

***Patrimonial Governance* di Indonesia: Analisis Historis Bagi Sebuah Reformasi Administrasi Publik yang Demokratis Melalui Komitmen Moral, Perubahan Paradigma dan Modal Sosial**

***Patrimonial Governance* in Indonesia: Historical Analysis for a Democratic Public Administration Reform through Moral Commitment, Paradigm Change and Networks**

Sudarmo

Jurusan Administrasi Negara

FISIP Universitas Sebelas Maret Surakarta

sudarmo63@yahoo.com

(ph. 0271(714011) mobile: 087878207689)

(Diterima tanggal 4 Desember 2007, disetujui tanggal 7 Januari 2008)

ABSTRACT

Indonesia has experienced various kinds of public administration systems which represent patrimonial governance since pre colonial era. Patrimonial governance corresponds to corruption of public resources and property for maximizing personal interests of rulers. Patrimonial governance in the reform era even wider than before as decentralization of the government introduced has brought about the decentralization of corruption in local governments. Although organizational structure, standard operating procedures and the law enforcement are important for public administration reformation, they will be useless if the behavior and attitude of rulers or administrators are corrupt or immoral. Two main basic moral resolutions for reformation requires: strong willingness and commitment of rulers to improve their behaviors and attitudes in governing public resources from "bad practices" to "good practices" which emphasize on "public interest" but not for their own "personal interest"; and strong commitment and willingness of any stakeholder to change or reform any irresponsible or immoral behavior or attitude of rulers and any other stakeholder who undermines public interests through paradigm change and or social capital.

Key words, Patrimonial Governance, Participation, Personal Rule, Social Capital.

1. Pendahuluan

Secara sederhana, konsep demokratisasi berkenaan dengan sejumlah criteria seperti kompetisi yang berlangsung dalam sebuah pemilihan umum melalui sistem multi partai yang terselenggara secara periodik dengan mendasarkan pada konstitusi negara, melalui tahapan-tahapan dan prosedur serta aturan hukum yang jelas. Dalam konteks yang lebih luas, demokratisasi bisa mencakup sejumlah criteria lainnya selain tersebut di atas termasuk reformasi redistribusi sosio-ekonomi, partisipasi masyarakat yang luas, keadilan social dan pemenuhan hak-hak asasi manusia (Qadir et al, 1993: 416).

Proses demokratisasi bisa dipilah ke dalam tiga tahapan: liberalisasi politik, pertumbuhan akuntabilitas politik, dan demokratisasi sebagai proses sejarah (Healy dan Robinson, 1992). Dalam proses liberalisasi politik, ketakutan terhadap tekanan tidak lagi menjadi sesuatu yang mengawatirkan dan bahkan telah terdapat jaminan sejumlah kebebasan politik dimana terdapat pengakuan terhadap keberadaan kelompok-kelompok oposisi untuk menjalankan fungsinya, dan terdapat independensi legislatif serta kebebasan press yang besar (1992: 22). Dalam proses *pertumbuhan akuntabilitas politik*, sebuah sistem politik telah memiliki atau mengembangkan ukuran-ukuran atau perangkat untuk mengukur seberapa jauh

partisipasi politik terjadi dalam pembuatan keputusan politik; sedangkan dalam *proses demokratisasi sebagai proses sejarah*, dimana demokrasi bukan tujuan negara, maka dalam proses tersebut sebuah sistem politik telah memperkenalkan diberlakukannya kompetisi politik secara universal dan sempurna melalui pemilihan umum yang bebas dan adil untuk menentukan siapa yang harus memegang tampuk kekuasaan (1992: 151).

Demokratisasi diyakini berkaitan erat dengan praktek *good governance*. Hubungan keduanya telah mendapat dukungan dan dipromosikan oleh lembaga-lembaga internasional seperti World Bank, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) dan United Nations Development Programme (UNDP). Menurut perspektif World Bank (1989), *good governance* menuntut dipenuhinya kandungan, ciri-ciri, fungsi dan kelembagaan sebagai prasyarat dan bangunan fundamental bagi demokratisasi. Prasyarat dan bangunan dasar tersebut mencakup pelayanan publik yang efisien, system peradilan dan hukum yang independent dan ditegakkan dengan benar, administrasi keuangan yang akuntabel, auditor publik yang akuntabel, lembaga wakil rakyat yang representatif, dihormainya hukum dan hak-hak asasi manusia di semua tingkatan pemerintahan, struktur kelembagaan yang pluralistic; terselenggaranya press yang bebas. Dengan kata lain, *good governance* menuntut terselenggaranya sistem administrasi publik yang relevan untuk terciptanya kondisi tersebut. Ini mengandung pengertian bahwa setiap element yang tidak mendukung terselenggaranya *good governance* menuntut dilakukannya reformasi. Konsep administrasi publik bisa diartikan sebagai governance

(Frederickson, 1997:78), sebagaimana yang digarisbawahi dalam tulisan ini. Dengan demikian, paradigma lama yang menekankan pada *steering* serta tidak mendukung terselenggaranya nilai-nilai tersebut perlu dirubah dengan memfokuskan pada *servicing* yang memungkinkan terselenggaranya akuntabilitas secara (Denhardt dan Denhardt, 2003). Namun demikian, ketika model governance yang pro status quo dan berkiblat pada paradigma lama yang menekankan pada dominasi *state* dalam menjalankan aktivitasnya terhadap kepentingan public, *social capital* menjadi penting artinya bagi reformasi administrasi, dan dengan demikian “perbaikan governance” (Pellini and Ayress dalam Sudarmo, 2008: 64).

Konsep reformasi administrasi memiliki banyak definisi. Beberapa diantaranya menekankan pada aspek efisiensi teknis, efisiensi instrumental, efektivitas organisasi efisiensi alokasi, dan sebagian lainnya menekankan pada efektivitas social dan alokasi politik. Namun demikian, secara umum konsep tersebut menekankan pada ‘perubahan untuk menghapus resistensi’; dan atau menekankan ‘usaha menerapkan paradigma baru untuk memperbaiki sistem yang tengah berlangsung selama ini’ (Lee dan Samonte, 1970), atau dengan kata lain menekankan pada inovasi. Caiden (1969) memandang reformasi administrasi dari aspek politis ketimbang organisasi. Reformasi dipandang sebagai ‘politik kekuasaan dalam tindakan’ yang didalamnya bisa mengandung rasionalisasi ideologis, pelayanan, partisipasi orang-orang dan partisipasi politik dan institusi.’ Konsep administrasi publik sering dipahami secara sempit yang hanya memfokuskan pada aspek administrative

institusional, penulis justru lebih *concern* pada aspek yang lebih luas yakni, *governance*, yang menyangkut hubungan *state* dan *society* (Sudarmo, 2008). Dengan mengacu pada pengertian administrasi publik sebagai *governance*, dalam konteks yang lebih luas, reformasi administrasi bisa diartikan sebagai penerapan paradigma baru dalam *governance*, melalui proses yang melibatkan partisipasi politik dari masyarakat untuk menghasilkan keputusan politik yang berorientasi pada pelayanan *state* (lembaga-lembaga publik) bagi warganegara (*society*) dengan menghilangkan berbagai resistensi atau penghambat melalui proses yang bertanggung jawab.

Tulisan ini secara umum mengulas tradisi sistem *governance* di Indonesia sejak era pra kolonial sampai dengan era reformasi untuk mengkaji hubungan antara demokratisasi dan *governance* di satu sisi, dan tuntutan reformasi administrasi di sisi lain. Tulisan ini berargumentasi bahwa sistem *governance* Indonesia bercirikan *patrimonial governance* yang jauh dari nilai-nilai demokrasi sehingga menuntut reformasi sistem administrasi publik atau *governance* dengan paradigma baru. Tetapi betapapun reformasi administrasi secara formal-struktural dan institusional diterapkan, tidak selalu menjamin bahwa *patrimonial governance* akan terhapus dengan sendirinya karena komitmen untuk berubah hanya sebatas slogan dan tidak dibarengi dengan kemauan politik yang kuat dan tindakan nyata.

2. Demokrasi dan *Governance* di Indonesia: Pengalaman Historis

Betapapun demokratisasi disadari sebagai bagian penting bagi terselenggaranya *good governance* yang mengedepankan

dibukanya akses partisipasi bagi seluruh *stakeholders* untuk terlibat secara aktif dalam keputusan-keputusan politis termasuk proses kebijakan publik, *governance* di Indonesia masih mencerminkan *patrimonial governance* yang telah berkembang sejak jaman pra kolonial dan menemukan titik puncaknya di era kemerdekaan pada masa *orde baru* walaupun orde lama pun tak lepas dari nilai-nilai tersebut, sedangkan dalam era reformasi, praktik *patrimonial* tidak pernah surut.

2.1. Pra-Kolonial Indonesia

Governance di era pra-colonial cenderung menyurut kondisi di Jawa dan di luar Jawa secara umum. Di Jawa, *governance* pada masa pra-kolonial mencakup negosiasi-negosiasi kekuasaan, idealisme-idealisme harmoni, dan *patrimonial* secara umum (Sudarmo, 2008: 18). Penguasa pusat memiliki tiga teknik *governance* untuk mempertahankan otoritasnya. Pertama, penguasa menjaga keharmonisan dengan penguasa daerah dan para penguasa lainnya yang masuk bawahannya yang berpotensi menjadi penentangnya, seperti para pangeran dan pemimpin wilayah dengan cara memberikan otonomi secara memadai dan keuntungan langsung dalam bentuk kesejahteraan, *prestige* dan perlindungan untuk membuatnya merasa diuntungkan sehingga mendukung sang penguasa. Kedua, sang penguasa mempertahankan kekuatan dan kebesarannya melalui orang-orangnya dan wilayah kekuasaannya untuk memperlihatkan kekuatan supranaturalnya. Ketiga, yang paling krusial adalah si penguasa memiliki kekuatan militer untuk menghancurkan setiap orang yang menentang dirinya. Semua kerajaan (*states*) yang muncul dalam era pra-kolonial Indonesia pada dasarnya menerapkan *governance* dengan mendasarkan pada superioritas kekuatan militer (Ricklef, 1993). Sehingga untuk menjaga stabilitas dan

keseimbangan governance, dengan sebuah sistem administrasi publik yang terlihat harmonis, diterapkannya cara-cara preventif dan represif dari segala kemungkinan kekacauan dan ketidakteraturan masyarakat (Moertono, 1968). Dalam *traditional governance* seperti ini, sistem pelayanan publik menyerupai gambaran hubungan antara orang tua dan anak. Penguasa bertindak seperti orang tua yang mengasuh anak-anaknya dan dengan demikian penguasa memandang dirinya sebagai pelindung terhadap pihak yang dikuasai sedangkan sikap dan tindakan serta keputusan pihak yang dikuasai (rakyat) harus menurut dan mengikuti keputusan yang diambil oleh penguasa.

Sistem governance dan administrasi publik kerajaan-kerajaan tradisional Jawa memiliki ciri *ideal-typical patrimonial state* dengan ciri-ciri perilaku birokratnya mencerminkan tidak ada pemisahan antara kepemilikan pribadi dan public, mengeksploitasi kekuasaannya seolah-olah kekuasaan tersebut sebagai 'kekayaan pribadi', tidak terjamin dan terikat oleh hukum, kantor dan otoritas publik digunakan untuk melayani kepentingan penguasa dan dijalankan berdasarkan kepentingan personal (Anderson, 1990) melalui *personal rule* (Acemoglu, Robinson dan James, 2003). Ini menggarisbawahi bahwa keputusan kebijakan ditentukan oleh penguasa dan sistem administrasi publik mencerminkan kepentingan pribadi di atas kepentingan publik, meskipun dilakukan secara terselubung. Sedangkan partisipasi masyarakat pada era tersebut sangat terbatas dan hal ini bisa ditunjukkan melalui sikap mereka seperti *mbalik tingal*, (tidak lagi mendukung kekuasaan penguasa) *mbeko* (tidak patuh), *mbalelo* (memberontak) atau *madeg kraman* (mendirikan pemerintahan sendiri yang lepas dari dominasi kekuasaan pusat), *nggogol* (memperlihatkan ketidakpuasan pada penguasa), dan *pepe* (berjemur di bawah terik matahari dengan

harapan mendapat perhatian dari pihak penguasa (Moertono, 1968).

2.2. Periode Kolonial Belanda abad ke 16 sampai Okupasi Jepang 1942

Jawa secara perlahan dijajah Belanda sejak abad ke 16 dengan mengambil alih perdagangan di Jayakarta (Jakarta/Batavia) kedalam *Dutch East India Company* di Batavia yang kemudian menguasai seluruh Jawa pada pertengahan abad 19 dengan melibatkan sejumlah perang yang dicetuskan oleh para penentang atau penguasa daerah.

Governance pada era kolonial Belanda melibatkan usaha-usaha ko-optasi para penguasa pribumi sebagai klien dari penguasa colonial yang sengaja dilakukan untuk menciptakan ketergantungan dan rasa menghormati dari para penguasa pribumi terhadap penguasa kolonial serta membiarkan mereka secara politik, militer dan keuangan tidak akan aman tanpa dukungan pemerintah colonial tersebut (Cribb dan Brown, 1995: 6). Sistem administrasi kolonial Belanda mempertahankan ethos paternalisme dan dikembangkan menjadi sistem yang terikat dan terpusat ke dalam struktur politik., dengan memodifikasi dan merestrukturisasi tradisi politik lokal Jawa ke dalam gaya tradisional otoriter yang disesuaikan dengan kepentingan dan kebutuhan pemerintah colonial (Kingsbury, 2003).

Pemerintah kolonial mengatur dan mengontrol aturan hukum yang membingungkan di negeri jajahannya. Mereka menerapkan hukum *apartheid* yang didasarkan pada agama dan ras (warna kulit) dimana bangsa Eropa non belanda termasuk oriental asing (China, Arab and non Melayu) and 'penduduk asli/pribumi' mengikuti bentuk-bentuk keadilan yang terpisah dan hak-hak sipil dan politik yang berbeda tetapi pemerintah kolonial tidak memperlakukan hak-hak serta hukum yang sama bagi warga belanda. Untuk

mempertahankan kedaulatan kekuasaannya, pemerintah penjajah memberikan otoritas administratif kepada para penguasa local pribumi sepanjang mereka mengikuti instruksi pemngusa penjajah Belanda. Semua strategi yang dijalankan ini pada dasarnya mencerminkan strategi pecah belah yang digunakan untuk mengendalikan kekasaannya di seluruh tanah jajahannya di *Indies* (Cribb dan Brown, 1993). Nampak jelas bahwa sistem administrasi publik yang dikembangkan bukanlah secara tulus diarahkan untuk memberikan pelayanan kepada publik tetapi justru menciptakan sebuah sistem yang sesuai dan ditujukan untuk melayani kepentingan penguasa.

Di era kolonial Belanda participation dalam *governance* oleh masyarakat yang tidak diakui atau diketahui oleh pihak penguasaan sangat jarang tetapi bentuk-bentuk reaksi dari masyarakat pribumi mulai menampakkan terutama dimulai pada 1870 sejalan dengan dimasukkannya dan dikembangkannya kapitalisme ekonomi modern oleh penguasa ke dalam masyarakat pribumi. Setelah 1900 penguasa colonial menetapkan kebijakan publik '*Ethical Policy*,' (Pluvier, 1987: 46), yang ditujuakn untuk memperbaiki 'kesejahteraan kaum pribumi' dan pendidikan, dan meningkatkan modernisasi, beberapa segmen kehidupan kota, kelompok etnis yang berbeda cenderung semakin kompetitif dan sadar akan identitasnya untuk kemudian saling tidak toleransi satu sama lain (Doom, 1987: 14). Sebagai contoh, reaksi sejumlah Keturunan China-Indonesia, yang kehilangan posisinya sebagai pengumpul hasil pertanian pada awal abad tersebut mencurigai pemerintah mengabaikan kepentingan mereka, dan pada akhir 1911 *Sarekat Islam* mekaukan serangkaian tindakan anti-China (Doom, 1987).

Implementasi '*Ethical Policy*' oleh pemerintah penjajah memberikan peluang terbatas bagi pribumi berpartisipasi dalam *governance* di tingkat nasional maupun lokal dengan beberapa

pemerintah kotamadya didirikan pada 1903, dan *Volksraad* (dewan perwakilan rakyat), yang di dasarkan pada ras dan pada mulanya hanya memberikan memberikan saran-saran bagi Gubernur Jenderal yang didirikan di Bataavia pada 1918 tetapi dengan sedikit kekuasaan. Walaupun demikian, dengan sedikit wakil rakyat yang dipilih, pemerintah kolonial tidak memberikan kesempatan partisipasi formal bagi masyarakat dalam *governance*.

2.3. Periode Pendudukan Jepang: 1942-1945

Pemerintah colonial belanda dengan cepat dihalaus oleh invasi Jepang pada 1942. *Governance* selama pendudukan Jepang 1942-1945 cenderung memperkuat kembali ethos paternalistic dan centralistik yang telah tumbuh di masa sebelumnya tetapi lebih represif, brutal dan tidak terorganisir (Cribb dan Brown, 1995:14) Kebijakan ekonomi yang dilaksanakan sangat exploitative ditujukan untuk kepentingan Jepang. Demikian pula, pendudukan Jepang telah memporak porandakan birokrasi kolonial peninggalan Belanda, dimana terdapat sejumlah kelompok pribumi yang sangat dekat dengan kekuasaan pemerintah colonial Belanda. Birokrasi hampir tak bisa menghindar sama sekali dari sejumlah aspek ekonomi di masa pendudukan Jepang seperti kelangkaan pangan sebagai akibat menipisnya bahan pangan, kapasitas menghasilkan pangan, dan kebebasan mengangkut pangan oleh Jepang sebagai penguasa Asia. Dalam kondisi krisis pangan, birokrasi Indonesia meneruskan pembelajaran kebiasaan melakukan korupsi yang memberikan peluang besar sejalan dengan peraturan di masa perang yang dibuat oleh Jepang dan mengakibatkan standar hidup penduduk pribumi Indonesia di masa pendudukan (Cribb dan Brown, 1995: 14).

Betapapun kekejamannya, sentralistik dan represif, pemerintah pendudukan Jepang selama tiga tahun telah mendorong terjadinya beberapa bentuk

partisipasi warganegara tetapi hanya sekedar tujuan propaganda sejalan dengan kepentingan perang yang dijalankannya, dimana organisasi yang dibentuknya pada akhirnya ikut berkontribusi bagi pembentukan Republik Indonesia. Misalnya, mereka membawa organisasi-organisasi Islam terutama *Muhammadiyah* and *Nahdatul Ulama* (NU), dibawah bendera *Masyumi* untuk memainkan peran sebagai bawahan (subordinate) dalam *governance*. Mereka memobilisasi partisipasi pemuda Indonesia dalam pelatihan bagi satuan-satuan Islam dan militer yang keduanya ditujukan untuk membantu mengawasi masyarakat dan membantu melindungi Jepang dari serangan Sekutu (Kingsbury, 2003). Dalam hal pembentukan organisasi-organisasi local, pemerintah pendudukan membangun sistem yang ketat terhadap partisipasi warganegara di lingkungannya dengan mengharuskan pemimpin organisasi tersebut bertanggung jawab untuk menginformasikan dan mengawasi aktivitas-aktivitas para anggotanya. Ini mirip dengan fungsi model Rukun Tetangga/Rukun Warga, terutama yang dibentuk di masa *Orde Baru*.

Seperti halnya para penguasa Belanda, Jepang juga menjalankan politik *divide and rule strategies*. Sebagai contoh, Jepang mengkooptasi sejumlah pemimpin nasionalis pro-kemerdekaan untuk kepentingan propaganda karena para pemimpin nasionalis tersebut menghendaki kemerdekaan, namun pada saat yang sama, Jepang telah mendeportasikan sejumlah 300.000 penduduk Indonesia untuk bekerja paksa di kamp-kamp Jepang dan hanya sedikit sekali yang dikembalikan ke tempat asalnya (Kingsbury, 2003: 30). Disamping itu, walaupun Jepang berkeinginan menghapus pengaruh Barat dan memobilisasi bangsa Indonesia untuk kepentingan kemenangan Jepang, hukum peninggalan colonial Belanda masih dipakainya kecuali yang bertentangan dengan kepentingan Jepang (Ricklefs, 1993: 201).

2.4. Era “Demokrasi Terpimpin” Sukarno: 1959-1965

Betapun sebuah Negara baru muncul diiringi pembentukan lembaga-lembaga administrasi publik baru dengan diikuti sejumlah perubahan di bidang ekonomi, social dan politik, ciri *patrimonial governance* masih tetap hidup, terutama setelah 1959 ketika Sukarno mengimplementasikan sistem “Demokrasi Terpimpin” sehingga memudahkan eksekutif mendominasi legislative. Selama “Demokrasi Terpimpin” dari 1959 sampai 1965, tidak ada pemilihan umum, sehingga tidak ada partisipasi politik warga Negara dalam pemilihan wakil-wakilnya (Lidle, 1996: 4). Sukarno juga memeberikan mempraktekkan *patrimonial governance* dengan cara mendistribusikan kesempatan bagi keuntungan personal (Crouch, 1979: 573).

Sukarno dan militer setuju terhadap pentingnya dominiasi *state* pada *society* dan *citizenry* (Lev, 2000, 14). Akibatnya, semua kekuasaan pembuatan keputusan diminopoli oleh birokrasi pusat yang tidak memberikan otonomi pada birokrasi daerah; dan bahkan selama era “Demokrasi Terpimpin,” penggunaan paksaan dalam politik nyata terjadi, sebagian karena militer menjadi partisipan langsung dalam politik sedangkan Parlemen tidak lagi menjalankan negosiasi/kompromi dalam setiap upaya mengatasi konflik politik. Disamping itu, efektivitas partai-partai politik tergantung bukan pada fungsi representasinya atau kapasitasnya untuk memformulasikan kebijakan tetapi lebih pada hubungan hubungan elit partai dengan pusat-pusat kekuasaan atau kemampuannya memobilisasi para pengukutnya di jalan (Lev, 2000).

Governance melalui “Deokrasi Terpimpin” sebagian dimaksudkan untuk menjaga “stabilitas politik” melalui *mufakat* berdasarkan model arbitrase politik konsensus. Tetapi mufakat dimanifestasikan

dengan persetujuan pada norma-norma kelompok dengan menekankan pada observasi, absorpsi, dan imitasi terhadap perilaku para senimya ketimbang berdasarkan perbedaan opini secara terbuka dan bebas (Kingsbury, 2003). Dengan demikian konsensus dalam pengambilan keputusan tidak ditentukan berdasarkan persetujuan pada suatu isu sebagai konsekuensi dari apa yang didiskusikan tetapi ditentukan berdasarkan antisipasi terhadap kode perilaku yang dipersyaratkan, yang dalam tradisi kerangka politik Jawa, kode perilaku tersebut pada akhirnya ditentukan melalui struktur hirarki yang menempati posisi tertinggi (Kingsbury, 2000). Ini menggarisbawahi bahwa system pembuat keputusan sangat sentralistik dimana peran *state* sangat dominant terhadap *society*. Governance dengan “Demokrasi Terpimpin” tidak mampu mengatasi masalah krisis ekonomi dan telah menimbulkan usaha perebutan kekuasaan antara kaum religius, militer dan komunis dengan klimaknya dalam konflik yang sangat brutal, pembunuhan dan pengambil alihan kekuasaan pada 1965-1966, saat dimana rejim Orde Baru regim dicetuskan.

2.5. Era Orde Baru Suharto: 1966-1997

Pada era rejim Suharto, *patrimonial governance* terus berlanjut. Semangat “Demokrasi terpimpin” tetap hidup pada era *Order Baru*, dimana kekuatan militer sangat mendominasi, sementara itu Suharto memperkenalkan Demokrasi Pancasila (Bhakti: 197-8).

Pada era *Orde Baru*, pemerintah pusat memainkan peran sebagai inisiator, perencana dan pelaksanaan kebijakan-kebijakan dan program-program pembangunan yang semuanya telah dirancang dan ditentukan oleh pemerintah pusat. Ciri pemerintahan Indonesia di era Suharto yang didasarkan pada rejim militer merupakan akumulasi kekuatan dan sistem *patrimonial governance*; administrasi publik yang paternalistic,

intervensionis dan tidak transparat serta tidak akuntabel kepada publik (Widianingsih, 2006: 42).

Menurut Webber (2005: 11), Orde Baru Suharto mencerminkan ciri-ciri ‘sultanistic’ yang tidak berbeda dari ciri patrimonial. Linz and Stepan menggambarkan esensi rejim *Sultanistic regimes* seperti ‘kepemimpinan personal yang tidak dibatasi oleh hukum, tidak ada pemisahan antara kepemilikan publik dari kepemilikan pribadi, kecenderungan menerapkan suksesi dinasti dan kekuasaan keluarga, kurangnya rasionalisasi *impersonal ideology* dan ketergantungan ikatan suksesi ekonomi terhadap penguasa, tidak ada aturan hukum, tidak ada ruang bagi rejim untuk bijak, tidak adanya masyarakat sipil yang independent dan kecenderungan ‘sultan’ untuk menggunakan kelompok-kelompok paramiliter untuk menekan para penentang dan menyelamatkan kekuasaannya (Linz and Alfred, 1996: 52-53). Karakter seperti ini melekat pada rejim Suharto yang pada dasarnya mencerminkan strategi *divide and rule approach* untuk menyelamatkan kekuasaannya; dan rejim ini bahkan telah mengabaikan hak-hak politik dan sipil (Kingsbury, 2003: 173) dan dengan demikian mengabaikan komitmen bagi hak-hak asasi manusia (Kingsbury, 2003: 241). Dalam rejim ini, urusan pribadi dan publik relative tidak terpisah batas-batasnya, aturan hukum lemah, kelompok-kelompok paramiliter digunakan terutama untuk menekan lawan politiknya atau penentangannya. Kontrol rejim terhadap masyarakat tidak dilakukan melalui tekanan secara terang-terangan tetapi melalui integrasi elit-elit ke dalam Orde Baru melalui imbalan material dan pertumbuhan ekonomi bagu sebagian besar kelompok penduduk (Webber, 2005: 11). World Bank mengakui bahwa dibawah Suharto, kemiskinan di Indonesia berkurang lebih cepat ketimbang Negara berkembang lainnya pada periode yang sama. Walaupun rejim ini menjadi semakin represif dalam tahun 1990an masih terdapat ruang bagi oposisi dalam masyarakat sipil dan dalam rejim

tersebut (Webber, *ibid*). Sentralisasi otoritas secara berlebihan di tangan dirinya menyebabkan tugas-tugas untuk memperkuat sistem governance yang demokratis secara luas sulit untuk diwujudkan (Webber, *ibid*).

2.6. Periode ‘Reformasi’ Post-Suharto Period: 1998 sampai sekarang

Meningkatnya kritik terhadap korupsi, tekanan dan tidak adanya demokrasi oleh rejim Orde Baru, dan dipadu dengan krisis ekonomi Asia pada 1997-1998 ketika legitimasi politik bagi pembangunan ekonomi jatuh, rejim ini tumbang pada Mei 1998 (Antlöv, 2002: 2).

Para penentangnyanya menuntut diadakannya berbagai reformasi lembaga-lembaga dan hubungan-hubungan politik, social dan ekonomi, dan pembentukan suatu kerangka bagi berjalannya praktek demokrasi yang mencerminkan praktek good governance dengan cara mengakomodasi kepentingan-kepentingan masyarakat (Bhakti, 2006).

Kejatuhan Suharto pada 21 Mei 1998 dengan transfer kekuasaan ke Wakilny, B.J. Habibie, mendorong Habibie menciptakan sebuah era baru *governance* dengan meredefinisikan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Pemberlakuan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah dan Undang-Undang 25 Tahun 1999 tentang pengaturan anggaran pusat dan daerah dipandang sebagai awal bagi pembentukan konsep baru desentralisasi Indonesia yang memberikan kekuasaan pembuatan kekuasaan pada pemerintah daerah (bahkti, 2006). Namun demikian, desentralisasi justru menciptakan desentralisasi dalam korupsi (Webber, 2005).

Selama masa krisis, sejumlah besar angka pengangguran meningkat. *The International Labour Organization, ILO*, mencatat bahwa pengangguran resmi mencapai 15, juta orang atau 17 persen dari total tenaga kerja (Firdausy, 2006). Disamping itu, walaupun terdapat transisi bagi Indonesia untuk

memiliki sistem pemilihan umum yang demokratis, press yang bebas dan masyarakat sipil yang beraneka ragam dalam periode post-Suharto ‘*reformasi*’, diyakini bahwa “demokratisasi sangat dangkal karena hanya terjadi pada lapisan atas birokrasi yang digantikan sedangkan sebagian besar pejabat sipil tidak memiliki gagasan tentang prosedur dan standar operasi baru baru dan para pejabat sipil pemberi pelayanan masih mempertahankan pola dan sikap lama (Antlöv, 2002: 2). Kejatuhan Suharto dan transisi ke *polyarchal democracy* di Indonesia pada 1998-1999 tidak melibatkan transformasi kepegawaian dalam birokrasi, pengadilan atau militer atau redistribusi kekuasaan dalam skala besar di blantika bisnis Indonesia (Webber, 2005: 17). Dalam reformasi desentralisasi, kekuasaan pembuatan keputusan dan pembuatan anggaran secara luas didelegasikan ke pemerintah daerah. Tetapi diperburuk oleh kekosongan kekuasaan yang tak bisa dikontrol yang ditinggalkan oleh Suharto secara tiba-tiba, fragmentasi kekuasaan dalam pembuatan keputusan dan otoritas telah mengakibatkan lingkup eksplotasi kantor-kantor public untuk tujuan-tujuan pribadi semakin meluas (Webber, 2005). Walaupun telah ada transparansi yang lebih besar yang difasilitasi oleh adanya liberalisasi politik dan penerapan sejumlah undang-undang atau hukum dan aturan yang ditujukan untuk memerangi fenomena tersebut, tingkat korupsi justru disinyalir semakin meningkat di era Post-Suharto (Webber, 2005). Disamping itu, walaupun *reformasi* membawa pada transisi demokrasi Indonesia dan memungkinkan untuk mendesentralisasikan kekuasaan ke pemerintah daerah yang sebelumnya hampir sepenuhnya dikuasai pemerintah pusat, tidak berarti bahwa setiap tuntutan, kepentingan dan ide-ide *grassroots* akan diakomodasi oleh pemerintah daerah mengingat ‘demokrasi juga memiliki batas-batas kebebasan tertentu’ (Macklem, 2006: 488-489;

Hendardi, 1999) dan terdapat “*judicial control*,” (Petrova, 2002: 11) dimana ia sangat lemah menghadapi eksekutif dan kelompok-kelompok kuat lainnya.” (Kingsbury, 2003: 192). Diamond (2003, 414) menggambarkan era ini sebagai “*gray area*” dari demokrasi dimana demokrasi yang tumbuh tidak benar-benar demokrasi tetapi juga tidak ‘undemocratic.’ Bhakti bahkan menggambarkannya sebagai transisi demokrasi Indonesia yang mencerminkan kompromi antara kekuatan otoriter dan demokratik. Diyakini bahwa pola korupsi justru semakin ‘*anarchical*’ atau ‘*chaotic*’. Di belakang sebuah kesan formal yang demokratik dan sebagian karena realitaa demokrasi, sebagian besar kehidupan politik post-Suharto masih tetaap saja sangat patrimonial (Bhakti, 2006: 202).

3. Reformasi Moral Pemimpin dan tindakan Nyata Stakeholders

Pendekatan ‘*divide and rule*’ yang selama ini berlangsung di tanah air sebelum era *reformasi*, ternyata masih bisa ditemukan dalam proses kebijakan dalam kasus tertentu, dimana ketika *state* menghehnednaki dukungan dari *society* secara luas, untuk mencapai keinginannya tidak jarang ia menggunakan pendekatan tersebut (Sudarmo, 2008). Sebenarnya pendekatan tersebut merupakan isu dunia yang telah melakat pada demokrasi barat yang digunakan untuk menjalankan hegemoninya karena kerakusan mereka dan menguasai pihak lain terutama negara-negara berkembang yang lemah kondisinya (Chamber 1997: 12).

Indonesia mengalami dominasi terutama di masa kolonisasi dalam hegemoni kolonial Belanda dan Jepang, yang telah menerapkan model “*divide and rule*” yang kesemua strategi tersebut ditujukan untuk memaksimalkan pencapaian tujuan mereka. Namun strategi tersebut diadopsi dan dilanjutkan di era Orde Baru untuk pencapaian tujuan pribadi,

dipadukan dengan patrimonialisme yang ia jalankan sehingga kekuasaan yang berlangsung merupakan “*personal rule*”, yang menyuburkan patrimonialisme. *Patrimonial governance* juga terjadi pula pada masa Sukarno. Bahkan bahkan di sejumlah isu kebijakan di era reformasi, *patrimonial governance* masih juga berlangsung, dimana *personal rule* terselenggara menjadi sebuah sistem hubungan antar para penguasa dengan patron, klien, pendukung dan para penentangannya; dan bahkan sampai dengan tingkat tertentu sistem ditentukan oleh para politisi yang sifatnya personal ketimbang institusi legal-formal secara transparan dan akuntabel (Sudarmo, 2008).

Pengalaman sejarah memperlihatkan bahwa “*personal rule*” yang terjadi sejak jaman pra kolonial telah memberikan warna dan praktek administrasi publik dalam (*governance*). Ini berarti bahwa reformasi dasar yang paling pertama untuk dilakukan adalah “moral” para pemimpinnya. Sejarah memperlihatkan bahwa perilaku dan sikap para pemimpin berperan penting dalam menentukan corak *governance* yang terjadi selama ini. Perilaku dan sikap berkenaan dengan nilai, keinginan, moral dan tujuan personal. Ini berarti bahwa “gerakan moral” pemimpin untuk berubah dan kemauan mengubah diri kearah penggunaan sumber daya dan kekuasaan yang berorientasi bagi kepentingan “public” ketimbang “personal” menjadi tekanan utama dalam upaya menciptakan elemen “*good governance*” atau system administrasi yang reformatif. Betapapun sebagai perangkat hukum telah diciptakan, struktur birokrasi dan prosedur telah dibenahi, katakanlah melalui desentralisasi dan distribusi kekuasaan secara pluralistik, yang memungkinkan terciptanya bagi sebuah sistem administrasi yang akuntabel dan transparan—walaupun semua ini amat penting—tetapi jika perilaku dan sikap para birokrat dan pimpinan masih mengedepankan “*personal rule*”, maka aturan umum maupun prosedur serta struktur se hebat apapun tak

akan mungkin dapat dilaksanakan, dan praktik patrimonial governance tak akan bisa dikurangi apalagi dihapus. Ini berarti bahwa gerakan moral “kemauan politik” untuk menjadi lebih “improved” secara publik, menjadi penting untuk dilakukan.

Pengalaman sejarah juga memperlihatkan bahwa partisipasi pihak *non-state stakeholders* dalam pembuatan keputusan politis nyaris tidak ada. Kondisi seperti ini justru memperkuat kedudukan *state* untuk tetap menjalankan status quonya dengan control publik yang amat lemah, jika tidak mau disebut tidak ada. Lalu siapa lagi yang harus melakukan gerakan moral dan sekaligus tindakan nyata untuk melakukan perubahan jika para pemimpinnya tak kunjung melakukannya? Dengan falsafah bahwa “suatu kondisi tertentu tak akan bisa berubah jika bukan orang yang terdominasi oleh kondisi tersebut untuk merubahnya,” maka tak ada cara lain untuk merubah *governance* secara massal kecuali diri individu setiap stakeholder. Siapapun yang termasuk dalam stakeholder suatu network policy dalam kerangka administrasi publik, apalagi yang terdominasi dan termarginalkan oleh jaringan tersebut, maka ia wajib bersedia berpartisipasi melakukan perubahan tersebut, dan siap menerima untuk dirubah oleh pihak lain atau stakeholder lainnya jika perilaku dan sikapnya mengakibatkan publik dirugikan, melalui cara-cara yang adil. Cara ini barangkali dipandang anarkis oleh sebagian loyalis pro status quo, tetapi status quo yang biasanya dipertahankan oleh penguasa secara represif dan *munkar* cenderung tak akan berubah sampai ada kekuatan lain yang mau merubahnya sehingga cara keras tersebut secara moral dapat diterima. Contohnya sangat jelas, penggulingan dictator Presiden Marcos di Philipina, dan penghentian kekuasaan ‘Sultan’ Suharto yang melalui kekuatan sipil di tanah air secara moral bisa diterima.

Untuk kepentingan ke depan, rekomendasi ini jelas menuntut komitmen kuat terhadap

perubahan moral para ruler (Rose-Ackerman, 199) dan perubahan *ideology* para *rulers*, mengingat cara berpikir, perilaku dan sikap para *rulers*, cenderung mementingkan ‘kepentingan pribadi melalui cara-cara legal tetapi secara tersembunyi berbasis “*personal rule*” yang pada dasarnya mengabaikan “kepentingan publik. Ketika para *rulers* memiliki para pengikut, jaringan dan institusi formal yang bisa dimanfaatkan untuk melindungi kepentingan mereka, tidak menutup kemungkinan mereka menggunakan mereka untuk melindunginya dari serangan kaum reformis, meskipun tidak menutup kemungkinan cara-cara “*divide and rule*” yang mengadudomba para reformis, yang telah biasa digulirkan oleh Negara-negara kuat, akan terus berlangsung, yang bisa dilakukan oleh para rulers yang takut kehilangan “*akses terhadap sumber daya publik*” yang selama ini dinikmatinya.

Diamping itu, warga negara perlu melakukan networks agar bisa memperkokoh kesetuhannya sehingga memiliki posisi tawar yang kuat terhadap *state*. Beberapa cara network yang bisa dilakukan alalaha melalui melalui *Bonding*, *Bridging* dan *Linking Social Capital* (Pellini and Ayress dalam Sudarmo, 2008: 16-64) mengarisbawahi pentingnya *social capital* dalam *governance*. Melalui jaringan ini, *local governance* dan *local development* akan terbangun sejalan dengan budaya lokal dan dengan demikian akan menjadi lebih *legitimate*. Dengan memperkuat dan mendukung *social capital* beserta variasinya seperti sikap *gotong royong* dalam masyarakat yang sudah ada sejak dulu, serta memperkuat hubungan antara kelompok dan organisasi yang sudah ada dalam tingkatan *community*, maka kondisi ini bisa digunakan untuk memperkuat kondisi masyarakat yang lemah atau yang ada dalam kungkungan dominasi state yang begitu *powerful*. Dengan menerapkan prkatek Social capital berarti

bahwa masyarakat yang masih lemah posisi tawarnya terhadap *state*, mereka bisa memanfaatkan seluruh norma dan jaringan social yang bisa memfasilitasi kerjasama diantara mereka yang memungkinkan mereka untuk bertindak secara kolektif. Melalui *bonding social capital*, masyarakat bisa memperkuat hubungan dalam kelompoknya yang cenderung memiliki perilaku, aturan-aturan dan harapan-harapan yang telah diketahui oleh sesama anggotanya yang masing-masing anggotanya tersebut berbagi cara pandang, pemikiran, nilai, ide-ide, serta hubungan diantara mereka. Karena jenis social capital seperti ini bisa tumbuh dan berkembang diantara masyarakat kelas bawah maupun atas, maka network ini bisa menjadi elitis, negative dan destruktif jika aturan dan networks digunakan oleh mereka yang kuat untuk mendiskreditkan dan mengabaikan mereka yang lemah jika mereka tidak mengikuti atau menyesuaikan dengan keinginan yang kuat, sehingga network diantara kelompok lemah menjadi penting untuk tetap dijalin dan dikembangkan agar tetap memiliki posisi tawar yang kuat. Mernang, implikasi dari kuatnya *bonding social capital* dari kaum lemah ini bisa menjadi resistensi bagi adanya perubahan dan sikap yang mempertahankan status quo, tetapi bagaimanapun, ia menjadi penting peranannya dan efeknya bagi para anggota yang memiliki networks dan hubungan yang sangat dekat ini. Hubungan yang kuat terutama penting bagi kaum lemah (*dominated group*) karena mereka tergabung melalui *trust* dan kerjasama yang pada akhirnya mendorong mereka para individu anggota masyarakat *non-state* untuk mengkaji ulang norma serta aturan yang digunakan *state* dalam mendominasi mereka demi keadilan dan demokrasi dan

menjadi terciptanya pembangunan manusia riil, serta membangun solidaritas untuk melindungi dirinya teman-teman yang tidak diuntungkan karena *personal rule*.

Melalui *bridging social capital*, kelompok masyarakat lemah yang sama kondisinya bisa menjalin network dengan kelompok atau social network lainnya. Walaupun jaringan seperti ini yang cenderung sifatnya heterogen sering dipandang lemah jika disbanding dengan mereka yang homogen seperti yang terjadi dalam *bonding social capital*, jaringan tersebut masih tetap sangat penting karena bisa memberikan mekanisme kritis bagi difusi pengetahuan dan inovasi.

Dalam konteks governance untuk reformasi administrasi, *bridging social capital* bahkan berperan penting untuk memperkuat dan memperbaiki kerjasama diantara kelompok-kelompok sejenis, yang bisa dijalin melalui tingkat lokal, regional maupun nasional bahkan internasional karena networks seperti ini bisa menjadi kekuatan penekan bagi dominasi *state* yang pro status quo untuk melakukan perubagan-perubahan.

Melalui *linking social capital*, individu dan kelompok masyarakat lemah dalam strata sosial bisa menjalin networks dengan mereka yang memiliki status sosial yang lebih tinggi dan kekuasaan serta kekayaan yang lebih besar sehingga melalui jaringan ini mereka bisa memperbaiki kapasitasnya terhadap akses sumberdaya, informasi, serta ide-ide yang dimiliki oleh *state* secara tersembunyi yang selama tidak dipunyai oleh kelompoknya yang lemah tersebut.

Disamping hal tersebut diatas, penting bagi para *policy maker* serta *administrator*, untuk merubah paradigma dari versi “lama” yang cenderung memandang diri administrator

sebagai “*benevolent*” yang cenderung bersifat “*streering*” ke versi yang berorientasi pada “*service*” bagi warganegara dan tidak memperlakukannya sebagai *customer*, dan mengimplementasikan secara riil dalam kehidupan sehari-hari dan hukana sekedar *lip service* sehingga perubahan riil dalam administrasi public ini bisa dirasakan secara nyata secara adil, demokratis, bertanggung jawab dan berkesinambungan.

Bibliography

- Acemoglu, Daron; Robinson, James & Thierry, 2003, Verdier, *Kleptocracy and Divide-and-Rule: A Model of Personal Rule*, 2003, paper Presented the Marshall Lecture at the European, Economic Association’s Annual Meetings in Stockholm, August, 24th.
- Anderson, Benedict R.O’G., 1990, “The Idea of Power in Javanese Culture”, in Anderson, B. R.’O’G, *Language and Power: Exploring Political Cultures in Indonesia*, Cornell University Press, Ithaca/London. 17-77.
- Bhakti, Ikrar Nusa, “The Transition to Democracy in Indonesia: Some Outstanding Problems”, p.197-8.
[URL:http://www.apcss.org/Publications/Edited%20Volumes/Regional%20chapters/Chapter12/Bhakti.pdf](http://www.apcss.org/Publications/Edited%20Volumes/Regional%20chapters/Chapter12/Bhakti.pdf) [Accessed 10 June 2006].
- Chambers, Robert, 1997, *Whose Reality Counts? : Putting the First Last*, Intermediate Technology Publications, the bath Press, Bath.
- Cribb, Robert and Brown, Collin, 1995, *Modern Indonesia: A History Since 1945*, Longman, London and New York.
- Crouch, Harold, Patrimonialism and Military in Indonesia, *World Politics*, 31 no.4 (July 1979).
- Denhardt, Janet V dan Denhardt, Robert B, *The New Public Service, Serving, Not Streering*, M.E Sharpe, New York.
- Diamond, Larry, 2000, “The Global State of Democracy”, *Current History* 99, no. 641 December 2000.
- Doom, Jacques van, 1987, “A *Divided Society: Segmentation and Mediation in Late-Colonial Indonesia*”, in Christine Doran (ed.).
- Firdausy, Carunia Mulya, “*The Social Impact of the Economic Crisis on Employment in Indonesia*”, Centre for Economic and Development Studies-Indonesian Institute of Sciences.
[URL://www.ismea.org/asialist/Firdausy.html](http://www.ismea.org/asialist/Firdausy.html) [Accessed 20 July 2006].
- Frederickson, H. George, *The Spririt of Public Administration*, Josse-bass Publishers, San Fransisco.
- Healy, J dan Robinson, M., 1992, *Democracy, Governance and Economic Development: Sub-Saharan Africa in Comparative Perspective*, ODI, London.
- Hendardi, 1999, “Hukum Alat Penguasa”, in *Opini Masyarakat-Dari Krisi ke Reformasi: Masyarakat Versus Negera, Paragidma Baru Membatasi Domain Negara, Debat Publik Seputra Paradigma Kehidupan Bermasyarakat*, Frans M. Parera and T. Jakob Koekerts, Kompas, Jakarta.
- Jackson, Robert H and Carl G. Rosberg, 1982, *Personal Rule in Black Africa*, University of California Press, Berkeley.
- Lee, Hahn Been and Samonte, Abelardo (eds.), 1970, *Administrative Regform in Asia*, EROPA, Manila.
- Lev, Daniel S., 2000, “Reformasi”, in *Good Governance & Conflict Resolution in Indonesia, From Authoritarian Government to Civil Society*, Andi Faisal Bakti (ed.), IAIN Jakarta Press, Jakarta.
- Liddle, R. William, 1996, *Leadership and Culture in Indonesian Politics*, Asian Studies Association of Australia in Association with Allen & Unwin, Sydney.
- Linz, Juan and Stepan Alfred, 1996, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore and London, John Hopkins University Press.
- Macklem, Patric, 2006, *Militant Democracy, Legal Pluralism, and the Paradox of Self-determination*, Oxford University Press, Oxford.
- Moertono, Soemarsaid, 1968, *State and Statecraft in Old Java: A Study of the Later Mataram Period, 16th to 19th Century*, Cornell University Press, Ithaca.
- Petrova, Dimitrina, 2002, “Strengthening the Rule of Law in Building Democratic Societies: Human Rights in the Administration of Justice”, *Seminar on the Interdependence Between Democracy and Human Rights*, Office of the High Commissioner for Human Rights, United Nations, Geneva, 25-26 November.
- Pluvier, J.M., 1987, “Nationalism in the Netherlands Indies”, in *Indonesian Politics: A Reader*, Christine Doran (ed.), Center for South-east Asian Politics, James Cook University of North Queensland, Townsville.
- Qadir, S., et al., 1993, “Sustainable Democracy: Formalism or Sustenance,” *Third World Quartely*, Vol. 14 (3): 412-420.
- Ricklefs, M.C., 1993, *A History of Modern Indonesia Since c.1300, 2nd ed.*, the Macmillan Press Ltd, London.

- Rose-Ackerman, Susan, 1999, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sudarmo, 2008, *Governance of Solo's Street Vendors: A Critical Analysis Based on Empirical Research*, Phd Thesis, The Flinders University of South Australia.
- Widianingsih, Ida, 2006, "Decentralization and Participation in Indonesia: Moving Towards More Participatory Planning", *Sociohumaniora*, Vol 8, No. 1, Maret.
- World Bank, 1989, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, Washington DC, and World Bank.

