

MODEL SISTEM BIROKRASI PEMERINTAHAN DALAM PEMBANGUNAN KOTA BERORIENTASI KEMULIAAN

Oleh

Drs. Desi Fernanda, M.Soc.Sc. dan Baban Sobandi, SE.,M.Si.

Pembangunan Kota pada dasarnya merupakan tanggung jawab semua komponen yang terlibat di dalamnya, baik kalangan birokrasi, sektor swasta, maupun masyarakat Kota itu sendiri. Semua elemen ini memberikan kontribusi secara proporsional sesuai dengan kapasitasnya masing-masing. Dalam kaitan ini, peran dan fungsi birokrasi harus diorientasikan kepada penciptaan masyarakat Kota yang mulia dengan indikator theosentris (berketuhanan), berkualitas, selalu berorientasi kepada kemanfaatan umum, serta berbudaya amar ma'ruf nahi munkar. Untuk membangun kondisi masyarakat Kota yang demikian, perlu dikembangkan model birokrasi pemerintahan yang mempunyai karakteristik mampu menggerakkan partisipasi masyarakat, jujur dan adil (shidiq), akuntabel (amanah), selalu berorientasi kepada pengabdian dan pelayanan (tabligh), serta mempunyai kualitas dan kompetensi yang tinggi (fathonah).

A. Pendahuluan

Ada lima konsepsi dasar dalam judul tulisan ini, yaitu: *Pertama*, konsepsi tentang birokrasi pemerintahan; *Kedua*, konsepsi tentang sistem; *Ketiga*, konsepsi tentang pembangunan; *Keempat*, konsepsi tentang kota; *Kelima*, konsepsi tentang kemuliaan. Atas dasar lima konsepsi dasar tersebut, tulisan ini berusaha menjawab pertanyaan yang terkait dengan hal tersebut. Bagaimana model sistem birokrasi pemerintahan yang relevan dalam rangka membangun kota yang berorientasi kemuliaan? Sebelum mendiskusikan hal tersebut, berikut ini penjelasan atau batasan dari kelima konsepsi dasar di atas.

Konsepsi tentang "birokrasi" diambil dari konsepsi birokrasi menurut Weber, yang telah populer. Meskipun Weber tidak mendefinisikan secara eksplisit hal ini, namun, rambu-rambu yang membatasi konsepsi ini dapat kita temukan. Weber membagi birokrasi

ke dalam dua kategori yaitu birokrasi patrimonial dan birokrasi rasional. Birokrasi patrimonial memiliki otoritas yang berasal dari tradisi (*traditional authority*) atau dari kharisma (*charismatic authority*). Sedangkan otoritas pada birokrasi rasional ditetapkan secara legal dalam peraturan perundang-undangan (*legal authority*) (Albrow, 1989). Dalam konteks ini, birokrasi yang dimaksud adalah *Rational Bureaucratic* yang didasarkan kepada *legal authority*.

Konsepsi "sistem" diambil dari pengertian sistem yang sudah populer dan difahami secara umum, yaitu suatu totalitas yang terdiri dari subsistem-subsistem dengan atribut-atributnya yang satu sama lain saling berkaitan, saling ketergantungan, saling berinteraksi, dan saling pengaruh mempengaruhi, sehingga keseluruhannya merupakan suatu kebulatan yang utuh serta mempunyai peranan dan tujuan tertentu (LAN, 1993: 1). Dalam kaitannya dengan sistem birokrasi pemerintahan, berarti tidak hanya menyangkut masalah sumber daya

manusia aparturnya, melainkan juga komponen lain yang terkait dengan itu, yang secara garis besar terdiri dari sumber daya manusia aparatur, kelembagaan aparatur, dan ketatalaksanaan atau mekanisme kerja. Meskipun difahami bahwa sistem berokrasi berarti suatu totalitas, namun pembahasan dalam tulisan ini tidak dilakukan secara parsial per sub sistem, melainkan dibahas secara umum.

Ketiga, konsepsi tentang “pembangunan”, diambil dari definisi pembangunan menurut Coralie Bryant dan Louise G. White sebagai peningkatan kemampuan orang untuk mempengaruhi masa depannya (1989: 21). Pembangunan sebagai suatu peningkatan kapasitas untuk mempengaruhi masa depan mempunyai beberapa implikasi. Pertama, pembangunan berarti memberikan perhatian terhadap “kapasitas”, dalam arti apa yang perlu dilakukan untuk mengembangkan kemampuan dan tenaga guna membuat perubahan. Kedua, pembangunan mencakup aspek keadilan (*equity*). Dengan demikian, perhatian yang milihak kepada kelompok tertentu, akan memecah belah masyarakat dan mengurangi kapasitasnya. Ketiga, penumbuhan kuasa dan wewenang, dalam pengertian bahwa hanya jika masyarakat mempunyai kuasa dan wewenang tertentu sajalah maka mereka akan menerima manfaat pembangunan. Terakhir, pembangunan berarti perhatian yang bersungguh-sungguh terhadap saling ketergantungan di dunia serta perlunya menjamin bahwa masa depan dapat ditunjang kelangsungannya.

Keempat, konsepsi “kota” bukan dalam pengertian teritorial ataupun dilihat dari jumlah penduduk dan struktur matapencaharian penduduknya sebagaimana definisi kota dalam berbagai literatur, meskipun karakter ini biasa

melekat “hampir otomatis” pada struktur masyarakat kota dewasa ini. Pengertian kota dalam konteks ini lebih kepada proses interaksi antar komponen masyarakatnya serta antar komponen masyarakat dengan birokrasi pemerintah. Penekanan tersebut dikaitkan dengan konsepsi “kemuliaan” yang pada dasarnya merujuk kepada sisi-sisi normatif dalam konsepsi “*madinah*” pada zaman nabi. Dalam kaitan ini, masyarakat yang berinteraksi di perkotaan dengan berbagai interaksinya (yang akan dijelaskan kemudian) didefinisikan sebagai masyarakat kota, yang dalam kaitan ini disebut sebagai *masyarakat madani (civil society)*. Meskipun, difahami benar bahwa konsepsi *civil society* sebenarnya bukan padanan dari masyarakat madinah, dan konsepsi ini tidak lahir serta merta merujuk kepada konsepsi *madinah* sebagai kota rosul setelah hijrah dari Makkah. Namun demikian, tidaklah terlalu jauh pengertian kedua hal ini, jika dilihat dari karakteristik interaksinya dalam hal karakteristik *check and balance* atau *amar ma'ruf nahi munkar*. Masyarakat Perkotaan atau Masyarakat Madani atau *Civil Society* dalam tulisan ini didefinisikan sebagai kesatuan masyarakat yang mempunyai karakteristik persaudaraan, cinta kasih, persamaan hak dan kewajiban, dan *amar ma'ruf nahi munkar* (masyarakat kota bebas melakukan kritik terhadap birokrasi dengan mekanisme yang ditentukan) (Akrom Dhiyauddin Umari, 1999; Fahmi Huwaydi, 1996; Mohammad Hashim Kamali, 1996).

Kelima, konsepsi “kemuliaan” diambil dari definisi Al-Qur'an, sebagai orang-orang yang bertaqwa, sebagaimana firman Allah SWT: “*Sesungguhnya orang yang paling mulia diantara kamu di sisi Allah ialah orang yang paling bertakwa diantara kamu* (QS.Al-Hujurat: 13). Kemuliaan dalam hal ini

dimaknai juga sebagai keberadaan yang baik atau terbaik, mempunyai derajat yang tinggi, dan kondisi yang tidak hina atau tidak merugi. Dalam kaitan ini, berbagai karakteristik ketakwaan merupakan identitas yang harus dibangun dalam masyarakat madani. Atas dasar hal ini, beberapa karakteristik universal yang harus dimiliki baik oleh birokrasi pemerintah maupun oleh kesatuan masyarakat kota antara lain keimanan kepada sang pencipta, kualitas keilmuan (kualitas masyarakat), beramal baik, dan siap ber-*amar ma'ruf nahi munkar*, saling nasehat menasehati dalam kebenaran dan kesabaran.

B. Pembangunan Kota Yang Berorientasi Kemuliaan

Bagaimana wujud pembangunan kota yang berorientasi kemuliaan? Tentu saja jawabannya adalah suatu pembangunan yang diorientasikan kepada pembentukan masyarakat kota yang mulia. Pertanyaan selanjutnya, apa saja karakteristik masyarakat yang mulia itu? Beberapa karakteristik masyarakat kota yang mulia dalam konteks ini, sebagaimana disebutkan terdahulu, yaitu: berjiwa ketuhanan dan berakhlak mulia, berkualitas tinggi, senang beramal sholeh (yang tidak hanya bermanfaat bagi dirinya, tetapi juga bagi orang lain) atau dengan kata lain tidak egois, serta dapat melakukan kritik terhadap sesama warga kota maupun terhadap penguasanya (*amar ma'ruf nahi munkar*).

Atas dasar karakteristik tersebut, untuk menciptakan kesatuan masyarakat yang beriman dan berakhlak, perlu pembangunan yang berorientasi kepada ketuhanan (*Theosentris* dalam pembangunan). Untuk menciptakan masyarakat yang mempunyai kualitas keilmuan, perlu pengembangan

kualitas masyarakat melalui berbagai pendidikan politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Dalam hal ini birokrasi harus memberikan iklim yang kondusif bagi berkembangnya berbagai dimensi pendidikan ini. Untuk menciptakan masyarakat yang mau beramal shaleh, perlu pengembangan asas manfaat dalam pembangunan sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat. Serta untuk melahirkan budaya *amar ma'ruf nahi munkar*, maka perlu dikembangkan mekanisme *check and balance*.

1. *Theosentris* Dalam Pembangunan

Dalam sebaith syairnya, Syaiki mengatakan: "*Innamal umamul akhlaaqu maa baqiyat, wain humuu dzahabat akhlaaquhum dzahabuu* (suatu bangsa dikenal karena akhlak dan budi pekertinya, dan apabila akhlak dan budi pekerti bangsa itu sudah rusak maka hancur pulalah bangsa itu)" (Hamka, 1984). Dalam konteks yang lebih mikro, kita bisa mengatakan, bahwa apabila akhlak suatu masyarakat kota sudah rusak, maka akan hancur pulalah kota tersebut. Ini artinya bahwa keberadaan masyarakat suatu lingkungan tertentu akan sangat ditentukan oleh akhlak dan budi pekertinya. Selanjutnya, akhlak sangat terkait dengan kepercayaan terhadap Sang Pencipta. Karena, bagaimana pun kepercayaan ini akan menimbulkan spirit sekaligus pengekang terhadap akhlak yang tidak baik dalam kehidupan. Kepercayaan terhadap Sang Pencipta, berarti kepercayaan pula terhadap akibat yang akan diterima apabila melanggar aturan Sang Pencipta tersebut, baik sewaktu masih hidup di dunia, maupun di alam abadi kelak. Keyakinan semacam ini akan terefleksi dalam semua aspek kehidupan.

Dalam aktivitas ekonomi misalnya, pembangunan yang berorientasi ketuhanan (*theosentris*) akan menempatkan sumber daya sebagai titipan atau amanah dari Sang Pencipta untuk dikelola dengan sebaik-baiknya, tidak serakah dan tidak merugikan orang lain. Dengan demikian, iklim persaudaraan, kerjasama, dan kekeluargaan dalam kehidupan perekonomian akan muncul dengan sendirinya. Distribusi pendapatan pun sebagai instrumen untuk menciptakan keadilan (*equity*), akan menjadi jiwa dalam masyarakat ekonomi kota, karena peduli terhadap kaum papa atau kelompok masyarakat miskin, merupakan bagian dari kewajiban sosok makhluk yang berketuhanan. Dengan demikian program pengentasan kemiskinan akan menjadi program yang berkelanjutan dalam berbagai dimensinya.

2. Pembangunan Kualitas Masyarakat

Perkembangan yang terjadi dalam lingkup manajemen humanistik telah mengubah pola pengembangan yang dilakukan. Mulai dari anggapan bahwa manusia merupakan sumber daya produksi seperti halnya mesin dan sumber daya produksi lainnya, hingga pemahaman manusia sebagai tujuan pembangunan dan penikmat pembangunan yang berhak atas kebahagiaan dan menikmati hasil pembangunan itu. Dalam tulisannya berjudul *Humanity Versus Technetronics*, Dimitri Mahayana (1999: 139) mempertanyakan secara retorik mengenai arah pengembangan masyarakat. Apakah basis yang akan digunakan adalah *teknotronika*, yaitu program-program rapi yang terjadwal yang mesti diterapkan dalam organisasi manusia, ataukah *human touch* yaitu sentuhan manusiawi yang lebih ditekankan ke arah kebahagiaan manusia secara utuh, jasmani maupun rohani. Selanjutnya, Mahayana

menyimpulkan dua hal penting dari gagasan Erich Fromm yang dikutipnya mengenai Manajemen Humanistik ini. Pertama, bahwa setiap manusia perlu menyatakan dirinya untuk menjaga keseimbangan mentalnya; Kedua, perlu adanya mekanisme *feedback* (umpan balik) di segala lapisan keorganisasian. Menurutnya, kedua hal tersebut merupakan intisari manajemen humanistik.

Tentu saja, dalam konteks pembangunan kota yang berorientasi kemuliaan, bukan ingin menciptakan manusia menjadi robot, dan dianggap sebagai sumber daya belaka, melainkan menempatkan manusia sebagai makhluk yang mulia yang berhak atas kebahagiaan dunia dan akhirat kelak. Tawaran mengenai pengembangan masyarakat yang diarahkan kepada teknotronika, tentu saja kita tolak. Kemajuan yang kita inginkan adalah kemajuan dalam keseimbangan (tawazun). Dalam konteks ini, maka pembangunan kota yang berorientasi pengembangan kualitas masyarakat, harus diarahkan kepada pembentukan kemuliaan, sambil tetap menempatkan ilmu pengetahuan pada peringkat yang tinggi dalam kehidupan masyarakatnya. Disadari, bahwa hanya dengan ilmu pengetahuanlah suatu masyarakat akan maju, dan hanya dengan ilmu pengetahuan pulalah derajat manusia akan meningkat. Dalam Al-Qur'an Allah SWT berfirman: "Allah akan meninggikan orang-orang yang beriman diantaramu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat" (QS. Al-Mujaadilah: 11).

Penempatan ilmu pengetahuan pada tempat yang tinggi dalam rangka meraih kemuliaan, berimplikasi kepada upaya-upaya pemberantasan kebodohan atau kejahilan. Masyarakat dididik untuk kritis terhadap berbagai fenomena yang berkembang. Budaya

taqlid buta dan manut saja terhadap penguasa tanpa dukungan dalil yang argumentatif, merupakan penghambat pengembangan kualitas masyarakat. Dalam kaitan ini pula, pendidikan masyarakat tidak dibatasi pada dimensi formal, namun yang lebih penting adalah pemberian iklim yang kondusif oleh birokrasi bagi munculnya daya kritis masyarakat. Itulah sebenarnya yang sering dikatakan sebagai pendidikan politik, pendidikan sosial, pendidikan ekonomi, dan pendidikan budaya kepada masyarakat.

3. Asas Manfaat Dalam Pengembangan

Masalah perkotaan yang selama ini sering kita saksikan berkisar sekitar kepadatan penduduk, kemacetan lalu lintas, kesenjangan antar penduduk, kesemrawutan penataan kota, serta setumpuk permasalahan lainnya. Kondisi ini merupakan output dari interaksi antara peran dan fungsi pemerintah dengan partisipasi masyarakat yang belum baik. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan pengaturan belum mampu memberikan pengaturan terhadap kondisi perkotaan ini. Demikian juga masyarakat, belum mampu memberikan partisipasinya dalam pembangunan kota. Kelemahan dari sisi birokrasi pemerintah dapat ditinjau dari arah kebijakan yang dilakukan dalam rangka pembangunan kota. Sementara itu, kelemahan dari sisi masyarakat kota dapat ditinjau dari sisi akses mereka terhadap proses pembangunan kota, baik dalam perencanaan, pelaksanaan, maupun dalam evaluasi atau kontrol. Di sinilah nampaknya permasalahan mendasar kondisi perkotaan dewasa ini, dilihat dari sudut pandang pembangunan masyarakat madani yang sedang didiskusikan ini.

Lemahnya kebijakan pengaturan sebenarnya merupakan dampak dari resistensi sistem

birokrasi pemerintahan yang diciptakan selama beberapa tahun silam, sehingga birokrasi cenderung kaku dan kebal terhadap berbagai kritikan, bahkan menutup diri terhadap hal tersebut. Akibatnya, pembangunan yang dilaksanakan tidak sesuai dengan permintaan (*demand*) yang berkembang di masyarakat. Seperti diungkapkan oleh Bryant & White (1989: 359) "*tidak banyak pemerintahan lokal yang memiliki kapasitas untuk menjadi kreatif atau efektif. Untuk itu pemerintah tingkat sentral maupun lokal hendaknya lebih imajinatif dalam memikirkan berbagai ragam strategi untuk menghimpun kekuatan dalam komunitas dan mengoptimalkan sumber dayanya*".

Dalam hal ini pembangunan kota diarahkan untuk memperbaiki segudang permasalahan tersebut. Penambahan kapasitas sebagaimana definisi pembangunan Bryant & White tidak hanya diartikan sebagai penambahan sesuatu yang baru, tetapi juga peningkatan kualitas yang ada. Dalam konteks ini penyelesaian terhadap berbagai permasalahan yang disebutkan di atas merupakan salah satu bagian dari pembangunan kota.

Pembangunan kota bukan hanya merupakan tanggung jawab pemerintah kota, juga bukan hanya merupakan tanggung jawab masyarakat kota, melainkan merupakan tugas dan tanggung jawab semua komponen yang ada di dalamnya. Peningkatan kapasitas dalam mempengaruhi masa depan masyarakat kota, hanya akan berhasil apabila terdapat suatu upaya yang sinergis dari semua komponen ini. Pemerintah beserta seluruh perangkatnya berfungsi sebagai pengayom, pembimbing, pengarah, dan pemberi motivasi, serta pengatur jalannya roda pembangunan di perkotaan. Sedangkan masyarakat termasuk swasta dalam

hal ini, bertindak sebagai pelaku langsung pembangunan.

Pembangunan kota yang berorientasi kemuliaan memberikan penekanan kepada bagaimana kota ini dibangun sehingga masyarakatnya memiliki karakteristik kemuliaan. Salah satu, karakter kemuliaan yang relevan dalam hal ini adalah, menghindari perbuatan mubazir, tidak bermanfaat, dan boros. Artinya, pembangunan kota mesti berdasarkan asas manfaat. Efisiensi, produktivitas, dan ketepatan produksi dan alokasi, merupakan prasyarat dalam menghindari pemborosan atau kemubadziran ini, dalam semua dimensi pembangunan kota, baik ekonomi, politik, sosial, maupun budaya. Dalam Bidang Ekonomi misalnya, efektivitas dan efisiensi dalam bekerja, serta pengalokasian sumber daya secara benar akan muncul sebagai manifestasi dari pembangunan yang berdasarkan asas manfaat ini. Dengan demikian, *production efficiency*, dan *allocation efficiency* akan menjadi jiwa dalam pembangunan kota. Untuk melahirkan hal ini, maka kebijakan pemerintah kota di satu sisi, dan partisipasi masyarakat di sisi lain merupakan dua prasyarat yang mesti dipenuhi.

4. *Membudayakan Check and Balance (Amar Ma'ruf Nahi Munkar)*

Pembangunan kota yang dilakukan saat ini diarahkan kepada pembentukan suatu kesatuan masyarakat kota yang mempunyai karakteristik demokratis dan partisipatif. Dalam berbagai literatur dan diskusi yang sering didengar akhir-akhir ini disebut sebagai suatu kesatuan masyarakat madani (*civil society*). Meskipun konsepsi masyarakat madani ini muncul pertama kali dalam gagasan seorang filosof inggris terkenal John Locke yang dituangkan

dalam bukunya yang populer "Pemerintahan Sipil" (*civil government*), tahun 1690, dan kemudian gagasan ini selaras dengan seorang filosof perancis John Jack Rousseau, sebagaimana dalam bukunya *The Social Contract* (1762), namun dalam perkembangannya gagasan ini mengalami berbagai pengembangan. Beberapa diantaranya, ada yang mengatakan bahwa konsepsi masyarakat madani merupakan perlawanan terhadap negara agama. Namun dalam konteks ini, Fahmi Huwaydi (1996: 296), seorang pemikir masa kini yang berkebangsaan Mesir, membantah pemikiran ini, dengan mengatakan bahwa "tidak ada alasan untuk menganggapnya (masyarakat madani) berlawanan dengan negara islam, kecuali dalam satu hal, yaitu asumsi yang mensyaratkan bahwa dalam negara tersebut harus terdapat kesewenang-wenangan dan kediktatoran".

Masyarakat madani merupakan simbol dari suatu kesatuan masyarakat yang didalamnya terdapat berbagai partai politik, ikatan, asosiasi, dan ikatan-ikatan lainnya, sebagai manifestasi dari aspirasi masyarakat dalam melakukan kontrol terhadap pemerintah. Dalam kaitan ini pula Huwaydi (1996: 301) mendukung pernyataan seorang ulama dan filosof besar Abu Hamid Al-Ghozali yang menyatakan bahwa "*amar ma'ruf nahi munkar* sebagai kutub terbesar dalam agama, dan merupakan sesuatu yang karenanya diutus para nabi secara keseluruhan". Dalam kaitan ini Huwaydi mengidentikan *amar ma'ruf nahi munkar* sebagai karakteristik dari kesatuan masyarakat madani itu.

Dalam kaitan ini pula Yusuf Qordhowi (1997: 56) mengatakan bahwa pembentukan partai maupun kelompok politik merupakan sarana

yang cocok untuk menghadapi dan memuhasabah penguasa yang dzolim, dan mengarahkannya ke jalan yang benar, atau memecat dan menggantikannya dengan orang lain yang lebih pantas. Hanya partai dan kelompok yang semacam inilah yang mungkin mampu menghisab penguasa serta sanggup melaksanakan tugas memberi nasehat dan amar ma'ruf. Tidak akan sempurna suatu kewajiban melainkan dengan perkara tersebut, maka melaksanakan perkara tersebut adalah wajib.

Terkait dengan kewajiban *amar ma'ruf nahi munkar* sebagai karakteristik masyarakat kota, Fahmi Huwaydi (1996) memerincinya sebagai karakteristik Sistem Politik Islam. Dia mengidentifikasi 7 (tujuh) karakteristik sebagai berikut:

1. Kekuasaan dipegang oleh ummat: Ummat merupakan pemilik kepemimpinan secara umum, dia berhak memilih dan mencabut jabatan pemimpin. Dalam konteks sistem pemerintahan kita, sistem yang demikian direpresentasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Senada dengan hal tersebut, Dr. Muhammad Yusuf Musa (dalam Huwaydi, 1996: 161), seorang ulama *ushul fiqh*, mengemukakan "*seorang pemimpin mendapatkan kekuasaan dari ummat, dan ummat berhak menasehati, memberikan pengarahannya, dan mengkritik bila hal itu dibutuhkan. Bahkan dia berhak mencabut kekuasaan yang diberikan kepadanya apabila dia mendapatkan alasan pencabutannya*".
2. Masyarakat ikut berperan dan bertanggung jawab. Bahwasannya baik ataupun buruknya suatu negara, atau pun suatu kota, akan sangat tergantung kepada masyarakatnya.

3. Kebebasan adalah hak bagi semua orang. Bahwasannya semua masyarakat dilahirkan dalam keadaan merdeka. Bebas berusaha, bebas bekerja, bebas berserikat, dan bebas mengeluarkan pendapat, atas dasar aturan main yang ditetapkan. Bahkan dalam beragama pun tidak ada pemaksaan.
4. Persamaan diantara sesama manusia, terlebih lagi persamaan kedudukan dalam kehidupan sosial. Yang membedakan di sisi Allah hanyalah ketaqwaannya.
5. Kelompok yang berbeda juga memiliki legalitas. Dalam hal ini, Imam Ali RA, pernah menulis surat kepada gubernurnya di Mesir, Malik Al-Asyfar: "*Tanamkanlah dalam hatimu kasih sayang, cinta, dan kelembutan kepada rakyatmu... Sesungguhnya mereka ada dua golongan, baik mereka sebagai saudaramu dalam agama, atau mitramu sesama makhluk*" (Huwaydi: 172).
6. Kedzaliman mutlak tidak diperbolehkan dan usaha meluruskannya adalah wajib.
7. Undang-undang di atas segalanya.

Merujuk kepada berbagai argumentasi tersebut, maka pembudayaan *amar ma'ruf nahi munkar* merupakan karakter yang utama dari masyarakat kota. *Amar ma'ruf nahi munkar* berlaku tiga arah, yaitu antar masyarakat kota, dari masyarakat kota kepada birokrasi pemerintah, dan dari birokrasi pemerintah kepada masyarakat. Arah yang pertama akan terbentuk sejalan dengan pemahaman masyarakat akan ketuhanan (agamanya). Sedangkan arah yang kedua, sangat tergantung kepada keterbukaan dan *transparency* pihak birokrasi pemerintah. Oleh karena itu mekanisme *check and balance* perlu dirumuskan kembali, dengan motifasi kemaslahatan seluruh masyarakat kota dan

birokrasi. Sementara itu, arah yang ketiga sebenarnya telah berjalan, namun substansinya yang perlu diperbaiki. Dalam hal ini, birokrasi pemerintah tidak perlu terlalu menaruh kecurigaan yang tidak berdasar kepada masyarakat.

C. Sistem Birokrasi Pemerintah Yang Relevan

Sebelum mendiskusikan Sistem Birokrasi Pemerintahan, perlu dipertegas terlebih dahulu batasan birokrasi itu sendiri. Dalam kaitan ini, teori birokrasi Weber merupakan rujukan utama dalam berbagai tulisan mengenai birokrasi. Weber, meskipun tidak secara tegas mendefinisikan birokrasi, namun pada dasarnya ia membagi konsepsi ini ke dalam dua kategori, yaitu birokrasi patrimonial dan birokrasi rasional. Birokrasi patrimonial, merupakan organisasi pemerintahan yang bukan diangkat atas dasar kontraktual. Weber mencontohkan hal ini dengan keberadaannya dalam Imperium Romawi terakhir, Mesir Kuno, dan dalam Imperium Bizantium (Albrow, 1989: 30). Hakikat dari gagasan birokrasi patrimonial adalah keberadaan suatu badan, dan konsep tentang pejabat merupakan dasar bagi konsep tentang birokrasi. Menurut Weber, pejabat adalah sosok yang memiliki dua ciri khusus, yaitu memiliki tugas-tugas khusus untuk dilakukan, dan fasilitas untuk melakukan tugas-tugas tersebut diberikan oleh orang lain. Dalam hal ini pejabat memiliki posisi yang sama dengan pekerja pabrik. Weber merujuk secara eksplisit teori Marx yang memisahkan secara tegas antara individu dan alat produksi. Yang membedakan antara pejabat dengan pekerja pabrik itu hanyalah bahwa pejabat memiliki otoritas. Terkait dengan otoritas ini, birokrasi patrimonial memilikinya atas dasar kharisma (*charismatic*

authority) atau atas dasar tradisi (*traditional authority*).

Berbeda dengan birokrasi patrimonial, birokrasi rasional merupakan karakteristik dari organisasi modern. Otoritas yang dimiliki oleh birokrasi jenis ini mengacu kepada peraturan perundang-undangan (*legal authority*). Bentuk ringkas dari jenis otoritas ini menurut Weber sebagai berikut (Albrow, 1989: 32):

1. Bahwa dengan ditegakannya peraturan yang sah maka dapat menuntut kepatuhan dari pada anggota organisasi tersebut;
2. Bahwa hukum merupakan suatu sistem aturan-aturan abstrak yang diterapkan pada kasus-kasus tertentu, sedangkan administrasi mengurus kepentingan-kepentingan organisasi yang ada dalam batas-batas hukum;
3. Bahwa manusia yang menjalankan otoritas juga mematuhi tatanan impersonal tersebut;
4. Bahwa hanya *qua* member (anggota yang taat) yang benar-benar mematuhi hukum;
5. Bahwa kepatuhan itu seharusnya tidak kepada person yang memegang otoritas melainkan kepada tatanan impersonal yang menjaminkannya untuk menduduki jabatan itu.

Sementara itu, konsep birokrasi ideal Weber mempunyai sepuluh ciri sebagai berikut (Albrow, 1989: 32):

1. Para anggota staf secara pribadi bebas, hanya menjalankan tugas-tugas impersonal jabatan mereka;
2. Ada hierarki jabatan yang jelas;
3. Fungsi-fungsi jabatan ditentukan secara tegas;

4. Para pejabat diangkat berdasarkan suatu kontrak
5. Mereka dipilih berdasarkan kualifikasi profesional, idealnya didasarkan suatu ijazah yang diperoleh melalui ujian;
6. Mereka memiliki gaji dan biasanya ada juga hak-hak pensiun. Gaji berjenjang menurut kedudukan dalam hierarki. Pejabat dapat selalu menempati posnya, dan dalam keadaan-keadaan tertentu ia juga dapat diberhentikan;
7. Pos jabatan adalah lapangan kerjanya sendiri atau lapangan kerja pokoknya;
8. Terdapat suatu struktur karier, dan promosi dimungkinkan berdasarkan senioritas maupun keahlian (merit) dan menurut pertimbangan ke-unggulan (superior);
9. Pejabat mungkin tidak sesuai baik dengan posnya maupun dengan sumber-sumber yang tersedia di pos tersebut;
10. Ia tunduk pada sistem disipliner dan kontrol yang seragam.

Permasalahannya kemudian adalah bagaimana mencegah terjadinya pengakumulasian kekuasaan oleh birokrasi. Dalam kaitan ini Weber mempertimbangkan sejumlah mekanisme untuk membatasi lingkup sistem-sistem otoritas pada umumnya dan birokrasi pada khususnya. Mekanisme tersebut meliputi: *Pertama*, kolegialitas. Weber yakin bahwa kolegialitas akan selalu memiliki bagian penting yang berperan membatasi birokrasi, meskipun hal itu tidak menguntungkan dilihat dari kecepatan keputusan dan pengurangan tanggung jawab. *Kedua*, pemisahan kekuasaan. Birokrasi mencakup pembagian tugas-tugas dalam lingkup fungsi yang berbeda secara relatif. Pemisahan kekuasaan berarti pembagian tanggung jawab terhadap fungsi yang sama antara dua badan atau lebih.

Dengan cara ini, pengakumulasian kekuasaan dapat dihindari. *Ketiga*, administrasi amatir, sebagai lawan dari administrasi profesional. *Keempat*, demokrasi langsung. Dan *kelima*, sistem representasi (perwakilan), jika tidak dimung-kinkan demokrasi langsung.

Dalam konteks sistem birokrasi pemerintahan dewasa ini, konsepsi Weberian oleh beberapa kalangan sudah perlu direkonstruksi. Soetandyo Wignyosoebroto (dalam Miftah Toha, 1999: 17) mendiskusikan hal ini dengan memberikan suatu retorika: "*Bukankah zaman telah berubah, dari era developmentalism sebagai nasionalis yang melihat pembangunan sebagai ideologi ke era globalism pascanasionalisme yang melihat pembangunan sebagai bagian dari proses global?*". Lebih lanjut dia mengatakan bahwa sesungguhnya yang diperlukan untuk merespon masa depan (suatu masa yang diramalkan akan menyaksikan *the end of nation state*) bukan tipe birokrasi Weberian, melainkan pasca-Weberian atau bahkan pascabiokratik. Dia menyepakati Charles Heckscher dan Anne Donnellon dalam buku mereka *The Post-Bureaucratic Organization* (1994), yang mengusulkan karakteristik organisasi pascabiokratik sebagai suatu organisasi yang lebih menekankan pentingnya proses kolaborasi antara yang berkewenangan dengan yang berkebebasan, dari pada yang lebih menekankan pentingnya komando yang militeristik oleh penguasa-penguasa formal untuk menggerakkan proses. Dia menambahkan bahwa proses kolaborasi ini memprasyaratkan adanya suatu otoritas yang lebih konsensual dari pada yang hierarkis, serta ketersediaan informasi yang lebih terbuka bagi pengetahuan publik daripada yang terlalu tertutup dan tersegmentasi.

Model birokrasi *pasca-Weberian* ini pada dasarnya dapat dikatakan suatu model birokrasi yang aspiratif, demokratis, transparan, dan dapat dipercaya (amanah) atau dalam istilah populer sekarang ini tiada lain adalah *good governance*, dengan berbagai modifikasinya. Dalam terminologi Syar'i, karakteristik ini juga dapat ditemukan dalam sifat-sifat Rasul sebagai pemimpin ummat, yaitu jujur atau *clean (shidiq)*, terpercaya atau *accountable (amanah)*, menyampaikan sesuatu yang harus disampaikan tanpa ditambah atau dikurangi, terbuka atau *transparency (tabligh)*, mempunyai kualitas dan kapasitas serta kompetensi yang tinggi (*fatonah*), dan adil dalam bertindak (tidak memihak). Selain empat karakter tersebut, beberapa karakter lainnya dari sistem birokrasi pemerintah yang berorientasi kemuliaan, dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Birokrasi Yang Mampu Menggerakan Partisipasi Masyarakat

Dalam kaitan ini, partisipasi hanya akan muncul jika birokrasi pemerintah memberikan teladan kepada masyarakatnya, dan bersikap egaliter. Rasulullah Muhammad SAW pernah bersabda "*kamu sekalian tidak akan dapat merebut hati manusia dengan kekuasaan dan hartamu, tetapi dengan budi pekertimu*". Sikap egaliter dan memberikan teladan merupakan instrumen yang sangat ampuh dalam mendorong partisipasi. Dalam sabdanya yang lain Rasul mengatakan "*perbuatan lebih fasih dari pada ucapan*". Kenyataan ini dapat dibuktikan, bagaimana para sahabat rela berkorban untuk kepentingan agama, semata-mata karena keyakinannya akan ajaran yang direpresentasikan secara egalitarian oleh nabinya, bukan atas dasar kekuasaan dan tidak bersifat *top-down*.

Partisipasi merupakan aspek penting dalam pembangunan kota. Pembangunan yang memusatkan perhatiannya kepada manusia, sudah semestinya melibatkan partisipasi sejak awal perencanaan pembangunan. Dalam upaya memunculkan budaya partisipasi ini, perlu dirangsang dari pihak birokrasi pemerintah sendiri. Bagaimana bisa masyarakat untuk berpartisipasi, jika tidak diberitahu oleh birokrasi itu. Dengan demikian, tahap awal pembangkitan partisipasi itu, justru berada pada birokrasi itu sendiri. Sikap egaliterlah yang akan menumbuhkan partisipasi ini. Dalam kaitan ini beberapa upaya yang perlu dilakukan terkait dengan birokrasi itu sendiri adalah (Rogers dalam Miftah Thoha, 1991: 18):

- a. Penumbuhan kesadaran di kalangan birokrasi pemerintah bahwa sumber daya yang terbesar dalam proses pembangunan terletak pada orang-orangnya rakyat);
- b. Penumbuhan kesadaran dari para birokrasi pemerintahan akan tugas dan fungsinya sebagai pelayan masyarakat;
- c. Penumbuhan kesadaran bahwasannya pembuatan keputusan pembangunan yang terpusat (*centralized patterns*) tidak akan mampu mengakomodasikan variasi sosio-kultural lokal, disamping tidak akan berdaya dalam memobilisasikan sumber daya lokal yang dibutuhkan.

2. Birokrasi Yang Jujur dan adil dalam penetapan kebijakan

Nabi tidak pernah pandang bulu dalam menetapkan keputusan, bahkan terhadap keluarganya sendiri. Suatu ketika beliau pernah bersabda: "*Kalau sekiranya fatimah puteri*

Muhammad mencuri, niscaya aku sendiri yang akan memotong tangannya". Berbeda dengan kecenderungan birokrasi kita beberapa puluh tahun yang lalu yang selalu memihak kepada salah satu golongan atau kekuatan politik tertentu.

Konsepsi keadilan dalam birokrasi pemerintahan harus difahami bahwa birokrasi tidak memihak kepada kelompok tertentu atau partai politik tertentu, meskipun Marx mengatakan bahwa birokrasi tidaklah netral, melainkan memihak kepada kelas tertentu yang dominan. Dalam kaitan ini, konsepsi Hegel nampaknya relevan dalam pembahasan ini. Analisis Hegelian menggambarkan bahwa birokrasi pemerintah merupakan suatu jembatan antara negara (*the state*) dengan masyarakat rakyatnya (*the civil society*). Masyarakat rakyat ini terdiri dari para profesi dan pengusaha yang mewakili berbagai kepentingan khusus (*particular interests*), sedangkan negara mewakili kepentingan umum (*the general interests*). Di antara keduanya, birokrasi pemerintah itu merupakan perantara yang memungkinkan pesan-pesan dari kepentingan khusus tersebut tersalurkan ke kepentingan umum.

Dalam kaitan ini pula, Thomas Woodrow Wilson, mantan presiden Amerika Serikat ke 28 (1913-1921), pada Tahun 1887 pernah menulis berjudul *The Study of Public Administration* dalam *Journal Political Science Quarterly*, Vol. II, No.1, 1887. Dalam tulisannya itu, dia melawankan administrasi negara (yang tidak berbeda dengan birokrasi pemerintahan) terhadap politik. Wilson mendikotomikan antara keduanya itu. Menurutnya, birokrasi pemerintah berfungsi melaksanakan kebijakan politik. Dalam kaitan dengan netralitas birokrasi, Wilson

menegaskan bahwa administrasi/birokrasi bukanlah kajian politik. Konsep dasar yang diletakan oleh Wilson ini kemudian diikuti oleh para sarjana ilmu politik lainnya seperti Frank Goodnow (1900), Leonald D. White (1926) dan Willoughby. Goodnow mengatakan bahwa ada dua fungsi pokok pemerintah yang amat berbeda satu sama lain, yaitu politik dan administrasi. Politik menurut Goodnow harus membuat dan merumuskan kebijaksanaan-kebijaksanaan, sementara administrasi berhubungan dengan pelaksanaan kebijaksanaan tersebut (Miftah Toha, 1992: 53).

Kita sebenarnya tidak menapikan terhadap adanya ketidaknetralan birokrasi pemerintah. Jika dihadapkan kepada persoalan tentang kekuasaan mengambil keputusan politik, dalam realitas, maka birokrasi pemerintah tidak netral. Birokrasi merupakan tangan pemerintah yang harus mempunyai kekuasaan untuk membuat keputusan, bukan hanya melaksanakan kebijaksanaan. Namun demikian, arti penting dari bahasan tentang kenetralitas birokrasi, perlu menjadi rujukan dalam mewujudkan format birokrasi yang adil dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

3. Birokrasi Yang Akuntabel (amanah)

Sepintar-pintarnya orang bodoh tidak akan membodoh-bodohi rakyat, namun sebodoh-bodohnya orang pintar, kalau tidak dipagari oleh moralitas yang tinggi, kesadaran akan tanggung jawab, hak dan kewajibannya, serta amanah yang diembannya, dia akan memintari rakyatnya. Suatu ketika Umar Bin Khatab, pernah membujuk seorang penggembala untuk menjual kambing majikannya yang sedang digembalakan. Berkali-kali Umar membujuk, namun jawaban yang keluar dari

mulut anak itu justru suatu pernyataan dan pertanyaan yang sulit untuk dipercaya dan dibandingkan dengan akhlak birokrat dewasa ini. Dia mengatakan: *"Memang majikan saya tidak akan melihat, jika salah seekor kambing ini saya jual kepada tuan. Tapi... dimanakah Allah?"* Itulah gambaran keamanahan dan kejujuran yang patut diteladani oleh semua birokrat kita dalam memikul tugas dan tanggung jawabnya.

4. Birokrasi Yang Mempunyai Orientasi Pengabdian dan Pelayanan

Suatu ketika Umar Bin Khatab pernah diminta untuk menetapkan gajinya oleh para sahabat, karena meskipun dia telah diangkat jadi khalifah, namun beliau tetap saja berjualan di pasar. Menjawab desakan sahabat itu Umar mengatakan: *"Tetapkanlah tunjangan (gajiku) sebesar pendapat orang paling miskin di Madinah ini"*. Dalam kesempatan lain Umar pernah melakukan sidak ke pelosok. Didapatinya seorang ibu dan anaknya sedang kelaparan. Maka seketika itu juga Umar mengambil dan memikul sendiri sekarung gandum dari Baitul Mal. Ketika sahabat yang lain melihatnya, dan akan memikulkan gandum tersebut, Umar menjawab: *"Silahkan, jika engkau berani memikul dosaku di akhirat kelak"*.

Sikap mengabdikan dan melayani ini sebenarnya telah tertuang dalam pembukaan UUD 1945 sebagai landasan konstitusional penyelenggaraan pemerintahan kita. Dalam alinea terakhir disebutkan bahwa pemerintahan negara Indonesia dibentuk dalam rangka untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pelayanan. *Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia*, merupakan fungsi pemerintah dalam Bidang Keamanan.

Memajukan kesejahteraan umum, merupakan fungsi dalam Bidang Ekonomi. *Mencerdaskan kehidupan bangsa*, merupakan fungsi dalam Bidang Sosial dan Budaya. *Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial*, pada dasarnya merupakan fungsi dalam bidang politik luar negeri.

Sikap egalitarian dan memberi teladan, jujur dan adil dalam menetapkan kebijakan, akuntabel atau amanah, serta sikap mengabdikan dan melayani ini, tentu saja bukan hanya direfleksikan oleh sumber daya manusia aparaturnya saja, melainkan harus dicerminkan oleh semua komponen sistem birokrasi yang ada, termasuk kelembagaan dan mekanisme kerja dan mekanisme pelayanan birokrasi pemerintah. Kelembagaan yang tidak berorientasi kepada pembagian jabatan saja, serta mekanisme kerja dan pelayanan yang tidak berbelit-belit merupakan kata singkat dari kelembagaan dan mekanisme yang memenuhi kriteria tersebut.

D. Penutup

Pembangunan kota pada dasarnya adalah pembangunan masyarakat yang ada di wilayah perkotaan, yang merupakan bagian integral dari pembangunan masyarakat secara keseluruhan (nasional). Spesifikasi terhadap masyarakat kota disebabkan karakteristiknya yang berbeda dengan masyarakat yang belum kota. Konsepsi ini diambil dari konsep masyarakat kota (masyarakat madinah) atau *civil society*-nya zaman Nabi. Beberapa karakteristik masyarakat kota tersebut adalah berketuhanan dan berakhlak mulia, berkualitas tinggi, serta senang beramal shaleh yaitu perbuatan-perbuatan yang tidak hanya bermanfaat bagi dirinya tetapi juga bermanfaat

bagi orang lain, dan mendapatkan poin positif di sisi Tuhannya.

Atas dasar hal tersebut, maka pembangunan kota (masyarakat kota) harus diarahkan kepada penciptaan iklim yang kondusif bagi tumbuhnya karakteristik tersebut. Dalam hal ini pembangunan kota perlu berorientasi ketuhanan (*theosentris*); peningkatan kualitas masyarakat melalui pendidikan politik, ekonomi, sosial, dan budaya, dengan menciptakan suasana yang baik oleh birokrasi pemerintah; mendasarkan pembangunan kepada asas manfaat; serta membudayakan *amar ma'ruf nahi munkar* baik antar anggota masyarakat, dari anggota masyarakat kepada birokrasi pemerintah, maupun dari birokrasi pemerintah kepada masyarakat. Terkait dengan hal ini maka *budaya dan mekanisme check and balance* merupakan suatu kebutuhan dalam pembangunan masyarakat kota.

Untuk mendukung jalannya pembangunan kota dengan berorientasi kemuliaan dengan berbagai karakteristik tersebut, maka birokrasi pemerintah pun harus memiliki karakter yang mendukung hal tersebut. Model sistem birokrasi yang relevan dalam konteks ini adalah model sistem birokrasi yang memiliki karakteristik: jujur (*shidiq*), akuntabel (*amanah*), transparan (*tabligh*), dan memiliki kualitas, kapasitas dan kompetensi yang tinggi (*fathonah*). Selain itu birokrasi pemerintah juga harus mampu memnggerakan partisipasi masyarakat, dengan sikap egaliter dan pemberian teladannya; adil dalam mengambil kebijakan; serta berorientasi kepada pengabdian dan pelayanan.

DAFTAR BACAAN

- Albrow, Martin, *Bureaucracy* (diterjemahkan oleh M. Rusli Karim dan Totok Daryanto, *Birokrasi*), PT. Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 1989.
- Amarullah, Abdulmalik Bin Abdulkarim (HAMKA), *Tafsir Al-Azhar*, Yayasan Latimojong, Surabaya, 1984.
- Bryant, Coralie & Louise G. White, *Managing Development in The Third World* (diterjemahkan oleh Rusyanto L. Simatupang, *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*), LP3ES, Jakarta, 1989.
- Departemen Agama RI, *Al-Qurán dan Terjemahnya*, Jakarta, 1984.
- Fernandha, Desi, *Deregulasi dan Debirokratisasi Dalam Pelayanan Umum* (dalam Miftah Thoha, *Administrasi, Demokrasi dan Masyarakat Madani*), Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 1999.
- Huwaydi, Fahmi, *Al-Islam wa Al-Dimuqratiyah* (diterjemahkan oleh Muhammad Abdul Goffar E.M, *Demokrasi Oposisi dan Masyarakat Madani*), Mizan, Bandung, 1996.
- Kamali, Mohammad Hashim, *Freedom of Expression in Islam* (diterjemahkan oleh Eva Y. Nukman dan Fathiyah Basri, *Kebebasan Berpendapat Dalam Islam*), Mizan, Bandung, 1996.
- Lembaga Administrasi Negara Perwakilan Jawa Barat, *Menuju Format Baru*

- Pelayanan Umum*, LAN, Bandung, 1994
- Lembaga Administrasi Negara RI, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, Haji Masagung, Jakarta, 1993.
- Mahayana, Dimitri, *Menjemput Masa Depan: Futuristik dan Rekayasa Masyarakat Menuju Era Global*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 1999.
- Panitia Musabaqah Al-Qurán Nasional-IV TELKOM, *Akhlaq Quráni dalam Manajemen Sumber Daya Insani*, PT. TELKOM, Bandung, 2000.
- Qordzowi, Yusuf, *Islam Membolehkan Sistem Multi Partai* (dalam Majalah *Waqfah*, Edisi 11/Vol.2/1997), Jakarta, 1997.
- Thoha, Miftah, *Netralisasi Birokrasi Pemerintah di Indonesia* (dalam *Birokrasi dan Administrasi Pembangunan*, yang disunting oleh Sapta Nirwandar dan Ibrahim Tadju), Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1992.
- Thoha, Miftah, *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*, PT. Media Widya Mandala, Yogyakarta, 1991.
- Umari, Akram Dhiyauddin, *Madinan Society at The Time of The Prophet* (diterjemahkan oleh Munim A. Sirry, *Masyarakat Madani: Tinjauan Historis Kehidupan Zaman Nabi*), Gema Insani Press, Jakarta, 1999.
- Wignyosoebroto, Soetandyo, *Likuidasi Kekuasaan Birokrasi Publik* (dalam Miftah Toha dan Agus Dharma, *Menyoal Birokrasi Publik*), Balai Pustaka, Jakarta, 1999