

# REKONSILIASI NILAI DEMOKRASI DAN BIROKRASI DALAM PROSES FORMULASI KEBIJAKAN PUBLIK

Maria Rosarie Harni Triastuti<sup>53</sup>

## ABSTRACT

*The process of Public Policy Formulation is filled with paradoxical relations between democracy and bureaucracy. This paper starts by illustrating the paradoxical relations between democratic values and bureaucratic values. Then the author suggests a mechanism for reconciliation between these two values. The first precondition for the success of the mechanism is the positioning of the relationship between government and society in the formulation of public policy. The government role should be changed into its previous role as agent, while the role of the society should replace the government as the principle. The second precondition is the dialogical democratic atmosphere which is the dialogical process between policy maker and policy stakeholder. Conceptual reconciliation will succeed if the bureaucracy and society are mature and independent. Furthermore empirically reconciliation must be supported by reciprocal and equal communication between public administrations and the public, mechanisms for checks and balances, strong civil society and responsive and dynamic beureaucracy. Pluralism is important in Public Policy Study. When democracy is strongly incorporated into public policy formulation, pluralism could potentially cause conflict or form the basis for democratic processes. The next important issues are social justice and gender justice. Both are important, especially in public policy study which is developed in the framework of democratization with the values of freedom, egalitarianism and justice.*

## Paradoksasi Kebijakan Publik

Kebijakan selalu mencakup struktur yang mendua. Di satu sisi kebijakan mempunyai dimensi instrumental dalam menghasilkan keputusan, program dan hasil lainnya dengan nilai-nilai yang diyakini oleh aktor kebijakan, adanya seperangkat hubungan dalam kebijakan yang merupakan jalur komunikasi norma-norma etika dan moral, proses membangun jalinan kepercayaan (*trust*) dan solidaritas antar aktor. Di sisi lain kebijakan dapat menghasilkan “nilai-

---

<sup>53</sup> Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIP UNPAR Bandung, sedang studi lanjut S2 di Pascasarjana Jurusan Ilmu Administrasi Negara UGM

nilai” yang anti-nilai seperti dominasi dan proses *non-developmental* (Barber; 1984, Putnam, 1971, dalam Considine, 1994).

Nilai-nilai yang menjadi basis kebijakan publik dapat bersifat antagonistik. Sebagai contoh antara demokrasi dengan birokrasi. Nilai-nilai demokrasi seperti penghargaan pada individu berlawanan dengan nilai-nilai organisasi dalam birokrasi, nilai-nilai demokrasi seperti keadilan dan pemerataan dihadapkan dengan hirarki birokrasi, nilai-nilai demokrasi seperti partisipasi dan keterlibatan publik dihadapkan dengan kewenangan birokrasi dalam pengambilan kebijakan yang bersifat *top-down* (Denhart, 1999).

Dalam praktek politik dan administrasi publik di Indonesia terlihat perilaku-perilaku yang antidemokrasi (Kompas, 2002). Muncul persepsi dari masyarakat bahwa demokrasi tidak menghasilkan kesejahteraan masyarakat, demokrasi menimbulkan ketidakamanan dan demokrasi hanya menimbulkan anarkhisme, membuat transisi demokrasi menjadi terhambat. Demokrasi seharusnya berjalan di atas *rule of the game* dengan lembaga pengadilan sebagai garda terdepan, namun pengadilan di Indonesia masih menghadapi masalah besar dan tidak tersentuh reformasi (baca kasus : *Penegak Hukum Berkerja dalam Suasana Koruptif*, Kompas, 2 November 2002).

Terdapat hubungan yang bersifat paradoksal antara demokrasi dan birokrasi. Di satu sisi demokrasi agar efektif memerlukan dukungan birokrasi dalam bentuk kebijakan publik yang partisipatif dan sebagai instrumen untuk menjaga tertib sosial. Birokrasi yang lemah dapat membawa demokrasi ke arah *chaos* yang akan merusak masa depan demokrasi. Sebaliknya, birokrasi yang terlalu kuat dapat melumpuhkan peran lembaga-lembaga politik lain, sehingga jalannya mekanisme *checks and balances* tidak berlangsung secara efektif. Birokrasi yang terlalu kuat akan membuat rakyat terlalu tergantung pada birokrasi, sehingga inisiatif rakyat tidak dapat berkembang.

Paradoksasi nilai demokrasi dan birokrasi mewujudkan dalam proses formulasi kebijakan publik. Pada dasarnya proses formulasi kebijakan publik harus bersinggungan erat dengan nilai-nilai demokrasi. Putra (2001) mengatakan bahwa tanpa persinggungan ini, maka bukan tidak mungkin kebijakan publik justru akan meminggirkan kepentingan publik itu sendiri. Kebijakan dengan demikian akan menjadi alat bagi kekuasaan yang ada di sebuah bangsa untuk melakukan tindakan-tindakan koruptif dan manipulatif untuk kepentingan sedikit orang. Kebijakan publik, pada posisi ini hanya dimiliki oleh segelintir orang, dan ketergantungan dari produk politik (yang

mengatasnamakan banyak orang) tidak berimbang pada keseluruhan masyarakat. Secara konseptual kebijakan publik yang tidak bersingungan dengan konsep demokrasi ini sering disebut dengan istilah *iron cage* atau ada yang menyebutnya sebagai *iron triangle* (Parsons, 1997, Jordan, 1998 dalam Putra, 2001).

Demokratisasi dalam proses formulasi kebijakan publik dapat dipahami sebagai akomodasi kepentingan masyarakat dalam kebijakan serta adanya partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik. Pengusungan nilai-nilai demokrasi seperti keadilan dan pemerataan seringkali berbenturan dengan nilai-nilai birokrasi seperti nilai efektivitas dan pertanggungjawaban kepada lembaga donor. Partisipasi dan akomodasi kepentingan publik juga seringkali terbentur dengan nilai-nilai prosedural hirarkis-birokratis-formal yang menyebabkan proses formulasi seakan-akan berada dalam ruang terbuka akan tetapi sarat dengan muatan birokratis yang memunculkan nilai demokratis semu.

Proses formulasi kebijakan publik dengan demikian tidak berada dalam ruang terbuka untuk melakukan proses demokratisasi, di mana terdapat proses dialogis atau multilogis antar elemen kebijakan dalam merumuskan suatu kebijakan. Akan tetapi seringkali ruang tersebut tertutup dan digantikan dengan kelas pengarahan berdasarkan prosedur juklak dan juknis yang telah disepakati secara “bulat” dalam proses pembuatan suatu kebijakan. Institusionalisasi kedewasaan berargumentasi dalam kebijakan tidak tumbuh, partisipasi masyarakat terabaikan dan legitimasi publik akan pemerintahan yang mampu merespon kebutuhan dan keinginan masyarakat luntur.

Kebijakan dengan demikian hanya dipandang menjadi milik sekelompok orang atau elit yang mengatasnamakan masyarakat untuk merealisasikan kepentingan “publik”. Awal dari keadaan paradoksal nilai-nilai ini bermula dari kekuasaan (*power*), kekuasaan untuk memerintah dan mengelola publik dan membuat kebijakan-kebijakan untuk publik. Pemerintah sebagai pengelola kunci bagi negara dan masyarakat seringkali melupakan esensi dari kekuasaan yang dimilikinya. Pembagian kekuasaan (*power sharing*) seringkali mewujud dalam konteks formalitas dan walaupun terdapat *sharing* kekuasaan untuk melakukan aktivitas dan kebijakan publik terkandung pertanyaan keadilan di sana.

Kekuasaan (*power*) menjadi pengaruh yang sangat efektif dalam tindakan dan keputusan pemerintah (Allison, 1971), *power* mengambil bentuknya dalam 3 elemen, yaitu *bargaining*

*advantages, skill and will in using bargaining advantages* dan persepsi masing-masing aktor kebijakan terhadap kedua elemen kekuasaan tersebut. Proses tawar (*bargaining*) yang terjadi antara aktor-aktor pembuat kebijakan dengan menggunakan kekuasaannya (*power*) dilakukan untuk meraih kepentingan (*interests*) dan kekuasaan (*power*). Oleh karena itu kebijakan publik (*public policy*) digunakan sebagai alat efektif yang dapat menempatkan posisi aktor dalam kekuasaan konsentrik atau malah menjadi bumerang dan memarginalkan aktor kebijakan dalam posisi pinggiran.

Di Indonesia pengaruh aktor-aktor elit dalam proses pembuatan kebijakan sangat kental. Aktor tersebut dapat berasal dari institusi formal seperti lembaga legislatif dan eksekutif ataupun dari non- institusional seperti kelompok kepentingan dan partai politik. *Sharing power* hanya terjadi dalam tataran fundamental kebijakan akan tetapi tidak terjadi dalam tataran empiris, dalam arti *sharing power* menjadi sumber terjadinya dominasi *power* oleh aktor-aktor kunci tersebut.

Winarno (1989) mengemukakan bahwa menurut perspektif teori elit, kebijaksanaan publik dapat dipandang sebagai nilai-nilai dan pilihan-pilihan dari elit yang memerintah. Argumentasi pokok dari teori elit adalah bahwa bukan rakyat atau “massa” yang menentukan kebijaksanaan publik melalui tuntutan-tuntutan dan tindakan mereka, tetapi kebijaksanaan publik oleh elit yang memerintah dan dilaksanakan oleh pejabat-pejabat dan badan-badan pemerintah.

Proses pembuatan kebijakan oleh aktor-aktor elit tersebut didasarkan pada 4 jenis lensa yang digunakan sebagai preferensi birokrasi dalam memformulasikan suatu kebijakan (Grindle dan Thomas, 1991), yaitu (1) Saran-saran teknis dari teknokrat, ahli-ahli internasional (2) Implikasi birokratik, berupa sasaran karir individual, posisi kompetisi dalam suatu unit (3) Stabilitas dan dukungan politik, seperti stabilitas dalam sistem politik, perhitungan biaya dan manfaat terhadap kelompok kepentingan; dan adanya dukungan militer terhadap kelompok oposisi. Aktor-aktor berpengaruh terhadap posisi aktor-aktor kunci dalam pembuatan kebijakan di sini adalah pemimpin-pemimpin politik, elit ekonomi dominan, pemimpin militer dan pemimpin kelompok kepentingan (4) Tekanan internasional, mencakup akses pada pendanaan dan perdagangan internasional. Aktor-aktor yang berpengaruh dalam mempengaruhi aktor kunci atau elit kebijakan adalah IMF, World Bank, USAID, agen-agen multilateral atau bilateral.

Kekuasaan tersebut “diimbangi” dengan ketidakmampuan administrasi / manajemen birokrasi dalam mengelola kepentingan publik dan mengakomodasikan kepentingan tersebut dalam suatu kebijakan yang responsif. Pilihan terhadap nilai-nilai tertentu sebelum kebijakan diputuskan menjadi sangat penting sehingga akan sangat berpengaruh pada implikasi kebijakan dalam tataran operasionalnya. Pilihan-pilihan tersebut didasarkan pada pilihan rasional yang seringkali bertentangan dengan pilihan nilai berdasarkan kekuasaan.

Paradoks nilai demokrasi dan birokrasi kebijakan dalam tataran makro formulasi kebijakan menurut Stone (1997) dapat dicontohkan dari dilema antara nilai keadilan dan pemerataan (*equality*) dengan nilai efisiensi, begitu pula dengan nilai kebebasan (*freedom*) dan keamanan (*security*). Sebagai contoh adalah proses formulasi kebijakan perpajakan dan kesejahteraan yang merupakan dua area di mana terjadi *trade-off* nilai yang sangat kental.

Jadi bagaimanakah nilai-nilai tersebut mewarnai proses pembuatan kebijakan publik. Haruskah nilai tersebut saling bertentangan satu sama lain? Ataukah dapat dilakukan rekonsiliasi antara nilai-nilai tersebut? Koridor birokrasi dan masyarakat seperti apakah yang dibutuhkan dalam upaya rekonsiliasi tersebut?

### **Rekonsiliasi Nilai, Mungkinkah ?**

Kembali ke pertanyaan awal, apakah dapat dilakukan rekonsiliasi nilai-nilai demokrasi dengan nilai-nilai birokrasi ? Rekonsiliasi dapat dilakukan dengan adanya suatu prasyarat atau kondisi tertentu. Untuk memudahkan menganalisis rekonsiliasi nilai ini diambil contoh kebijakan pengupahan buruh yang ditinjau dari kajian teoretik dan empirik. Secara teoritis, kebijakan pengupahan buruh khususnya kebijakan upah minimum merupakan kebijakan *collective bargaining* (Rochadi, 1996). Pendekatan *bargaining* mempertahankan batas atas dan batas bawah upah buruh. Sedangkan upah yang diterima merupakan kesepakatan kedua belah pihak, berkisar antara kedua batas tersebut. Dalam implementasinya di Indonesia, konsep tersebut ditumpangi oleh kepentingan negara yang mengendalikan secara ketat serikat buruh. Meskipun secara instrumental terdapat instrumen *bargaining*, seperti SPSI (Serikat Pekerja Seluruh Indonesia), lembaga ini tidak berfungsi. Sumber dari kelemahan ini adalah penerapan strategi korporatisme oleh Pemerintah Orde Baru.

Dan kasus tersebut dapat terlihat adanya kepentingan, nilai- nilai, preferensi dari pemerintah yang lebih mengutamakan nilai-nilai efisiensi dan produktivitas untuk pertumbuhan

ekonomi daripada mencerminkan nilai keadilan sosial bagi pekerja (buruh). Dalam konteks di Indonesia, rekonsiliasi nilai-nilai demokrasi dan birokrasi dalam kebijakan upah minimum dapat dilakukan sejauh posisi *stakeholder* dalam keadaan yang sejajar.

Nilai-nilai birokratis hirarkis-formal cenderung memunculkan formalisasi dari proses kebijakan, mulai dari “tahap” formulasi kebijakan sampai tahapan evaluasi terhadap kebijakan. Proses penyaluran aspirasi sebagai upaya akomodasi kepentingan masyarakat dalam wadah Musyawarah Pembangunan Desa (Musbangdes) misalnya masuk dalam alur nilai birokrasi yang kelihatannya mengakomodasi nilai-nilai demokrasi, yaitu adanya partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan. Namun pada akhirnya proses perencanaan kebijakan dengan pendekatan *bottom-up* tersebut terbentur oleh prosedur birokratis formal yang membatasi ruang gerak masyarakat dalam memberikan suara dan preferensi terhadap masalah dan sektor publik dalam konteks spesifik. Proses “pengarahan” dan mobilisasi terhadap akomodasi kepentingan, menjadikan proses yang katanya musyawarah tersebut menjadi tidak efektif. Aksi masyarakat terpatahkan dalam prosedur formalitas birokrasi.

Abdul Wahab (1998) dalam Putra (2003) menjelaskan upaya demokratisasi proses kebijakan publik dari dimensi analisis kebijakan publik. Dikatakan ada dua pendekatan alternatif bagi analisis kebijakan, yaitu analisis kebijakan partisipatif dan analisis kebijakan sebagai diskursus. Pendekatan pertama, pada dasarnya menolak paradigma positivisme, dan lebih condong pada fenomenologi sebagai cara yang lebih baik dalam melakukan interpretasi. Pada pendekatan ini terdapat empat varian yaitu analisis kebijakan publik untuk demokrasi partisipatif, penyediaan input analitik melalui analisis kebijakan publik, analisis kebijakan publik interpretatif dan analisis kebijakan bagi kepentingan *stakeholders*. Pendekatan kedua, analisis kebijakan sebagai diskursus, memfokuskan diri pada keyakinan adanya kemajemukan atau pluralisme nilai-nilai dan argumen yang bisa kita manfaatkan untuk memahami isu kebijakan apapun. Pada pendekatan ini ada tiga varian yaitu model diskursus analistik, model diskursus kritis dan model diskursus persuasif.

Konseptualisasi ideal yang diinginkan adalah suatu proses kolaborasi antara *state* dengan *society* (tidak hanya elit) dalam memformulasikan suatu kebijakan publik. Namun jika fungsi elit sangat menonjol dalam proses formulasi kebijakan publik, hal ini menunjukkan adanya kompleksitas aktor-aktor dalam formulasi kebijakan publik, di mana di suatu waktu dan ruang,

peran negara lebih menonjol atau sebaliknya, atau terjadi “keseimbangan” peran antara negara dan masyarakat.

Hubungan yang terjadi dalam kerangka pembuatan kebijakan publik harus dibalik. Hubungan yang selama ini lebih mengedepankan pemerintah sebagai *principal* harus dikembalikan pada posisi semula yaitu posisi *agent* sedangkan masyarakat dalam posisi *principal*. Kondisi ini akan memungkinkan terciptanya negara demokratis modern yang didasarkan pada satu bangunan hubungan *principal-agent* dalam pengelolaan sektor publik (Lane, 1995).

Namun harus diwaspadai bahwa *positioning* ini bukan jaminan terhadap keberlangsungan proses rekonsiliasi nilai-nilai demokrasi dan birokrasi. Posisi bisa berubah atau bergeser akan tetapi *Fungsionalisasi* birokrasi dalam mengedepankan nilai-nilai yang hampir pasti bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi tetap berlangsung. Akan tetapi *positioning* ini dapat mempertahankan hubungan (*interaction*) antara pemerintah dengan masyarakat dengan turut berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan publik. Kontak dengan masyarakat harus selalu dikedepankan, bahkan menurut Rosenau (2000) bisa diinstitusionalisasikan.

Rekonsiliasi nilai juga dimungkinkan dalam suasana “*dialogical democracy*” (Peters, 2001), yaitu adanya proses dialogis antara pembuat kebijakan dengan *stakeholder* kebijakan. Koordinasi sangat diperlukan dalam upaya *bargaining* di dalam organisasi dan proses dialogis yang memungkinkan penerimaan dari seluruh aktor yang terlibat.

Proses *bearing* atau dengar pendapat merupakan salah satu implikasi dari penciptaan suasana *dialogical democracy* antara pemerintah dengan masyarakat. *Hearing* merupakan aktualisasi dari partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan publik. Namun harus disadari bahwa dengar pendapat harus betul-betul berlangsung dalam kerangka demokrasi dialogis dan *bukannya dalam kerangka formalitas* ataupun kerangka kepentingan nilai dan preferensi dari segelintir orang atau kelompok untuk merealisasikan tujuannya.

Dengan adanya proses *dialogical democracy* ini maka memungkinkan lebih banyak aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan, sehingga pertentangan sekaligus rekonsiliasi memungkinkan terlaksana. Theodolau (1995) mengemukakan bahwa keberhasilan formulasi kebijakan akan ditentukan oleh daya adopsi proposal suatu kebijakan, di mana daya adopsi proposal kebijakan tersebut harus dikerangkai dalam proses penerimaan bukan saja oleh aktor

pembuat kebijakan akan tetapi oleh aktor-aktor lain. Semakin banyak aktor yang terlibat, maka semakin sulit untuk memaksakan proposal kebijakan kepentingan pribadi individual atau kelompok yang memungkinkan direalisasi menjadi kebijakan.

### **Prasyarat Rekonsiliasi Demokrasi dan Birokrasi**

Prasyarat yang harus dipenuhi dalam rekonsiliasi nilai-nilai demokrasi dengan nilai-nilai birokrasi khususnya dari kasus kebijakan upah minimum di atas adalah :

1. Penguatan lembaga perburuhan, sehingga mekanisme yang berjalan mampu menyeimbangkan posisi buruh terhadap pengusaha. Buruh tidak lagi diperlakukan sebagai faktor produksi semata-mata, seperti halnya tanah dan uang.
2. Ditegakkannya lembaga pengawasan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan secara demokratis
3. Institusionalisasi politik di mana terkandung unsur akuntabilitas dan *checks and balances*
4. Reformasi birokrasi secara menyeluruh

Meskipun birokrasi dan demokrasi merupakan dua konsep yang saling bertentangan, mempunyai nilai-nilai antagonistik, keduanya masih bisa disatukan dalam sebuah tatanan masyarakat yang dekat dengan simbol-simbol pelayanan publik. (Tjokrowinoto, 2001). Rekonsiliasi nilai-nilai demokrasi dan birokrasi dimungkinkan apabila prasyarat atau kondisi di atas terpenuhi. Apabila masih terjadi politisasi birokrasi dan pembusukan nilai-nilai demokrasi dalam praktek administrasi publik pada umumnya akan lebih sulit merekonsiliasi kedua nilai tersebut.

Dalam tataran konseptual, rekonsiliasi dimungkinkan apabila terjadi pembentukan kemandirian dan kedewasaan dari birokrasi serta masyarakat, kedua belah pihak ini harus memunculkan sifat-sifat tersebut, apabila hanya dipenuhi oleh salah satu pihak, rekonsiliasi nilai akan sulit dilakukan. Birokrasi harus membuka dirinya terhadap perubahan-perubahan nilai dalam masyarakat dan masyarakat berperan aktif menyuarakan nilai-nilai demokrasi dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Dalam tataran empiris, rekonsiliasi nilai akan memungkinkan adanya komunikasi timbal-balik yang setara antara administrasi publik dan publiknya, terjalannya mekanisme *checks and balances*, munculnya *civil society* yang tangguh, serta birokrasi yang cepat tanggap dan dinamis.

Rekonsiliasi nilai dimungkinkan jika terjadi proses perubahan dalam peran administrasi publik sebagai salah satu aktor utama pembuat kebijakan. Dalam konteks demokrasi, pertanyaan reflektif dari Timney (1998) dalam King & Stivers (1998) perlu disikapi sebagai suatu prasyarat terjadinya proses rekonsiliasi. Timney mempertanyakan apakah administrator harus selalu mengontrol keputusan-keputusan administrasi yang mempunyai efek terhadap jutaan warga negara merupakan implikasi dari *government for the people*? Atau haruskah pemerintah menggunakan ahli-ahli dalam melayani publik untuk memungkinkan masyarakat membangun solusi atas permasalahan mereka sendiri merupakan implikasi dari *government by the people*?

Oleh karena itu strategi membangun prakondisi rekonsiliasi nilai adalah dengan mereformasi esensi pembuatan kebijakan dari berbagai sudut pandang aktor kebijakan dengan mendudukan pada basis kepentingan publik. Pertanyaan reflektif Timney dapat diajukan baik pada tataran pemerintah maupun masyarakat, sekaligus membangun hubungan yang lebih baik antara pemerintah dan masyarakat (*better civil-state relationship*). Bagi pemerintah, misalnya dengan merubah struktur organisasi yang birokratis menjadi struktur yang organis adaptif. Struktur birokrasi yang organis-adaptif mempunyai pola hubungan yang lebih longgar dan terbuka terhadap pengaruh dari luar. Partisipasi dalam perumusan tujuan menjadi lebih besar sehingga terbuka kesempatan yang luas untuk keterlibatan dari bawah (*bottom-up*) maupun dari atas (*top-down*).

Proses demokratisasi politik berlangsung melalui instrumen kebijakan, di mana kebijakan yang lebih menyuarakan aspirasi dari *constituent* serta mampu mensejahterakan *constituent* akan mendapatkan nilai tambah sebagai salah satu bentuk support terhadap legitimasi pemerintah, demikian juga sebaliknya.

Proses rekonsiliasi memungkinkan dalam bentuk aliansi dan koalisi dengan dan di antara institusi politik, kelompok dan bahkan *unorganized individuals* (Carino, 1994). Carino mengungkapkan bahwa jika peran birokrasi kuat sekaligus responsif, maka ada kemungkinan bahwa kebijakan-kebijakan demokratis tidak disimplifikasi menjadi ukuran-ukuran yang tidak peka terhadap masalah-masalah masyarakat seperti kemiskinan.

## Relevansi Rekonsiliasi dalam Formulasi Kebijakan Publik

Nilai-nilai seperti demokrasi, individualisme dan humanitarisme mempunyai hubungan yang signifikan dengan kebijakan publik (Anderson, 1979). Nilai yang dianggap baik oleh suatu bangsa belum tentu dianggap baik oleh bangsa lain. Oleh karena itu kebijakan publik tidak pernah lepas dari konteks di mana publik berada. Dalam uraiannya, Anderson mengemukakan bahwa dalam realitanya, di Amerika misalnya nilai-nilai demokrasi, individualism dan humanitarism diterima sebagai nilai-nilai yang memaknai setiap kebijakan publik. Sebagai contoh dalam proses pembuatan kebijakan yang menekankan pada kepemilikan pribadi merupakan ekspresi dari nilai individualism.

Isu-isu demokrasi, pluralisme, keadilan sosial dan gender sangat penting dalam proses formulasi kebijakan publik karena kebijakan publik tidaklah bebas nilai (*value free*), melainkan sarat akan nilai (*value loaded*). Klinger (1983) mengatakan bahwa *public administration and the agencies, administrator, and employees involved do not exist in a void. A host of environmental factors affect what public administrator do and how they should do it. These factors, the context of public administration, include cultural values, environmental conditions, interest groups, political parties and laws.*

Dalam perkembangan studi kebijakan publik, kebijakan publik tidaklah berada dalam suatu ruang hampa dan terlepas dari nilai-nilai, melainkan terdapat pengaruh dari lingkungan di mana kebijakan publik berada serta sarat akan nilai-nilai seperti demokrasi, keadilan, pemerataan, pertanggungjawaban kepada publik dan sebagainya. Isu-isu seperti demokrasi, pluralisme, keadilan sosial dan keadilan gender akan sangat mewarnai studi maupun praktek formulasi kebijakan publik.

Demokrasi yang merupakan bentuk kedaulatan di tangan rakyat (Nugroho, 2001) yaitu kekuasaan dari, oleh dan untuk rakyat atau *rule by people* mempunyai nilai-nilai *liberty* dan *equality*. Nilai-nilai tersebut merupakan nilai-nilai dasar pembentuk martabat manusia (*human dignity*). Demokrasi modern mempunyai pengertian yang mencakup adanya pilihan rahasia (*voting*), kebebasan berekspresi, kebebasan berorganisasi/berasosiasi (termasuk kebebasan membentuk partai politik), adanya representasi dalam lembaga legislatif, serta adanya jaminan terhadap hak-hak warganya. Linz dan Stepan (2001) mengatakan hal yang sama, bahwa

demokrasi merupakan *legal freedom to formulate and advocate political alternatives with the concomitant rights to free association, free speech, and other basic freedom of person...*

Dasar dari proses pembuatan kebijakan publik adalah adanya mandat dari publik kepada lembaga legislatif dan eksekutif beserta dengan birokrasinya untuk membuat kebijakan yang mampu mengaspirasikan kepentingan dan kebutuhan publik. Koridor demokrasi sangat diperlukan sebagai wujud pengejawantahan kekuasaan publik terhadap tujuan-tujuan yang ingin dicapai bersama. Dengan adanya demokrasi, pemerintahan ditujukan kepada publik (*administration for public*), untuk kepentingan publik, bukannya untuk kepentingan administrator publik.

Isu pluralisme berada dalam suatu konteks demokratisasi kemasyarakatan. Pluralisme menghargai perbedaan-perbedaan yang terjadi dalam kehidupan masyarakat. Dalam proses pembuatan kebijakan yang bersifat pluralistik, Denhardt (1999) mengatakan diperlukan akses dari berbagai kelompok dan individual Blumenthal, dalam Denhardt (1999) mengatakan bahwa *the diversity of interests seeking to affect policy is the nature and essence of democratic government*.

Esensi dari pemerintahan yang demokratis adalah adanya multiragam atau berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu kebijakan. Oleh karena itu pluralisme menghargai perbedaan kepentingan dari berbagai kelompok masyarakat, dalam proses pengambilan keputusan, kritik yang ditujukan pada pemerintah (yang merupakan salah satu bentuk perbedaan) bukanlah dianggap sebagai suatu ancaman untuk menjatuhkan kekuasaan, melainkan sebagai upaya demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam studi kebijakan publik sangat dihargai adanya keberagaman dari berbagai disiplin ilmu yang turut mewarnai studi kebijakan publik sendiri, misalnya dari perspektif ekonomi, sosiologi, manajemen dan politik. Berbagai perspektif tersebut membentuk kebijakan publik kontekstual. Dalam praktek pembuatan kebijakan publik, pluralisme dapat menjadi menjadi aset bagi birokrasi dalam proses demokratisasi. Pluralisme Indonesia dibingkai dalam kerangka kesatuan. Kesatuan secara ideal tidak berarti pemerintahan yang monolitik, tidak terjadi penyeragaman kebijakan dan mampu berempati pada aspirasi serta kritik dari publik terhadap birokrasi.

Dalam realita Indonesia terutama di masa Orde Baru, terjadi upaya penyeragaman kepentingan publik dalam proses pengambilan keputusan, sehingga kebijakan menjadi alat untuk merealisasi kepentingan pihak-pihak yang berkuasa. Perbedaan diminimalisir dengan tindakan represif, sehingga stabilitas yang tercipta hanyalah merupakan stabilitas semu.

Ketika pintu demokrasi mulai dibuka, pluralisme dapat menimbulkan konflik sekaligus menjadi basis dari proses demokratisasi. Di sinilah letak mengapa pluralisme sangat penting dalam studi kebijakan publik. Kebijakan publik harus peka terhadap berbagai perbedaan dalam masyarakat, mampu mengantisipasi berbagai perbedaan dan memperlakukannya tidak dengan mengeliminasi perbedaan tersebut melainkan membangun suatu dialog yang memungkinkan pluralisme menjadi bagian dari kebijakan publik yang demokratis, terbuka dan tanggap terhadap berbagai kepentingan publik.

Isu keadilan sosial menempati posisi penting dalam studi kebijakan publik. Sebagai suatu studi yang sarat akan nilai, keadilan sosial (*social equity*) dapat digunakan : (1) *as the basis for a just democratic society*, (2) *as in influencing the behaviour of organizational man*, (3) *as the legal basis for distributing public services*, (4) *as the practical basis for distributing public services*, (5) *as understood in compound federalism*, and (6) *as a challenge for research and analysis*. (Frederickson, 1997).

Dalam membuat dan mengimplementasikan suatu kebijakan, administrasi publik haruslah mampu memperhatikan aspek keadilan sosial dalam setiap keputusan dan tindakan yang dilakukan, sehingga tidak merugikan masyarakat, tidak terjadi ketimpangan dalam masyarakat akibat ketidakadilan dalam distribusi maupun alokasi sumber daya.

Isu keadilan gender juga penting dalam studi kebijakan publik seiring dengan adanya demokratisasi yang mempunyai nilai-nilai kebebasan, persamaan dan keadilan. Dalam formulasi dan praktek kebijakan publik, sangat terlihat adanya eliminasi birokrasi terhadap isu-isu keadilan gender ini. Dalam kasus Adakah Hak Suara Ibu Rumah Tangga? (Opini, 1999) menunjukkan bahwa pemerintah tidak memberikan porsi bagi perempuan untuk menyuarakan hak-haknya. Program-program pemerintah yang diwujudkan dalam *Woman in Development* (WID), *Gender and Development* (GAD) ternyata juga masih menempatkan perempuan dalam posisi sulit untuk meningkatkan kualitas hidupnya, seperti adanya peran ganda perempuan, diskriminasi dalam pemberian pelayanan publik, terjadinya kekerasan pada perempuan dan sebagainya. Proporsi

perempuan di lembaga-lembaga pemerintahan menunjukkan prosentase yang sangat rendah, seperti DPR (8%), MPR (9%), DPA (2,7 %), Kabinet (3 %), Hakim Agung di MA ( 26,2 %), Jabatan Struktural di Birokrasi (15,2%), Kepala Desa (2,3%).

Apabila kebijakan publik bekerja dalam nilai keadilan sosial sudah seyogyanya memperhatikan semua kepentingan lapisan masyarakat, baik miskin maupun kaya, daerah timur maupun barat, petani maupun pengusaha, laki-laki maupun perempuan. Semua elemen masyarakat tersebut diletakkan dalam posisi berimbang dalam tataran horizontal maupun vertikal, sehingga kehidupan demokratis pun dapat berlangsung dengan baik.

## **Penutup**

Proses formulasi kebijakan publik tidaklah bersifat hampa nilai (*value free*) ataupun bersifat *economic value* saja melainkan sarat akan nilai (*value laden*), yaitu nilai-nilai yang merupakan preferensi dan representasi dari nilai-nilai yang dikehendaki oleh publik. Michael Mont Harmon dalam Islami (2002) menyebutkan bahwa pemerintah yang mempunyai *proactive style* merupakan pemerintah yang terbaik, karena dalam gaya formulasi kebijakan proaktif, pemerintah bersifat responsif dan peka terhadap tuntutan dan aspirasi dari publik.

Dalam konteks kebijakan, kebijakan publik hendaknya dirumuskan dan dibuat secara komprehensif dengan pertimbangan alternatif serta penentuan pilihan terbaik untuk kepentingan publik, terdapat konsistensi dalam pelaksanaannya dan mampu mengakomodasikan nilai-nilai demokratisasi kontekstual.

## Daftar Literatur

- Allison, Graham T., *Essence of Decision, Explaining The Cuban Missile Crisis*, Little, Brown and Company, 1971.
- Anderson, James E, *Public Policy Making, Second Edition*, Holt, Rinehart and Winston, 1979.
- Carino, Ledivina, *Bureaucracy for Democracy, The Dynamics of Executive-Bureaucracy Interaction During Governmental Transitions*, Phillipines, 1994.
- Considine, Mark, *Public Policy A Critical Approach*, MacMillan Education Australia, 1994.
- Denhardt, Robert B, *Public Administration, An Action Orientation*, Harcourt Brace College Publisher, 1999.
- Dye, Thomas R, *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, 1972. Frederickson, H.George, *The Spirit of Public Administration*, Joseey-Bass Publishers, 1997.
- Grindle, Merille S and Thomas, John W, *Public Policy and Policy Change, The Political Economy of Reform in Developing Countries*, The John Hopkins University Press, 1991.
- Hill, Michael , *The Policy Process, A Reader*, Harvester, 1993.
- Islamy, M.Irfan, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, 2002
- King, Cheryl Simrell and Stivers, Camilla, *Government is Us, Public Administration in an Anti-Government Era*, Sage Publications, 1998.
- Klinger, Donald E, *Public Administration A Management Approach*, Houghton Mifflin Company Boston, 1983.
- Kompas, Opini Masyarakat-Dari Krisis ke Reformasi, *Masyarakat Versus Negara, Paradigma Baru Membatasi Dominasi Negara*, Penerbit Kompas, 1999.
- Lane, Jan-Erik, *The Public Sector, Concepts, Models and Approaches*, Sage Publications, 1995.
- Linz, Juan J dan Stepan, Alfred, *Defining and Crafting Democratic Transition Constitution, and Consolidation*, dalam, Liddle, R William, *Crafting Indonesian Democracy*, Mizan Media Utama, 2001.
- Nugroho, Heru, *Negara, Pasar dan Keadilan Sosial*, Pustaka Pelajar, 2001.

Peters, B.Guy, *The Future of Governing*, University Press of Kansas, 2001.

Putra, Fadillah, *Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, 2001.

\_\_\_\_\_, *Partai Politik dan Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, 2003.

Rochadi, Sigit, *Kebijakan Pengupahan Buruh di Indonesia*, dalam *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, Volume 1, Nomor 1, 1996.

Rosenau, James N. dan Czempiel, Ernst-Otto, *Governance Without Government ; Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 2000.

Theodoulou, Stella Z., and Cahn, Matthew A., *Public Policy, The Essential Readings*, Prentice Hall, 1995.

Tjokrowinoto, Moeljarto, dkk, *Birokrasi dalam Polemik*, Pustaka Pelajar, 2001.

Winarno, Budi , *Teori Kebijaksanaan Publik*, PAU-Studi Ilmu Sosial, UGM, 1989.

Media Cetak :

Kompas, *Keberlangsungan Transisi Demokrasi Mengkhawatirkan*, 28 Oktober 2002.

Kompas., *Penegak Hukum Bekerja dalam Suasana Koruptif*, 2 November 2002.