

**RELASI BIROKRASI DAN POLITIK DALAM KONTEKS *DEMOCRATIC
GOVERNANCE***

By:

Syamsul Ma'arif
symaarif@gmail.com

Abstract

The development of Indonesia socio-political situation in the past two decades has encouraged the idea of the need for the government to share roles with non-governmental forces, such as the private sector and the public. Good governance is as a system that allows constructive synergies between the government, the private sector and civil society in the implementation of development. Even the World Bank specifically confirms the important role of good governance in achieving successful development. In this system, the state or government functions to create a conducive political and legal environment, the private sector encourages the creation of employment and community income, while the community itself accommodates social political interaction and participates in various economic, social and political activities. This paper will focus more on the study of efforts to revitalize the government bureaucracy in the midst of configuration changes towards efforts to realize good governance.

Keywords: Bureaucracy, Good Governance, Development

A. Pendahuluan

Hubungan antara pemerintah dan rakyat selalu mengalami perkembangan yang sangat dinamis. Pada awalnya pemerintah yang dibentuk oleh rakyat dalam rangka menjalankan fungsi utama mewujudkan kehendak rakyat atas dasar kewenangan yang telah diberikan rakyat kepada pemerintahnya. Namun seiring dengan perjalanan waktu, kekuasaan pemerintah cenderung makin besar dan menekan rakyat. Pemerintah menjadi otoriter, sementara rakyat menjadi bergantung dan tidak berdaya di hadapan kekuasaan pemerintahnya. Fenomena semacam ini dapat dijumpai dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan pada sistem kekuasaan absolut, baik yang bercorak feodal maupun kolonial hingga abad ke 19.

Abad 20 merupakan masa yang menandai terjadinya perubahan keseimbangan dalam hubungan antara pemerintah dan rakyat. Pada masa tersebut, rakyat bangkit kesadarannya dan menuntut diberikan ruang yang lebih besar untuk turut berpartisipasi mempengaruhi jalannya pemerintahan. Pada masa itu, sistem politik demokrasi yang berintikan gagasan kerakyatan atau kedaulatan rakyat berkembang dan mendorong terjadinya reposisi peran pemerintah di hadapan rakyat. Dalam konteks ini, pemerintahan yang demokratis harus dijalankan sesuai dengan semboyan “dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Konsekuensinya, kekuasaan pemerintah menjadi jauh berkurang dibanding era sebelumnya. Dengan demikian, terciptalah struktur hubungan baru dimana ketergantungan rakyat terhadap institusi pemerintah semakin berkurang sehingga tercipta ketidaktergantungan relatif rakyat terhadap pemerintah.

B. Demokrasi Pancasila

Indonesia sebagai sebuah negara bangsa (*nation state*) tidak lepas dari pengaruh perkembangan sistem politik di dunia. Ketika dihadapkan pada pilihan apakah memilih sistem politik otoritarian ataukah demokrasi, para pemimpin republik ini menjatuhkan pilihan pada sistem politik demokrasi. Konsep demokrasi yang berintikan pada gagasan kerakyatan atau kedaulatan rakyat jelas terkandung dalam Undang-Undang Dasar 1945 mulai dari Pembukaan hingga batang tubuh. Pada Pembukaan Undang-Undang 1945 khususnya alinea keempat, hal itu dapat dijumpai pada kelaimat “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah dalam permusyawaratan/perwakilan” serta “dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Gagasan kerakyatan atau kedaulatan rakyat itu kemudian dijabarkan ke dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi “Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Gagasan kedaulatan rakyat juga tampak dalam seluruh mekanisme dan prosedur yang

terdapat dalam UUD 1945. Seluruh mekanisme dan prosedur mulai dari rekrutmen politik, hubungan antar lembaga-lembaga negara, legislasi, perpajakan, legislasi, dan lain-lain menunjukkan bahwa UUD 1945 menganut gagasan kedaulatan rakyat.

Lebih dari itu, kedaulatan rakyat sebagaimana termuat dalam UUD 1945 bukan hanya di ranah politik, melainkan pula di ranah ekonomi. Gagasan mengenai kedaulatan rakyat di ranah ekonomi dapat dijumpai pengaturannya dalam Pasal 33 ayat 4 UUD 1945. Pasal 33 Ayat 4 UUD 1945 dengan tegas menyebutkan bahwa “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”. Penegasan mengenai gagasan demokrasi ekonomi dalam UUD 1945 menunjukkan bahwa UUD 1945 bukan hanya sebuah konstitusi politik, melainkan pula sebuah konstitusi ekonomi. Oleh karena itu, gagasan kedaulatan rakyat sebagaimana dimuat dalam UUD 1945 mencakup kedaulatan rakyat di ranah politik maupun di ranah ekonomi.

Pemerintahan yang demokratis menjalankan tata pemerintahan secara terbuka terhadap kritik dan kontrol dari rakyatnya. Tata pemerintahan yang demokratis menurut gambaran Douglas Yates mengandung asumsi-asumsi bahwa: (1) Terdapat banyak kelompok kepentingan yang beraneka ragam, dan saling berkompetisi satu sama lainnya dalam proses politik. (2) Pemerintah seharusnya menawarkan kepada kelompok-kelompok kepentingan tersebut suatu akses dan sarana berpartisipasi. (3) Pemerintah seharusnya melakukan penyebaran pusat-pusat kekuasaan yang banyak untuk menjamin terselenggaranya desentralisasi baik vertikal maupun horizontal dan terselenggaranya proses *check and balance*. (4) Saling kompetisi di antara institusi pemerintah dan non pemerintah dapat menghasilkan proses bargaining dan kompromi yang sehat dan pada gilirannya nanti dapat membuahkan keseimbangan kekuasaan dalam masyarakat.¹

Dalam rangka menyelenggarakan tata pemerintahan yang demokratis, Yates menyarankan pemerintah hendaknya melakukan hal-hal berikut: (1) Menciptakan pusat-pusat kekuasaan yang berlipat ganda dengan maksud agar konsentrasi kekuasaan bisa dikontrol (*check and balance*). (2) Mempermudah dan membantu kepada kelompok-kelompok kepentingan untuk bisa berpartisipasi dengan cara memberikan berbagai macam akses kepada pemerintah (terutama kepada kelompok minoritas). (3) Pemerintah

¹. Thoha, Miftah., 2000. Peran Ilmu Administrasi Publik dalam Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik. Disampaikan pada Pembukaan Kuliah Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada Tahun akademik 2000/2001. Yogyakarta 4 September, hlm. 10.

hendaknya mempunyai kemauan dan elemen-elemen yang kuat untuk melakukan desentralisasi. (4) Ke dalam, pemerintah harus mempunyai semangat dan terbuka melakukan kompetisi. (5) Pemerintah harus terbuka dan partisipatif yang mampu menghasilkan proses bargaining yang luas dan sehat.²

C. Good Governance

Meski telah memperoleh pijakan konstitusional yang kuat, demokrasi yang berintikan gagasan kedaulatan rakyat dalam prakteknya tidak seperti semudah yang dibayangkan. Perubahan yang diharapkan terjadi berupa keseimbangan hubungan antara pemerintah dan rakyatnya ternyata tidak secepat yang diharapkan. Aparat pemerintah dalam kenyataannya masih banyak yang belum memiliki kesadaran untuk berubah dari sosok penguasa menjadi sosok pelayan rakyat. Hal ini tak terlepas dari filosofi istilah “pemerintah” yang memang bermakna “memerintah”. Istilah “memerintah” identik dengan pola hubungan yang bersifat hirarkis di mana pemerintah berposisi superior, sedangkan rakyat berposisi inferior. Pola berfikir (*mindset*) semacam itu terjadi sebagai akibat internalisasi nilai yang berlangsung lama, sistematis, turun temurun dan berkelanjutan. Perubahan pola hubungan antara pemerintah dan rakyat dari semula bersifat hirarkis menjadi heterarkis menuntut adanya perubahan filosofi dan konsep berpikir, termasuk penciptaan istilah baru yang lebih tepat.

Lembaga multilateral internasional, World Bank dan UNDP telah mengembangkan istilah baru yaitu “governance” sebagai pendamping kata “government”. Sebagian pihak menterjemahkan “governance” menjadi tata pemerintahan, namun sebagian pihak lainnya menterjemahkannya menjadi kepemimpinan. Governance menurut World Bank didefinisikan sebagai *the way of state power is used in managing economic and social resources for development society* (cara bagaimana kekuasaan negara digunakan untuk mengelola sumber-sumber daya ekonomi dan sosial guna pembangunan masyarakat). Definisi lainnya tentang “governance” dikemukakan UNDP dengan menyebutkan governance sebagai *the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affair at all level* (penggunaan atau pelaksanaan yakni penggunaan kewenangan politik, ekonomi, dan administrative untuk mengelola masalah-masalah nasional pada semua tingkatan). Menurut UNDP, “governance” memiliki tiga

². Ibid, hlm. 11.

domain yaitu negara atau pemerintahan, sektor swasta atau dunia usaha, dan masyarakat.³

Tata pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan suatu kondisi yang menjamin adanya proses kesejajaran, kesamaan, kohesi dan keseimbangan peran serta adanya saling mengontrol yang dilakukan oleh tiga komponen yakni pemerintah (*government*), masyarakat (*civil society*), dan usahawan (*business*) sektor swasta.⁴ Paradigma *good governance* yang menekankan keseimbangan interaksi antara pemerintah, swasta, dan masyarakat (*civil society*), menurut UNDP (1997), ditandai oleh adanya karakteristik atau prinsip-prinsip: Partisipasi (*Participation*); Aturan Hukum (*Rule of Law*); Transparansi (*Transparency*); Daya Tanggap (*Responsiveness*); Berorientasi Konsensus (*Consensus Orientation*); Berkeadilan (*Equity*); Efektivitas dan Efisiensi (*Effectiveness and Efficiency*); Akuntabilitas (*Accountability*); Bervisi Strategis (*Strategic Vision*); dan Saling Keterkaitan (*Interrelated*). Upaya untuk mewujudkan *good governance* harus memenuhi tiga aspek yaitu: *pertama*, adanya kemampuan masyarakat untuk mengekspresikan pandangan mereka dan mengakses proses pengambilan keputusan secara bebas; *kedua*, pemerintah harus mempunyai kapasitas untuk menterjemahkan pandangan masyarakat ke dalam sebuah rencana yang realistis dan mampu mengimplementasikannya secara efektif; *terakhir*, harus ada kemampuan masyarakat dan lembaga-lembaga lain untuk membandingkan apa yang mereka kehendaki dengan apa yang telah direncanakan oleh pemerintah, dan untuk membandingkan apa yang telah direncanakan pemerintah dengan apa yang telah dilakukannya.⁵

Kata kunci untuk mewujudkan *good governance* adalah transparansi dan akuntabilitas. Transparansi diperlukan agar aksi yang dilakukan oleh satu pihak dapat dikontrol oleh pihak lainnya, dan akuntabilitas merupakan konsekuensi yang harus ada agar transparansi tersebut menjadi bermakna. Di dalam pola hubungan yang transparan, masing-masing pihak dituntut untuk dapat mempertanggungjawabkan apa yang mereka perbuat kepada publik.⁶ Dalam rangka itu, kewenangan haruslah terdistribusi dan ruang publik harus cukup tersedia bagi seluruh elemen masyarakat. Ruang publik tidak lain adalah suatu ruang di mana seluruh elemen masyarakat dapat

³. Sadu Wasistiono, 2007, "Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance", dalam: Syamsuddin Haris (ed), 2007, *Desentralisasi & Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Jakarta: LIPI Press, hlm. 54-55.

⁴. United Nation Development Programme (UNDP), 1997, *Participatory Local Governance, technical Advisory Paper I*, New York: Local Initiative Facility for Urban environment (LIFE).

⁵. Moeljarto T., dkk, 2001, *Birokrasi dalam Polemik. Pustaka Pelajar bekerjasama dengan Pusat studi Kewilayahan Universitas Muhammadiyah Malang*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 2.

⁶. Darwin, Muhadjir, 2000. "Good Governance dan Kebijakan Publik". Makalah Seminar *Mewujudkan Good Governance Sebagai Agenda Sebuah Negara Demokrasi*. Forum LSM DIY. Yogyakarta 30 September, hlm. 2.

terlibat dalam mendefinisikan masalah publik yang mereka hadapi, menemukan solusi terhadap masalah tersebut, bekerjasama untuk memecahkan masalah tersebut, dan melakukan proses kontrol terhadap penggunaan otoritas yang dimiliki masing-masing.⁷ Pemaknaan *good governance* (tata pemerintahan yang baik) seperti di atas identik dengan *democratic governance* (tata pemerintahan demokratis).⁸ Dengan demikian tidak ada perbedaan antara *good governance* dengan *democratic governance*, bahkan di antara keduanya dapat dipertukarkan.

D. Birokrasi dan Demokrasi

Untuk mewujudkan terciptanya cita-cita tata pemerintahan yang baik (*good governance*), diperlukan suatu sistem yang memungkinkan terjadinya mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien dengan menjaga sinergi yang konstruktif di antara pemerintah, sector swasta, dan masyarakat. Peran pemerintah difokuskan menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif; swasta sebagai pendorong terciptanya perluasan lapangan kerja; sedangkan masyarakat diharapkan mampu memobilisasi kelompok-kelompok untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial, maupun politik.

Dalam upaya mewujudkan *good governance*, birokrasi menempati posisi yang strategis. Strategisnya posisi birokrasi dibenarkan oleh beberapa ahli. Mohtar Mas'ood⁹ dalam pendapatnya menyebut tiga syarat bagi tercapainya *good governance* yaitu: adanya peningkatan partisipasi masyarakat, adanya peningkatan akuntabilitas birokrasi publik, dan dilakukannya pengurangan peran dan anggaran belanja militer. Demikian pula Adil Khan¹⁰ dalam bagian lain tulisannya menyatakan adanya kepemimpinan politik yang imajinatif disertai oleh sebuah birokrasi yang akuntabel dan efisien menjadi kunci utama terwujudnya *good governance*.

Birokrasi memang menempati posisi strategis karena birokrasi tak lain adalah wujud riil dari kehadiran negara yang dapat dirasakan oleh semua orang. Sebagai suatu organisasi, birokrasi pada hakikatnya tidak hidup dalam ruang hampa. Ia tak dapat melepaskan diri dari dinamika perubahan yang terjadi di lingkungannya. Perkembangan masyarakat yang demikian cepat didorong pertumbuhan ekonomi dan dukungan globalisasi teknologi informasi, telah membuat zaman bergerak dalam dinamika yang

⁷. Ibid.

⁸. Purwo Santoso, 2002, "Institusi Lokal Dalam Perspektif Good Governance", Makalah IRE, Yogyakarta.

⁹. Mas'ood, Mochtar., 2000, Modul Kuliah Ekonomi Politik Pembangunan, Jurusan Ilmu Administrasi Negara Program Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada, hlm. 278.

¹⁰. Moeljarto T., 2000. Pengembangan sumber Daya Birokrasi. Makalah Seminar Nasional *Profesionalisasi Birokrasi dan Peningkatan Kinerja Pelayanan Publik*. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.

tak terduga. Perubahan-perubahan mendasar tersebut dengan sendirinya menuntut respon atau penyesuaian diri birokrasi. Fleksibilitas birokrasi pada akhirnya akan menentukan daya tahannya dalam menghadapi berbagai perubahan yang terjadi.

Namun demikian, isu dikotomi antara demokrasi dan birokrasi selalu muncul meski dalam kenyataannya demokrasi tidak bisa terjadi tanpa dukungan birokrasi. Bagaimana demokrasi mampu mengubah birokrasi, atau sebaliknya birokrasi mampu menggerakkan proses demokrasi? Paling tidak terdapat tiga pola hubungan antara birokrasi dan demokrasi yaitu¹¹:

1. Birokrasi memiliki posisi dalam pengembangan demokrasi dalam arti makro sebagaimana dinyatakan oleh Madison, Jefferson, dan Weber; sedangkan dalam arti mikro birokrasi memiliki peran mediasi yang secara politis berusaha menjaga tirani mayoritas terhadap mayoritas.
2. Birokrasi dan demokrasi saling berkaitan di mana demokrasi terwujud tidak hanya di dalam administrasi namun juga melalui administrasi sebagaimana dinyatakan Golembieski, Larry Kikhart, dan Osborne. Dalam pengertian ini demokrasi dikembangkan dan dipelihara secara intraorganisasional. Organisasi birokrasi yang ditawarkan adalah model *organizational development* dan *consociated model* serta *pluralism*.
3. Birokrasi dan demokrasi sama sekali tidak saling mendukung karena keduanya memiliki nilai yang bertolak belakang sebagaimana dinyatakan Corpuz dan Hamilton.

Dalam kajian khazanah birokrasi, juga telah berkembang gagasan tentang birokrasi representatif yaitu sistem pengorganisasian birokrasi yang responsive dan adil dalam mengakomodasi keanekaragaman ikatan budaya lokal. Gagasan tentang birokrasi representative berangkat dari pemikiran bahwa penerimaan masyarakat terhadap birokrasi akan cenderung tinggi manakala komposisi personil di tubuh birokrasi mencerminkan keragaman sosial di tengah masyarakat. Melalui birokrasi representative, semua golongan masyarakat merasa terwakili di dalam birokrasi. Pola semacam ini diharapkan mampu membuat pemerintah menjadi lebih sensitif terhadap kekhasan budaya lokal, sehingga dapat dihindarkan benturan-benturan yang tidak diperlukan. Birokrasi dengan demikian juga akan mampu menggerakkan partisipasi masyarakat.

Menyikapi tuntutan bagi terwujudnya *good governance*, birokrasi diharapkan untuk melakukan peran-peran sebagai berikut: *pertama*, birokrasi diharapkan mampu menjembatani hubungan antara negara

¹¹. Subando Agus Margono, 1998, "Birokrasi, Demokrasi, dan Reformasi: Sudut Pandang Administrasi Negara, Jurnal Sosial Politik, Vol. 2, No. 2, Nopember.

(pemerintah) dan masyarakat sipil. Peran ini menuntut birokrasi untuk: (1) mampu menyerap tuntutan kebutuhan masyarakat, merumuskannya menjadi kebijakan publik, dan mengimplementasikannya dalam bentuk pelayanan publik yang seadil-adilnya; (2) memberdayakan masyarakat sipil melalui transformasi pola interaksi pemerintah-masyarakat dari pola yang selama ini didominasi pendekatan *top down* menjadi pola hubungan horizontal. *Kedua*, birokrasi diharapkan mampu menjembatani hubungan pasar (sektor swasta) dengan masyarakat. Peran ini menuntut birokrasi untuk mampu melindungi masyarakat dari kemungkinan praktek-praktek bisnis yang tak fair yang dilakukan sektor swasta. *Ketiga*, birokrasi diharapkan mampu menjembatani hubungan antara negara (pemerintah) dan pasar (sektor swasta). Peran ini menuntut birokrasi untuk mampu melakukan intervensi ke pasar dengan pertimbangan selektif agar pasar tetap berfungsi secara sehat dan menjamin perlakuan adil atas semua pelaku usaha.

Peran-peran tersebut menuntut birokrasi memiliki kompetensi: (1) Sensitif dan responsif terhadap peluang dan tantangan baru yang timbul di dalam pasar. (2) Tidak terpaku pada kegiatan-kegiatan rutin yang terkait dengan fungsi instrumental birokrasi, akan tetapi harus mampu melakukan terobosan (*breakthrough*) melalui pemikiran yang kreatif dan inovatif. (3) Mempunyai wawasan futuristik dan sistemik. (4) Mempunyai kemampuan untuk mengantisipasi, memperhitungkan, dan meminimalkan resiko. (5) Jeli terhadap potensi sumber-sumber dan peluang baru. (6) Mempunyai kemampuan untuk mengkombinasikan sumber menjadi *resource mix* yang mempunyai produktivitas tinggi. (7) Mempunyai kemampuan untuk mengoptimalkan sumber yang tersedia, dengan menggeser sumber kegiatan yang berproduktivitas rendah menuju kegiatan yang berproduktivitas tinggi.¹²

E. Penutup.

Birokrasi sebagai suatu sistem pengorganisasian aparatur negara dengan tugas yang sangat luas dan kompleks sangat diperlukan dalam pengendalian operasi manajemen pemerintahan. Namun kinerja birokrasi dan rutinitas kegiatan aparat birokrasi sering menyebabkan masalah baru di mana birokrasi statis, kurang peka terhadap perubahan lingkungan, bahkan cenderung resisten terhadap pembaharuan. Keadaan tersebut seringkali memunculkan potensi mal-administrasi yang menjurus pada praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme. Bertitik tolak dari kondisi tersebut, pemerintah perlu segera melakukan reformasi birokrasi.

¹². Moeljarto T., dkk, 2001, *Birokrasi dalam Polemik. Pustaka Pelajar bekerjasama dengan Pusat Studi Kewilayahan Universitas Muhammadiyah Malang*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 10-13

DAFTAR PUSTAKA

- Achwan, Rochman, 2000, *Good Governance Manifesto Politik Abad Ke-21*, Artikel. KOMPAS Edisi 28 Juni.
- Darwin, Muhadjir, 2000, *Good Governance dan Kebijakan Publik*, Makalah Seminar *Mewujudkan Good Governance Sebagai Agenda Sebuah Negara Demokrasi*. Forum LSM DIY. Yogyakarta 30 September.
- Margono, Subando Agus, 1998, "Birokrasi, Demokrasi, dan Reformasi: Sudut Pandang Administrasi Negara, Jurnal Sosial Politik, Vol. 2, No. 2, Nopember.
- Mas'oed, Mochtar., 2000. Modul Kuliah Ekonomi Politik Pembangunan. Jurusan Ilmu Administrasi Negara Program Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada.
- Moeljarto T., 2000. Pengembangan sumber Daya Birokrasi. Makalah Seminar Nasional *Profesionalisasi Birokrasi dan Peningkatan Kinerja Pelayanan Publik*. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.
- Moeljarto T., dkk, 2001, *Birokrasi dalam Polemik. Pustaka Pelajar bekerjasama dengan Pusat Studi Kewilayahan Universitas Muhammadiyah Malang*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Santoso, Purwo, 2002, "Institusi Lokal Dalam Perspektif Good Governance", Makalah IRE, Yogyakarta.
- Thoha, Miftah., 2000, *Peran Ilmu Administrasi Publik dalam Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik*, Disampaikan pada Pembukaan Kuliah Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada Tahun akademik 2000/2001 Yogyakarta 4 September.
- United Nation Development Programme (UNDP), 1997, *Participatory Local Governance, technical Advisory Paper I*, New York: Local Initiative Facility for Urban environment (LIFE).
- Wasistiono, Sadu, 2007, "Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance", dalam: Syamsuddin Haris (ed), 2007, *Desentralisasi & Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Jakarta: LIPI Press.