Administrator Sebagai Representasi Deliberatif: Sebuah Bentuk Perbaikan Peran Pelayanan Publik

Mostien

Administrasi Publik, Universitas Hang Tuah

Correspondent email: mostienadi@gmail.com

Abstrak:

Direkomendasikan bahwa peran administrator publik sebagai wakil deliberatif. Tujuannya untuk menerapkan kembali konsep representasi dalam konteks administrasi publik berdasarkan kajian literatur pada konsep berikut: 1) demokrasi perwakilan, (2) birokrasi perwakilan, dan (3) demokrasi deliberatif. Ditemukan bahwa model dominan demokrasi perwakilan yang tidak cocok untuk menjamin kepentingan warga dan masyarakat dan bahwa birokrasi representatif adalah tidak memuaskan untuk mengatasi kegagalan demokrasi perwakilan. Menemukan janji dalam model demokrasi deliberatif, mempertimbangkan bagaimana recon ceptualization perwakilan untuk peran administrasi membentuk kemajuan partisipasi masyarakat dalam rangka meningkatkan kualitas representasi. Secara khusus, konstruksi keempat didefinisikan untuk menambah daftar tiga atas: representasi deliberatif.

Kata kunci: demokrasi deliberatif, birokrasi perwakilan, partisipasi masyarakat, tanggap birokrasi

Abstract:

It is recommended that the role of the public administrator as a representative be deliberative. The aim is to reapply the concept of representation in the context of public administration based on a literature review on the following concepts: 1) representative democracy, (2) representative bureaucracy, and (3) deliberative democracy. It was found that the dominant model of representative democracy was not suitable for guaranteeing the interests of citizens and society and that a representative bureaucracy was unsatisfactory for overcoming the failure of representative democracy. Finding promise in the model of deliberative democracy, consider how recon ceptualization of representation for administrative roles shapes the advancement of civic participation in order to improve the quality of representation. Specifically, the fourth construct is defined to add to the list of the top three: deliberative representations.

Keywords: *deliberative democracy, representative bureaucracy, community participation, bureaucratic response.*

PENDAHULUAN

Konsep representasi, pada intinya, memiliki pandangan atau perilaku yang disajikan oleh beberapa pendapat. Untuk mewakili cara bertindak untuk: memilih, atau berbicara untuk orang lain yang tidak hadir atau mampu bertindak, suara, atau berbicara (Hummel & Stivers, 1998; Pitkin, 1967). Dalam tata kelola, peran wakil biasanya dibahas terkait pejabat terpilih dan kurang sering dalam hal pejabat terpilih, atau administrator publik (Denzau & Munger, 1986; Fiorina, 1970; Mansbridge, 2003; Pitkin, 1967).

Kebanyakan, konsep tersebut diterapkan untuk administrasi publik dalam literatur pada perwakilan birokrasi (Dolan & Rosenbloom, 2003). Rohr (1986) menunjukkan bahwa administrator publik harus berfungsi sebagai perwakilan, terutama karena cabang terpilih pemerintahan tidak mewakili-deskriptif setidaknya-keragaman masyarakat yang luas yang ada di Amerika Serikat. Ia menganggap kurangnya representasi terpilih dari rakyat akan kekurangan desain konstitusional Amerika Serikat.

Pertanyaan tentang apakah dan bagaimana administrator publik harus mewakili atau bertindak untuk orang lain adalah pertanyaan yang terlewatkan. Kita dapat mempertimbangkan peran trust, di mana wakil-wakil bertindak berdasarkan penilaian mereka, daripada perintah langsung, keluhan, atau

permintaan dari orang lain. Atau, perwakilan dapat mendasarkan tindakan mereka atas perintah atau permintaan dari orang-orang yang mereka mengklaim mewakili (Pitkin, 1967). Peran ini merupakan sebuah delegasi yang rumit bahwa untuk siapa perwakilan dapat bertindak, termasuk kelompok kepentingan, warga negara, kelompok warga, dan banyak orang lain. Dengan banyaknya kepentingan, kemungkinan bahwa satu orang tidak bisa cukup mewakili semua atau sebagian besar dari mereka (Follett, 1998).

Artikel ini akan bergerak di luar dikotomi ini dan mengejar tiga pendekatan (Urbinati, 2006) dalam menerapkan konsep representasi dengan peran administrator publik. **Pertama**, seberapa baik beragam populasi di Amerika Serikat yang diwakili oleh model loop arus demokrasi (Box, 2004) yang merupakan praktek standar negara bagian AS, kabupaten, dan kota. Penilaian ini diikuti dengan diskusi tentang peran korektif administrasi publik, seperti diidentifikasi dalam literatur yang ada (Rohr, 1986; Dolan & Rosenbloom, 2003). **Kedua**, Mereka menyarankan penyesuaian konseptualisasi representasi berdasarkan tinjauan literatur yang ada. Tujuannya adalah untuk menerapkan kembali konsep dalam konteks administrasi publik, sehingga menawarkan peran administrator publik sebagai wakil deliberatif. Bagian ini akan dikembangkan dari literatur mengenai konsep berikut: (1) demokrasi perwakilan (Pitkin, 1967; Mansbridge, 2003; Urbinati, 2006; Montanaro, 2008), (2) perwakilan birokrasi (Dolan & Rosenbloom, 2003), dan (3) deliberatif demokrasi (Gastil, 2008). Dari diskusi ini konstruksi keempat didefinisikan untuk menambah daftar tiga atas: representasi deliberatif. Lingkaran Model Demokrasi.

Setiap dua tahun, warga negara yang sah dari Amerika Serikat pergi ke TPS dan memilih individu untuk berbicara dan bertindak bagi mereka di negara mereka lebih rendah legislatif ruang-DPR. Ritual voting yang sama terjadi secara interval dalam negara dan pemerintah daerah di seluruh negeri. Seperti, warga negara hukum, mereka secara resmi, otorisasi individu-mereka untuk berbicara dan memberikan suara atas nama mereka, seolah-olah mereka berada di ruang legislatif mereka sendiri. Seperti hukum, warga negara berdaulat sengaja menyerahkan kedaulatan mereka sampai hari pemilihan berikutnya, mereka -mereka sebagai individu inilah yang berbicara dan memilih mereka menulis hukum, menginstruksikan tidak dipilih administrator publik untuk melaksanakan undang-undang, dan mengawasi pelaksanaannya. Periode waktu pemilu berikutnya lagi, jika sebagai warga negara hukum dan berdaulat tidak puas dengan representatif mereka dapat memilih orang lain untuk berbicara dan bertindak bagi masyarakat.

Jika sebagai warga negara (hukum atau etika-Cooper, 1991), ingin menawarkan gagasan atau keluhan antara pemilu, dapat melakukannya melalui berbagai mekanisme, seperti berbicara pada audiensi publik, protes, atau terlibat dalam masyarakat sipil organisasi-organisasi (Cooper, Bryer, & Meek, 2006). Para pejabat terpilih mungkin tidak mendengarkan atau mengubah kata-kata dan tindakan mereka berdasarkan apa yang diinginkan warga hukum atau etika. Namun, jika warga berbicara atau mengeluhkan tentang pelayanan yang buruk dari administrator publik, pejabat terpilih dapat memperbaiki situasi atau memilih untuk tidak melaksanakan.

Dengan demikian, seorang pejabat terpilih dapat dihargai dengan otorisasi baru untuk berbicara dan bertindak untuk orang lain, atau pejabat akan dihukum dengan tidak menerima otorisasi baru tersebut. Ini adalah model lingkaran demokrasi (Box, 2004). Dalam model lingkaran, representasi adalah semua diatur secara formal. Pejabat terpilih dapat mengadopsi peran wali amanat, dan melakukan penilaian yang independen atas nama konstituen mereka. Atau, mereka dapat berfungsi sebagai delegasi, terlibat dalam upaya untuk memastikan preferensi sejati konstituen dan keputusan berdasarkan informasi yang mereka kumpulkan. Administrator publik dapat melayani dengan cara yang sama, bertindak sebagai wali atau ahli, profesional terlatih dalam area layanan delivery khusus. Atau, mereka bisa memverifikasi dengan bos/pimpinan mereka terpilih sebelum mengambil tindakan yang berada di luar rutinitas prosedur. Setiap saat seorang pejabat terpilih atau administrator publik berbicara atau bertindak dengan cara yang konsisten dengan keinginan prinsip warga (warga untuk pejabat terpilih, pejabat terpilih untuk administrator publik), tindakan korektif dapat diambil untuk memerintah orang-orang untuk berbicara atau bertindak dengan cara yang lebih sesuai dengan kepentingan prinsip. Ini adalah pandangan yang sangat sederhana dari representasi dalam model lingkaran demokrasi. Namun, penyajian ini mengeksplorasi implikasi untuk partisipasi, serta potensi kegagalan dalam model lingkaran, mengingat populasi beragam dan kepentingan di kota-kota, negara bagian, dan nasional.

Tantangan di Model Lingkaran: Partisipasi Cooper, Bryer, (2006) membahas berbagai bentuk partisipasi publik, seperti halnya Rosener (1978), Fung (2006), dan Lukensmeyer dan Torres (2006). Dari berbagai bentuk dan teknik partisipasi, dalam model lingkaran demokrasi yang paling berkhasiat. Misalnya, Cooper et al. (2006) menggambarkan pendekatan pertukaran informasi, atau audiensi publik. Keterbatasan sidang untuk menghasilkan hasil yang diinginkan, seperti kepercayaan dalam pemerintahan, kebijakan yang lebih baik, dan pemerintah lebih responsif dan signifikan. Arnstein (1969) menjelaskan dengar pendapat umum seperti: "Orang-orang terutama dianggap sebagai abstraksi, dan partisipasi diukur dengan berapa banyak datang ke pertemuan, mengambil brosur, atau menjawab kuesioner. Apa warga mencapai dalam semua kegiatan ini adalah bukti bahwa mereka telah melalui gerakan yang melibatkan 'orang-orang' "(216). Sidang telah digambarkan sebagai ". . . efektif dan konfliktual, dan hal itu terjadi dalam proses. . . Oleh karena itu, bekerja sama untuk memutuskan cara terbaik untuk mengatasi masalah, warga reaktif dan menghakimi, sering menyabotase administrator 'sebagai upaya terbaik "(King, Feltey, & Susel, 1998, hal. 320). Adams (2004) mengamati aspek ritual dari dengar pendapat: speaker memiliki waktu terbatas untuk berbicara (typi-Cally 3-5 menit), speaker jarang diberikan kesempatan untuk mengajukan pertanyaan atau memiliki pertanyaan, sering ada diskusi terbatas warga. Redman (1973) mempertimbangkan bagaimana sidang sering ditulis dengan undangan untuk bersaksi, dengan sedikit informasi baru diperkenalkan dalam perjalanan kesaksian tersebut. Terakhir, pengamat telah menemukan bahwa peserta pada audiensi publik tidak mewakili populasi yang lebih besar (Adams, 2004), dan menarik lebih banyak orang untuk sidang mengalami kesulitan karena tingginya biaya partisipasi (Cooper, Bryer, & Meek, 2006).

Di luar audiensi publik, model lingkaran terkait dengan bentuk-bentuk partisipasi pemilu. Ini termasuk suara, untuk kepentingan lembaga/kantor, dan relawan campaigns. Namun, bentuk-bentuk keterlibatan menurun dalam beberapa dekade terakhir, dan jarang selama pemilu nasional yang menawarkan pemilih muda khususnya beberapa-hal yang berbeda dan baru (Macedo et al., 2005). Secara keseluruhan, ada kegagalan dalam struktur partisipatif yang mendominasi model loop untuk menghubungkan warga negara dengan pemerintah untuk memberikan representasi yang memadai bagi kepentingan sejati rakyat.

Tantangan di Loop Model: Kegagalan untuk mewakili representasi mengasumsikan bahwa pejabat publik harus menyajikan keinginan publik seolah publik sedang membuat keputusan-keputusan sendiri. Dalam arena legislatif, asosiasi-pada pandangan pertama-antara masyarakat dan pejabat terpilih sangatlah mudah. Para pejabat terpilih harus mewakili dan dengan demikian harus responsif terhadap orang-orang yang memilih mereka, mereka harus setidaknya memiliki pengaturan kelembagaan di tempat yang akan responsif ketika respon diperlukan, sehingga berpotensi responsif (Pitkin, 1967).

Namun, masyarakat harus mendapatkan respon dalam bentuk pertanyaan terbuka. Misalnya, pejabat terpilih harus memberikan konstituen politik dengan kebutuhan signifikan (misalnya, tunggal, pekerja miskin) respon preferential dari konstituen politik kuat dengan kebutuhan unik mereka sendiri (misalnya, warga senior)? Ini semacam respon atau representasi keputusan dikemukakan oleh Schneider dan Ingram (1997), dan menyoroti tantangan dalam representasi legislatif rakyat. Yakni, seorang pejabat terpilih akan memiliki kesulitan besar yang mewakili keinginan secara penuh atau konstituen ketika tiba saatnya untuk pemungutan suara final pada kebijakan atau alokasi sumber daya. Namun, seperti Pitkin (1967) mengamati, pejabat dapat mencapai representasi yang lebih baik dengan menghadirkan pandangan beberapa konstituents dalam perjalanan musyawarah dan perdebatan. Upaya ini akan memastikan bahwa pejabat akan mendengar semua atau setidaknya beberapa perspektif sebelum membuat keputusan akhir.

Sebuah pertanyaan representasi terkait, berdasarkan pada pengalaman dari Inggris, Edmond Burke adalah apakah pejabat terpilih harus bertindak sebagai delegasi atau wali amanat. Untuk menjadi delegate adalah mengasumsikan peran penyajian dan bertindak atas keinginan pemilih, untuk menjadi wali adalah dengan mengasumsikan peran memajukan kepentingan pemilih meskipun ada keinginan yang dinyatakan (Pitkin, 1967). Peran delegasi tidak diberi defenisi secara jelas, bagaimanapun, baik untuk peran legislatif atau peran administrasi. Administrator memiliki beberapa bos/pimpinan di tingkat pemerintah di Amerika Serikat. Setidaknya, administrator agen untuk dan delegasi potensi eksekutif terpilih dan legislatif terpilih. Lebih buruk lagi, administrator juga agen untuk dan delegasi potensi eksekutif terpilih dan legislator independen multipel. Di Kota Los Angeles, administrator menggambarkan 15 fiefdoms untuk menjelaskan 15 kabupaten dewan unik (Bryer, 2007a). Dalam sistem tersebut,

administrators dapat dan ditarik dalam berbagai arah, mereka tidak memiliki bos tunggal, tidak ada pelindung alami pada saat dibutuhkan, dan tidak ada yang konsisten untuk membentuk permintaan kebijakan atau anggaran (Hill, 1991).

Bahkan jika pejabat terpilih berada dalam perjanjian penuh atas arah birokrasi dan tindakan administrator, ada alasan untuk mempertanyakan apakah arah pro-yang diberikan kepada administrator benar-benar berfungsi untuk memenuhi kebutuhan warga, khususnya warga yang kehilangan haknya. Pitkin (1967) membahas salah satu jenis representasi yang menggambarkan pejabat terpilih di Amerika Serikat. Para pejabat terpilih adalah perwakilan resmi, pemilih memberikan otoritas melalui pemilihan untuk bertindak atas nama warga, dan pemilih menahan mereka ke account melalui pemilihan berikutnya. Dengan demikian, pejabat terpilih juga berfungsi sebagai perwakilan simbolik, karena mereka adalah simbol negara ketika mereka bertemu dengan warga dan merupakan simbol dari Amerika Serikat ketika mereka bepergian ke luar negeri.

Para pejabat terpilih bagaimanapun, dalam perwakilan deskriptif, mereka yang bukan warga Amerika sebagaimana Benjamin Franklin berpendapat seharusnya diberi kesempatan dalam lembaga legislatif. Amerika memiliki dua partai politik, pemenang mengambil semua sistem pemilu yang hampir memastikan bahwa legislatif di semua tingkat pemerintah tidak akan bersifat deskriptif secara perwakilan, setidaknya dalam hal demografi dan berpotensi dalam hal substantif (Disch, 2002; Rush & Engstrom, 2001). Yang pasti, sistem tersebut memiliki manfaat-seperti stabilitas dalam pemerintahan-tapi 435 anggota Amerika Serikat DPR tidak bisa secara deskriptif mewakili populasi AS. Dinamika tersebut menyebabkan *scholars*, seperti Rohr (1986), menunjukkan bahwa administrator publik berfungsi sebagai perwakilan. Namun, seperti dibahas kemudian, ini juga memiliki keterbatasan.

Kakabadse dan Kouzmin (2008, hal. 321) menawarkan kritik dan ringkasan dari model loop demokrasi perwakilan yang menangkap esensi keseluruhan pembahasan di atas. "Proses perwakilan-demokrasi (tidak prinsip) tidak terdengar untuk mempertahankan masyarakat dalam jangka panjang, dan mereka pasti tidak dalam posisi untuk memenuhi tantangan bahkan kewajiban paling dasar untuk generasi mendatang." Mengingat kegagalan yang dirasakan dari model lingkaran demokrasi perwakilan, adalah penting untuk mempertimbangkan bagaimana representasi dapat ditingkatkan dan apa peran administrator publik dalam upaya itu. Ini adalah tugas yang perlu ditindaklanjuti.

TERHADAP ADMINISTRATOR SEBAGAI PERWAKILAN DELIBERATIF

Tujuan bagian ini adalah untuk menunjukkan cara baru representasi konsepsi-tualizing peran administrasi dengan tujuan meningkatkan kualitas representasi diberikan kepada warga. Representasi dalam model loop demokrasi perwakilan yang memadai dalam tubuh pemerintahan dan institusi. Bagian ini akan meninjau:

1. Demokrasi perwakilan, menunjukkan ada *conceptualization* representasi sebagai sebuah konsep yang tidak cocok untuk peran representasi administrator publik dan
2. Perwakilan birokrasi, menunjukkan untuk menghindari kegagalan representasi dalam model lingkaran yang merupakan mekanisme yang gagal sebagai warga preferensi yang diwakili.
3. Terakhir, konsepsi representasi ditawarkan yang menunjukkan administrator harus aktif deliberators dengan warga untuk preferensi warga yang memastikan, nilai-nilai, dan pemerintahan yang lebih responsif. Ini konsepsi di bawah label representasi musyawarah dan didasarkan pada teori dan praktek demokrasi deliberatif.

Demokrasi Perwakilan Menurut Pitkin (1967), representasi politik berarti pendapat, pandangan, dan kepentingan warga disajikan dan dianjurkan oleh aktor-aktor politik. Meskipun argumen bahwa konsep representasi dan lembaga representatif menentang demokrasi yang kuat (Barber, 1984), tidak mungkin untuk **memeriksa** demokrasi tanpa memperhitungkan konsepsi-konsepsi. Pitkin (1967) identitas dari empat pendekatan yang berbeda untuk representasi: formalistik, deskriptif, simbolik, dan substantif.

Formal keterwakilan berfokus pada hubungan antara hak dan tanggung *sibilities* wakil. Selain itu, tergantung pada prosedur formal otorisasi dan akuntabilitas. Perwakilan adalah orang yang diberi wewenang oleh masyarakat yang diwakili untuk bertindak atas nama mereka. Di sisi lain, seorang representatif adalah orang yang bertanggung jawab atas apa yang dilakukannya. Pitkin mengklaim bahwa

pandangan tentang representasi tidak provide, penjelasan tentang apa yang seorang wakil dalam proses representasi.

Dalam perwakilan deskriptif, fokusnya adalah karakteristiknya perwakilan dan menekankan sejauh mana wakil mencerminkan karakteristik konstituents. Perwakilan tidak bertindak untuk mewakili tetapi berdiri untuk mereka. Oleh karena itu, lebih baik deskriptif keterwakilan tidak selalu mengarah pada aktivitas perwakilan yang lebih baik. Pitkin (1967) mengklaim bahwa perwakilan deskriptif tidak memiliki mekanisme untuk akuntabilitas.

Menurut pendekatan representasi simbolik, representasi dianggap sebagai semacam simbolisasi. Mewakili didasarkan pada sejauh mana wakiltative diyakini dan diterima sebagai simbol wakil-sented. Dalam representasi substantif, perwakilan mengambil tindakan atas nama dan kepentingan terwakili. Fokus dari pendekatan ini adalah kegiatan perwakilan. Perwakilan substantif menekankan apa perwakilan sebenarnya-bertindak sebagai delegasi atau wali, misalnya.

Urbinati (2006) menunjukkan bahwa para ilmuwan politik harus lebih peduli tentang cara-cara warga mempraktekkan demokrasi langsung daripada representasi itu sendiri dalam sistem demokrasi representatif. Meskipun pemilu dapat memberikan representasi dengan mendefinisikan tanggung jawab dan batas-batas pemerintah, mereka belum bisa memastikan perwakilan pemerintah. (2006) pendekatan representasi Urbinati ini didasarkan pada argumentasi bahwa "demokrasi perwakilan bukanlah bangsawan atau pengganti untuk demokrasi langsung, tapi cara demokrasi untuk terus menciptakan sendiri dan memperbaiki" (hal. 223). Dia berpendapat bahwa representasi harus dipahami sebagai advokasi. Menurut pendekatan ini, representasi demokratis dapat dianggap sebagai representasi adil sejauh mana memberikan advokasi dan "representasi." Artinya, harus menyediakan kehadiran yang memberi arti/bermakna, daripada kehadiran tanpa arti. Untuk demokrasi representatif, konstituen harus memiliki kekuatan untuk memilih perwakilan mereka, perwakilan harus memiliki beberapa otonomi pada tingkat penilaian, yaitu, tingkat kemandirian dari konstituen. Urbinati (2006) menyarankan bahwa pendekatan ini mengarah perwakilan untuk *deliberate* dengan perwakilan lain dan konstituen.

Di samping itu, konsep representasi advokasi membantu memahami demokrasi deliberatif, sebuah topik yang dibahas nanti. Meskipun fokus berat pada representasi formalistik yang menekankan prosedur formal akuntabilitas dan authorization (Guinier, 1994), Mansbridge (2003) menunjukkan bahwa pemahaman konseptual tentang demokrasi perwakilan tidak harus didasarkan pada bentuk formalistik dari representasi saja. Dia menyarankan empat bentuk representasi dalam sistem demokrasi kontemporer: *promes, antisipatif, gyroscopic, dan surrogacy*.

Bentuk-bentuk representasi tidak didasarkan pada mekanisme formal akuntabilitas dan otorisasi (Mansbridge, 2003). Oleh karena itu, fokus terutama pada kon-sep representasi formalistik tidak lagi memadai secara komprehensif menjelaskan apa yang terjadi di dalam demokrasi representatif kontemporer politik transformasi. Misalnya, aktor-aktor non-pemerintah seperti organisasi masyarakat sipil dan kelompok kepentingan semakin memainkan peran yang cukup besar dalam pembuatan kebijakan publik (Warren & Castiglione, 2004). Sebagai perwakilan warga, mereka bertindak dan berbicara untuk kepentingan warga negara, sehingga tidak mungkin untuk mengklaim bahwa pejabat terpilih disahkan oleh warga adalah satu-satunya wakil yang bertanggung jawab untuk keputusan kebijakan dan implementasi. Aktor-aktor lain selain untuk mal-lembaga tersebut dianggap sebagai komponen penting dari demokrasi perwakilan kontemporer. Dalam hal ini, sulit untuk membuat perbedaan yang jelas antara representasi formal dan informal.

Montanaro (2008) adalah salah satu pemikir dari kalangan ulama yang memperluas cakupan diskusi tentang representasi jauh dari akal. Dengan menekankan fakta bahwa "ada peningkatan jumlah individu dan kolektif pelaku pengambil keputusan representasi meskipun tidak disahkan secara resmi atau formal dimintai pertanggungjawaban oleh orang-orang mereka yang mengklaim mewakili" (Montanaro, 2008 p. 2), dia menawarkan conception: ". perwakilan resmi diri" Dalam konsep ini, tidak ada lembaga pemilu dan pemilih untuk wakil-wakil yang akan disahkan secara resmi. Sebaliknya, dengan menjaga dari lembaga perwakilan formal, perwakilan diri-resmi yang berkaitan dengan isu-isu publik tertentu, yang berarti bahwa prosedur otorisasi dan akuntabilitas tidak diformalkan. Montanaro (2008) menunjukkan bahwa representasi resmi diri memiliki potensi untuk menjadi responsif dan inklusif dalam arti tertentu, karena itu, dengan memproduksi beberapa-hal lain daripada lembaga-lembaga demokrasi formal, hal itu

memainkan peran komplementer di mana representasi pemilihan tidak bisa secara memadai responsif dan inklusif.

Meskipun banyak teori yang berkembang, masih belum jelas bagaimana mengartikulasikan hubungan antara bentuk-bentuk representasi yang berbeda dalam arti representasi demokratis. Selain itu, tidak bisa dikatakan bahwa itu adalah jelas apa desain kelembagaan yang tepat untuk menyediakan lembaga perwakilan untuk representasi demokratis. Teori politik terutama berfokus pada konsep formalistik representasi dengan lebih memperhatikan prosedur formal akuntabilitas dan otorisasi, namun respon dari perwakilan warga, yang harus menjadi perhatian utama, tidak ditangani secara memadai. Isu-isu politik kontemporer yang kompleks telah menunjukkan bahwa perspektif representasi tradisional berfokus terutama pada pemilu tidak cukup untuk memahami sifat demokrasi perwakilan. Untuk lebih menganalisis demokrasi perwakilan, diskusi mengenai representasi perlu diperluas di luar formalistik kecuali dengan mempertimbangkan jenis lain representasi seperti representasi resmi, representasi resmi mandiri, dan representasi birokrasi. Ini adalah topik terakhir yang harus diikuti.

PERWAKILAN BIROKRASI

Meskipun komponen politik pemerintah memiliki kekuatan dominan untuk membuat kebijakan publik, diyakini bahwa komponen administrasi pemerintah berdampak pada beberapa proses pembuatan kebijakan dan efek pada implementasi atau penegakan program pemerintah (Dolan & Rosenbloom, 2003). Dalam konteks ini, konsep birokrasi representasi telah menjadi salah satu topik utama penelitian di bidang administrasi publik. Istilah, birokrasi representatif, pertama kali digunakan oleh Kingsley (1944) dalam kajian literatur. Dia mengkaji birokrasi Inggris dan menyimpulkan bahwa sebagai akibat dari dominasi kelas menengah di masyarakat secara keseluruhan, birokrasi didominasi oleh kelas menengah Inggris. Apakah birokrasi publik demokratis atau tidak tergantung pada sejauh mana mereka mewakili masyarakat atau sebagian masyarakat yang mereka layani (Kingsley, 1944).

Sejak itu, Mosher (1968) mengembangkan konsep-konsep yang telah banyak digunakan oleh banyak pemikir dari kalangan ulama: representasi pasif dan aktif. Representasi pasif adalah sejauh mana birokrasi mencerminkan karakteristik demografi masyarakat yang dilayaninya, sehingga mirip dengan representasi deskriptif, seperti yang dijelaskan oleh Pitkin. Dalam konsep ini, asal-usul individu dalam pelayanan publik adalah penting. Demografi karakteristik yang seperti ras, jenis kelamin, etnis, agama, dan kelas sosial merupakan penentu representasi birokrasi pasif (Mosher, 1968).

Bentuk kedua dari representasi birokrasi, representasi aktif, berkaitan dengan sejauh mana seorang representatif berdampak pada pembuatan kebijakan dan pelaksanaan sesuai dengan kepentingan atau keinginan dari kelompok-kelompok sosial yang ia mengklaim mewakili (Mosher, 1968). Sebagian besar studi dalam literatur meneliti hubungan antara representasi pasif dan aktif. Meskipun semakin banyak pemikir dari kalangan ulama mendukung argumen bahwa ada link-usia (Thompson, 1976, Hinder993, Wilkins & Williams, 2008), sebagian pemikir dari kalangan ulama berpendapat bahwa representasi pasif tidak akan selalu mengarah pada representasi aktif dalam birokrasi (Meier & Nigro, 1971). Hasil penelitian Hinder yang menyelidiki hubungan antara pasif dan aktif *representation* di kantor EEOC kabupaten mendukung argumen bahwa representasi pasif dari kelompok ras tertentu PNS mempengaruhi perilaku mereka dalam mengalokasikan sumber daya. Di sisi lain, sumber daya-mencari perilaku kelompok ras tertentu warga secara positif dipengaruhi oleh representasi birokrasi pasif dari kelompok ras (Hinder, 1993). Lipset (1952) menunjukkan bahwa birokrat memiliki nilai sosial dan perspektif dipengaruhi oleh asal-usul sosialnya melalui proses sosialisasi, dan nilai-nilai membentuk sikap mereka. Sikap mereka akhirnya mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Namun, Meier dan Nigro (1976) mengkritik model teoritis yang menghubungkan empat variabel dalam urutan asal-sosial, sosialisasi, sikap, dan perilaku-dengan memeriksa setiap hubungan di antara mereka. Mereka berpendapat bahwa sikap pegawai negeri sipil yang dibentuk oleh tidak hanya asal-usul sosial, tetapi juga sosialisasi organisasi berdasarkan pengalaman-pengalaman. Menurut penelitian mereka pada sikap eksekutif federal, afiliasi lembaga dan organisasi pengalaman sosialisasi lebih cenderung berdampak sikap dari asal-usul sosial (Meier & Nigro, 1976).

Tidak ada kesepakatan umum di kalangan sarjana administrasi publik atas sejauh mana representasi pasif kelompok minoritas menyebabkan representasi aktif dalam pelayanan publik. Thompson

(1976), dalam esainya, memberikan kontribusi teoritis yang cukup untuk diskusi tentang hubungan antara representasi pasif dan aktif dalam analisis sumber dan hambatan untuk hubungan ini. Menurut Thompson, hubungan ini terjadi ketika kemajuan kepentingan kecil diklaim oleh organisasi dan kelompok dalam masyarakat, ketika ada hubungan karyawan kelompok minoritas dalam suatu organisasi, ketika isu kebijakan yang berkaitan dengan beberapa isu daerah tertentu, ketika minoritas memiliki kekuatan *discretionary* dalam pekerjaan mereka, dan ketika interaksi yang kuat di antara anggota kelompok minoritas yang ada di agency.

Di sisi lain, sosialisasi kerja, tekanan teman sebaya, kurangnya posting tingkat tinggi yang cukup ditempati oleh minoritas, sanksi organisasi dimungkinkan, dan ketidakpastian tentang bagaimana mendamaikan perspektif rasial dan misi organisasi yang hambatan utama untuk hubungan antara representasi aktif dan pasif (Thompson, 1976). Wilkins dan Williams (2008) mengeksplorasi kondisi yang mempengaruhi sejauh mana birokrat minoritas representasi aktif provide dalam pelayanan publik. Temuan mereka mendukung argumen bahwa sosialisasi organisasi dapat mempengaruhi sejauh mana representasi pasif lambat dalam representasi aktif. Studi ini menunjukkan bahwa hubungan antara representasi pasif dan aktif dapat terhalang oleh lembaga sosialisasi. Sebagai hasil dari sosialisasi Organizational dan tekanan organisasi, yang perlu belajar dari perilaku yang diperlukan, sesuai dengan organisasi, dan melihat diri mereka sebagai bagian dari organisasi. Ini proses mempengaruhi sikap dan perilaku mereka. Namun, ketika menganalisis hasil, sebagai peneliti menekankan, fakta bahwa departemen kepolisian memiliki tingkat sosialisasi harus diperhitungkan (Wilkins & Williams, 2008).

Meskipun sejumlah isu perwakilan birokrasi telah dibahas dalam literatur, masih ada beberapa pertanyaan yang perlu dijawab. Sebuah studi empiris pada hubungan antara representasi pasif dan aktif dalam literatur meneliti ras sebagai karakteristik demografi. Apa hubungan antara representasi aktif dan pasif dalam hal karakteristik demografi lainnya seperti jenis kelamin, status ekonomi dan sosial, dan agama? Keterkaitan antara representasi komprehensif dan aktif telah dianalisis terutama dalam konteks implementasi kebijakan, namun perilaku administratif yang berkaitan dengan kebijakan juga harus diteliti untuk lebih memahami sejauh mana representasi komprehensif berubah menjadi representasi aktif. Selanjutnya, representasi birokrasi tidak menghasilkan hasil yang diinginkan oleh admintrasi publik dan masyarakat, karena itu, konsekuensi dari representasi birokrasi juga perlu ditangani.

REPRESENTASI DELIBERATIF

Demokrasi deliberatif telah ditawarkan sebagai sarana untuk menjembatani "jurang kecurigaan memisahkan warga dari pemerintah mereka" (Weeks, 2008, hal. 296). Untuk mencapai tujuan besar dan kuat ini, ditunjukkan empat komponen partisipasi masyarakat yang diperlukan: (1) Partisipasi harus luas, (2) masyarakat perlu diinformasikan, (3) proses perlu musyawarah, dan (4) hasil wacana harus kredibel dan dapat diterima oleh masyarakat, kelompok-kelompok kepentingan umum, *policymakers*, dan media.

Nabatchi (2010) mengemukakan dua alasan mengapa demokrasi deliberatif harus ditanggapi dengan serius oleh masyarakat administrator. Jika dilakukan dengan baik, demokrasi deliberatif memiliki potensi untuk mengisi defisit kewarganegaraan dan demokrasi yang ada di Amerika Serikat. Defisit ini didefinisikan sebagai kegagalan langkah dari model lingkaran demokrasi dibahas sebelumnya. Terutama, warga merasa terputus dari pemerintah mereka, dan preferensi warga tidak tercermin dalam tindakan kebijakan. Skala-bisa-Musyawahar besar atau kecil membantu mengatasi kedua masalah ini. Gagasan dan praktek musyawarah telah dirawat dengan berbagai cara dalam literatur. Yang diringkas oleh Cooper, Bryer, & Lemah lembut (2006, hal 82.):

Musyawahar dan berbasis konsensus pendekatan. . . mencakup upaya yang berusaha aksi bersama seluruh sektor masyarakat, kelas, orang, atau jenis individu. Mereka mencari konsensus dalam tindakan melalui proses panjang, musyawarah kadang-kadang membosankan. Komponen inti dari pendekatan proses yang panjang untuk keterlibatan adalah dialog antara berbagai jenis orang, aksi bersama, dan tanggung jawab bersama untuk mencapai hasil.

Sebuah contoh adalah Issues Forum Nasional disponsori oleh Yayasan Kettering (Mathews, 1999). Forum ini membawa warga untuk menginformasikan para pengambil keputusan. Sebuah contoh skala besar adalah abad ke-21 pertemuan Town Hall facil-itated oleh AmericaSpeaks (Lukensmeyer &

Torres, 2006). Selain itu, ada banyak proses inovasi lain, termasuk Dialog ChoiceWork, Polling deliberatif, Juri Citizen, Konsensus Konferensi, Lingkaran Studi, dan Sidang Citizen. Ini dan lainnya contoh dijelaskan dalam volume diedit oleh Gastil dan Levine (2005).

Proses-proses deliberatif sebagian besar adalah warga negara yang berpusat dan sering secara eksklusif warga negara yang melibatkan. Juga administrator publik berfungsi sebagai peserta dalam dialog ini, adalah sebagai ahli untuk menginformasikan, bukan sebagai peserta penuh untuk terlibat dalam dialog yang mendalam. Konsep yang ditawarkan dalam deliberatif representasi menunjukkan perlunya mengintegrasikan administrator-ahli dalam proses musyawarah dengan warga.

Manajer publik 'fungsinya tidak hanya membuat keputusan atas nama warga tetapi juga untuk memfasilitasi musyawarah publik dalam proses pengambilan keputusan untuk dapat menyediakan pelayanan-pelayanan publik yang diinginkan dan dihargai oleh masyarakat. Oleh karena itu, penting untuk menyoroti hubungan antara nilai publik dan perwakilan deliberatif. Menurut Moore (1995), nilai-nilai publik disimpulkan dari keinginan warga. Dengan kata lain, nilai publik dibuat ketika output yang menginginkan warga diproduksi oleh organisasi publik:

Nilai berakar pada keinginan dan persepsi individu . . . Setiap kali organisasi menyebarkan otoritas publik langsung kepada individu mewajibkan untuk berkontribusi pada kebaikan publik, atau menggunakan uang yang diperoleh melalui kekuatan koersif perpajakan untuk mengejar tujuan yang telah disahkan oleh warga dan pemerintahan perwakilan, nilai perusahaan itu harus dinilai terhadap ekspektasi warga untuk keadilan dan efisiensi serta efektivitas (Moore, 1995, hal. 52).

Karena karakteristik yang berbeda dari pelayanan publik seperti yang didanai pajak dan menjadi tersedia untuk semua warga negara, organisasi publik berusaha untuk mendapatkan izin dari pemangku kepentingan untuk dapat menciptakan dan memaksimalkan nilai publik ketika barang dan jasa mengalami penurunan. Horner, Lekhi, dan Blaug (2006) menunjukkan bahwa nilai publik diciptakan dan diklarifikasi melalui proses musyawarah dan keterlibatan warga tentang layanan apa yang akan diproduksi dan bagaimana untuk menyediakannya. Jika tidak, "kegagalan umum terjadi ketika baik pasar maupun sektor publik menyediakan barang dan jasa yang diperlukan untuk mencapai nilai-nilai publik yang bersifat mendasar/inti" (Bozeman, 2002, hal. 150). Pendekatan nilai publik dilihat memberikan peran yang lebih besar kepada warga negara dalam proses pengambilan keputusan yang penting untuk mengatasi defisit demokrasi dalam respon pelayanan publik dengan kebutuhan dan keinginan (Horner, Lekhi, & Blaug, 2006) warga seperti yang dibahas dalam artikel sebelumnya. Demikian pula, Beirele dan Konisky (2000) menekankan hubungan antara nilai publik dan perwakilan musyawarah dan menunjukkan bahwa proses musyawarah dalam rapat komite warga memainkan peran penting dalam memasukkan nilai-nilai publik ke dalam pengambilan keputusan. "Musyawarah Publik memungkinkan orang untuk menemukan nilai-nilai publik bahwa mereka memiliki kesamaan dengan orang lain, dan dalam proses untuk menciptakan nilai-nilai publik baru." (Reich, 1985, hal. 1636).

Representasi deliberatif bukan frase baru. Gunlicks (2003) merangkum definisi Rosenthal ide ini sebagai berikut: "representasi Permusyawaratan harus dilakukan dengan proses legislatif, pengumpulan informasi, keterampilan legislatif, hubungan antara masalah, tawar-menawar dan kompromi, dan tanggung jawab untuk keputusan yang dibuat" (hal. 227) . Ada perbedaan dalam penggunaan kalimat untuk fokus pada kemungkinan konsensus ketika keahlian dan pengetahuan serta pengalaman dibawa bersama-sama melalui warga dan suara administrator publik. Secara keseluruhan, disarankan bahwa melalui musyawarah, administrator publik yang lebih baik dapat mengakses preferensi warga negara dan kepentingan, menggabungkan kepentingan-kepentingan mereka dalam pengambilan keputusan, dan bertindak bagi warga dengan cara yang lebih tepat.

Nabatchi (2008) menunjukkan bahwa mereka telah mengabaikan kewajiban mereka lebih tinggi kewarganegaraan dan tanggap terhadap warga negara. Sebaliknya, mereka telah diajarkan bahwa administrator publik seharusnya responsif terhadap konsumen jasa pemerintah, atau apa yang Bryer (2007a) menyebut kewirausahaan dalam tanggung yang bersifat responsive. Apakah respon seperti keluhan individu, permintaan, dan tuntutan memastikan representasi individual atau kepentingan warga kolektif? Bagaimana, administrator kewirausahaan dapat meyakinkan individu "mementingkan diri sendiri" warga negara benar-benar bertindak dalam kepentingan terbaik, apalagi kepentingan kolektif? Jawaban yang sederhana adalah, dengan model kewirausahaan, administrator tidak bisa melaksanakannya.

Bahkan jika administrator pasif terhadap wakil dari warga membuat permintaan dan mengubah dalam representasi aktif, adalah warga negara "kebutuhan" yang benar-benar memenuhi kebutuhan yang tepat? Demokrasi deliberatif, seperti diuraikan di atas, menawarkan untuk mendefinisikan kepentingan sejati dari diri dan kolektif. Namun, tidak perlu hanya memikirkan musyawarah skala besar seperti yang dipikirkan tentang peran administrator publik. Sepenuhnya musyawarah skala besar akan tetap langka, karena mahal dan memakan waktu (Lukensmeyer & Torres, 2006). Musyawarah skala kecil adalah mungkin, meskipun, yang memberikan kesempatan bagi administrator publik untuk menentukan kepentingan warga dan bertindak berdasarkan ketentuan.

Bryer (2007b) menyebut ide ini sebagai salah satu respon kolaboratif, di mana administrator responsif terhadap keputusan kelompok stakeholder dengan siapa ia terlibat dalam beberapa bentuk proses kolaboratif atau musyawarah. Untuk menjadi responsif menunjukkan tindakan untuk orang lain dari perwakilan representasi demokratis. Fungsi perwakilan dapat diberi wewenang (seperti dalam kasus pemilih dalam model lingkaran) atau resmi diri (seperti di beberapa yang bertindak atas nama orang-orang yang tidak memiliki suara). Dalam model loop arus, administrator publik tidak berwenang langsung oleh warga untuk bertindak bagi mereka dalam melaksanakan atau merancang layanan. Sebaliknya, mereka disahkan oleh pejabat terpilih dan bertanggung jawab kepada para pejabat terpilih, meskipun juga dilindungi oleh perlindungan PNS. Untuk memotong pejabat terpilih dan bertindak sebagai representatif birokrat-pasif dan aktif-menunjukkan administrator diri secara resmi. Mereka tidak diberikan untuk malotorisasi oleh orang yang mereka mengklaim mewakili pasif. Dengan demikian, legitimasi demokratis dalam representasi tersebut berpotensi bermasalah.

Sebagai alternatif, bisa dibayangkan administrator sebagaimana diizinkan melalui praktek deliberatif. Jika di terima bahwa model lingkaran demokrasi gagal dalam perwakilannya dan cita-cita representasi, maka diakui kebutuhan untuk bentuk alternatif interaksi antara administrasitators terpilih dan warga yang menuntut dan menerima jasa dari pemerintah mereka.

CONTOH KASUS: BELAJAR DAN DESAIN FORUM

Ambil sebagai salah satu contoh Pembelajaran dan Desain Forum proses yang ditulis oleh anggota sebuah tim peneliti di University of Southern California (Kathi & Cooper, 2005; Bryer & Cooper, 2007; Cooper & Bryer, 2007; Cooper, Bryer, & L. lembut 2008a, Bryer, 2009). Pejabat dari agen kota dibawa bersama-sama dengan perwakilan dari Los Angeles dewan lingkungan. Setelah proses tiga bulan dan serangkaian forum kolaboratif, peserta menandatangani nota kesepahaman di mana mereka sepakat untuk memperkuat hubungan satu sama lain untuk meningkatkan tanggung siveness dengan kebutuhan lingkungan dan memastikan terus-menerus dialog. Cooper, Bryer, dan L. lembut (2008b) telah menyarankan sebuah model, yang mereka sebut pemerintahan umum kolaboratif, yang menopang hubungan yang dibentuk melalui intervensi collaborative awal seperti Belajar dan Forum Design.

Administrator, melalui kegiatan musyawarah dan kolaboratif tersebut, dapat menerima otorisasi untuk diri mereka sendiri sebagai individu mereka inilah dan badan mereka untuk bertindak bagi warga dalam cara yang ditentukan. Hal ini diinginkan mengingat kegagalan bentuk demokrasi perwakilan-perwakilan dan birokrasi representatif.

Belajar dan Forum Desain muncul dalam konteks penciptaan sistem dewan lingkungan di kota Los Angeles. Dewan diatur sebagai bagian dari reformasi piagam pada tahun 1999 dan sebagian merupakan respons terhadap keprihatinan yang diungkapkan oleh warga kota, terutama di segmen outlying kota. Secara khusus, ada persepsi di antara masyarakat bahwa lingkungan tidak mendapatkan pelayanan responsif. Dewan kota 15-anggota itu tidak cukup mewakili kepentingan areal yang luas dari warga dan lingkungan.

Sebagai inovasi dalam tata pemerintahan yang partisipatif, dewan tetangga yang dipahami sebagai badan penasihat yang bisa menjadi suara resmi pemangku kepentingan lingkungan. Tujuan dari Forum Belajar dan Desain adalah untuk *pemlsh link* musyawarah formal antara warga baru diberdayakan dan karier PNS di instansi pemerintah kota. Selama tiga tahun, tiga set dewan lingkungan mengadakan musyawarah dengan tiga lembaga kota yang berbeda. *The out*-datang bervariasi di seluruh kasus tetapi termasuk kontrak relasional resmi tertulis, dirancang sebagai nota kesepahaman. Dalam kontrak ini, manajer lembaga sepakat untuk mengubah cara mereka melakukan operasi pelayanan mereka untuk memastikan

respon yang lebih besar dengan kebutuhan lingkungan individu. Dalam kasus dengan dukungan dari pejabat terpilih / perwakilan resmi, kontrak ini berhasil.

Namun, ketika kekuatan tertanam dalam pengaturan representasi formal tidak mendukung bentuk-bentuk alternatif representasi, kontrak tidak mungkin berhasil. Jika berhasil, bagaimanapun, proses pembahasan menyebabkan tidak hanya kontrak diimplementasikan tetapi juga meningkatkan kepercayaan masyarakat dalam pemerintahan, kepercayaan pemerintah pada warga, kompetensi warga dan warga efikasi (Cooper, Bryer, & Meek, 2008a). Singkatnya, representasi deliberatif maju melalui interaksi arah antara administrator dan memberdayakan warga dapat mengoreksi kegagalan demokrasi representasi dan lembaga birokrasi.

BAGAIMANA RELEVANSINYA DENGAN REFORMASI BIROKRASI DI INDONESIA?

Apa yang disajikan dalam jurnal tersebut, kalau dikaitkan dengan birokrasi Indonesia menunjukkan perbedaan yang cukup signifikan. Di Indonesia tidak mengenal adanya perwakilan birokrasi dan Representasi deliberatif kecuali pada lembaga legislatif. Keberadaan birokrasi mulai dari pola rekrutmen, penggajian, mutasi, promosi dan fungsi telah diatur melalui regulasi Negara. Walaupun demikian ada upaya melakukan reformasi birokrasi Indonesia mulai era orde baru sampai saat ini akan tetapi masih diperhadapkan dengan banyak persoalan.

Persoalan yang perlu dikedepankan adalah apa dan bagaimana birokrasi itu dalam menjalankan misinya. sebab banyak faktor yang menimbulkan persoalan yang semakin kompleks, yang sebagian dapat ditengok ke belakang pada masa orde baru dan era reformasi saat ini. Hal yang dapat teramati adalah penataan struktur dan pengembangan profesionalisme birokrasi dilakukan agar mekanisme kerja dapat berlangsung secara lebih efisien sementara prinsip monoloyalitas pegawai negeri dapat menjadi alat pemerintah untuk mencapai misi-misi nasionalnya dan pola sentralisme kekuasaan di level atas dengan kekuatan birokrasi militer pada posisi-posisi strategis.

Dalam konteks tersebut dalam pemerintahan orde baru, birokrasi pemerintah tidak bisa digolongkan ke dalam tatanan yang demokratis, tetapi bersifat sentralistik dan authoritarian. Pemerintahan orde baru telah berhasil membangun suatu struktur dan sistem birokrasi yang berada dalam kontrolnya. Ia mengurangi jumlah kementerian yang begitu besar sebelumnya, serta membangun suatu sistem yang sebenarnya lebih merupakan struktur militer yang menjamin kesetiaan jajaran birokrasi. Berbagai organisasi, baik sosial, politik, buruh dan sebagainya, termasuk kemahasiswaan dan pemuda telah dengan berhasil dikurangi atau dihilangkan peran kontrol sosialnya. Pers telah dikondisikan agar mempunyai *self censorship* yang tinggi. Sementara itu diciptakan organisasi-organisasi semacamnya yang loyal atau bahkan merupakan bagian dari pemerintah. Dengan kontrol politik yang ketat ini pemerintah orde baru telah berhasil meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional secara agregat. Namun demikian, tidak dapat dipungkiri makin berkembangnya kesenjangan sosial ekonomi, tidak berkembangnya demokrasi yang sehat, adanya pertumbuhan ekonomi yang semu, kehidupan politik yang sakit terlihat pada perkembangan partai politik dan ketidakmampuan anggota dewan perwakilan rakyat (DPR/DPRD) membawa aspirasi rakyat dan berbagai penyakit Negara lainnya.

Titik berat kekuasaan berada ditangan penguasa birokrasi pemerintahan bukan terletak di tangan rakyat. Rakyat sebagai unsur utama dari demokrasi tidak mempunyai peran yang bisa mengontrol birokrasi secara maksimal. DPR/DPRD sebagai lembaga wakil rakyat dalam suatu sistem pemerintahan yang demokratis bersikap tidak selayaknya sebagai lembaga kontrol. Lemahnya kontrol yang dilakukan terhadap birokrasi pemerintah, menjadikan birokrasi sebagai sebuah kerajaan tanpa kendali, yang akhirnya menimbulkan kesewenangan seperti penyimpangan, korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) serta menambah keluhan rakyat.

Akibat karena lemahnya kontrol rakyat ini, maka birokrasi pemerintah menjadi kuat dan senantiasa berorientasi pada kekuasaan (*power driven*). Kekuasaan birokrasi pemerintah sangat besar, sehingga sulit dikontrol oleh rakyat. Semua lembaga kontrol yang formal berada di birokrasi pemerintah (eksekutif) dan tidak ada satupun yang mau memberikan akses rakyat untuk ikut mengontrolnya.

Selain itu orientasi birokrasi terhadap kepentingan penguasa terus dilembagakan melalui konsep monoloyalitas. Loyalitas tunggal kepada pemerintah dianggap sah karena pemerintah dianggap sebagai

representasi dari kepentingan publik. Penempatan pemerintah sebagai institusi yang memonopoli pendefinisian kepentingan publik ini menjadi salah satu sumber konflik antara birokrasi dengan masyarakat. Sebagai alat pemerintah, birokrasi seringkali secara sepihak mendefinisikan berbagai kepentingan yang pada dasarnya menjadi kepentingan elit atau mereka yang dekat dengan elit politik dan birokrasi, menjadi kepentingan publik yang harus diperjuangkan. Masyarakat tidak dilibatkan dan tidak memiliki ruang dan kemampuan untuk ikut mendefinisikan kepentingan sendiri. Mereka harus menerima apapun yang dianggap oleh birokrasi sebagai kepentingan publik menjadi kepentingannya dan harus menjadikannya sebagai *decision rules* dalam kehidupannya.

Persoalan birokrasi di era reformasi dan otonomi daerah yang sudah berjalan kurang lebih 12 tahun sejak era reformasi tidak begitu menampilkan yang terbaik bagi masyarakat, hal ini ditandai dengan berbagai persoalan antarlain pelayanan publik yang kurang memuaskan, korupsi kolusi nepotisme (KKN) yang masih melanda birokrasi, pola hubungan yang kurang harmonis antara eksekutif dan legislatif, dan hubungan antara Provinsi dengan Kabupaten/Kota dan sebagainya. Fenomena ini hampir melanda semua Provinsi, Kabupaten/ Kota di Indonesia, yang tentunya tidak bisa dibiarkan berjalan secara terus-menerus, akan tetapi perlu mencari format atau reformasi kebijakan terhadap Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan reformasi kebijakan yang berkaitan birokrasi baik pada level pusat maupun pada level lokal/daerah.

Dan oleh karena itu tentu semua yang dihadapi ini, kita mendambakan suatu kualitas dan komitmen kabinet sekarang ini akan menjadi salah satu barometer yang penting tentang tingkat keseriusan pemerintah dalam mengatasi Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) dan dalam merespon permasalahan dan kebutuhan publik demi mengatasi berbagai gangguan terhadap legitimasi pemerintahan dalam skala nasional maupun daerah. Formasi kabinet sekarang ini agaknya dihadapkan kepada dua target orientasi. **Pertama** dari sudut personal harus profesional baik pada tingkat Menteri maupun pejabat-pejabat birokrasi eselon di bawahnya sampai pada level daerah. **Kedua**, dari sudut kelembagaan diperlukan perampingan yang bermakna dalam pengorganisasian Kementerian dan lembaga pemerintah lainnya. Semua ini dibutuhkan oleh publik sebagai jaminan bahwa berbagai persoalan bangsa yang kini dihadapi secara berangsur-angsur diselesaikan, sekaligus membangun birokrasi pemerintahan yang handal dalam menghadapi berbagai permasalahan.

Kendatipun saat ini kita telah berada di era reformasi yang konon merupakan wadah diaplikasikannya berbagai perubahan, pengaruh-pengaruh lain masih berada disekitar birokrasi pemerintahan kita. Bahkan bagi sebagian orang, era reformasi yang merupakan jawaban terhadap persoalan bangsa ternyata masih menimbulkan persoalan yang sulit mendapatkan solusinya.

Suatu hal yang pasti adalah pada hakekatnya masyarakat lebih percaya pada hal-hal yang empirik dan praktis. Artinya suatu upaya pembangunan masyarakat haruslah menguntungkan secara empirik dan gamblang bagi sasaran pembangunan itu sendiri.

KESIMPULAN

Artikel ini dimaksudkan untuk menawarkan sebuah diskusi: Apa peran administrator publik dalam rangka meningkatkan representasi kepentingan warga meskipun model lingkaran demokrasi di Amerika Serikat? Di halaman-halaman sebelumnya, ditawarkan tinjauan literatur tentang perwakilan demokrasi, birokrasi representatif, dan deliberatif demokrasi. Kemudian disarankan representasi konsep-deliberatif disesuaikan.

Penelitian, baik teoritis dan empiris-diperlukan untuk mengkonfirmasi nilai deliberatif representasi seperti yang digambarkan. Selanjutnya, pekerjaan yang harus dilakukan untuk memahami berbagai kemungkinan hubungan para pejabat terpilih dengan administrator dan warga negara, mengingat representasi deliberatif di arena administratif. Dalam hal yang sama, pekerjaan tambahan dapat menjelajahi implikasi dari konsep ini untuk unit administratif yang didasarkan pada kondisi anonimitas. Sebagai wakil deliberatif, artikel ini menunjukkan anonimitas tersebut tidak mungkin (atau berpotensi diinginkan), jika dianggap sebagai representasi yang memadai dan memang optimal oleh warga yang menghendakinya.

Paper ini mengajak kita untuk sesegera mungkin mewujudkan reformasi birokrasi atau birokrasi masa depan yang didambakan dengan memperhatikan beberapa hal yang disentil di atas

dan juga tetap memperhatikan empat aspek berikut: 1) mengakui bahwa masyarakat sebagai *sitizen* memiliki hak atas kualitas pelayanan yang baik dari birokrasi, 2) mengorientasikan kinerja birokrasi dan akuntabilitas, 3) menata kembali pola hubungan Provinsi dan Kabupaten/Kota 4) mendesentralisasikan apa yang menjadi hak provinsi dan Kabupaten/Kota dalam rangka menciptakan tatanan yang demokratis sebagai momentum dalam memajukan bangsa ini dan khususnya Kabupaten/Kota yang melaksanakan otonomi daerah. Seiring dengan itu pula, semoga reformasi kebijakan pemerintahan daerah khususnya UU No. 32 tahun 2004 yang dalam taraf pembahasan/formulasi bisa menghasilkan solusi terhadap permasalahan yang terjadi.

REFERENCES

- Adams, B. (2004). Public meetings and the democratic process. *Public Administration Review*, 64(1), 43–54.
- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Barber, B. (1984). *Strong democracy*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Beirele, T. C., & Konisky, D. M. (2000). Values, conflict, and trust in participatory environmental planning. *Journal of Policy Analysis and Management*, 19(4), 587–602.
- Box, R. C. (2004). Alternatives to representative primacy and administrative efficiency. *Administrative Theory & Praxis*, 26(4), 588–608.
- Bozeman, B. (2002). Public value failure: When efficient markets may not do. *Public Administration Review* 62 (2), 134–151.
- Bryer, T. A. (2009). Explaining responsiveness in collaboration: Administrator and citizen role perceptions. *Public Administration Review*, 69(2), 271–283.
- Bryer, T. A. (2007a). Negotiating Bureaucratic Responsiveness in Collaboration with Citizens: Findings from Action Research in Los Angeles. Doctoral Dissertation. University of Southern California, Los Angeles, CA.
- Bryer, T. A.. (2007b). Toward a relevant agenda for a responsive public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(3), 479–500.
- Bryer, T. A., & Cooper, T. L. (2007). Challenges in Enhancing Responsiveness in Neighborhood Governance, *Public Performance & Management Review*, 31(2): 190–213.
- Cooper, T. L. (1991). *An ethic of citizenship for public administration*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Cooper, T. L., & Bryer, T. A. (2007). Collaboration between Los Angeles City Departments and Neighborhood Councils: Findings and Recommendations from the Collaborative Learning Project. Urban Institute Policy Brief, University of Southern California.
- Cooper, T. L., Bryer, T. A., & Meek, J. W. (2006). Citizen-Centered collaborative public management. *Public Administration Review*, 66(Special Issue), 76–88.
- Cooper, T. L., Bryer, T. A., & Meek, J. W. (2008a). Outcomes achieved through citizen-centered collaborative public management. In R. O’Leary & L. Bingham (eds.), *Big ideas in collaborative public management*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Cooper, T. L., Bryer, T. A., & Meek, J. W. (2008b, September). From Collaborative Public Management to Collaborative Public Governance: Capacity Building for Sustainability. Presented at Minnowbrook 3 Conference, Lake Placid, NY.
- Denzau, A. T. & Munger, M. C. (1986). Legislators and interest groups: How unorganized interests get represented. *American Political Science Review*, 80(1), 89–106.
- Disch, L. J. (2002). *The tyranny of the two-party system*. New York: Columbia University Press.
- Dolan, J., & Rosenbloom, D. H. (2003). *Representative bureaucracy: Classic readings and continuing controversies*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Fiorina, M. P. (1970). *Representatives, Roll calls and constituents*. Lexington, MA: D. C. Heath.
- Follet, M. P. (1998). *The new state: Group organization—The solution of popular government*.

- University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(Special Issue), 65–74.
- Gastil, J. (2008). *Political communication and deliberation*. Los Angeles: Sage Publications.
- Gastil, J. & Levine, P. eds. (2005). *The deliberative democracy handbook: Strategies for effective civic engagement in the twenty-first century*. San Francisco: Jossey Bass.
- Guinier, L. (1994). *The Tyranny of the Majority. Fundamental fairness in representative democracy*. New York: Free Press.
- Gunlicks, A. (2003). *The lander and German federalism*. Manchester, UK: Manchester University Press.
- Hill, L. B. (1991). Who governs the American administrative state? A bureaucratic-centered image of governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1(3), 261–294.
- Hindera, J. J. (1993). Representative bureaucracy: Further evidence of active representation in the EEOC District Offices. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(4), 415–429.
- Horner, L., Lekhi, R., & Blaug, R. (2006). *Deliberative Democracy and the Role of public Managers Final Report of The Work Foundation’s Public Value Consortium*, November.
- Kakabadse, A., Kakabadse, N. K., & Kouzmin, A. (2008). Reinventing the Democratic Governance Project through information technology? A growing agenda for debate. In Nancy C. Roberts (ed.), *The age of direct citizen participation* (pp. 314–336). Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Kathi, P. C. & Cooper, T. L. (2005). Democratizing the administrative state—Connecting neighborhood councils and city agencies. *Public Administration Review*, 65(5), 550–567.
- King, C. S., Feltey, K., & Susel, B. O. (1998). The question of participation: Toward authentic public participation, *Public Administration Review*, 58, 317–327.
- Kingsley, D. J. (1944). *Representative bureaucracy: An interpretation of the British civil service*. Yellow Springs, OH: Antioch Press.
- Lipset, S. M. (1952). Bureaucracy and social change. In R. K. Merton, A. P. Gray, B. Hockey, & H. C. Selvin (Eds.), *Reader in bureaucracy*, New York: Free Press.
- Lukensmeyer, C. J. & Torres, L. H. (2006). *Public deliberation: A manager’s guide to public deliberation*. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government.
- Macedo, S. et al. (2005). *Democracy at risk: How political choices undermine citizen participation and what we can do about it*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Mansbridge, J. (2003). Rethinking representation. *American Political Science Review*, 97(4), 515–528.
- Mathews, D. (1999). *Politics for people: Finding a responsible public voice* (2nd ed.). Urbana: University of Illinois Press.
- Meier, K. C., & Nigro, L. G. (1976). Representative bureaucracy and policy preferences: A study in the attitudes of federal executives. *Public Administration Review*, 36(July/August), 458–470.
- Montanaro, L. (2008, April). Self-Authorized Representatives: Democratic Representation and Contemporary Politics. Paper presented at the Midwest Political Science Association, Chicago, Illinois.
- Moore, M.H. (1995). *Creating public value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Mosher, F. C. (1968). *Democracy and the public service*. New York: Oxford University Press.
- Nabatchi, T. (2008, September). Radical Individualism, Instrumental Rationality, and Public Administration: A Paper Formally Titled “Roofied and Rolled.” Presented at Minnowbrook 3 Conference, Blue Mountain Lake, New York.
- Nabatchi, T. (2010). Addressing the citizenship and democratic deficits: The potential of deliberative democracy for public administration. *American Review of Public Administration*, 40(4), 376–399.
- Pitkin, H. F. (1967). *The concept of representation*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Redman, E. (1973). *The dance of legislation*. New York: Simon and Schuster.
- Reich, R.B. (1985). Public administration and public deliberation: An interpretive essay. *The Yale Law Journal*, 94(7), 1617–1641.
- Rohr, J. A. (1986). *To run a constitution: The legitimacy of the administrative state*. Lawrence, KS: University of Kansas Press.

- Rosener, J. B. (1978). Citizen participation: Can we measure its effectiveness? *Public Administration Review*, 38(5), 457–463.
- Rush, M. E. & Engstrom, R. L. (2001). *Fair and effective representation? Debating electoral reform and minority rights*. New York: Roman and Littlefield.
- Schneider, A. L. & Ingram, H. (1997). *Policy design for democracy*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Thompson, F. J. (1976). Minority groups in public bureaucracies: Are passive and active representation linked. *Administration and Society*, 8(August), 201–226.
- Urbiniati, N. (2006). *Representative democracy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Warren, M. & Castiglione, D. (2004). The transformation of democratic representation. *Democracy and Society*, 5, 20–22.
- Weeks, E. C. The Practice of Deliberative Democracy: Results from four large-scale trials. In Nancy C. Roberts (ed.), *The age of direct citizen participation* (pp. 296–313). Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Wilkins, V. M., & Williams, B. N. (2008). Black or blue: Racial profiling and representative bureaucracy. *Public Administration Review*, 68(4), 654–664.