dengan nilai-nilai demokrasi seperti; "*community own government*, *decentralization government, anticipatory government* dan lain -lain. Sehingga dengan demikian jika konsep "regom" tersebut mampu diterapkan dalam penyelenggaraan birokrasi di Indonesia, lambat laun potret birokrasi Indonesia akan seiring dengan sistem politik yang sudah demokratis.

4.8.2.2. *Good Governnance*

Pembahasan selanjutnya masih terkait dengan topik "transformasi birokrasi", namun kajian konsep yang sama manzabnya yakni termasuk dalam paradigma " *new public managament*", yaitu "*Good Governnance*". Konsep "*good governance*" yang ditulis oleh Katrheen Lauder (2001) dan di Indonesia juga sudah cukup banyak menjadi kajian dan tulisan yang cukup produktif dan inovatif tentang " *good governnance*" seperti; Sedarmayanti, Madiasmoro, Faisal Tamim dan Bintoro Tjokro Amidjojo dan lain-lain.

Dalam prinsip "*good goverenance* " atau sering disebut sebagai " tatakelola kepemerintahan yang baik " untuk membedakan dengan " pemerintahan yang bersih dan berwibawa" (*clean government*), maka "tatakelola kepemerintahan yang baik", sebagai kata sifat adalah " 'cara-cara penyelenggaraan pemerintahan secara efisien dan efektif.

Prinsip dasar dalam konsep ini bahwa penyelenggaraan pemerintahan supaya efektif dan efisien, melibatkan beberapa komponen kelembagaan yang disebut " stake holder" yaitu: komponen masyarakat, sektor swasta atau private dan pemerintah itu sendiri. Ketiga pilar tersebut harus digerakan secara bersama dalam pelaksanaan pembangunan kemasyarakatan baik yang bersifat fisik maupun non fisik. Memang sangat disadari oleh pemerintah bahwa beban dan tanggung jawab pemerintah dalam pembangunan semakin berat dan tidak mungkin hanya dikerjakan sendirian oleh pemerintah secara sentralistik dan monopolistik.

Oleh karena itu dalam pelaksanaan "tata kelola kepemerintahan" mulai meninggalkan tata kelola secara sentralistik dan monopolistik, akan tetapi sudah dengan sistem desentralisasi, sebagaimana telah dijelaskan diatas. Adapun cara-cara dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang efisien dan efektif berdasarkan pada prinsip; *rule of law*, transparansi, partisipasi,*responsibility, acountability, strategic vision, consensus orientation* dan *effectiveness and efficiency*.

Seperti dalam konsep konsep paradigma "*new public management* ", konsep " *good goverenance* juga menawarkan jaminan terhadap pencapaian tujuan pemerintah yang efisien dan efektif jika melaksanakan prinsip prinsip tersebut. Misalnya dalam penyelenggaraan birokrasi mengutamakan terhadap ; penegakan hukum dan hukum dijadikan panglima, niscaya tidak lagi ada pejabat publik yang korupsi atau bisa diminimalisasi tindakan aparatur birokrasi dari korupsi. Demikian pula jika penyelenggaran birokrasi pemerintah melaksanakan dengan sungguh-sungguh ' prinsip akuntabilitas publik, maka pertanggung jawaban terhadap masyarakat tidak hanya sekedar formalitas diatas kertas, tetapi secara moral juga harus ditegakan. Seperti contohnya jika pejabat tidak mampu atau melakukan pelanggaran hukum dalam pelaksanaan kebijakan, maka sebagai pertanggung jawaban terhadap publik yaitu dengan cara " mengundurkan diri dari "jabatan publik tersebut. Apalagi jika prinsip "*strategic vision*" juga di manfaatkan dengan baik dalam penyusunan perencanaan pembangunan, maka akan menghasilkan program program strategik yang lebih berorientasi kepada kepentingan pelayanan publik yang tepat sasaran. Jika selama ini kebijakan pemeriintah dalam perencanaan pembangunan yang mengejar pada angka pertumbuhan, meskipun relatif tercapai, akan tetapi sampai saat ini penduduk yang berada dibawah garis kemiskinan jumlahnya masih menembus angka diatas tigapuluh

juta orang, dikarenakan kemungkinan ″*strategic vision*″ diabaikan.

Adapun prinsip g*ood governnance* yang terkait dengan nilai-nilai demokrasi, seperti misalnya ″ transparansi″, partisipasi, responsibility dan *consensus orientation*. Kempat prinsip tersebut memang seiring dengan nilai-nilai demokrasi. Oleh karena penjelasan mengenai ″transparansi, partisipasi dan responsibility sudah diuraikan secara mendalam pada bab diatas, maka pada kesempatan ini hanya akan menjelaskan mengenai ″*consensus orientation*″.

Meskipun dalam pembahasan mengenai ″demokrasi″ tidak secara tekstual diuraikan dan dianalisis tentang ″ konsensus ″, akan tetapi pada hakekatnya konsensus merupakan ″tindakan pemerintah' (*action government*) yang sering dilakukan dalam menghadapi persoalan antara pemerintah dengan masyarakat atau sebaliknya. Konsensus merupakan cara pendekatan dalam penyelesaian setiap persoalan (*problem solve*), dengan melalui dialog, *lobby* untuk mencapai kesepakatan yang seimbang dan saling menguntungkan (*win-win solution*). Nilai demokrasi yang terkandung dalam ″ konsensus″ adalah upaya dialog atau lobbying, berarti ada komunikasi yang intensif diantara beberapa pihak, keputusan diambil tidak oleh satu orang tetapi dilakukan dengan bersama atau musyawarah. Jika tindakan pemerintah sering dilakukan dengan cara ″konsensus″, dalam menghadapi masalah sosial, niscaya tidak akan terjadi konflik yang bersifat vertikal, yaitu konflik antara pemerintah dengan rakyatnya.

Pada akhir-akhir ini, sering terjadi konflik antara aparat pemerintah dengan warganya dalam menjalankan kebijakan operasional seperti misalnya; eksekusi keputusan pengadilan mengenai sengketa tanah, rumah, penertiban PKL, penanganan aspirasi masyarakat melalui demo, dan lain-lain, yang hal tersebut sering berujung dengan bentrok fisik dan konflik yang meluas. Terjadinya konflik vertikal tersebut boleh jadi, pemerintah dalam melakukan pendekatan sebatas formalitas dan bersikukuh dengan peraturan yang kaku. Pendekatan konsensus oleh aparatur birokrasi terhadap masyarakat dianggap terlalu memberi angin kepada warganya, yang menurut persepsi pemerintah bahwa warganya telah melakukan pelanggaran hukum, harus ditindak walaupun seringkali dilakukan terkesan mengedepankan dengan cara yang represif. Contoh kasus yang menunjukan kegagalan pemerintah terutama Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta Raya dalam hal menjalankan prinsip ″ *consensus orientation*″ adalah ketika mengatasi persoalan sengketa lahan di ″ makam Mbah Priok″, pada bulan April 2010 yang lalu, sampai terjadi bentrok fisik yang memakan korban cukup besar dan terindikasikan terjadi pelanggaran HAM dan telah menjadi peristiwa nasional.

Memang melakukan ″konsensus' membutuhkan energi besar dan membutuhkan biaya yang cukup, sehingga bagi para apaatur birokrasi yang tidak profesional, dianggap membuang waktu dan energi serta biaya. Padahal

kewajiban pemerintah yang esensial adalah mengayomi, melindungi serta meningkatlan kesejahteraan warga negaranya yang harus dikerjakan oleh pemerintah dengan cara demokrasi

4.8.2.3. *New Public Services*

Untuk penjelasan selanjutnya melengkapi kajian transformasi birokrasi, akan diuraikan selain dua konsep " *reinventing government* dan *good governance*" diatas, yaitu disebut "new public services". Paradigma ini tetap masih dikategorikan menjunjung tinggi terhadap nilai-nilai demokrasi. Meskipun berbeda manzab, karena konsep "*new public services*", merupakan kritik terhadap konsep atau paradigma "*new public management*".

Jika konsep sebelumnya lebih menekan perubahan cara pengelolaan birokrasi pemerintah melalui tata cara pengelolaan bisnis dan lebih memberikan peluang yang terbuka kepada sektor swasta untuk ikut melaksanakan kegiatan yang semula menjadi kewenangan pemerintah, yaitu yang disebut "privatisasi". Sehingga dalam manzab ini terjadi berkurangnya kewenangan pemerintah yang sering disebut sebagai proses " *less government*". Artinya tugas pemerintah hanya sebagai; pengarah, regulator, fasilitator, mandatory dan pengendali, sedang tugas yang bersifat operasional diserahkan kepada para *stake holder*.

Namun dalam pandangan paradigma "*new public services* " mengandung pemikiran untuk mengembalikan penguatan "peran negara" dalam memberikan "pelayanan" kepada warga negaranya, karena menganggap bahwa kegagalan dalam "*new public management*", pemerintah disibukkan oleh urusan; peningkatan pertumbuhan ekonomi, peningkatan produktifitas , memperlakukan warganya sebagai pelanggan, pemenuhan kepentingan publik dilepas ke arena mekanisme pasar. Akan tetapi kehidupan warga negaranya banyak yang masih tertinggal dan bahkan sampai terjadi " hilangnya nilai-nilai dasar yang dimiliki oleh masyarakatnya, akibat pemerintah terlalu mengejar pertumbuhan dan produktifitas tersebut.

Oleh karena itu pandangan dalam "*new public services*" ingin mengembalikan fungsi pemerintah yang hakiki yaitu lebih memprioritaskan kepentingan warga negaranya yang harus terpenuhi misalnya; pertama; menjaga dan memelihara nilai-nilai dasar masyarakat. Kedua; mendengar, memahami, mengerti dan mengartikulasikan serta mengagregasikan tuntutan dan keinginan yang hakiki dari warga negaranya, seperti kebutuhan dasar, fasilitas ruang publik, dan lain-lain. Ketiga; memberikan pelayanan untuk kepentingan publik yang sama kepada setiap warga negara dengan menetapkan "standar pelayanan minimal", tanpa membedakan yang kaya dengan yang miskin, seperti dalam penyediaan jasa transportasi kereta api, di negara maju kondisi sarana kereta api sama untuk semua warga negara. Sedapat mungkin pemerintah mencegah

tindakan yang cenderung diskriminatif, dengan tidak membedakan bagi warga negara yang mampu membayar disediakan kereta api dengan AC dan yang tidak mampu dengan kereta api ekonomi yang tidak ber AC. Keempat; dalam pandangan ini, mengajarkan bahwa tindakan pemerintah dalam "pertanggung jawaban" kepada publik, tidak sederhana hanya diatas kertas atau sekedar formalitas, akan tetapi harus dilandasi dengan" moralitas", yaitu setiap pertanggung jawaban bagi pejabat publik yang dinilai gagal " dengan sendirinya mengundurkan diri atau rakyat tidak memilih kembali atau pejabat publik tersebut tidak mencalonkan kembali pada periode berikutnya.

Berdasarkan uraian diatas secara garis besar dalam analisis terhadap pandangan" *New Public Services*", dari pendapat tersebut memberikan eksistensi penguatan kembali peran yang sesungguhnya dari fungsi pemerintah, namun secara konseptual ' tindakan pemerintah" yang dianjurkan dalam pandangan ini tetap dilakukan dengan cara demokrasi. Seperti misalnya prinsip-prinsip yang tercantum dalam "*new public services*" yaitu; " *seek the public interest*", A*ct democraticaly", recognize that accountability is not simple dan value people not just productivity*. Dengan beberapa prinsip dalam pendangan "*new public services*" tersebut sudah jelas maknanya mengandung nilai-nilai demokrasi.

Oleh karena itu sesuai analisis yang cukup luas terhadap paradigma transformasi, ternyata menunjukan bahwa secara konseptual memiliki pandangan tentang penyelenggaraan birokrasi yang efisien dan efektif, terdapat kesamaan dengan landasan nilai-nilai demokrasi. Untuk lebih memperjelas keterkaitan ketiga paradigma tersebut yaitu; *Reinventing government, Good governenance dan New public services* seiring dengan nilai-nilai demokrasi seperti terlihat pada tabel "demokratisasi birokrasi" (lihat tabel 4 hal 194).

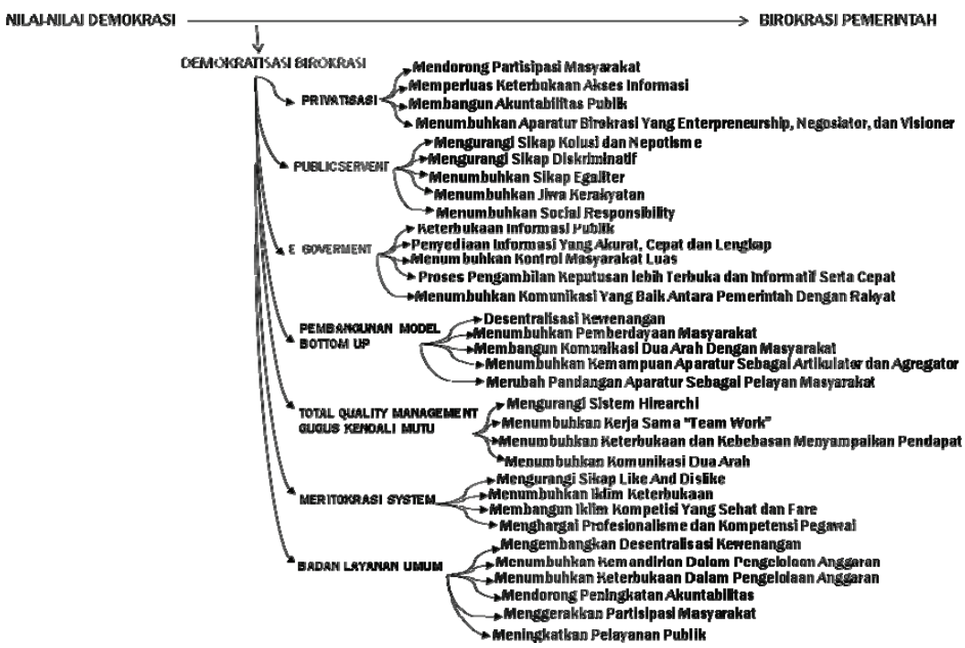
Berdasarkan penyusunan tabel diatas dengan menggabungkan beberapa konsep yang mengandung nilai-nilai demokrasi dari paradigama " *reinventing government, good governnance* dan *new public services*" disandingkan dengan konsep nilai demokrasi tersebut, jika dianálisis dengan seksama memang dimensi dari masing-masing paradigma tesebut seiring dengan pemikiran nilai-nilai demokrasi. Oleh Karena itu dengan disusunnya tabel tersebut dimaksudkan untuk memberikan penguatan terhadap kesamaan pandangan dalam upaya melakukan perubahan dan pembaharuan penyelenggaraan birokrasi yang efisien dan efektif , melalui penerapan pemikiran "demokratisasi birokrasi".

Dengan demikian jika "demokratisasi birokrasi" menjadi acuan yang digunakan untuk memperbaiki kondisi penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang masih belum efisiensi tersebut , dikarenakan penyakit birokrasi yang telah menggurita selama ini, diharapkan terjadi perubahan

terhadap kinerja birokrasi yang diselenggarakan secara transparan, akuntabel menuju pada efisiensi dan efektifitas pencapain tujuan pemerintah yaitu tercapainya pemberian pelayanan yang tertib,teratur, cepat dan terjangkau kepada masyarakat luas. Dengan komitmen dan konsistensi pemerintah dalam menerapkan " konsep demokratisasi birokrasi", disamping mendapat dukungan oleh seluruh jajaran birokrasi pemerintah dan juga didukung oleh masyarakat luas.

Pembahasan berikutnya akan diuraikan dan dianalisis beberapa kegiatan dan program pembangunan merupakan kebijakan pemerintah yang pernah dan sedang dilaksanakan oleh pemerintah, sebagai obyek kajian paradigma " demokratisasi birokrasi". Sebab tujuh (7) kebijakan tersebut jika dianalisis dengan cermat sesungguhnya memiliki kandungan nilai-nilai demokrasi, sehingga apabila ketujuh kebijakan pemerintah seperti; "privatisasi, *public servent*, pembangunan modal *bottom up, E - goverment, meritocrasy system* , Badan Layanan Umum (BLU) dan Gugus Kendali Mutu/ *Total Quality Management,* merupakan pilar-pilar kekuatan untuk mempercepat proses terwujudnya " demokratisasi birokrasi". Oleh karena itu pada gambar 6 dibawah ini dapat menjadi "kerangka pemikiran ", untuk memudahkan dalam mempelajari konsep "demokratisasi birokrasi" tersebut.

Gambar 6. Dimensi-dimensi Demokratisasi Birokrasi



4.9. Demokratisasi Birokrasi

Membangun kerangka pemikiran ”demokratisasi birokrasi”, yang telah disinggung sejak mulai dari bab pendahuluan pada hakekatnya memerlukan dukungan argumentasi yang logis agar kosakata dari kedua konsep yang saling berbeda *locus* keilmuannya menjadi satu pendifinisian untuk dipergunakan dalam melihat fenomena penyelenggaraan birokrasi pemerintahan.

Memperkenalkan pemikiran tentang ”demokratisasi birokrasi” barangkali tidak serta merta langsung bisa dipahami dengan mudah. Oleh karena selama ini pemahaman tentang ”birokrasi” lebih terkesan berurusan dengan birokrasi yang dilihat dari aspek mekanisme dan prosedur kerja, sebagai mata rantai yang teratur dan tertib, tetapi lebih dikesankan berbelit-belit dan kaku. Sedang dari aspek manusianya atau aparatur birokrasi, menunjukan kesan yang ;angker, berwibawa, tidak ramah dan lebih terlihat sebagai ’penguasa” ketimbang sebagai ”pelayan atau pengayom”. Sehingga karakter birokrasi tersebut lebih banyak dipahami sebagai suatu organisasi yang cara bekerjanya tidak dengan cara demokrasi, yaitu tertutup dan tidak informatif. Sedangkan kegiatan yang menunjukan cara demokrasi yaitu terbuka, komunikasi yang dua arah antara pimpinan dan bawahan, dan diberikan ruang kebebasan dalam menyampaikan pandangan.

Dengan menghubungkan dua konsep yang seolah paradoksal tersebut, sehingga melakukan kajian terhadap hubungan demokrasi dan birokrasi cukup menemui kesulitan dalam hal metodologi. Namun mengingat kedua konsep ’demokrasi dan birokrasi’ dan bahkan ditambah dengan ”efisiensi” sudah merupakan kurikulum yang saat ini sedangkan dikembangkan dibeberapa perguruan tinggi maka membangun kerangka pemikiran seperti disebutkan diatas, cukup logis dan relevan. Meskpun mengalami kesulitan metodologi tersebut, maka pilihan menggunakan instrumen analisis yang bisa dilakukan yaitu dengan ”analisis kesisteman yaitu ” model *logical thinking frame work*”.

Dengan menggunakan model tersebut yaitu mengurai keterkaitan berbagai konsep yang menyangkut proses penyelenggaraan kekuasaan negara terutama ”kekuasaan eksekutif” atau yang disebut ” Administrasi Negara”, sehingga membentuk dalam suatu kesisteman yang mengalir pada muara hubungan yang logis antara ”demokrasi dan birokrasi serta efisiensi”, sebagaimana terlihat pada gambar (1) pada bab pendahuluan. Dengan demikian mengembangkan pemikiran ”demokratisasi birokrasi” terhadap penyelenggaraan pemerintahan merupakan ide dasar yang berangkat dari beberapa konsep reformasi dan transformasi birokrasi seperti yang diuraikan diatas, menjadi kewajiban bersama. Karena sesungguhnya nilai demokrasi melekat pada prinsip prinsip ’*good governnance*”, *reinventing goverment dan new public services* sebagaimana dapat dilihat pada tabel diatas. Oleh sebab itu proses menuju pada cara-cara demokratis dalam palaksanaan dan tindakan pemerintah merupakan trend yang harus diikuti, ditengah era globalisasi yang menuntut keterbukaan dan kebebasan serta menjunjung tinggi kemanusiaan. Apabila tindakan pemerintah dalam melaksanakan kebijakan operasional

tidak dilakukan dengan cara-cara demokratis, niscaya akan mendapat banyak tuntutan dari masyarakat. Seperti pada akhir-akhir ini sering terjadi konflik yang bersifat vertikal dan horizontal, dikarenakan oleh kebijakan pemerintah yang dianggap belum memenuhi rasa keadilan ditengah masyarakat, baik secara kelompok maupun individu yang mampu menyedot perhatian besar masyarakat luas.

Meskipun berdasarkan hasil penelitian beberapa pakar mengenai karakteristik birokrasi pemerintah di Indonesia sampai dewasa ini belum mengalami perubahan yang mendasar, yaitu masih memiliki potret birokrasi yang ”feodalistik”. Dimana ciri birokrasi yang feodalistik yaitu para aparatur birokrasi masih merasa sebagai ”penguasa” ketimbang sebagai ” pelayan ”. Jika kondisinya masih seperti disebutkan diatas, secara teoritis untuk merubah ’pola kerja” yang yang menuju pada cara demokratis, akan mengalami kesulitan. Organisasi birokrasi yang masih sangat hirearki dan prosedur yang formalistik, telah dirasakan oleh masyarakat justru masih menjadi kendala dalam aktifitas masyarakat, baik dalam kegiatan ekonomi, sosial mapun kegiatan kebudyaan dan lain-lain. Artinya sosok ”birokrasi” kehadirannya, oleh masyarakat masih dianggap menghambat segala aktifitas yang sedang dan akan dilakukan. Walaupun pemerintah telah berupaya sangat maksimal untuk melakukan perubahan terhadap wajah birokrasi secara sungguh-sungguh sudah ditunjukan melalui kebijakan reformasi birokrasi. Bahkan nomenklatur ” Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara telah ditambah dengan kata ”dan Reformasi Birokrasi”. Akan tetapi memang harus diakui bahwa selama ini pembangunan dibidang reformasi dan transformasi birokrasi, tetap masih ketinggalan dibandingkan dengan pembangunan ekonomi.

Padahal kunci keberhasilan dalam menggerakan optimalisasi pembangunan dan kegiatan pemerintahan umum, faktor ” birokrasi pemerintah” sangat vital dan strategis. Dengan dukungan birokrasi pemerintah yang belum optimal, pada kenyataanya menjadi beban ’pemerintah” yang sangat berat dalam melaksanakan berbagai kebijakan, sehingga berpengaruh terhadap kinerja pelayanan publik. Respon masyarakat terhadap kinerja pelayanan publik yang belum baik, masih menjadi pembicaraan masyarakat luas, meskipun beberapa jenis pelayanan publik sudah mengalami perubahan kearah yang lebih baik, seperti; pengurusan STNK, Kartu Askes, pembayaran pelanggan listrik, telpon, PDAM dan lain lan. Akan tetapi pelayanan publik yang terkait dengan perizinan, dan pengurusan kegiatan ekonomi dan investasi, masih menjadi keluhan masyarakat.

Ditengah ketidakpastian terhadap perubahan yang lebih maju mengenai reformasi birokrasi tersebut, sesungguhnya jika dicermati dengan seksama terdapat beberapa fenomena dari kebijakan pemerintah menjadi catatan penting, yang diharapkan dapat memberikan peluang terhadap penyelenggaraan birokrasi yang efisien dan efektif, terkait dengan pemikiran konsep ”demokratisasi birokrasi”. Beberapa kebijakan dan program pemerintah yang dapat dijadikan bahan analisis seiring dengan konsep pemikiran ”demokratisasi birokrasi’ tersebut, pada kesempatan ini akan diuraikan sebagai berikut;

4.9.1. Privatisasi

Kebijakan pemerintah tentang ”privatisasi” saat ini sedang dikembangkan secara serius yang dituangkan dalam bentuk ”Keputusan Presiden”, yang disebut ”Kerjasama Pemerintah Swasta” atau disingkat KPS. Bentuk kerjasama antara ’pemerintah dan swasta” tersebut dalam rangka melaksanakan pembangunan, terutama lebih diarahkan untuk pembangunan infrastruktur yang kondisinya di Indonesia masih jauh tertinggal dengan negara lain yang sedang berkembang seperti Hongkong, Korea dan Malaysia konsep ”privatisasi” berkembang di Indonesia pada awal tahun 1990-an, namun perkembangannya masih sangat lamban penerapannya, jika dibandingkan di negara maju, pembangunan in frastruktur hampir di semua sektor, pelaksanaanya sudah diserahkan kepada sektor swasta dalam bentuk ”kontrak kerjasama” yang saling menguntungkan kedua belah pihak.

Sedang di Indonesia masih banyak kegiatan pembangunan yang dikerjakan oleh pemerintah sendiri, sehingga ketika tuntutan masyarakat semakin meningkat, pemerintah semakin tidak mampu menghandel beban pembangunan yang semakin besar tersebut, untuk itu peran swasta merupakan kebutuhan yang tidak terelakan.

Menurut ”Litveck and Sedden” dalam Sadu Wasistiono (2001) ”privatisasi ” termasuk dalam konsep ”desentralisasi”, yaitu yang dikategorikan sebagai desentraliasi ekonomi, artinya desentralisasi ekonomi yaitu penyerahan kewenangan dibidang ekonomi kepada BUMN/BUMD atau sektor swasta. Dengan demikian jika didalami lebih jauh, ”privatisasi” dapat dipahami sebagai proses pengalihan atau penyerahan kewenangan yang semula dimiliki oleh pemerintah kepada sektor swasta, sebagai bentuk kerjasama yang dituangkan dalam ’kontrak kerjasama pemerintah dan swasta” tersebut. Untuk menambah wawasan yang lebih luas tentang ”privatisasi”, dibawah ini dikutip beberapa pendapat pakar, dalam memberikan pengertian mengenai privatisasi diuraikan definisi tentang privatisasi yang dikutip dari Indra Bastian (2002 hal. 19), sebagai berikut :

a. Peacock (1930-an)

Privatisasi pada umumnya diartikan sebagai pindahan kepemilikan industri dan pemerintah ke sektor swasta yang berimplikasi bahwa dominasi kepemilikan saham akan berpindah ke pemegang saham swasta : “…….privatisasi mencakup perubahan dari dalam ke luar, dimana terdapat kontrak pembelian dan jasa pemerintahan”.

Difinisi privatisasi diatas memberkan penjelasan bahwa berpindahnya kepemilikan pemerintah dalam kepemilikan saham tergantung besar kecilnya saham yang berpindah melalui persetujuan dalam kontrak.

Jadi pada prinsipnya kepemilikan saham pemerintah dapat berpindah kepada sektor swasta, sedang besar kecilnya tergantung kemampuan swasta tersebut. Jika sektor swasta mampu menguasai saham terbesar maka otoritas pengambilan keputusan berpindah kesektor swasta. Jika mengikuti difinisi diatas dapat dianalogikan dengan kebijakan privatisasi PT.Indosat yang menjual saham kepada PT.Tematex Singapura,

b. Beestey dan Littlechil (1980-an)

Secara umum, "Privatisasi" diartikan sebagai " pembentukan perusahaan", sedangkan menurut company Art, privatisasi diartikan sebagai penjualan yang berkelanjutan sekurang-kurangnya sebesar 50% dari saham milik pemerintah ke pemegang saham swasta. Jadi ide privatisasi merupakan konsep pengembangan industri dengan meningkatkan peranan kekuatan pasar. Prinsip dari pengertian privatisasi diatas lebih jelas dan tegas bahwa perpindahan saham pemerintah kepada swasta sekurang kurangnya 50% dan proses pengalihan saham tersebut dilakukan melalui mekanisme pasar.

Berdasarkan pengertian "privatisasi" yang dikemukakan diatas, dalam perkembangannya, penerapan "privatisasi" tersebut terdapat bermacam macam model privatisasi yang lebih dikenal dengan istilah " *Public Private Partnership*" atau disingkat PPP. Untuk lebih jauh memahami tentang PPP, akan dijelaskan dengan mengutip dari pakar yaitu disampaikan oleh John Black and Kam Tara pada forum diskusi Technical tours and seminar tentang PPP di Sydney oktober 2009, mengatakan bahwa:

"Describes a government "service or private business venture which is funded and operated in thpartnership of government and one or more private sector companies. These schemes are sometimes referred to as PPP or P3. In some types of PPP, the government uses tax revenue to provide capital for investment, with operations run jointly with the private sector or under contract (see contracting out). In other types (notably the private finance initiative), capital investment is made by the private sector on the strength of a contract with government to provide agreed services. Government contributions to a PPP may also be in kind (notably the transfer of existing assets). In projects that are aimed at creating public goods like in the infrastructure sector, the government may provide a capital subsidy the form of a one-time grant, so as to make it more attractive to the private investors. In some other cases, the government may support the project by providing revenue subsidies, including tax breaks or by providing guaranteed annual revenues for a fixed period.

Penjelasan yang disampaikan oleh Jonh Black dan Kam Tara dapat diuraikan dalam terjemahan secara bebas yaitu; bahwa " *public private partnership* digambarkan sebagai pelayanan publik dan swasta dapat

dibiayai dan dioperasikan dalam kerjasama antara pemerintah dengan satu atau lebih perusahaan swasta. Skema ini kadang kadang dirujuk sebagai *public private partnership*. Sebenarnya terdapat beberapa tipe PPP, yaitu antara lain; pemerintah menggunakan pajak pendapatan untuk disediakan sebagai menanamkan modalnya sedangkan pelaksanaanya atau operasionalnya bekerjasama dengan perusahaan swasta dibawah kontrak (*see contract out*). Tipe yang lain yaitu bahwa inisiatif pembiayaan (*finance*) dari sektor swasta untuk menanamkan modalnya dengan dukungan atau kekuatan kontrak sedangkan pemerintah menyediakan berbagai persetujuan dan pelayanan yang dibutuhkan swasta. Seperti misalnya pemerintah memberikan kontribusi secara lebih baik dengan mengalihkan beberapa aset yang dimiliki pemerintah kepada swasta. Dalam proyek-proyek bantuan untuk meningkatkan barang publik (*public goods*) seperti pembangunan sektor infrastruktur, pemerintah menyediakan subsidi modal dalam bentuk "*one-time grant*", untuk membuat lebih atraktif bagi para investor swasta. Adapun dalam peristiwa yang lain, pemerintah mendukung suatu proyek melalui penyediaan subsidi pendapatan, termasuk didalamnya keringanan pajak atau menyediakan jaminan pendapatan dalam periode yang tetap" .

Pendapat John Black dan Kam Tara tersebut diatas tentang PPP dapat dijelaskan yaitu; bahwa dalam penyediaan kebutuhan pelayanan publik pemerintah memerlukan kerjasama dengan sektor swasta terutama dalam pembiayaan untuk membangun proyek-proyek sektor infrastruktur dalam rangka meningkatkan kebutuhan barang publik (*public goods*). Skenario kerja sama dapat dilakukan dengan beberapa tipe yaitu; pertama, dengan menggunakan pajak pendapatan oleh pemerintah sebagai investasi modal, sedangkan pelaksanaan operasionalnya dikerjasamakan dengan sektor swasta dibawah kontrak, kedua; sektor swasta mengajukan insiatif pembiayaan sebagai investasi modal yang didukung dengan kontrak sedangkan pihak pemerintah memberikan kontribusi berupa penyediaan fasilitas yang dibutuhkan swasta atau pemerintah dapat mengalihkan assetnya kepada sektor swasta. Dari pendapat tersebut yang menarik adalah dalam pembangunan yang menyangkut kepentingan barang public (*public goods*), pemerintah secara serius mengajak sektor swasta agar supaya tertarik untuk menanamkan modalnya, maka pemerintah memberikan kebijakan yang atraktif misalnya dengan memberikan subsidi modal dalam bentuk "*one –time grant* ", yaitu pemberian subsidi secara langsung. Di samping itu pemberian insentif yang lain yaitu berupa penyediaan subsidi pendapatan, termasuk didalamnya keringanan pajak serta penyediaan jaminan pendapatan

dalam periode yang tetap. Dengan skenario yang dilakukan pemerintah dalam memberikan stimulus bagi sektor swasta berpartisapasi dalam pembiayaan pembangunan infrastruktur, merupakan perhatian dan tindakan pemerintah yang lebih berorientasi mengutamakan kepentingan masyarakat luas. Sebab dengan keterbatasan kemampuan pemerintah sangat disadari bahwa upaya menggandeng pihak swasta merupakan pilihan yang seharusnya. Oleh karena itu pembuatan skenario kerjasama yang didasarkan atas azas manfaat dapat diperoleh kedua belah pihak secara proporsional. Mengingat disatu pihak sektor swasta perlu mendapatkan keuntungan dalam pengembangan bisnisnya dan dipihak lain pemerintah perlu memberikan penyediaan pelayanan publik yang optimum bagi warganegaranya. Mencapai titik kesembangan tersebut memang tidak mudah dan sangat kompleks, sehingga pelaksanaan PPP di negara berkembang seperti di Indonesia belum berjalan mulus. Di samping masih banyak persyaratan yang harus dipenuhi oleh kedua belah pihak, juga terdapat beberapa kendala yang dihadapi baik oleh sektor pemerintah maupun sektor swasta.

Berdasarkan penjelasan mengenai privatisasi diatas , jika dikaitkan dengan ″konsep demokratisasi birokrasi″, dapat dijelaskan bahwa pertama; dari aspek konseptual ″privatisasi″ pada prinsipnya mempuyai makna nilai demokrasi yaitu dilihat dari sudut pandang konsep ″desentralisasi ekonomi″ tersebut. Kedua; pengertian ″privatisasi″ yang mengandung maksud penyerahan atau pelimpahan serta perpindahan kewenangan pemerintah kepada sektor swasta, merupakan tujuan dari upaya meningkatkan ″partisipasi″ masyarakat sesuai prinsip dalam ″*good governnance*″. Ketiga; dalam privatisasi juga mengandung esensi ″kerjasama yang tertuang dalam kontrak″ artinya prinsip tersebut sudah barang tentu dilandasi oleh azas ″keterbukaan dan akuntabilitas: masing-masing pihak. Keempat; dengan melaksanakan ″privatisasi″ tersebut memerlukan kesiapan para aparatur birokrasi yang profesional dan kompetensi yang baik terutama dalam hal; *lobbying* dan negosiasi serta komunikasi yang baik dengan pihak swasta untuk mencapai ″kesepakatan kerjasama″.

Dengan demikian uraian analisis diatas dapat disimpulkan bahwa ″kebijakan privatisasi″ yang saat ini sedang dikembangkan oleh pemerintah, merupakan langkah yang secara konseptual menyangkut *locus* administrasi negara yaitu ″birokrasi pemerintah″, sebenarnya awal menuju pada proses mendemokrasikan birokrasi″. Sebab dengan penerapan kebijakan″privatisasi′ tersebut memerlukan perubahan tidak hanya kemampuan aparatur birokrasi tetapi juga tatakelola dalam sistem

birokrasi pemerintahannya. Tuntutan ”keterbukaan, akuntabilitas dan partisipasi serta kemampuan komunikasi, negosiasi dan *lobbying* seperti yang dipersyaratkan dalam ”privatisasi” tersebut, boleh jadi kondisi birokrasi di Indonesia harus melakukan penyesuaian kearah tuntutan perubahan tersebut. Jika tuntutan perubahan tidak dipersiapkan dengan baik dalam reformasi birokrasi, niscaya pelaksanaan ”privatisasi” akan menghadapi banyak kendala dan akan berpengaruh tehadap kinerja birokrasi yang efisien dan efektif. Nilai-nilai demokrasi yang terkandung dalam program ”privatisasi” yaitu pertama; kebijakan pemerintah yang telah mendesentralisasikan kewenangan kepada badan hukum swasta merupakan upaya menumbuhkan partisipasi masyarakat dalam ikut menyediakan kebutuhan kepentingan publik. Kedua; dengan langkah dan tindakan pemerintah tentang privatisasi sudah barang tentu mendorong ”keterbukaan” akses informasi kepada publik terutama masyarakat pelaku ekonomi yang akan berpartisipasi dalam pengelolaan pelayanan publik seperti dibidang; kelistrikan, air minum, telekomunikasi dan lain-lain. Ketiga; dengan penyerahan sebagian kewenangan pemerintah kepada sektor swasta tersebut, maka mendorong kepada pemerintah dalam membuat akuntabilitas publik dilakukan secara terbuka, akurat dan benar serta pertanggung jawaban tidak sekedar formalitas, akan tetapi pertanggung jawaban baik moral maupun hukum dan administratif, sebagaimana dalam fungsi pemerintah ” *the accountability just not simple*”. Sebagai contoh, ketika pada bulan Mei 2010 cukup dibikin heboh tentang krisis air minum atau air bersih di Jakarta, karena pengelolaan air minum di DKI Jakarta sudah di privatisasi, maka Gubernur DKI Jakarta dengan tegas Direktur PDAM DKI langsung dicopot dari jabatannya. Ini sebagai salah satu contoh bentuk pertangunggung jawaban terhadap publik dari seorang pejabat pemerintah yang menerima konsekuensi logis atas ketidak hati-hatinya dalam mengendalikan kebijakan operasional yang menjadi kewenangannya dan pada akhirnya merugikan masyarakat. Keempat; dengan kebijakan ”privatisasi”, mendorong terhadap para aparatur birokrasi menjadi seorang ”birokrat yang enterpreneurship ”, dengan konsekwensi logis setiap aparatur birokrasi yang menduduki jabatan strategis di setiap unit organisasi pemerintah, harus memiliki kemampuan komunikasi yang baik, negosiasi yang ulung, kemampuan lobby yang hebat dan menjadi eksekutor yang tegas, tepat dan matang serta tetap berorientasi kepada kepentingan publik.

4.9. 2. E-Government

Istilah *E-Government* muncul mulai menjelang tahun 2000-an seiring dengan perkembangan teknologi yang semakin canggih terutama teknologi informasi. Penggunaan teknogi informasi seperti internet, sangat membantu dalam penyajian data yang *up to date,* untuk keperluan kegiatan pemerintahan baik dalam penyusunan perencanaan, pelaksanaan program sampai pada pembuatan laporan, dapat dikerjakan dalam waktu yang sangat cepat. Bahkan pada era computerisasi dewasa ini dan didukung oleh keberadaan satelit, merupakan perubahan yang revolusioner dibidang "*office management*" atau manajemen perkantoran, terutama dalam hal pengiriman dokumen dan penyimpanan dokumen yang sudah serba elektronik tersebut. Demikian pula kehadiran website, email, face book dan twiter dan lain-lain sangat mendukung percepatan arus informasi, yang diperlukan dalam kegiatan pemerintah. Sehingga banyak kalangan yang memberikan sebutan didunia "*office managemen*t" sudah memasuki "era paper less". Artinya suatu situasi dan kondisi dibidang perkantoran yang selama ini sudah terbiasa dengan kegiatan catat- mencatat menggunakan "kertas" dan penyimpanan dokumen dengan lemari besar, dalam perkembangan dewasa ini cenderung mulai ditanggalkan, dan sudah menggunakan komputerisasi yang mampu menyimpan data barangkali bisa sampai "*unlimeted*".

Disebut *E-government* sebenarnya kepanjangan dari kata "*elektronik government*", yang artinya bahwa suatu proses kegiatan pemerintahan meliputi pelaksanaan kegiatan operasional program pemerintahan, yang dibantu dengan menggunakan berbagai peralatan elektronik canggih yang memiliki kemampuan bekerja cepat, efisien, serta efektif sesuai dengan tujuan yang dicapai.

Adapun alat bantu elektronik tersebut ternyata mempunyai kelebihan yang sangat luar biasa dalam membantu proses kegiatan program pemerintah yaitu antara lain pertama; mempercepat proses, kedua; mampu menjangkau akses yang sangat luas, ketiga; meningkatkan akurasi data dan memperkecil tingkat kesalahan dalam waktu yang cepat, keempat; membantu pimpinan dalam proses pengambilan keputusan dengan cepat, akurat dan terukur.

Dengan demikian " *E-Government*" dapat dipahami sebagai " suatu proses usaha usaha yang dilakukan pemerintah dalam kegiatan administratif penyiapan pemberian pelayanan publik, pembuatan perencanan pembangunan dan penyusunan perumusan kebijakan, yang dibantu dengan menggunakan teknologi elektronika dan informasi, dalam rangka mencapai tujuan pemerintah yang cepat, efisien dan efektif.

Dewasa ini perkembangan kebijakan pemerintah yang sudah sampai pada action plan dengan dukungan teknlogi informasi canggih sangat membantu kinerja pemerintah dalam upaya meningkatkan pelayanan publik yang cepat,

terbuka dan efisien. Seperti misalnya kegiatan pemerintah dalam pelaksanaa ”tender proyek-proyek pemerintah” sudah memanfaatkan teknologi informasi yang disebut; ”*tender on line system*”. Demikian pula dalam program rekruitmen pegawai, penerimaan siswa SMP dan SMU serta Perguruan Tinggi, juga sudah mulai menggunakan jasa ’internet”. Kemudian pelayanan jasa perbankan, pembayaran retribusi dan pajak kendaraan bermotor, listrik, air minum, telpon dan lain-lain.

Berdasarkan penjelasan diatas, jika dikaitkan dengan analisis pemikiran ”demokratisasi birokrasi”, maka kegiatan program pemerintah yang telah menggunakan dukungan teknologi informasi yang canggih tersebut, pada hakekatnya seiring dengan upaya internalisasi nilai-nilai demokrasi ke dalam kegiatan penyelenggaraan birokrasi pemerintahan. Adapun nilai demokrasi yang terkandung dalam konsep *E-Government* yaitu pertama; nilai’ transparansi atau keterbukaan” dan kontrol masyarakat”. Keterbukaan dan kontrol masyarakat pada hakekatnya merupakan nilai dasar dalam penerapan *E-Government.* Kedua; ketika pelaksanaan kegiatan program pemerintah yang berkaitan dengan pelayanan publik, dimana proses pelayanan menggunakan jasa internet, sudah barang tentu penyediaan informasi harus lengkap dan tidak ada data yang tersembunyi, sehingga azas keterbukaan menjadi landasan utama dalam penggunaan ”*on line system*” tersebut. Ketiga; sebagai konsekwensi logis terhadap keterbukaan, maka dengan sendirinya akan menggerakan kontrol masyarakat, karena masyarakat memiliki akses informasi yang lengkap, mendorong tumbuhnya kesadaran akan hak dan kewajibannya.Keempat; ketersediaan informasi yang lengkap, cepat dan akurat melalui bantuan teknologi elektronik tersebut yang mudah diakses oleh masyarakat, sehingga proses pengambilan keputusan pemerintah dapat diketahui secara terbuka di depan publik. Kelima; penggunaan teknologi informasi dapat menjadi jembatan para pemimpin pemerintahan untuk mendekatkan diri dengan masyarakat dalam hal visi dan misi serta ide dan gagasan yang akan disosialisasikan , melalui media elektronik seperti; televisi, face book, twiter, teleconfrence dan lain-lain. Keenam; penggunaan teknologi informasi mempercepat pengambilan keputusan dalam rangka mendukung kelancaran terhadap pelayanan publik.

4.9.3. Pembangunan Model *Bottom Up*

Pembangunan merupakan kegiatan utama pemerintah, karena setiap tindakan pemerintah yang menyangkut urusan publik pada hakekatnya adalah pembangunan, baik fisik maupun non fisik. Kepentingan dan kebutuhan hidup masyarakat yang bermacam macam jenisnya, harus dipenuhi oleh pemerintah atas dasar mandat rakyat yang diupayakan dengan segala daya untuk mencapainya. Oleh sebab itu tujuan negara yang meliputi; mencerdaskan kehidupan bangsa,

memajukan kesejahteraan umum, melindungi segenap tumpah darah bangsa Indonesia dan ikut memelihara dan menjaga ketertiban dunia, maka tujuan negara tersebut harus diwujudkan melalui pembangunan. Dengan demikian 'pembangunan' merupakan usaha usaha yang dilakukan dengan segala daya untuk mencapai tujuan yang lebih baik dan lebih maju. Hakekat pembangunan adalah kemajuan dan perubahan, sedangkan perubahan itu sendiri harus menuju pada perbaikan dan kemajuan.

Jika penjelasan diatas menjadi alat analisis terhadap berbagai macam pembangunan yang telah dilakukan oleh pemerintah, menarik untuk dilakukan kajian terhadap hasil yang telah dicapai. Fenomena sehari-hari yang dapat dirasakan misalnya kehidupan dikota kota besar di Indonesia, secara empiris bisa dijelaskan bahwa pembangunan yang telah diupayakan ternyata belum sepenuhnya membuat masyarakat nyaman, tenang dan damai atau dapat disebut sejahtera. Namun justru pembangunan itu membawa persoalan sendiri dalam kehidupan masyarakat. Untuk itu sangat logis jika muncul pertanyaan; "sesungguhnya pembangunan untuk siapa", apakah pembangunan untuk pembangunan". Seperti pembangunan di DKI Jakarta Raya, manfaat pembangunan terutama yang menyangkut kepentingan publik seperti sektor : transportasi dan infrastruktur jalan, masih jauh dari harapan masyarakat yaitu nyaman dan aman serta terjangkau. Demikian pula pembangunan dibidang lingkungan hidup dan kelestarian ekosistem, justru banyak mengalami kerusakan dan distorsi, yang cukup membahayakan bagi kelangsungan hidup manusia dimasa yang akan datang. Contoh pembangunan yang mengindahkan tata ruang, disamping merusak eko sistem juga merusak kondisi tanah dan juga sumber air minum yang merupakan kebutuhan dasar manusia. Pembangunan di kota besar yang cenderung tidak terkendali, sehingga sering disebut "hutan beton" bukannya "hutan kota ", tanpa disadari mengakibatkan dampak yang serius terhadap kelangsungan hidup manusia seperti terjadinya pencemaran udara (polusi udara), pencemaan air, kemacetan lalu lintas yang sudah akut, pemukiman kumuh yang masih berserakan, kerusakan lingkungan sepanjang daerah aliran sungai (DAS), bencana banjir yang tak kunjung teratasi, kerusakan tata nilai sosial dan lain-lain. Dampak negatif dari pembangunan tersebut ternyata nilainya jauh lebih besar dan lebih mahal dibandingkan dengan nilai obyek pembangunan itu sendiri.

Oleh karena itu sebagaimana dalam paradigma Administrasi sebagai kesisteman seperti pada gambar diatas, terkait dengan fenomena tersebut, jika seorang Administrator yang mengelola pemerintahan lebih cenderung dikendalikan oleh "hawa nafsu dan perasaan ", artinya pemikirannya hanya bersifat 'insaniyah" atau dunia saja, maka hasil pembangunan lebih cenderung akan membuat kerusakan. Namun ketika dikatakan kepada mereka, sesungguhnya

mereka para Administrator tidak sedang membangun, tetapi justru sedang membuat kerusakan dimuka bumi, akan tetapi mereka tidak menyadari atau tidak tahu bahwa model pembangunan yang diterapkan sebenarnya malahan menambah kerusakan dari pada kebaikan.

Model pembangunan yang diterapkan oleh suatu negara memang pada prinsipnya dipengaruhi dan berkaitan dengan ideologi dan nilai-nilai dasar masyarakatnya. Sehingga negara yang pemerintahnya menjalankan fungsi " *seek the public interest* ", model pembangunan yang diterapkan seiring dengan menjaga dan memelihara eksistensi dan keutuhan nilai-nilai dasar masyarakat dan bangsanya tersebut. Sebab pemerintah dalam membuat dan melaksanakan kebijakan sesuai dengan keinginan atau aspirasi masyarakatnya. Hanya negara yang kurang berpendirian dan kurang berdaulat serta tidak percaya diri sebagai suatu bangsa, maka model pembangunan yang dianut cenderung tidak sesuai dengan nilai dasar masyarakat, sehingga lambat laun bangsa tersebut akan kehilangan nilai-nilai dasar dan "jati diri" sebagai suatu bangsa, karena dalam membangun, orientasinya mengejar produktivitas atau pertumbuhan, tanpa disadari mengabaikan semangat prinsip " *value people not just productivity*".

Uraian diatas jika digunakan untuk menakar arah perjalanan akselerasi pembangunan yang telah dan mungkin akan dijalankan dimasa yang akan datang, apakah sudah menuju pada model pembangunan yang berorientasi terhadap menjaga dan memelihara eksistensi nilai-nilai dasar masyarakat dan bangsa Indonesia yang berdasarkan "Pancasila ". Bentuk pertanyaan tersebut yang lugas dan sederhana, sungguh tidak mudah untuk menjawabnya. Meskipun untuk menjawab dan memberikan penjelasan pertanyaan diatas, berdasarkan sudut pandang empiristik yang bisa dilihat dalam fenomena kehidupan masyarakat, sedapat mungkin penjelasan yang dikemukakan logis dan dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah.

Berdasarkan pengamatan dan mendengar apa yang disuarakan banyak kalangan serta menangkap fenomana dalam kehidupan sehari-hari, dapat disampaikan pernyataan " bahwa arah pembangunan yang selama in cenderung berkiblat pada " neo liberalisme " dan kapitalisme " yakni yang sudah berjalan sejak masa Orde Baru sampai saat ini, sudah sangat dirasakan telah merusak "tata nilai" dan jati diri bangsa". Kerusakan nilai-nilai masyarakat yang sudah terdistorsi misalnya; semakin lunturnya nilai-nilai sopan santun, ramah tamah, gotongroyong, keuletan, sikap perwira, rasa kemanusiaan, semangat musyawarah, sikap hormat terhadap orang tua atau yang dituakan , sikap menegakkan keadilan dan lain-lain. Adapun fenomena terjadinya perubahan sosial (*social change*), yang lebih kuat mempengaruhi sikap dan perilaku masyarakat dari dampak adopsi model pembangunan tersebut diatas, adalah nilai-nilai; individualisme, materialisme, hedonisme, pragmatisme, sekularisme,

rasionalisme, liberalisme dan lain-lain. Sehingga fenomena perilaku masyarakat yang cenderung terjadi perubahan yaitu; cenderung memiliki sifat mental menerabas, pragmatis, sekuler, boros, suka hura-hura, temperemental dan mudah konflik, kecenderungan kurang memiliki tatakrama, perilaku korupsi yang semakin membudaya dan lain-lain.

Fenomena tersebut menunjukan dampak pembangunan terhadap perubahan sosial yang cenderung menuju pada nilai-nilai negatif. Padahal secara teoritis dan konseptual, hasil pembangunan seharusnya membawa perubahan sosial yang positip. Seperti misalnya sikap dan perilaku masyarakat yang menghargai waktu (disiplin), menghargai karya orang lain, terbentuknya *corporate culture*, berorientasi ke masa depan (*future oriented*), menjadi orang yang profesional dan kompeten, membangun meritokrasi dan mengurangi mental menerabas (*shot cut*) dan lain-lain. Namun secara empiris perubahan sosial yang positif kurang menonjol dan lebih cenderung yang terjadi perubahan sosial yang menjurus pada perilaku destruktif, terutama perilaku konsumerisme, pragmatis, sekuler, korupsi, mental menerabas, hedonis, cenderung mudah melakukan kekerasan, kurangnya tatakrama dalam pergaulan sosial, kecenderungan masyarakat bersikap apatis (*silent mayority*?). Kecenderungan dampak negatif yang lebih menonjol dari perubahan sosial tersebut, menunjukan skenario pembangunan ada yang tidak tepat terhadap ketidakstabilan antara pembangunan fisik dengan pembangunan manusianya.

Kritik terhadap model pembangunan yang selama ini dijalankan oleh pemerintah sejak Orde Baru sampai saat sekarang, sering disampaikan oleh para ahli, yaitu model pembangunan yang bersifat *Top Down* dalam kurun waktu yang cukup lama. Disamping permasalahan yang merupakan dampak pembagunan seperti yang disebutkan diatas, juga kritik yang sering mengemuka antara lain; hasil pembangunan yang kurang merata, kue pembangunan yang belum menyentuh masyarakat miskin yang jumlahnya masih 30 juta orang lebih , ketimpangan pendapatan yang masih menyolok, kegiatan ekonomi menengah dan kecil semakin tergusur, pemerintah terlampau melindungi pebisnis besar asing, dan kurang melindungi pengusaha ekonomi kecil, dan lain-lain.

Sebagai koreksi terhadap model pembangunan *Top down* yang cenderung berkiblat pada manzab " neo liberalisme" tersebut, maka seiring dengan kebijakan desentralisasi melalui Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, mulai dikembangkan model pembangunan yang disebut "*Bottom Up* ". Model pembangunan ini pada prinsipnya memberikan peluang yang luas dari mulai lahirnya ide, gagasan dan perencanaan pembangunan yang usulannya dimulai dari bawah. Meskipun konsep tersebut sudah cukup lama diperkenalkan, namun baru bisa berkembang efektif bersamaan dengan pemberian otonomi yang luas kepada pemerintahan kabupaten/ kota.

Pembangunan melalui model "*bottom up*" merupakan konsekwensi logis dari penerapan desentralisasi tersebut , disamping sebagai keseriusan pemerintah terhadap upaya pengembangan dan pemberdayaan serta partisipasi masyarakat secara lebih luas. Lebih dari pada itu, pembangunan model "*bottom up*" memberikan peluang masyarakat menyampaikan aspirasi yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat akan lebih mendapatkan kepastian. Sehingga diharapkan tidak ada lagi hasil pembangunan yang puso, karena pembangunan dengan model '*bottom up*" akan tepat sasaran. Oleh sebab itu dewasa ini masing-masing daerah berupaya mengembangkan daerahnya sesuai potensi masing-masing, dengan dukungan pembangunan infrastruktur berbagai sektor, terutama yang belum mampu dibiayai oleh pemerintah daerah. Dengan demikian masing-masing daerah harus mampu menjalankan peran menjembatani aspirasi masyarakat yang belum mampu dibiaya oleh APBD, berinisiatif dan berupaya mendapatkan dukungan pembiayaan pemerintah pusat melalui disamping Dana Alokasi Umum (DAU) dan juga Dana alokasi Khusus(DAK) atau berupa hibah. Demikian pula dalam pelaksanaan pembangunan didaerah yang dibiayai oleh anggaran APBD, jika pembangunan model "*bottom up*", dilaksanakan dengan baik, prinsip dan filosofi otonomi daerah yaitu" mendekatkan diri pelayanan publik kepada masyarakat", juga akan terealisasikan dengan baik sesuai aspirasi masyarakat setempat.

Dengan demikian penjelasan yang cukup mendalam mengenai "pembangunan model *botom up*" diatas, jika dikaitkan dengan analisis kerangka pemikiran " demokratisasi birokrasi", maka konsep "model *bottom up*", memiliki substansi nilai demokrasi. Hubungan dengan kandungan nilai demokrasi yaitu; pertama; dari kebijakan desentralisasi yang merupakan konsep dasar demokrasi, kedua; pemberdayaan dan penggerakan partisipasi masyarakat untuk terlibat dalam penyaluran ide, gagasan dan perencanaan pembangunan, juga terkandung prinsip pembangunan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Ketiga; disamping itu dengan melalui proses "*bottom up*", maka terjadi hubungan komunikasi dua arah (*two way traffic comunication*) yang lebih intensif antara aparatur birokrasi sebagai pejabat maupun pelaksana dengan masyarakat luas, dimana posisi pemerintah lebih banyak mendengar dan menampung serta mengagregasikan aspirasi masyarakat tesebut melalui keputusan politik anggaran pembangunan tersebut. Keempat; dengan proses pembangunan melalui "model *bottom up* ", mampu merubah perilaku aparatur birokrasi yang terbiasa memberikan perintah,arahan dan intruksi yang bersifat kaku, maka dengan model pembangunan ini, terdapat proses dialog, mendengar aspirasi dan mengolah menjadi keputusan alokasi anggaran. Kelima; aparatur birokrasi dituntut memiliki semangat pengabdian dalam pemberian pelayanan masyarakat, sehingga pola model *bottom up*, aparatur birokrasi lebih menunjukan " semangat sebagai "pelayan masyarakat", ketimbang sebagai penguasa.

4.9.4. Aparatur Birokrasi Sebagai Pelayan Masyarakat (*Public Servent*).

Upaya memahami tentang birokrasi, para ahli dalam memberikan pengertian selalu menekankan terhadap pentingnya peran para pejabat yang melaksanakan kegiatan dibelakang meja. Ditangan para pejabat seluruh kegiatan pemerintahan dikerjakan mulai dari pejabat tingkat bawah sampai pejabat yang tertinggi dalam rangka mencapai tujuan pemerintah. Kata pejabat sering juga disebut ”aparatur birokrasi pemerintah”, artinya alat negara atau para pegawai negeri yang mereka itu digaji oleh negara, untuk menjalankan kebijakan yang telah ditetapkan dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Oleh karena itu ”aparatur birokrasi ” pada hakekatnya adalah melaksanakan tugas memberikan pelayanan kepada masyarakat, karena negara melalui pemerintah mendapat mandat dari rakyat untuk merealisasikan tercapainya tujuan negara yaitu salah satunya ”kesejahteraan rakyat ”. Dengan demikian aparatur birokrasi menjalankan peran yang mulia yaitu sebagai ” pelayan masyarakat”, dalam bahasa Inggris ”pelayan masyarakat” disebut ’ *public servent*”. Namun pemahaman kata ” pelayan” dalam bahasa Indonesia sering dipadankan dengan kata ” pesuruh, pembantu, dalam bahasa jawa disebut ’ jongos, babu dan lain-lain. Untuk itu barangkali istilah ’pelayan” menjadi beban psikologis jika dipadankan terhadap ’ pejabat pemerintah atau aparatur birokrasi. Secara empiris memang para pejabat atau aparatur birokrasi di Indonesia belum mampu menjalankan perannya sebagai ”pelayan” masyarakat, dan lebih cenderung memerankan diri sebagai ”penguasa”. Dengan kondisi demikian yakni para pejabat pemerintah belum mencerminkan perannya sebagai ”pelayan” masyarakat, namun sesungguhnya bukan hanya terkait dengan padanan kata diatas, akan tetapi banyak faktor yang mempengaruhi mentalitas para aparatur birokrasi yang mendorong lebih senang sebagai ”penguasa”, misalnya faktor sosial budaya, ekonomi, psikologi.

Dalam penjelasan pada bab yang lalu, sejarah yang panjang mengenai penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia berdasarkan hasil penelitian, sejak jaman kerajaan sampai pemerintahan republik bahkan dimasa era demokrasi modern saat ini, corak dan gaya para aparatur birokrasi masih kental dipengaruhi budaya ”feodalisme”. Budaya yang cenderung menempatkan diri seperti ”penguasa” yaitu yang selalu harus ” dihormati, dilayani untuk menjaga wibawa”. Nilai-nilai kewibawaan bukan berdasarkan kompetensi dan profesionalisme, tetapi berdasarkan ”*authority*” yang dimiliki. Sedang otoritas yang dimiliki karena jabatan tertentu, bukan digunakan sepenuhya untuk memberikan ”pelayanan” kepada masyarakat sesuai dengan tujuan organisasi pemerintahan, melainkan cenderung dimanfaatkan untuk memupuk ”kekuasaan, membangun kepentingan bisnisnya atau kepentingan pribadi dan lain-lain.

Penjelasan mengenai hal tersebut diatas, pada bab sebelumnya sudah diuraikan cukup mendalam mengenai fenomena kinerja aparatur birokrasi di Indonesia. Untuk itu pada kesempatan ini penjelasannya hanya bersifat menegaskan bahwa karakteristik ″performance aparatur″ masih belum menunjukan sepenuhnya sebagai ″ pelayan atau *public servent*″.

Jika mencoba mendiskripsikan secara umum sosok aparatur birokrasi pada intinya yaitu; bersikap kaku, kurang murah senyum, terlalu formil, jaga wibawa, jaga imej (jaim) , terkadang angkuh dan arogan. Kecuali jika berhadapan dengan atasannya atau terhadap orang yang telah berjasa baik moril maupun materiil terhadap aparatur birokrasi tersebut maka mereka bersikap sebaliknya yaitu; kalau berdiri bersikap ngapurancang, berjalan merunduk, bergaya menjilat atau dalam bahasa Jawa ″ suka ″*ngathok*″, kalau menyampaikan laporan biasanya ABS. Dengan demikian sosok aparatur birokrasi di Indonesia sebenarnya masih menunjukan sikap *ambivalent*, artinya bersikap mendua atau sikap kepura-puraan. Padahal tuntutan reformasi dan transformasi birokrasi yang juga seringkali diucapkan oleh para pemimpin pemerintahan, bahwa aparatur birokrasi di masa yang akan datang harus ″berubah″ bagaimana menjadi sosok aparatur birokrasi sebagai ″ pelayan masyarakat″. Sebab pemimpin pemerintahan pada masa yang akan datang harus yang ″visioner dan demokratis, karena seiring dengan era penerapan sistem demokrasi yang terus digulirkan.

Sesungguhnya dalam prinsip *reinventing goverment* salah satunya yaitu; ″*customer driven government* ″, merupakan cara yang mengajarkan bagaimana pengelolaan pemerintahan dalam menghadapi pelayanan kepada masyarakat, sebagaimana menghadapi masyarakat sebagai ″ pelanggan″. Dalam kiat bisnis, berhadapan dengan pelanggan atau customer, menganggap ″ pelanggan adalah ″ raja″. Berdasarkan filosofi tersebut maka ″ pelanggan″ harus diberlakukan dengan baik, yaitu sopan, ramah dan murah senyum ketika menyambut kedatangannya atau bersikap responsif terhadap keinginannya.

Sesuai penjelasan diatas mengenai ″ pelayan masyarakat atau *public servent*″, jika dikaitkan dengan ″ kerangka pemikiran demokratisasi birokrasi″, secara kopseptual nilai dasar demokrasi yang terletak pada konsep″ pelayan masyarakat″, yaitu pertama; tidak bersikap diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kedua; mencerminkan perubahan nilai dari sikap yang feodalistik menuju perubahan yang lebih demokratis. Ketiga; menempatkan diri sebagai ″pelayan″, pada dirinya memiiki sifat ″*egaliter*″. Keempat; bersikap komunikatif dengan masyarakatnya dan merakyat atau berjiwa populis sebagai ciri sikap demokratis. Kelima; sebagai ″pelayan″ masyarakat, berarti memiliki kepekaan sosial yang yang lebih tajam (*social responsibility*).

Berdasarkan penjelasan analisis terhadap fenomena perubahan yang akan menjadi rujukan bagi aparatur birokrasi dari sosok ″penguasa″ menjadi sosok

" pelayan masyarakat", merupakan perubahan mental yang sangat penting dan fundamental jika kinerja birokrasi akan tumbuh berkembang dengan optimal dalam menjalankan perannya " melayani kepentingan publik". Seorang birokrat berubah menjadi sosok seorang yang besikap populis dan demokratis tidak mudah dan membutuhkan proses internalisasi yang cukup lama, namun harus segera dimulai, karena lingkungan strategis sudah menuntut perubahan kearah keterbukaan, kebebasan dan keadilan, persamaan dan kemanusiaan.

Dengan demikian apabila dalam proses internalisasi "seorang birokrat menjadi sosok" pelayan masyarakat" dapat terwujud, merupakan landasan yang strategis menuju pada proses tercapainya "demokratisasi birokrasi". Sebab sangat disadari bahwa unsur manusia sebagai pelaku dalam penyelenggaraan birokrasi merupakan "*the man behind the gun* ", untuk membawa kesuksesan dalam pelayanan publik yang cepat, murah, berkualitas dan nyaman. Dengan demikian penyelenggaraan birokrasi yang dilandasi dengan nilai demokrasi, maka usaha-usaha pemerintah dalam mewujudkan tujuan negara, akan tercapai dengan adil, merata serta menjangkau keseluruh lapisan masyarakat tanpa diskriminatif.

4.9.5. *Total Quality Control Management* (Management Mutu).

Manajemen merupakan cabang dari ilmu administrasi yang telah berkembang sangat pesat, melebihi ilmu induknya. Dalam kehidupan sehari-hari manajemen digunakan dalam segala kegiatan manusia, karena teori, konsep dan teknik manajemen, mampu menghasilkan tujuan dan sasaran atau target yang diinginkan dengan efisien dan efektif. Pada hakekatnya manajemen adalah ilmu yang mempelajari 'fenomena" kerjasama manusia dalam melakukan kegiatan yang dihadapkan pada kondisi keterbatasan sumber daya alam maupun sumber daya manusia. Kata kunci dari pada manajemen adalah" mengelola keterbatasan sumberdaya secara rational, efisien dan efektif". Menurut para ahli manajemen seperti Terry dan Gulick yang sangat terkenal, pada intinya mengajarkan bahwa ; pengelolaan sumberdaya yang terbatas secara rasional efisien dan efektif yakni dengan cara melakukan ; perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, koordinasi, penganggaran, dan kontrol dan lain-lain.

Oleh karena teori, konsep dan teknik manajemen yang telah teruji secara signifikan maka banyak bidang kegiatan yang memanfaatkan "manajemen" sebagai instrumen analisis, yang pada akhirnya menjadi cabang ilmu tersendiri. Misalnya; manajemen industri, manajemen sumberdaya manusia, manajemen perkantoran, manajemen keuangan, termasuk juga manajemen pengendalian mutu (*total quality control management*), manajemen asset dan bahkan sampai pada upaya mengintegrasikan berbagai disiplin ilmu yang saling memperngaruhi disebut "*knowledge management*".

Apabila prinsip dasar manajemen adalah " cara mengelola, menggerakan dan memimpin kegiatan yang dilakukan manusia, maka sebagaimana dalam perkembangan dunia ilmu pengetahuan yang bergerak secara evolusi, tidak jauh berbeda pula dengan perkembangan ilmu manajemen. Tahapan perkembangan manajemen sampai saat ini yang berkaitan dengan " kerjasama manusia dalam melakukan kegiatan dalam rangka mencapai tujuan" , dikenal dengan lima fase perkembangan atau disebut "*Fife Generation Management*", mengutip pendapat Wasistiono (2003), yang dielaborasi penulis menjelaskan bahwa pada perkembangan manajemen generasi pertama (1), disebut *management by doing* atau *jugle management,* artinya seluruh kegiatan dari awal sampai akhir dikerjakan oleh satu orang atau "*one man show*'. Pada generasi tersebut organisasi masih sederhana dan ruang lingkup kegiatan (*scope of work*) masih terbatas, sehingga mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan penganggaran serta kontrol, cukup dikerjakan oleh satu orang.

Manajemen generasi kedua (2) disebut *management by direction*, dalam generasi ini organisasi sudah mulai besar dan sudah mulai dikenal adanya susunan *hierarchy,* sudah ada pembagian kerja, pembagian kewenangan, sudah ada sistim komando, dan keputusan ada pada *top management*. Dalam manajemen generasi kedua, kegiatan pekerjaan harus mendapatkan pengarahan atau perintah (*direction*) agar menjalankan sesuai pedoman kerja.

Manajemen generasi ketiga (3) disebut *management by obyective*, pada generasi ini sudah mulai ada perubahan dalam gaya memimpin atau menggerakan staf, yaitu dalam pedoman kerja sudah ditetapkan "target dan sasaran' organisasi dalam kurun waktu tertentu. Pada manajemen generasi ketiga ini pelaksanaan kegiatan pekerjaan dilakukan secara *task force* atau *team work*. Meskipun tetap dalam satu komando tetapi dalam proses kerja sudah mulai bercampur dari orang-orang ahli yang menduduki jabatan struktural maupun staf fungsional. Dalam *team work* keanggotaan pada prinsipnya lebih mandiri dan indpendent berdasarkan keahliannya masing-masing. Dalam proses kegiatan sudah tidak berdasarkan sistim hierarchi tetapi sudah mengarah pada model matrix. Artinya masing-masing keanggotaan tim adalah sejajar dan bersifat horizontal. Oleh karena dalam "*team work*" yang diutamakan adalah "kualitas hasil kerja ", yang sudah menjadi "target atau sasaran" melalui diskursus, *brain stromming* bahkan juga melalui "forum group diskusi' (FGD).

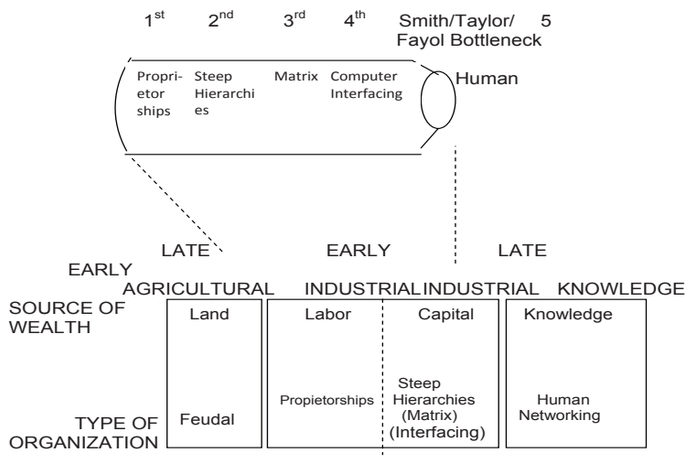
Manajemen generasi keempat (4) disebut 'manajemen mutu atau *total quality control*", pada generasi keempat ini proses kegiatan sudah berorientasi pada usaha menjaga dan mengembangkan mutu dalam suatu unit tertentu yang keberadaanya tidak bersifat *hierarchi* struktural, tetapi lebih bersifat fungsional, karena yang berada pada unit tersebut terdiri dari orang-orang ahli yang tidak terlalu terikat dengan jabatan struktural. Mereka selalu melakukan kajian kasus melalui *brain stroming* terhadap perkembangan kinerja unit organisasi.

Manajemen generasi kelima (5) disebut *management by human net working* ; pada generasi ini, pengelolaan kegiatan sudah dilakukan dengan melalui jaringan kerja antar manusia. Dengan menggunakan teknologi informatika dan elektronik (komputerisasi), kegiatan pekerjaan yang besar hanya dikerjakan oleh orang-orang yang mengandalkan jaringan kerja yang mungkin satu sama lain tidak terikat dalam suatu struktur organisasi dan bahkan dalam suatu tempat yang berbeda dan berjauhan, bisa melintasi batas antar negara. Dalam era manajemen generasi kelima otoritas pengambilan keputusan boleh jadi dimiliki oleh orang-orang tersebut masing-masing. Sehingga pengelolaan kegiatan pekerjaan dengan ruang lingkup yang sangat luas dapat dikerjakan hanya oleh sedikit orang dan dalam waktu yang sangat cepat.

Penjelasan diatas mengenai perkembangan manajemen dari generasi ke generasi, meskipun cukup menggambarkan perkembangan yang bersifat evolusi, dalam perkembangan masyarakat seperti dari masyarakat yang tradisional agraris , berada pada manajemen generasi pertama dan menuju pada menagemen generasi kedua. Ketika berkembang ke masyarakat pra industri dalam arti industri yang eksembling atau relokasi industri sampai pada era industri yang sudah menggunakan teknologi sangat canggih, perkembangan manajemen sudah berada mulai dari generasi ketiga sampai dengan manajemen generasi kelima. Akan tetapi pada kenyataannya perkembangan dalam masyarakat dari generasi ke generasi tidak terbatasi secara tegas antara generasi yang satu dengan yang lain. Artinya pada tahapan perkembangan generasi tertentu sudah barang tentu masih ditemukan praktek manajemen generasi yang lama. Seperti contoh praktek manajemen dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan, meskipun sudah pada generasi ketiga dan keempat, tetapi praktek manajemen generasi kedua juga masih kental dan bahkan mungkin praktek generasi pertama juga masih ditemukan. Misalnya seseorang pejabat struktural, dalam melakukan pekerjaan dari mulai membuat konsep surat, mengetik, mengoreksi dan memberikan paraf dan mungkin tanda tangan sampai kepada pengiriman surat (via email), seluruhnya dilakukan sendiri oleh pejabat tersebut, pada suatu instansi tertentu masih terjadi, meskipun kejadiannya bersifat temporer.

Berdasarkan uraian penjelasan diatas mengenai generasi manajemen kelima, seiring dengan yang disampaikan oleh " Charles M. Savage (1990), juga menjelaskan mengenai perkembangan manajemen tersebut dengan mengkaitkan era perkembangan masyarakat dengan bentuk bentuk pengoraganisasian yang juga disebut " Lima generasi manajemen "(*5 th Generation Management*). Untuk memudahkan penjelasan dalam konteks tersebut, dijelaskan dengan gambar yang dikutip dari buku tersebut, dalam gambar dimaksud, menunjukan hubungan kedua fase tersebut yaitu antara fase sejarah perkembangan masyarakat dari mulai masyarakat agraris sampai masyarakat industri dengan tipe organisasi seperti pada gambar sebagai berikut;

Gambar 3. Interrelating generations of management and historical areas



Apabila mempelajari gambar tersebut diatas yang merupakan penjelasan terhadap hubungan generasi manajemen dengan era sejarah *perkembangan masyarakat. Artinya bahwa dalam* perkembangan masyarakat mulai dari masyarakat agraris secara bertahap mengawali era industri yang masih padat karya (*labour intensive*) sampai pada era industri padat modal dan menuju pada era ilmu pengetahuan dan teknologi, pada kenyataannya berpengaruh signifikan terhadap era perkembangan generasi manajemen. Menurut Charles M,Savage tipe organisasi untuk menggerakkan kegiatan orang-orang dalam melakukan kegiatan mulai dikenal pada generasi manajemen pertama (1) di awal era insdustri namun bentuk pengoraganisasian masih bersifat 'kekeluargaan", yang masih padat karya. Pada generasi ke dua (2) tipe organisasi sudah mulai ada pembagian tugas dan sudah dikenal sistem *hierarchi*. Sedang pada era perkembangan industri yang sudah mulai padat modal, bentuk pengorganisasian sudah mulai bentuk matrik yakni pada generasi ketiga (3) dan selanjutnya di era generasi keempat (4) sudah dikenal era-era teknologi komputerisasi sampai pada era ilmu pengetahuan pada generasi kelima (5), bentuk pengorganisasian sudah menggunakan 'jaringan antar manusia" (*human net working*).

Berdasarkan uraian yang cukup mendalam mengenai perkembangan manajemen dalam kaitan dengan organisasi sebagai mekanisme koordinasi antar manusia dalam melakukan kegiatan, jika dikaitkan dengan organisasi yang berlaku dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan, sangat menarik sebagai unit analisis terhadap perkembangan dalam pengelolaan kegiatan pemerintahan tersebut. Sebab sudah banyak para ahli yang menyoroti bahwa

kondisi saat ini organisasi dan manajemen pemerintahan belum berjalan efisien dan efektif. Bahkan ketidakberhasilan atau kegagalan pelaksanaan program kebijakan pemerintah, salah satu kendala yang utama adalah pada organisasi dan manajemen pemerintahan. Bahkan sampai saat ini pemerintah mencanangkan era reformasi birokrasi menjadi prioritas utama untuk memperbaiki kedua hal tersebut diatas. Sebab permasalahan yang dihadapi dalam organisasi dan manajemen, meskipun sudah banyak diketahui masyarakat luas, namun upaya perbaikan kurang membawa hail yang optimal. Sehingga dari waktu ke waktukinerja birokrasi pada giliannya berdampak terhadap pelayanan publik yang buruk, sampai dewasa ini masih menjadi sorotan masyarakat. Bahkan Peter Drucker (dalam Wasistiono,2002) mengatakan bahwa sesungguhnya tidak ada negara yang terbelakang atau miskin, kecuali ”manajemen pemerintahan” yang buruk”.

Dari aspek organisasi permasalahan secara umum misalnya pertama; sistem *hirearchi* yang masih kuat berpengaruh terhadap pengambilan keputusan yang lamban. Kedua; pembagian tugas yang tidak jelas dan tidak merata berpengaruh terhadap kurang efektifnya organisasi. Ketiga; kewenangan yang masih tumpang tindih antar unit kerja berpengaruh terhadap kinerja pelayanan publik. Keempat; sistem pertanggung jawaban tidak jelas dan belum terukur dengan baik berpengaruh terhadap tingkat kepercayaan (*trust*) masyarakat kepada pemerintah. Kelima; ketatatalaksanaan yang tertuang dalam standar operasi dan prosedur (SOP) belum seluruh unit kerja disusun dengan mantap dan tersistem, berpengaruh terhadap penyalahgunaan wewenang dan jabatan.

Sedangkan dari aspek manajemen misalnya; pertama ; penyusunan perencanaan belum terintegrasi dengan baik antar unit kerja dan bahkan antar instansi pemerintah, yang terjadi masih bersifat kompilasi penyusunan perencanaan, sehingga realisasi kurang tepat sasaran, kedua; pelaksanaan kebijakan atau kegiatan program belum didukung oleh sumberdaya manusia dan sumberdaya materiil yang memadai, organisasi sebagai mekanisme koordinasi belum efektif, ketiga; pelaksanaan kontrol disemua lini pemerintah masih lemah dan bahkan pengawasan masih dianggap sebagai kegiatan yang formalitas.

Berdasarkan permasalahan yang diungkap diatas, jika mengikuti perkembangan pemikiran evolusi dalam organisasi dan manajemen, seharusnya dalam penyelenggaraan birokrasi di Indonesia sudah pada posisi perkembangan generasi manajemen minimal ketiga atau keempat. Namun pada kenyataannya perkembangannya kurang berjalan optimal, dikarenakan pembangunan dibidang birokrasi berjalan lamban, tidak seperti pembangunan bidang ekonomi dan industri yang selama ini memang menjadi skala prioritas tinggi. Sehingga reformasi dan transformasi birokrasi kurang ditangani dengan baik dan serius. Padahal pembangunan aparatur sudah berpuluh-puluh tahun dilakukan, akan

tetapi disamping kurangnya ”political will” pimpinan pemerintah, demikian juga dukungan dan kurang tersedianya anggaran yang cukup, sehingga hasilnya tetap seperti jalan ditempat.

Padahal sekitar tahun 1990- an secara empiris, terdapat beberapa progam kegiatan pemerintah yang sesungguhnya cukup mengalami kemajuan terutama yang menyangkut perubahan paradigma yang sudah menuju proses demokratisasi dibidang birokrasi, yang terkait dengan perkembangan organisasi dan manajemen seperti digambarkan diatas. Jika dicermati dengan seksama kemajuan yang dapat dijadikan sebagai bahan analisis yang terkait dengan ’ demokratisasi birokrasi” yaitu perkembangan manajemen pada generasi ketiga (3) yaitu *management by obyektif* atau di era industri yang padat modal tipe organisasi menuju bentuk matrik dan generasi manajemen generasi keempat (4) yaitu manajemen mutu atau *total quality control.*

Di instansi pemerintah pada beberapa waktu yang lalu dalam penyusunan program kegiatan sudah mulai menetapkan sasaran atau target dengan jelas dan terukur. Disamping itu juga membentuk unit kerja yang bersifat fungsional dan *team work* yang disebut unit pengendali mutu. Mekanisme kerja kedua generasi manajemen tersebut juga berdasarkan pada mekanisme kerja *team work.*

Berkaitan dengan analisis berdasarkan paradigma ”demokratisasi birokrasi” maka dalam hubungannya dengan ”manajemen mutu atau *total Quality Control* Manajemen dapat disimpulkan Pertama; dalam proses kerja pencapaian target atau sasaran tersebut dibentuk *team work* atau *task force* yang keanggotaannya berdasarkan keahlian yang sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing. Tetapi dalam *team work* masing-masing anggota lebih independen dan mandiri dalam menyampaikan gagasan dan ide idenya serta tidak terikat oleh jabatan struktural, yang sering menjadi problem kesenjangan komunikasi. Mekanisme kerja berdasarkan *team work* memang lebih mirip dengan tipe organisasi bentuk matrik, yaitu masing-masing anggota team kedudukan relatif sejajar atau horizontal dan kurang terpengaruh oleh kedudukan jabatan strutural, karena seperti dikatakan diatas keanggotaan bersifat mandiri dalam menyampaikan ide dan gagasannya. Dengan demikian sesungguhnya dalam kerja *team work* dilandasi oleh nilai-nilai demokrasi yaitu; kebebasan menyatakan pendapat, ide dan gagasan, nilai keterbukaan sesama anggota team, tumbuhnya sikap egaliter terhadap sesama anggota team. Untuk menunjang proses kelancaran kegiatan juga sudah didukung oleh seperangkat peralatan komputerisasi. Oleh karena itu pada generasi manajemen terutama generasi keempat sudah didukung penuh teknologi infomatika yang canggih, sebagai suatu sistem dan mekanisme kerja yang berporientasi pada hasil.

Kedua; pola kerja team *work tersebut* merupakan modal sosial yang sangat berarti bagi para aparatur birokrasi dalam menumbuhkan nilai budaya

demokrasi seperti disebutkan diatas yaitu ; kebebasan menyampaikan pendapat dan gagasan, nilai keterbukaan dan persamaan atau egaliter. Ketiga; pola kerja team work yang merupakan kegiatan yang bersifat adhoc tersebut namun sudah cukup melembaga, disamping membantu percepatan dalam pencapaian tujuan organisasi, juga mendorong tumbuhnya *corporate culture* para aparatur birokrasi. Keempat; bekerja dengan melalui model manajemen mutu mampu menembus batas atau sekat hirearchi, komunikasi yang cenderung searah, budaya sungkan dan *ewuh pekewuh*, secara evolutif mampu berubah untuk menghilangkan budaya tersebut, menuju pada proses demokratisasi birokrasi. Dalam perkembangannya meskipun kegiatan tersebut sudah kurang berjalan dengan baik dan tidak lagi sebagai kultur birokrasi menuju "orientasi hasil", dimana situasi kerja kembali kepada kegiatan yang rutin dan konvensional, akan tetapi di beberapa unit kerja operasional pelayanan publik, telah dilembagakan menjadi unit kegiatan yang disebut " manajemen mutu". Hal tersebut sebenarnya merupakan embrio menuju pada kinerja birokrasi yang sudah berbasis pada paradigma " demokratisasi birokrasi".

4.9.6. Meritokrasi System

Istilah meritokrasi system atau juga disebut sistem merit merupakan istilah dalam kamus ilmu manajemen sumberdaya manusia yaitu "sistem karier yang berdasarkan prestasi kerja". Dalam organisasi bisnis, meskipun memandang sumber daya manusia masih dijadikan sebagai komponen barang modal, namun dalam proses manajemen, sumberdaya manusia ditempatkan pada posisi yang sentral dan strategis. Oleh karena itu fokus perhatian terhadap sumberdaya manusia ditempatkan dalam fungsi unit organisasi yang disebut " *Human Resources Development* "(HRD). Fungsi pokok yang dikelola dalam HRD antara lain; j*obs analysis, man power planning, selection*, penyusunan standar kompetensi, pola karier, audit personil (*assessment*), sistem penggajian, *trainning need analysis* dan lain-lain. Dalam organisasi bisnis sistem merit berjalan dengan terbuka dan objektif sesuai dengan " t*he right man on the right place*". Karena dalam sistem penggajian berdasarkan kinerja dan kompetensi pegawai, jadi prinsip penggajian dalam organisasi bisnis tetap berorientasi pada efisiensi dan efektifitas, sesuai filosofi ' bayarlah gaji sesuai dengan keringatnya". Sedangkan dalam organisasi pemerintahan yang memang lebih kompleks, pengelolaan sumberdaya manusia ditentukan berdasarkan peraturan perundangan tentang kepegawaian negara. Sesungguhnya pengelolaan sumber daya aparatur birokrasi secara teoritis dan konseptual banyak kesamaan dengan organisasi bisnis. Adapun yang membedakan adalah pada tingkat implementasinya, yakni karena perbedaan pada ruang lingkup tujuan, besaran organisasi dan motif organiasi adalah

bersifat sosial sehingga konsekwensi logisnya organisasi pemerintahan adalah organisasi yang besar dan kompleks, para pegawai dituntut lebih yakni dengan disebut sebagai "abdi negara dan abdi masyarakat". Oleh karena itu pengabdian dan loyalitas bagi seorang pegawai pemerintah yang paling diutamakan, walaupun negara dan pemerintah belum memberikan jaminan kehidupan yang layak, merupakan konsekwensi logis kemampuan pemerintah yang masih terbatas. Jika penerapan teori dan konsep HRD tidak berjalan semestinya karena berbagai kendala yang kompleks yang dihadapi oleh organisasi pemerintahan. . Meskipun keadaan organisasi pemerintahan yang kompleks tersebut seperti berjalan apa adanya, namun secara ideal tetap menginginkan dalam pembinaan aparatur birokrasi dapat mewujudkan sosok aparatur birokrasi yang profesional, kompeten, disiplin, inovatif, kreatif dan jujur, dedikasi, serta integritas dan loyalitas yang tinggi terhadap pencapaian tujuan pemerintah. Sedangkan tujuan pemerintah adalah terwujudnya penyelenggaraan birokrasi yang tertib, teratur, efisien dan efektif dalam rangka memberikan pelayanan publik yang cepat, terbaik, murah dan nyaman.

Oleh karena itu membangun sosok aparatur birokrasi abad 21 yaitu aparatur birokrasi yang visioner dan demokratis serta berjiwa *enterprenuership*, perlu dibangun sistem dan pola karier yang memungkinkan dapat dijalankan dengan baik dan teratur. Fenomena yang dapat dijelaskan secara empiris mengenai sistem karier berdasarkan prestasi kerja dilingkungan birokrasi perintahan pada umumnya tidak berjalan dengan baik. Kondisi sumberdaya aparatur birokrasi baik jumlah, komposisi, kualifikasi pendidikan dan kompetensi yang dimiliki belum tertata dengan baik, dalam arti kesesuaian rasio antara beban tugas dengan jumlah dan kualifikasi pendidikan belum proporsional. Hal ini terjadi dikarenakan pada umumnya belum tersedianya secara lengkap; *jobs analyisis, man power planning*, data base kepegawaian, penyususunan standar kompetensi, sistem seleksi yang baku, pola karier, sistem insentif dan renumerasi pegawai, *assessment center* dan lain-lain.

Dengan demikian apabila dalam suatu unit organisasi pemerintahan belum tersedia unsur unsur dalam sistem pembinaan karier pegawai tersebut, sudah dapat dipastikan sistem merit tidak akan berjalan dengan semestinya. Jika meritokrasi sistem tidak berjalan pada umumnya perjalanan karier pegawai ditentukan berdasarkan nepotisme dan kolusi yang kemungkinan berlatarbelakang; kedaerahan, alumni, hubungan politik sampai dengan kemungkinan motif uang. Artinya pembinaan karier pegawai yang berdasarkan atas kriteria obyektif belum memungkinkan dilaksanakan ketika sistem karier tersebut tidak dibangun secara lengkap sebagaimana yang dipersyaratkan tersebut diatas. Oleh sebab itu jika kinerja pemerintah dalam pelayanan publik dianggap oleh masyarakat belum memuaskan seperti yang pada umumnya dikeluhkan misalnya dalam urusan

KTP, mengurus Visa dan paspor, perizinan IMB dan lain-lain, pengurusannya mengeluarkan biaya yang tidak sedikit, dipengaruhi oleh pembinaan karier pegawai yang dirancang tidak sesuai dengan kebutuhan perkembangan lingkungan strategis organisasi pemerintahan tersebut.

Padahal dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 JO Undang-Undang 43 Tahun 1999 Tentang Kepegawaian negara, telah mengatur dengan jelas pembinaan karier pegawai yaitu bahwa pembinaan Pegawai Negeri Sipil berdasarkan sistim karier dan prestasi kerja. Adapun dalam pelaksanaan pembinaan karier tersebut juga telah diatur melalui peraturan perundangan dibawahnya terutama yang menyangkut pembentukan Dewan Jabatan yang disebut Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) yang pembentukannya secara hirearki dari tingkat nasional, tingkat kementrian dan lembaga non kementrian dipemerintahan pusat dan juga Baperjakat di pemerintahan daerah.

Demikian pula petunjuk teknis penyusunan sistim dan pola karier untuk masing-masing instansi pemerintah tersebut juga telah diatur dalam keputusan Kementrian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Walaupun secara kelembagaan pembinaan kerier yang berdasarkan merit sistem tersebut sudah cukup baik, akan tetapi pada kenyataannya pelaksanaanya kurang berjalan dengan optimal. Prinsip " *the right man on the right place*" masih belum sepenuhnya menjadi rujukan yang digunakan dalam pengangkatan dan penempatan dalam jabatan. Pertimbangan pengangkatan dalam jabatan pada kenyataannya masih dilandasi oleh motif kedekatan, motif uang dan hubungan politik, yang dewasa ini sudah bukan lagi menjadi rahasia umum di berbagai instansi pemerintah baik di pusat maupun di daerah. Bahkan secara empiris peran Baperjakat dalam menyiapkan proses mengambil keputusan banyak kalangan yang menilai masih kurang cepat dalam arti pengambilan keputusan dan tepat dalam arti penempatan jabatan sesuai dengan kompetensinya, sehingga sering terjadi jabatan lowong melebihi batas waktu sesuai dengan peraturan yang berlaku. .

Berdasarkan uraian diatas mengenai meritokrasi sistem atau sistem karier berdasarkan prestasi kerja tersebut meskipun masih mengandung banyak kekurangannya dalam pelaksanaanya, namun meletakan landasan pembinaan karier pegawai negeri sudah cukup baik. Adapun untuk lebih memberikan perhatian yang utama terhadap pembinaan karier aparatur birokrasi tersebut, diharapkan pemimpin pemerintahan masing-masing harus lebih komitmen dan konsisten bahwa peran sumberdaya manusia sebagai aparatur birokrasi harus dipandang sebagai subyek yang sentral dan strategis, yang juga menjadi focus perhatian para pimpinan pemerintahan. Sebab sepanjang pembinaan karier pegawai belum berjalan secara kesisteman dan dilain pihak budaya birokrasi di Indonesia masih bersifat feodalistik, dimana hubungan antara pimpinan dan

bawahan seperti hubungan ”bapak- buah atau disebut hubungan ”patronklien”, maka perhatian dan keteladanan pimpinan masih dominan pengaruhnya. Oleh karena itu jika pimpinan pemerintahan tenggelam dalam kesibukan rutin dan agenda kerja yang seringkali mengabaikan pembinaan sumberdaya manusianya, niscaya kebijakan terhadap pengembangan sumberdaya manusia (HRD), akan akan kalah akselerasinya dengan kebijakan pembangunan fisik. Dampak negatif dari pembangunan yang berorientasi pada pembangunan fisik, ketika percepatan dan beban pembangunan semakin tinggi tidak diimbangi dengan kompetensi dan profesionalisme aparatur birokrasi, maka akan terjadi situasi dan kondisi ”patologi birokrasi’ yang sulit disembuhkan sebagaimana dewasa ini dihadapi oleh pemerintah Indonesia. Untuk mengharap sukses reformasi birokrasi harus menunggu tahun 2025, padahal kita sudah membangun negeri ini efektif sejak Orde Baru kurang lebih telah berjalan empat puluh tahun (40).

Sedangkan pembahasan hubungan antara merit sistem dengan ”demokratisasi birokrasi”, dapat dijelaskan bahwa dalam sistem karier berdasarkan meritokrasi jika analisis lebih mendalam sesungguhnya mengandung unsur nilai demokrasi. Adapun keterkaitan dengan nilai demokrasi yaitu; pertama; bahwa sistem merit dilaksanakan secara obyektif tanpa diskriminatif yakni tanpa melihat suku, agama, status sosial serta golongan. Kedua ; dalam sistem merit dilakukan secara terbuka karena setiap pegawai masing-masing sudah mengetahui perjalanan kariernya berdasarkan pola karier, *jobs profile, jobs rank* dan jika memungkinkan dilakukan *jobs tender*. Ketiga; dengan melalui sistem merit memberikan kepastian dan kejelasan bagi masing-masing pegawai terhadap perjalanan kariernya sesuai dengan kemampuan dan kompetensinya. Keempat; dengan sistem merit menjamin dan mendorong iklim kompetisi yang sehat dan fair.

4.9.7. Badan Layanan Umum

Kebijakan pemerintah terutama di lingkungan Kementerian Keuangan mengenai pengelolaan anggaran yang berbeda dan cenderung tidak konservatif seperti dalam pengelolaan APBN yakni pengelolaan keuangan pada unit pelayanan publik yang lebih fleksibel dan mandiri dalam rangka mendorong peningkatan pelayanan publik tersebut, merupakan kebijakan pemerintah yang relatif baru.

Upaya pemerintah tersebut dapat dikategorikan sebagai penerapan konsep desentralisasi, yaitu pemberian kewenangan pemerintah diatasnya kepada pemerintah yang berada dibawahnya atau kepada badan hukum pemerintah. Kebijakan pemerintah tersebut dinamakan Badan Layanan Umum atau disingkat BLU. Melalui Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 Tentang Pengesahan Keuangan Badan Layanan Umum dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 07/

PMK.02/2006 Tentang Persyaratan Administrasi Pola Pengesahan Keuangan Badan Layanan Umum.

Kebijakan pemerintah mengenai pengelolaan anggaran tersebut merupakan terobosan yang cukup atraktif, karena selama ini masalah administrasi keuangan meskipun tujuannya adalah untuk tertib dan teraturnya pengelolaan anggaran, namun dilapangan justru menjadi salah satu aspek kendala, dalam menghadapi dinamika di masyarakat, karena sifat kakunya dalam tata kelola penganggaran tersebut. Untuk itu dengan pengelolaan anggaran model BLU yang lebih fleksibel dan mandiri diharapkan mampu meningkatkan ' kinerja "unit pelayanan tersebut, sehingga prinsip BLU yang merupakan konsep " *Performance Based Budgget* ", dapat dijalankan dengan baik.

Pengukuran kinerja menggunakan model Balance Score Card merupakan ciri yang menjadi landasan operasional dalam BLU tersebut. Karena setiap unit pelayanan yang berubah menjadi BLU maka harus diikuti oleh perubahan pertama; organisasi atau kelembagaannya harus disesuaikan dengan tujuan organisasi BLU yang berorientasi pada pendapatan bukan pengeluaran, kedua; komposisi dan kinerja sumberdaya manusia harus disesuaikan dengan tuntutan profesionalisme dan kompetensi yang menunjang terhadap kinerja organisasi BLU tersebut. Ketiga; tata kelola keuangannya harus disesuaikan dengan pengeloaan keuangan BLU yang berorientasi pada basis kinerja (*Performance Based Budgget*). Keempat; sarana dan prasarana akan mengikuti tuntutan aspirasi masyarakat yang berkembang sesuai standar kualitas pelayanan yang dikehendaki.

Perubahan terhadap empat aspek tersebut dalam pengukuran kinerja "M*odel Balance Score Card*" merupakan empat pilar strategis yang penilaiannya atau tingkat performancenya harus seimbang. Oleh karena itu kinerja organisasi akan tercapai dengan baik, Jika keempat pilar tersebut kinerjanya juga seimbang.

Secara teoritis penerapan model BLU memiliki dampak yang positif yaitu pertama; secara bertahap anggaran APBN pada unit pelayanan tersebut menjadi berkurang, alokasi anggaran hanya untuk yang strategis misalnya gaji pegawai, pembangunan infrastruktur sedang pengeluaran operasional sudah menjadi tanggung jawab unit pelayanan (BLU) tersebut. Kedua; meningkat dan meluasnya sasaran pelayanan publik (BLU). Ketiga; meningkatnya kesejahteraan pegawai dilingkungan Unit Pelayanan Publik (BLU) tersebut. Keempat; membangun *coorporate culture* bagi karyawan pada setiap unit BLU. Kelima; membangun kemandirian unit kerja pemerintahan dan mampu melepaskan ketergantungan alokasi anggaran dari pemerintah pusat atau pemerintah diatasnya.

Pengelolaan keuangan model BLU tersebut sudah cukup banyak di terapkan pada instansi pemerintah yang memiliki unit pelayanan publik seperti misalnya; Unit Kerja Pengelolaan *Bus Way* pada Pemerintahan Provinsi DKI, BP3IP dan STIP yang bergerak di bidang pendidikan pelayaran dibawah Badan Diklat

Perhubungan, dan di beberapa pelayanan Rumah Sakit milik pemerintah dan di lembaga perguruan tinggi negeri. Oleh karena penerapan BLU baru berjalan dua tahunan untuk melakukan evaluasi belum bisa dilaksanakan secara menyeluruh sebagai evaluasi final, namun trend bagi unit kerja BLU terdapat kecenderungan memberikan semangat dan motivasi kerja karyawan, karena dalam satu tahun berjalan disamping trend pendapatan meningkat juga sudah dapat melakukan perubahan dalam pengaturan renumerasi pegawai. Adapun untuk keberhasilan aspek yang lain perlu didalami secara lebih komprehensif melalui penelitian.

Walaupun model BLU sebagai salah satu aspek reformasi birokrasi yang menuju pada efisiensi dan efektifitas kerja organisasi pemerintahan dalam penyediaan dan pemberian pelayanan publik, dari berbagai instansi pemerintah, banyak memberikan respon positip bagi unit kerja pelayanan publik dan berlomba agar masing-masing unit kerja pelayanan publik tersebut bisa menjadi unit BLU. Padahal persiapan menuju BLU melalui rangkaian tahapan yang memerlukan persyaratan yang sangat ketat, memerlukan waktu, tenaga dan pikiran serta pembiayaan yang tidak sedikit.

Terkait dengan analisis paradigma " demokratisasi birokrasi ", terhadap BLU, dapat diuraikan sebagai berikut; pertama; konsep BLU seiring dengan nilai demokrasi yaitu pada aspek " desentralisasi" , yakni memberikan kewenangan pengelolaan anggaran secara mandiri dan fleksibel kepada pemerintah dibawahnya atau kepada badan hukum pemerintah. Kedua; dengan BLU mendorong transparansi atau keterbukaan dalam penyusunan anggaran dan laporan keuangan secara berkala. Ketiga; mendorong peningkatan akuntabilitas publik. Keempat; dengan BLU diharapkan mampu menggerakan partisipasi masyarakat untuk ikut melakukan kontrol terhadap kinerja unit pelayanan publik tersebut.

Berdasarkan pada tujuh (7) macam materi kajian tentang "demokratisasi birokrasi" diatas, sebagaimana topik dalam buku ini yaitu; " privatisasi, *e-governmen*t, pembangunan *model bottom up, public servent* dan manajemen mutu, meritokrasi sistem dan badan layanan umum, merupakan kajian yang menunjukan sebagai kristalisasi dari hasil analisis reformasi dan transformasi birokrasi dan analisis demokrasi. Artinya rangkaian penjelasan yang mendalam sebagai usaha memberikan justifikasi yang logis dan rasional terhadap hubungan antara "birokrasi dengan demokrasi dan efisiensi".

Beberapa temuan yang dapat disajikan untuk mendukung pembenaran terhadap pernyataan "paradigma demokratisasi birokrasi", pada hakekatnya sudah mulai terlihat bahwa sesungguhnya penyelenggaraan birokrasi, secara embrional telah mulai diselenggarakan berdasarkan landasan "prinsip dan nilai demokrasi" yang patut dikembangkan secara terus menerus dan bahkan menjadi kegiatan yang menuju proses institusionalisasi dilikungan birokrasi pemerintah.

Sebab dengan tertanamnya nilai demokrasi pada diri masing-masing aparatur birokrasi, diharapkan akan menjadi *triger* atau pemicu mengatasi hambatan dan kendala serta problem organisasi dan manajemen yang merupakan kunci sukses kerjasama antar manusia tersebut dalam mencapai suatu tujuan bersama.

Sehingga dengan penyelenggaraan birokrasi yang dilandasi oleh prinsip dan nilai demokrasi mampu memberikan akses pelayanan kepada masyarakat yang jauh lebih luas dibanding sebelumnya yang terbatas oleh kalangan tertentu yang memiliki akses ekonomi dan kekuasaan serta politik. Namun dengan ”demokratisasi birokrasi” memberikan dorongan dan dukungan terhadap ekselerasi pemberian ”pelayanan publik ” yang lebih luas, akuntabel, cepat, murah, bermutu dan nyaman.

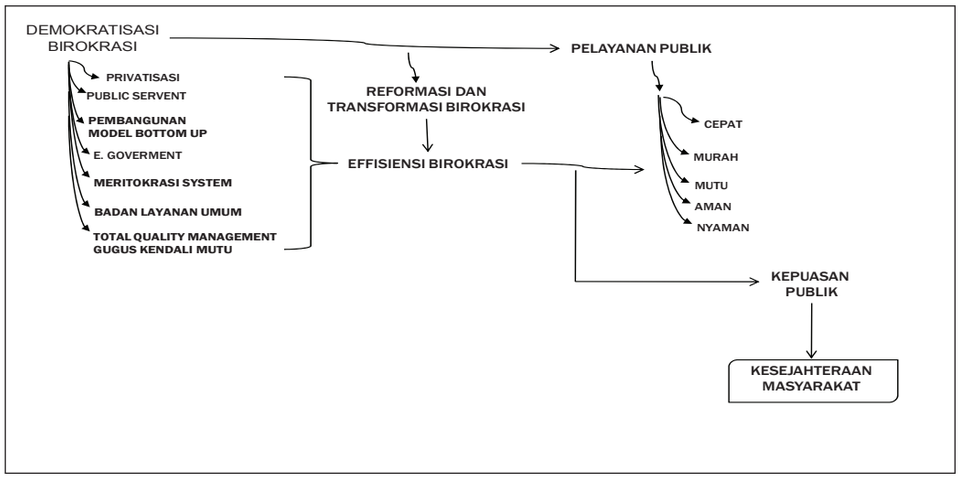
Berdasarkan penjelasan panjang lebar pada bab ini yang pada intinya adalah upaya dan tindakan pemerintah guna memperbaiki dan menyempurnakan kinerja birokrasi pemerintahan melalui pendekatan konsep dan teori serta paradigma yang terkait dengan kajian ilmu adminstrasi, ilmu politik dan ilmu ekonomi yang direpresentasikan dalam tiga pokok bahasan yaitu ; birokrasi, demokrasi dan efisiensi dalam menuju pada pencapaian tujuan pemerintah dan sekaligus pencapaian tujuan negara.

Melalui kajian dengan menggunakan *logical thinking frame work*, diketemukan benang merah bahwa sesungguhnya dalam penyelenggaraan birokrasi di Indonesia sudah menerapkan beberapa kegiatan pemerintah atau program dan kebijakan pemerintah, yang sudah seiring dengan nilai demokrasi. Artinya bahwa pernyataan hipotetis terhadap hubungan antara demokrasi dan birokrasi secara kualitatif mengandung makna ada hubungan dalam perspektif keduanya saling menunjang dan melengkapi. Program pemerintah seperti yang telah diuraikan diatas yaitu; privatisasi, pembangunan model *bottom up*, aparatur birokrasi sebagai pelayan publik, manajemen pengendalian mutu, *e-goverment*, meritokrasi sistem dan badan layanan umum. Ketujuh program pemerintah tersebut telah dibahas cukup mendalam, pada hakekatnya kajian yang telah dilakukan secara cukup jelas dan logis bahwa beberapa program pemerintah tersebut mengandung nilai-nilai demokrasi. Jika dilaksanakan dengan sungguh-sungguh maka pencapaian tujuan program pemerintah akan tepat sasaran secara efisien dan efektif. Namun demikian tetap tidak bisa diabaikan bahwa keberhasilan program dimaksud yang dominan adalah aspek manusianya yaitu kompetensi dan profesionalisme aparatur birokrasi sebagai aktor pelaksana yang memiliki *judgment* dalam mengambil keputusan dan kebijakan yang berorientasi kepada kepentingan publik yang pada gilirannya akan mendorong terhadap upaya peningkatan dan penyediaan ”pelayanan publik” yang lebih baik oleh pemerintah.

Untuk selanjutnya dalam pembahasan mengenai ” pelayanan publik”, agar memiliki relevansi dengan topik mengenai ”demokatisasi birokrasi”, dibawah

ini dibuat ″kerangka pemikiran″ yang menjelaskan relasi antara ″demokratisasi birokrasi″ dengan ″pelayanan publik″, sebagaiaman dapat dilihat pada gambar 7 dibawah ini;

Gambar 7. Hubungan Demokratisasi Birokrasi dengan Pelayanan publik



4.10. Pelayanan Publik

Pada rangkaian pembahasan buku ini yang menjadi tujuan terakhir yang utama yaitu ″ pelayanan publik. Karena pada hakekatnya ″ birokrasi″ sebagai instrumen negara atau pemerintah semata mata didayagunakan untuk meningkatkan kinerja ″pelayanan publik″ yang efisien dan efektif. Seperti dikemukakan pada bab dimuka, ″ terwujudnya birokrasi yang efisien dan efektif, harus didukung oleh keberhasilan dalam pelaksanaan ″ reformasi dan transformasi birokrasi″. Jika reformasi dan transformasi birokrasi dapat diarahkan secara tepat ″membangun paradigma ″demokratisasi birokrasi″, maka eksistensi kebijakan pemerintah yang telah dilaksanakan dapat dikembangkan terus secara serius, teratur dan sistimatis serta berkelanjutan terutama yang terkait dengan tujuh (7) pilar ″demokratisasi birokrasi″, yaitu; privatisasi, *public servent*, pembangunan model bottom up, *E-goverment, meritocracy system, total quality managemen*t/ gugus kendali mutu dan Badan Layanan Umum (BLU), merupakan keniscayaan mendorong terhadap peningkatan penyediaan dan pemberian ″pelayanan publik yang lebih baik .

Untuk itu pada sub bab 4.10. ini akan dijelaskan beberapa aspek yang terkait dengan ″pelayanan publik″ yaitu dijelaskan mulai dari peran dan tujuan negara. Salah satu dari tujuan negara adalah ′″ memajukan kesejahteraan umum ″, artinya fungsi negara yang telah mendapat mandat dari rakyat, memiliki kekuasaan untuk mewujudkan tujuan negara tersebut. Kekuasaan untuk menjalankan kebijakan negara dalam rangka merealisasikan ″kesejahteraan rakyat″ adalah lembaga tinggi negara yang disebut Eksekutif.

Seperti telah dijelaskan pada permulaan bab ini bahwa dalam kajian ilmu administrasi, maka Eksekutif atau pemerintah dalam arti sempit, menjadi ruang lingkup kajian ilmu administrasi yaitu disebut ″Administrasi Negara. Esensi dari pemahaman administrasi disamping memimpin, mengelola salah satunya juga ″ melayani' atau to ″*serve* ″ yaitu ″pelayanan″. Untuk itu pemahaman terhadap administrasi negara adalah sebagai pemegang kekuasaan melaksanakan kebijakan negara dalam rangka memberikan ″pelayanan″ kepada masyarakat, guna mencapai tujuan negara yaitu kesejahteraan rakyat.

Dengan demikian kebijakan negara atau sering disebut kebijakan umum atau juga disebut ″*public policy*′, esensinya adalah untuk ″kepentingan publik/ umum″, yang juga merupakan misi pokok dari ′pelayanan publik″. Artinya bahwa tersedianya ″ kepentingan publik″ yang telah disiapkan oleh pemerintah tersebut harus disampaikan atau diberikan kepada masyarakat luas secara adil dan merata tanpa kecuali yang dilandasi oleh aspek legalitas yang kuat. Seperti misalnya perintah undang-undang dasar yang mengatakan yaitu bahwa; ″bumi dan air yang merupakan sumber-sumber kekayaan negara dikuasai oleh negara untuk sebesar besar kemakmuran rakyat. Amanat undang-undang tersebut dimaksudkan bahwa negara bertanggung jawab terhadap pengelolaan sumber kekayaan negara yang berada di bumi termasuk air dan udara, diperuntukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Jika kondisi saat ini kemakmuran tidak merata, dapat diduga arah kebijakan publik belum sesuai dengan amanat undang-undang tersebut. Pada gilirannya bisa dipastikan penyediaan pelayanan publik (*service available*) yang menjadi tanggung jawab pemerintah kurang berjalan dengan baik.

Oleh karena itu ″pelayanan publik ″ dewasa ini menjadi isu sentral ditengah masyarakat, karena harapan yang tinggi atas peran pemerintah dalam menyediakan ″pelayanan publik″ yang cepat, murah, bermutu dan nyaman, yang bisa dinikmati oleh masyarakat luas. Memang dalam perkembangan dewasa ini kalangan masyarakat bawah sering mengeluhkan terutama bagi masyarakat miskin belum mendapatkan fasilitas pelayanan publik yang lebih baik seperti pelayanan dibidang ; kesehatan, pendidikan, ruang publik, hukum dan keadilan, dan lain-lain. Demikian pula yang sering dihadapi kalangan dunia usaha atau pebisnis, keluhan yang sering disampaikan dunia usaha tersebut terhadap kondisi ″ buruknya pelayanan publik″, seperti prosesnya lamban dan berbelit belit, mengeluarkan biaya tinggi dalam urusan birokrasi. Hal tersebut sangat berdampak terhadap meningkatnya biaya produksi, harga produksi menjadi mahal dan pada gilirannya hasil produksi kalah bersaing dengan negara-negaralain seperti dengan negara China, Singapura, Hongkong, Malaysia dan lain-lain. Para pebisnis di Indonesia baik kalangan atas, menengah dan bawah, sering menghadapi dilema ″ relatif rendahnya daya saing yang dimiliki″ dibanding dengan negara lain.

Padahal pemerintah telah berupaya memberikan dorongan dalam menyediakan penyelenggaraan ″pelayanan publik″ secara optimal. Bahkan untuk menunjukan bukti keseriusan pemerintah juga telah memperkuat ″ penyelenggaraan pelayanan publik″

dengan dukungan legalitas, yaitu dengan telah dikeluarkan Undang-undang nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Kemudian Indonesia juga ikut mendirikan 'Infrastructure Sumit" dalam rangka meningkatkan kapasitas membangun berbagai infrastruktur strategis, seperti misalnya di sektor transportasi, energi dan telekomunikasi dan lain-lain. Bahkan lembaga penanaman modal yaitu BKPM menyatakan optimis dalam tahun 2010 mampu menarik peningkatan investasi pembangunan infrastruktur 10 sampai dengan 15 persen yang memerlukan pembiayaan sebesar 1500 triliun sampai dengan tahun 2014. Upaya tersebut merupakan harapan sekaligus merupakan bukti keseriusan pemerintah untuk menata ulang penyediaan " pelayanan publik " yang lebih besar dan luas jangkauannya serta pelaksanannya secara lebih efisien dan efektif.

Namun sesungguhnya penyediaan pelayanan publik yang mampu menjangkau secara merata dan adil kepada seluruh rakyatnya, yakni supaya di kelola dengan efisien dan efektif tersebut, sampai saat ini masih menjadi perdebatan yang bersifat ideologis. Tatakelola pelayanan publik di negara yang menganut "faham liberal kapitalis', kebijakan pemerintahnya dalam penyediaan pelayanan publik pengelolaanya diserahkan kepada masyarakat sendiri atau sektor swasta, dengan cara manajemen bisnis. Namun sebaliknya negara yang menganut faham sosialisme-komunisme, maka peran negara sangat sentral dan ikut campur tangan dalam pengelolaan secara keseluruhan yang menjadi urusan masyarakat.

Seperti disebutkan diatas, di negara yang menganut faham Liberal kapitalis, seperti di Amerika Serikat, Inggris dan negara-negaraEropa, dan Australia, justru peran pemerintah kecil atau sedikit (*less government*), karena banyak kewenangan yang sudah diserahkan kepada swasta atau masyarakat melalui kebijakan privatisasi. Jadi peran pemerintah hanya sebagai pengarah dan pengendali atau sangat populer disebut " negara berperan sebagai " *wach dog*" saja. Meskipun peran pemerintah kecil atau sedikit, pemerintah memiliki " pengaruh (*influences*) ", yang besar terhadap rakyatnya. Artinya kepatuhan dan ketaatan rakyatnya terhadap seluruh peraturan yang dibuat oleh pemerintah sangat tinggi. *Rule of law and law of inforcement* benar-benar dijalankan dengan baik. Sehingga penyelenggaraan birokrasi pemerintahan relatif berjalan dengan stabil dalam mengurus dan menyediakan pelayanan publik yang cepat, nyaman, bermutu dan terjangkau sesuai kemampuan masyarakat. Oleh karena itu pada umumnya di negara-negara yang menganut faham liberal kapitalis, tingkat kemakmuran masyarakat relatif sangat baik. Karena kesenjangan tingkat pendapatan masarakat, diimbangi dengan kebijakan pemerintah yaitu melalui " jaring pengaman sosial" (*social savety net*).

Sedangkan di negara yang menganut faham sosialisme komunisme, dimana peran negara sangat kuat, pemerintahan bersifat sentralistik, semua urusan kepentingan publik dikuasai dan dikendalikan negara secara penuh. Dilain pihak sistem pemerintahan yang totaliter, maka kepatuhan dan ketaatan rakyatnya terhadap kebijakan pemerintah, bukan berdasarkan atas kesadaran masyarakat yang tinggi , akan tetapi lebih karena, ketakutan dan keterpaksaan atas tindakan yang represif pemerintah. Secara empiris pada umumnya

di negara yang menganut faham ini seperti misalnya negara Uni Soviet dan Yugoslavia sebelum bubar, Kuba dan China pada saat dibawah kepemimpinan Mao Che Tung , tingkat kemakmuran rakyat relatif rendah dan kemiskinan masih tetap tinggi.

Walaupun demikian pertarungan kedua ideologi tersebut berjalan cukup lama, dan bahkan dunia dibuat menjadi kelinci percobaan " politik detente" oleh kedua negara adi kuasa Amerika Serikat dan Uni Soviet tersebut. Namun pada akhirnya pertarungan kedua ideologi berakhir dengan sendirinya, setelah Uni Soviet beralih dengan memilih prinsip " Glasnot dan Prestorika pada waktu kepemimpinan Gorbachev, kemudian diikuti oleh Yugoslavia. Pada babak berikutnya kedua negara besar tersebut terpecah pecah menjadi puluhan negara yang memerdekakan diri, melallui berbagai peperangan terlebih dahulu, dengan negara tetangganya maupun dengan negara induknya.

Berakhirnya pertarungan kedua ideologi sebagaimana di jelaskan oleh Fukuyama (1994) seorang filsuf modern, dalam buku " The End History of in the Last Man, mengatakan sejarah manusia telah berakhir ketika sosialisme komunisme telah runtuh dan dimenangkan oleh " liberal kapitalisme". Sehingga dunia saat ini hanya ada satu ideologi yaitu' liberal kapitalisme. Oleh karena itu di abad 21 ini pengaruh liberal kapitalisme hampir menjangkau ke seluruh dunia, bahkan China negara komunis yang selama ini masih eksis, secara perlahan dan pasti sudah memasuki era liberalisasi dan kapitalisasi, meskipun sistem pemerintahan masih tetap mempertahankan sentralistik dan totaliter.

Di Indonesia sejak masa pemerintahan rezim Orde Baru, sudah bersentuhan dengan liberal kapitalisme, walaupun oleh rezim penguasa saat itu mencoba menutupi dengan slogan " melaksanakan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 secara murni dan konsekwen. Namun yang dirasakan oleh masyarakat justru kekuatan liberalisme dan kapitalisme lebih dominan. Sehingga ketika mencoba membangun kekuatan ekonomi dengan sistem tersebut, ternyata kekuatan ekonomi dalam negeri tidak sekokoh yang diharapkan karena sistem ekonomi yang dibangun ternyata rapuh. Sehingga ketika terjadi krisis moneter terjadi dimana nilai rupiah terapresiasi terhadap dolar sedemikian tinggi, ekonomi Indonsia kolaps dan ditambah dengan warisan 'hutang luar negeri yang telah mencapai ribuan triliun', yang sampai detik ini masih sangat membebani anggaran APBN. Sistem pemerintahan pada masa Orde Baru tersebut yang menganut faham demokrasi Pancasila, namun dalam prakteknya sesungguhnya sangat sentralistik dan otoriter, namun disisi lain sistem ekonominya lebih condong kearah liberal kapitalisme, yang juga sampai saat ini untuk lepas dari jeratan sistem tersebut mengalami kesulitan.

Masih terkait dengan masa Orde Baru, dibidang politik misalnya dengan diterapkan kebijakan politik massa mengambang (*floating mass*), rakyat dijauhkan dari kehidupan politik, sehingga rakyat lebih cenderung pasif dan dilain pihak pendekatan keamanan (*security approach*) menjadi prioritas dalam strategi Trilogi Pembangunan, sehingga pada saat itu kritik dibungkam dan kontrol sosial menjadi lemah. Ketika negara dan pemerintah berjalan tanpa kontrol dari rakyat secara signifikan, banyak kebijakan pemerintah yang tidak berpihak kepada kepentingan rakyat, yang diberlakukan. Oleh karena itu ketika

sumber-sumber kekayaan alam, yang seharusnya diperuntukan untuk sebesar besar kemakmuran rakyat, dieksploitasi oleh para investor asing tanpa kendali melalui kontrak karya yang tidak berimbang dan cenderung menguntungkan dan berpihak kepentingan investor asing. Seringkali dampak dan benefit terhadap suatu investasi yang diatas kertas mampu meningkatkan pertumbuhan dan penyerapan kesempatan kerja, namun pada kenyataanya yang dirasakan masyarakat ; pertama; mencari pekerjaan sulit, kedua; kegiatan perkerjaan masyarakat lebih besar disektor informal yang mandiri namun kurang menjamin kehidupannya, ketiga; jumlah pengangguran dirasakan semakin bertambah, keempat; kebijakan upah minimum pekerja masih menjadi tuntutan buruh diberbagai daerah industri. Permasalahan yang dihadapi masyarakat sudah seharusnya menjadi perhatian bagi para pembuat kebijakan terutama yang terkait dengan kebijakan di sektor ekonomi.

Kemudian terkait dengan warisan ”hutang luar negeri” pada masa Orde Baru, pada kenyataanya sampai saat ini di era reformasi masih menjadi beban APBN yang cukup kritis. Karena pada awalnya semangat kebijakan hutang luar negeri (BLN) hanya sebagai ” pelengkap ”. Akan tetapi pinjaman yang tidak terkendali baik hutang pemerintah maupun swasta, menjadi beban yang sangat berat sampai saat ini, yang harus ditanggung oleh rakyat yang tercermin dalam anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Padahal sesungguhnya kebijakan hutang luar negeri (BLN), meskipun pada realitasnya memang negara tidak punya uang dan sangat membutuhkan untuk pembangunan maka solusi yang diambil pemerintah harus berhutang. Tetapi fenomena hutang luar negeri dimanapun di dunia sebenarnya merupakan jebakan atau perangkap terhadap suatu negara terutama yang memiliki sumber kekayaan alam yang melimpah, secara pelan dan pasti akan mengalami kehancuran, ketika tanpa disadari perangkap ”hutang ” yang telah melilit menjadi gurita, dan tidak akan mampu terbebas dari jebakan hutang tersebut. Karena sesungguhnya ”hutang” yang dikelola oleh negara maju, terutama negara yang tergabung sebagai donor pada lembaga keuangan internasional yaitu Internasional Monetery Fund (IMF) dan Bank Dunia.

Pada kenyataanya dibalik itu, ” hutang ” tersebut telah dijadikan sebagai ”instrument” untuk menghancurkan suatu negara, sebagaimana yang diceritakan oleh ” John Perkins (2007), dalam bukunya” Screet History of an American Empire ”. Pernyataan Perkins tersebut tidak hanya ditujukan terhadap Indonesia saja, tetapi juga terjadi di negara-negara Amerika Latin seperti; Brazil, Mexico, Venezuela, Bolavia, dan lain-lain, mereka negara yang pada awalnya memiliki sumber kekayaan alam yang melimpah, tetapi negaranya bisa bangkrut karena jebakan ”hutang luar negeri tersebut. Adapun kejadian di Indonesia beban hutang yang pernah mencapai ribuan triliun menjadi beban keuangan negara dan bahkan ketika menghadapi gelombang krisis moneter tahun 1998, dimana kurs dolar mencapai enam belas ribu rupiah, mengakibatkan pemerintah Indonesia kolaps dan bersamaan dengan itu, rezim Orde Baru tumbang, setelah Soeharto mengundurkan diri sebagai Presiden dan digantikan oleh B.J. Habibie sebagai Presiden RI yang ketiga.

Berdasarkan uraian diatas yang cukup panjang mengenai garis kebijakan dalam pengelolaan negara dalam konteks pergaulan dunia yang semakin global yang berpengaruh terhadap kebijakan pemerintah. Dengan uraian tesebut dimaksudkan untuk memberikan tambahan penjelasan bahwa apabila dalam pengelolaan negara salah urus pada gilirannya akan berpengaruh terhadap tidak terurusnya pula ketersediaan fasilitas pelayanan publik. Ketika era reformasi tahun 1999 hingga saat ini yang sudah tiga kali berganti pemerintahan, mencoba melakukan konsolidasi kekuasaan. Namun pada kenyataannya siapapun yang menjadi pemimpin negara dan pemerintahan akan menghadapi tantangan yang sangat berat. Warisan persoalan bangsa yang sangat akut dari rezim Orde Baru yang sudah sistemik, seperti misal KKN yang sudah membudaya, birokrasi pemerintahan yang belum kunjung efisien dan efektif, hukum belum menjadi panglima tapi malah politiklah yang menjadi panglima. Sehingga rezim pemerintahan hasil pemilu 2009 yang dinahkodai oleh SBY dalam menjalankan pemerintahan tidak dalam posisi yang stabil dan mapan, akan tetapi masih menghadapi berbagai kasus yaitu; korupsi Bank century, mafia hukum dan terakhir mafia perpajakan yang terus bergulir seolah silih berganti. Persoalan tersebut sudah barang tentu mengganggu konsentrasi kerja birokrasi pemerintahan yang baru tersebut. Pada gilirannya juga mempengaruhi terhadap kinerja pelayanan publik seperti disebutkan diatas.

Untuk lebih memahami pengetahuan tentang " pelayanan publik", dalam pejelasan selanjutnya mengutip beberapa ahli yaitu menurut pendapat Roth (1987) ; mengatakan bahwa " *Any service available to the public whether provided publicly* (*as is a museum*) *or privately* (*as is a restaurant meal*), jadi pada hakekatnya pelayanan dapat disediakan baik oleh pemerintah seperti ; museum atau oleh pihak swasta misalnya restoran makanan. Pemahaman tersebut dimaksudkan bahwa berbagai macam kebutuhan masyarakat harus disediakan pemenuhannya baik diselenggarakan oleh pemerintah maupun oleh swasta. Namun pengertian diatas cukup memberikan pemahaman bahwa kebutuhan masyarakat yang menyangkut kepentingan umum seperti dicontohkan diatas yaitu 'museum" pemenuhannya diurus oleh pemerintah. Sedang untuk kebutuhan masyarakat yang sifatnya pribadi seperti mengenai "makanan" penyediaan restoran diurus oleh pihak swasta.

Selanjutnya lebih jauh Roth (1987) dalam buku yang sama, mengutip pendapat Lonsdale & Enyedi yang menjelaskan tentang " barang publik dan penyediannya yaitu mengatakan ; " *something made available to the whole of population, and it involves things which people can not provide for themselves, i,e, people must act collectively*". Artinya bahwa sesuatu barang publik yang disediakan untuk keseluruhan masyarakat, tidak dapat menyediakan mereka secara sendiri, tetapi disediakan secara kolektif.

Berdasarkan pengertian diatas pada prinsipinya barang barang yang dibutuhkan oleh masyarakat terdapat dua jenis yaitu " barang publik (*public goods*) dan barang private (*private goods*). Contoh yang termasuk barang private yaitu; sikat gigi, sabun mandi, baju, minyak wangi, TV dan lain-lain, penyediaan barang publik tersebut diselenggarakan oleh

swasta. Adapun untuk menjelaskan mengenai barang publik Lean (1987) mengatakan bahwa *" A pure public good is define as a good rewquiring indivisibility of production and consumtion , non rivalness, and –exclud ability "*. Jika pengertian tersebut diterjemahkan secara bebas dapat dijelaskan bahwa ; pada hakekatnya barang publik murni dikonsumsi secara bersama, dan setiap orang tidak dapat mencegah terhadap siapapun yang akan mengkonsumsi. Disamping itu penyediaanya juga relatif tidak ada yang mau atau mampu terhadap barang publik tersebut,karena disamping membutuhkan biaya yang besar juga lebih cenderung bersifat sosial dan tidak berorientasi pada keuntungan atau profit. sehingga tidak mengundang persaingan, dan sifatnya monopoli, karena antara konsumen dan produsen tidak terpisah. Oleh karena itu barang publik tersebut sifat keberadaannya pada umumnya disediakan oleh pemerintah.

Adapun yang termasuk barang publik seperti misalnya; jalan raya, prasarana transportasi, penyediaan air bersih, listrik, peralatan telekomunikasi, kebutuhan udara segar, sumberdaya energi dan lain-lain. Semua barang publik tersebut merupakan kebutuhan dasar manusia dalam kehidupan masyarakat yang keberadaanya disediakan oleh pemerintah. Meskipun dalam pekembangannya pemerintah dapat mendesentralisasikan terhadap barang publik tertentu kepada sektor swasta. Artinya secara prinsip kemutlakan tersedianya barang publik merupakan keniscayaan. Oleh karena itu negara yang menganut prinsip *" walfare state*", mengutamakan pembangunan infrastruktur kepentingan publik, walaupun membutuhkan pembiayaan yang sangat besar. Sebab di negara maju dalam pembangunan infrastruktur sudah banyak yang diserahkan pembangunannya kepada sektor swasta melalui kerja sama pemerintah dan swasta yang tertuang dalam kontrak. Dalam kajian ilmu ekonomi politik dikenal dengan istilah "privatisasi", yang saat ini sedang trend diterapkan di negara maju yaitu dengan model"*public private partnership "*. Dengan demikian jika suatu negara telah membangun infrastruktur berbagai sektor yang sudah lengkap, maka keberadaan barang publik niscaya akan tersedia secara memadai. Oleh karena itu pada gilirannya mendorong terwujudnya penyediaan fasilitas pelayanan publik yang semakin baik sehingga memberikan kepuasan publik yang merata dan adil.

Seperti diketahui bersama bahwa di Indonesia keadaan infrastruktur di beberapa sektor strategis misalnya sektor transportasi, pertanian, industri, perdagangan, energi dan lingkungan hidup, kondisinya masih belum memadai, untuk menyediakan pelayanan publik yang memuaskan bagi masyarakat. Seperti misalnya di sektor transportasi kondisi sarana maupun prasarana masih belum menunjukan eksistensinya sebagai urat nadi dan liding sektor yang mendukung dan mendorong pertumbuhan sektor lain, dan diharapkan mampu mempercepat pertumbuhan ekonomi. Namun sektor transportasi masih menjadi kendala bahkan cenderung menjadi faktor penghambat terhadap pertumbuhan sektor lainnya, karena kondisi sarana dan prasarana yang belum memadai tersebut. Dengan kondisi infrastruktur transportasi yang buruk, sering terjadi kemacetan arus lalu lintas baik dijalan raya maupun di pelabuhan penyeberangan dan pelabuhan penumpang dan barang, akan menyebabkan terganggunya distribusi barang yang pada gilirannya

menghambat mata rantai ekonomi. Dalam diskusi ringan para pakar dengan nada berkelakar mengatakan " jika akan menghancurkan ekonomi suatu negara, kacaukan saja sistem transportasi negara tersebut".

Demikian pula kondisi pelayanan transportasi penumpang, seperti misalnya kondisi pelayanan angkutan umum antar kota dan antar provinsi, ketika penyelenggaraannya diserahkan kepada sektor swasta dan pembinaan kepengusahaannya dilakukan oleh Organda. Pada kenyataannya kondisi penyediaan sarana angkutan umum yang tidak layak atau penentuan jumlah trayek yang tidak memperhitungkan load factor, sehingga jumlah angkutan umum yang berada dijalan raya tidak terkendali, baik di kota besar dan sedang disamping akan berdampak terhadap kemacetan lalu lintas, ketidak puasan layanan terhadap penumpang, juga sudah sampai pada munculnya masalah sosial. Namun pada kenyataannya pemerintah tidak sanggup dan tidak mampu berbuat apa apa ketika pelanggaran yang sudah akut terjadi. Boleh dikatakan pelayanan transportasi angkutan penumpang terutama dikota besar seakan sudah lumpuh. Artinya masyarakat seakan pasrah dan tidak mampu berbuat apa apa ketika tuntutan pelayanan angkutan penumpang yang tidak memuaskan, padahal mengeluarkan biaya berdasarkan tarif tertentu namun tidak berimbang dengan buruknya kondisi sarana angkutan penumpang seperti di Jakarta misalnya; Bus PPD, Metromini, Kopaja, Bajaj, Mikrolet, Bemo dan lain-lain yang kondisinya banyak yang sudah tidak layak.

Demikian pula dibidang yang lain seperti misalnya di bidang kesehatan, meskipun sudah sangat maksimal upaya pemerintah dalam memperbaiki kualitas kesehatan masyarakat. Contoh di Jakarta pemerintah Provinsi telah membangun Puskesmas di setiap Kecamatan dan bahkan sampai pada tingkat Kelurahan dengan standar pelayanan yang sudah lebih baik. Namun masih banyak masyarakat miskin yang belum tersentuh oleh pelayanan kesehatan tersebut secara merata. Dilain pihak kapitalisasi dibidang kesehatan semakin berkembang menyebabkan masyarakat semakin tidak mampu menjangkau biaya pengobatan. Sedang kebijakan pengobatan gratis masih menjadi komoditi para politisi yang hanya slogan belaka, namun pada kenyataanya pelayanan gratis bagi masyarakat yang miskin masih terlalu birokratis. Bahkan kita seringkali mendengar keputusasaan masyarakat sampai mengatakan pernyataan yang ironi namun sangat filosofis yaitu" ORANG MISKIN JANGAN SAKIT ", sungguh kondisi pelayanan publik di negeri ini memang belum terurus dan para pejabat publik masih belum serius mengurus penyediaan layanan publik dengan baik, walaupun sering disampaikan dalam pidato berapi api " akan dengan sungguh-sungguh meningkatkan kinerja pelayanan publik", akan tetapi pada kenyataanya masih sebatas retorika politik.

Uraian penjelasan mengenai keadaan pelayanan publik tersebut diatas sebagai contoh untuk memudahkan diskripsi tentang keadaan pelayanan publik, merupakan fenomena yang mudah dilihat dan dirasakan bahkan dialami oleh masyarakat sehari-hari.

Namun demikian dalam perkembangannya pemerintah Indonesia dewasa ini upaya memperbaiki kinerja pelayanan publik, sudah mulai menunjukan perhatiannya

walaupun masih sebatas dukungan aspek legalitas, namun cukup berarti jika pemerintah secara sungguh-sungguh melaksanakan kebijakan tersebut. Melalui kebijakan pemerintah sebagaimana disebutkan diatas, yaitu dengan telah dikeluarkannya Undang-undang nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, isinya sudah cukup memberikan harapan yang lebih baik. Perubahan yang cukup signifikan atas kebijakan pemerintah tersebut seperti yang dikatakan diatas, yakni memberikan harapan besar terhadap upaya merubah paradigma pemerintah dalam meningkatkan kinerja pelayanan publik.

Seperti antara lain; dalam semangat dan jiwa undang-undang tersebut memberikan penguatan terhadap 'standar pelayanan minimal (SPM), artinya bahwa pada setiap unit pelayanan sudah harus menetapkan standar pelayanan minimal yang harus disediakan. Disamping itu juga lebih menekankan pada setiap unit pelayanan publik harus dikerjakan oleh seseorang yang ahli. Bahkan dalam setiap unit pelayanan harus terbuka dan bisa terakses oleh masyarakat luas, yaitu; siapa yang berkewajiban melaksanakan pelayanan publik dan juga termasuk siapa yang harus bertanggung jawab terhadap kerugian masyarakat yang diakibatkan oleh pelayan publik tersebut. Masyarakat yang dirugikan oleh akibat pelayanan publik tersebut diberikan tenggang waktu melakukan gugatan dan pejabat pelaksana pelayanan publik tersebut dapat dikenakan sanksi hukum jika terbukti melakukan pelanggaran sesuai yang ditetapkan peraturan perundangan tersebut.

Perubahan paradigma yang melekat pada peraturan perundangan tersebut memberikan jaminan yang lebih baik bagi masyarakat luas adanya kepastian hukum dalam pelayanan publik, karena selama ini masyarakat mendapatkan " pelayanan " dari pemerintah itu memuaskan atau tidak memuaskan, rakyat hanya menerima tanpa *reserve* atau "*take for get it* ". Dalam hal pelayanan publik selama ini posisi tawar masyarakat masih rendah, meskipun Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), sudah berjuang keras membela hak masyarakat, namun tidak jarang masih menghadapi tembok birokrasi yang kurang responsif. Dengan diberlakukan undang-undang pelayanan publik, masyarakat memiliki posisi tawar yang cukup kuat dalam sistem tanggung gugat tersebut, untuk menyampaikan ketidakpuasannya melalui jalur hukum.

Oleh karena itu kesiapan pemerintah dalam memberlakukan perundangan tersebut, bagi unit unit pelayanan publik seperti misalnya Unit Pengujian Kendaraan Bermotor (PKB), sarana dan prasarana termasuk sumberdaya manusianya sudah harus dilengkapi sesuai standar pelayanan yang lebih baik. Sebab jika pemerintah tidak mengantisipasi kesiapan pelaksanaan undang-undang pelayanan publik tersebut, maka pemerintah akan menghadapi berbagai kesulitan yang terkait dengan masalah gugatan hukum oleh masyarakat apabila pelayanan yang disediakan oleh pemerintah tidak memuaskan bahkan kemungkinan menyebabkan kerugian materiil maupun non materiil bagi masyarakat. Tidak hanya pemerintah sebagai institusi yang akan menghadapi masalah hukum akan tetapi juga aparatur birokrasi sebagai pelaksana dalam pemberian pelayanan publik tersebut harus mempertanggung jawabkan secara hukum.

Berdasarkan analisis beberapa variabel dan dimensi variabel yang diuraikan secara panjang lebar diatas, maka penjelasan pada bab ini yang membahas mengenai ”paradigma demokratisasi birokrasi”, dapat diambil kesimpulan bahwa setelah melakukan eksplorasi dan mengelaborasi mencari hubungan ” birokrasi dan demokrasi serta efisiensi”, melalui beberapa pendekatan konsep dan teori dari masing-masing variabel tersebut, ” sesungguhnya beberapa kegiatan dalam penyelenggaraan birokrasi di Indonesia, dari ketujuh program pemerintah diatas ditemukan bahwa secara konseptual mengandung makna nilai-nilai demokrasi”.

Apabila kebijakan dan program serta kegiatan dalam penyelenggaraan birokrasi seperti; ” Privatisasi, *Public Servent, E-Government, Management Quality Control,* Pembangunan *Model Bottom Up*, *Meritokrasi System* dan Badan Layanan Umum ”, tersebut mampu dikembangkan secara melembaga, dapat diprediksi kinerja aparatur birokrasi akan lebih produktif, efisien dan efektif yang pada gilirannya ”pelayanan publik” yang cepat, murah, terbaik dan dan nyaman, akan dapat dirasakan secara lebih merata dan adil kepada masyarakat secara lebih luas. Sehingga kepuasan publik akan terwujud dan kesejahteraan masyarakat secara bertahap kondisinya akan mengalami perubahan semakin lebih baik dan merata.

4.11. Studi Kasus 4

Sebagai penutup dalam bab IV ini bahan kasus pada topik diskusi yaitu mengenai masalah ” lingkungan hidup” terutama sumberdaya air yang terkait dengan sikap dan kebijakan pemerintah tentang pengelolaan sumberdaya alam yang menyangkut hajat hidup masyarakat. Persoalan yang diangkat dalam diskusi kali ini yaitu ”aspirasi dan keluhan warga di daerah Kota Administratif Tanggerang Selatan tentang semakin sulitnya warga masyarakat mendapat air bersih dari tanah karena penggunaan air yang tidak terkontrol dengan menggunakan pompa penyedot ukuran besar oleh kantor besar seperti rumah sakit, pusat pembelanjaan atau Mall dan lain-lain. Sehinga persoalan yang muncul adalah koflik kepentingan dan kesenjangan sosial ditengah masyarakat, namun sikap dan tindakan pemerintah dianggap kurang reponsif dan terjadi proses pembiaran.

Warga Keluhkan Sikap Pemerintah

Tangerang – Air tanah merupaka air yang terdapat dalam lapisan tanah atau bebatuan dibawah permukaan tanah. Air tanah merupakan sumber daya air keberadaannya terbatas dan kerusakannya dapat mengakibatkan dampak yang luas serta pemulihannya sulit dilakukan.

Air tanah juga mempunyai peranan yang sangat penting, terutama dalam menjaga keseimbangan dan ketersediaan bahan baku air untuk kepentingan rumah tangga (domestic) atau untuk kepentingan industri. Di beberapa daerah kebanyakan, hampir semua masyarakatnya tergantung pada keberadaan air tanah.

Menurut Badan Lingkungan Hidup Daerah (BLHD) Tangerang Selatan (Tangsel), kota administrative baru dengan luas wilayah 147,19 km persegi dan berpenduduk sekitar 1,54 juta jiwa termasuk salah satu kota yang hampir keseluruhan penduduknya bergantung pada air tanah untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari

Kondisi ini, menurut pakar Perencanaan Wilayah Kota yang juga dosen senior di Institut Teknologi Indonesia (ITI) Tangerang, Antony P Nasution, disatu sisi memang menguntungkan para penduduknya. Ini karena bias menikmati pemakaian air bersih, tanpa harus membayar tagihan. Namun, itu juga berdampak buruk terhadap perkembangan ekologi yang nantinya akan berimbas langsung pada kelangsungan masyarakatnya sendiri.

Saat ini, Tangsel tengah mengalami krisis air bersih akibat penggunaan air tanah yang berlebihan. Selain penggunaan oleh warga, baru-baru ini diketahui bahwa ratusan perusahaan swasta yang tersebar di tujuh kecamatannya ketahuan mencuri air tanah tanpa memiliki pengambilan air (SIPA). Hal ini disampaikan sendiri oleh Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan (Disperindag) Kotan Tangsel, Zainal Aripin.

Makmun (45), salah seorang warga yang mengeluhkan kesulitan air ini, mengatakan, dia dan para tetangganya sering mengalami kesulitan air meskipun sumur di rumahnya tengah digali puluhan meter lebih dalam. Warga kecamatan Pamulang ini mengaku, sejak sebuah supermall berdiri di daerahnya, warga mulai sering kesulitan air.

“Bagaimana kita bisa dapat air, kalau semua sudah disedot pusat perbelanjaan raksasa seperti di depan itu. Mereka menggali puluhan meter lebih dalam dari sumur warga. Selain itu, mesin penyedotnya pasti memiliki kapasitas lebih besar,”keluh makmun.

Makmun dan para tetangganya mengeluhkan sikap pemerintah yang tidak tegas terhadap pelanggaran ini. “Seharusnya, pemerintah sudah menindak pelanggaran ini dari dulu. Sekarang, saat perusahaan yang melakukan pelanggaran sudah ratusan jumlahnya dan ramai diberitakan, baru pemerintah mau ambil tindakan,” paparnya.

Keluhan serupa juga diucapkan Ahmad (52) Mantan Ketua RT di daerah Ciledug ini mengeluhkan keberadaan beberapa rumah sakit swasta baru disekitar rumahnya. “Sejak dibangun RS itu, kami mulai kesulitan air,” papar Ahmad (Sumber : REPUBLIKA “kabar kota”. *Rabu,24 Oktober 2009*)

Topik dalam studi kasus yang diangkat dari media massa seperti tertulis dalam kotak diatas, jika dikaitkan dengan kajian pada bab IV ini relevansinya adalah bahwa pembahasan mengenai upaya pembaharuan dan perbaikan birokrasi melalui berbagai macam konsep dan teori yang disebut sebagai ”paradigma demokratisasi birokrasi”, dimaksudkan supaya penyelenggaraan birokrasi dapat dilakukan dengan cara demokratis. Artinya sikap dan tindakan pemerintah yang lebih terbuka, antisipatif, partisipatif, responsif serta akuntabel dan terkontrol, dipastikan dalam menghadapi keluhan warga masyarakat seperti yang terjadi di Tanggerang Selatan mengenai penggunaan dan pemanfaatan sumberdaya

yang adil dan merata akan dapat diatasi dengan baik. Akan tetapi jika pemerintah tidak peka dan tidak antisipatif serta partisipatif, persoalan yang semula kecil, akan menjadi persoalan sosial ang terkadang sulit diatasi dan menghadapi situasi dilematis. Seperti contoh pemerintah daerah sering menghadapi gugatan dan tuntutan warganya yang berawal dari hal yang kecil misalnya masalah PKL, pemukiman kumuh disepanjang daerah aliran sungai (DAS), sengketa lahan dan lain-lain, seringkali penangannya menggunakan dengan cara kekerasan. Padahal yang dihadapi adalah rakyatnya sendiri, hanya karena rakyat dipersalahkan melanggar ketertiban dan keindahan kota dan pelanggaran hukum.

Fenomena seperti tersebut sesungguhnya tidak perlu terjadi jika dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan sudah terancana dengan baik. Para aparatur birokrasi diberikan bekal kompetensi yang memadai, menjiwai sebagai pamong, memiliki paradigma "demokratisasi birokrasi", sehingga hubungan antara pemerintah dan rakyatnya lebih komunikatif, partisipatif, responsif, sehingga masyarakat merasa terlayani dan terayomi dengan baik semua urusannya oleh pemerintah. Dengan demikian peran aparatur birokrasi sebagai " PELAYAN MASYARAKAT" dapat menjadi kenyataan. Oleh karena itu untuk mendorong diskusi dalam topik ini lebih menarik diajukan beberapa pertanyaan yang menjadi acuan pembuka diskusi yaitu sebagai berikut:

1. Apa yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah dalam sengketa penggunaan dan pemanfaatan sumberdaya alam yang menyangkut hajat hidup orang banyak, agar tidak menjadi konflik dimasyarakat dan masalah sosial lainnya ?
2. Mengapa dalam kasus keluhan warga masyarakat tentang pengginaan air bersih, dalam pemberitaan di media massa pemerintah masih terkesan pasif dan kurang responsif?
3. Apakah dengan kejadian keluhan warga yang merasa tidak ditanggapi dengan baik oleh pemerintah kota adminisratif Tanggerang Selatan, menunjukan sikap pemerintah yang masih terkesan sebagai " penguasa ' belum merubah sikap sebagai " pelayan masyarakat " ?
4. Bagaimana strategi pemerintah dalam menghadapi tuntutan warganya mengenai penggunaan sumberdaya air yang tidak adil dan merata antar kelompok masyarakat yang berpotensi konflik ?
5. Sejauh mana prediksi terhadap implementasi "paradigma demokratisasi birokrasi", dapat membangun kredo dan karakter aparatur birokrasi yang mampu mewujudkan pelanan publik yang efisien dan efektif serta menjangkau keseluruh lapisan masyarakat luas ?

BAB 5 PENUTUP

Penyelenggaraan birokrasi pemerintahan pasca reformasi, sudah berusia satu dasawarsa-an, belum menunjukan perubahan yang signifikan dalam mewujudkan pelayanan publik yang sesuai dengan harapan masyarakat yaitu pelayanan publik yang cepat, murah dan memuaskan. Meskipun upaya pemerintah dalam reformasi birokrasi dan transformasi birokrasi, sudah menjadi program rutin dalam pembinaan dan pembangunan aparatur negara, terutama yang saat ini sedang digulirkan yaitu; renumerasi pegawai, penyempurnaan kelembagaan dan penyederhanaan sistem operasi dan prosedur (SOP). Demikian pula pengenalan konsep dan teori kearah perubahan dari mulai paradigma yang dikenal sebagai O*ld Public Administration* menuju kearah perubahan paradigma *New Public Management* bahkan sampai pada pengenalan paradigma *New Public Services,* yang menurut penulis sebagai pendekatan paradigma transformasi birokrasi, seperti yang telah diuraikan pada bab dimuka. Tetapi paradigma tersebut belum sepenuhnya menjadi arah dan sumber inspirasi dalam perumusan kebijakan yang komprehensif dalam melakukan penyempurnaan dan pembaharuan birokrasi pemerintahan.

Memang banyak para ahli menyoroti bahwa pembangunan birokrasi selalu tertinggal dibanding dengan pembangunan politik dan ekonomi. Seharusnya birokrasi sebagai pilar penting dalam penyelenggaraan kekuasaan negara terutama kekuasaan eksekutif, agar tertata lebih kokoh untuk mengawal jalannya pembangunan ekonomi dan politik. Sebab dengan posisi netralitas birokrasi sebenarnya mampu selalu dekat dengan pelayanan kepada masyarakat. Namun ketika desain birokrasi diletakan dibawah kekuasaan politik dan ekonomi, maka potret birokrasi sampai saat ini belum menjadi instrumen 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*". Oleh karena itu sesungguhnya berkolusinya antara "penguasa dan pengusaha " atau penguasa yang dikendalikan oleh pemikiran bisnis, menyebabkan kondisi birokrasi pemerintahan kurang terurus dengan baik. Pada akhirnya bukannya memberikan dukungan penguatan terhadap penguasa baru, akan tetapi justru tanpa disadari menyandera terhadap siapa saja sebagai ' penguasa baru" tersebut, yang ingin berlari kencang dan ber retorika mengejar pertumbuhan ekonomi

yang tinggi dan menegakkan hukum dan keadilan. Namun para penguasa baru sering menghadapi kekecewaan terhadap dukungan birokrasi yang tidak optimal dan justru cenderung menjadi faktor penghambat. Para pemimpin pemerintahan mengeluh dan merasa terbelenggu oleh kondisi birokrasi yang belum efisien dan efektif tersebut. .

Secara teoritis sebagaimana yang telah diuraikan pada bab dimuka, jika suatu negara telah berhasil menerapkan sistem demokrasi, maka akan diikuti oleh penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang demokratis pula. Kebijakan perubahan perundangan di era reformasi mulai dari amandemen UUD 1945 keempat maupun Undang-Undang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Pemilu, susunan dan kedudukan anggota legislatif, dan undang-undang pemerintahan Daerah yang baru, sudah mencerminkan dukungan terhadap upaya membangun sistim politik yang demokratis.

Perubahan yang dirasakan cukup fundamental dari negara dan pemerintahan yang sentralistik dan otoriter, telah berubah lebih demokratis, merupakan lompatan yang spektakuler dan itu diakui dan dikagumi oleh banyak negara-negaramaju. Terutama dalam sistim pemilu dari sistim perwakilan berubah menjadi sistim pemilu dengan model demokrasi langsung dalam pemilihan Presiden maupun Gubernur dan Bupati/ Walikota. Sesungguhnya jika sistim politik yang demokratis sudah sukses di laksanakan dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara merupakan landasan yang kokoh dalam membangun penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang efisien dan efektif serta kredibel dan *asseptabel*. Oleh karena itu analisis terhadap hubungan demokrasi dan birokrasi serta efisiensi, memiliki hubungan yang signifikan, artinya jika sistim politik yang demokratis dapat dilaksanakan dengan baik maka dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang merupakan organisasi pelaksana kebijakan pemerintah, juga akan berhasil dengan baik pula.

Wujud keberhasilan dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yaitu penyelenggaraan pelayanan publik yang efisien dan efektif yakni cepat, murah dan memuaskan. Pernyataan diatas seiring dengan pendapat Muchlis Hamdi (2003) yang mengatakan " namun suatu hal yang harus diperhatikan bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang menuju *good governance* hanya bisa terselenggara pada sistim politik yang demokratis ". Dengan demikian hubungan yang signifikan antara demokrasi dengan birokrasi dapat memberikan justifikasi terhadap sebutan " Demokratisasi Birokrasi" , hal yang senada juga disebutkan oleh Eko Prasojo (2009) sebagai" *Democratic Governance* ".

Sebenarnya iklim yang lebih kondusif di era reformasi ini dengan semangat reformasi dan transformasi birokrasi, seperti dikatakan diatas memberi peluang untuk membangun sistem politik demokratis yang mampu mendorong terhadap upaya penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang efisien dan efektif bisa terwujud. Jika diikuti oleh para penyelenggara pemerintahan secara serius mau merubah paradigma, untuk menjalankan penyelenggaraan kepemerintahan menuju pada paradigma "demokratisasi birokrasi".

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. Seperti mengulas kembali sejarah penyelenggaraan birokrasi pemerintahan semenjak jaman birokrasi kerajaan, kolonial dan birokrasi pada jaman Orde Lama Orde Baru dan Orde Reformasi, namun realitasnya corak birokrasi tersebut tidak mengalami perubahan yakni masih bersifat feodalistik dan patrimonialisme, sehingga para aparatur birokrasi pemerintahan lebih cenderung senang memupuk kekuasaan dari pada memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat, dalam arti para birokrat belum mau sebagai " PELAYAN MASYARAKAT" tapi lebih senang sebagai "PENGUASA". Fakta historis tersebut memberikan pandangan skeptis terhadap upaya melakukan perubahan kultur birokrasi yang feodalistik kearah kultur demokratis.

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.

Seperti telah sering dikatakan bahwa reformasi birokrasi dan transformasi birokrasi, telah dilaksanakan dengan memperkenalkan berbagai teori dan konsep pembaharuan birokrasi, misalnya konsep *Good governance, 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 diatas yaitu " demokratisasi birokrasi". Pemikiran tersebut pada bab IV telah dicoba dilakukan eksplorasi dan elaborasi secara mendalam dengan menggunakan " kerangka pemikiran" atau *Logical thinking frame work* " seperti yang tercantum pada gambar 1.

Konsep demokrasi sebagai konsep yang menjanjikan perubahan yang lebih baik dalam menata dan mengatur kekuatan dan kekuasaan dalam suatu kehidupan masyarakat, dan dilain pihak konsep birokrasi yang merupakan instrumen dalam organisasi pemerintahan yang 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 tersebut menunjukan bahwa hubungan demokrasi dan birokrasi serta efisiensi, yang selanjutnya menjadi istilah " demokratisasi birokrasi", artinya 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 mendemokrasikan birokrasi ". Adapun yang termasuk nilai-

nilai demokrasi yaitu; keterbukaan, partisipasi, persamaan atau sikap egaliter, keadilan, kontrol masyarakat, dan lain-lain. Sedangkan nilai-nilai yang harus dimiliki aparatur birokrasi yang mampu untuk menjalankan cara-cara demokrasi yaitu; inovatif, dinamis, kreatif, kompetensi, profesionalisme, akuntability, responsibility dan lain-lain. Sedangkan yang termasuk dimensi efisiensi yaitu; murah, bermutu dan memuaskan.

Melakukan elaborasi dan eskplorasi terhadap dimensi variabel demokrasi dan birokrasi serta efisiensi tersebut diatas, dapat menemukan tujuh (7) konsep, program dan kebijakan pemerintah yang telah dilaksanakan yang selaras dan seiiring dengan nili nilai demokrasi. Jika penulis memiliki cukup waktu dan tenaga serta pemikiran, barangkali bisa mengeksplorasi lebih banyak program dan kebijakan pemerintah yang sesungguhnya sudah sesuai dengan demokrasi. Adapun ketujuh program dan kebijakan pemerintah yang dapat disebut sebagai landasan pemikiran "demokratisasi birokrasi" yaitu; Privatisasi, *E-Government, Public Servent,* Pembangunan *Model Bottom Up*, *Management Quality Control*, Meritokrasi System, Badan Layanan Umum. Apabila ketujuh konsep, program dan kebijakan pemerintah tersebut dikembangkan secara meluas mencakup progam dan kebijakan pemerintah yang lain dan menjadi kegiatan yang menuju pada proses institusionalisasi, maka dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan akan semakin lebih demokratis. Pada gilirannya penyediaan dan pemberian terhadap pelayanan publik cepat, murah, bermutu dan memuaskan serta mampu menjangkau secara luas, merata dan adil.

Demikian kesimpulan dalam bab penutup, dapat dikemukakan bahwa dalam buku ini telah mencoba melakukan pengkajian , pendalaman serta mengeksplorasi dan mengelaborasi terhadap ketiga disiplin ilmu yaitu; ilmu administrasi, ilmu politik dan ilmu ekonomi yang direpresentasikan dalam locus masing-masing yakni; birokrasi, demokrasi dan efisiensi. Secara empiris ketiga konsep tersebut dapat menjadi sinergi atau merupakan simbiosis mutualis menjadi pendekatan interdisipliner, sehingga diharapkan mampu menggerakkan penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang " efisien dan efektif, menuju pencapaian tujuan negara yang pada gilirannya dapat terwujud kesejahteraan rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

Albrow, Martin, Birokrasi, Penerbit PT. Tiara Wacana, Yogyakarta, 1996.

A. Almod, Gabriel, and James S. Coleman Princetown University Press NJ, The Politics of The Developing Areas, 1960.

A. Dahl, Robert, Dilemmas Of Pluralist Democracy, Autonomy VS Control (Dilema Demokrasi Pluralis Antara Otonomi dan Kontrol), Penterjemah Drs. Sahat Simamora, Penerbit, CV. Rajawali, Jakarta, 1985.

A. Dahl, Robert, Modern Political Analysis, Prenticehall of India Private Limited, New Delhi, 1978.

A. Dahl, Robert, On Democracy (Perihal Demokrasi), Penterjemah A. Rahman Zainudin, Penerbit Yayasan Obor Indonesia, 2001.

Baechler, Jean, Democracy An Analitical Survey, First Published By The United Nations Education, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), Paris, France 1995.

Bastian, Indra, Privatisasi di Indonesia Teori dan Implementasi, Penerbit Salemba Empat, Jakarta, 2002.

Black, John And Kam Tara, Public Private Partnership Sector In The Australian Road Sector ; History, Experience,Challenges With Particular Reference ti Traffic Risk, UNSW School of Civil and Enviromental Engeneering, Short Course o Transport Infrastructure Planning and Implemetation, Sydney,July 2009.

Budiardjo, Miriam, Pengantar Ilmu Politik, Penerbit PT. Gramedia, 1977.

Budi Santoso, Prio, Birokrasi Pemerintahan Orde Baru, Perspektif Kultural dan Struktural, Penerbit PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, Tahun 1995.

Could, Carol, Rethinking Democracy (Demokrasi Ditinjau Kembali), Penterjemah Samodra Wibawa, Penerbit PT. Tiara Wacana, Yogya, 1993.

Erik Lane, Jan dan Svante Ersson, Ekonomi Politik Komperatif, Penerbit PT. Raya Grafinda, Jakarta, 1994.

Fakih, Mansour, Sesat Pikir Teori Pembangunan dan Globalisasi, Penerbit Insit Press, Yogyakarta, Tahun 2001.

Giddens, Anthony, *The Third Way The Renewal of Social Democracy (Jalan Ketiga, Pembaharuan Demokrasi Sosial)*

Geetz, Cliford, Religion Of Java, Terjemahan, Santri, Abangan dan Priyayi, Penerbit Balai Pustaka, Jakarta,1980

Hamdi, Muchlis, *Bunga Rampai Pemerintahan,* Penerbit Yarsif Watampone, Jakarta, Tahun 2002.

Haryono S.M, *Birokrasi dan Kebijaksanaan Publik,* Penerbit Peradaban, Tahun 2002.

Hayness, Jeff, *Democracy And Civil Society In The Third World Politics And New Poitical Movement (Demokrasi dan Masyarakat Sipil Di Dunia Ketiga)*, Penterjemah Yayasan Obor Indonesia, 2000.

Inu Kencana Safie Drs. Msi, *Pengantar Ilmu Pemerintahan,* Penerbit Refika Aditama, Bandung, 2001.

Kaloh, J., *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Penerbit PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1994.

KPPOD (Komite Pemantauan Dan Pelaksanaan Otonomi Daerah), Laporan Hasil Penelitian Peringkat 134 Kabupaten/Kota di Indonesia dan Gambaran Permasalahan Dunia Usaha, Jakarta, 2002.

Kristiadi, J.B., *Dimensi Praktis Manajemen Pembangunan Indonesia*, Penerbit STIALAN Press, Jakarta, 1997.

Mardiasmo,, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit PT. Inti Pers, Yogyakarta, 2001.

Markoff, John, *Waves of Democracy, Social Movement And Political Change, Thousand Oaks, Sage Publications*, 1996 (Gelombang Demokrasi Dunia, Gerakan Sosial dan Perubahan Politik) Penterjemah Arie Setyaningrum, Penerbit Pustaka Pelajar, 2002.

Mas'oed, Mochtar, *Negara, Kapital Dan Demokrasi*, Penerbit PT. Pustaka Pelajar 2003.

Mc Lean, Ian, *Public Choice an Intoduction,* New York, 1987, p. 234.

M. Abdilazis, Ade Prianggani, Yaya, *Titik Balik Demokrasi dan Otonomi,* Penerbit Pusaka Raya, Yogyakarta, 2002.

M. Mas'ud, Said, *Birokrasi Di Negara Birokratis*, Penerbit Universita Muhamadiyah Malang Press, 2007.

M. Savage, Charles, *Fifth Generation Management, Integrating Enterprises Through Human Net Working*, 1990.

Nugraha Rian D, Kebijakan Publik Untuk negara-negaraBerkembang, 2006, penerbit Jakarta

Nasibith, John, *The New Directions For The Megatrend 2000 (Sepuluh Langkah Baru Untuk Tahun 1990-an Megatrend 2000)*, Penterjemah Budiyanto, Penerbit Binarupa Aksara, Jakarta, 1990.

Obsorne, David, and Peter Plastrick, *Banshing Bereaucracy, The Five Strategies For Reinventing Government (Memangkas Birokrasi)*, Penterjemah Abdul Rasyid, Penerbit PPM, Jakarta, Tahun 2000.

Obsorne, David, and Ted Gabeler, *Reinventing Government (Mewirausahakan Birokrasi)*, Penterjemah Abdul Rasyid, Penerbit Pustaka Binama Presindo, Tahun 1996.

Ohmae, Keinchi, *The Borderless World (Dunia Tanpa Batas)*, Penterjemah Budiyanto, Penerbit Binarupa Aksara, Jakarta, 1990.

Perkins, John, *The Screet History Of The American Empire, Economic Hit Man, Jakals, ang The Truth About Global Corruption*, UFUK Publising House, 2007.

Prasojo, Eko, *State Of The Art, Administrasi Negara Antara Teori Dan Praktek kenegaraan Indonesia Mutakhir*, Bahan Seminar Nasional, 2009, di Pasca Sarjana STIAMI, Jakarta, tanggal 8 Agustus 2009.

P. Huntington, Samuel, *The Third Wave, Democratization In The Late Twinteth Centery (Gelombang Demokrasi Ketiga)*, Penterjemah Asril Marjohan, Penerbit Pustaka Utama Grafiti, 1995.

P. Huntington,Samuel , The clas Of Civlization And Remaking Of The World Order, terjemahan Benturan Peradaban dan Masa depan Politik Dunia, penerjemah Asril Marjohan, Penerbit Pustaka Utama Grafiti, 1995, Jakarta.

Rahman, Arifin, *Sistem Politik Indonesia*, *Dalam Perspektif Struktural Fungsional,* Penerbit SIC Surabaya, 1998.

Roth, Gabriel, *The Private Provision o Public Service in Developing Countries,* EDI Series in Economic Development, Published for The World Bank, Oxford University Press, 1987, p. 1.

Savas, E.S., *Privatization and Public Private Partnership*, New York, CQ. Press, 2000.

Sedarmayanti, *Good governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Penerbit CV. Mandar Maju, Bandung, 2003.

Setiyono, Budi, *Jaring Birokrasi, Tinjauan Dari Aspek Politik dan Administrasi,* Penerbit PT. Gugus Press, Bekasi Jawa Barat Tahun 2002.

Setyawan Salam, Dharma, *Manajemen Pemerintahan Indonesia*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 2002.

S. Kuhn, Thomas, *The Structure of Scientific Revolutions (Peran Paradigma Dalam Revolusi Sains)*, Penterjemah Tjun Surjaman, Penerbit PT. Remaja Rosdakarya, Bandung Cetakan Ketiga, Tahun 2000.

Safaat,Moh,as Saqa Amini dan Sa'ad abu Habib, Al Masuniyah, terjemaha n Freemasonry, 1982, penerbit Rabitah Al Islami.

Thoha, Miftah, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Penerbit PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, Tahun 2003.

Tjokroamiddjojo, Bintoro, *Good governance (Paradigma Baru Manajemen Pembangunan*, ISBM, Jakarta, 2001).

Wasistiono, Sadu, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan*

Daerah, Penerbit Fokus Media, Bandung, 2002.

Daftar Pustaka Penunjang

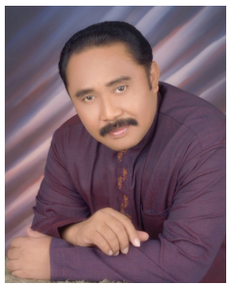
Anzar, Anggraini, *Kajian Teoritik Tentang Pengaruh Globalisasi Terhadap Proses Demokratisasi*, Jurnal Bijak, Vol 08 No.15, September-Desember 2009, ISSN 1411-080, Penerbit LPPM,STIAMI , Jakarta

Hilman,Arys, Artikel Solilokui, Republika, tanggal 9 Mei 2010

Komaruddin Hidayat, Hasil Wawancara Majalah Forum, Edisi Minggu

Bulan Agustus 2010

RIWAYAT HIDUP PENULIS



Penulis di lahirkan di Purwokerto Kabupaten Banyumas Jawa Tengah tanggal 8 Januari 1958, di kota tersebut Penulis menyelesaikan pendidikan dari tingkat Sekolah Dasar di Sokaraja lulus tahun 1970, Sekolah Menengah Pertama Negeri I Purwokerto lulus tahun 1973 dan Sekolah Menengah Atas Negeri II Purwokerto lulus tahun 1977. Sarjana (S1) Fisip Universitas Jember lulus tahun 1982, Magister Saint (S2) dari Universitas Indonesia (UI) jurusan Ilmu Administrasi Negara Bidang Konsentrasi Kebijakan Publik tahun 1998. Gelar Doktor (S3) Ilmu Manajemen Pemerintahan pada Universitas Satyagama Jakarta tahun 2007.

Pengalaman Penulis di bidang pendidikan diawali sebagai dosen Ilmu Politik Universitas Wijayakusuma di Purwokerto pada awal tahun 1983 sampai dengan akhir tahun 1984. Menjadi PNS di Kementerian Perhubungan sejak tahun 1984 sampai dengan sekarang.

Di samping mengabdi di Pemerintahan, dan pada tahun 1986 sampai tahun 1990 melanjutkan karier sebagai dosen di Universitas Kosgoro (saat ini Sekolah Tinggi Teknik Manajemen Kosgoro). Tahun 1998 Penulis diangkat sebagai dosen tetap dengan pangkat Lektor di Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Mandala Indonesia (STIAMI) Jakarta. Tahun 2003 sampai sekarang sebagai dosen Pasca Sarjana di STIAMI Jakarta, dan Universitas Pembangunan Nasional (UPN) Jakarta.

Kursus-kursus yang telah diikuti antara lain : Job Analysis Course (Menpan/Depnaker, Jakarta,1989), Manajemen of Analysis (LAN, Jakarta 1990),Survey Pembangunan Kapal Pelni (Belanda dan Jerman 1996), Human Resources Development (LAN, Jakarta 1999), Auditor Ahli (BPKP, Jakarta 2000) , Performance and Public Accountability Management Course (Menpan Kerjasama Pemerintah Australia, Jakarta 2003), Conversation and Presentation English Courses (LAN, Jakarta 2001), Assessment Course (Lapi ITB, Bandung 2010), Tour and Seminar Technical Course Public Private Pertnership (Sydney, Australia 2009). Exibition and seminar Parking, Street and Traffic Transportation (Birmingham, Inggris, 2009), Kursus Program Pengembangan Skema Sertifikasi Competensi (BNSP, Jakarta 2010), Kursus penjenjangan Struktural Sepala (1989), Sepadya (1993) dan Spamen (2001).

Pengalaman perjalanan ke Luar Negeri mengikuti Workshop, Seminar dan Kursus di Jerman (1996), Belanda (1996), London Inggris (2009), dan Sydney Australia (2009). serta program pre visit tentang water way transport ke Ho Hai University, Nanjing, China (2010)