

ELITE DAN BIROKRASI PEMERINTAHAN DI INDONESIA

Ari Indrayono Mahar

ABSTRACT

In the new Order era, the government had notoriously created a very centralistic and mechanistic bureaucracy consisting of counterfeit autonomy from central down to the local bureaucracy. On the other side, Indonesian culture with its paternalistic pattern has been a fertile domain for primordialism in the bureaucracy. This condition are conducive for a systematic patron-client relationship between elites and political power which applies in every stage of governmental hierarchy down to the local areas. By all means, what exist in rural-local government is no less than a representative of what happens in central government. Even after the New Order regime stepped down, the local-rural government have to dance between the central government and the local community. It appears that it would be difficult to eliminate the influence of New Order paradigm as it had been socialized and implemented for 32 years.

Keywords: bureaucracy, patron-client, paternalistic

PENDAHULUAN

Ketika dikabarkan bahwa Liem Sioe Liong, Taipan terkemuka di negeri ini meninggal dunia, orang lalu berbondong-bondong mengambil uangnya di seluruh Bank BCA yang termasuk salah satu anak perusahaan taipan tersebut. Hal tersebut mungkin wajar, mengingat beberapa saat sebelumnya, masyarakat disentakkan oleh likuidasi 16 Bank Swasta oleh pemerintah. Sertamerta semua orang menjadi merasa tak yakin dengan bank yang dipilihnya.

Demikian pula halnya, ketika terdengar kabar burung bahwa Presiden Suharto agak kurang sehat sekembalinya dari kunjungan luar negerinya, orang lalu merasa serba tidak pasti tentang kondisi politik dan ekonomi dalam negeri. Kurs dollar meningkat tajam secara tidak realistik

dan harga-harga menjauhi kemampuan rata-rata orang biasa. Bahkan sesudah presiden menyampaikan pidato RAPBN di parlemen, manakala orang menilai belum atau tidak tercerminnya suatu upaya mendasar dalam perbaikan ekonomi, dan ditambah dengan berbagai isu yang merebak mengenai akan terjadinya kelangkaan bahan pangan, orang lalu menyerbu seluruh pasar swalayan dan toko-toko untuk berbelanja dan dengan sendirinya orang lalu tidak percaya pada rupiah.

Kejadian kerusuhan, pembakaran, penjarahan dan perkosaan telah dengan sangat berhasil menghempaskan perekonomian Indonesia makin ke bawah dan kepercayaan di masyarakat makin menghilang. Sebagian warga negara keturunan Cina dan WNA berbondong pergi

meninggalkan Jakarta.

Bahkan ketika gerakan moral mahasiswa telah berhasil membuat Presiden Suharto melepaskan jabatannya dan digantikan oleh Presiden Habibie, kurs dollar terhadap rupiah masih bertengger di atas dan bahan kebutuhan pokok semakin mahal. Belum pulihnya kepercayaan pihak investor dan berbagai pihak lainnya berkenaan dengan situasi politik di Indonesia, makin membubungkan berbagai komoditi dan makin mendorong perilaku spekulatif.

Di tengah situasi yang 'konon' krisis ini, adalah agak janggal barangkali, manakala kita mengamati kondisi empirik 'secara sekilas tentunya', perilaku sebagian (kecil) orang. Tidak nampak *sense of crisis*, tidak tercermin adanya kekurangan ekonomi atau keprihatinan. Buktinya, manakala isu dan berita menyatakan adanya kelaparan, kemahalan atau kemiskinan, tempat liburan di Bali, Puncak, Carita dan Yogyakarta misalnya, dipenuhi oleh turis lokal yang berlibur, mumpung anak-anaknya juga libur. Manakala di desa yang tertinggal, beras menjadi sulit terbeli dan gapek menjadi primadona, di Jakarta berkembang *café-café* tenda 'yang awalnya dimulai oleh para selebritis kurang *job*' yang setiap malam penuh pengunjung menikmati sajian khas berselera, yang bukan murah. Ketika harga bensin menjadi naik dan lalu turun sedikit, mobil mewah 'yang harganya juga makin naik' tetap berseliweran. Hal yang menarik adalah, bagi sebagian kelompok

orang yang lain lagi, sesudah kerusuhan, kendaraan niaga yang saat ini bukan mobil rakyat lagi menjadi laris dan banyak digunakan, karena orang takut memakai mobil yang mewah.

Siapa orang-orang ini?, yang mampu berbelanja jutaan rupiah dalam semalam, yang mampu membeli dollar dalam jumlah besar, yang masih tetap bisa berpesta ketika orang di Irian Jaya kelaparan, dan sebagainya. Apakah mereka merepresentasikan masyarakat kota?, masyarakat elite?, atau masyarakat kelas menengah? Apa patokan mereka tentang informasi yang akurat? Hal apa yang mendasari perilakunya? Masalahnya, saat ini orang mengalami krisis kepercayaan terhadap informasi apapun. Isu dan gosip mejadi primadona, dianggap lebih akurat ketimbang pengumuman pemerintah, atau, bahkan daripada tulisan di media. Lapisan menengah yang termakan isu, perilakunya cenderung diikuti oleh warga masyarakat pada strata di bawahnya. Sebab, bagaimanapun, lapisan ini merupakan panutan, tolak ukur dan orientasi masyarakat lapisan di bawahnya.

Pembangunan selama orde baru selama sekitar 30 tahun telah menghasilkan kelas menengah baru dalam tatanan masyarakat Indonesia, terutama di wilayah perkotaan. Kelas menengah ini bukanlah suatu strata yang muncul mandiri akibat pertumbuhan ekonomi secara independen, melainkan sebagian besar darinya merupakan masyarakat kelas

menengah yang tumbuh berkat kondisi yang diciptakan pemerintah selama orde baru dengan tingkat ketergantungan yang tinggi. Sebagian dari lapisan menengah ke atas tumbuh dalam proteksi pemerintah. Robison¹ mempertanyakan apakah kelas menengah baru di Indonesia merupakan golongan yang perduli pada keadilan sosial, hak asasi manusia, dan demokrasi², atau mereka hanyalah manusia Indonesia yang individualistik, serakah, perduli hanya pada ambisi kariernya saja dan mengembangkan gaya hidup materialistis. Golongan yang dimaksud terakhir ini secara luas barangkali tidak dapat secara naif disebut sebagai golongan menengah. Istilah yang mungkin boleh dipakai adalah golongan elite³ perkotaan yang berbeda daripada elite pedesaan.

¹ Robison, R, *The Middle Class and The Bourgeoisie in Indonesia*, dalam *The New Rich in Asia*, Routledge, New York, 1996.

² Sebagaimana halnya dengan kelas menengah tradisional di awal Kemerdekaan Indonesia.

³ Kuper and Kuper, *The Social Science Encyclopedia*, Routledge & Kegan Paul plc, 1985, mengatakan bahwa istilah elite dalam pendekatan yang terbaru adalah mereka yang secara kolektif merupakan orang yang berpengaruh terhadap penguasaan sektor apapun dalam masyarakat, struktur pranata apapun, lokalitas geografis dan seterusnya.....

Saya menyimpulkan bahwa elite adalah kelompok orang yang dekat dengan penguasaan sumberdaya atau kekuasaan yang lebih atau eksklusif dibanding warga masyarakat biasa.

Mengenai yang terakhir akan diuraikan kemudian.

Dikatakan bahwa yang dimaksud dengan kelas menengah Indonesia secara luas adalah mencakup baik dari manajer dan profesional kaya di perkotaan, hingga pegawai dan guru di daerah dan kota kecil, yang terkadang memiliki hubungan yang kuat dengan ulama setempat⁴. Artinya, pengertian kelas menengah dalam paradigma pendidikan, bisa mencakup siapa saja, baik di kota maupun di desa. Dengan sendirinya, kelas menengah tidak hanya memproduksi kelompok yang "tidak perduli" melainkan juga kelompok yang "perduli", yang berpotensi menjadi kelompok pembaharu. Masalahnya, periode yang lama dalam suatu "keteraturan politik" dan kontrol ketat terhadap organisasi politik dan informasi selama orde baru "mengurangi" minat, motivasi dan rasa "berkepentingan" sebagian golongan menengah di Indonesia terhadap upaya pembaharuan politik. Kondisi tersebut sekaligus menghasilkan tingkat ketergantungan terhadap pemerintah yang tinggi.

Terutama bagi golongan elite tertentu, baik di perkotaan maupun pedesaan, persekutuan dengan kekuasaan telah memberikan berbagai keuntungan, yang pada umumnya lebih kepada kepuasan materi. Munculnya tokoh-tokoh intelektual

⁴ Robison, R, *The Middle Class and The Bourgeoisie in Indonesia*, dalam *The New Rich in Asia*, Routledge, New York, 1996, hal 85.

dan politik dalam kerangka tersebut, lebih diprakarsai oleh eksekutif kekuasaan dalam wadah golongan yang berkuasa dan berfungsi sebagai alat legitimasi berbagai keputusan rejim pemerintah yang berkuasa. Dalam persekutuan tersebut berlangsung pula praktek-praktek korupsi dan kolusi dalam arena berbagai kegiatan birokrasi.

BIROKRASI

Umum

Birokrasi adalah istilah yang sudah sangat sering terdengar dan dipakai, saking seringnya, kata tersebut tidak jarang meluncur tanpa makna, atau dengan pemberian makna yang majemuk, atau, simpang siur. Sering, kata birokrasi digunakan orang manakala ia mengacu kepada suatu penyelesaian urusan atau persoalan yang berbelit-belit serta tidak sederhana. Tidak jarang pula orang menggunakan kata tersebut dalam konteks prosedur atau kewenangan, bahkan, kekuasaan.

Max Weber⁵ mengatakan bahwa *birokrasi adalah suatu cara merubah tindakan sosial ke dalam tindakan terorganisir yang rasional*. Dengan kata lain, termasuk hal yang dimaksud adalah bahwa birokrasi merupakan istilah yang mengacu kepada organisasi moderen, baik pemerintah maupun swasta, termasuk bisnis dan perusahaan industri, maupun agen-agen pelayanan umum

yang terorganisir sesuai dengan prinsip-prinsip rasional modernitas. Seringkali istilah birokrasi hanya dikenakan pada organisasi atau instansi pemerintah saja. Adapun istilah "biokratis" sering dikenakan pada organisasi atau individu manapun, sejauh mengandung sifat-sifat hirarkial atau berjenjang, bertele-tele, kaku dan tidak manusiawi. Dengan demikian istilah biokratis dan birokrasi apabila dipahami dari kacamata masyarakat akan lebih cenderung berkonotasi buruk. Sebaliknya, apabila dilihat dalam konteks pandangan seorang fungsionaris instansi tertentu, istilah-istilah tersebut lebih menunjuk pada suatu keteraturan prosedur yang gayut pada status dan peranan (kewenangan) individu penjabat tertentu sesuai dengan aturan organisasinya.

Birokrasi sebenarnya adalah suatu perangkat yang dibutuhkan oleh organisasi modern. Melalui birokrasi berbagai tujuan organisasi berusaha dicapai dan dipenuhi dengan mengandalkan peran individu-individu sebagai fungsionaris organisasi.

Di pihak fungsionaris birokrasi itu sendiri tertanam suatu faham bahwa ia tidak dapat mengekspresikan aspirasi normatif, politis, psikologis dan minat pribadi dalam interaksinya dengan klien dalam *setting* perannya dalam birokrasi. Dengan sendirinya, suatu upaya klien untuk mengembangkan interaksinya dengan birokrat secara lebih majemuk daripada sekedar urusan

⁵ Hummel, *The Bureaucratic Experience*, St Martin Press, Newyork, 1982, hal 19.

formal, dapat diinterpretasi oleh birokrat sebagai "agresi". Namun demikian, dalam konteks yang lain, 'yang negatif dilihat dari norma organisasi birokrasi namun "menyenangkan" bagi birokrat' upaya-upaya tersebut justru menjadi suatu kondisi yang diharapkan oleh kedua belah pihak sebagai arena aplikasi kepentingan-kepentingan pribadi.

Birokrasi di Indonesia

Apabila kita ingin menyalahkan sejarah, pemerintahan Kolonial Belanda telah sangat berhasil memanfaatkan kelemahan para petinggi lokal bagi kepentingan eksistensinya. Kendati bangsa pribumi 'ketika itu' dilibatkan dalam administrasi penyelenggaraan pemerintahan kolonial, Belanda memanfaatkan dan mendukung karakter paternalistik pimpinan lokal dalam administrasi publiknya. Lapisan atas pribumi -priyayi- ketika itu diberikan sekedar peranan sebagai *ambtenaar*⁶ yang sangat berorientasi sentralistik terhadap pemerintah Kolonial (*Binnenlandsche Bestuur*) yang tidak memberi ruang pada inisiatif lokal dan kemungkinan pengambilan keputusan secara mandiri. Hal tersebut dapat diterima dan sesuai dengan struktur pemerintahan lokal

⁶ Rohdewohld, R, *Public Administration in Indonesia*, Monash University, 1995, hal 3, Pemerintah Belanda membangun birokrasi pribumi yang diambil dari lapisan atas pribumi dan menempuh pendidikan di OSVIA (Opleiding School voor Inlandsche Ambtenaren).

ketika itu. Dengan demikian, pola budaya yang demikian itu dilestarikan selama masa penjajahan Belanda.

Di lihat pada perkembangan jumlah personil pegawai negeri, birokrasi pemerintah dalam masa kemerdekaan telah tumbuh secara pesat. Sejalan dengan banyaknya perusahaan Belanda yang dinasionalisasikan, berbagai posisi di pemerintahan dan militer meningkat jumlahnya. Berbagai partai politik besar "menempati" sejumlah kementerian, misalnya NU di Kementerian Agama, PNI di Kementerian Dalam Negeri dan Penerangan⁷. Ketika itu sudah dirasakan bahwa personil dalam birokrasi sudah melebihi fungsinya sendiri. Artinya, begitu banyak orang menjadi pegawai negeri.

Selama periode orde baru, presiden Suharto telah dengan berhasil membangun suatu struktur dan sistem birokrasi yang berada dalam kontrolnya. Ia mengurangi jumlah kementerian yang begitu besar sebelumnya serta membangun suatu sistem -yang sebenarnya lebih merupakan struktur militer- yang menjamin kesetiaan jajaran birokrasinya. Berbagai organisasi, baik sosial, politik, buruh dan sebagainya, termasuk kemahasiswaan dan pemuda telah dengan berhasil di kurangi atau dihilangkan peran

⁷ Emmerson Donald, K., *Bureaucracy in Political Context*, dalam *Political Power and Communications in Indonesia*, Jackson K.D. & Lucian W.Pye ed., University of California Press, Berkeley, 1978 hal 88.

kontrol sosialnya. Pers telah dikondisikan agar mempunyai *self censorship* yang tinggi. Sementara itu diciptakan organisasi-organisasi semacamnya yang loyal atau bahkan merupakan bagian dari pemerintah. Dengan kontrol politik yang ketat ini Suharto memang berhasil meningkatkan pertumbuhan ekonomi secara agregat nasional. Namun demikian, tidak dapat dipungkiri makin berkembangnya kesenjangan sosial ekonomi, tidak berkembangnya demokrasi yang sehat, adanya pertumbuhan ekonomi yang "semu", kehidupan politik yang sakit 'terlihat pada perkembangan partai politik dan ketidakmampuan anggota DPR membawa aspirasi rakyat' dan berbagai penyakit negara lainnya.

Berkenaan dengan praktek birokrasi yang terjadi di berbagai instansi pemerintah di Indonesia, semboyan abdi negara atau pelayan masyarakat, bisa jadi masih 'atau sudah?' menjadi simbol tanpa makna. Semboyan tersebut hanya berfungsi sekedar menjadi atribut identitas tertentu saja, yang bagi individu tertentu sangat berguna sebagai alat manajemen impresinya. Sifat birokrasi yang struktural, rasional dan kaku berfungsi sangat kondusif bagi lestariannya. praktek-praktek feodalisme yang bermuatan kepentingan pribadi atau golongan. Sikap-sikap "non birokratik" yang ditampilkan fungsionaris birokrasi dihadapan kliennya, alih-alih bernuansa kemanusiaan, berada dalam dimensi kolusi.

Suatu kenyataan adalah, bahwa

Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri dari sejumlah suku bangsa dengan kemajemukannya. Kemajemukan bangsa Indonesia ini memiliki potensi (laten) kekuatan sentrifugal perpecahan, dan hal tersebut ditunjukkan dalam sejarah, baik pra kolonial Belanda maupun pada masa kolonial Belanda, dan bahkan, sesudahnya. Keberadaan pemerintahan pusat adalah suatu wujud hasil proses perjuangan yang panjang untuk mempersatukan Nusantara ini menjadi Negara Kesatuan. Dengan kata lain Pemerintah Pusat secara politis memiliki fungsi yang sangat vital.

Indonesia, selain memiliki begitu banyak etnik dengan kebudayaannya, etnik-etnik tersebut masing-masing memiliki, atau terkait dengan, daerah atau wilayah kebudayaan masing-masing 'kecuali orang Cina, Arab dan India yang WNI'. Hal ini berbeda dengan pluralisme Amerika Serikat yang seluruh etnik 'kecuali Indian yang nyaris punah' adalah pendatang dan tidak memiliki wilayah kebudayaan di benua tersebut. Kondisi tersebut sangat mempengaruhi patriotisme lokal di masing-masing wilayah.

Pada hakekatnya, sebagian besar etnik di wilayah Indonesia masih menganut budaya paternalistik dengan pola interaksi yang bersifat *Patron - Client*. Dengan sendirinya wujud pemerintahan lokal sejak dulu hingga 'bahkan menjadi lebih lagi' sekarang masih diwarnai pola-pola hirarkial dan feodalistik. Dengan kata lain, pemerintahan di daerah adalah

pemerintahan yang konservatif, yang sangat diwarnai oleh budaya paternalistik lokal. Keinginan daerah untuk menjadi lebih mandiri terhadap pemerintahan pusat, bisa jadi, atau dapat saja diinterpretasikan sebagai keinginan pimpinan di daerah untuk menjadi "raja-raja" kecil di daerahnya.

Kepemimpinan dalam suatu birokrasi pada hakekatnya lebih berorientasi pada struktur yang memperhitungkan kedudukan formal seorang birokrat. Kepemimpinan dan kewenangannya adalah selama ia menduduki jabatannya secara formal. Pola interaksi yang terwujud lebih bersifat hubungan manager-pegawai, manager-manager atau pegawai-pegawai. Hal tersebut berbeda dengan pola interaksi pemimpin-pengikut yang lebih berada dalam dimensi yang paternalistik. Kepemimpinan yang disebut terakhir ini lebih banyak berada dalam organisasi informal atau tradisional yang sarat dengan primordialisme.

Melihat pada fenomena orientasi budaya masyarakat Indonesia serta kecenderungan-kecenderungan birokrasi pemerintahan yang ada pada saat ini, barangkali kita masih boleh menduga bahwa masih ada kecenderungan birokrasi yang feodalistik di daerah. Ada masalah pola perilaku di sini yang siapapun akan sepakat, bahwa, untuk merubahnya dibutuhkan waktu yang lama. Celakanya, selama pemerintahan orde baru pun hal tersebut secara tidak sengaja, juga dilestarikan.

Birokrasi Pemerintahan Pusat dan Daerah (di era orde baru)

Hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah diwarnai dengan karakter adanya jaringan yang kompleks baik horisontal maupun vertikal, baik jalinan koordinasi maupun subordinasi. Dominasi pemerintah pusat dipegang oleh Departemen Dalam Negeri, yang mencakup sebagian besar kewenangan dalam pengambilan keputusan, pengangkatan fungsionaris birokrasi, perpajakan, alokasi sumberdaya, kontrol dan auditor bagi pemerintah lokal serta implementasi pelaksanaan program pembangunan.

Ada empat alasan pemerintah pusat berkenaan dengan keengganan pemberian wewenang absolut pada daerah yaitu: 1) Paham budaya bahwa pada hakekatnya kekuasaan itu tersentralisir, 2) Ketakutan historis pendelegasian kekuasaan akan mengancam persatuan bangsa, 3) Anggapan bahwa pemerintah lokal kurang mampu melaksanakan program pembangunan secara efisien dan 4) Memastikan bahwa dana pemerintah digunakan secara benar⁸.

Seorang penulis Ruth T. Mc Vey⁹ mempertanyakan gaya pe-

⁸ Rohdewohld, R, *Public Administration in Indonesia*, Monash University, 1995, hal 70.

⁹ Mc Vey, Ruth T., *The Beamtenstaat in Indonesia dalam Interpreting Indonesian Politics; Thirteen Contributions to The Debate*, Anderson B. & Audrey Kahin ed., Interim Reports Series, Ithaca, New

merintahan Suharto yang mirip dengan pemerintahan kolonial dilihat dari segi mesin birokrasi yang dimiliki keduanya. Dengan kata lain Mc Vey seolah menyatakan bahwa pemerintahan orde baru adalah juga "penjajahan" oleh elite orde baru. Lebih lanjut dikatakan bahwa elite perkotaan cenderung berorientasi ke luar negeri dan dengan bertambahnya kemakmuran warga kota, kesenjangan kota dengan desa semakin lebar. Pernyataan ini menarik jika kita perbandingan dengan tulisan ahli lain¹⁰ yang menyatakan ada perbedaan antara Indonesia tahun 1950 dengan Indonesia tahun 1990 dilihat pada hubungan *urban* dan *rural*. Dikatakan bahwa pada tahun 50 an, pendidikan masyarakat pada umumnya rendah, sebagian besar masyarakat adalah masyarakat pasca pertanian kolonial dan merupakan masyarakat yang baru merdeka. Ketika itu masih berlaku istilah *orang kota* dan *orang kampung* yang juga merupakan istilah simbolik yang mencerminkan tingkat kemampuan sumberdaya manusia. Pada masa itu perbedaan spasial kota-desa cenderung konsisten dengan perbedaan kaya-miskin, pintar-bodoh dan sebagainya. Hal yang menarik adalah, kendati

jajaran birokrasi mulai terbentuk dari pusat hingga daerah, mesin birokrasi tersebut dikelilingi oleh masyarakat pertanian yang relatif mandiri. Artinya, tidak terlihat adanya ketergantungan yang kuat terhadap birokrasi yang ada. Dengan sendirinya, di kalangan masyarakat tumbuh berbagai kekuatan alternatif politik tertentu.

Adapun kenyataan di tahun 90 an, diperoleh pendidikan masyarakat yang relatif tinggi, cenderung lebih mengutamakan sektor non agraria, namun terdapat ketergantungan yang tinggi terhadap birokrasi pemerintahan. Ukuran kemajuan pada saat ini adalah penguasaan pengetahuan formal dan penguasaan serta penggunaan atribut-atribut *urban*. Atribut *urban* menjadi simbol kemajuan atau modernisasi, yang akhirnya terjadi urbanisasi rural. Artinya, desa-desa diupayakan menjadi kota, baik kondisi spasial, fisik maupun sosial budaya masyarakatnya. Saat ini batas antara *urban* dan *rural* tidaklah selalu spasial. Atau, bahkan, tidak ada batasnya lagi selain kondisi kemajuan ekonominya. Orientasi pekerjaan warga desa tidak lagi pada pertanian. Bahkan, dapat dikatakan lebih terutama pada sektor-sektor *urban*. Pada saat di masa orde baru, partai politik, organisasi sosial dan politik, kelompok-kelompok kemasyarakatan adalah berorientasi pada, dan tergantung pada, pemerintah.

Pada kondisi-kondisi tersebut di atas, terdapat keseragaman pola hubungan birokrasi dengan kelompok elite tertentu dari tingkat pusat

York, 1987.

¹⁰ Young, Kenneth R., A New Political Context: the Urbanisation of the Rural dalam *Democracy in Indonesia; 1950s and 1990s*, Bouchier D & John Legge, Monash Paper on Southeast Asia no 31, Centre of Southeast Asian Studies, Monash University, 1994.

hingga ke tingkat desa. Hal yang penting pada fenomena politik birokrasi adalah adanya karakter sosial tertentu. Karakter sosial tersebut adalah, dari tingkat presiden, regional dan kepala administrasi lokal hingga ke tingkat kota kecil dan desa, keluarga dari setiap pejabat yang bersangkutan terlibat dalam bisnis yang terkait dan dikontrol oleh politik birokrasi setempat¹¹. Pertanyaan saat ini barangkali adalah, apakah pola tersebut di atas akan dapat hilang sama sekali ?, sekalipun di era reformasi ?

Gejala hubungan birokrasi dengan elite di masyarakat terjadi pula hingga ke tingkat pemerintahan desa. Sebelum kita membahas fenomena tersebut ada baiknya diketahui bahwa pada tingkat pemerintahan lokal paling bawah dikenal dua macam yaitu, Kelurahan yang dipimpin lurah dan berada di wilayah perkotaan dan Desa dengan Kepala Desa sebagai pimpinan dan berada di wilayah perdesaan. Hal yang pertama adalah diangkat oleh pemerintah pusat sebagai bagian dari mesin birokrasi pemerintah 'atau pegawai negeri'. Hal yang kedua dipilih secara demokratis oleh warga masyarakat, kendati dalam fungsinya ia juga merupakan bagian dari mesin birokrasi pemerintah, kendati yang bersangkutan bukan pegawai negeri.

Berbagai program pembangunan

pemerintah adalah, dan selalu, bermuara pada tingkat pemerintahan lokal yang merupakan lini terdekat dengan rakyat. Dengan demikian, berbagai tuntutan, beban dan harapan bertumpu di lini tersebut, baik dari pihak pemerintah pusat, maupun dari pihak rakyat sebagai -yang seharusnya merupakan- *beneficiaries*. Sementara itu, sistem birokrasi pemerintah telah sangat berhasil membudayakan tata kerja yang bersifat *top-down*, yang tidak memberi ruang bagi inisiatif, kreatifitas dan kebebasan berfikir fungsionaris birokrasi lokal, selain mengandalkan petunjuk dan arahan pejabat di atasnya. Hal tersebut menjadi masalah dalam interpretasi program pembangunan di setiap jenjang jajaran birokrasi yang pada pelaksanaannya bisa jadi berbeda daripada tujuan seharusnya. Menjadi lebih bermasalah adalah bagi program-program pembangunan yang menuntut kreatifitas, inisiatif dan pengambilan keputusan pejabat di tingkat lokal.

Di tingkat masyarakat desa, pola hubungan yang dominan adalah paternalistik dan primordial. Pola kepemimpinan lebih bersifat tradisional ketimbang didasari pada penilaian-penilaian obyektif kemampuan individual. Perlu pula disadari bahwa sejalan dengan pola kepemimpinan yang demikian itu terdapat pula strata sosial pada masyarakat perdesaan yang dasarnya bisa keturunan, penguasaan atas sumberdaya atau kedekatan hubungan dengan kekuasaan lokal, baik secara

¹¹ Diinterpretasi dari tulisan, Robison, R, *The Middle Class and The Bourgeoisie in Indonesia*, dalam *The New Rich in Asia*, Routledge, New York, 1996.

kekerabatan maupun politis. Dalam hal ini strata sosial dapat dilihat dalam dimensi vertikal maupun horizontal. Golongan elite desa dalam hal ini bisa berupa, kerabat kepala desa, orang berpengaruh di desa, aktifis politik atau organ politik golongan berkuasa dan sebagainya.

Dalam pelaksanaan berbagai program pembangunan yang ditujukan bagi kesejahteraan rakyat, bukan tidak mungkin hanya akan menyentuh golongan elite desa saja. Pernyataan ini didasari oleh alasan-alasan kebudayaan lokal, politik lokal dan sebagainya, serta, bahkan *mengadopsi pola-pola kolusi birokrat-elite pada jenjang-jenjang di atasnya*. Terlebih lagi pada program pembangunan yang memberi ruang pengambilan keputusan cukup besar kepada kepala desa. Fenomena interaksi sosial yang terjadi di tingkat desa ini dapat dikaji melalui berbagai pendekatan. Salah satunya melalui metafora *dramaturgy*, karena pada hakekatnya, kehidupan adalah ibarat panggung.

PENDEKATAN DRAMATURGICAL TERHADAP FENOMENA BIROKRASI

Kebudayaan Birokrasi

Sebenarnya, dapat pula dikatakan bahwa di dalam birokrasi terdapat "kebudayaan" tersendiri, yang bisa berbeda dengan "kebudayaan" para fungsionarisnya di luar *setting* organisasi. Kebudayaan birokrasi (*corporate culture birokrasi*) yang dimaksud mengacu

kepada lingkungan atau "personaliti" organisasi birokrasi itu sendiri dengan berbagai dimensinya¹². Menggunakan konsep kebudayaan yang ditulis oleh Spradley, kebudayaan adalah merupakan pedoman. Pedoman tersebut adalah salah satu unsur dari berbagai unsur lainnya yang berkaitan satu sama lain dalam hubungan fungsional yang digunakan dalam menghadapi lingkungannya dan memenuhi kebutuhannya. Pedoman yang isinya adalah pengetahuan yang digunakan untuk menafsirkan dan memahami lingkungannya tersebut adalah yang dinamakan *kebudayaan*¹³. Kebudayaan ini tidaklah diciptakan melainkan diperoleh melalui sosialisasi dan pendidikan yang dialami warga masyarakat. Kebudayaan adalah sebuah *blueprint* atau pedoman menyeluruh bagi kehidupan sebuah masyarakat yang memiliki kebudayaan tersebut dan dalam perspektif ini kebudayaan dilihat sebagai terdiri atas perangkat-perangkat yang menjadi sistem acuan atau model kognitif yang berlaku pada berbagai tingkat pengetahuan, perasaan dan kesadaran¹⁴. Kebudayaan bagi masyarakat tertentu menjadi acuan mengenai hal-hal yang dianggap baik atau sebaliknya, patut atau tidak,

¹² Sherriton, Jacalyn & James Stern, *Corporate Culture; Removing The Hidden Barriers to Team Success*, Amacom, Newyork, 1997, hal 26.

¹³ Spradley, James, P. *Participant Observation*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1980.

¹⁴ Suparlan, dalam Analisis, 1997: 222

menguntungkan atau merugikan, ideal atau tidak dan seterusnya.

Kalaupun terjadi "konflik" antara kebudayaan birokrasi vs kebudayaan masyarakat lebih merupakan konflik antara kebutuhan sistem (tujuan organisasi) dengan kebutuhan manusia¹⁵. Suatu norma birokrasi di satu sisi berhadapan dengan norma kehidupan sosial di sisi lain, misalnya, efisien, presisi dan stabilitas berhadapan dengan kemanusiaan, keadilan dan kebebasan.

Adanya fenomena dua kebudayaan tersebut di atas, dapat pula dikaji dalam paradigma interaksi simbolik dengan menggunakan metafora *dramaturgy* yang melihat interaksi birokrat-klien sebagai suatu *performance* pada sebuah *setting* panggung di mana aktor 'atau sejumlah aktor' memainkan peranannya di hadapan sejumlah penonton.

Actors dan Performance dalam Birokrasi

Manakala Weber membedakan antara tindakan sosial sebagai pranata kehidupan sosial dan tindakan terorganisir yang rasional sebagai pranata kehidupan birokrasi, Alfred Schutz¹⁶ mempertanyakan, bagaimana hal tersebut dialami oleh manusia biasa. Dalam ulasannya, ia membedakan antara "anda dan saya" sebagai bagian dari kelompok yang

sama" dan disebut sebagai *we*; dengan "anda adalah orang asing bagi saya" sebagai bagian dari *they*. Aliran fenomenologi menunjuk pada dua tipe yang berbeda dari hubungan manusia, yaitu : *pure we-relationship* dan *they-relationship*. Tipe yang pertama mengacu pada situasi di antara kawan dekat dan yang kedua mengacu pada hubungan birokrat dengan kliennya. Pada tipe pertama interaksi sosial bernuansakan keakraban, kemanusiaan dan suasana informal, sedangkan tipe yang kedua menggambarkan situasi yang rutin, resep-resep 'yang baku' dalam bertingkah laku, kaku dan penuh *stereotype*.

Apa yang diungkapkan oleh Alfred Schutz tersebut di atas dapat juga dianalisis melalui pendekatan *dramaturgy*, terutama oleh seorang ahlinya yaitu Erving Goffman.

Pada saat sejumlah individu berinteraksi, mereka berkeinginan menampilkan makna dirinya yang diterima oleh satu sama lain. Sebagaimana metafora dalam pertunjukkan di panggung, dalam penampilannya, aktor berupaya menampilkan yang diinginkan penonton dan menyembunyikan hal-hal yang kurang disukai penonton dan diyakini akan merusak *performancenya*. Upaya meng-"kontrol" penonton melalui ekspresi makna diri oleh sang aktor akan memberikan kesempatan bagi penonton untuk menilai sang aktor sesuai dengan yang diinginkan sang aktor itu sendiri. Hal tersebut menurut Goffman adalah sebagai

¹⁵ Hummel, *The Bureaucratic Experience*, St Martin Press, Newyork, 1982, hal 60.

¹⁶ Ibid, hal 34

manajemen citra diri atau *impression management* yang merupakan teknik-teknik "mengatasi masalah" aktor dalam mempertahankan citra tentang dirinya.

Dalam analogi teaternya, Goffman¹⁷ mengemukakan fenomena *front stage*. *The front* atau bagian depan adalah bagian di mana suatu pertunjukan dilaksanakan. Pada *front stage* terdapat *setting* dan *personal front*. Hal yang pertama adalah suatu ruang fisik di mana aktor akan melakukan *performance* dan yang kedua, terdiri dari hal-hal/atribut-atribut yang ada pada si aktor serta dapat diidentifikasi penonton, dan dapat menunjukkan peranan (dan status) sang aktor dalam *setting*. *Personal front* dapat dibagi menjadi, penampilan (*appearance*) dan *manner* (perilaku/peranan yang sesuai dengan kondisi *setting* dan penampilan). Dalam kehidupan sehari-hari kondisi di atas dapat dilihat pada, misalnya, seorang birokrat/pejabat tentu memerlukan ruang kantor tertentu, dengan mengenakan pakaian atau atribut tertentu serta (diharapkan oleh masyarakat) memiliki cara dan gaya bersikap tertentu. Dalam hal ini *appearance* dan *manner* biasanya diharapkan konsisten. Selain itu, senyampang secara umum orang berupaya menampilkan citra dirinya yang ideal di *front-stage*, mereka juga merasa bahwa ada hal-hal yang

harus disembunyikan dalam *performance* mereka. Aktor cenderung menampilkan *end-products* saja dari setiap penampilannya. Misalnya, seorang fungsionaris birokrasi tertentu bisa jadi telah alpa menyelesaikan kasus kliennya, namun dalam perilakunya ia bisa saja berlagak seolah sudah melaksanakannya semaksimal mungkin. Ada hal-hal yang disembunyikan dari penonton pada *front stage*.

Berkenaan dengan hal di atas, Goffman juga memperkenalkan adanya domain lain yaitu *back-stage*. *Setting* ini adalah merupakan domain di mana hal-hal yang disembunyikan di *front-stage* atau suasana perilaku informal berlangsung atau mengambil tempat. Sebuah *back-stage* biasanya berdekatan (atau bahkan, mendukung) *front stage*, namun selalu terpisah secara mutlak. Penonton dari *front*, tidak diharapkan dapat muncul di *back*. Demi menjaga hal tersebut berbagai *impression management* dilakukan. Sebenarnya ada tiga domain yang diajukan Goffman yaitu, *Front*, *Back* dan *Outside*. Sebuah ruangan seorang Kepala Desa adalah *front*, manakala ia menerima tamu, dan menjadi *back* ketika tamunya pergi. Pada saat sang Kepala Desa sedang di warung, ruangan tersebut merupakan *outside*.

Suatu situasi interaksi sosial antara birokrat dengan anggota masyarakat yang dilayani, dalam konteks kedinasan adalah selalu *front stage*. Perilaku serta tindakan yang dilakukan adalah nyaris berpola, klise dengan asumsi suatu standar

¹⁷ Goffman, Erving, *The Presentation of Self in Everyday Life*, Pelican Books, 1959.

performance tertentu harus ditampilkan. Hal tersebut berlaku bagi kedua belah pihak, artinya, baik birokrat maupun anggota masyarakat yang bersangkutan, secara bergantian atau bersamaan, kedua-duanya adalah aktor sekaligus penonton bagi lawannya. Sang birokrat berperilaku sesuai dengan resep-resep "menghadapi" warga masyarakat yang ia miliki, sedangkan warga masyarakat juga menggunakan strategi-strategi yang diyakininya dalam "mendekati" birokrat.

Birokrat desa atau Kepala Desa dalam konteks ini memiliki dua "panggung" dengan peranan-peranan yang harus ia mainkan. Panggung pertama adalah berhadapan dengan atasannya dalam jajaran birokrasi pemerintah sebagai penonton. Secara sendiri, bersama aparat desa, bersama aparat dan elit desa, atau bersama aparat, elit desa dan masyarakat desa, ia harus menampilkan hal-hal yang baik dari program pembangunan yang dijalankan sebagai *performance* yang harus ia tunjukkan. Tidak penting apakah *performance* yang ditampilkan di *front stage* itu menggambarkan kondisi yang sebenarnya atau tidak, ia sangat yakin bahwa "penonton" nya ingin melihat pertunjukkan yang baik. Selama penonton puas eksistensi aktor akan terjamin.

Pada kondisi dan *setting* sosial yang lain lagi, Kepala Desa harus memainkan panggung yang lain dengan masyarakat sebagai penonton. Sendiri, bersama tim yang merupakan aparat birokrasi di atasnya, bersama

tim yang merupakan aparat desanya, atau semuanya bersama dengan sebagian anggota elit desa, ia harus menampilkan *performance* tertentu yang amat diminati, disukai, diharapkan dan diidealkan oleh penonton yang masyarakat. Misalnya, lakon umum pada masa-masa pemilu, manakala ia dibebani untuk mengambil hati masyarakat demi kepentingan Golkar.

Melihat uraian di atas terbukti bahwa birokrasi pemerintahan desa atau kelurahan lebih banyak berada pada situasi "nyata" keseharian interaksi 'dan benturan' dengan kepentingan rakyat dan kepentingan pemerintah pusat. Dengan demikian, suatu analisis terhadap fenomena peranan birokrat di tingkat ini harus dilihat secara holistik dan terintegrasi.

Adanya elit desa, bisa jadi merupakan alternatif konkrit bagi birokrat desa dalam menyelesaikan berbagai *performance* nya di hadapan berbagai penonton. Misalnya, bantuan program IDT jatuh ke tangan elit desa, dapat dilihat sebagai perwujudan ketidak yakinan kepala desa terhadap, apabila modal yang "dipinjamkan" pemerintah diberikan pada warga miskin. Ketidakberhasilan pengembangan usaha merupakan *performance* yang buruk terhadap pemerintah pusat. Di sisi lain, keberadaan elit desa secara struktural di masyarakat desa berikut pengaruh-pengaruhnya, akan sangat mendukung *performance* birokrat desa di mata masyarakat desa dalam peranannya sebagai pengayom masyarakat

atau, dalam upaya meyakinkan masyarakat sebagai penonton tentang kredibilitas pemerintah berikut program-program pembangunannya.

PENUTUP

Selama ini 'bahkan, secara politis kerap kali didengungkan secara sloganistis' pemerintah telah berupaya melaksanakan desentralisasi. Masalahnya, desentralisasi yang dilaksanakan baru merupakan "delegasi" urusan-urusan saja, bukan desentralisasi dalam pengertian pemberian otonomi dan otoritas pengelolaan wilayah secara paripurna. Di sisi lain eksploitasi sumberdaya di daerah potensial telah bertahun-tahun dilakukan dengan benefit yang relatif sedikit terhadap daerah potensial tersebut.

Namun demikian, kemajemukan tingkat kemajuan pembangunan di berbagai daerah menyiratkan adanya kemajemukan tingkat kemampuan sumberdaya manusia, di samping perbedaan potensi di masing-masing daerah. Selain itu adanya pola hubungan "kolusi" birokrasi lokal dan elit lokal yang agaknya berlaku secara nasional dari pusat hingga ke desa, adalah hal-hal yang patut diperhitungkan. Dengan demikian suatu ide desentralisasi yang total akan menemui berbagai kendala.

Selain masalah tersebut di atas, adanya jaringan "hubungan" pusat dan daerah yang khas dan telah terinternalisasi selama ini dan telah menjadi pola-pola yang "menguntungkan" pihak tertentu menjadikan, upaya untuk meniadakannya

bisa jadi sangat tidak sederhana.

Tuntutan desentralisasi mungkin harus dilihat sebagai tuntutan yang lebih berorientasi ekonomi ketimbang politik. Dengan demikian, tuntutan tersebut harus dilihat dalam kerangka adanya keinginan peningkatan ekonomi rakyat. Dimensi politis tentang desentralisasi yang mewarnai berbagai tuntutan daerah harus dikaji sebagai dua kemungkinan, 1) suatu cara atau upaya demi tercapainya kesejahteraan, atau 2) upaya politis penguasa daerah meningkatkan kekuasaan, yang bisa jadi melahirkan neo feodalisme. Pertumbuhan ekonomi secara merata barangkali adalah kata kunci dalam permasalahan ini.

Suatu program pembangunan yang tidak dirancang dan dilakukan dengan sungguh-sungguh bisa jadi akan hanya menjangkau kelompok orang tertentu saja. Dengan kata lain, sasaran pembangunan di suatu desa bisa jadi adalah orang tertentu tersebut yang sebenarnya merupakan bagian dari elit di sekitar birokrasi tertentu saja.

Kendatipun saat ini kita telah berada di era "reformasi" yang konon merupakan wadah diaplikasikannya berbagai perubahan, pengaruh era orde baru masih gayut berada di sekitar birokrasi pemerintahan kita. Bahkan, bagi sebagian orang, kekuatan rejim lama masih merupakan ancaman.

Suatu hal yang pasti adalah, pada hakekatnya, masyarakat lebih percaya pada hal-hal yang empirik dan praktis. Artinya, suatu upaya pembangunan masyarakat haruslah

menguntungkan secara empirik dan gamblang, bagi sasaran pembangunan itu sendiri.

DAFTAR BACAAN

- Benveniste, Guy, *Birokrasi*, PT RajaGrafindo Persada, 1977
- Emmerson Donald, K., "Bureaucracy in Political Con-text," dalam *Political Power and Communications in Indonesia*, Jackson K.D. & Lucian W.Pye ed., University of California Press, Berkeley, 1978.
- Goffman, Erving, *The Presentation of Self in Everyday Life*, Pelican Books, 1959.
- Hummel Ralph P., *The Bureaucratic Experience*, St Martin Press, New York, 1982.
- Kartasasmita, Ginanjar, *Administrasi Pembangunan. Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia*. Jakarta : LP3S, 1997
- Kuper, Adam and Jessica Kuper (ed.), *The Social Science Encyclopedia*, Routledge & Kegan Paul plc, 1985.
- Mc Vey, Ruth T., "The Beamtenstaat in Indonesia" dalam *Interpreting Indonesian Politics; Thirteen Contributions to The Debate*, Anderson B. & Audrey Kahin ed., Interim Reports Series, Publication No 62, Cornell Modern Indonesia Project, Southeast Asia Program, Cornell University, Ithaca, New York, 1987.
- Ritzer, George, *Modern Sociological Theory*, The McGraw-Hill Companies, INC, Fourth Edition, Singapore, 1996.
- Robison, Richard and David S.G. Goodman, "The Middle Class and The Bourgeoisie in Indonesia," dalam *The New Rich in Asia*, Routledge, New York, 1996.
- Rohdewohld, R, *Public Administration in Indonesia*, Monash University, 1995.
- Sherriton, Jacalyn & James Stern, *Corporate Culture; Removing The Hidden Barriers to Team Success*, Amacom, New York, 1997.
- Spradley, James, P., *Participant Observation*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1980.
- Suparlan, Parsudi, "Transmigrasi dalam Pembangunan Wilayah dan Kelestariannya dengan Perspektif Sosial Budaya: Model untuk Irian Jaya," dalam *Analisis*, CSIS. Tahun XXVI, No.3, Mei-Juni 1997.
- Young, Kenneth R., "A New Political Context: the Urbanisation of the Rural" dalam *Democracy in Indonesia; 1950s and 1990s*, Bouchier D & John Legge, Monash Paper on Southeast Asia no 31, Centre of Southeast Asian Studies, Monash University, 1994.
