

# INTEGRASI BANGSA DAN NEO WEBERIAN STATE (NWS)

Haniah Hanafie

Fisip UIN Syarif Hidayatullah Jakarta  
*haniah.hanafie@uinjkt.ac.id*

## Abstract

*This paper aims to analysis that Indonesia as a strategic country, The influence of global era, open markets and liberal economic system have affected decreasing Indonesia's nationalism, poverty, lower of social welfare and only give the advantage toward capitalist groups. the SARA issue, political conflicts. The domestic, international and global problems will be the main conflict if it did not manage well and can to be disintegration of nations impact. Therefore, New Weberian State (NWS) Concept is expected to be a solution to prevent disintegration of Indonesia nations. NWS one of model for development countries with instruments rational, efficiency, effective, accountability and eigh principal to be implemented :1). Centrality of the State, 2). Reform and Enforcement of Administrative Law, 3). Preservation of Public Service, 4). Representative Democracy, 5). External Orientation Toward Citizens, 6). Supplemental Public Consultation and Direct Citizen Involvement, 7). Results Orientation, 8). Management Professionalism.*

*Keywords: Conflict, Nation Integration, New Weberian State (NWS).*

## Abstrak

*Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis bahwa Indonesia sebagai negara strategis, Pengaruh era global, pasar terbuka, dan sistem ekonomi liberal telah mempengaruhi penurunan nasionalisme Indonesia, kemiskinan tinggi, kesejahteraan sosial lebih rendah, dan hanya memberi keuntungan pada kelompok-kelompok kapitalis. Isu SARA, konflik politik. Masalah domestik, internasional dan global akan menjadi konflik utama jika tidak dikelola dengan baik dan dapat menjadi dampak disintegrasi negara. Oleh karena itu, Konsep New Weberian State (NWS) diharapkan menjadi solusi untuk mencegah disintegrasi bangsa Indonesia. NWS salah satu model untuk negara-negara berkembang dengan instrumen rasional, efisiensi, efektif, akuntabilitas dari 8 pokok yang akan diimplementasikan: 1). Sentralitas Negara, 2). Reformasi dan Penegakan Hukum Administrasi, 3). Pelestarian Layanan Publik, 4). Representative Democracy, 5). Orientasi Eksternal Terhadap Warga, 6). Konsultasi Publik Tambahan dan Keterlibatan Warga Negara Langsung, 7). Orientasi Hasil, 8). Profesionalisme Manajemen.*

*Kata Kunci: Konflik, Integrasi Nasional, New Weberian State (NWS).*

## Pendahuluan

Indonesia salah satu negara di dunia yang memiliki jumlah penduduk terbanyak dan sangat majemuk, sehingga rentan konflik, baik horisontal maupun vertikal. Di awal Era Reformasi, beberapa kerusuhan (konflik) pernah terjadi, antara lain: Konflik Maluku tahun 1999, Pembantaian Umat Islam di Poso tahun 2000, Konflik di Papua tahun 2000, Konflik Sampit di Kalimantan Tengah tahun 2001 dan Manis Lor, Kabupaten Kuningan, Jawa Barat tahun 2004 dan Madura tahun 2011.

Konflik-konflik tersebut dipicu oleh agama, budaya dan politik. Konflik antara Ahmadiyah dengan Islam di Kuningan, Syiah dengan Sunni di Madura merupakan konflik tentang perbedaan pemahaman agama. Sedangkan konflik Suku Dayak dengan Madura di Kalimantan awalnya merupakan persoalan budaya dan akhirnya menjurus ke persoalan politik. Konflik di Maluku, Poso dan Papua lebih bersifat politis. Konflik-konflik yang terjadi di tanah air setiap saat dapat muncul dengan beragam pemicu. Kemunculan konflik-konflik tersebut mengganggu stabilitas politik, sehingga dapat menjadi disintegrasi bangsa.

Dari sisi geografis, wilayah Indonesia sangat strategis, karena diapit oleh Benua (Australia dan Asia) dan Samudera (Pasifik dan Hindia). Potensi kekayaan alam dan laut, membuat Indonesia selalu menjadi “incaran, ancaman dan gangguan” dari negara-negara luar, contoh: Pulau Sipadan dan Ligitan diakui milik Malaysia (2002), gangguan di Perairan Natuna oleh nelayan-nelayan China (2016), sehingga terjadi penembakan oleh Angkatan Laut RI dan serbuan kiriman narkoba dari negara-negara luar, termasuk sabu-sabu tiga ton dari China (2018). Ketiga contoh di atas, hanya merupakan sebagian kecil dari ancaman dan gangguan terhadap negara Indonesia.

Dalam acara Seminar Kebangsaan di Gedung DPR 26 Agustus 2015 ([cnnindonesia.com](http://cnnindonesia.com), Kamis, 27/08/2015 diakses 12 Oktober 2017) mantan Panglima TNI Gotot Nurmantyo menyatakan bahwa Tahun 2043 Indonesia dalam ancaman kepentingan dunia, karena terjadi krisis ketersediaan pangan, air bersih,

dan energi. Sedangkan Indonesia dipandang memiliki sumber pangan sekaligus sumber energi dan posisinya berada di wilayah ekuator yang memiliki potensi vegetasi sepanjang tahun.

Selain itu, dalam Kuliah Umum di UNPAD, Bandung, Rabu 23 September 2016 (tribunnews.com, Kamis, tanggal 12 Oktober 2017), dikemukakan pula Gatot bahwa terhadap 6 ancaman terhadap Indonesia: 1). Incaran Australia terhadap Blok Mase-la, karena Indonesia memiliki kandungan gas dan minyak di bawah permukaan air laut, 2). Pelanggaran Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) di Pulau Natuna oleh Tiongkok, 3). Muncul kekuatan *Five Power Defence Arrangement* (FPDA) dari negara-negara bekas persemakmuran Inggris, 4). Ancaman terorisme, 5). Serbuan narkoba jenis sabu dan 6). Bonus Demografi.

Pengaruh Globalisasi, juga ikut andil melemahkan nilai-nilai nasionalisme, karena perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi informasi menyebabkan dunia tanpa sekat pemisah. Hubungan antar negara lebih mudah dan terbuka lebar di bidang ekonomi, sosial, budaya, politik, transportasi, teknologi dan informasi. Kini Indonesia dibanjiri produk-produk dari luar, terutama dari Negara China, sehingga masyarakat lebih memilih produk-produk, budaya dan teknologi dari negara-negara luar daripada buatan Indonesia. Hal ini sebagaimana dilansir oleh Kepala BPS, Kecuk Suhariyanto berikut ini:

China menjadi negara terbesar yang memasok barang ke Indonesia. Saat ini, seperempat impor nonmigas berasal dari negara Tirai Bambu itu. Negara pemasok barang impor nonmigas terbesar selama Januari-November 2017 ditempati oleh Tiongkok dengan nilai 31,78 miliar dolar AS, atau 26,46 persen," kata Kecuk di Jakarta, Jumat (15/12/2017) (<http://ekonomi.inilah.com>, diakses Kamis, 5 April 2018).

Sumber-sumber kekayaan alam telah dikuasai negara asing, seperti minyak, dikuasai *Exon Mobile*, tambang emas oleh PT. *Freeport* dan PT *Newmont*. Dominasi ekonomi oleh negara lain, sungguh mengkhawatirkan, karena memberikan keuntungan sangat besar kepada perusahaan asing. Lambat

laun, jika dibiarkan, kekayaan alam terkuras habis, menghancurkan perekonomian Indonesia, menyengsarakan dan memiskinkan rakyat sendiri, tetapi justru mensejahterakan bangsa (Negara) lain. Hal ini sejalan dengan pernyataan Joseph Stiglitz dalam M. Amin Rais (2008: 31) bahwa “liberalisasi yang dilakukan negara justru mengalami kemunduran sosial dan ekonomi, bukan kemajuan”, karena perdagangan bebas pada akhirnya menguntungkan negara-negara kaya (Rais, 2008:41).

Dari penjelasan di atas, dapat dikatakan bahwa persoalan integrasi bangsa masih relevan dan menarik untuk dibahas. Untuk mengatasi disintegrasi bangsa, penulis mengemukakan *New Weberian State (NWS)* sebagai salah satu alternative konsep (model) yang dapat dijadikan rujukan oleh pengambil kebijakan. Oleh karena itu, tulisan ini mencoba menjelaskan apa yang dimaksud NWS, dan bagaimana dioperasionalkan untuk menjadi suatu solusi dalam mengantisipasi dan mengatasi permasalahan integrasi bangsa.

### **Dinamika Integrasi Bangsa Indonesia**

Untuk mewujudkan integrasi bangsa tidaklah mudah, mengingat di tengah masyarakat terjadi pembelahan sebagai penghalang (Liddle dalam Sjamsuddin, 1989: 11), baik horizontal, maupun vertikal. Pembelahan horizontal terjadi dikarenakan perbedaan suku, ras, agama dan geografi. Sedangkan pembelahan vertikal terkait dengan perbedaan antara elit-massa yang disebabkan oleh latar belakang pendidikan, sehingga memunculkan kaum elit berpandangan modern dengan massa sebagian masih berpandangan tradisional. Dengan demikian, integrasi Bangsa Indonesia mengalami dinamika.

Di awal kemerdekaan, disintegrasi bangsa disebabkan oleh ideologi dan politik dan juga stagnasi, sebagai dampak kekuasaan kolonial (Nawawi dalam Sjamsuddin, 1989: 16). Berbeda dengan Nawawi, Feith dalam Nazaruddin Sjamsuddin (1989: 16), justru melihat bahwa penyebab disintegrasi bangsa dikarenakan konsensus yang belum jelas tentang tujuan dan gaga-

san sosial dari dua budaya politik (aristokrasi Jawa dan kewiraswastaan Islam atau benturan ideologi Pancasila dan Islam). Hans O. Schmitt dalam Nazaruddin Sjamsuddin (1989: 17) justru menyatakan bahwa konflik-konflik politik tahun 1950-an dikarenakan perbedaan ekonomi antara Jawa dan luar Jawa. Senada dengan Hans O. Schmitt, Daniel S. Lev (2009: 13-19) melihat konflik Masa Demokrasi Parlementer, disebabkan karena perbedaan antara Pulau Jawa dan luar Jawa, petinggi militer dengan elit politik sipil dan partai-partai politik di dalam parlemen. Dengan demikian, persoalan Jawa dan luar Jawa lebih dominan dalam proses integrasi Bangsa Indonesia di awal kemerdekaan.

Berikut beberapa contoh kasus persoalan antara Jawa dan luar Jawa. Pemberontakan di Aceh dipimpin Daud Beureueh tahun 1953, karena tidak mendapat perhatian dari pemerintah pusat (Jawa). Aceh merasa tidak dihargai perjuangan selama ini, mengingat Aceh wilayah paling terakhir ditaklukkan Kolonial Belanda. Pemberontakan Sulawesi Selatan di bawah kepemimpinan Kahar Muzakar, kecewa terhadap kebijakan pemerintah pusat, karena usulan Laskar Komando Gerilya Sulawesi Selatan (KGSS) dimasukkan dalam militer gabungan di bawah pemerintah pusat (APRIS), ditolak pemerintah pusat (Jawa), sehingga Kahar Muzakar berinisiatif bergabung dengan Negara Islam Indonesia-Darul Islam di bawah pimpinan Kartosuwirjo di Jawa Barat (1951). Selain itu, Pemberontakan Kartosuwirjo tahun 1949-1962 di Jawa Barat, kecewa terhadap pemerintah pusat, karena tidak dilibatkan menjaga wilayah Jawa Barat oleh Jenderal Sudirman, sehingga Kartosuwirjo berniat mendirikan Negara Islam-Darul Islam (Nugraha, 1998).

Perspektif Jawa dan luar Jawa, sebagaimana dikemukakan Daniel S. Lev (2009) dan Hans O. Schmitt dalam Nazaruddin Sjamsuddin (1989: 17) di atas, justru dilihat berbeda oleh Maswadi Rauf (2000: 25-26). Rauf justru melihat pada sumber konflik politik, yaitu struktur dan keterbatasan sumber daya dan posisi. Struktur sebagai penyebab konflik diartikan Mas-

wadi Rauf (2000: 26) sebagai konflik antara penguasa politik dengan sejumlah orang yang menjadi objek kekuasaan politik. Penguasa politik diwakili oleh pemerintah pusat, pimpinan daerah dan pengikut. Sedangkan keterbatasan sumber daya dan posisi adalah semakin sedikitnya kesempatan/keinginan, diperoleh pimpinan di daerah dan semakin besar penderitaan dan kekecewaan dirasakan di daerah, sehingga konflikpun terjadi.

Konflik tersebut harus dilihat dari perspektif “siapa”. Apabila persoalan konflik tersebut dilihat dari perspektif pemerintah pusat, maka persoalan Jawa dan luar Jawa lebih tepat, sebagaimana dikemukakan Hans O. Schmitt dan Daniel S. Lev. Sedangkan persoalan konflik apabila dilihat dari perspektif pimpinan daerah (yang melakukan pemberontakan), maka analisis Maswadi Rauf lebih tepat. Selain itu, konflik Jawa dan luar Jawa juga *include* (termasuk) konflik antara Petinggi Militer dengan Elit Sipil, sebagaimana dikemukakan Daniel S. Lev (2009), karena pemberontak dari luar Jawa seperti Kahar Muzakar dan Kartosuwiryo juga berasal dari militer.

Konflik partai-partai, tercermin dari umur kabinet Masa Demokrasi Parlementer (Hanafie dan Suryani, 2011: 30-41). Kabinet Natsir selama 7 bulan, (6 September 1950 - 27 April 1951), Kabinet Sukiman-Suwirjo 1 tahun (27 April 1951- 3 April 1952), Kabinet Wilopo-Prawoto 15 bulan (3 April 1952 - 30 Juli 1953), Kabinet Ali-Wongso-Arifin (Kabinet Ali I) selama 25 bulan (30 Juli 1953 – 12 Agustus 1955), Kabinet Burhanuddin Harahap 7 bulan (12 Agustus 1955 – 24 Maret 1956) dan Kabinet Ali-Roem-Idham (Kabinet Ali II) 13 bulan (24 Maret 1956 – 9 April 1957). Konflik antar partai tidak dapat dicegah, meskipun setiap kabinet dibentuk, merangkul seluruh partai. Kejatuhan kabinet disebabkan Mosi Tidak Percaya, kecuali Kabinet Burhanuddin Harahap, sehingga program-program kerja tidak dapat direalisasi. Sistem Pemerintahan Demokrasi pada waktu itu, memberikan ruang toleransi terlalu besar, sehingga menjadi tantangan besar bagi Negara-negara Sedang Berkembang dalam menciptakan stabilitas politik (Rauf, 2000:33)

Selain tiga faktor pemicu konflik dikemukakan Daniel S. Lev di atas, faktor perbedaan kepemimpinan juga pemicu konflik (Feith dalam bukunya *The Decline of Constitutional Democracy 1950-1957, 1988: XLVI*), antara Soekarno (presiden) sebagai *Solidarity Maker* dengan Muhammad Hatta (wakil presiden) sebagai *Administrators*. Perbedaan pola kepemimpinan inilah menyebabkan Hatta mengundurkan diri sebagai wakil presiden pada 23 Nopember 1956.

Perbedaan ideologi sebenarnya telah muncul sejak masa perjuangan dengan kemunculan Sarekat Islam (SI) mewakili Islam, PNI mewakili Nasionalisme dan PKI mewakili Komunisme. Selain itu, saat Piagam Jakarta dirumuskan, masyarakat Indonesia terbelah dua, yaitu kelompok Nasionalis Sekuler dan Nasionalis Islami (Anshari, 1983: 4). Persoalan ideologi berlanjut, hingga Pemerintahan Demokrasi Terpimpin dengan kemunculan Masyumi representasi Islam, PNI Nasionalis dan PKI Komunisme. Perbedaan ideologi membuat Masyumi terpentil dari gelanggang politik. Sedangkan PKI tetap menjadi teman sejati PNI (Soekarno). Perbedaan ideologi adalah wajar, mengingat nilai-nilai yang diyakini setiap individu berbeda. Ideologi merupakan rujukan /pedoman manusia untuk beraktifitas, tanpa ideologi, maka pekerjaan yang dilakukan akan sia-sia, karena hanya didorong oleh nafsu rendah yang bersifat pragmatis belaka seperti pangkat, kekuasaan dan kekayaan yang menjadi tujuan akhir (Prawiranegara, 2011:194). Perbedaan pendapat selayaknya boleh terjadi di alam demokrasi yang berdasarkan ideologi Pancasila, sedangkan tidak boleh adalah perbedaan yang meruncing, sehingga menimbulkan disintegrasi bangsa (Prawiranegara, 2011: 211).

Setelah Sistem Demokrasi Terpimpin berakhir, Sistem Demokrasi Pancasila muncul di bawah kepemimpinan Soeharto. Pemerintah Soeharto sangat kuat, karena didukung tiga pilar utama, yaitu ABRI (militer), Birokrasi dan Golkar (ABG). ABRI sebagai stabilisator mampu membuat pemerintahan menjadi stabil, sehingga dapat memberikan kenyamanan para investor

dari luar, Birokrasi sebagai mobil pembangunan dan mesin pelayanan masyarakat. Sedangkan Golkar menjadi penjaga gawang di setiap pemilu.

Meskipun demikian, Pemerintahan ORBA bukan berarti tidak ada gejolak politik. Beberapa konflik pernah terjadi antara lain, *Pertama*, Peristiwa Malari Tahun 1974. Peristiwa ini dipicu oleh ketidaksetujuan mahasiswa terhadap penanaman modal asing. Puncak demonstrasi ini dilakukan saat kunjungan PM Jepang Kakuei Tanaka. Namun isu konflik yang dihembuskan adalah rivalitas antara Soemitro sebagai Pangkomkabtib dengan Ali Murtopo Asisten Pribadi Presiden. *Kedua*, Kasus Tanjung Priok tahun 1984, bermula dari keinginan masyarakat Tanjung Priok, menghendaki teman-temannya dibebaskan, karena ditahan oleh pihak aparat kepolisian. Namun dihadang oleh panser, sehingga terjadi kesalahpahaman dan menimbulkan penembakan. *Ketiga*, Peristiwa Daerah Operasi Militer (DOM) di Aceh pada 1989-1998. Penetapan DOM di Aceh oleh pemerintah pusat, karena Pemerintah Daerah Provinsi Aceh tidak mampu mengatasi aksi Gerombolan Pengacau Liar (GPL) atau Gerombolan Bersenjata Pengacau Liar (GBPL) atau tergabung dalam Gerakan Aceh Merdeka (GAM) tahun 1989, sehingga Gubernur Aceh Ibrahim Hasan (1986-1993) pada waktu itu, meminta bantuan pemerintah pusat untuk menanganinya. DOM dianggap kasus pelanggaran HAM berat, karena warga setempat disiksa, dianiaya, diperkosa, dibunuh maupun pelecehan seksual. *Keempat*, Peristiwa 27 Juli 1996 terjadi di kantor DPP PDI di Jalan Diponegoro, saat Kongres Luar Biasa Partai Demokrasi Indonesia (KLB PDI) di Surabaya tahun 1993. Pada saat itu, Megawati Soekarnoputri terpilih menjadi Ketua Umum PDI. Namun Pemerintah Orba tidak berkenan atas kemenangan tersebut, sehingga dilakukanlah rekayasa politik, termasuk aksi pengambilalihan Kantor DPP PDI di Jalan Ponegoro pada 27 Juli 1996. Hal ini dilakukan, agar Soerjadi naik menjadi ketua PDI, tetapi rencana tersebut gagal, karena arus bawah pendukung Megawati cukup kuat. Kasus Peristiwa Malari 1974, Tanjung Priok 1984, dan Dipenegoro 27 Juli 1996

merupakan konflik horizontal (Elit-Massa). Sedangkan kasus Dom di Aceh tahun 1989 merupakan konflik vertikal (Pemerintah pusat vs daerah).

Pada tahun 1998, Pemerintahan Soeharto berhasil ditumbangkan demonstrasi yang dimotori Amin Rais dan mahasiswa akibat krisis moneter. Sejak saat itu, muncul Era Reformasi. Memasuki Era Reformasi, kerikil-kerikil tajam masih menjadi penghalang langkah pemerintah baru dalam melaksanakan tugasnya, sehingga terdapat beberapa peristiwa sebagai batu sandungan, yaitu :

- a). Gerakan separatisme (GAM) di Aceh dapat diselesaikan dengan Perjanjian Helsinki tanggal 15 Agustus 2005. Hasil kesepakatan Helsinki memberi keuntungan kepada kedua pihak. Bagi GAM, memiliki hak membentuk partai sendiri dan peraturan berdasarkan syariah. Sedangkan bagi Pemerintah Indonesia, GAM tidak melakukan pemberontakan (gerakan makar). Dengan demikian, Perjanjian Helsinki telah memberikan kemerdekaan secara *De Facto* kepada Aceh (*Nasional Kompas.com* tanggal 06 April 2013, diakses tanggal 19 Januari 2017).
- b). Konflik Sampit, Maluku dan Sulawesi (Malino). Konflik ini berkelanjutan yang merupakan eksekusi dari runtuhnya Orba. Awalnya dipicu konflik internal tetapi menjadi skala nasional. Menurut sebagian pengamat bahwa pemicu konflik ini berasal dari kalangan Elit yang berada di pusat kekuasaan.
- c). Perjuangan Otonomi Papua. Papua memiliki potensi kekayaan alam, seperti hutan, tambang dan laut. Salah satu kekayaan tambang emas terbesar di Indonesia berada di Papua, tetapi kemiskinan masih terlihat. Data Kemiskinan di Provinsi Papua (Berita Resmi Statistik-BPS Provinsi Papua, 18 Juli 2016), menyatakan bahwa kemiskinan di perkotaan sekitar 4,42 %, di pedesaan sebesar 37,14 %.
- d). Timor Timur lepas dari Indonesia, merupakan satu faktor yang menunjukkan telah terjadi disintegrasi bangsa di awal

Era Reformasi. Pelepasan ini mendapat kecaman dari para pejuang, meskipun ada argument rasional.

e). Demonstrasi 411 dan 212 tahun 2016 merupakan konflik Elit-Massa, meskipun faktor pemicunya dapat dikatakan persoalan regional, tetapi telah menjadi konflik nasional dan dianggap sebagai potensi konflik yang dapat “menggoyang kepemimpinan Nasional (presiden)” pada waktu itu. Awal konflik dipicu pidato Gubernur DKI Jakarta Basuki Tjahaja Purnama (Ahok) di Kepulauan Seribu yang dianggap menistakan agama Islam dengan menyebut ayat Al-Qur’an Surat Al-Maidah 59. Konflik ini menjadi konflik politik, karena saat menjelang pemilu pada DKI Jakarta 2017. Demonstrasi ini akhirnya diikuti Ormas-Ormas Islam seluruh Indonesia dan politisi.

Konflik-konflik tersebut di atas, baik konflik vertikal maupun horizontal merupakan gejala yang selalu hadir di tengah masyarakat. Indonesia sejak merdeka, hingga kini masih menghadapi berbagai konflik, baik konflik horizontal, maupun vertikal. Kedua macam konflik tersebut, dapat disebabkan oleh faktor internal, maupun eksternal.

Indonesia kini berumur 73 tahun dan idealnya telah menjadi negara stabil, aman, nyaman dan sejahtera. Pemerintah seharusnya mampu melindungi warga dari gangguan keamanan, kenyamanan, ketertiban dan keselamatan. Oleh karena itu, negara harus memperkuat aparat kepolisian, keamanan dan penegakkan hukum, sehingga pelanggaran-pelanggaran terhadap hukum dapat diatasi secara adil dan tegas. Untuk merealisasikan hal tersebut, dibutuhkan negara yang kuat dan salah satu konsep yang dapat diterapkan adalah *Neo Weberian State* (NWS).

### **Mengapa Harus *Neo Weberian State* (NWS) ?**

Sebelum mengupas mengapa harus NWS, ada baiknya dijelaskan terlebih dahulu perkembangan paradigma dalam administrasi publik yang dikemukakan Nicholas Henry dalam *Pub-*

*lic Administration and Public Affairs* (2004: 30-49). Terdapat 5 paradigma yaitu:

Paradigma pertama adalah Paradigma dikotomi Politik dengan Administrasi (*The Politics/Administratin Dichotomy*). Paradigma ini muncul pada tahun 1900-1926, didasarkan tulisan Frank J. Goodnow dan Lenald D. White (Henry, 2004: 30). Fungsi politik dilihat Goodnow sebagai pembuat kebijakan-kebijakan negara. Sedangkan fungsi administrasi berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut. Paradigma ini dimaksudkan untuk mendudukan posisi administrasi negara yang lebih difokuskan pada birokrasi pemerintahan yang berada di bawah kewenangan eksekutif.

Paradigma kedua adalah Paradigma Prinsip-prinsip Administrasi (*The Priciples of Administration*). Paradigma ini dikenal tahun 1927-1937, berangkat dari tulisan W.F. Willoughby pada tahun 1927 dalam bukunya *Priciples of Administration* yang berisi tentang prinsip-prinsip administrasi (Henry, 2004: 32). Para administrator diharapkan menjadi trampil dan ahli. Prinsip-prinsip yang dikenal antara lain seperti POSDCORB, yaitu *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting dan Bugeting* (Henry, 2004: 33).

Paradigma ketiga yaitu Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (*Public Administratin as Political Science*), lahir tahun 1950. Paradigma ini menggabungkan kembali hubungan konseptual antara administrasi negara dengan ilmu politik, sehingga kajian-kajian administrasi berkisar pada kajian ilmu politik.

Paradigma keempat adalah Paradigma Administrasi Negara sebagai Manajemen (*Public Administration as Management*). Paradigma ini muncul tahun 1956-1970, karena Administrasi Negara dipandang sebagai kelas dua. Oleh karena itu, kalangan Administrasi Negara menganggap bahwa harus kembali ke jati diri. Dalam paradigma ini, muncul kajian-kajian tentang teori organisasi dan ilmu manajemen.

Paradigma kelima adalah Paradigma yang lahir tahun 1970. Paradigma ini dinamakan Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara (*Public Administration as Public Administration*). Dalam paradigma ini, administrasi negara telah mulai mengalami perkembangan dan menemukan jati diri, sehingga fokus pembahasannya mulai pada pengembangan teori organisasi dan merambah ke wilayah ilmu kebijakan (*policy science*), politik ekonomi, proses pembuatan kebijakan pemerintah, dan lain-lain. Perkembangan dalam paradigma ini akhirnya melahirkan konsep seperti *New Public Administration* (NPA), *Reinventing Government* (RG), *New Public Management* (NPM), *New Public Service* (NPS).

*New Public Administration* (NPA), ingin menyempurnakan konsep administrasi klasik dengan menambahkan konsep 'kesetaraan sosial' (*social equity*) pada tujuan, yang semula efisien, ekonomis dan terkoordinasi. Komitmen kepada kesetaraan sosial tidak hanya melibatkan usaha-usaha menuju perubahan, namun juga mencoba menemukan bentuk organisasi dan politik yang menunjukkan kapasitas terhadap fleksibilitas yang berlanjut dan perubahan yang rutin (Frederickson, 2010: 7).

*Reinventing Government* (RG) dimunculkan oleh Osborn dan Gaebler (1992), menghendaki kualitas dan produktifitas pemerintahan. Oleh karena itu, birokrasi pemerintahan harus berubah menjadi *entrepreneurship* (wirausaha).

*New Public Administration* (NPM), mempunyai dua makna, yaitu manajemen korporat dan marketisasi. Manajemen korporat berkaitan dengan upaya memperkenalkan metode manajemen sektor privat kepada sektor publik lewat ukuran kinerja, yang diatur menurut hasil, nilai untuk uang, dan kedekatan dengan konsumen. Marketisasi adalah memperkenalkan struktur *incentive* ke dalam pengadaan pelayanan umum (*public service*) lewat kontrak-luar, kuasai-pasar, dan pilihan konsumen (Rhodes dalam Pierre, 2000: 56). NPM hanya untuk *governmental transformation* (Dunn dan Miller, 2007: 345). Intinya NPM adalah menjadikan pemerintahan yang berorientasi pada

pasar, sehingga dalam hal ini pihak swasta diharapkan terlibat dalam pengelolaan pemerintahan, misalnya melalui kontrak-kontrak proyek dan hal ini sesuai dengan pemikiran dalam *reinventing Government* yang menginginkan pemerintah hanya sebagai pengarah bukan penyelenggara.

Sedangkan *New Public Service* (NPS) lebih menekankan bagaimana pelayanan pemerintah lebih berorientasi pada warga negara, karena setiap warga negara memiliki hak untuk dilayani dengan baik. Untuk itu, mutu pelayanan perlu ditingkatkan dan diarahkan ke masyarakat.

Lima paradigma yang dikemukakan Henry di atas, ternyata ditambahkan lagi oleh Ginanjar Kartasmita menjadi enam. Dalam paradigma keenam yang disebut sebagai tema *From Government to Governance*, yang memosisikan *Governance* setelah NPM sebagai perkembangan dalam administrasi publik. *Governance* dipandang sebagai sebuah proses baru dari pemerintahan; atau perubahan kondisi dari aturan; atau metode baru tentang cara memerintah masyarakat (Finer dalam Rodhes, 2000). Intinya bagaimana rejim sektor publik, agensi, program, dan aktivitasnya bisa diorganisir dan dikelola untuk menghasilkan tujuan publik (Lynn dkk dalam Frederickson dan Smith, 2003).

Keenam paradigma tersebut di atas, berkembang sesuai sistem politik yang berkembang pada waktu itu. Namun perlu diperhatikan dari keenam paradigma itu, paradigma kelima (Henry, 2004) dan keenam (Kartasmita, 2008), tampaknya sangat diperlukan dalam kondisi saat ini, seperti perlunya pelayanan yang baik kepada masyarakat.

Keseluruhan pelayanan bertumpu kepada birokrasi. Oleh karena itu, birokrasi dipandang sebagai mesin institusional utama sektor pemerintah. Namun Muhammad Amir, dkk dalam *Quest Journals* (2014: 70), melihat birokrasi sebagai mesin pemerintah tidak mampu efisien dan efektif, sehingga Indonesia khususnya, mencanangkan Reformasi Birokrasi (RB) tahun 2010 (GDRB, 2010). Tujuan RB untuk membangun aparatur

negara efektif, efisien dan membebaskan dari praktik KKN serta perbuatan tercela (Sarundajang (2012 :181).

Dalam konteks RB, *Neo-Weberian State* (NWS) model Pollitt & Bouckaert direkomendasikan sebagai acuan untuk negara-negara berkembang, karena Birokrasi Klasik Weberian dianggap tepat dan memiliki konsep yang baik, seperti akuntabilitas dan ketegasan dalam memperhatikan hukum. Selain itu, masalah birokrasi di negara-negara berkembang, dianggap perlu diselesaikan (Hintea, 2011: 177 dan Cepiku & Mititelu, 2010: 55). Pollitt & Bouckaert dalam Muhammad Amir, dkk. (2014: 70) menambahkan bahwa NWS merupakan kunci menemukan kombinasi lebih baik antara prosedur efisien dan responsif terhadap kebutuhan warga.

Berbeda dengan Pollitt & Bouckaert, Laurence E. Lynn, Jr. (2008: 3-4) mengatakan bahwa konsep "*Neo-Weberian*" diibaratkan sebagai "mesin pemerintahan", sering menekan hubungan antara kekuasaan dengan sistem administrasi atau instrument rasional. Dalam hal ini, "*Neo-Weberian*" dapat dimaknai sebagai kesatuan yang kuat antara politik dengan administrasi, sehingga dapat menjalankan roda pemerintahan. Senada dengan Laurence E. Lynn, Jr., Frederickson dan Smith (2003: 18) juga mengemukakan dalam teori politik atas birokrasi bahwa pemerintah, didukung birokrasi, memiliki otoritas kuat dalam pembuatan agenda dan perumusan kebijakan.

Konsep NWS memiliki instrumen rasional, efisien, responsif, akuntabilitas dan penegasan dalam hukum, karena Konsep NWS memiliki delapan prinsip (Dunn dan Miller, 2007: 351-352; Cepiku dan Mititelu, 2010: 59-60), yaitu: 1). *Centrality of the State*, 2). *Reform and Enforcement of Administrative Law*, 3). *Preservation of Public Service*, 4). *Representative Democracy*, 5). *External Orientation Toward Citizens*, 6). *Supplemental Public Consultation and Direct Citizen Involvement*, 7). *Results Orientation*, 8). *Management Professionalism*.

Prinsip sentralisasi negara (*Centrality of the State*) dipas-tikan agar negara memiliki kemampuan manajerial di bidang

politik dan organisasi menghadapi persoalan domestik, internasional dan Global. Dengan kekuatan sentralisasi negara (*Centrality of the State*), maka negara didorong memiliki kewenangan dan kekuasaan mengatur persoalan-persoalan konflik, baik intenal, internasional maupun global.

Negara memiliki kekuasaan dan kewenangan atau otoritas kuat, karena menggunakan alat perlengkapan negara (polisi dan tentara) untuk memaksa setiap warga atau penduduk, agar mentaati peraturan dan hukum. Dengan demikian, penegakkan hukum, sebagaimana dikatakan Pollitt & Bouckaert di atas, dapat direalisasikan dengan tegas, cepat, adil dan efektif. Potensi-potensi konflik, baik internal maupun eksternal, dapat direspon dengan baik, sehingga disintegrasi bangsa dapat diatasi.

Saat ini, kekuatan sentralisasi negara diperlukan, mengingat demokratisasi telah memberikan ruang kebebasan kepada semua orang, sehingga setiap individu/kelompok menganggap, apa yang dilakukan paling benar dan itu merupakan hak asasi. Sedangkan orang lain dianggap “tidak benar/salah”. Oleh karena itu, negara harus memiliki kekuatan sentral (otoritas) mengatur dan mengelola setiap aspirasi masyarakat, agar tidak terjadi disintegrasi bangsa. Hal ini didukung Laurence E. Lynn, Jr. (2008: 3-4) dengan mengatakan bahwa Administrasi *Neo-Weberian* seringkali justru memunculkan situasi tidak menguntungkan, bahkan ancaman bagi demokrasi liberal. Artinya bahwa konsep NWS dapat diperhadapkan (*vis a vis*) dengan konsep Demokrasi Liberal (Negara Vs kebebasan), sebagaimana sedang berjalan dalam sistem politik Indonesia.

Prinsip Reformasi dan Penegakan Hukum Administrasi (*Reform and Enforcement of Administrative Law*), menjamin kesetaraan semua individu dan kelompok di depan hukum, agar tidak mendapat kesewenang-wenangan. Hal ini sangat diperlukan, agar hukum tidak tajam ke bawah, tumpul ke atas. *Equality before the law* harus ditegakkan, sehingga keadilan dapat ditegakkan.

Prinsip Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik (*Preservation of Public Service*). Pelayanan publik harus diutamakan, sesuai ketentuan dan syarat. Oleh karena itu, otoritas politik harus dihilangkan, agar tidak diskriminatif dalam pelayanan publik.

Prinsip Perwakilan Demokrasi (*Representative Democracy*), dapat dijadikan dasar legitimasi mengendalikan dan memelihara stabilitas. Seluruh aspirasi masyarakat dapat diakomodir, apabila sistem perwakilan demokrasi berjalan dengan baik, adil dan efektif.

Partai politik sebagai pilar demokrasi dapat menjadi jembatan penghubung antara keinginan masyarakat dengan pemerintah. Media Massa juga dapat berpartisipasi menjadi komunikator yang baik antara masyarakat dengan pemerintah atau sebaliknya, sehingga aspirasi diserap dengan baik. Selain itu, *civil society* juga dapat menjadi mediator antara masyarakat dengan pemerintah dalam penyaluran aspirasi.

Konflik sekecil apapun tidak perlu terjadi, apabila perwakilan demokrasi berjalan dengan baik, berempati dan memahami kebutuhan masyarakat dalam rangka menuju kualitas pelayanan profesional (*External Orientation Toward Citizens*) (Cepiku dan Mititelu, 2010: 60).

Prinsip Orientasi pada Kebutuhan Warga Negara (*External Orientation Toward Citizens*), memahami kebutuhan masyarakat dalam rangka menuju kualitas pelayanan profesional. Artinya pemerintah memperbaiki kualitas pelayanan dengan memahami aspirasi masyarakat, agar pelayanan lebih berkualitas dan profesional. Ini menunjukkan bahwa ada itikad baik pemerintah untuk introspeksi ke dalam (intenal).

Prinsip Keterlibatan Warga Secara Langsung (*Supplemental Public Consultation and Direct Citizen Involvement*). Prinsip ini menyediakan berbagai prosedur konsultasi publik dan representasi langsung pandangan warga sebagai kontrol masyarakat kepada penguasa. Artinya terdapat ruang bebas bagi

masyarakat (*free public*) memberikan masukan, kritik terhadap pemerintah. Kontrol masyarakat, membuat pemerintah tidak semena-semena,

Prinsip Orientasi Hasil (*Results Orientation*), sebagai pendorong pencapaian hasil lebih baik dan tidak mengikuti prosedur formal. Oleh karena itu performa atau kinerja sangat diperlukan agar dapat menarik hasil kerja.

Prinsip Manajemen Profesionalisme (*Management Professionalism*). Prinsip ini mengatur akuisisi pengetahuan dan keterampilan profesional oleh pegawai negeri, sehingga para 'birokrat' menjadi tidak hanya ahli dalam hukum relevan dengan lingkup kegiatannya, tetapi juga seorang manajer profesional, berorientasi memenuhi kebutuhan warga negaranya.

Dari penjelasan prinsip-prinsip NWS, memperlihatkan bahwa Negara (pemerintah) diberikan kewenangan (otoritas) penuh, mendapat legitimasi dari sistem perwakilan demokratis, agar memberikan pelayanan profesional dengan kinerja berorientasi pada hasil. Meskipun Negara memiliki kewenangan penuh melalui sentralisasi, tetapi Negara tetap masih memperhatikan aspirasi dan kontrol masyarakat. Hal ini didukung reformasi dan penegakkan hukum administrasi (*Reform and Enforcement of Administrative Law*). Oleh karena itu, ditataran implementasi, eksekutif dan birokrat saling bahu membahu, sehingga mewujudkan pemerintahan efektif dan stabil.

### **NWS Dalam Mewujudkan Integrasi Bangsa**

Delapan prinsip NWS di atas, diharapkan membuat Negara Indonesia kuat dan mampu menghadapi potensi konflik yang menimbulkan disintegrasi bangsa. Oleh karena itu, Pemerintah Indonesia dapat melakukan beberapa poin perspektif NWS, agar integrasi bangsa dapat diwujudkan, yaitu: Penegakkan Hukum secara Adil dan Tegak, Menjadikan Birokrasi Budaya Melayani, Penguatan Otonomi daerah dan Komitmen dari Semua Pihak untuk Menegakkan Empat Pilar.

*Pertama*, Penegakkan Hukum Secara Adil dan Tegas. Dalam konteks NWS, Prinsip Reformasi dan Penegakan Hukum Administrasi (*Reform and Enforcement of Administrative Law*), menjamin kesetaraan setiap warga Negara di depan hukum. Oleh karena itu penegakkan hukum secara adil dan tegas perlu diimplementasikan di tataran empiris, agar hukum tidak tajam ke bawah, tumpul ke atas, sebagaimana kasus Nenek Minah dihukum 1 bulan 15 hari, karena mencuri 3 buah kakao di Banyumas (detiknews.com, 19 Nopember 2009 diakses 25 April 2018), Nenek Asyani didakwa mencuri 2 batang pohon jati di Situbondo dan dihukum 1 tahun dengan denda 500 Juta Rupiah (liputan 6.Com, 23 April 2015 diakses 25 April 2018).

Selain itu, kasus pendirian perusahaan semen di Rembang Jawa Tengah, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dianggap masyarakat berpihak pada pemilik modal, sehingga menimbulkan protes di depan Istana (detiknews.com, 14 September 2017 diakses 19 April 2018), pembubaran Ormas HTI tanpa melalui pengadilan (kompas.com, 19 Juli 2017 diakses 19 April 2018).

Kasus di atas, dibutuhkan kehadiran Negara, sebagaimana tertuang dalam prinsip pertama Konsep NWS, karena Negara dipandang memiliki kekuatan dan kemampuan manajerial untuk mengatur persoalan-persoalan tersebut di atas. Dengan kekuatan sentralisasi negara (*Centrality of the State*), negara didorong memiliki kewenangan dan kekuasaan mengatur persoalan-persoalan konflik, baik intenal, internasional maupun global. Hal ini juga didukung pernyataan Ahmad Fadlil Sumadi bahwa *“Ketika suatu masyarakat telah menegara maka masyarakat tersebut memberikan kekuasaan kepada negara. Kekuasaan negara mengatasi kekuasaan lain yang ada di dalam masyarakat, termasuk dalam kaitannya dengan soal hukum. Kekuasaan tersebut diberikan kepada negara supaya menjadi modal bagi negara dalam mencapai tujuan negara, yang pada hakekatnya adalah tujuan bersama dari masyarakat tersebut”*. (Sumadi, 2015: 851).

Negara memiliki otoritas menggunakan alat perlengkapan negara (polisi dan atau tentara) memaksa setiap warga atau penduduk mentaati peraturan dan hukum, karena negaralah pembuat aturan tersebut, sebagaimana dikatakan Michael Mann (1983) berikut ini *“Negara dalam konteks Neo-Weberian didefinisikan sebagai wilayah yang dibatasi teritorial, terdiri dari berbagai institusi dan personal dan akan menjadi kuat, karena berpusat pada kewenangannya pembuatan aturan di bawah kekuasaan negara”*.

Pernyataan Michael Mann di atas, didukung oleh Eric Nordlinger (1988) dan Mitchell (1991) dalam Laurence E. Lynn, Jr. (2008: 5), yang menyatakan bahwa *“Negara adalah sebuah refleksi dari subjektifitas pembuat peraturan sesuai dengan tingkat otonomi masing-masing dalam struktur negara”*.

Artinya bahwa penegakkan hukum oleh negara tidak hanya terbatas di tingkat pemerintah pusat, tetapi juga di tingkat daerah. Oleh karena kedikdayaan Negara (pemerintah) perlu direalisasikan dengan ketegasan, tanpa ketegasan, maka bangsa Indonesia akan dilecehkan bangsa lain.

*Kedua*, Menjadikan Birokrasi Budaya Melayani. Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik dan Orientasi pada Kebutuhan Warga Negara merupakan prinsip yang tertuang dalam Konsep NWS. Inti dari kedua prinsip tersebut adalah “melayani dengan baik”. Budaya melayani dengan baik ditujukan kepada birokrasi pemerintah sebagai perpanjangan tangan dari Negara (pemerintah).

Hasil penelitian tentang Pandangan Masyarakat terhadap Kinerja Birokrasi dalam Menangani Permasalahan, dilansir Kompas, Senin 8 Januari 2007 (Meita Istianda dan Darmanto dalam Jurnal Ilmu Administrasi Negara, 2009: 126) menunjukkan bahwa pelayanan penerimaan pegawai dan penanganan korupsi semakin buruk. Upaya yang dilakukan pemerintah, dianggap belum mampu menunjukkan hasil maksimal. Demikian pula dengan Hasil Penelitian Haniah Hanafie dalam Desertasi (2015) tentang Reformasi Birokrasi di Kota Tangsel,

menunjukkan bahwa reformasi birokrasi belum dilaksanakan secara signifikan oleh Pemkot Tangsel.

Hasil penelitian di atas, menunjukkan bahwa birokrasi pemerintah belum menjadikan pelayanan sebagai budaya kerja. Hal ini terlihat dalam beberapa kasus seperti Kasus Kemiskinan akibat Gizi Buruk dan Campak tewaskan puluhan anak di Kabupaten Asmat, Provinsi Papua (BBC News Indonesia, 15 Januari 2018 diakses 19 April 2018) dan Penyakit Busung Lapar pernah menimpa Provinsi NTT tahun 2005, Gizi Buruk 2015 dan sampai sekarang jumlah Balita Gizi tahun 2016 berjumlah 278 di Kupang, NTT (Kupang.tribunenews.com, 3 Maret 2017 diakses tanggal 25 April 2018).

Kasus di Kabupaten Asmat, karena “Daerah Asmat sulit dijangkau”, menurut Pemerintah Pusat, sehingga penyakit Gizi Buruk dan Campak terlambat ditangani. Statement semacam ini belum memperlihatkan kata “Melayani” sebagai Budaya Kerja Birokrasi. Masih teringat oleh kita (masyarakat) bahwa pemerintah selalu mengatakan “kerja, kerja” dan hal ini didukung pula oleh Nama Kabinet: “Kabinet Kerja”. Lalu, kerja yang bagaimana yang diperlihatkan pemerintah kepada masyarakat?. Kasus Asmat membuat miris, mengingat Papua sebagai tambang emas dan seharusnya kesejahteraan masyarakat Papua mendapat perhatian serius pemerintah.

Gizi Buruk di Kupang, sangat ironis, karena kasus tersebut terjadi di perkotaan di NTT dan faktor paling berisiko meningkatkan gizi kurang pada balita adalah pendapatan keluarga kurang dari Rp 234.141 per bulan (*the Conversation.com*, 22 Maret 2018 diakses 25 April 2018). Tingkat pendapatan tersebut sesuai dengan data bahwa 75 % lebih jumlah petani di NTT hidup di bawah garis kemiskinan (Melkisedek Sni'uth, tt: 67). Selain itu, Faktor kemiskinan di NTT bukan hanya karena tingkat pendidikan masyarakat rendah, tetapi disebabkan pula oleh ketidakmampuan pemerintahan dalam mengelola SDA untuk kesejahteraan masyarakat. Hal ini berarti pemerintah

telah mengabaikan pasal 33 UUD 1945 dalam membangun ekonomi bangsa Indonesia.

Kedua kasus di atas, apabila diabaikan terus berlangsung dan tidak diikuti oleh budaya melayani birokrasi, maka lambat laun bagaikan bara dalam sekam, sewaktu-waktu dapat meletus, sehingga menimbulkan disintegrasi bangsa. Oleh karena itu, Budaya Melayani dengan “menjemput bola” harus didorong dan ditingkatkan, agar kesejahteraan masyarakat dapat diwujudkan.

*Ketiga*, Penguatan Otonomi Daerah. Untuk mewujudkan prinsip Keterlibatan Warga Negara secara Langsung dan Demokrasi Perwakilan dari Konsep NWS sangat mudah. Salah satu wadah penyaluran melalui otonomi daerah. Oleh karena itu, otonomi daerah perlu diperkuat.

Kebijakan otonomi daerah, digulirkan melalui UU No. 22 Tahun 1999 dengan memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah (Kabupaten/Kota) untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Tujuan otonomi daerah, mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Oleh sebab itu, idealnya, Pemerintah Daerah lebih fokus pada pelayanan dasar dan pelayanan masyarakat (Enggarani, 2013: 78), mengingat pemerintah daerah sebagai ujung tombak pelayanan bagi masyarakat.

Pemerintah Daerah (Kabupaten/Kota) sebagai ujung tombak pelayanan kepada masyarakat, diharapkan dapat melibatkan masyarakat secara langsung dalam pengambilan keputusan, agar masyarakat dapat merasakan manfaat hasil pembangunan. Upaya tersebut telah direalisasikan dalam Kebijakan Musrenbang (Musyawarah Rencana Pembangunan). Tujuan Musrenbang untuk mengakomodir aspirasi langsung masyarakat dari bawah (Desa/Kelurahan), agar pembangunan yang dilaksanakan pemerintah daerah didasarkan pada kebutuhan masyarakat. Upaya pemerintah melalui Musrenbang, sebagian telah memenuhi sasaran, tetapi sebagian belum.

Berdasarkan Hasil Penelitian Haniah Hanafie (2015), ternyata usulan masyarakat dalam Musrenbang dapat berpindah lokasi, karena ulah para politisi nakal. Meskipun demikian, bukan berarti pelibatan langsung masyarakat dalam pengambilan keputusan harus ditiadakan. Usulan-usulan masyarakat tersebut perlu dikawal terus hingga berhasil.

Keterlibatan langsung warga Negara dalam pengambilan keputusan, perlu dijaga dan tingkatkan. Sejalan dengan prinsip kelima NWS Orientasi pada Kebutuhan Warga (*External Orientation Toward Citizens*). Dalam rangka menuju kualitas pelayanan professional, akan sulit direalisasikan tanpa penguatan otonomi daerah, mengingat daerah telah diberi kewenangan mengatur daerahnya dengan berbagai urusan, agar mampu berdiri sendiri. Ini sejalan dengan pernyataan M. Ryaas Rasyid (2002: 14-15) sebagai berikut: *Munculnya desentralisasi, untuk mengubah pola hubungan pusat daerah yang bersifat paternalistik dan sentralistik menuju ke arah kemitraan dan desentralistik serta merubah paradigma dari pembangunan ke pelayanan dan pemberdayaan. Hal ini menandakan bahwa pola system pemerintahan Orba baru mulai ditinggalkan menuju pola system pemerintahan desentralistik demokratis, karena mengutamakan pelayanan bagi masyarakat (citizen) dan pemberdayaan baik bagi Masyarakat maupun pemerintah daerah itu sendiri, sehingga daerah diharapkan mampu berdiri sendiri untuk memberikan pelayanan yang terbaik bagi warganya.*

Selain itu, penguatan otonomi daerah perlu dukungan anggaran dan kewenangan (pembagian urusan secara jelas), sehingga daerah leluasa dalam mengatur pemerintahannya. Dalam rangka menjaga Negara Kesatuan RI, bentuk desentralisasi asimetris diusulkan, yaitu menempatkan hukum dan demokrasi sebagai pilar utamanya, untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur, dengan tetap menjaga nilai-nilai keberagaman daerah, baik dalam bentuk keistimewaan ataupun kekhususan (Enggarani, 2013: 78).

*Keempat*, Komitmen dari Semua Pihak untuk Menegakkan Empat Pilar. Penegakkan kembali empat konsensus dasar Indonesia (Ubaedillah, 2015: 36) atau Empat Pilar, yaitu: 1). Pancasila, 2). NKRI, 3). UUD 1945 dan 4). Bhinneka Tunggal Ika, sangat diperlukan, mengingat empat pilar tersebut telah menjadi pedoman bermasyarakat, berbangsa dan bernegara bagi Negara Indonesia, sehingga dapat memperkuat integrasi bangsa.

Pancasila harus dijadikan dasar pijakan seluruh sepak terjang dalam pemerintahan dan bangsa Indonesia. Perilaku seluruh pemangku kepentingan harus menjadi suri tauladan bagi masyarakat. Dalam konteks demokratisasi, nilai-nilai Pancasila perlu direaktualisasi, sebagaimana dikatakan Megawati Soekarno Putri (Ubaedillah, 2015: 45) tentang Sila Persatuan berikut ini: *“Nilai persatuan nasional dimaksudkan Soekarno untuk menghadapi kapitalisme dan imperialisme sebagai penyebab kerusakan yang hebat pada kemanusiaan”*.

Oleh karena itu, sistem ekonomi Indonesia, dapat dibebaskan dari pengaruh liberalisme dan budaya luar yang negatif perlu disaring, agar generasi muda tidak mudah terpengaruh. Di sinilah diperlukan peran negara sebagai *Centrality of the State* dari Konsep NWS untuk mengatur, agar Pancasila sebagai ideologi dan dasar negara dapat ditegakkan dengan benar.

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagai pilar kedua, dapat diwujudkan dengan kesetiaan nasional dan menghilangkan kesetiaan primordial (Weiner dalam Sjamsudin, 1989: 7). Kesetiaan primordial diakomodir dan dijadikan tali perekat integrasi, bukan dipermasalahkan, sehingga menimbulkan ketegangan-ketegangan, karena *“Integrasi nasional (politik) dapat dicapai dengan mengurangi diskontinuitas dan ketegangan-ketegangan regional dan kultural”* sebagaimana dikatakan Coleman dan Rosberg dalam Sjamsudin (1989: 8) .

Penciptaan kesetiaan nasional yang dikemukakan Weiner di atas, dikategorikan Coleman dan Rosberg dalam Nazarudin Sjamsudin (1989: 7) sebagai pembangunan integrasi nasional

/politik dari dimensi teritorial. Oleh karena itu, kebijakan Otonomi Daerah yang diberlakukan di Indonesia dengan memberikan keleluasaan kepada setiap daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri, harus dilihat dalam bingkai NKRI. Desentralisasi semacam ini disebut sebagai Desentralisasi yang berbentuk Devolusi, yaitu desentralisasi yang bersifat politik dan desentralisasi demokrasi (Turner dan Hulme, 1997).

UUD NRI 1945 merupakan konstitusi Negara Republik Indonesia dan merupakan hukum dasar penyelenggaraan pemerintahan. UUD NRI 1945 diibaratkan rel kereta, perjalanan seluruh gerbong pemerintahan harus melalui rel kereta (UUD NRI 1945). Apabila Pemerintah keluar jalur, dianggap inkonstitusional.

Di tataran implementasi, perhatian terhadap Pembukaan UUD NRI 1945 sebagai awal pembuka, tidak boleh diremehkan, karena Pembukaan UUD NRI 1945 merupakan kaidah Negara yang fundamental, terdapat tujuan Negara Indonesia. Oleh karena itu, Negara wajib melindungi warga Negara, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Bhinneka Tunggal Ika, Pilar terakhir yang dapat mewujudkan integrasi bangsa. Indonesia memiliki keanekaragaman (multietnis) yang dapat menimbulkan permasalahan di Indonesia, seperti konflik-konflik, sebagaimana dijelaskan sebelumnya. Weiner dalam Nazarudin Sjamsudin (1989: 8) mengatakan bahwa: *Permasalahan konflik dapat diatasi dengan strategi asimilasi dan bhinneka tunggal ika. Meskipun strategi asimilasi dapat menimbulkan ketegangan kultural, regional dan ancaman bagi proses integrasi, karena terdapat etnis suku Jawa mayoritas dominan dan etnis minoritas yang memiliki identitas sangat kuat. Oleh karena itu, Strategi Bhinneka Tunggal Ika lebih tepat digunakan sebagai perekat integrasi.*

Implementasi Strategi Bhinneka Tunggal Ika di tengah masyarakat, harus didukung penguatan prinsip sentralisasi ne-

gara (*Centrality of the State*) dalam NWS, mengingat penduduk Indonesia bersifat majemuk dan sangat rentan konflik, baik horisontal maupun vertikal. Kasus penolakan ajaran Ahmadiyah di berbagai daerah, perbedaan Syiah dan Sunni di Madura dan masih banyak lagi konflik yang bersifat horisontal. Potensi konflik di Papua, sewaktu-waktu dapat meledak sebagai konflik vertikal.

Dengan demikian, nilai-nilai toleransi, keadilan serta gotong royong (Ubaedillah, 2015: 53) perlu dikembangkan pemerintahan (Negara) dalam rangka mengejewantahkan Bhinneka Tunggal Ika di tengah masyarakat, agar menjadi budaya perilaku bangsa Indonesia.

### **Kesimpulan**

Negara Indonesia memiliki potensi konflik secara horisontal dan vertikal, sehingga dapat menimbulkan disintegrasi bangsa. Konsep NWS dengan 8 prinsip, dipandang dapat mencegah disintegrasi bangsa tersebut dengan cara penegakkan hukum yang adil dan tegas, menjadikan birokrasi budaya melayani, penguatan otonomi daerah dan komitmen semua pihak untuk menegakkan empat pilar.

### **Daftar Pustaka**

- Cepiku, Denita dan Cristina Mitelu. 2010. "Public Administration Reforms in Transition Countries: Albania and Romania Between The Weberian Model and The New Public Management". *Transylvanian Review of Administrative Sciences* No. 3E.
- Feith, Herbert dan Lance Castles. 1988. *Pemikiran-Pemikiran Politik di Indonesia 1945-1965*. Jakarta:LP3ES.
- Frederickson, H. George. dan Kevin B. Smith. 2003. *The Public Administration Theory Primer*. Colorado: Westview Press.
- Hanafie, Haniah dan Suryani. 2011. *Politik Indonesia*. LEMLIT-UIN Syarif Hidayatullah Jakarta.
- Henry, Nicholas. 2004. *Public Administration and Public Affair*. Ninth Edition. New Jersey; Pearson Prentice Hall, Upper Saddlde River.

- Jon Pierre. 2000. *Debating Governance. United States: Oxford*
- Prawiranegara, Sjafruddin. 2011. *Agama dan Bangsa: Pembangunan dan Masalah-masalahnya Kumpulan Karangan Terpilih, Jilid 3*. Penyunting : Ajip Rosidi.
- Rais, M. Amin. 2008. *Agenda Mendesak Bangsa: Selamatkan Indonesia !*. Yogyakarta: PPSK.
- Rauf, Maswadi. 2000. *Konsensus Politik: Sebuah Penjajagan Teoritis*. Dirjen Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional.
- Rhodes, R. A. W. 2000. "Governance and Public Administration dalam Jon Pierre. *Debating Governance. United States: Oxford*.
- Sarundajang, SH. 2012. *Birokrasi dalam Otonomi Daerah Upaya Mengatasi Kegagalan*. Cetakan ketiga. Edisi Revisi. Jakarta.
- Sjamsudin, Nazaruddin. 1989. *Integrasi Politik di Indonesia*. PT. Gramedia. Jakarta.
- Turner, Mark dan David Hulme, , *Governance, Administration & Development: Making the State Work*. Kumarian Press Inc, USA. 1997.
- Ubaedillah, Achmad. 2015. *Pancasila Demokrasi dan Pencegahan Korupsi*. Jakarta: Kencana.

**Jurnal/Hasil Penelitian :**

- Amir, Muhammad,. dkk. 2014. "Neo-Weberian State Model In Reformation Bureaucracy The Health Sector In Kendari City, Southeast Sulawesi dalam Quest Journals-Journal of Research in Humanities and Social Science . Volume 2 ~ Issue 7. ISSN(Online) : 2321-9467.
- Cepiku, Denita dan Cristina Mitelu. 2010. "Public Administration Reforms in Transition Countries: Albania and Romania Between The Weberian Model and The New Public Management". *Transylvanian Review of Administrative Sciences* No. 3E.
- Dunn, William N. dan David Y. Miller. 2007. A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. Business Media: *Springer Science*. 22 November.
- Enggarani, Nuria Siswi. 2013. "Analisis Otonomi Daerah Dalam Memperkuat Negara Kesatuan Republik

- Indonesia (Studi terhadap UU No. 32 tahun 2004 juncto UU No. 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah)” dalam *Jurnal Yustisia*, Vol. 2, No. 2 Mei-Agustus.
- Hanafie, Haniah. 2014. Reformasi Birokrasi di Kota Tangerang Selatan. *Desertasi*. FIA UB Malang.
- , 2015. “Efektifitas Pelaksanaan Musrenbang di Kecamatan Pamulang, Kota Tangsel”. *Hasil Penelitian*. Puslitpen UIN Jakarta.
- Hintea, C.E. 2011. *Reform and Management in Romania. Strategy and Structural Change*. Revista de Cercetare Interventie Sociala, Vol. 34, pp. 177-196.
- Istianda, Meita dan Darmanto. 2009. Pelayanan Birokrasi di Era Reformasi, Bagaimana Seharusnya? Dalam *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, Vol. 9, Nomor 2, Juli.
- Lev, Daniel S. 2009. *The Transition to Guided Democracy: Indonesian Politics 1957-1959*. Kuala Lumpur: Equinox Publishing.
- Lynn, Laurence E., Jr. 2008. *What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications*. The University of Chicago (artikel *online* diakses tanggal 10 Januari 2017).
- Nugraha, Agus. 1998. “Pemikiran Politik Kartosuwirjo”. *Tesis*. Universitas Kebangsaan Malaysia.
- Nugraha, Agus. 2013. “Kualitas Pelayanan Publik dalam Perspektif Good Governance: Studi tentang Pelayanan SIUP di Kota Tangsel” *Desertasi*. Universitas Brawijaya Malang.
- Rasyid, M. Ryaas. “Otonomi Daerah: Latar Belakang dan Masa Depan” dalam *Jurnal Ilmu Politik* No. 18. AIPI. Agustus. 2002.
- Sni’uth, Melkisedek. tt. “Ketidakadilan Ekonomi di Bumi Pancasila” dalam *Jurnal Waskita: Jurnal Studi Agama dan Kemasyarakatan*.
- Sumadi, Ahmad Fadlil. 2015. “Hukum dan Keadilan Sosial dalam Perspektif Hukum Ketatanegaraan” dalam *Jurnal Konstitusi*. Volume 12, Nomor 4, Desember.
- Sumarso, H Budisantoso Suryo. 1997. “Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dalam Kehidupan Nasional dan

Perencanaan Pembangunan. *Jurnal Ketahanan Nasional* II (3) Desember.

Tuti, Retnowati WD. 2013. “ Penyelenggaraan Pelayanan IMB di Kabupaten Bogor”. *Desertasi*. FIA Universitas Bra-wijaya Malang.

**Internet :**

BBC News Indonesia, 15 Januari 2018 diakses 19 April 2018.

<http://www.nasional.kompas.com>. tanggal 06 April 2013, diakses tanggal 19 Januari 2017

<http://www.cnnindonesia.com>, Kamis, 27/08/2015 diakses 12 Oktober 2017.

<http://www.tribunnews.com>, Kamis, tanggal 12 Oktober 2017.

<http://kupang.tribunenews.com>, 3 Maret 2017 diakses tanggal 25 April 2018) .

Kartasasmita, Ginanjar. 2008. “Public Administration a Developing Discipline”. [www.ginanjar.com](http://www.ginanjar.com). Diakses tanggal 13 Oktober 2017.

<http://detiknews>, 19 Nopember 2009 diakses 25 April 2018.

<http://liputan6.com>, 23 April 2015 diakses 25 April 2018

[the Conversation.com](http://theconversation.com), 22 Maret 2018 diakses 25 April 2018 .

**Undang-Undang/Peraturan:**

*Berita Resmi Statistik*-BPS Provinsi Papua, 18 Juli 2016.

Lampiran PP No. 81 Tahun 2010 tentang Grand Desain Reformasi Birokrasi Indonesia 2010-2025. KemenPAN dan RB Republik Indonesia.

UUD NRI 1945.