

# BUDAYA BIROKRASI DALAM KONTEKS TRANSFORMASI STRUKTURAL: ANTARA HARAPAN DAN KENYATAAN

*Moeljarto Tjokrowinoto*

*The form bureaucracy in a country basically reflects the interaction between value premise and factual premise. An effort in the reformation of administration, which in reality, is a process for manipulating several determinants of bureaucracy so that the entire components of bureaucracy will be oriented towards the objective, which is intended to be shaped through the development process, all requires a lot of consideration on the determinants of bureaucratic reformation earlier on mentioned. This is because it is necessary to realize that some determinants of bureaucratic reformation often times, pass by the structural-procedural dimension, psychological dimension, economic and structural dimension, and finally the cultural dimension.*

*It is apparent that bureaucracy in Indonesia is signified by the coexistence between Weberian bureaucracy which originates from the west and the traditional bureaucracy which has its roots in the socio-cultural aspects of the place.*

*With due consideration to the conditions which have been pointed out above, this writing suggests that the process of bureaucratic transformation is not only able to make an emphasis on the formal aspects of a modifying system. In order that the administration reformation must point out not only at the industrialization process, but also on the phenomenon or the shape of the industrial society with the values which are inherent in that particular society.*

Permasalahan pokok yang dibahas dalam tulisan ini berkenaan dengan tema reformasi administrasi negara. Pertanyaan yang hendak dijawab adalah seberapa jauh reformasi administrasi negara yang selama ini dilakukan telah menyentuh sendi-sendi budaya birokrasi Indonesia dalam konteks transformasi struktural.

Ada beberapa *premise* yang menjadi landasan pembahasan tulisan ini. Pertama, birokrasi mendukung posisi strategis-instrumental untuk mewujudkan cita-cita pembangunan suatu negara. *Value premise* ini membawa kita pada suatu kesimpulan bahwa secara normatif semua elemen birokrasi, seperti struktur dan kultur birokrasi, *com-*

*pliance systems, working norms, prosedur kerja, serta client relationships* mengacu kepada tujuan pembangunan nasional yang ingin diwujudkan. Kedua, karena dengan makin jauhnya tahapan pembangunan nasional, tujuan pembangunan nasional juga dapat berubah, maka sosok dari elemen-elemen birokrasi tadi seharusnya juga merefleksikan perubahan tadi. Birokrasi sebagai *wahana strategic-instrumental* untuk mencapai pertumbuhan ekonomi setinggi-tingginya, misalnya, seharusnya mempunyai karakteristik lain dari birokrasi sebagai *wahana strategis-instrumental* untuk mengemban tugas melaksanakan pembangunan sumber-daya manusia. Ketiga, *factual premise* tentang

birokrasi mengungkap bahwa birokrasi berakar (*embedded*) di dalam suatu lingkungan sosio-kultural yang mau tidak mau akan mewarnai kultur birokrasi, dengan implikasinya, mewarnai pula dinamika struktur, *compliance systems*, *working norms*, serta *client-relationships* di dalam birokrasi tadi.

Sosok sesuatu birokrasi, dengan demikian mencerminkan interaksi antara *value premise* dan *factual premise* tadi. Suatu upaya reformasi administrasi yang pada hakekatnya merupakan suatu proses untuk memanipulasikan berbagai determinan birokrasi sehingga seluruh komponen birokrasi akan berorientasi pada tujuan yang hendak diwujudkan melalui proses pembangunan dalam kurun waktu tertentu tadi, perlu benar-benar peka terhadap berbagai determinan reformasi birokrasi tadi. Perlu pula disadari, bahwa determinan-determinan tadi seringkali melampaui dimensi struktural-prosedural, dan menjangkau pula dimensi-dimensi psikologis, ekonomis, dan kultural.

Dari apa yang telah diuraikan di atas, dapatlah ditarik kesimpulan bahwa diagnosis yang salah dalam kerangka mengidentifikasi determinan birokrasi, akan menghasilkan *teraphy* yang tidak tepat dalam proses reformasi administrasi tadi.

## **KULTUR BIROKRASI: KELESTARIAN DAN PERUBAHAN**

Suatu kajian diakronis terhadap proses pembangunan nasional akan mengungkap adanya proses permissian di satu pihak dan demistifikasi di lain pihak, terhadap tujuan pembangunan nasional yang

secara aktual (melampaui *statement* politik resmi) ingin diwujudkan. Dalam pemerintahan Orde Lama, misalnya, jelas pembangunan politik mendominasi pemikiran para pemimpin dan birokrasi Indonesia pada waktu itu. Pembangunan politik diartikan sebagai *nation-building*, membentuk suatu bangsa yang terintegrasi karena adanya kesamaan pandangan hidup, kesamaan bahasa, kesamaan nusa, dan kesamaan bangsa. Tugas utama para pimpinan dan birokrat adalah mentransformasikan kultur parokial menuju terbentuknya identitas nasional. *Nation building* dipandang sebagai tanggung jawab *noblesse oblige* para pimpinan dan birokrat, membawa nusa dan bangsa menuju pada modern dan national *style of life* (Feith, 1973, p.35).

Dinamika dalam konfigurasi politik selanjutnya telah membawa kelahiran pemerintahan Orde Baru, dengan serangkaian *value premises* yang baru yang bertumpu pada Trilogi Pembangunan: stabilitas nasional, pertumbuhan ekonomi, dan pemerataan pendapatan, dengan berbagai variasi perwujudan dan skala prioritasnya. Paradigma-paradigma *growth-cum-debt*, *growth-cum-redistribution*, *growth-cum-poverty-alleviation* dengan berbagai variasi intensitasnya, di dalam aktualitasnya menjadi landasan pembangunan nasional.

Apabila kita berasumsi bahwa birokrasi secara normatif selalu menduduki posisi relatif, vis-a-vis pembangunan nasional yang ingin diwujudkan, maka normaliter akan terjadi pergeseran yang cukup fundamental dari *solidarity-maker-type bureaucracy* yang mewarnai mekanisme pembangunan nasional pa-

da era Orde Lama, menuju kepada *Weberian-type bureaucracy*, yang mendasarkan diri pada prinsip-prinsip rasionalitas, *certainty*, dan efisiensi.

Persoalannya adalah, apakah sosok birokrasi yang secara normatif diharapkan terwujud menjadi penopang pembangunan nasional sesuai dengan misi dan mandat yang akan dilaksanakan, akan manifes di dalam periode yang berbeda dengan nilai pembangunan yang berbeda pula tadi? Pengkajian dari beberapa cendekiawan menunjukkan bahwa kecenderungan tadi tidak terjadi. Dengan kata lain kecenderungan *persistence* lebih dominan daripada kecenderungan *change*.

Ruth T. McVey (1982, pp. 84-91), misalnya, melihat persamaan di dalam *style* antara birokrasi Orde Baru dengan birokrasi pemerintah kolonial Hindia Belanda pada tahun 1930-an, pada saat pemerintah kolonial Hindia Belanda mulai menekankan pada prinsip-prinsip modernitas, efisiensi, dan *development governance*, suatu sosok birokrasi yang dikenal dengan *Beambtenstaat*, atau dalam terminologi Fred W. Riggs disebut sebagai *bureaucratic polity*. Ciri utama tipe birokrasi ini adalah terinsulasikannya proses pengambilan keputusan dari rakyat banyak. Lokus *real politics* tidak terletak di lembaga perwakilan, akan tetapi di dalam aparat birokrasi itu sendiri, antara lain melalui mekanisme *patron-client*. McVey sendiri mempertanyakan, mengapa terdapat *stylistic similarity* dari dua sistem pemerintahan dari dua dimensi waktu yang berbeda, apakah persamaan ini merupakan koinisidensi superfisial, atau karena adanya tuntutan *task-environment*

yang sama (penekanan pada efisiensi dan *technical expertise*), atau ada persamaan kontekstual. Dia menarik kesimpulan bahwa kedua sistem pemerintahan tadi mendasarkan diri pada prinsip *power* dan *political demobilization*.

Beberapa cendekiawan lain menolak penarikan persamaan antara sistem pemerintahan Orde Baru dengan *Beambtenstaat*-nya Ruth McVey (1982) atau dengan *Bureaucratic polity*-nya Fred W. Riggs atau Karl D. Jackson (1972). Herbert Reith (1979), misalnya, menarik persamaan antara sistem pemerintahan Orde Baru dengan *neopatrimonial regime*, suatu sistem pemerintahan yang ditandai oleh adanya *detraditionalized personalized patrimonialism*. Sebagaimana pandangan McVey tentang *Beambtenstaat*, pandangan Feith tentang *neopatrimonialistic bureaucracy* bertumpu pada adanya kontinuitas, suatu *historical legacy*, kontinuitas di dalam norma, ide-ide sosio-politis, dan kontinuitas proses, bukan kontinuitas struktural.

Dwight Y. King, melihat sisi lain dari karakteristik birokrasi Orde Baru yang disebutnya sebagai *bureaucratic authoritarian regime* (1982, p. 109). *Bureaucratic-authoritarian model* mempostulasikan suatu dominasi politik yang *distinct*, modern, dan relatif stabil yang timbul di dalam kerangka konfigurasi historis dan kondisi politik yang mempunyai kemampuan untuk mempertahankan kekuasaannya dan mengeliminasi kekuatan-kekuatan destabilisasi yang timbul dalam proses modernisasi, karena hakekat dari struktur dan prosesnya sendiri (King, 1982, p.110). Berbeda dengan *bureaucratic polity*, yang

mendasarkan legitimasinya pada prinsip-prinsip legal-rasional, dan berbeda dari *neopatrimonialistic bureaucracy* yang mendasarkan kekuasaannya pada imbalan dan insentif material, maka *bureaucratic-authoritarian regime* membina landasan legitimasi yang bersifat pluralistik, yang merupakan kombinasi dari karakteristik campuran yang amat diperhitungkan antara prinsip-prinsip tradisional, karismatik, legal, substantif-rasional, dan efisiensi teknis.

Kita dapat berbeda pendapat tentang pandangan yang menganalogikan sifat-sifat birokrasi dengan berbagai model tadi. Agaknya, karakteristik birokrasi sekarang merupakan resultan dari unsur-unsur historis yang *persistent*, nilai-nilai *Weberian bureaucracy*, dan unsur-unsur tradisional.

Tetapi pertanyaan yang harus dijawab adalah, apakah sosok birokrasi yang merupakan aglomerasi dari berbagai unsur tadi dapat menjadi wahana yang efektif dan instrumental bagi pencapaian tujuan pembangunan pada kurun waktu tertentu dan, apabila tidak, strategi reformasi yang bagaimana yang harus diterapkan.

## BUDAYA BIROKRASI DAN PERUBAHAN STRUKTURAL

Apabila postulat bahwa birokrasi merupakan suatu wahana kelembagaan yang menentukan efektivitas pembangunan nasional, maka persoalannya adalah, *given* (mengingat adanya) sifat-sifat budaya birokrasi sebagaimana yang digambarkan di atas tadi, maka apakah birokrasi bersifat *detrimental* atau *instrumental* bagi penca-

paian tujuan tadi. Dan apabila bersifat *detrimental*, reformasi apa yang harus dilakukan untuk mentransformasikan budaya birokrasi tadi?

Pertanyaan di atas tidak selalu mudah dijawab, apabila kita kaji proses perubahan struktural yang tengah terjadi, suatu akselerasi transisional dari masyarakat agraris menuju masyarakat industri, yang terutama sekali merupakan hasil *policy adjustment*.

Kebijakan *policy adjustments* pemerintah yang bersifat antisipatif, responsif, dan lentur yang diambil pemerintah dalam dasawarsa 1980-1990-an untuk menanggulangi dampak *global economic crisis*, agaknya telah membuahkan hasil. *Global economic crisis* yang ditandai oleh timbulnya fenomena patologi ekonomi baru yaitu stagflasi, merosotnya harga minyak secara tajam yang mengakhiri oil-boom, serta terjadinya *currency realignment* dalam bentuk apresiasi Yen dan Deutsche Mark terhadap Dolar Amerika, yang telah menimbulkan inerti ekonomi di banyak negara, bahkan sebagian besar negara-negara berkembang, agaknya bagi Indonesia justru merupakan *blessing in disguise* karena telah memacu pemikiran-pemikiran alternatif, melepaskan ketergantungan pada minyak, dan pada akhirnya mendorong akselerasi perubahan struktur ekonomi. Sosok *policy adjustments* tadi mencakup, antara lain, (i) manajemen devisa mengambang untuk menjaga fleksibilitas nilai tukar yang dilakukan secara aktif; (ii) devaluasi; (iii) reformasi perpajakan; (iv) reformasi perdagangan; (v) simplifikasi perizinan; (vi) deregulasi dan debiro-

kratisasi; (vii) penggalakan ekspor non-migas, terutama komoditas manufaktur; (viii) *debt management* yang sehat; serta (ix) *rescheduling* proyek-proyek besar yang amat menyerap devisa, kesemuanya telah membawa Indonesia melampaui titik terendah krisis ekonomi pada sekitar pertengahan dasawarsa tadi, dan pada akhirnya berhasil mencapai *economic recovery*. Kalau pada titik terendah tadi ekonomi nasional hanya tumbuh dengan 3 persen, maka pada tahun 1990 ekonomi nasional tumbuh di sekitar 7,4%, bahkan untuk sektor non-minyak tumbuh dengan 7,9%. Transformasi struktur ekonomi juga terjadi yang ditandai oleh meningkatnya kontribusi sektor industri untuk pertama kalinya melebihi standar masyarakat industri yang ditentukan oleh UNIDO (20 %), yaitu 21,3% di tahun 1991, sedang kontribusi sektor pertanian berada di sekitar 19,5 - 20,0 %. Di samping itu, melalui program-program stabilisasi harga kebutuhan pokok; perbaikan kinerja sektor agraris; *delivery mechanism basic social service* (pendidikan, kesehatan, sanitasi, air bersih, keluarga berencana, dan sebagainya); perbaikan konsumsi gizi; alokasi sumber dari Pusat langsung ke berbagai jenjang pemerintahan subnasional, kesemuanya telah membawa penurunan mereka yang berada di bawah garis kemiskinan dari 70 juta orang (60 %) di tahun 1970, menjadi 54 juta (40%) di tahun 1976, turun lagi menjadi 27 juta (17 %) di tahun 1990, dan 25 juta (15 %) di tahun 1992.

Pertanyaan yang timbul adalah, apakah kinerja pembangunan yang demikian tadi dapat dicapai melalui budaya birokrasi sebagaimana digam-

barkan di atas, ataukah budaya birokrasi tidak relevan sebagai determinan kinerja pembangunan tadi (atau setidaknya tidak bersifat detrimental terhadap proses pembangunan), ataukah melalui budaya birokrasi yang lebih instrumental, kinerja pembangunan akan menjadi lebih baik.

Pada hemat penulis, sosok kultur birokrasi yang menopang proses pembangunan nasional sekarang tidak boleh tidak (*inevitably*) akan menginkorporasikan dua determinan perilaku birokrasi, suatu simbiosis antara *behavioral consequences* dari struktur dan prosedur formal yang mengacu pada *Weberian bureaucracy* di satu pihak, dan *behavioral consequences* dari determinan kultural yang ber-akar dalam sejarah sosial bangsa tadi. Tarik-menarik antara dua kekuatan sentripetal dan sentrifugal inilah yang sedikit banyak akan menentukan derajat keberhasilan birokrasi menopang pembangunan nasional.

Di satu sisi, nilai-nilai *Weberian bureaucracy* yang mendasarkan diri pada prinsip-prinsip efisiensi, rasionalitas, dan *certainty* serta *calculability* yang berakar pada *intellectual culture* negara maju mulai menggeser nilai-nilai ekonomi sebagai nilai-nilai eksternal yang harus dipandang sebagai *ceteris-paribus*. Nilai-nilai *Weberian bureaucracy* tadi telah mendorong timbulnya berbagai tindakan reformasi administrasi, antara lain reformasi administrasi yang menggantikan *pseudo-planning mechanism* yang menguasai era rejim Orde Lama, dengan *rational planning mechanism* yang mendasarkan diri pada prinsip-prinsip *calculability*, *certainty*, rasionalitas dan efi-

siensi. Mekanisme yang demikian tadi agaknya tetap berlanjut sampai sekarang. Di samping itu suatu sistem mekanisme pengawasan yang menjamin pelaksanaan pembangunan secara optimal juga mendapatkan tekanan, antara lain dengan mengefektifkan berfungsinya lembaga konstitusional Bepeka, meletakkan struktur Menko-Ekuin Wasbang, Irjenbang, BPKP, Inspektur Jendral, serta meningkatkan pelaksanaan fungsi pengawasan melekat. Hubungan Pusat Daerah berdasarkan prinsip-prinsip otonomi yang bertanggung jawab, menggantikan prinsip-prinsip otonomi yang laina.

Namun, menembus unsur-unsur rasional *Weberian bureaucracy* tadi, ternyata masih melekat *cultural determinant* dari perilaku birokrasi. Kecenderungan ini sedikit-banyak dipengaruhi oleh sifat kepemimpinan nasional yang mengalami proses sosialisasi di dalam budaya Jawa, sehingga gaya kepemimpinannya merefleksikan *Javanese style of leadership*. Nilai-nilai budaya Jawa seperti prinsip *rukun* dan harmoni, *sabar*, *aja nggege mangsa*, serta gaya kepemimpinan *ing ngarso sung-tulada*, *ing madya mbangun karsa*, *tutwuri handayani*, amat mewarnai pelaksanaan manajemen pembangunan. Di samping itu, budaya birokrasi yang merefleksikan *self-perception* mereka tentang fungsi birokrasi sebagai *pangreh* (dan bukan *памong*) *praja*, hubungan *patron-client* yang mewarnai interaksi antara pemerintah dan masyarakatnya, prinsip monoloyalitas yang merefleksikan prinsip hubungan *kawulagusti*, dominasi *shame-culture* lebih dari *guilt-culture*, penekanan pada aspek-aspek ritual yang menge-

jawantahkan postur *theatrical state*, lebih dari aspek-aspek substansial, kesemuanya membuktikan kelestarian pengaruh budaya Jawa di dalam birokrasi. Dan lebih dari itu, nilai-nilai budaya Jawa tadi secara langsung atau tidak langsung melalui proses akulturasi juga tersosialisasikan pada birokrat non-Jawa.

Akan tetapi satu hal perlu diingat bahwa kultur yang sepintas lalu dapat bersifat detrimental terhadap proses transformasi struktural tadi, sebenarnya dapat dikonversikan menjadi *cultural resources* yang positif bagi upaya pembangunan nasionalisme. Prinsip-prinsip paternalisme, misalnya, dapat menjadi sumber yang kuat bagi *mass-mobilization*, yang justru merupakan sesuatu *missing component* di negara-negara yang solidaritas sosialnya lemah seperti di Nigeria atau Somalia. *Shame-culture*, misalnya, dapat ditransformasikan menjadi wahana *social control* yang efektif. Budaya *Dupak Bujang*, *semu mantri esem bupati*, agaknya tetap relevan menjadi dasar sistem pengawasan di Indonesia.

## EPILOG

Dari apa yang diuraikan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa kultur birokrasi di Indonesia ditandai oleh adanya koeksistensi antara nilai-nilai *Weberian bureaucracy* yang bersumber pada tradisi kultural-intelektual Barat di satu pihak, dan nilai-nilai budaya birokrasi tradisional, yang bersumber pada konfigurasi historis dan sosio-kultural setempat. Di dalam banyak hal, nilai-nilai budaya birokrasi tradisional tadi dapat berfungsi seba-

gai *modifying system*, mempengaruhi intensitas sifat instrumental nilai-nilai *Weberian bureaucracy*. Persoalannya adalah, apakah sosok budaya birokrasi yang demikian masih dapat bersifat *instrumental* sebagai wahana transformasi menuju masyarakat industrial.

Belajar dari pengalaman sejarah bangsa lain sebenarnya dapat ditarik kesimpulan bahwa budaya birokrasi tradisional yang berakar pada konfigurasi historis dan sosio-kultural tidak secara otomatis bersifat *detrimental* terhadap proses pembangunan nasional menuju masyarakat modern. Proses perkembangan Jepang menjadi raksasa ekonomi yang modern pada hakikatnya juga bertumpu pada beberapa nilai tradisional, seperti budaya *familism* (yang menganggap tempat kerja sebagai milik keluarga sendiri, dan karenanya mempunyai komitmen yang besar pada tempat kerja); *gerontokrasi* (amat menghargai senioritas dalam tempat kerja); kesetiaan kepada tempat kerja untuk seumur hidup, yang amat membatasi *turn-over*; penekanan pada *consensus-building*; dan menghindari pembagian kerja yang tegas -- yang kesemuanya bertentangan dengan prinsip-prinsip manajemen Barat, ternyata telah berhasil membawa Jepang ke dalam tahap perkembangannya yang sekarang. Tugas reformasi administrasi, dengan demikian, tidak mudah karena tidak hanya berkaitan dengan transplantasi budaya birokrasi asing yang rasional, dan mengeliminasi budaya birokrasi yang *detrimental*, akan tetapi juga mengidentifikasi unsur-unsur sosio-kultural tradisional yang mempunyai potensi untuk dijadikan *cultural resources* untuk

menunjang proses transformasi struktural. Di lain pihak, Malaysia melalui kebijaksanaan *Look-East Policy*-nya dengan sengaja berusaha mentransplantasikan nilai-nilai asing dari budaya Jepang, seperti etos kerja, *working-habit*, dan sebagainya ke dalam kultur Melayu yang dipandanginya seringkali menunjukkan gejala inerti.

Mengkaji ruang-lingkup reformasi administrasi di Indonesia sebagaimana digambarkan oleh Hadisumarto (1976, p. 260) yang terdiri dari:

- (i) improvement of organizational structures; (ii) procedural improvement; (iii) improvement of quality of civii servants; (iv) improvement of financial administration; (v) improvement in logistical administration; (vi) improvement in statistical administration; (vii) improvement in the administration of state enterprises; (viii) improvement in research and development of public administration.

nampak jelas titik tekannya masih pada formal aspect of bureaucratic behavior. Pendekatan yang demikian seringkali tidak efektif karena mengabaikan faktor kultur sebagai *modifying system*. Strategi reorientasi birokrasi dari orientasi fungsi *governing* menjadi *empowering*; dari *service provider* menjadi *enabler*, dari *production-centered* menjadi *human-centered*, kiranya merupakan bagian dari dimensi kultur birokrasi yang harus dikembangkan melalui reformasi administrasi. Reformasi administrasi haruslah mengacu tidak saja pada proses industrialisasi, akan tetapi pada terwujudnya masyarakat industrial dengan nilai-nilai yang inheren pada masyarakat tadi. Kultur birokrasi yang harus diwujudkan harus menyadari mandat ini.

**BIBLIOGRAFI**

- Hadisumarto, Djoenaedi dan Gilbert B. Siegel 1976 *The Optimum Strategy Matrix and Indonesian Administrative Reforms* dalam buku Arne F. Leemans (ed), *The Management of Change in Government*, (The Hague: Martinus Nijhoff)
- Jackson, Karl D 1978 *Bureaucratic Polity: A Theoretical Framework for the Analysis of Power and Communications in Indonesia* dalam buku *Political Power and Communication in Indonesia*, Karl D. Jackson dan Lucian Pye (eds) (Berkeley: University of California Press).
- King, Dwight Y. 1982 *Indonesias New Order as a Bureaucratic Polity, A Neopatrimonial Regime or a Bureaucratic-Authoritarian Regime: What Differences does It Make* dalam buku Benedict Anderson dan Audrey Kahin, *Interpreting Indonesia Politic: Thirteen Contributions to the Debate* (Cornel, Ithaca: Cornell Modern Indonesia Projekct)
- McVey, Ruth T 1982 *The Beam-btenstaat in Indonesia* dalam buku Benedict Anderson dan Audrey Kahin (eds) *ibid.*