

ADMINISTRASI PUBLIK, PEMBANGUNAN NASIONAL DAN KEMAJEMUKAN ETNIS ¹

Sofian Effendi

Abstract

The appalling aftermath of massive riots in Indonesia during the crisis has, in a way, reflected the inability of public administration to be an intermediary between the state and the people in a multi-ethnic society. The lack of concern of public administration on the issues of multi-ethnicity is very obvious if one observe the limited number of articles or research on ethnic conflicts and the bureaucratic politics. Most of public administration literatures assumed an ideal society which consist of individuals who can be segregated only based on age, gender, occupation and economic class, without acknowledging race, culture, and religion.

There are two course of actions to be considered to improve the capability of public administration in the process of intermediary and resolving the issue of multi-ethnicity, namely: proportional representation and affirmative action. The first is when the public administrators must consider recruitment process based on ethnic representation in the society. The second is when the public decision makers would have to take affirmative actions to allocate resources and funds to the various target groups given the fact that public policies and programs tend to create gainers and losers in the society.

Keywords: public administration, multi-ethnicity, proportional representation, affirmative action.

Prolog: Peristiwa sekitar 12-14 Mei 1998

Masalah yang ingin saya soroti bukanlah masalah yang amat membahagiakan, bahkan sebaliknya amat memilukan dan menyedihkan, karena menyangkut ketidakmampuan administrasi publik kita dalam menghadapi problema kemajemukan etnis, yakni amuk massa yang amat merusak citra

Indonesia sebagai bangsa yang berbudaya tinggi dan mengakui bahwa Ketuhanan Yang Maha Esa adalah salah satu landasan dasar dari negara..

Rentetan amuk massa yang melanda beberapa kota besar di Indonesia pada 12-15 Mei telah menelan korban harta yang amat besar, sampai puluhan trilyun rupiah, korban jiwa ratusan orang termasuk 4

¹ Bahan tulisan ini pernah disampaikan pada Orasi Ilmiah dalam rangka Wisuda ke 34, STIA-LAN, 18 Juli 1998.

Syuhada Reformasi, serta puluhan orang perempuan Etnis Tionghoa yang seumur hidupnya harus menanggung aib yang tak dapat diungkapkan dengan kata-kata karena mereka telah menjadi korban perundungan seksual secara massal oleh orang-orang yang telah kehilangan nalar sehatnya serta telah buta hati-nuraninya.²

Kita trenyuh menyaksikan tayangan di RCTI seorang pria setengah baya warga etnis Tionghoa sambil menangis menyampaikan kepada para anggota Komnas HAM bahwa hidupnya sudah tidak berarti karena seluruh anggota keluarganya dan rumahnya telah dibakar oleh massa dalam peristiwa yang amat kejam dan tidak berperikemanusiaan tersebut.

Pertanyaan yang muncul dalam benak banyak orang adalah: Mengapa kekerasan antar etnis, terlebih-lebih terhadap etnis Tionghoa, masih saja terjadi padahal kekerasan tersebut sudah berkali-kali terulang kembali dalam sejarah Indonesia, sehingga administrasi publik seharusnya sudah dapat mengantisipasi konflik etnis semacam itu?

Administrasi Publik dan Kemajemukan Etnis

Sebagai perantara antara negara dan masyarakat, sebenarnya Administrasi Publik (AP) memiliki posisi peranan yang amat *pivotal* sehingga dapat memainkan peranan yang menentukan dalam menghadapi masyarakat majemuk dengan berbagai dimensi permasalahannya. Sayangnya, peranan

intermediary tersebut belum sepenuhnya berkembang dan bahkan belum mendapatkan perhatian yang cukup memadai dalam teori dan praktik AP, walau pun kemajemukan etnis merupakan ciri yang selalu ada pada banyak negara.

Kecilnya perhatian AP pada problema kemajemukan etnis terlihat dari sedikitnya jumlah artikel mengenai fenomena tersebut yang ditulis oleh para ahli. Misalnya, penelusuran yang diadakan oleh Esman³ hanya menemukan 15 artikel pada jurnal *Public Administration Review* selama kurun waktu 1986-1995, atau rata-rata 1,5 artikel per tahun. Sedangkan pada jurnal *Public Administration and Development* yang diterbitkan di London oleh *The Royal Institute of Public Administration* hanya memuat 1 artikel pada kurun waktu tersebut. Bahkan, pada jurnal-jurnal administrasi dan manajemen publik di Indonesia, misalnya Administrasi dan Pembangunan, Manajemen Pembangunan, Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik, dan Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, selama 3 tahun terakhir, hanya satu artikel yang mengupas konflik etnis serta kaitannya dengan politik birokrasi.⁴

Literatur AP pada umumnya berasumsi bahwa publik yang dilayani adalah masyarakat ideal yang merupakan akumulasi dari para indivi-

³ Milton J. Esman, "Public Administration, Ethnic Conflict and Economic Development," *PAR*, Vol. 57, No. 6, November/December 1997.

⁴ Heru Nugroho, "Dekonstruksi Wacana SARA Negara dan Implikasinya terhadap Kemajemukan Masyarakat Indonesia", *JSP*, Vol. 1, Nomor 2, November 1997.

² Hasil penyelidikan yang diadakakan oleh Tim Relawan untuk Kemanusiaan.

du yang dapat dibedakan atas dasar usia, gender, kawasan tempat tinggal, pekerjaan, atau kelas ekonomi, tetapi bukan atas dasar etnisitas yang merupakan kolektivitas dari identitas ras, budaya, dan agama. Bahkan literatur Administrasi Pembangunan yang merupakan sub-disiplin AP yang khusus mengkaji masalah AP di negara berkembang serta pengembangan kelembagaan untuk mendorong pembangunan sosial-ekonomi, sangat kecil perhatiannya pada problema kemajemukan etnis. Sama halnya, literatur Ekonomi Pembangunan yang besar sekali jumlahnya ternyata sangat kecil perhatiannya pada topik kemajemukan etnis. Kecenderungan yang paling dominan pada literatur ekonomi pembangunan adalah menganggap masyarakat multi-etnis seperti India, Nigeria, Turki, dan Rusia adalah masyarakat yang terintegrasi baik dan sepakat menerima pertumbuhan ekonomi sebagai tujuan utama, walau ada juga analisis tentang peranan kelompok minoritas sebagai katalis dalam pembangunan ekonomi di negara-negara Asia Tenggara dan Afrika Timur.

Dalam realitas, lebih dari 90 persen negara berdaulat di dunia memiliki lebih dari satu minoritas etnis⁵ Fenomena kemajemukan etnis serta berbagai dimensinya, termasuk konflik etnis, dapat ditemui di semua negara, baik di negara maju mau pun di negara terbelakang. Di negara-negara sedang berkembang, kelompok etnis minoritas telah dimobilisasi untuk mempertahankan kepentingan-

kepentingan kolektif keamanan, status, kesempatan ekonomi, dan kekuatan politik mereka, guna menghadapi kelompok etnis lain, baik dengan cara damai maupun dengan kekerasan, atau pun guna menentang kebijakan dan program pemerintah.

Pemilahan menurut garis etnis selalu menyebabkan timbulnya politik etnis, yang seringkali menjadi *sangkan paran* (asal-mula: Red) dari ideologi etnonasionalisme militan. Karenanya, dalam kondisi seperti ini politik etnis merupakan dimensi AP yang amat penting dan selalu mewarnai dan menentukan lingkungan AP. Politik etnis selalu merupakan perantara antara PA dengan pembangunan ekonomi negara tersebut.

Kemajemukan etnis akan tetap menjadi unsur yang penting dalam lingkungan AP. Kita menyaksikan betapa kehancuran Negara Federal Cekoslovakia dan kerobohan Negara Tirai Besi Rusia, pada dekade 90-an telah membuka lebar-lebar peluang bagi munculnya masyarakat etnis yang sebelumnya telah bungkam atau dibungkam oleh negara. Arus imigran Asia yang sangat meningkat pada tahun 80-an dan 90-an dan arus imigran Turki dan kelompok etnis Timur Tengah, telah memunculkan kelompok etnis minoritas baru di Australia, Amerika Utara, Jerman dan Perancis, biasanya dengan budayanya sendiri. Kelompok etnis baru tersebut selalu dipandang sebagai orang asing yang dimusuhi dan menghadapi diskriminasi. Sukses besar yang berhasil diraih oleh para pendatang baru tersebut dalam waktu relatif singkat, akhirnya akan membangkitkan permusuhan yang semakin kuat dari

⁵ Gurr, Ted R., et.al. *Minorities at Risks*. Washington, DC, US Institution of Peace, 1993.

“pribumi” yang menganggap bahwa kepentingan dan status mereka sekarang terancam oleh pendatang yang sangat agresif. Kemenangan Partai *One Nation* dibawah pimpinan Pauline Hanson di Queensland, Australia, baru-baru ini adalah dengan menggunakan sentimen anti Asia sebagai program partai.

Di dalam negeri kita menyaksikan arus pendatang yang sangat pesat ke Irian Jaya dan Timor Timur selama 20 tahun terakhir telah menimbulkan penolakan yang kuat dari penduduk asli Irian Jaya dan Timor Timur, yang mengambil bentuk politik “keras” dalam bentuk tuntutan Papua Barat Merdeka atau Kemerdekaan Timor Timur. Dengan kata lain, hampir di semua negara, faktor-faktor etnis akan selalu menjadi dimensi yang penting dari politik dan pemerintahan, dan karenanya juga menjadi dimensi yang penting juga dari AP.

Kemampuan suatu negara untuk menangani dimensi etnis tersebut, karenanya, akan sangat ditentukan oleh kapabilitas dari AP negara tersebut dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga perantara yang adil dalam mengalokasikan sumber yang terbatas kepada kelompok-kelompok etnis yang selalu bersaing untuk memperoleh sumber dan kekuasaan yang terbatas tersebut. Pada dasarnya AP menjalankan fungsi perantaranya tersebut melalui dua cara. Cara pertama adalah mengadaptasi struktur formal AP dengan kemajemukan etnis. Kedua, melalui kewengannya sebagai perumus kebijaksanaan dan program, pemerintah dapat mengalokasikan sumber dan dana kepada berbagai kelompok masyarakat.

Representasi Proporsional dalam Birokrasi Pemerintah

Birokrasi publik, yang merupakan bagian struktur formal dari AP, merupakan mekanisme yang amat efektif untuk mengadaptasi masyarakat multi-etnis dengan merekrut individu dari kelompok etnis dan masyarakat tertentu untuk jabatan di birokrasi sipil, militer dan BUMN baik di tingkat pusat maupun daerah. Dengan jumlah pegawai sebesar 4,6 juta orang, birokrasi publik Indonesia, merupakan pemberi kerja yang terbesar bagi tenaga kerja terdidik. Selain menjanjikan pendapatan tetap walaupun kecil, pekerjaan di sektor publik keamanan kerjanya lebih tinggi, terutama pada saat krisis seperti sekarang ini yang menyebabkan banyak perusahaan swasta harus memberhentikan pekerjanya karena perusahaan harus menghentikan kegiatannya. Selain itu pekerjaan di birokrasi pemerintah memiliki prestise dan kekuasaan yang lebih besar dari di sektor swasta. Karena itulah seringkali kriteria dan praktik rekrutmen yang digunakan seringkali lebih menguntungkan kelompok etnis yang paling dominan pengaruhnya. Praktik rekrutmen yang tidak adil dengan cara lebih memberikan peluang kepada kelompok etnis sendiri seringkali menimbulkan penolakan, keluhan dan protes dari kelompok yang merasa dirugikan dan, akhirnya, menjadi sebab utama terjadinya tentangan terhadap legitimasi pemerintah yang akhirnya menjadi sebab utama konflik etnis.

Kebijakan dan Program Publik

Administrasi Publik pada pemerintahan, pusat, daerah dan lokal

merupakan lembaga yang merumuskan, melaksanakan dan mereformulasi kebijakan dan program untuk menyalurkan sumber-sumber pemerintah dan pribadi kepada kelompok-kelompok masyarakat. Dalam praktik seringkali kebijakan dan program pemerintah tersebut tidak menyebarkan manfaat dan biaya-biaya secara merata, atau dalam bahasa Esman⁶, kebijakan dan program publik selalu cenderung menciptakan "gainers" dan "losers". Pada masyarakat multi-etnis, pihak yang beruntung dan yang dirugikan tersebut selalu diidentifikasi, baik sebagai kenyataan mau pun dipersepsikan, dengan kelompok etnis tertentu. Misalnya, cukup besar jumlah masyarakat pribumi yang mempersepsikan bahwa kebijakan pembangunan ekonomi Orde Baru telah lebih menguntungkan Etnis Tionghoa yang akhirnya menjadi pemicu amuk massal pada 13-15 Mei yang lalu. Persepsi masyarakat Dayak bahwa Etnis Madura lebih mendapatkan keuntungan dari kebijakan dan program pembangunan di Kalimantan Barat telah menjadi pemicu kerusuhan antar etnis di Sanggau Ledo, Kalimantan Barat.

Walaupun peraturan, kebijakan, dan program secara formal selalu objektif dan tidak memihak, dalam pelaksanaannya seringkali terjadi deviasi dan penyelewengan oleh para pelaksana dengan memberikan preferensi lebih kepada suatu kelompok etnis tertentu. Preferensi lebih tersebut

menyentuh tidak saja bidang-bidang yang bernilai tinggi seperti kontrak pemerintah, akses pada tanah, kredit, izin usaha dan devisa, serta berbagai pelayanan publik seperti pendidikan, perumahan, pelayanan listrik, telepon dan jaringan air bersih, dan fasilitas rekreasi. Di banyak negara, bantuan luar negeri untuk pembangunan ekonomi seringkali dipelintir dan digunakan untuk tujuan yang berbeda dengan tujuan semula. Saya kira di Indonesia pun pemelintiran seperti itu juga terjadi. Seorang pejabat di Bappenas, misalnya, memperkirakan bahwa selama 30 tahun Pemerintahan Orde Baru, dana yang dikeluarkan Pemerintah untuk pembangunan ekonomi berjumlah sekitar Rp. 300 trilyun, dan dari jumlah tersebut yang dialokasikan untuk pengembangan pengembangan UKM hanya sekitar 5-6 persen. Sebagian besar alokasi dana, yang 95 persen, ternyata dinikmati oleh lebih kurang 200 pengusaha besar yang didominasi oleh kelompok etnis Tionghoa atau orang-orang yang mempunyai hubungan kuat dengan penguasa Orde Baru.

Para ekonom neo-klasik dan ahli politik liberal secara salah beranggapan bahwa marketisasi dari transaksi ekonomi yang disertai dengan penciptaan peranan pemerintah akan mampu mengurangi pengaruh dari AP terhadap ketidakadilan semacam itu, dan akan mampu menciptakan distribusi semua sumber dengan lebih adil, merata dan jujur. Harapan tersebut tentunya terlalu naif, dan kita sebagai bangsa telah merasakan betapa pahit akibat dari kenaiifan tersebut.

Berbagai fungsi pemerintah akan selalu dipertahankan, termasuk kontrak

⁶ Milton J. Esman. "Public Administration, Ethnic Conflict, and Economic Development". *PAR*, Vol. 37, No. 6, Nov/Dec 1997.

pemerintah, pemungutan pajak, pertahanan, pembangunan infrastruktur, pendidikan, kepolisian, penyediaan dan regulasi pelayanan kota termasuk pelayanan kesehatan, keselamatan, lingkungan, keselamatan kerja, standarisasi tenaga kerja, perbankan dan asuransi. Semuanya itu merupakan alokasi sumber dan aplikasi sanksi formal secara tidak merata dan tidak adil kepada kelompok-kelompok etnis di masyarakat. Pada kondisi dimana mobilisasi etnis dilakukan secara kompetitif, kelompok etnis yang mendominasi birokrasi pemerintah akan melakukan upaya-upaya untuk lebih "menguntungkan" kelompoknya, walaupun peraturan dan alokasi melalui pasar secara formal telah dimanfaatkan untuk memuaskan para donor luar negeri. Tetapi bisa saja yang sebaliknya terjadi. Di Indonesia, misalnya, kelompok etnis minoritas mampu menguasai 76 persen ekonomi nasional diluar BUMN, kira-kira 54 persen GDP Indonesia, melalui kerjasama dan kolusi dengan para penguasa pada waktu itu. Ketimpangan ini perlu diatasi dengan kebijakan dan program Pemerintah tanpa merugikan kelompok etnis minoritas. Mereka perlu diberikan jaminan keselamatan dan ketenangan berusaha secara adil, tetapi kelompok etnis tersebut harus rela dan dapat menerima *affirmative actions* Pemerintah untuk meningkatkan taraf hidup berbagai kelompok etnis pribumi.

Kenyataan ini menunjukkan bahwa para ahli AP tidak boleh lagi membatasi perhatiannya hanya pada teknologi manajerial yang bertujuan untuk meningkatkan efisiensi instrumental, atau hanya pada fungsi-fungsi staf dari pemerintahan seperti manaje-

men personalia atau penganggaran. Fokus utama AP seharusnya adalah formulasi dan implementasi kebijakan dan program untuk mengendalikan perilaku masyarakat dan menyediakan pelayanan kepada kelompok masyarakat yang melaksanakan pembangunan nasional. Dikotomi administrasi dan politik yang beranggapan bahwa AP adalah pelaksana yang bebas politik sudah lama ditinggalkan dan hanya sekedar mitos. Sebagian besar kebijakan operasional untuk menyalurkan berbagai pelayanan dan sumber Pemerintah dalam kenyataannya dirumuskan oleh para pejabat senior di birokrasi pemerintah. Para pejabat pemerintah juga amat terlibat dalam penerapan kebijakan dan program tersebut.

Mekanisme Pasar

Para ekonom pasar bebas selalu beranggapan bahwa mekanisme pasar akan menghasilkan alokasi yang lebih mampu mendorong efisiensi ekonomi dan keadilan sosial, dan menciptakan "*a level playing field*" yang mampu mendorong kerja keras dan persaingan yang adil. Sejalan dengan itu, para pendukung "*good governance*" mendorong semangat persaingan terbuka, seleksi atas dasar kemampuan (*merit*), transparansi, dan akuntabilitas di sektor publik. Kriteria objektif tersebut berasumsi bahwa dengan demikian diskriminasi dapat dihilangkan dan karenanya akan tercipta suasana kompetisi yang sehat yang lebih mampu mendorong tercapainya kinerja yang tinggi dan efisien di masyarakat. Namun, dalam kenyataannya tidaklah demikian. Kriteria merit dan pasar yang objektif tersebut kurang memper-timbangkan faktor etnis.

Kompetisi merit dan pasar dalam kenyataannya mempunyai konsekuensi praktis yakni adanya peluang yang lebih besar kepada mereka yang lebih baik *merit* mau pun daya saingnya. Kompetisi pasar ternyata lebih membuka peluang kepada mereka yang lebih memiliki modal, akses ke kredit, pengalaman berusaha, dan hubungan baik dengan para pemasok, pengecer dan, termasuk, dengan para pejabat. Sama halnya, persaingan merit, membuka peluang lebih besar kepada yang terdidik dan lebih tinggi dan agresif secara intelektual. Memang kedua persaingan tersebut akan mampu menghasilkan distribusi yang lebih adil diantara para pesaing yang setara. Namun, dalam masyarakat multi-etnis yang cenderung menilai kinerja pemerintah dari kacamata etnis, hasil dari kebijakan tersebut selalu dinilai oleh kelompok etnis yang kalah saing sebagai tidak adil. Dalam kenyataannya, proses merit dan pasar, akan selalu menciptakan hasil yang tidak sama, walau pun tidak ada diskriminasi secara sengaja.

Dalam masyarakat yang terpecah-pecah dimana terjadi mobilisasi politik terhadap kelompok-kelompok etnis, distribusi sosial jabatan yang mempunyai kekuatan politik, ekonomis dan status sosial, amat penting artinya. Kelompok etnis yang merasa teralienasi atau terkucilkan secara sosial politik atau yang kurang diuntungkan oleh berbagai peraturan yang berlaku, karenanya akan terdorong untuk menolak proses pasar dan merit karena dianggap tidak adil. Ketidakpuasan itulah yang akan terus dipupuk dan menjadi sumber tuntutan kepada pemerintah. Sebaliknya para pejabat

AP akan terus menciptakan peraturan baru untuk memperbaiki peraturan yang lama, tanpa memperhatikan tuntutan minoritas bahwa pemerintah bertindak tidak adil. Kebiasaan para pejabat AP tersebut tidak akan menalami perubahan berarti sampai kelompok etnis yang tidak puas akhirnya terpaksa menggunakan cara-cara yang lebih terorganisir dan keras seperti unjuk rasa dan bahkan kekerasan sebagai cara untuk mendapatkan konsesi dari pemerintah. Arus reformasi yang kita baru saja kita alami baru-baru ini dengan sekali telah menggunakan *modus operandi* ini karena kekangan yang keras dari Pemerintah Soeharto.

Salah satu bentuk konsesi yang digunakan oleh pemerintah adalah proporsionalitas etnis atau *affirmative action* yakni, mengalokasikan secara adil kepada anggota kelompok masyarakat rentan kesempatan bersekolah, pekerjaan, dan akses terhadap kontrak pemerintah secara terencana dan sistematis sampai kelompok tersebut mampu bersaing secara bebas. Banyak pemerintah menggunakan kebijakan *affirmative* ini, baik di negara yang sudah sangat maju seperti Amerika Serikat mau pun di negara berkembang seperti India. Secara terselubung Indonesia pun sebenarnya memanfaatkan kebijaksanaan *affirmative* ini. Tetapi karena dilaksanakan secara malu-malu hasilnya tidak terlalu mencolok.

Mempersiapkan Administrasi Publik Untuk Menghadapi Kemajemukan Etnis

Pengalaman kita berkali-kali menghadapi amuk massa terhadap

kelompok etnis Tionghoa yang sangat merugikan ekonomi nasional serta menjadi ganalan besar dalam diplomasi Indonesia, telah menunjukkan kepada kita bahwa untuk menjami kehidupan bangsa dan negara yang lebih aman, damai dan lestari, maka pemerintah perlu melaksanakan pembangunan ekonomi dan politik untuk bangsa dan negara. Pengalaman pahit tahun 1965, 1973 dan 1998 ini juga menyadarkan kita bahwa kondisi masyarakat kita yang multi-etnis adalah kekayaan sosial-budaya yang akan tetap ada dan harus dipertahankan. Karena itu dalam pelaksanaan pembangunan nasional perlu sekali pemerintah, melalui instrumen utamanya, AP, mengadakan upaya serius dan sistematis untuk mengendalikan hubungan antaretnis. Esman menawarkan tiga metode berikut manajemen hubungan antar-etnis⁷ berikut:

1. *Preferensi sistematis*. Metode ini mencakup pemberian preferensi kepada kelompok etnis sendiri dalam rekrutmen untuk posisi penting pada birokrasi pemerintah baik sipil dan militer, dan dalam alokasi sumber dan pelayanan oleh instrumen AP. Untuk menghindari protes dari kelompok etnis yang merasa dirugikan oleh tindakan diskriminatif tersebut, pemerintah merekrui secara selektif anggota-anggota dari kelompok etnis tadi, dan menggunakan mereka sebagai "bumper" untuk menghadapi protes dari masyarakatnya. Mereka juga diharapkan akan dapat menyalurkan sebagian dari sumber dan pelayan-

an kepada kelompok etnis masing-masing. Namun, sebagian besar sumber dan pelayanan yang dikuasai pemerintah tetap disalurkan secara sengaja kepada kelompok etnis yang berkuasa.

2. *Mekanisme pasar dan merit individual*. Proses atau mekanisme ini biasanya digunakan bila kelompok elit yang berkuasa yakin bahwa kelompok etnis mereka sudah berkemampuan tinggi dan karenanya dapat berkompetisi secara terbuka. Sistem ini bisa berhasil baik bila para elit yang memegang jabatan AP menerima dan punya komitmen tinggi terhadap nilai-nilai universal fairness. Di Amerika Serikat dan Prancis misalnya yang mengakui prinsip persamaan dan meletakkan hak dan kebebasan individu amat tinggi, mekanisme ini dapat berjalan dengan baik. Karena mekanisme tersebut membuka peluang mobilitas ke atas yang seluas-luasnya kepada semua orang, mekanisme merit dan pasar diharapkan akan dapat meredam ancaman gerakan etnis terhadap stabilitas negara (misalnya, Horowitz, 1985).
3. *Power sharing*.⁸ *Power sharing* atau upaya sejenisnya untuk menciptakan keseimbangan partisipasi dan pemerataan antar etnis tercipta bila semua masyarakat etnis dijamin akan mendapatkan share secara adil, biasanya proporsional dengan jumlahnya, dalam lembaga perumusan kebijaksanaan negara, dalam

⁷ Milton J. Esman. Ibid. hh 530-532.

⁸ Baca antara lain Sisk, 1996 dan Lijphart, 1977.

birokrasi sipil dan militer, dalam akses terhadap pendidikan, dan dalam menikmati hasil dari kebijakan dan program pemerintah. Ada beberapa variasi dari mekanisme ini. Yang pertama adalah mendorong adanya kompetisi antara sesama anggota secara inter-etnis, tetapi meregulasi distribusi antara kelompok etnis. Bentuk pemerintahan seperti negara federal atau otonomi penuh dengan memberikan otonomi teritorial dan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan tertentu kepada daerah atau kelompok etnis.

Birokrasi Publik yang Peka

Peranan AP dalam implementasi ketiga variasi manajemen masyarakat multietnik tersebut akan sangat menentukan hasilnya. AP yang kompeten, imparial, dan bertanggungjawab, adalah salah satu faktor yang amat menentukan keberhasilan pembangunan nasional. Namun jangan dilupakan, AP harus beroperasi dalam lingkungan politik yang selalu kompetitif, dan masyarakat yang tepilah-pilah secara etnis adalah salah satu faktor pendorong kompetisi politik tersebut. Dengan sumber serta melalui otoritas keputusan dan programnya pemerintah dapat mendorong terjadinya kompetisi tersebut hingga mencapai bentuk protes terkeras, dalam bentuk amuk massa, atau mencitakan distribusi yang lebih adil dan merata sehingga tercapai hubungan antar etnis yang lebih harmonis.

Harus diingat juga bahwa pelaksanaan metode tersebut pasti mengandung komplikasi-komplikasi, antara

lain: adanya perbedaan persepsi tentang keadilan, dan oleh pengkotakan didalam masyarakat etnis itu sendiri. Kelompok masyarakat yang mendominasi AP biasanya menganggap bahwa mengalokasikan sebagian besar sumber dan pelayanan pemerintah kepada kelompok etnis mayoritas adalah adil. Kelompok elit yang lebih beruntung selalu menganggap bahwa kompetisi individual yang terbuka adalah yang adil. Dalam praktik sering timbul protes terhadap kebijakan dan tindakan pemerintah, karena tidak adanya konsensus tentang konsep keadilan yang dapat diterima oleh semua kelompok etnis.

Motto yang tertulis pada lambang negara "Bhinneka Tunggal Ika" itu perlu kita terjemahkan secara tepat dan benar pada kebijakan dan praktik AP.

Referensi:

- Esman, Milton J. dan Ronald J. Herring. Eds., *Development Assistance and Ethnic Conflict*. (Akan terbit).
- , "Ethnic Politic and Economic Power." *Comparative Politics*. No. 19. Hh. 345-418.
- Faaland, Just, J.A. Parkinson and Rais Suniman. *Growth and Ethnic Inequities: Malaysia's New Economic Policy*. New York: St. Martin's Press, 1990.
- Gurr, Ted R., et.al. *Minorities at Risk*. Washington DC, US Institute of Peace, 1993.
- Horowitz, Donald. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley. University of California Press, 1985.

Lijphart, Arend. *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*. New Haven, CT: Yale University Press, 1977.

Huntington, Samuel. *The Class of Civilizations and Remaking of World Order*. New York: Touchstone, 1997.

Tjiptoherijanto, Prijono. "Ketimpangan Ekonomi dan Kecemburuan Sosial" *Jurnal Ipadi*. No. 3, April 1996.

Toffler, Alvin. *Power Shift*. New York: Bantam Book, 1991.
