

BIROKRASI DALAM NEGARA DEMOKRASI: KERANCUAN TANGGUNG JAWAB DAN KRISIS KEPERCAYAAN

Usman Raidar¹

¹Jurusan Sosiologi Universitas Lampung, usmanraidar@gmail.com

ABSTRAK

Secara ideal birokrasi dalam negara demokrasi digagas dan diterima sebagai penghubung antara negara (the state) dengan masyarakat warga (The civil society), tipologi ideal tidaklah secara mudah dapat diamati sebab terjadi tarik ulur kepentingan dengan negara yaitu antara kekuatan dan kelompok kepentingan dalam masyarakat dan antara kekuatan masyarakat dengan elit politik. Bila birokrasi berhasil mengembangkan kepentingan dan kekuasaan tersendiri, maka birokrasi semakin menguat dan terkesan sulit untuk diterobos oleh tindak pengawasan baik oleh lembaga perwakilan maupun masyarakat dan ketiadaan pengawasan akan melahirkan sistem politik menjadi kurang seimbangan dan penyelewengan sistem politik menjadi kurang seimbang dan penyelewengan niscaya terjadi dan kecongkakan birokrasi semakin menjadi. Secara teoritis kecenderungan birokrasi sebagai kelompok kepentingan tersendiri tentu akan melahirkan pola pertikaian baik antara warga dengan warga maupun antara negara dengan warga yang sudah barang tentu akan melahirkan krisis kepercayaan yang menjadi tolak ukur keserasian hubungan negara warga, sehingga birokrasi terkesan menjadi mesin politik tak terkendali yang cenderung patologis dan menjadi tuan bagi dirinya sendiri.

Kata kunci: Birokrasi; Negara demokrasi; Krisis kepercayaan; Rasionalisasi demokrasi; *Reconciliation*

1. PENDAHULUAN

Seorang pejabat pemerintah muncul di layar kaca, menanggapi pertanyaan wartawan, tokoh itu pun menjawab penuh keyakinan. Kelak, Indonesia tak hanya memiliki pemerintahan yang bersih dan bertanggungjawab, tetapi juga akan menjadi negara demokrasi terbesar ketiga di dunia.

Secara sederhana, pemerintahan yang bersih dicirikan oleh ketiadaan tindakan melawan hukum oleh pejabat pemerintah demi kepentingan pribadi maupun kelompoknya. Karena itu, selain mengandalkan kualitas dan integritas manusianya, upaya ini harus pula berpaling kepada pranata hukum dan peradilan. Sejauh integritas pribadi dan kemandirian pranata hukum dan peradilan mengabdikan kepada kepentingan publik, serta terhindar dari aneka bentuk campur tangan kekuasaan, maka pemerintahan yang bersih pun bisa diwujudkan.

Persoalan justru muncul ketika suatu bangsa hendak mewujudkan pemerintahan yang bertanggungjawab dalam negara demokrasi. Selain gagasan dan tatanan demokrasi masih juga diperdebatkan, ada perbedaan logika, dan tentu saja pertanggungjawaban politik dan logika dan pertanggungjawaban administrasi. Demikian pula perwujudan negara demokrasi justru sering terganjal oleh birokrasi pemerintah. Idealisme netralitas politik dan ketakpamrihan birokrasi sulit diwujudkan, sehingga pertikaian tidak lagi bersifat horizontal, tetapi juga vertikal.

Berangkat dari rangkaian asumsi ini yang mengarahkan pada birokrasi dalam negara demokrasi menjadi hal yang layak untuk didiskusikan lebih lanjut. Dalam proses dialektika ide ini akan dibagi kedalam 3 kategori diskusi, pertama terkait dengan gagasan dan tatanan

demokrasi, kedua terkait dengan kerancuan tanggung jawab birokrasi yang akan bermuara pada argumentasi dasar tentang krisis kepercayaan birokrasi.

2. DISKUSI METODE PENELITIAN

2.1. Gagasan dan Tatanan Demokrasi

Lazimnya, tipologi sistem politik dikembangkan berdasarkan dua kriteria pokok, yaitu; siapa pemegang kekuasaan, dan bagaimana kekuasaan digunakan. Karena sistem politik demokratik ditegakkan di atas pengakuan bahwa rakyat merupakan pemilik kedaulatan dan sumber kekuasaan, maka penggunaan kekuasaan oleh pemerintahan harus diabdikan demi kepentingan rakyat (Surbakti, 1992). Karena kepentingan diyakini sebagai anasir dasar manusia, maka sistem politik demokrasi digagas sebagai tata kerja damai untuk menyelesaikan perbenturan kepentingan. Alam demokrasi memungkinkan perbedaan, persaingan dan pertentangan perorangan maupun kelompok. Namun demikian, gagasan demokrasi hanya mengizinkan perbedaan yang tidak menghancurkan sistem. Melayani tatanan ini, masyarakat dibimbing untuk mengatur dan menyalurkan perbedaan menuju kesepakatan dan menyelesaikan secara damai.

Sebagai konsepsi rasional harapan, demokrasi menautkan dua kata kunci (Dahrendorf, 1978). Masing-masing adalah kemerdekaan yang dalam karya Laski (1934) dimaknai ketiadaan kekangan (*absence of restraint*), dan kesetaraan yang berarti ketiadaan kekangan (*absence of restraint*), dan kesetaraan yang berarti ketiadaan keistimewaan (*absence of special privilege*). Menurut Heinemann (1961) peraturan demokrasi tergantung pada pertautan (*reconciliation*) kemerdekaan dan kesetaraan.

Mengacu pada landasan ideologi tersebut, negara bangsa demokrasi berupaya mengajarkannya dalam bentuk hukum dan undang-undang yang menjamin kebebasan dan kesetaraan (Surbakti, 1992). Berdasarkan undang-undang, disepakati bahwa setiap warga negara memiliki kebebasan dan kesempatan yang sama untuk mengejar dan mewujudkan tujuan hidupnya. Dalam kerangka itu pula, setiap warga negara memiliki hak berpolitik, termasuk bergabung dan melibatkan diri secara aktif dan sukarela dalam sebuah partai politik sebagai bentuk peran serta mereka dalam mengendalikan pemerintahan.

Tentu, tak seorangpun meragukan kemuliaan dan kemanfaatan sistem politik demokrasi. Persoalannya, seperti ditengarai oleh Merton (1976), selain tak terpisah dan terbebas sama sekali dari tekanan lingkungan sosial dan politik, gagasan demokrasi juga dibangun di atas anggapan dasar yang sulit dibuktikan kebenarannya.

Pertama, gagasan demokrasi mengandaikan bahwa setiap orang memiliki kecakapan seperti orang lain. Ada sorotan tajam terhadap anggapan dasar ini (Merton, 1976). Karena kecakapan sekedar diandarkan dan bukan dibuktikan, maka ajaran keserba cakapan warga negara (*the doctrine of the omniscient citizen*) akan mengarah kepada perputaran sederhana sejumlah warga negara pada jabatan-jabatan publik, seperti kasus Amerika zaman Presiden Jackson. Betapapun, kemenangan Jackson pernah dinilai sebagai kemenangan demokrasi, sebab terpilih langsung dari dukungan massa pemilihannya. Celaan dan cercaan muncul karena dengan serta merta Jackson mengganti semua pejabat federal dengan rekan-rekan pendukungnya. Tak mengherankan bila salah satu pesaing presiden ini mengecam keras tindakannya yang diibaratkan sebagai kerakusan pemenang perang terhadap semua pampasan perang. Bagi pemenang semua rampasan perang menjadi miliknya (*to the victor belong the spoils*).

Kedua, keyakinan bahwa setiap orang berkesempatan sama memperoleh informasi yang relevan. Manusia dianggap serba tahu tentang apa yang harus diketahui dan bagaimana menggunakan informasi tersebut baik dalam kehidupan pribadi, bermasyarakat, maupun bernegara. persoalannya, pengalaman, pendidikan, pelatihan, dan lingkungan hidup manusia

berbeda satu sama lain. Karena itu, seperti anggapan dasar sebelumnya, ajaran keserbatahuan manusia inipun secara empirik kurang memiliki bukti.

Ketiga, keyakinan bahwa setiap orang akan mencari dan menggunakan pengetahuan dengan penuh penalaran sebagaimana diharapkan dan diajarkan. Seolah begitu kuat dan langsung hubungan antara pengetahuan dan tindakan, sehingga gangguan lingkungan dan tekanan luar dianggap tidak banyak berpengaruh. Tentu saja anggapan demikian sesungguhnya tidak realistis.

Akhirnya, karena diajukan berdasarkan anggapan tanpa pengujian, maka gagasan demokrasi cenderung menjadi semacam utopia. Akan sia-sia dan putus asa bila suatu bangsa memimpikan demokrasi sempurna (*perfect*), tanpa pertentangan (*frictionless*), dan tanpa tebusan (*cost-free*). Jadi, harus didasari bahwa apa yang mungkin dilakukan adalah melakukan pendekatan (*approximation*) dengan menerjemahkan idealisme demokrasi ke dalam realisme keorganisasian dengan menjabarkan perangkat asumsi demokrasi menjadi prasyarat fungsional demokrasi.

Menurut Merton (1976) ada empat prasyarat fungsional pokok masyarakat demokratik:

1. Harus ada cara untuk merekam dan menentukan kehendak publik. Lazimnya pemungutan suara dan musyawarah diakui sebagai tata cara untuk merekam dan menentukan kehendak warga. Untuk itu, suatu aturan permainan yang jelas terlebih dahulu harus dirumuskan dan disepakati. Terlepas dari bentuk, siapa pelaksana dan siapa pesertanya, harus bisa dijamin bahwa pemilihan umum, misalnya semata-mata merupakan wahana untuk menentukan dan menghormati kehendak warga negara itu sendiri:
2. Sebagai organisasi publik, setuju atau tidak setuju birokrasi pemerintah harus bersedia menghadapi pemeriksaan berkala. Tanpa kesediaan menghadapi pemeriksaan dan kewajiban mempertanggungjawabkan, birokrasi pemerintah akan menjadi kekuatan tanpa kendali dan sangat mungkin mengkhianati kepentingan publik.
3. Birokrasi pemerintahan juga harus menjamin kelancaran dan kejernihan arus informasi kepada publik. Berbeda dengan asumsi pemerataan informasi, prasyarat ini lebih menunjuk kewajiban pemerintah untuk memberikan informasi kepada rakyat, sehingga bisa menilai secara jernih, menyikapi secara benar dan mungkin mengambil keputusan tertentu secara demokratis.
4. Birokrasi pemerintah harus bersedia menanggung gugatan setiap kebijakan publik kepada lembaga perwakilan rakyat. Pejabat publik adalah juga pelayanan publik. Mereka hanya bisa mengambil prakarsa sejauh masih dalam kerangka nilai-nilai dan maksud-maksud yang telah ditetapkan lembaga perwakilan rakyat. Karena itu, secara berkala para pejabat dan lembaga publik harus diperiksa, kepada siapa mereka mengabdikan dan melayani.

2.2. Kerancuan Tanggung Jawab Birokrasi

Seperti dikatakan Goodnow (1990: 22) dalam setiap sistem pemerintahan, ada dua fungsi utama dan mendasar, yaitu: pengungkapan kehendak negara atau fungsi politik, dan pelaksanaan kehendak negara atau fungsi administratif. Karena terdapat dua fungsi pemerintah, maka berkembang pula perspektif tanggung jawab pemerintah yaitu tanggung jawab politik dan tanggung jawab teknik. (Friederich, 1978: 404). Kalau tanggung jawab politik diterapkan pada tahap perumusan kebijakan, tanggung jawab teknik dikenakan saat pelaksanaan kebijakan. Hingga kini, memang dikenal dua model dominan atau ideologi birokrasi (Yates, 1982) yaitu model birokrasi-pluralis (*pluralist democracy*) dan model efisiensi administratif (*administrative efficiency*).

Model demokrasi pluralis meyakini bahwa dalam proses politik, ada kemajemukan, keanekaagaman dan persaingan antar kelompok kepentingan. Karena itu pemerintah harus memberi peluang kepada kelompok-kelompok tersebut untuk memperoleh jalan dan piranti partisipasi. Untuk itu, harus pula tersedia cukup banyak pusat kekuasaan, yang menyebar baik secara vertikal maupun horizontal, guna menjamin keseimbangan kekuasaan.

Sekaligus hal ini menegaskan asumsi model demokrasi-pluralis, bahwa pemerintah atau politik tidak lain merupakan ajang persaingan antar kepentingan. Ada kemungkinan lebih tinggi bagi kelompok untuk aktif dan secara sah mengikuti tahap-tahap penting pengambilan keputusan. Diharapkan, persaingan antar lembaga pemerintah dan kelompok kepentingan lain akan bermuara pada tawar-menawar perundingan, serta menghasilkan suatu pertimbangan kekuasaan dalam masyarakat (Wamsley, dkk, 1992).

Sebaliknya, ideologi efisiensi administratif beranggapan bahwa model demokrasi pluralis menjadi penyebab penyalahgunaan kekuasaan dan telah gagal dalam memberikan dasar-dasar memadai dalam sejumlah keputusan publik yang rasional dan bebas nilai. Menurut paham ini, nilai terpenting dalam setiap pengambilan keputusan harus berupa efisiensi, sebesar mungkin hasil dengan sekecil mungkin biaya. Para pejabat birokrasi harus profesional, dipilih dan diangkat melalui persaingan berdasarkan jasa dan keahlian. Jasa dan keahlian ditata secara hirarki mengikuti spesialisasi fungsi dan secara jelas memisahkan antara tanggungjawab dengan tugas.

Selanjutnya harus pula dipisahkan antara politik dengan administrasi dan antara fakta dengan nilai. Perencanaan dengan pengelolaan keuangan terpusat dinilai sangat efisiensi guna merumuskan dan mencapai tujuan keputusan publik secara baik, tepat guna, dan jujur. Akhirnya, kecakapan menyeluruh untuk mengkoordinasikan dan memberdayakan bagian-bagian sistem harus dimiliki oleh pimpinan eksekutif terpilih, yang mewakili kepentingan semua orang (Wasley, dkk, 1992).

Ketidakmampuan atau ketidakmauan, untuk membedakan secara jernih persoalan politik dengan persoalan administratif ini pula yang belakangan justru sering mempertegang hubungan negara-warga. Ada semacam kekacauan berpikir, sehingga persoalan politik diributkan sebagai persoalan teknik, sedangkan persoalan teknik ditampilkan sebagai persoalan politik. Persoalan ranah tujuan (*domain of end*) dibicarakan seolah sebagai cara pencapaian (*domain of means*). Ada semacam wabah teknokratisme yang mengubah persoalan esensial menjadi sekedar instrumental.

2.3. Krisis Kepercayaan Birokrasi

Menurut Mouzelis (1971), semula birokrasi digagas dan diterima sebagai penghubung antara negara (*the state*) dengan masyarakat warga (*the civil society*). Masyarakat warga memiliki kepentingan khusus (*particular interest*), sedangkan negara mewakili kepentingan umum (*the general interest*). Karena masyarakat warga cenderung terdiri dari dua lapisan yang memiliki perbedaan, mungkin perbenturan kepentingan, maka birokrasi publik pun terletak dalam bidang tarik ulur kepentingan kelas masyarakat. Paling tidak, ada tiga kemungkinan kedudukan birokrasi, yaitu:

1. Boleh jadi birokrasi menjadi piranti dan niscaya mengabdikan pada kepentingan kelas atas.
2. Birokrasi berhasil dikendalikan oleh kelas wilayah, sehingga kelas atas harus tunduk kepada kepentingan kelas bawah.
3. Birokrasi berhasil mengembangkan otonomi serta memiliki kepentingan tersendiri (Findlay, 1991).

Dalam bidang perumusan dan kebijakan publik, Meiter (1991) mengenali tiga kecenderungan peran birokrasi, yaitu protektif atau netral, produktif atau positif, dan

eksploitatif atau negatif. Pertama, negara dengan birokrasi protektif, menampilkan fungsi utama sebagai penyedia barang dan jasa publik untuk pertahanan, hukum perundang-undangan, dan ketertiban. Karena itu, sering pula dikemukakan bahwa negara protektif bersifat netral dan kurang aktif dalam pengambilan kebijakan ekonomi.

Kedua, negara dengan birokrasi produktif, memberikan jaminan kepentingan publik berupa tingkat kesejahteraan ekonomi. Sifat aktif birokrasi pengambilan kebijakan didasarkan ekonomi pada kemungkinan terjadinya kegagalan pasar. Secara mendasar, kebijakan negara birokrasi produktif diarahkan pada pemberian kemanfaatan terbesar bagi seluruh penduduk. Karena pengutamakan kesejahteraan penduduk menjadi inti kebijakan, maka negara dengan birokrasi dengan jenis ini disebut negara positif.

Ketiga, negara dengan birokrasi eksploitatif juga aktif menetapkan kebijakan. Namun demikian, campur tangan negara terhadap perekonomian dinilai bersifat negatif, karena hanya meningkatkan keuntungan kelompok penguasa dan kaum majikan. Sebagai pengambil kebijakan, para pejabat birokrasi tidak lain adalah agen dari kelas majikan.

Memang tipologi ideal demikian tidak secara mudah dapat diamati. Sebab, apa yang sebenarnya sedang berlangsung adalah tarik ulur kepentingan dengan negara locus. Tarik ulur kepentingan menjadi bersifat segi tiga, yaitu: antara kekuatan masyarakat dengan elit politik (Meier, 1991)

Bila berhasil mengembangkan kepentingan dan kekuasaan tersendiri, maka birokrasi semakin menguat, sehingga terkesan sulit ditembus oleh tindak pengawasan baik oleh lembaga perwakilan maupun oleh masyarakat. Bila ketiadaan pengawasan demikian berlangsung terus, sistem politik menjadi kurang seimbangan. Aneka penyelewengan niscaya dan kecongkakan semakin menjadi.

Mengutip sejumlah hasil kajian, Rosidi (1996) mengemukakan tiga penanda kecongkakan birokrasi otoritarian. Pertama, cenderung menghindari pengawasan dari lembaga dan atau pejabat hasil pemilihan. Gejala ini tercermin, misalnya, pada ketidakberdayaan lembaga perwakilan dan lembaga swadaya masyarakat dalam menghadapi setiap rencana pemerintah. Kedua, kecenderungan untuk menolak penyerahan kewenangan kepada lembaga-lembaga lain. Penanda ini nampak perilaku pemerintah menuju pembentukan birokrasi Orwellian dan parkinsonian, akibatnya, ukuran birokrasi makin membengkak, dan makin menghilangkan ruang kehidupan yang terbatas dari cengkeraman aturan birokrasi (Evers, 1987). Ketiga, kecenderungan menghindari dari fungsi-fungsi yang tak dikehendaki. Sekedar contoh, adalah keengganan birokrasi untuk menyetujui penghapusan dwifungsi non profesional militer.

Secara teoritis, kecenderungan birokrasi menjadi kelompok kepentingan tersendiri telah melahirkan dua pola pertikaian yaitu: antara warga-warga dan pertikaian negara-warga. Belakangan, ketika kerusuhan demi kerusuhan merebak seiring krisis kepercayaan kepada pemerintah, tuduhan akan adanya skenario pengalihan pertikaian, dari vertikal menjadi horizontal pun semakin santer terdengar. Karena krisis kepercayaan juga menjadi tolak ukur keserasian hubungan negara-warga. Maka tuduhan demikian lebih meniscayakan hubungan negara-warga daripada antar warga.

3. KESIMPULAN

Sepanjang kurun kekuasaan orde baru, kesempatan lebih diberikan kepada model birokrasi efisiensi administratif. Hasilnya pun telah terlihat bersama. Birokrasi menjadi mesin politik tak terkendali, cenderung patologis dan menjadi tuan bagi dirinya sendiri. Karena itu wajar bila sekarang kita menoleh pada model demokrasi pluralis. Paling tidak, langkah awal telah dimulai dengan membebaskan para pegawai negeri dari beban berpolitik yang cenderung menyudutkan mereka. Bila para pegawai dan pejabat pemerintah benar-benar netral demi kepentingan politik kelompok tertentu, diharapkan suatu pemerintah baru bisa diakui keabsahannya serta memperoleh kepercayaan rakyat.

Siapapun, baik rakyat maupun pejabat perlu memahami secara jernih dan mampu membedakan antara persoalan politik dengan persoalan teknik, sehingga tidak ada lagi kerancuan berpikir. Jangan lagi persoalan politik diperlakukan sebagai persoalan teknik, dan persoalan teknik diributkan sebagai persoalan politik. Rakyat hanya tahu apa yang dikehendaki. Karena itu, menjadi tugas para pejabat profesional untuk menjabarkan kehendak tersebut. Bila kepercayaan dan keabsahan pemerintah sudah diberikan oleh rakyat, dan segenap alat negara berlaku adil dan memandang sama kedudukan rakyat dimata hukum dan pemerintah, maka ketegangan hubungan negara-warga bisa diselesaikan. Apabila jalinan negara-warga bisa diwujudkan, maka cita-cita masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila bisa semakin didekati. Bisa seluruh pejabat dan lembaga kenegaraan berani memikul amanat rakyat, Indonesia bisa menjadi negara sejati. Tak penting lagi, apakah menjadi negara demokrasi terbesar ketiga, keempat atau mungkin keseratus di dunia.

REFERENSI

- Dahrendorf, Ralf. 1987. *“Liberty and Equality”*, dalam *in The Theory of Society*. Stanford University Press.
- Evers, Hans-Dieters. 1987. *The Bureaucratization of South Asia*. (Comparative Studies in Society and History).
- Goodnow, Frank. 1990. *Politics and Administrations*. New York Macmillan.
- Laski, H. 1934. *A Grammar of Politicus*. London; Allen & Unwin.
- Merton, Robert. K. 1976. *Dilemmas in Voluntary Associations* dalam *Sociological Ambivalence and Other Essay*. New York; The Free Press.
- Rosidi, S. 1995. “Indonesia Negara Pejabat ? diakses di Surabaya Post 19 September 1996.
- Subakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta, Grasindo.
- Yates, Douglas. 1982. *Bureaucratic Democracy*. Cambridge Harvard University Press.
- Kompos (02 Juni 2018). “Laporan Kemendagri Seputar Kinerja Aparatur Birokrasi di Berbagai Daerah Indonesia”. (Edisi xxx Vol. 02 Juni 2018).
- Kompos (02 Juni 2018). “Laporan Kemendagri Seputar Kinerja Aparatur Birokrasi di Berbagai Daerah Indonesia”. (Edisi xxx Vol. 02 Juni 2018). Diakses pada 01 November 2018 di <http://www.unhcr.org/protection/environment/581870fc7/frequently-asked-questions-climate-change-disaster-displacement.html>.