

BIROKRASI, DEMOKRASI DAN REFORMASI: SUDUT PANDANG ADMINISTRASI NEGARA

Subando Agus Margono*

Sejak munculnya ilmu administrasi negara sampai dengan perkembangannya yang paling baru, permasalahan dikotomi politik — administrasi selalu muncul ke permukaan dan menjadi isu aktual. Aktualitas tersebut dikarenakan dikotomi tersebut sesungguhnya juga merupakan cerminan dikotomi antara demokrasi dan birokrasi yang bisa ditemukan di setiap negara modern. Proposisi yang berkembang dalam dikotomi tersebut adalah bahwa terdapat konsekuensi perkembangan demokrasi yang negatif apabila ekspansi birokrasi terus meluas, yang biasanya diikuti oleh kecenderungan sentralisasi pada pembangunan politik (Carino, 1993:122). Namun, pada saat yang sama berkembang pula proposisi yang lain, yakni bahwa demokratisasi tidak akan dapat berkembang tanpa didukung oleh birokrasi yang rasional. Para pengembang dan pendukung pada masing-masing proposisi tersebut memiliki argumentasi yang sama kuatnya.

Terdapat kompleksitas hubungan antara demokrasi dan birokrasi dalam kaitannya dengan realitas politik. Kontradiksi di antara kedua proposisi tersebut juga dihadapi oleh para pakar di negara-negara yang memiliki derajat demokrasi yang kuat. Oleh karenanya cukup bermanfaat apabila beberapa variasi proposisi mengenai hubungan antara demokrasi dan birokrasi dielaborasi demi keperluan penyusunan argumentasi dalam menjawab dikotomi tersebut, khususnya dalam konteks Indonesia. Dari beberapa proposisi yang sempat terbaca dapat diketahui bahwa, permasalahannya

* Staf pengajar pada jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fisipol, Universitas Gadjah Mada.

sesungguhnya bukan akan mengikuti pendapat siapa untuk kemudian diterapkan, namun yang paling tepat adalah dalam konteks yang bagaimana dan untuk kepentingan apa proposisi telah dikembangkan. Ini artinya refleksi dapat diangkat untuk menjawab permasalahan dikotomi tersebut di Indonesia yang tentunya dengan menentukan pola-pola hubungan antar variabel-variabel pokok yang ditemukan.

Tulisan ini selain bermaksud menjawab persoalan bagaimana bentuk birokrasi yang dapat mendorong demokratisasi, juga mencoba menjelaskan dan mendeskripsikan secara teoritis kedua hubungan tersebut. Berikut beberapa proposisi yang menggambarkan hubungan antara keduanya. Konsep birokrasi yang akan digunakan di sini mendasarkan pada konteks formal (organisasi formal) yang kemudian dilihat dari konteks politik dan administratif, sedang konsep demokrasi lebih mengacu pada aspek formal dan substantif. Aspek formal meliputi kebebasan berpendapat, persamaan hak, dll. Sedang aspek substantif meliputi aspek *equity* dan *social justice* (Carino dalam Bautista, 1993:122).

Beberapa Proposisi Demokrasi dan Birokrasi

• *Pemikiran Hamilton*

Kontradiksi proposisi pertama justru dialami oleh *founding fathers* ilmu administrasi negara sendiri antara Hamilton dan Jefferson. Stillman menulis bahwa "*strong public institutions, according to Hamilton, were necessary to protect human liberty...to protect us from each other*". Dengan demikian konsekuensi administrasi negara yang muncul sebaiknya menonjolkan administrasi yang kuat begitu juga dengan peranan kepemimpinannya. Tanggung jawab proses administrasipun harus dikonsentrasikan pada pimpinan. Ciri yang lain adalah bahwa untuk memperkuat pemerintahan yang efektif harus didukung dengan institusi dan ekonomi yang kuat serta *trained professional*. (Stillman dalam Uveges, 1982: 7-8). Hamilton yang sangat nasionalis ternyata lebih setuju dengan birokrasi yang kuat demi perlindungan terhadap warga negara yang harus diwujudkan dalam administrasi negara yang tersentralistis.

Apabila pendekatan hamiltonian ini digunakan, maka nilai-nilai demokrasi sangat jauh dari kenyataan. Gambaran kekuasaan yang terkonsentrasi pada tangan seorang pimpinan mengindikasikan otoritarianisme itu sendiri. Negara dengan pola administrasi negara seperti ini lebih mencerminkan pengontrolan nilai-nilai kebebasan melalui birokrasi yang kuat. Pencapaian tujuan-tujuan politik dan pertumbuhan ekonomi telah menguasai birokrasi dan membiarkan birokrasi menjadi sangat kuat. Birokrasi berada pada posisi yang berseberangan dengan demokrasi. Birokrasi menjadi fenomena yang dominan namun sangat tertutup.

• *Pemikiran Jefferson*

Jefferson, pada sisi yang lain, lebih percaya pada pendapat bahwa *political order* sesungguhnya didesain untuk mengembangkan dan memperbaiki manusia yang pada dasarnya bermoral. Dengan pandangannya yang demikian Jefferson mengisyaratkan demokrasi dan administrasi negara sebagaimana ditulis oleh Stillman sebagai "*the limit on government*" and *the maximization of "individual rights, liberty"*. . . Jefferson also emphasized the importance of keeping government as close to the "grass root" as possible" (Stillman dalam Uveges, 1982:9-10).

Sehingga administrasi negara yang dikembangkannya pun harus memberi kesempatan partisipasi yang luas, desentralisasi yang efektif dengan maksud untuk mengurangi administrasi serta penekanan pada *simplicity and economic of administration actions* demi efisiensi. Cakupan aktivitas administrasi harus terbatas. Administrasi negara dan birokrasi yang dikembangkan sekaligus merupakan gambaran dari demokrasi yang diinginkan. Birokrasi yang dikembangkan adalah birokrasi yang partisipatif.

Orientasi nilai-nilai jeffersonian ini diwarnai dengan birokrasi yang selalu mendekati kebutuhan masyarakat, keinginan orang-orang dan partisipasi yang luas. Cakupan administrasi yang terbatas menafikan dominasi birokrasi dan pada sisi yang lain pendekatan yang desentralistis lebih mewarnai pencapaian tujuan birokrasi. Proses administrasi yang lebih mengutamakan kesederhanaan yang dipahami oleh warga negara sekaligus mengutamakan efisiensi mengesankan proses yang jauh dari kepentingan kekuasaan. Filosofi birokrasi sebagai bagian dari pencapaian tujuan dalam rangka memenuhi *public affairs* yang menghargai hak-hak individu memanifestasikan tuntutan dari demokrasi itu sendiri. Birokrasi dan demokrasi pada sisi ini lebih menunjukkan hubungan yang seiring. Masing-masing kutub tidak saling berseberangan.

Dari dua pendekatan tersebut di atas, kita dapat melihat dua pendekatan yang bertolak belakang dalam kaitannya dengan pemeliharaan nilai-nilai demokrasi, namun demikian, apa yang dikembangkan, baik pada pendekatan hamiltonian maupun jeffersonian, masih menisakan jarak untuk sekedar menggambarkan model birokrasi pada satu sisi dengan tuntutan nilai-nilai demokratis pada sisi yang lain. Mereka menempatkan birokrasi berseberangan dan atau bertautan dengan demokrasi tetapi tidak melengkapi instrument-instrument politik pada birokrasi yang memungkinkan terjadinya keterkaitan dengan nilai demokrasi. James Madison mencoba menawarkan proposisi demokrasi dan birokrasi melalui kerangka konsepsinya yang lebih menyatu, tidak sekedar mengembangkan konsep administrasi negara yang instrumental namun berusaha menciptakan keterkaitan nilai birokrasi sebagai bagian dari instrument politik untuk mewujudkan nilai-nilai demokrasi.

• *Pemikiran Madison*

Berawal dari pemikiran dasarnya tentang “*faction-based vision of society*” (1982: 12) Madison berusaha menjelaskan konsep tentang *government* (pemerintah). Suatu pemerintah hanya dapat dijelaskan pada suatu konteks bahwa sesungguhnya kompleksitas pada masyarakat modern selalu ditandai dengan munculnya berbagai faksi atau dalam istilah modern disebut sebagai kelompok kepentingan. Peranan dari pemerintah adalah sebagai *institutional device* yang berusaha melakukan kontrol dan berperanan sebagai mediasi diantara kelompok kepentingan supaya setiap warga tetap memiliki *human liberty*, “*Only a large society of diverse interests represented by proper balance within government would reduce danger of 'tyranny of the majority' and protect the interest of the minority at the same time*” (1982: 12).

Pernyataan ini memberikan gambaran, bahwa administrasi negara (pemerintah) dan birokrasi berada pada satu misi politik yang sama yaitu memberikan perlindungan warga, kemerdekaan dan kebebasan dari dominasi mayoritas. Konsekuensi bentuk administrasi negara yang harus dikembangkan adalah, bahwa administrasi negara harus bercirikan pluralistic. Pluralistic dalam pengertian bahwa birokrasi haruslah terdiri dari wakil-wakil dari berbagai kelompok kepentingan dan harus selalu berubah-ubah. Sesuai dengan posisinya seperti ini, maka proses administrasi dari birokrasi haruslah ditujukan untuk melakukan *balancing interest* melalui diskusi, negosiasi, dan kompromi yang mengarah pada terciptanya konsensus politik dan stabilitas sosial.

Di dalam proses administrasi harus dijamin adanya pembagian kewenangan diantara peranan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Proses administrasi tidaklah terisolasi dari tiap peranan tersebut tetapi merupakan interaksi yang *complicated* dan melakukan prinsip-prinsip *checks* dan *balances*.

Jangkauan lebih lanjut untuk mempertahankan nilai tersebut adalah bahwa proses administrasi haruslah melibatkan pada lingkungan organisasi yang selalu berubah baik pada level pusat maupun daerah/lokal. Lingkungan adalah variabel penentu struktur organisasi dan oleh karenanya lingkungan organisasi tidak mungkin diasumsikan seragam untuk semua lokasi (Littereer, 1973:324).

Administrator bukanlah semata-mata pemilik kekuasaan, namun terlebih dari itu seorang administrator haruslah memiliki tanggung jawab melakukan proses negosiasi, kompromi, dan mengembangkan konsensus sosial. Di dalam konteks yang demikian, fokus administrasi tidaklah dikonsentrasikan pada *specific issues* namun lebih pada pengembangan institusi yang dapat melakukan *checks dan balances* untuk mengontrol penyimpangan yang dilakukan kelompok kepentingan, menjamin hak-hak minoritas dari tirani mayoritas, dan mengembangkan harmoni sosial melalui pencapaian keseimbangan diantara kelompok kepentingan yang berkompetisi (Stillman dalam Uveges, 1982:13).

Birokrasi dalam pengertian madisonian ini memiliki peranan yang cukup besar dalam memelihara nilai-nilai demokrasi. Dalam pengertian ini, birokrasi tidak hanya memiliki ciri-ciri sebagaimana yang dikehendaki oleh jeffersonian namun terlebih dari itu birokrasi memang berada pada posisi untuk mengendalikan dan memelihara keseimbangan supaya tidak ada dominasi yang berlebihan dari mayoritas kepada minoritas. Pemeliharaan nilai-nilai ini bahkan harus tercipta pada tahapan proses melalui peranan pimpinan yang bersedia melakukan negosiasi dan diskusi. Dan dalam konteks yang demikian birokrasi menjadi bagian dari instrumen politik dan tidak sekedar instrumental.

Dalam literatur yang baru dinamika administrasi yang demikian menjadi inti dari konsep *governance*.

“Governance means ‘administering in a political context’ and directing competence toward ‘the broadest possible public interest’. This includes competence in sustaining ‘the agency perspective’ and the constitutional governance process (Wamsley dalam Green, et. All., 1996:38).

Nampak sekali dari model yang dikemukakan oleh Madison, model birokrasi dalam administrasi negara bukan sekedar struktur formal atau institusi formal, namun suatu sistem terbuka yang menjamin pemenuhan kebutuhan pelayanan dan perlindungan warga negara dengan mengedepankan nilai-nilai demokrasi. Birokrasi sebagai instrumen politik memainkan peranan penentu dalam hubungan mediasi antara warga negara dengan pemerintah ditengah berbagai kelompok kepentingan. Birokrasi berada pada posisi yang lebih dekat dengan warga daripada sebagai media penguasa dibalik pencapaian tujuan formalnya.

Bentuk konseptual yang cukup menarik ini dan tampaknya cukup sempurna akan sedikit memiliki kekurangan apabila dibandingkan dengan pengungkapan konsep birokrasi yang dikembangkan oleh Weber berikut. Untuk menjelaskan hal ini tampaknya perlu dilakukan diskusi tentang kedua pendekatan ini untuk memberikan pemahaman lebih lanjut mengenai hubungan antara demokrasi dengan birokrasi.

• *Pemikiran Max Weber*

Pencetus birokrasi, Max Weber, melihat birokrasi dalam konteks yang lebih luas. Sebagai organisasi formal yang berada pada tingkatan ideal, birokrasi yang memiliki aturan yang sangat rasional perkembangannya justru sangat berkaitan dengan demokratisasi dan kapitalisme. *"The development of money economy is of very great importance for the whole bearing of bureaucracy,..."* (Weber, 1978:964). Pada sub bab yang lain Weber mengatakan secara eksplisit, bahwa:

"The first such basis of bureaucratization has been the quantitative extension of administrative task. In politics, the big state and the mass party are the classic field of bureaucratization....The progress of bureaucratization within the state administration itself is a phenomenon paralleling the development of democracy..."(Weber, 1978:969 dan 984).

Jadi jelas sekali bahwa demokrasi, kapitalisme dan birokrasi memiliki hubungan yang positif. Proposisi ini sekaligus mengundang banyak kritik, manakala rasionalisasi dan monocracy ternyata menentukan tumbuhnya demokratisasi dan kapitalisme di negara seperti Inggris misalnya.

Di dalam banyak kasus penerapan ide Weber ini ternyata selain dilihatnya terlalu pada konteks operasional dan bukan pada tataran konseptual, ide ini juga hanya berkembang pada tahapan *the quantitative extension of administrative task*. Artinya posisi birokrasi berhenti pada peranannya yang sangat instrumental untuk menyelesaikan tugas-tugas administratif. Konyolnya lagi ciri birokrasi weberian yang begitu rasional di dalam banyak praktek berhenti pada posisinya sebagai instrument kekuasaan tanpa adanya kepentingan untuk melakukan kontrol.

Pernyataan Weber yang mendekatkan hubungan antara birokrasi dengan kapitalisme dan dengan beberapa fenomena seperti *modern state* dan *mass party* menghendaki adanya perbedaan level interpretasi. Pada tahapan ini, birokrasi tidak hanya sebagai perwujudan dari operasi *administrative tasks* namun harus dilihat pada konteks makro sebagai perlengkapan suatu administrasi negara modern. Jadi birokrasi tidak dilihat pada levelnya yang mikro. Pemahaman pada level makro, mengharuskan birokrasi berada pada konteks nilai-nilai rasional (rasionalisasi) kehidupan dan hubungan-hubungan fungsional antar berbagai lembaga publik dan politik yang birokratis. Dinamika administrasi negara modern selalu diwarnai dengan perangkat sistem yang birokratis. Dan itu adalah ciri dari pertumbuhan demokrasi sekaligus birokratisasi.

Birokratisasi kehidupan administrasi negara pada jaman modern, khususnya di negara-negara yang belum demokratis ternyata berkembang bias sebagaimana ciri birokrasi yang dikemukakan Weber sendiri. Ciri itu terlalu instrumental dan mikro (intraorganisasional). Fenomena bias itu kemudian banyak dimanfaatkan sebagai alat kekuasaan karena inti dari kekuasaan adalah dominasi. Struktur organisasi yang digambarkan Weber adalah gambaran dominasi dari pimpinan pada bawahan, dan ini berarti dominasi dari pihak yang berkuasa. Dan dalam posisi seperti ini, birokrasi sangat jauh dari keinginan cita-cita demokrasi. Dan juga cukup menggejala ditemukan lembaga-lembaga publik yang berkembang ternyata menjadi sangat terpisah satu dengan yang lain dan justru dipagari oleh ciri-ciri birokrasi yang sifatnya tertutup. Mereka berkembang di jaman modern tetapi tidak dalam pengertian modern di dalam proses seperti yang diinginkan Weber pada negara yang besar (*big state*). Kritik ini tidak hanya datang dari akademisi di Eropa sendiri namun juga dari Amerika. Oleh karena itu sangatlah wajar jika di negara-negara yang otoriter, birokrasi pasti telah digunakan sebagai alat untuk menekan dan bukan untuk membebaskan.

Mendiskusikan kembali pendekatan madisonian dengan weberian sebagaimana yang telah dikemukakan di atas beberapa hal dapat diangkat berikut: keduanya sama-sama mengedepankan anggapan bahwa birokrasi memberikan dampak pada berkembangnya demokrasi dengan beberapa pembatasan fokus seperti yang telah di bahas pada pembicaraan tentang birokrasi Weber di atas. Baik pada pendekatan madisonian maupun weberian perlu dipertimbangkan beberapa hal berikut.

Birokrasi dari administrasi negara sebagaimana yang dikemukakan oleh Madison seolah sangat dekat dengan nilai demokrasi, namun kita tidak mengetahui dengan pasti apakah pengertian ini sekaligus berada posisi modernitas sebagaimana yang dikemukakan oleh Weber. Dan apakah kalau persyaratan modernitas dilekatkan pada birokrasi madisonian, dia akan dapat mempertahankan nilai-nilai demokrasi atau justru menghambat demokratisasi. Hal itu tidak diketahui dengan pasti. Pada pihak lain, pendekatan weberian tidak otomatis memelihara nilai-nilai demokrasi meskipun secara tersurat hal itu terjadi pada negara modern.

• *Pemikiran Golembieski*

Melangkah pada proposisi lain di bawah ini akan dipaparkan model birokrasi yang dikemukakan oleh Golembieski. Golembieski mengembangkan model *Organization Development*(OD) dengan menggunakan ide dari Robert Dahl. Golembieski melihat bahwa demokrasi sangat mungkin dikembangkan dengan dukungan birokrasi, namun dengan model yang mengikuti pendekatan *Organization Development*. Model ini lebih menekankan pada proses kerja yang fleksibel, berorientasi pada *team building*, pembuatan keputusan lebih didasarkan pada kelompok serta *collective bargaining*. Golembieski percaya bahwa demokrasi dapat dikembangkan melalui model demokrasi di dalam administrasi dan demokrasi melalui administrasi (Golembieski dalam Uveges, 1982:56). Demokrasi dan birokrasi sesungguhnya satu kesatuan yang saling melengkapi yang terwujud melalui nilai yang lebih tinggi yang terdapat pada demokrasi diikuti dengan model organisasi administrasi yang demokratis. “*A democratic state must not only be based on democratic principles but also democratically administered...*”(Denhard, 1984:66).

Yang menjadi pertanyaan menarik untuk didiskusikan adalah seberapa tinggi derajat demokrasi yang melekat pada OD, apakah hanya terbatas pada demokrasi di dalam organisasi (intraorganisasional) ataukah cukup kuat derajatnya sebagaimana pada pemikiran madisonian, yakni peranan birokrasi sebagai mediasi diantara berbagai kelompok kepentingan. Melihat pada penekanan 'demokrasi di dalam dan melalui administrasi' sebagaimana diungkapkan di atas, tampaknya demokrasi hanya terbatas pada tingkatan intraorganisasional. Mungkinkah pengembangan demokrasi pada intraorganisasional lebih lanjut dapat berkembang menjadi (prasyarat) kekuatan demokrasi sebagaimana yang diinginkan oleh Weber, yakni terciptanya birokratisasi di dalam *big state*? Apabila hal ini yang terjadi maka sesungguhnya terdapat pemikiran yang bertolak belakang. Pada satu sisi Weber menekankan pada birokrasi dengan ciri-ciri yang rigid sebagai dasar pengembangan demokrasi di negara modern, sementara pada pihak lain, Golembieski mengembangkan model birokrasi — OD — yang fleksibel secara internal.

Apabila hal itu terjadi, maka yang diperlukan adalah menentukan variabel-variabel pokok yang memungkinkan berkembangnya nilai demokrasi — baik pada weberian maupun Golembieski—dengan beranjak dari model birokrasi maupun OD. Pada model weberian, tampaknya nilai demokrasi dapat berkembang apabila birokratisasi diikuti dengan perkembangan ekonomi uang dan tumbuhnya partai-partai politik. Pada sisi yang lain pembangunan hukum juga harus dipertimbangkan sebagai dasar tumbuhnya demokratisasi (Weber, 1978:281). Sedangkan pada Golembieski, tumbuhnya nilai demokrasi tampaknya didasarkan pada variabel-variabel individu dan teknologi yang menyangkut proses dalam pembuatan keputusan misalnya. Kedua variabel ini dianggap penting mengingat ciri dari OD adalah penekanan yang berlebihan pada dimensi manusia di dalam proses administrasi. Sehingga ada kemungkinan perkembangan nilai demokrasi akan berjalan dalam lingkup yang lebih kecil dibanding dengan birokratisasi weberian. Pada sisi yang lain, demokratisasi pada model weberian sering menjumpai kelemahan khususnya yang berkaitan dengan ciri rasionalisasi yang rigid itu sendiri. Penilaian ini tentunya sifatnya masih sangat terbuka.

• *Pemikiran Larry Kirkhart*

Pemikiran Larry Kirkhart paralel dengan pendapat dari Golembieski. Kirkhart mengembangkan model *consociated ideal type* melalui titik tolak phenomenology. Phenomenology, sebagaimana dikutip dari Husserl:

"is a device for understanding the nature of creativity...is based on a rather heroic model of man—who assumes the possibility of rationality rather than impulsiveness and irrationality... it asserts that there are many paths that lead to and build understanding... it suggests that one can proceed to a "new reality"—that is, an understanding of the self and other people" (Kirkhart dalam Marini, 1971: 135,166)².

Consociated kemudian diartikan sebagai "*persons with whom one interacts directly*" (1971:138). Model ini dikembangkan pada tiga variabel, yakni ukuran efektivitas, karakteristik struktural dan konsekuensi sosial. Sesuai dengan tema tulisan ini, maka hanya variabel yang ketiga yang akan sedikit dijelaskan karakteristiknya. Menurut Kirkhart (1971:161) di dalam model *consociated* kebebasan gaya personal dan *social diversity* sangat dimungkinkan. Setiap anggota organisasi terlibat dengan organisasi secara menyeluruh, dalam pengertian, anggota organisasi hanya minimal mengalami kondisi yang teralienasi. Di dalam setiap proses formulasi sampai dengan pemecahan masalah dan implementasi ada keterlibatan yang cukup intens dari anggotanya. Organisasi sangat membuka terhadap kemungkinan konflik dan ditingkatkannya *ambiguity*. Hal ini sangat tidak mungkin pada organisasi yang weberian yang seolah segalanya harus terstruktur dan jelas, namun pada pihak lain anggotanya justru teralienasi. Segala sesuatu yang bersifat *structural rigidity* dikurangi. Dalam perspective yang sama, namun agak berbeda dalam merumuskan bentuk organisasi, Bellone menawarkan suatu bentuk organisasi yang demokratis (Bellone dalam Bellone dan Nigro, 1980:62).

Dari konsep Kirkhart dan Golembieski tampaknya tetap tergambar bahwa nilai-nilai demokrasi harus diwujudkan dalam organisasi baik melalui *organization development* maupun *model consociated*. Bahkan kalau mengikuti pemahaman fenomenologi, maka demokratisasi akan mewarnai perilaku organisasi dan individu serta kelompok. Manusia bukan sekedar obyek dari

² Lihat lebih jauh Frank Marini, *Toward a New Public Administration*, Chapter 5.

aturan yang rasional. Ostrom berusaha juga menciptakan model administrasi negara yang demokratis melalui organisasi dalam bentuk *public choice*. Syarat utama model ini adalah adanya ketertiban hukum dan kolaborasi klien pada organisasi secara langsung (Ostrom dalam Uveges, 1982:47-48) (Harmon dan Thayer, 1986:250-251) yang oleh Jennings hal itu mirip dengan bentuk *pluralism* (Jennings dalam Ott, *et all*, 1991:122-123). Sedangkan penekanan pada "*entrepreneurial government*" – *refreshing change in attitude toward public officials*– dikembangkan oleh Gaebler dan Osborne (1992).

Penelusuran dari beberapa literatur mengindikasikan adanya proposisi lain yang tampaknya akan mempengaruhi analisis hubungan antara demokrasi dan birokrasi. Pendapat yang cukup menarik dikemukakan oleh Onofre D. Corpuz dalam artikelnya yang sulit dibaca dan ditulis tahun '57, dengan mengutip pendapat dari Mills, Corpuz mencatat bahwa birokrasi memiliki nilai yang tidak mungkin dipadukan dengan aturan birokrasi.

"As both democracy and bureaucratic administration develop, however, incompatible consequences ineluctably arise. Democracy which posits the doctrine of equal rights cannot permit the development of "closed status group of officials" and cannot neglect to minimize the authority of those officials" (Corpuz dalam Bautista, *et all*, 1993:67-70).

Bagi Corpuz tampaknya sulit sekali mendamaikan antara nilai-nilai demokrasi dengan birokrasi sebagaimana yang didiskusikan di atas. Corpuz bertahan pada pendapat bahwa rasionalisasi dan *expertise* yang merupakan nilai dari birokrasi tidak hanya monopoli nilai dari birokrasi rasional namun rasionalisasi dapat juga beroperasi di luar *public bureaucracy*, seperti pada organisasi privat. Bagi Corpuz birokrasi dibedakan antara birokrasi sebagai *apparatus* dan birokrasi dari segi anggota-anggotanya. Birokrasi sebagai aparatus sangat bertentangan dengan nilai demokrasi, namun dilihat dari anggotanya, pola perilaku mereka tidak bertentangan dengan demokrasi (Corpuz dalam Bautista, *et all*, 1993:70). Dengan demikian peluang demokratisasi harus diarahkan pada yang terakhir, paling tidak ini peluangnya.

Dari penelusuran literatur yang terbatas di atas, untuk keperluan penulisan ini ditemukan beberapa variabel besar yang turut berproses dalam perkembangan demokratisasi. Birokrasi ternyata merupakan bentuk organisasi sosial yang telah berkembang begitu pesat pada organisasi pemerintahan dan partai politik dengan berbagai kelompok kepentingannya dan sekaligus

berperan menentukan dalam perkembangan demokrasi dan pada saat yang sama menentukan perkembangan pula kapitalisme. Relasi ini bahkan hampir menyerupai semacam bentuk yang ideal meskipun tidak bersifat universal.

Dari beberapa variabel besar yang saling berhubungan tersebut, pada penulisan ini pola hubungan dapat dikelompokkan menjadi tiga hubungan sekaligus konsekuensi model administrasi negara yang dikembangkan :

1. Gambaran birokrasi yang memiliki posisi dalam pengembangan demokrasi yang cukup dominan diwakili oleh Madison dan mungkin juga Jefferson dan Weber dalam pengertian yang makro. Dalam kondisi tertentu, yakni mikro dan dalam pengertiannya yang ideal, posisi weberian sulit disejajarkan pada posisi ini. Sedangkan peranan birokrasi madisonian berperan sebagai mediasi yang secara politis berusaha menjaga adanya tirani mayoritas terhadap minoritas yang bagi Jefferson instrumen mediasi langsung ini belum ditawarkan secara jelas.
2. Birokrasi dan demokrasi saling berkaitan di mana demokrasi terwujud tidak hanya di dalam administrasi namun juga melalui administrasi. Dalam pengertian ini demokrasi dikembangkan dan dipelihara secara intraorganisasional. Organisasi birokratis yang ditawarkan adalah model *organization development dan consociated model serta pluralism*. Pola ini diwakili oleh Golembieski dan Larry Kikhart serta Osborne. Vincent Ostrom menambahkan dengan model *institutional choice* dengan syarat terciptanya tertib hukum dan adanya kolaborasi antara organisasi dengan klien yang dilayani. Model administrasi negara yang diyakini adalah administrasi negara dengan kepemimpinan yang demokratis dan model administrasi yang partisipatif. Struktur bukan merupakan ukuran tertibnya administrasi, namun pemahaman terhadap klien yang lebih diutamakan. Hal ini merupakan pengaruh pandangan *phenomenology*.
3. Birokrasi dan demokrasi sama sekali tidak saling mendukung. Keduanya memiliki nilai yang bertolak belakang. Corpuz dan Hamilton mengembangkan proposi seperti itu. Hanya, bagi Corpuz, nilai manusiawi masih mungkin dikaitkan dengan nilai demokrasi.

Pemahaman Empiris Birokrasi di Indonesia

Bagaimana dengan kondisi demokrasi dan birokrasi di Indonesia ?, jawaban ini langsung mengantarkan pemahaman terhadap kondisi negara berkembang pada umumnya. Negara berkembang biasanya memiliki sifat-sifat derajat kemiskinan yang tinggi, tertib hukum biasanya dipolitisir untuk kepentingan kekuasaan, keterkaitan dengan ekonomi dunia, masyarakatnya masih tradisional, semi industri, dan lain-lain. Namun paling tidak dunia ketiga memiliki dua ciri yang menonjol yakni tingkat ekonomi yang cenderung meningkat-kecuali pada kasus krisis ekonomi di penghujung 1999- dan derajat demokratisasi yang cenderung melemah sekaligus terlihat derajat birokratisasinya yang menguat. Gambaran keadaan Indonesia tidak jauh dari itu.

Dari segi *transparency* Indonesia sangat tertutup. Ini artinya pemerintah jarang sekali mengomunikasikan segala policy-nya terhadap warga negara, sekaligus hal ini menunjukkan derajat sentralisasi yang kuat. Pada indikator lain, yakni birokratisasi yang sangat berkait dengan pertumbuhan ekonomi, Indonesia berada pada kondisi yang cukup parah. Hal ini sangat aneh, Indonesia yang mengalami pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi (6%) ternyata birokrasi negara sangat menghambat dunia bisnis. Pertumbuhan ekonomi dan adaptivitas kebijakan ekonomi ternyata berlangsung dalam derajat birokratisasi yang sangat tinggi dan derajat ketertutupan yang tinggi pula. Proposisi tersebut tentunya bertolak belakang dengan realitas yang telah terjadi pada negara-negara maju.

Birokrasi ternyata justru digunakan kekuasaan untuk kepentingan kekuasaan itu sendiri. Birokratisasi yang berkembang telah menguatkan sentralisasi. Dan birokratisasi justru melahirkan konsekuensi negatif pada perkembangan sistem politik Indonesia. Ada beberapa konfigurasi yang akan digunakan di sini untuk menjelaskan kenapa pola semacam ini terjadi di Indonesia. Konfigurasi pertama dengan menggunakan perspektif *authority* dari Max Weber. Konfigurasi ini akan diambil dari pendapat Moeljarto. Kedua, konfigurasi dari sudut struktur sosial yang akan dikutip dari model administrasi Riggs, dan terakhir dari konfigurasi Karl D. Jackson mengenai sistem politik.

• *Otoritas Tradisional*

Weber membagi tipe otoritas menjadi tiga: otoritas rasional, tradisional dan kharismatis (Weber, 1972: 124). Dari otoritas tradisional cerminan model kognitif birokrasi yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Model ini mengutamakan terwujudnya keharmonisan hirarkhis yang pada hakekatnya mencerminkan pandangan kosmologisnya bahwa eksistensinya berada pada jagad yang utuh dan berjenjang-jenjang. Loyalitas dan keselarasan harus tercipta dalam konsep rukun. Ini berarti adanya mekanisme *conflict avoidance* demi equilibrium. Birokrasi ini sangat berwawasan agraris-feodal dan magis-religius.

Birokrasi dengan model otoritas tradisional ini seolah-olah menjadi legitimasi penguasa untuk melakukan apa saja dan tidak dilakukan pertanggungjawaban secara publik. Saya kira birokrasi model demikian tidak termasuk juga dalam dikotomi politik administrasi, karena birokrasi dari tingkat pusat sampai dengan lokal justru sangat dipolitisir.

Dari segi otoritas tradisional, birokrasi bukan sebagai variabel untuk memperbaharui sistem politik, tetapi yang terjadi kebudayaan kolotif telah mengental dalam birokrasi yang mendasarkan pada otoritas tradisional.

• *Struktur Sosial*

Riggs dengan administrasi perbandingannya mencoba mencermati struktur sosial pada negara maju dan berkembang. Dari perbandingan tersebut, negara berkembang dikategorikan pada masyarakat *prismatic*.

Prismatic model is intermediate between a fused model useful in studying traditional societies, and the refracted type useful for analysis of government in industrial western societies (Riggs dalam Heady, et al, 1962:20).

Pada masyarakat prismatic ini administrasi yang berkembang dinamakan *sala model*. *Sala model* ini memiliki beberapa karakteristik menarik sebagai berikut:

1. *Heterogenitas*. Ciri ini mengisyaratkan adanya campuran antara masyarakat tradisional dengan modern. Bentuk konkretnya seperti, adanya struktur organisasi modern, namun fungsi-fungsi dikalahkan oleh hubungan kekeluargaan. Meningkatnya nepotisme, dll.

2. *Formalisme*. Ciri ini merujuk pada adanya ketidak pastian (discrepancy) atau tingkat konggruency antara apa yang telah ditentukan secara formal dengan kenyataan yang dilakukan. Pelaksanaan kontrak-kontrak, pemberian lisensi, dll dilakukan secara diskriminatif. Kasus Mobnas menjadi contoh aktualnya.
3. *Overlapping*. Struktur-struktur yang telah dideferensiasikan secara formal berdampingan dengan struktur yang belum dideferensiasikan. Terdapat dinas-dinas, dewan perwakilan rakyat, mahkamah agung, dewan pertimbangan agung, pemilu, dll namun fungsi-fungsi administrasi dan politiknya sampai tingkat tertentu dijalankan oleh struktur yang belum modern (Riggs dalam Heady, et all, 1962:21-22).

Model birokrasi sala ini sungguh sangat realistis dan sangat sesuai dengan kondisi yang ada di Indonesia pada masa Orde Baru. Birokrasi dalam hal ini, oleh Riggs, telah digambarkan sedemikian rupa dalam konteks sosialnya. Faktor inilah yang membedakan antara birokrasi di Barat dengan di dunia ketiga.

• *Sistem Politik*

Pada konteks ini sistem politik dimaksudkan sebagai scope yang agak lebih makro dibanding dua yang lain, meskipun dapat juga ketiganya saling tumpang tindih. Karl D. Jackson menulis bahwa sistem pemerintahan di Indonesia menganut konsep *Bureaucratic Polity*.

"Bureaucratic Polity is distinguishable from other forms of government by the degree to which national decision making is insulated from social and political forces outside the highest elite echelons of the capital city" (Jackson dalam Jackson, et all, 1978:4).

Model sistem ini sangat jauh dari kebutuhan partisipasi dalam pembuatan keputusan. *Power* juga bukan merupakan hasil dari artikulasi kepentingan masyarakat dan lingkungan yang lebih luas. Partai tidak berfungsi sebagai alat kontrol terhadap birokrasi dan sama sekali bukan sebagai gambaran dari organisasi yang mewakili massa di tingkat lokal.

“ the main arena for political competition is not the country at large, and power is not obtained through the cultivation of mass movement. Instead, meaningful power is obtained through interpersonal competition in the elite circle in closest physical proximity to the president (Ibid,5).

Karakteristik singkat dari model *Bureaucratic Polity* tersebut di atas menguatkan melencengnya proposisi birokrasi dan demokrasi sebagaimana yang telah berlaku pada negara modern.

Baik dilihat dari segi otoritas, struktur sosial maupun *Bureaucratic Polity* tampaknya peluang demokrasi di Indonesia masih sangat jauh. Perkembangan ekonomi bisa sangat tinggi, namun dengan mengorbankan demokrasi politik. Pertanyaan yang terkait dengan peningkatan nilai-nilai demokrasi masih sulit untuk dijawab, namun paling tidak konfigurasi hubungan antara birokrasi dan demokrasi pada sistem politik yang lebih luas dapat menjelaskan kita betapa unik dan kompleknya sistem politik yang berlaku di Indonesia. Instrumen modernisasi terus diperbaharui, namun fungsi-fungsi tetap bergerak dengan sifat-sifat tradisionalitasnya.

Reformasi Administrasi Negara (Birokrasi) Pasca Orde Baru

Kita mengetahui secara pasti, bahwa lingkungan administrasi negara di Indonesia telah mengalami perubahan yang sangat besar yang ditandai dengan : perubahan politik melalui reformasi yang dalam banyak hal kemudian kebutuhan reformasi mulai menekan peranan dwi fungsi ABRI yang dinilai banyak kalangan menghambat pertumbuhan masyarakat madani melalui kolaborasinya pada kekuasaan secara buta. Perubahan ini bergulir menguatkan kepercayaan masyarakat dari lapisan atas yang dapat dilihat dengan merebaknya sistem kepartaian yang multi sampai dengan lapisan masyarakat lokal tingkat *grassroot* dalam berbagai lapisan secara horisontal apakah itu buruh, tukang becak, petani dan juga masyarakat miskin di *Urban*. Terlepas dari berbagai tantangan reformasi yang ditemukan dalam berbagai peristiwa amok massa dan berbagai peristiwa tidak beradab yang merebak, pendek kata hal ini mengindikasikan adanya perubahan lingkungan administrasi negara yang cukup besar dan kuat.

Dengan memahami berbagai perubahan dan kejadian yang terjadi pada masa transisi ini- antara lain dapat dilihat pada pertentangan antara: tuntutan demokratisasi yang tinggi *versus* pengendalian melalui instrumen ABRI, kebutuhan akan pemerintahan transisi *versus* pemerintahan yang kurang legitimate, tuntutan akan peranan pada masyarakat secara berlebihan *versus* tiadanya pengetahuan di tingkat lokal tentang pengelolaan kebutuhan secara sistematis bahkan oleh birokrasi formal sekalipun dan juga ditemukan tuntutan akan otonomi *versus* sentralisasi tentunya, maka tentunya pembahasan mengenai proposisi antara birokrasi dengan demokrasi atau dikotomi politik-administrasi menghendaki beberapa kemungkinan dan atau prasyarat.

Pertanyaan yang perlu dipertimbangkan adalah apakah proposisi dikotomi antara politik dan administrasi sebagaimana telah dikembangkan di atas masih akan relevan di era pemerintahan baru nanti? Pertanyaan lain yang mungkin juga cukup relevan adalah apakah bentuk organisasi akan secara frontal bergeser pada *grassroot*, dalam arti semakin terbatas peranan administrasi negara dan di pihak lain peranan masyarakat semakin kuat? atau dalam rumusan yang lain model birokrasi yang mana yang akan mewarnai administrasi negara yang lebih menghendaki nilai-nilai demokrasi, apakah mengikuti model madisonian yang menempatkan birokrasi pada peranannya sebagai mediasi atau pengembangan model birokrasi pada konteks yang lebih administratif sebagaimana yang dikemukakan oleh Golembieski, Kirkhart dan Ostrom?

Reyes pada tulisannya mengenai *Bureaucracy and Transition: Some Reflections on Redemocratization and Politics-Administration Dichotomy* (Reyes dalam Bautista, et all: 1993: 86-92) mengindikasikan adanya hubungan yang sangat kuat antara sistem politik (yang demokratis, dari pemerintahan yang authoritarian) dengan reformasi birokrasi.

Much of the problems that will confront the redemocratization process will revolve around such agenda as revising the organizational structure, institutional configurations and relationships, the power arrangements and the orientation of the bureaucracy" (Reyes, 93).

Akan sulit sekali memberikan jawaban yang pasti mengingat variabel politik dan birokrasi memang selalu berubah terlebih dalam keadaan transisi seperti ini. Namun demikian dapat juga dikemukakan beberapa asumsi yang dapat menolong perumusan jawaban di atas.

Penjelasan yang dikemukakan oleh Reyes di atas memberikan arah, bahwa reformasi birokrasi mungkin harus menyangkut hal-hal yang sifatnya makro seperti *power arrangements* dan orientasi birokrasi dan juga tahap mikro seperti struktur organisasi dan konfigurasi kelembagaan. Seolah logika ini merupakan penggabungan pendekatan yang dikemukakan oleh Madison dan sekaligus Kirkhart. Kemungkinan pertama ini terbuka apabila sistem pemerintahan jauh meninggalkan tradisi pendekatan stabilitas dan ada kematangan dari publik sendiri tentang nilai-nilai demokrasi. Hal ini akan sulit mengingat banyaknya kelompok kepentingan, aliran dan lain-lain yang tidak selamanya berwawasan kebangsaan. Kemungkinan pertama ini memiliki konsekuensi, bahwa perubahan orientasi birokrasi sebagai mediasi berbagai kelompok kepentingan menghendaki perubahan dinamika proses administrasi yang demokratis melalui dan didalam administrasi. Kemungkinan ini juga dapat berlaku apabila asumsi berikut diterima bahwa model birokrasi Orde Baru sebagaimana yang telah dikemukakan di atas —oleh Riggs dan kawan-kawan— terbentuk seperti itu karena peranan penguasa memang memeliharanya seperti itu. Artinya apabila ada perubahan pemerintahan, otomatis perilaku birokrasi juga akan berubah.

Pengembangan model ini mendesak terbentuknya *governance –administering in a political context*—yang menghendaki terciptanya realitas seperti:

- a. the ability to sustain dialogue among competing interpretations of regime values and to balance their inherent tensions within and among diverse political contexts,
- b. stewardship or trusteeship, which includes notions of representation and standing in for the people on decisions of public interest,
- c. conservatorship, which requires an articulate sense of institutional preservation and performance,
- d. a restraining or tempering influence over public opinion for the sake of preserving long-term as well as short-term public interests,
- e. protection the fundamental rights, and maintenance of rule by law,
- f. educators and nurturers of citizens roles in democratic governing process,

- g. constitutiveness, which involve presenting (or perhaps confronting) citizens with choices that will define their character as common people. (Rohr, et. all dalam Green, et. all, 1996: 39).

Kemungkinan kedua adalah perubahan birokrasi hanya dalam tataran administratif sebagaimana dikembangkan oleh Kirkhart dan Ostrom. Model ini mengalami hambatan apabila elit politik terlalu campur tangan terhadap birokrasi. Artinya apakah administrasi negara cukup memiliki etika publik sehingga kepentingan kekuasaan tidak merusak sistem yang ada.

Kemungkinan ketiga adalah mengembangkan model madisonian. Kemungkinan ini dapat dilakukan apabila tertib hukum cukup netral dan melihat keadilan sebagai nilai yang harus dihormati. Baik model birokrasi weberian maupun Golembieski ataupun Kirkhart dapat terjadi secara otomatis apabila kontrol dari kelompok kepentingan memang cukup efektif.

Daftar Pustaka

- Bautista, Victoria, Danilo Reyes, Proserpina D Tapales, ed.; *Introduction to Public Administration in the Philippines: A Reader*, College of Public Administration, University of the Philippines, 1993.
- Bellone, Carl, J., ed.; *Organization Theory and New Public Administration*, Boston: Allyn And Bacon Inc, 1984.
- Carino, Ledivina V; *Bureaucracy for Democracy, The Dynamics of Executive Bureaucracy Interaction During Governmental Transitions*, College of Public Administration, University of the Philippines, 1994.
- Denhard, Robert B.; *Theories of Public Organization*, Cole Publishing Company, USA, 1984.

- Green, Richard T., and Lawrence Hubell, "On Governance and Reinventing Government" dalam Wamsley Gary L, *Refounding Democratic Public Administration*, Sage Publication: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges, , USA, 1996.
- Harmon, Michael M., and Richard T. Mayer; *Organization Theory for Public Administration*, Boston: Little Brown and Company, 1986.
- Heady, Ferrel dan Sybil L. Stokes; *Papers In Comparative Public Administration*, Institute of Public Administration, The University of Michigan, 1962.
- Jackson, Karl D., and Lucian W. Pye, ed.; *Political Power and Communication In Indonesia*, University California Press, 1978.
- Litterer, *The Analysis of Organization*, New York: John Wiley, 1973.
- Marini, Frank (ed); *Toward a New Public Administration, The Minnbrook Perspective*, Toronto: Chandler Publishing Company, 1971.
- Osborne, David dan Ted Gaebler, *Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*. Addison Wesley, USA, 1992.
- Siffin, William J., ed.; *Toward the Comparative Study of Public Administration*, Bloomington: Indiana University Press, 1959.
- Tjokrowinoto, Moeljarto; *Sosok Birokrasi Indonesia dalam Era Tingkat Landas,*
- Uveges, Joseph A., ed.; *Public Administration, History and Theory in Contemporary Perspective*, New Jersey: Marcel Dekker, Inc, 1982.
- Weber, Max; *Economy and Society*, University of California Press, USA, 1978.