

# **BIROKRASI DAN PERUBAHAN SOSIAL POLITIK**

**Disusun Oleh :**  
**TIM POLITIK DALAM NEGERI**

**Editor :**  
**Drs. Agus R. Rahman, MM**



**Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi  
Sekretariat Jenderal DPR RI  
JAKARTA  
1998**

Perpustakaan DPR RI



16019344

302.35  
BIR

**ISBN 979-9052-05-X**

302.35

BIR

# BIROKRASI DAN PERUBAHAN SOSIAL POLITIK

Disusun Oleh :  
**TIM POLITIK DALAM NEGERI**

Editor :  
**Drs. Agus R. Rahman, MM**



Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi  
Sekretariat Jenderal DPR RI  
**JAKARTA**  
**1998**

## **SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL DPR RI**

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Sejak tahun 1994, melalui Keputusan Presiden Nomor 13 Tahun 1994, Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) telah memiliki satu unit kerja baru, yaitu Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I). Tugas utama P3I adalah melaksanakan pengkajian dan analisis serta penyediaan informasi.

Dalam rangka itu, maka upaya P3I menerbitkan buku tentang "Birokrasi dan Perubahan Sosial Politik", merupakan salah satu bentuk pelaksanaan tugas utama yang telah digariskan. Buku ini merupakan buku ke-lima yang telah diterbitkan oleh P3I. Untuk itu selaku Pimpinan Sekretariat Jenderal DPR RI, Saya menyambut baik upaya terus menerus yang dilakukan oleh P3I untuk menerbitkan berbagai buku dengan berbagai bidang bahasan dan judul yang berbeda. Topik tentang birokrasi dalam konteks perubahan sosial politik ini memiliki relevansi dengan suasana reformasi yang sedang berlangsung saat ini, yang dapat memberikan gambaran tentang upaya peningkatan kualitas pelayanan aparatur pemerintah terhadap kebutuhan publik.

Dalam situasi sosial yang terus berubah, kajian terhadap profesionalisme aparatur birokrasi pemerintahan yang sesuai dengan tuntutan perubahan itu sendiri memang harus terus dilakukan. Perubahan yang menjadi acuan semangat pembaruan etos kerja birokrasi dapat dipandang dari sisi internal birokrasi dan sisi eksternal birokrasi. Faktor internal birokrasi bersangkut-paut dengan cita-cita ideal birokrasi masa datang dengan mendasarkan diri kepada kajian atas birokrasi pada masa lalu dan masa kini. Orientasi birokrasi pemerintahan yang dititik-beratkan pada unsur pelayanan publik, idealnya menempatkan diri sebagai abdi masyarakat yang selalu siap untuk melayani, bukan untuk dilayani. Peran birokrasi yang demikian, akan lebih mudah terpenuhi dengan adanya elemen komunikasi dua arah yang konstruktif, dengan menghindari model komunikasi hegemoni dan otoriter yang cenderung berlaku searah.

Penilaian terhadap lingkungan eksternal birokrasi bisa diperluas ke dalam pengertian wawasan kehidupan sosial politik dalam negeri serta hubungannya dengan situasi global/internasional. Di dalam kehidupan politik dalam negeri, berbagai kalangan masyarakat tanah air cenderung menunjukkan sikap semakin kritis terhadap kehidupan pemerintahan dan kebangsaan. Birokrasi modern yang terikat dengan jaringan hubungan internasional tentu harus mendasarkan kepada cara berpikir global tetapi bertindak untuk kepentingan nasional.

Buku ini diharapkan mampu merangsang pemikiran lebih lanjut dan tindakan untuk menempatkan birokrasi yang semakin menampilkan wajah demokrasi dan sifat profesional dalam pelaksanaan tugas-tugasnya.

Akhirnya, Saya berharap usaha yang dilakukan oleh Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi ini tidak hanya berhenti sampai di sini. Saya menunggu setiap tindak lanjut yang berkaitan dengan kegiatan pengkajian dan analisis selain untuk meningkatkan kemampuan analisa dan wawasan para staf P3I, juga dapat merupakan sumbangan bagi upaya peningkatan kinerja dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat. Saya menyampaikan penghargaan kepada semua pihak yang telah bersusah payah ikut membantu terbitnya buku ini. Semoga apa yang kita laksanakan ini bermanfaat bagi kita semua.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Jakarta, Nopember 1998  
Sekretaris Jenderal DPR RI



DRS. AFIF MA'ROEF

## PENGANTAR: BIROKRASI DAN PERUBAHAN SOSIAL POLITIK

Agus R. Rahman

Suatu masyarakat dan bangsa di negara mana pun di dunia ini selalu mencita-citakan kehidupan yang demokratis baik secara politik, ekonomi maupun sosial-kultural. Kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang demokratis dibingkai dalam satu kerangka sistem politik. Seberapa besar kualitas demokratis dari kehidupan sosial politik suatu masyarakat dan bangsa itu sangat ditentukan seberapa jauh format sistem politik yang dibentuknya itu bersesuaian dengan masyarakat dan bangsanya.

Fenomena kehidupan sosial politik suatu masyarakat dan bangsa akan bersifat kompleks karena kehidupan sosial politik itu sendiri merupakan interaksi dari kekuatan-kekuatan ekonomi, politik dan sosial-kultural. Dengan karakter pluralisme suatu masyarakat dan bangsa, sebagai akibatnya, fenomena kehidupan bermasyarakat dan bernegara menjadi sedemikian kompleks. Realitas politik selalu tidak akan pernah berdiri sendiri, terpisah dengan realitas lainnya, melainkan selalu berkaitan dengan aspek-aspek kehidupan lainnya terutama realitas ekonomi dan sosial-kultural.

Setiap format sistem politik memiliki variabel individual dan entitas, disamping empat unsur yang paling penting yaitu keyakinan, struktur, individu dan kebijakan. Artinya, setiap sistem politik akan menyediakan rambu-rambu bagi keyakinan, motif, persepsi dan sikap individu-individu sebagai variabel individual serta struktur-struktur masyarakatnya sebagai variabel entitas untuk saling berinteraksi satu sama lain dalam rangka mempengaruhi pilihan-pilihan kebijakan.<sup>1</sup>

Dalam kerangka sistem politik tersebut, kekuasaan merupakan tema sentral dalam setiap kehidupan politik bermasyarakat dan bernegara. Kekuasaan tampaknya menjadi suatu komponen yang paling penting dalam kegiatan politik. Akan tetapi, aspek-aspek lainnya seperti nilai-nilai yang dianut bersama, norma, legitimasi, dan wewenang juga dapat mempengaruhi serangkaian tindakan politik individu atau kelompok. Proses-proses itu melibatkan penggunaan berbagai sumber daya baik yang dimiliki oleh individu maupun kelompok-kelompok tertentu serta pengkajian terhadap kapabilitas mereka untuk menggunakan sumber daya tersebut.

---

<sup>1</sup> Charles F. Andrain, *Kehidupan Politik dan Perubahan Sosial* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1992), hlm. 16.

Max Weber menempatkan birokrasi pada posisi yang paling terkemuka, disamping agama, atau kemungkinan interaksi diantara keduanya dengan perekonomian. Ia menempatkan kapitalisme sebagai satu-satunya sendi yang menjadi landasan bagi rancang bangun model demokrasi Barat sejak kebangkitannya hingga dalam bentuknya yang sekarang ini.<sup>2</sup> Betapa pentingnya birokrasi ini dapat dilihat dari kompleksitas tugas-tugasnya yang selanjutnya akan menyebabkan membesarinya ukuran birokrasi.<sup>3</sup>

Dengan demikian, birokrasi dalam konteks demokrasi Barat dijewi oleh semangat kapitalisme dan menjadi satu konstanta dalam demokrasi Barat. Di negara-negara yang menerapkan demokrasi Barat, sang penguasa datang silih berganti dan birokrasi tetap saja pada pelaksanaan tugas-tugasnya. Birokrasi justru berperan sebagai saluran evaluatif ketika perkembangan politik, ekonomi, dan sosial-kultural dalam masyarakat memberikan pengaruh arus-balik terhadap pelaksanaan satu kebijakan publik. Tugas birokrasi sudah bersifat sangat jelas bahwa ia merupakan suatu perangkat instrumental untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan publik yang telah dihasilkan oleh lembaga-lembaga pembuat keputusan politik.

Sebagai kekuatan instrumental, birokrasi memperlihatkan suatu tipe ideal dan standar bahwa ia bersifat netral dalam proses politik yang akan melahirkan satu kebijakan publik. Akan tetapi, ia pun memiliki peran politik yang besar karena posisinya di pusat kekuasaan yang akan menentukan keputusan-keputusan pokok dalam hal pembuatan peraturan dan penerapan peraturan tersebut oleh struktur pemerintahan.<sup>4</sup>

Proses-proses politik pada akhirnya akan merefleksikan dinamika sistem politik dan masyarakatnya. Kehidupan bermasyarakat dan bernegara mengalami perkembangan dan perubahan yang bersumber pada hal-hal yang bersifat impersonal antara lain keyakinan, organisasi dan penemuan teknologi. Walaupun individu-individu mampu membuat keputusan yang menyebabkan perubahan tetapi mereka itu bertindak dalam konteks sosio-

---

<sup>2</sup> Stanislav Andreski, *Max Weber: Kapitalisme, Birokrasi dan Agama* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1996), hlm. 1.

<sup>3</sup> Max Weber, "Bureaucracy and Political Leadership" dalam Reinhard Bendix, ed., *State and Society* (Boston: Little and Brown, 1968), hlm. 300.

<sup>4</sup> Joseph LaPalombara, "An Overview of Bureaucracy and Political Development," dalam Joseph LaPalombara, ed., *Bureaucracy and Political Development* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1971), hlm. 14-17.

struktural yang meramu segala keyakinan, sumber daya organisasi dan penemuan teknologi ke dalam perilaku politiknya.<sup>5</sup> Pada saat yang bersamaan, sistem politik perlu menyerap arus perkembangan dan perubahan politik yang berlangsung pada masyarakatnya. Sampai sejauh mana suatu sistem politik dapat menyerap dinamika realitas politik tersebut akan tergantung pada empat hal yaitu tingkat diferensiasi struktural, ruang lingkup aktivitas politik, tingkat orientasi prestasi dan tingkat sekularisasi. Hal-hal ini diyakini akan menentukan demokratisasi kehidupan bermasyarakat dan bernegara.<sup>6</sup>

Dalam konteks Indonesia, birokrasi lalu dihubungkan dengan peranannya dalam pembangunan. Peranan birokrasi terlihat begitu dominan dalam pengelolaan aspek-aspek administratif dari pembangunan. Keberhasilan untuk mencapai tujuan dan sasaran kebijakan pembangunan sangat ditentukan oleh sejauh mana kemampuan administratif birokrasi. Namun, hal yang tidak dapat dibantah adalah proses pembangunan itu sendiri menyebabkan perkembangan fisik birokrasi. Pada satu sisi, birokrasi berkembang lebih besar sehingga tugas-tugas birokrasi pun menjadi lebih besar dan kompleks. Wujud birokrasi yang besar dan kompleksitas dari tugas-tugasnya, pada sisi yang lain, merefleksikan intervensi total pemerintah yang berkuasa ke dalam seluruh aspek kehidupan bermasyarakat. Kehidupan individual kita hampir tak memiliki ruang yang tersisa dari jamahan jerat-jerat birokrasi.

Oleh karena itu, birokrasi kemudian tidak dapat dilepaskan begitu saja dari konteks hubungan kekuasaan antara pembuat keputusan politik dan masyarakat yang merupakan sasaran akhir dari pelaksanaan segala kebijakan publik. Bahkan, birokrasi justru mempengaruhi pembangunan politik. Keberadaan dan kepentingan lembaga-lembaga birokrasi, baik secara langsung maupun tidak langsung, mempengaruhi perkembangan lembaga-lembaga politik.<sup>8</sup>

Berdasarkan pengalaman empirik, sistem politik selama Orde Baru dirancang sedemikian rupa sehingga bersifat monolitik yang tidak dapat

---

<sup>5</sup> Charles F. Andrian, *op.cit.*, hlm. 36.

<sup>6</sup> Joseph LaPalombara, "Bureaucracy and Political Development: Notes, Queries, and Dilemmas," dalam Joseph LaPalombara, ed., *op.cit.*, hlm. 39-48.

<sup>7</sup> Lihat Steven Thomas Seitz, *Bureaucracy, Policy, and the Public* ( St. Louis: CV Mosby Company, 1978), hlm. 103.

<sup>8</sup> Fred W. Riggs, *Bureaucrats and Political Development: a Paradoxical View*," dalam Joeph LaPalombara, ed., *op.cit.*, hlm. 120-167.

menerima perbedaan aspirasi dengan apa yang telah ditentukan oleh pemerintah Orde Baru. Puncak kepemimpinan politik secara nasional merujuk kepada hanya satu orang tokoh. Semua supra-struktur dilarang menyentuh hal yang satu itu. Di samping itu, pemerintah Orde Baru di bawah satu kepemimpinan nasional yang tunggal tersebut mampu menguasai baik birokrasi maupun supra-struktur lainnya secara sekaligus serta menempatkannya sebagai salah satu penopang Orde Baru. Birokrasi dan juga supra-struktur lainnya benar-benar menjadi alat pemerintah yang berkuasa untuk menerapkan secara bulat-bulat apa yang diajungkan sebagai Trilogi Pembangunan.<sup>9</sup>

Dua kebijakan dapat membuktikan hal tersebut untuk menyebut serangkaian kebijakan Orde Baru. Kebijakan massa mengambang, misalnya, menyebabkan struktur partai politik berhenti pada tingkat kabupaten/kotamadya. Sedangkan Golkar mampu menembus sampai tingkat kecamatan. Kebijakan monoloyalitas yang diperkenalkan pemerintah menjelang pemilihan umum tahun 1971, telah berhasil menghapus pengaruh partai politik dalam birokrasi. Akan tetapi, loyalitas birokrasi ini semakin diperkuat terutama setelah dibentuknya Korpri sebagai satu-satunya organisasi pegawai negara RI dan, bahkan, loyalitas birokrasi ini diarahkan untuk menopang kemenangan Golkar pada setiap pemilihan umum dengan menyalurkan kesetiaan kaum birokrat itu kepada pemerintah melalui Golkar.

Dengan demikian, hal ini berarti birokrasi sangat berperan dominan selama masa Orde Baru. Selama itu pula, birokrasi jauh dari bersifat netral. Dalam ketidaknetralannya tersebut, birokrasi telah menjadi alat politik yang demikian ampuh dan semakin ampuh saja dalam genggaman pemerintah.<sup>10</sup> Bersamaan itu pula, kondisi yang demikian ini seolah sudah sistematis bahwa Dewan Perwakilan Rakyat pun tidak berfungsi secara efektif, sementara institusi-institusi pengawasan lainnya juga kurang berfungsi.<sup>11</sup>

Karena sistem politik Orde Baru sudah sedemikian bersifat monolit, baik individu maupun struktur yang melekat pada sistem politik Orde Baru tersebut akan merasa sulit untuk melihat potret dirinya sendiri apakah ia

---

<sup>9</sup> Untuk pembahasan tentang perkembangan sistem politik di Indonesia, lihat Nazaruddin Sjamsuddin, *Dinamika Sistem Politik Indonesia* (Jakarta: Gramedia, 1993).

<sup>10</sup> Untuk pembahasan perkembangan birokrasi pada pemerintahan Orde Baru, lihat Priyo Budi Santoso, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru: Perspektif Kultural dan Struktural* (Jakarta: Rajawali, 1995).

<sup>11</sup> Nazaruddin Sjamsuddin, *op.cit.*, hlm. 207-208.

benar-benar semakin demokratik atau menegakkan kedaulatan rakyat. Dalam hal ini, birokrasi itu sendiri juga semakin sulit untuk melihat penyakitnya sendiri bahwa ia telah dihinggapi oleh lima jenis penyakit birokrasi.<sup>12</sup>

Dinamika yang berlangsung di tengah masyarakat Indonesia pada dasawarsa 1990-an mengingatkan agar sistem politik Orde Baru segera mengadakan reformasi guna memperbaiki kondisi kemacetan sistem politik terhadap dinamika masyarakatnya sendiri. Namun, hal tersebut diabaikan sama sekali sehingga terjadi krisis moneter yang mengawali krisis-krisis selanjutnya yang lebih besar. Ketika itu, birokrasi dan supra-struktur politik tak lagi mampu mengkomunikasikan desakan reformasi ke dalam sistem politik. Pada akhirnya, desakan reformasi yang demikian kuat mendorong kelompok mahasiswa untuk melakukan aksi demontrasinya yang menuntut agar Presiden Soeharto mengundurkan diri dari panggung politik Orde Baru. Bertitik tolak dari pengunduran diri Presiden Soeharto tersebut, penggantian kepemimpinan politik nasional kepada Presiden B.J. Habibie memperlihatkan perubahan yang bersifat reformis. Reformasi kemudian menjadi program utama dari pemerintahan pasca Orde Baru.

Program reformasi yang dijalankan tentunya pertama sekali memusatkan perhatiannya kepada perubahan-perubahan mendasar pada sistem politik Orde Baru yang tidak lagi sesuai dengan dinamika masyarakat Indonesia. Ia berkaitan dengan perolehan peluang-peluang yang sama, pencapaian individual terutama penguatan HAM, kebebasan sipil, dan kegiatan politik yang lebih besar atas dasar partisipasi bagi berbagai kelompok yang luas, perubahan norma-norma hukum. Reformasi juga berusaha untuk mewujudkan perubahan-perubahan secara bertahap dalam struktur masyarakat. Pada akhirnya, reformasi perlu mengagendakan sistem politik yang adil bagi semua warga negara sehingga di sana terbuka perluasan peluang politik dan ekonomi.

Buku ini hadir dimaksudkan untuk mengungkapkan agenda reformasi pada birokrasi baik secara internal maupun eksternal. Sosok birokrasi hendak ditempat pada posisi yang proporsional dengan fokus perhatian pada fungsi pelayanannya. Kinerja ini seterusnya akan menjamin pembentukan suatu pemerintahan yang bersih, kuat dan berwibawa. Pada akhirnya, peran dan perilaku birokrasi tersebut akan dibuktikan pada kebijakan publik, pemilihan umum serta pengembangan kota kembar dalam konteks pembangunan perkotaan. Pencapaian peran dan perilaku birokrasi

---

<sup>12</sup> Sondang P. Siagian, *Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi, dan Terapinya* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), hlm. 35-145.

seperti itu akan lebih mudah apabila birokrasi mengembangkan model komunikasi politik yang demokratik.

Bab pertama yang ditulis oleh Indra Pahlevi membicarakan birokrasi pemerintah dan perilaku birokrasi pada masa lalu, kini dan masa mendatang. Penulis melihatnya pada salah satu fungsi dari birokrasi versi Indonesia yaitu birokrasi pemerintahan. Birokrasi pemerintahan Indonesia merupakan kelanjutan dari birokrasi jaman kolonial yang berpusat pada elit Jawa. Sementara itu, birokrasi pemerintahan Indonesia pada masa kini berkenaan dengan model ideal birokrasi yang dirumuskan oleh Max Weber. Penulis memproyeksikan birokrasi pemerintahan Indonesia di masa mendatang sebagai suatu birokrasi yang ideal plus profesional, bersifat a-politik dan berorientasi pada pelayanan kepada masyarakat.

Hal kualitas pelayanan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dibicarakan pada bab kedua yang menganalisis fungsi pelayanan. Kualitas pelayanan PNS ini diukur berdasarkan prinsip-prinsip pelayanan masyarakat. Berdasarkan prinsip-prinsip ini, pemerintah berusaha memperbaiki unjuk kerja yang maksimal. Sejauh ini, di sana-sini masih dirasakan kekurangannya karena beberapa hal. Menurut Riris Katharina, pemerintah perlu memberi perhatian kepada peningkatan kesejahteraan PNS, pemberian fasilitas, akses informasi yang terbuka bagi masyarakat, penanaman etika administrasi.

Berdasarkan dua fungsi tersebut di atas, birokrasi tidak memiliki pilihan lain kecuali ia melancarkan reformasi. Hanya saja, reformasi birokrasi yang diagendakan ini harus menjamin kepada penciptaan pemerintahan yang bersih, kuat dan berwibawa. Pembahasan topik ini dikembangkan pada bab tiga dengan memperhatian faktor-faktor patologi birokrasi, budaya birokrasi. Dalam hal ini, Uli Sintong Siahaan mengemukakan beberapa kendala bagi keberhasilan reformasi birokrasi. Oleh karena itu, menurut penulis, reformasi birokrasi memprioritaskan pada sistem kelembagaan dan sistem pendukungnya seperti pendidikan, penggajian dan rekrutmen. Di samping itu, penciptaan suatu pemerintahan yang bersih, kuat dan berwibawa mensyaratkan empat hal yaitu hukum, institusi, pemberdayaan masyarakat dan kepemimpinan.

Bab keempat mengkaji perilaku birokrasi dalam kaitannya dengan kebijakan publik. Penulis bab keempat ini menekankan pada karakter demokratik yang menjadi ciri perilaku birokrasi. Dalam kerangka sistem politik, proses-proses politik mengharuskan birokrasi untuk berinteraksi dengan institusi lainnya guna melaksanakan kebijakan-kebijakan publik yang telah diputuskan oleh para pembuat kebijakan. Prayudi, sebagai penulis bab ini, mengemukakan periodisasi perilaku birokrasi sejak kemerdekaan hingga pasca 1998. Yang menarik dari perilaku birokrasi,

menurut penulis, adalah perannya untuk menciptakan dan menjaga iklim stabilitas pada tataran negara. Beberapa faktor memberikan kontribusi bagi stabilitas ini tetapi, pada masa reformasi ini, kekuatan-kekuatan non-birokratik dimungkinkan untuk berperan dalam perumusan kebijakan publik.

Di samping proses pembuatan kebijakan politik, salah satu aspek dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang paling menonjol adalah pelaksanaan pemilihan umum. Baik individu maupun kelompok dalam bentuk partai politik berpartisipasi dalam kapasitasnya masing-masing. Birokrasi sebagai salah satu kekuatan yang dapat mempengaruhi kehidupan politik pun dapat berperan dan berpartisipasi dalam pemilihan umum. Hal ini menjadi perhatian utama dari bab kelima yang menganalisis peran dan bentu partisipasi birokrasi yang ideal dalam pemilihan umum di masa-masa mendatang. Menurut penulisnya, Siti Nur Solechah, sosok birokrasi harus memperlihatkan efektivitas dan efisiensi dalam menjalankan fungsi-fungsinya. Dengan kinerja seperti itu, birokrasi berperan sangat dominan sehingga menimbulkan ekses-ekses yang bersifat negatif. Oleh karena itu, reformasi birokrasi diarahkan untuk meluruskan peran birokrasi sehingga dapat menghilangkan eskes yang negatif tersebut. Dengan demikian, bentuk partisipasi birokrasi dalam pemilihan umum adalah kenetralannya dari afiliasi politik mana pun. Artinya, segala bentuk keterikatan birokrasi kepada satu golongan kekuatan harus ditiadakan semata-mata untuk menjamin kenetralan dan kebebasan birokrasi itu sendiri.

Perilaku birokrasi lainnya yang dikaji dalam bab keenam buku ini adalah peran dan kedudukan birokrasi dalam kerjasama kota kembar dalam kaitannya dengan pembangunan perkotaan. Rahmad Budiaji memaparkan aspek historis perkembangan kerjasama kota kembar di Indonesia. Peran dan kedudukan birokrasi dalam pengembangan kota kembar ini sangat dominan sekali yang tidak diimbangi partisipasi pihak masyarakat. Bab keenam mencoba untuk memaparkan perkembangan kota kembar di Indonesia.

Bab ketujuh sebagai penutup buku ini membicarakan komunikasi politik dalam birokrasi. Penulis bab ketujuh, Ahmad Budiman, mempertanyakan keberadaan komunikasi politik dalam birokrasi. Hal yang paling mendasar dari komunikasi politik dalam birokrasi, menurut penulis bab ini, adalah penciptaan suasana dialogis. Birokrasi pada masa Orde Baru menguasai media baik elektronik maupun pers. Sejalan dengan reformasi, birokrasi berpegang teguh pada asas netralitas sehingga komunikasi politik yang terjadi dapat mewujudkan komunikasi dua arah yang demokratik dengan mengedepankan keterbukaan dan dialog.

## DAFTAR ISI

Sambutan Sekretaris Jenderal DPR-RI .....	i
Pengantar .....	iii
Daftar Isi .....	x
<b>BAB I</b>	
Birokrasi Pemerintahan dan Perilaku Birokrasi di Indonesia Masa Lalu, Kini dan Masa Depan Oleh : Indra Pahlevi .....	18 1
<b>BAB II</b>	
Analisa Pelayanan Pegawai Negeri Sipil (PNS) Oleh : Riris Katharina .....	23 20
<b>BAB III</b>	
Reformasi Birokrasi Menuju Pemerintahan yang Bersih, Kuat dan Berwibawa Oleh : Uli Sintong S .....	16 46
<b>BAB IV</b>	
Birokrasi, Politik dan Kebijakan Publik Oleh : Prayudi .....	26 65
<b>BAB V</b>	
Peran dan Bentuk Partisipasi Birokrasi dalam Pemilu Oleh : Siti Nur Solechah .....	14 94
<b>BAB VI</b>	
Birokrasi Pemerintahan dan Kerjasama Kota Kembar Oleh : Rahmad Budiaji .....	10 110
<b>BAB VII</b>	
Komunikasi Politik Dalam Birokrasi Oleh : Ahmad Budiman .....	17 122
<b>Daftar Riwayat Hidup Penulis .....</b>	143

# BAB I

## BIROKRASI PEMERINTAHAN DAN PERILAKU BIROKRASI DI INDONESIA MASA LALU, KINI DAN MASA DEPAN

Oleh: Indra Pahlevi<sup>1</sup>

### I. Pendahuluan

Memasuki abad ke 21 atau milenium ketiga, kehidupan berbangsa dan bernegara akan semakin menghadapi tantangan yang berat. Dalam beberapa tahun belakangan ini banyak para pakar ilmu politik di Indonesia memberikan gambaran tentang apa yang terjadi dalam birokrasi pemerintahan Indonesia. Berbagai persoalan yang dihadapi birokrasi mulai dari berpihaknya aparatur birokrasi terhadap salah satu organisasi sosial politik, kurang maksimalnya pelayanan terhadap masyarakat serta masih kentalnya budaya korupsi, kolusi dan nepotisme menunjukkan betapa sosok birokrasi kita dalam keadaan yang parah. Sorotan yang dialamatkan kepada birokrasi agar lebih bekerja secara profesional terus dikumandangkan. Apalagi menghadapi era milenium ketiga yang sarat dengan persaingan dan profesionalisme. Persaingan tersebut tidak hanya di tingkat lokal, namun juga di tingkat regional dan internasional. Ini semua akibat semakin mengglobalnya belahan-belahan dunia.<sup>2</sup>

Dengan kondisi seperti itu, maka birokrasi pemerintahan Indonesia sangat perlu mengadakan perubahan baik tatanan, sistem maupun sikap dan perilaku aparaturnya. Perubahan tersebut dapat diwujudkan dalam segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara yaitu bidang politik, ekonomi, sosial, budaya serta hukum.

Perubahan kehidupan berbangsa dan bernegara kontemporer yang dialami bangsa Indonesia diawali dengan pernyataan berhenti dari Soeharto sebagai Presiden RI dan kemudian menyerahkan kepada Wakil Presiden BJ Habibie. Selama 32 tahun, Pemerintahan Soeharto menyebabkan kurang adilnya perlakuan birokrasi terhadap rakyat. Sejalan dengan gerakan reformasi, Pemerintahan Habibie dihadapkan kepada kebutuhan untuk mereformasi posisi birokrasi tersebut.

Kini, kedudukan birokrasi pemerintahan sangat perlu ditinjau kembali (*repositioning*). Posisi birokrasi yang tidak netral mengakibatkan kurang

<sup>1</sup> Staf peneliti bidang Politik Dalam Negeri pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Setjen DPR RI

<sup>2</sup> Uraian lengkap dapat dilihat pada Sondang P Siagian, *Patologi Birokrasi, Analisis, Identifikasi dan Terapannya*, Ghilia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 1.

maksimalnya pelayanan kepada masyarakat. Padahal, masyarakat tanpa kecuali berhak memperoleh pelayanan yang sama dari birokrasi. Birokrasi pada masa kepemimpinan Soeharto memang dianggap sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, tetapi dalam prakteknya lebih menjadi abdi golongan tertentu. Semua aparatur negara yang tergabung dalam birokrasi pemerintahan harus menjadi anggota salah satu orsospol yakni Golongan Karya (Golkar). Selama ini, yang terjadi dalam birokrasi pemerintahan Orde Baru adalah bahwa birokrasi menjadi mesin politik pemerintah lewat wadah Korps Pegawai RI (Korpri) yang menyalurkan aspirasi politiknya lewat Golkar. Birokrasi pada dasarnya harus netral dari pengaruh ekternal. Ia harus mengedepankan kepentingan masyarakat daripada kepentingan golongan disamping birokrasi harus profesional, sehingga pola rekrutmen haruslah *fair* tanpa harus mengutamakan kerabat dan keluarga dekat (nepotisme). Kondisi ini kemudian memungkinkan munculnya praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang kemudian digugat oleh masyarakat.

Meskipun dalam Undang-Undang Nomor 8/1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, posisi birokrasi adalah netral dan tidak berpihak, tetapi pada kenyataannya menjadi lain. Apabila kita merujuk ke sejarah, awal mula pelarangan birokrasi untuk berpolitik atau berafiliasi kepada partai politik adalah Peraturan Mendagri No 12/69 . Alasan pelarangan tersebut adalah kekhawatiran bahwa aparat birokrasi menjadi terkotak-kotak oleh kekuatan-kekuatan partai politik. Asumsi tersebut adalah benar. Sebab, aparat birokrasi pemerintahan yang terkotak-kotak, roda pemerintahan tidak dapat berjalan normal. Yang kemudian menjadi masalah adalah adanya kewajiban aparat birokrasi yang tergabung dalam Korpri untuk masuk ke dalam Golkar yang tidak mau disebut partai politik (setidaknya sampai mundurnya Soeharto), padahal kita tahu bahwa Golkar menjalankan fungsi partai politik yakni berorientasi pada kekuasaan dengan cara ikut Pemilu. Padahal faktanya adalah di negara yang demokratis, pemerintahan tidak akan selalu dikuasai oleh golongan tertentu, pasti ada pergeseran kekuasaan.

Berdasarkan uraian di atas, maka tujuan penulisan ini adalah ingin mengulas posisi birokrasi masa Orde Baru dan memberikan alternatif terhadap posisi birokrasi pemerintahan Indonesia di masa datang. Pada akhirnya, birokrasi dapat menampakkan kinerja terbaik dan memiliki profesionalisme sebagai abdi negara dan abdi masyarakat.

## **II.Pengertian Birokrasi**

Terminologi birokrasi dalam literatur Ilmu Administrasi Negara dan Ilmu Politik sering dipergunakan dalam beberapa pengertian. Menurut Priyo, setidaknya ada tujuh pengertian yang sering terkandung dalam istilah birokrasi, yaitu : 1) Organisasi yang rasional, 2) Ketidakefisienan organisasi,

3) Pemerintahan oleh para pejabat, 4) Administrasi Negara, 5) Administrasi oleh pejabat, 6) Bentuk organisasi dengan ciri-ciri dan kualitas tertentu seperti hirarki dan peraturan-peraturan, 7) Salah satu ciri yang esensial dari masyarakat modern.<sup>3</sup>

Jika diungkapkan dalam bahasa sederhana, maka pengertian birokrasi adalah sebuah organisasi yang rasional yang dilakukan oleh para pejabat negara atau pemerintahan dengan ciri adanya hirarki dan peraturan-peraturan serta berorientasi kepada masyarakat (*agent of public service*)

Meskipun terdapat banyak pengertian birokrasi, namun tidak seluruhnya dapat dikatakan sebagai teori birokrasi yang ideal (*ideal type of bureaucracy*). Tiga perspektif dapat menjelaskan model tersebut. Dari perspektif pertama, yang paling banyak dikenal oleh kalangan ilmuwan tentang birokrasi adalah model *Weberian Bureaucracy* dan *Hegelian Bureaucracy*. Kedua model ini lebih mengarah pada model birokrasi yang rasional atau baik (*bureau-rationality*). Birokrasi dalam perspektif yang pertama yaitu *bureau-rationality* yang diwakili Hegel beranggapan bahwa negara secara apriori melayani kepentingan umum, karena ia merupakan sintesis dari pertentangan-pertentangan individu yang subyektif dan tidak rasional. Dalam kenyataannya, kebijaksanaan-kebijaksanaan negara seringkali hanya menguntungkan sekelompok orang dalam masyarakat.

Oleh karena itu, untuk menghindarinya struktur yang menjembatani antara negara yang merefleksikan kepentingan umum dengan masyarakat yang terdiri dari pelbagai kepentingan khusus. Dari situlah kemudian Hegel berpendapat bahwa birokrasi berfungsi sebagai institusi yang mampu menjembatani kepentingan negara dan masyarakat tadi.<sup>4</sup>

Weber juga membahas birokrasi dalam kerangka teori mengenai *Authority* dan *Domination*. Konsep ini membicarakan hubungan kekuasaan yang menyangkut kemampuan dari orang yang berkuasa untuk melaksanakan kehendaknya kepada orang yang dikuasai.

Sebagai bahan kajian seperti apa birokrasi yang netral, ada baiknya kita tinjau model birokrasi ideal yang dikemukakan Max Weber yang disebut sebagai "*legal-rasional*". Seperti dikutip Priyo Budi Santoso, birokrasi "*legal-rasional*" ditandai oleh: a) tingkat spesialisasi yang tinggi; b) struktur kewenangan hirarkis dengan batas-batas kewenangan yang jelas; c) hubungan antar anggota organisasi yang tidak bersifat pribadi;

<sup>3</sup> Priyo Budi Santoso, *Birokrasi Pemerintahan Orde Baru: Perspektif Kultural dan Struktural*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 199 , hlm. 3.

<sup>4</sup> *Ibid.* hlm. 15.

d) rekrutmen yang didasarkan atas kemampuan teknis; dan e) diferensiasi antara pendapatan resmi dan pribadi. Kualitas semacam ini ingin dicapai melalui pengaturan struktural seperti hirarki kewenangan , pembagian kerja, profesionalisme, tata kerja dan sistem pengupahan yang kesemuanya berlandaskan peraturan-peraturan.<sup>5</sup>

Selain kedua model dari perspektif pertama tersebut, perspektif kedua melihat pengertian birokrasi sebagai suatu penyakit seperti diungkap oleh Karl Marx, Laski, Robert Michels, Donald P Warwick, Michael Crocier, Fred Luthan dan sebagainya.

Kalangan yang berpendapat birokrasi sebagai model ini lebih didasarkan dari pengalaman yang terjadi di negara-negara di dunia yang pemerintahannya terlalu kuat.

Karl Marx yang masuk pada pandangan atau perspektif kedua (birokrasi sebagai penyakit) membantah pendapat Hegel. Ia berpendapat bahwa negara hanyalah alat dari kelas yang berkuasa yakni kelas bangsawan di negara feudal dan kelas kapitalis di negara kapitalis. Bagi Marx, birokrasi adalah alat kelas yang berkuasa dalam suatu pemerintahan yaitu kaum borjuis yang eksklusif dan kapitalis atau bermodal untuk mengeksplorasi kelas miskin dan kaum pinggiran lainnya yang tidak mendapat tempat dalam pemerintahan. Karena itu, birokrasi adalah penyakit berbahaya yang eksistensinya menempel pada kelas yang berkuasa dan dipergunakan untuk menghisap kelas miskin dan kaum pinggiran tadi.<sup>6</sup>

Pendapat hampir senada dengan Marx yang menganggap birokrasi sebagai penyakit adalah Laski. Dalam pandangan ini birokrasi dikaitkan dengan citra sebuah lembaga dengan tata kerja dan prosedur yang berbelit-belit. Tidak jarang birokrasi dianggap sebagai organisasi atau lembaga yang kurang ramah dan kurang bersahabat karena mempunyai peraturan yang aneh-aneh, bahkan terkesan sewenang-wenang dan menindas<sup>7</sup>. Laski juga mencatat bahwa birokrasi merupakan suatu sistem pemerintahan di mana kekuasaan hanya ada pada pejabat-pejabat negara saja yang diselenggarakan sedemikian rupa sehingga dianggap merugikan warga negara.

Selain kedua pandangan atau perspektif di atas, perspektif ketiga menganggap birokrasi sebagai sesuatu yang netral atau birokrasi dalam pengertian bebas nilai (*value free*) yang berarti tidak terkait dengan pengertian baik atau buruk.

<sup>5</sup> Dikutip dari Priyo, *Ibid*, hlm. 2.

<sup>6</sup> Uraian lengkap dapat dilihat dalam Priyo, *Ibid*, hlm. 16.

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 18.

Dalam pengertian ini, birokrasi dapat diartikan sebagai : *keseluruhan pejabat negara di bawah pejabat politik, atau keseluruhan pejabat negara pada cabang eksekutif, atau birokrasi bisa juga diartikan sebagai setiap organisasi yang berskala besar (every big organization is bureaucracy)*<sup>8</sup>. Pandangan ini kelak akan mendominasi upaya ingin menciptakan sebuah sistem birokrasi yang diidam-idamkan khususnya di negara Republik Indonesia ini.

Pengertian tentang birokrasi pemerintahan yang dikemukakan Almond dan Powell ini bisa mewakili pengertian birokrasi yang bebas nilai tadi. Pengertian tersebut menurut Gabriel Almond dan Bingham Powell adalah : *The governmental bureaucracy is a group of formally organized offices and duties, linked in a complex grading subordinates to the formal role-makers*<sup>9</sup>.

Dalam suatu uraiannya tentang birokrasi di Indonesia Lance Castle mengemukakan pengertian birokrasi sebagai berikut:

*Birokrasi saya maksudkan sebagai orang-orang yang bergaji yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintah. Tentu saja termasuk di dalamnya adalah pejabat tentara dan birokrasi militer*<sup>10</sup>.

Sementara La Palombara menekankan pengertian birokrasi dalam arti birokrat yaitu:

*Birokrat yang paling penting bagi kita adalah mereka yang pada umumnya menduduki peran manajerial, yang mempunyai kapasitas memerintah baik di badan-badan sentral maupun di lapangan yang pada umumnya digambarkan dalam bahasa Adminstrasi Negara sebagai manajemen "menengah" atau "atas"*<sup>11</sup>.

Berdasarkan pendekatan fungsional tugas pokok atau misi yang mendasari suatu birokrasi setidaknya dapat dibedakan menjadi tiga kategori fungsi :

- a. Birokrasi Pemerintah Umum, yaitu rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan dari tingkat pusat sampai daerah. Tugas-tugas tersebut lebih bersifat "mengatur" atau *regulative function*.
- b. Birokrasi Pembangunan, yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang sektor yang khusus guna mencapai

<sup>8</sup> Disarikan dari Priyo Budi Santoso, *Ibid*, hlm. 15.

<sup>9</sup> Dikutip dari Priyo, *Ibid*, hlm. 19.

<sup>10</sup> Dikutip dari Priyo, *Ibid*, hlm. 20.

<sup>11</sup> Dikutip dari Priyo, *Ibid*, hlm. 20.

tujuan pembangunan. Fungsi pokoknya adalah *development function* atau *adaptive function*.

- c. Birokrasi Pelayanan, yaitu unit organisasi pemerintahan yang pada hakikatnya merupakan bagian atau berhubungan dengan masyarakat. Fungsi utamanya adalah *service* (pelayanan) langsung kepada masyarakat.<sup>12</sup>

Dalam kaitan dengan tulisan ini, maka jenis birokrasi berdasarkan tugas pokok di atas yang lebih mendapat sorotan dalam pembahasan adalah Birokrasi Pemerintahan Umum selain Birokrasi Pelayanan yang langsung berhubungan dengan masyarakat sebagai klien. Alasannya adalah jika kedua pendekatan fungsional birokrasi tersebut dapat berjalan secara optimal, maka wajah birokrasi yang ideal bisa diterapkan meskipun secara bertahap. Khusus tentang Birokrasi Pemerintah Umum, akan menjadi sangat penting karena di dalamnya menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan dari tingkat pusat sampai daerah. Karena lebih bersifat mengatur, maka aturan yang dijalankan hendaknya tidak terkesan mengekang tetapi megatur dalam arti menciptakan aturan demi kebaikan bersama.

### III. Perilaku Birokrasi

Sebagai sebuah organisasi yang mempunyai sistem, birokrasi yang di dalamnya terdapat sekumpulan orang-orang (birokrat) tidak terlepas dari kegiatan sehari-hari. Kegiatan yang dilakukan aparat birokrasi secara umum tersebut biasa disebut perilaku birokrasi. Birokrasi, adalah sebuah sistem yang mana rangkaian antar bagian dalam birokrasi tersebut akan saling terkait satu sama lain. Birokrasi merupakan suatu sistem yang mencoba memahami perilaku-perilaku di dalam organisasinya untuk mencapai tujuan organisasi tersebut.

Pada hakekatnya, perilaku birokrasi dihasilkan dari interaksi antara individu-individu dengan organisasinya. Oleh karena itu, untuk memahami perilaku birokrasi, maka kita perlu memahami terlebih dahulu individu-individu sebagai pendukung organisasi tersebut dan kemudian struktur organisasinya. Ketika individu memasuki suatu lingkungan birokrasi, kemampuan, kepercayaan pribadi, pengharapan, kebutuhan, dan pengalaman masa lainnya ke dalam tatanan birokrasi. Hal-hal ini semua merupakan karakteristik individu. Sedangkan birokrasi sebagai suatu sistem untuk merasionalisasikan organisasi itu, juga mempunyai karakteristik sendiri. Karakteristik birokrasi ini, seperti apa yang dikemukakan Weber, antara lain adalah keteraturan yang diwujudkan dalam susunan hirarki,

---

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm. 21

pembagian kerja, tugas-tugas dalam jabatan tertentu, wewenang dan tanggung jawab, sistem penggajian tertentu, pengendalian dan lain sebagainya.<sup>13</sup>

Lalu bagaimanakah perilaku birokrasi Indonesia? Secara konsep, perilaku birokrasi Indonesia adalah sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Perilaku birokrasi semacam itu menunjuk kepada aparat birokrasi yang berperan sebagai abdi negara dengan tugas pokok untuk menjalankan segala kebijakan yang ditentukan oleh pemerintah sebagai pengatur negara. Sedangkan perannya sebagai abdi masyarakat, ia memiliki tugas pokok untuk melayani kepentingan masyarakat yang dianggap sebagai klien.

Secara lebih umum, perilaku birokrasi Indonesia adalah harus pencerminan nilai-nilai Pancasila sebagai satu-satunya asas dan juga sebagai falsafah hidup bangsa. Sistem birokrasi Pancasila merupakan sistem birokrasi yang selalu bernaфaskan Pancasila dengan meresapi, menghayati dan mengamalkan sila-sila dalam Pancasila secara utuh dan menyeluruh<sup>14</sup>.

Konsep perilaku birokrasi Indonesia di atas, ternyata dalam pelaksannya agak membingungkan. Saya katakan membingungkan karena ternyata nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila tidak sepenuhnya terekspresi dalam perilaku sehari-hari. Bukti yang bisa dikemukakan adalah tumbuh suburnya praktik korupsi, kolusi dan nepotisme dalam kehidupan birokrasi kita. Hal ini yang kemudian lewat momentum reformasi digugat habis-habisan oleh masyarakat. Reaksi itu sekarang bermunculan karena birokrasi hanya dijadikan mesin politik pemerintah khususnya rezim Orde Baru dengan keharusan mendukung salah satu orsospol peserta pemilu yaitu Golkar. Dengan kedudukan semacam itu, maka pelayanan kepada masyarakat tidak maksimal dan bahkan terkesan pilih kasih. Jika warga masyarakat tersebut orang Parpol (PPP atau PDI), maka urusannya akan dipersulit. Selain itu tumbuh suburnya praktik korupsi, kolusi dan nepotisme selama rezim Orde Baru lalu lebih banyak menyengsarakan rakyat daripada mensejahterakannya. Jika tidak punya hubungan dekat, atau uang pelicin, maka urusan menjadi terhambat bahkan mampet.

---

<sup>13</sup> Dr Miftah Thoha, MPA, *Perspektif Perilaku Birokrasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 1987, hlm. 186.

<sup>14</sup> Miftah Thoha menjelaskan bahwa wujud pengamalan kelima sila dari Pancasila adalah Ketetapan MPR No II/MPR/1978. Petunjuk itu telah diterapkan dalam birokrasi negara. Oleh karena birokrasi merupakan suatu sistem, maka pengamalan sila-sila Pancasila ke dalam suatu sistem tersebut ditentukan oleh pimpinan dan para pelaksana birokrasi itu.

Dengan perilaku semacam itu, keberadaan birokrasi tidak mempermudah tetapi mempersulit urusan masyarakat. Masyarakat tidak dianggap sebagai klien, tetapi seolah-olah mereka (birokrat) adalah orang yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat. Kondisi ini menunjukkan betapa perilaku birokrasi Indonesia yang dilakukan oleh individu-individu (birokrat) sangat memprihatinkan.

Lalu di mana letak kesalahannya? Selain pengaruh budaya patronase sehingga menimbulkan rasa *ewuh pakewuh* yang berlebihan terhadap atasan, juga pengaruh apa yang dilihat dan dilakukan sang atasan atau pemimpin. Karena itu, perilaku atasan atau pemimpin juga perlu diperhatikan jika menginginkan terciptanya suasana birokrasi yang profesional. Sesuai dengan arti dari kata pemimpin yakni bimbing atau tuntun, pemimpin berkewajiban untuk memberikan bimbingan dan tuntunan yang ditunjukkan dengan perilaku yang terpuji. Pemimpin sebagai individu memiliki hak dan kewajiban yang sama dengan aparatur birokrasi lainnya yakni sebagai abdi negara dan abdi masyarakat.

Menurut Paul Hersey dan Kenneth Blanchard yang mengeluarkan teori kepemimpinan situasional menjelaskan bahwa aktivitas pemimpin dapat dikelompokkan atas dua dimensi perilaku yakni dimensi struktur yang lebih menekankan pada tugas, dan dimensi pemeliharaan pada anggota kelompok yang lebih menekankan pada pemeliharaan hubungan kemanusiaan. Pada satu sisi, dimensi struktur hanya menekankan pada komunikasi searah dengan anggota kelompoknya, karena yang ditekankan hanyalah pelaksanaan dan pencapaian tugas.

Sedangkan pada sisi yang lain dimensi pemeliharaan menekankan hubungan pada komunikasi dua arah. Berdasarkan hal itu, maka sebaiknya seorang pemimpin terutama pemimpin birokrasi hendaknya mengembangkan perpaduan antara dua dimensi tadi yaitu penekanan pada pencapaian tugas dengan dilandasi pada hubungan kemanusiaan lewat komunikasi dua arah.<sup>15</sup>

#### IV. Kepolitikan Birokrasi Masa Lalu

Birokrasi Indonesia hingga dewasa ini masih terikat pada akar historisnya yaitu era kolonial dan elit Jawa, seperti dikemukakan oleh Donald K Emmerson :

---

<sup>15</sup> Dikutip dari Prof Pamudji, *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1989, hlm. 5.

*The origin of Indonesia's modern administrative elite can be traced back, past the colonial era, to the retinues of Javanese royalty; although its earlier aristocratic and Javanese image has been democratized and nationalized to accord with the nation a civil service working in the public interest, the old legacy remain.<sup>16</sup>*

Berdasarkan pernyataan Emmerson di atas, sesungguhnya kondisi birokrasi pemerintahan Indonesia di era Orde Baru merupakan percampuran atau perpaduan antara karakteristik birokrasi modern yang legal-rasional dengan karakteristik birokrasi yang berakar dalam sejarah. Sifat modern pada birokrasi pemerintahan sekarang terlihat pembagian tugas dan kewenangan serta adanya profesionalisme. Akan tetapi, di dalamnya masih terdapat praktek-praktek yang berakar dari sejarah seperti adanya hubungan pertemanan atau koncoisme serta masih terdapatnya posisi seseorang yang tidak sesuai dengan keahliannya dan lain sebagainya.

Birokrasi Indonesia yang tidak bisa dipisahkan dari faktor historis tersebut biasa disebut sebagai "Birokrasi Patrimonial" sebagai warisan budaya masa lampau. Terbentuknya model birokrasi ini melalui proses sejarah yang panjang, dimulai dari masa-masa kerajaan tradisional kemudian dilanjutkan oleh kekuasaan kolonial Belanda sejak abad XVII sampai pendudukan Jepang dan dilanjutkan pada masa revolusi kemerdekaan hingga masa Orde Baru. Birokrasi Patrimonial ini lebih mendasarkan pada hubungan antara "bapak buah" dengan "anak buah" (*patron-client*), sehingga segala yang dikerjakan bawahan hendaknya harus sesuai dengan keinginan atasannya. Kondisi ini menjadikan bawahan sangat tergantung pada apa yang diperintahkan atasannya.

Dengan demikian, wajah birokrasi yang tampil adalah hubungan "bapak buah-anak buah" (*patron client*) atau birokrasi patrimonial. Dalam konsep tersebut, birokrasi menjadi sangat kuat dan dominan, sehingga fungsi utama birokrasi sebagai unsur pelayanan masyarakat menjadi terabaikan. Kondisi ini diperparah ketika memasuki masa Orde Baru dimana birokrasi menjadi instrumen politik penguasa dengan mewajibkan semua pegawai negeri menjadi anggota Korpri yang kemudian berafiliasi dengan Golongan Karya sebagai mesin politik Orde Baru. Dengan kondisi demikian, maka tidak ada pilihan lain bagi pegawai negeri yang tidak lain adalah aparat birokrasi untuk memilih dan berpihak pada Golkar.

Memang, untuk memahami bagaimana model birokrasi Indonesia, kita tidak hanya melihat dari segi kultural semata, tapi juga melihat segi strukturalnya. Apabila pendekatan historis yang berakar dari budaya masa

---

<sup>16</sup> Dikutip dari Priyo Budi Santoso, *op.cit*, hlm. 3.

lampau terus dipertahankan, rasanya akan sulit birokrasi melaksanakan tugasnya secara profesional. Mengingat, perkembangan negara dalam arti luas sebagai kesatuan ekonomi-politik sangat dinamis. Sebagai satu kesatuan ekonomi-politik, birokrasi dalam Orde Baru yang lalu tidak bisa mengelak dari pengaruh dinamika struktur politik-ekonomi yang melingkupinya. Dengan kondisi demikian, maka birokrasi harus responsif terhadap kebutuhan obyektif dalam negeri yang terus berkembang, bahkan terhadap pengaruh internasional. Dengan kata lain, birokrasi bukanlah suatu yang statis dan tertutup terhadap pengaruh luar. Pendekatan kultural yang bertumpu pada perspektif kebudayaan Jawa pada masa Orde Baru menyebabkan pandangan kita terpusat hanya pada gaya dari elit birokrasi dan melupakan pengaruh luar. Karena itu untuk dapat bersaing dalam era global, birokrasi Indonesia tidak menutup diri dari pengaruh luar.

Untuk memahami bagaimana sesungguhnya model birokrasi, kita dapat melihat sebuah model teoritis yang bisa menganalisis kedua perspektif tersebut. Priyo Budi Santoso menyebut model teoritis yang dimaksudkan, guna melengkapi konsep birokrasi patrimonial tersebut adalah model *bureaucratic polity* (politik birokratik). Karl D Jackson menjelaskan sebagai berikut:

*Politik Birokratik adalah suatu sistem politik yang mana kekuasaan dan partisipasi politik dalam pengambilan keputusan terbatas sepenuhnya pada para penguasa negara, terutama para perwira militer dan pejabat tinggi birokrasi, termasuk khususnya para ahli berpendidikan tinggi yang terkenal sebagai teknokrat... dalam hal ini militer dan birokrasi tidak bertanggung jawab kepada kekuatan-kekuatan politik lain seperti partai-partai politik, kelompok-kelompok kepentingan atau organisasi kemasyarakatan. Berbagai tindakan yang didisain untuk mempengaruhi keputusan-keputusan pemerintah berasal dari dalam elit itu sendiri tanpa banyak memerlukan partisipasi atau mobilisasi massa. Kekuasaan tidak diakibatkan oleh artikulasi kepentingan sosial dan geografi di sekitar masyarakat.*<sup>17</sup>

Model ini merupakan salah satu model teoritis yang paling sering digunakan dalam memahami karakteristik politik dan birokrasi Indonesia khususnya pada masa Orde Baru. Konsep ini mula-mula dikembangkan oleh Riggs untuk menerangkan sistem politik di Thailand pada pertengahan tahun 1960-an dan kemudian digunakan Karl D Jackson dalam konteks Indonesia. Dalam model *bureaucratic-polity* ini, kekuasaan dan partisipasi politik dalam

---

<sup>17</sup> Dikutip dari Priyo, *op.cit*, hlm 30.

pembuatan keputusan sepenuhnya terletak pada para penguasa negara, terutama para perwira militer dan pejabat tinggi birokrasi.

Secara lebih sempit, pakar lain yakni Harold Crouch mencatat bahwa *bureaucratic-polity* (masyarakat politik birokratik) di Indonesia mengandung tiga ciri utama, yaitu: *pertama*, lembaga politik yang dominan adalah birokrasi. *Kedua*, lembaga-lembaga politik lainnya seperti parlemen, partai politik, dan kelompok-kelompok kepentingan berada dalam keadaan lemah, sehingga tidak mampu mengimbangi atau mengontrol kekuatan birokrasi. *Ketiga*, massa di luar birokrasi secara politik dan ekonomis adalah pasif, yang sebagian adalah merupakan kelemahan parpol dan secara timbal balik menguatkan birokrasi.<sup>18</sup>

Secara sepintas, model politik birokratik ini mirip dengan rezim penguasa tunggal, tetapi sebenarnya berbeda. Perbedaannya adalah dalam hal pemegang kekuasaan Presiden lebih didasarkan pada kewenangan legal daripada legitimasi tradisional dan ini berarti harus didukung oleh sekurang-kurangnya konsensus minimal di kalangan elit militer dan birokrasi. Selain itu, masyarakat politik birokrasi juga harus dibedakan dengan pemerintahan militer dalam pengertian bahwa gaya dan tujuan dasar atau prioritas-prioritas kebijaksanaan pemerintah lebih bersifat birokratik dan teknokratik daripada militeristik.

Selama Orde Baru berkuasa sekitar 32 tahun, sebenarnya, model *bureaucratic-polity* ini dapat membantu menerangkan stabilitas politik dengan birokrasi sebagai kekuatan utama. Sebuah stabilitas sengaja diciptakan sebagai prasyarat untuk menggerakkan kehidupan perekonomian guna mencapai pertumbuhan yang pesat. Namun, akibat terlalu represifnya penanganan terhadap aspirasi masyarakat, maka stabilitas politik yang tercipta menjadi semu adanya. Bangsa Indonesia menjadi bangsa seolah-olah yaitu seolah-olah stabil, seolah-olah demokratis, seolah-olah pesat pertumbuhan ekonominya, seolah-olah merata distibusi hasil pembangunannya, seolah-olah tinggi inkam perkapita masyarakatnya dan seolah-olah yang lain.

Dengan mampu menciptakan stabilitas semu tersebut, cengkraman birokrasi terhadap segala aktivitas rakyat semakin kuat. Dalam kaitan dengan model *bureacratic-polity* ini, satu model lainnya dapat melengkapi yakni model *state-corporatism* atau korporatisme negara. Schmitter mendefinisikan korporatisme negara sebagai berikut :

...suatu sistem perwakilan kepentingan di mana unit-unit yang membentuknya diatur dalam organisasi yang jumlahnya terbatas dan bersifat tunggal, mewajibkan (keanggotaan), tidak saling bersaing,

---

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm. 31.

*diatur secara hirarkis; yang diakui atau diberi izin (kalau tidak diciptakan sendiri) oleh negara dan diberi hak monopoli untuk mewakili kepentingan dalam bidangnya masing-masing sebagai imbalan atas kesediaan untuk memenuhi pengendalian pengendalian tertentu dalam pemilihan pimpinan mereka dan dalam artikulasi tuntutan dan dukungan.*<sup>19</sup>

Penerapan sistem korporatisme negara ini dapat membuat segmentasi masyarakat secara vertikal, mengungkung individu dan kelompok di dalam kerangka struktur yang ditetapkan secara legal yang mendapat legitimasi mereka dari dan diintegrasikan oleh suatu pusat birokrasi tunggal. Akibatnya dalam setiap gerak dan aktivitasnya, masyarakat selalu harus mendapatkan keabsahan dari penguasa baik itu mengadakan kegiatan maupun membentuk suatu organisasi. Ini dibuktikan dengan keharusan mendapatkan izin dari pemerintah bagi sebuah organisasi yang ada di masyarakat. Izin yang dimaksud adalah keberadaan organisasi tersebut harus diakui oleh pemerintah dan dianggap tidak membahayakan kekuasaan. Apabila ada organisasi yang tidak terdaftar, maka keberadaannya tidak diakui dan dianggap liar. Padahal, UUD 1945 Pasal 28 menegaskan bahwa masyarakat memiliki kebebasan untuk berserikat dan berkumpul. Segala bentuk campur tangan atau korporatisme negara tersebut menunjukkan bahwa betapa sangat terkontrolnya potensi-potensi yang ada di masyarakat oleh negara. Birokrasi (lewat penguasa) menjadi sangat digjaya dan seolah-olah tidak pernah salah. Artinya, apabila suara tidak dari pemrintah, maka hal itu dianggap oposan dan tidak benar.

## V. Birokrasi Masa Kini

Pembangunan yang dilakukan di banyak negara di dunia baik negara maju maupun negara berkembang memiliki corak yang berbeda satu sama lain. Perbedaan itu lebih banyak didasarkan atas perbedaan kebutuhan dasar, sehingga timbul berbagai corak dan model pembangunan<sup>20</sup> yang menentukan tingkat kemajuan negara-negara tersebut. Ada beberapa kelompok negara yang memiliki segi perkembangan ekonominya yang telah dicapai. Pertama, terdapat sekelompok negara yang tergolong kepada *developed nations* yaitu negara-negara yang telah mencapai tahap industrialisasi yang tinggi dengan manifestasinya terlihat dalam pendapatan nasional dan pendapatan

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm. 34.

<sup>20</sup> Dr Miftah Thoha, MPA, *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*, Media Widya Mandala, Yogyakarta, 1992, hal. 2.

perkapita yang tinggi yang banyak dialami negara-negara maju. Selain itu, di sana terdapat kelompok negara yang disebut *underdeveloped nations* yang pendapatan baik nasional maupun perkapitanya rendah.<sup>21</sup>

Pembangunan sendiri adalah proses sosial. Selain asumsi ekonomi bahwa keterbelakangan mendorong ke arah kemajuan melalui terciptanya suatu sektor domestik dinamis, pembangunan membangkitkan pertumbuhan berkesinambungan maupun peralihan pusat pengambilan keputusan.<sup>22</sup> Negara kita, Indonesia, yang termasuk negara berkembang, membuat suatu pola -yang setidaknya masih dipakai- yakni Trilogi Pembangunan yang terdiri atas Stabilitas, Pertumbuhan dan Pemerataan. Dilihat dari susunan Trilogi Pembangunan tersebut, Indonesia memilih model pembangunan yang lebih menekankan pada pertumbuhan ekonomi.

Untuk mencapainya, ini diperlukan kondisi stabil dan aman. Namun, beberapa tahun terakhir hingga kini banyak muncul gangguan stabilitas di berbagai tempat. Kita ingat kerusuhan Situbondo, Tasikmalaya, Rengasdengklok, peristiwa 27 Juli 1996, hingga kerusuhan-kerusuhan yang terjadi menjelang dan sesudah *lengser*-nya Soeharto dari kursi kepresidenan.

Padahal, dengan penekanan pembangunan ekonomi lewat pertumbuhan tersebut dan diikuti pemerataan, arah yang akan dicapai oleh Indonesia adalah sebuah masyarakat industri yang berbasis pada pertanian. Maraknya kerusuhan yang diikuti kerugian secara materiil pada gilirannya sangat menghambat kelancaran pembangunan yang sedang dan akan dilaksanakan. Namun, pembangunan model tersebut ternyata dalam perjalannya telah melupakan pembangunan di sektor lain yang tidak kalah pentingnya yakni pembangunan politik. Meskipun pembangunan politik dilaksanakan, tetapi lebih menekankan pada upaya mempertahankan kekuasaan atau *status quo*. Partisipasi masyarakat dalam pembangunan sudah disetir pemerintah harus begini dan harus begitu. Sehingga kreatifitas masyarakat sangat terbatas. Padahal partisipasi khususnya partisipasi politik adalah tindakan yang dilakukan untuk mempengaruhi pembuatan keputusan. Jangankan dapat mempengaruhi pengambilan keputusan malahan masyarakat dilingkupi perasaan takut kalau-kalau ucapan dan tindakannya dianggap salah oleh pemerintah. Banyak pihak/kalangan mengatakan bahwa Indonesia adalah sebuah "Republic of Fear" atau Republik yang penuh "ketakutan" dalam diri rakyatnya.

---

<sup>21</sup> Prof Sondang P Siagian, *Administrasi Pembangunan*, CV Haji Masagung, Jakarta, 1993, hal.20-22.

<sup>22</sup> Lebih lengkap lihat Fernando Henrique Cardoso dan Enzo Faletto dalam *Arus Pemikiran Politik* dieditori Amir Effendi Siregar, Tiara Wacana Yogyakarta, 1991, hal. 193.

Seymour Martin Lipset dalam Miftah Thoha mengatakan dalam penelitiannya bahwa komponen pembangunan ekonomi itu salah satunya adalah industrialisasi. Dalam jaman pembangunan ini, industrialisasi merupakan ciri yang tidak bisa ditinggalkan. Pengalaman dari negara-negara yang sudah dan sedang membangun atau yang biasa disebut "negara industri baru" (NIB) dan "negara menuju industri", membuktikan bahwa industrialisasi merupakan tatanan masyarakat yang dituju. Semula masyarakatnya bersifat agraris serta serba manual dan kemudian pelan-pelan atau cepat akan mengarah ke tatanan masyarakat yang industrialis.<sup>23</sup>

Tatanan masyarakat industri mempunyai ciri-ciri yang berbeda dengan tatanan masyarakat sebelumnya. Salah satu ciri yang menonjol adalah ditandai dengan gerak yang dinamis. Gejolak perubahan saat ini yang terus menggelinding di negara kita sudah barang tentu akan mempengaruhi struktur dan mekanisme kerja birokrasi kita. Kondisi birokrasi Indonesia sekarang yang menunjukkan masih kuatnya model patrimonial hendaknya harus disesuaikan dengan gerak yang dinamis dari masyarakat. Sebab, jika penyesuaian ini tidak diantisipasi dengan cara kerja yang profesional, maka akan sulit pemerintahan dapat berjalan dengan baik. Apalagi dinamika masyarakat yang menuju ke arah industrialisasi ditandai juga oleh sikap kritis sebagai akibat meningkatnya tingkat pendidikan.

Menurut Miftah Thoha, gerak dinamis dan sikap kritis yang ditunjukkan oleh masyarakat secara langsung atau tidak langsung akan bisa mempengaruhi kualitas hidup suatu bangsa. Akibat lebih lanjut dengan keadaan ini adalah masyarakat akan menuntut demokratisasi di segala bidang termasuk pelayanan dan sistem birokrasi pemerintah. Selama ini, hal itu tidak dapat dibantah bahwa kejahatan konvensional yang sangat mengganggu ekonomi nasional adalah korupsi yang dilakukan oleh para pejabat pemerintahan dengan menyalahgunakan kedudukan mereka.

Seperti dikatakan Dadi J Iskandar bahwa *Bureaucratic corruption* ini mempunyai dampak yang luas, karena dari segi kerugiannya tidak hanya diderita masyarakat atau dunia usaha secara ekonomi. Kerugian yang justru lebih besar yakni hilangnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Dan ini sudah terjadi di Indonesia saat ini. Masyarakat menjadi tidak percaya dengan segala kebijakan yang diambil pemerintah. Karena kebijakan yang keluar tidak melibatkan masyarakat banyak dalam proses perumusannya. Meskipun dibahas di dalam rapat kerja dengan DPR, akan tetapi DPR hanya bertindak sebagai penanya lalu memberikan masukan, sedang hasil akhir tetap dipegang eksekutif.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Disarikan dari Miftah Thoha, *op.cit.*, hlm. 4.

<sup>24</sup> Dadi J Iskandar, *Menghapus Citra Buruk Birokrasi Indonesia*, Harian Suara Karya, 27 Mei 1998.

Afan Gaffar pernah mengemukakan bahwa sekalipun kebijakan publik di Indonesia tidak melibatkan masyarakat banyak, akan tetapi kalau sampai pada tahap implementasi maka rakyat diwajibkan untuk ikut terlibat di dalamnya. Itulah sebabnya mengapa kemudian banyak masyarakat mengeluh hingga akhirnya berbuat anarkis -minimal dengan cara demonstrasi di jalan.<sup>25</sup>

Secara ideal, mungkin kita membayangkan bahwa model birokrasinya Weber bisa diterapkan di Indonesia. Sebuah bangun birokrasi yang ramping, netral , profesional dan mampu memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat sebagai klien. Selain itu tidak ada hambatan atau *njlimet*-nya prosedur yang harus ditempuh oleh masyarakat dalam mengurus sesuatu.

Adapun tipe ideal birokrasi yang digambarkan Weber tersebut dapat dirangkum dalam empat ciri utama yaitu:

1. *A hierarchical structure involving delegation of authority from the top to the bottom of an organization;*
2. *A series of officials positions offices, each having prescribed duties and responsibilities;*
3. *Formal rules, regulations and standards governing operations of the organization ang behavior of its members; dan*
4. *Technically qualified personel employed on a career basis, with promotion based on qualifications and performance.*<sup>26</sup>

Dengan keempat ciri utama tersebut, Weber memberikan sebuah model atau bangun birokrasi yang ideal yang dapat dijalankan oleh suatu organisasi terutama organisasi pemerintahan. Bangun birokrasi yang ideal tersebut tentunya tidak mudah untuk diterapkan secara tepat. Namun, setidaknya model Weber ini bisa menjadi acuan untuk menciptakan birokrasi yang baik. Tidak dipungkiri bahwa pengaruh kultur di suatu negara akan memberikan nuansa dalam model birokrasi. Seperti yang terjadi di Indonesia selama ini, bahwa pengaruh kultur atau budaya sangat besar bahkan mendominasi.

## **VI. Birokrasi Indonesia Masa Depan**

Dengan melihat model birokrasi yang selama ini dijalankan di Indonesia baik masa kolonial hingga masa Orde Baru serta melihat model birokrasi Weber yang ramping, netral, profesional dan mampu memberikan

<sup>25</sup> Afan Gaffar, Reformasi Politik : *Menuju Kehidupan Politik yang Lebih Demokratis*, Disampaikan dihadapan Tim Prolegnas DPR RI, 5 Juni 1998.

<sup>26</sup> Dikutip dari Priyo B Santoso, *op.cit*, hlm. 18

pelayanan yang baik bagi kliennya (masyarakat), bukan sesuatu yang mustahil dapat diterapkan di Indonesia untuk masa yang akan datang. Dengan segala potensi yang dimiliki bangsa ini, baik potensi sumberdaya manusia maupun alam serta potensi lainnya, adalah sesuatu yang mungkin bahwa bangun ideal birokrasi tersebut bisa terwujud.

Model birokrasi yang ideal tersebut bukan lagi bertumpu pada kultur semata, tetapi bertumpu juga pada profesionalisme birokrasi terutama aparatur birokrasinya (termasuk pemimpin birokrasi). Karena itu, di sana hendaknya harus disiapkan kualitas sumberdaya manusianya secara serius dan berkesinambungan. Profesionalisme birokrasi ini terfokus pada adanya penjenjangan struktur secara tertib dengan pendeklasian wewenang yang jelas, juga adanya posisi jabatan dengan tugas-tugas yang jelas, adanya aturan-aturan yang jelas guna kelancaran tugas birokrasi dan terakhir tersedianya personel yang memiliki kecakapan dan kredibilitas yang memadai dalam bidang tugasnya. Hal ini menyangkut dengan adanya tantangan berat di masa datang berupa tuntutan profesionalisme aparatur birokrasi yang datang dari masyarakat sebagai klien.

Apabila fokus tersebut dapat terpenuhi atau setidaknya mendekati, suatu bangun birokrasi yang mendekati ideal akan tercipta. Penjenjangan secara jelas akan menghindari adanya *overlap* (tumpang tindih) antara satu bidang dengan yang lain. Untuk keperluan tersebut, posisi jabatan yang tidak jelas bidang tugasnya perlu dihindarkan. Jika satu tugas sudah dapat tercakup oleh bidang tertentu, maka di sana tidak diperlukan bidang baru. Ini untuk menghindari inefisiensi birokrasi baik biaya maupun personel. Jika hal itu dipaksakan, maka di sana akan banyak personel yang tidak punya kesibukan (seperti yang sering terlihat saat Orde Baru lalu).

Yang jelas, perubahan pasti terjadi terutama perubahan kondisi sosial masyarakat yang membutuhkan gerak cepat dari aparatur birokrasi. Jika tidak dibarengi dengan perubahan tata kerja birokrasi yang profesional, maka birokrasi semakin tidak dipercaya masyarakat yang pada gilirannya akan mempersulit posisi birokrasi itu sendiri. Strategi yang harus dijalankan oleh birokrasi guna mengantisipasi tuntutan yang deras tersebut, adalah bersikap profesional dalam segala hal. Tidak ada lagi birokrasi yang terkesan mempersulit apalagi budaya koncoisme. Semua urusan harus diselesaikan dengan cara dan prosedur kerja sistmatis, terencana, cepat dan tepat.

Selain itu, guna mewujudkan birokrasi yang profesional, sumber daya manusia yang dibutuhkan adalah personel atau aparatur yang profesional juga. Ini berkaitan dengan pola rekrutmen pegawai. Apabila ingin mendapatkan pegawai/personel yang profesional, maka rekrutmen hendaknya dilakukan secara *fair* tanpa adanya kolusi. Dari sini, hasilnya yang diharapkan adalah SDM yang benar-benar cakap dalam bidang yang

dibutuhkan. Namun, usaha menuju birokrasi ideal di Indonesia tersebut tidaklah mudah.

Seperti dikatakan Akhmad Setiawan dalam bukunya *Perilaku Birokrasi dalam Pengaruh Paham Kekuasaan*, birokrasi di Indonesia tergolong birokrasi yang tidak bebas politik.<sup>27</sup> Karena itu, ketika birokrasi sulit untuk tidak terlibat politik, sementara di sisi lain ciri patrimonial masih melekat dalam diri birokrasi itu, maka inisiatif masyarakat untuk ikut serta dalam pengambilan keputusan sebagai wahana pendidikan yang lebih berorientasi stabilitas daripada sekedar pencerahan politik masyarakat menjadi lebih terlihat.

Dalam istilah Priyo Budi Santoso, kehadiran birokrasi di tengah-tengah masyarakat politik merupakan *conditio sine qua non*. Yang menjadi persoalan adalah terlampau dominannya peran birokrasi dalam berbagai sektor kehidupan masyarakat dan negara. Dalam posisi demikian, birokrasi menjadi tidak fungsional lagi untuk melayani kepentingan masyarakat. Sebagai alat pemerintah, memang birokrasi tidak mungkin netral dari pengaruh pemerintah, tetapi hal ini tidak berarti bahwa birokrasi tidak memiliki kemandirian. Justru karena tugasnya sebagai alat pemerintah yang bekerja untuk kepentingan masyarakat, birokrasi memerlukan kemandirian. Dengan demikian, model ideal birokrasi dalam konteks hubungan kekuasaan adalah birokrasi yang harus bersifat *a-politis*. Artinya, tugas pelayanan masyarakat secara keseluruhan harus dibebaskan dari pengaruh *interest tertentu* dari pemerintah selaku pemberi tugas. Karena itu, aparat birokrasi harus merubah sikap dari *Pangreh Praja* (pendekatan kekuasaan) menjadi *Pamong Praja* (pendekatan melayani).<sup>28</sup>

Selain itu, sesuai dengan motto korps pegawai RI (Korpri) sebagai satu-satunya wadah aparat birokrasi yakni abdi negara dan abdi masyarakat, birokrasi hendaknya harus direinterpretasi. Artinya, pengertian tersebut tidak dibelokkan menjadi abdi golongan tertentu. Jika interpretasi terhadap motto itu sudah benar, birokrasi diharapkan benar-benar adaptif terhadap kepentingan masyarakat banyak tanpa membedakan dari golongan mana ia berasal.

Beberapa karakter birokrasi ideal di atas yaitu birokrasi yang terstruktur dengan baik, tidak adanya posisi jabatan yang inefisien, adanya aturan yang jelas, tersedianya personel yang cakap, birokrasi yang bersifat *a-politis*, serta berorientasi pada pelayanan kepada masyarakat yang juga

<sup>27</sup> Akhmad Setiawan, Resensi ; *Etos Birokrasi dalam Bayang-bayang Kultural*, Harian Kompas, 24 Mei 1998.

<sup>28</sup> Kunarto, *Reformasi Pemerintahan*, Republika, tanggal 18 Mei 1998.

memahami akar kultural secara benar, niscaya akan tercipta sebuah bangun birokrasi pemerintahan Indonesia yang ideal yang bisa disebut sebagai Birokrasi Model Indonesia. M Sofyan, seorang pemerhati masalah sosial-budaya dari Fakultas Sastra UGM Yogyakarta, mengatakan bahwa melakukan reformasi birokrasi tanpa memahami akar kultural yang menjadi problema sekaligus katalis dinamisasi, merupakan sesuatu yang *a-historis*.<sup>29</sup>

## VII. Penutup

Birokrasi ideal yang mencerminkan profesionalisme adalah sebuah cita-cita yang sangat mungkin terwujud. Kata kuncinya adalah kemauan dari diri kita untuk memperbaiki yang kurang termasuk perilaku aparatur birokrasi terutama perilaku pemimpin birokrasinya. Jika bangun birokrasi ideal tersebut dapat terwujud (dan sedang mengarah ke sana), maka birokrasi menjadi lebih dihargai keberadaannya oleh masyarakat (klien). Namun demikian, pengaruh kultur atau budaya bangsa masih melekat dalam diri birokrasi kita. Akan tetapi, pengaruh tersebut sebisa mungkin dieliminir serta dipilih mana kultur yang cocok diterapkan sehingga profesionalitas dan rasionalitas dapat dikedepankan. Jika hal ini terwujud, kita dapat menamakan model Birokrasi Indonesia.

\*\*\*\*\*

---

<sup>29</sup> Harian *Kompas*, tanggal 24 Mei 1998.

## DAFTAR PUSTAKA

- Benveniste, Guy, *Birokrasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 1989.
- Budi Santoso, Priyo, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru : Perspektif Kultural dan Struktural*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1993.
- Effendi Siregar, Amir, *Arus Pemikiran Politik*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1991.
- Gaffar, Afan, *Reformasi Politik : Menuju Kehidupan Politik yang Lebih Demokratik*, Makalah yang disampaikan dihadapan Tim Prolegnas DPR RI, Tanggal 5 Juni 1998.
- Siagian, Sondang P, *Patologi Birokrasi, Analisis, Identifikasi dan Terapannya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994.
- , *Administrasi Pembangunan*, CV Haji Masagung, Jakarta, 1993.
- S. Pamudji, *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*, PT Bina Aksara, Jakarta, 1989
- Thoha, Miftah, *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*, Media Widya Mandala, Yogyakarta, 1992.
- , *Perspektif Perilaku Birokrasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 1987.
- Harian *Kompas*, Tanggal 24 Mei 1998.
- Harian *Suara Karya*, Tanggal 27 Mei 1998.
- Harian *Republika*, Tanggal 18 Mei 1998.

## BAB II

### ANALISA PELAYANAN PEGAWAI NEGERI SIPIL (PNS)

Oleh : Riris Katharina<sup>1</sup>

#### I. PENDAHULUAN

Dalam masyarakat teknologi maju dan kompleks, tingkat ketergantungan masyarakat kepada berbagai bentuk pelayanan sudah sedemikian tingginya.<sup>2</sup> Indonesia sebagai suatu negara transisi dari masyarakat tradisional menuju masyarakat maju termasuk negara yang merasakan betapa tergantungnya masyarakat pada pelayanan pemerintah. Mulai dari pembuatan KTP, perijinan, akte sampai pada penyediaan fasilitas umum dan sosial. Oleh karena itu, peran Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya disebut PNS) sebagai unsur pelayanan masyarakat semakin besar.

Seiring dengan berjalanannya waktu, PNS sebagai unsur pelayanan masyarakat saat ini mendapat sorotan tajam dari masyarakat. PNS semakin lama dinilai lebih mengutamakan kepentingan rezim penguasa daripada masyarakat. Banyak tindakan yang diambil berat sebelah, lebih menguntungkan pribadi-pribadi tertentu yang lebih dekat dengan sumbu kekuasaan. Dari survei Kompas, mayoritas warga (74%) menganggap bahwa para aparat Pemda (sebagai bagian dari PNS) dalam menjalankan tugasnya cenderung berperilaku bukan sebagai abdi masyarakat melainkan lebih condong sebagai abdi negara.<sup>3</sup> Hal ini juga ditandai dengan banyaknya kasus pungutan liar, semakin merebaknya kasus-kasus korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) di kalangan para PNS. Dan terakhir, peran PNS dalam kaitannya dengan KKN semakin ramai dibicarakan ketika beralihnya kekuasaan dari Orde Baru ke Orde Reformasi.<sup>4</sup> Masyarakat semakin menuntut dihapuskannya praktik KKN dari segala sendi kehidupan para aparat pemerintahan khususnya di tubuh PNS.

Secara umum, laporan Penertiban Aparatur Negara tahun 1996/1997, terhitung 1 April 1996 - 31 Desember 1996, mengungkapkan

<sup>1</sup> Penulis adalah Calon Peneliti Pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) Setjen DPR RI

<sup>2</sup> Guy Benveniste, *Birokrasi*, Rajawali, Jakarta, 1989, hlm.81.

<sup>3</sup> Kompas, 11 September 1997.

<sup>4</sup> Pelita, 2 September 1998, diberitakan bahwa sampai dengan tanggal 21 Agustus 1998 Kejaksaan Agung telah menerima 2.035 laporan kasus yang berkaitan dengan praktik Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN), sedangkan yang ditangani selama tiga bulan terakhir sebanyak 440 perkara.

1.247 penyimpangan yang dilakukan PNS. Penyimpangan tersebut terdiri dari 145 (11,6%) berupa penyalahgunaan wewenang; 77 (6,2%) menyangkut kebocoran atau pemborosan uang negara; 32 (2,6%) melakukan pungutan liar; dan 993 (79,6%) berupa pelanggaran disiplin pegawai.<sup>5</sup>

Pemerintah sesungguhnya telah berusaha meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat dengan cara mengeluarkan berbagai kebijakan dengan tujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat yang cepat, tepat dan mempunyai kepastian hukum dengan biaya yang wajar. Akan tetapi sekalipun kebijakan untuk membentuk PNS yang bersih, berwibawa, profesional dan berkarakter telah ditetapkan dan dilaksanakan, berbagai permasalahan dalam pemberian pelayanan terhadap masyarakat masih terus terjadi.

Ketidakpuasan rakyat terhadap pelayanan yang diberikan pemerintah melalui PNS bisa menjadi pemicu berbagai peristiwa yang kurang menyenangkan. Karena ketidakpuasan yang sering terjadi akan terakumulasi sehingga bisa menimbulkan gejolak sosial. Sesungguhnya dengan melihat kepada kondisi di lapangan, dapatkah kita katakan bahwa pelayanan PNS tidak baik ? Bila tidak baik tentu perlu kiranya diupayakan peningkatan pelayanan ke arah yang lebih baik lagi.

Pelayanan masyarakat tentunya melibatkan unsur masyarakat sebagai penerima pelayanan dan PNS sebagai pelayan. Dalam tulisan ini, yang menjadi topik adalah PNS itu sendiri sebagai pelayan masyarakat karena PNS dituntut sebagai agen *pembaharu* (*agent of change*). Bagaimana sesungguhnya prinsip-prinsip pelayanan masyarakat yang baik, bagaimana hambatannya dan bagaimana pula kira-kira penyelesaian yang dapat diberikan ?

## II. KERANGKA TEORI

Pegawai Negeri Sipil tidak secara lugas dijelaskan dalam GBHN. Dalam kaitannya dengan Pegawai Negeri Sipil, GBHN sebagai arah bagi perjuangan negara dan rakyat Indonesia dalam membangun hanya menjelaskan Aparatur Negara. Pembangunan Aparatur Negara diarahkan untuk meningkatkan kualitas Aparatur Negara agar lebih memiliki sikap dan perilaku yang berintikan pengabdian, kejujuran, tanggungjawab, disiplin, keadilan dan kewibawaan sehingga dapat memberikan pelayanan dan pengayoman kepada masyarakat sesuai dengan tuntutan hati nurani rakyat. Hal ini menunjukkan betapa besarnya harapan kepada Aparatur Negara agar dapat memberikan pelayanan dan pengayoman yang lebih baik lagi bagi masyarakat.

---

<sup>5</sup> Bisnis Indonesia, 29 November 1997.

Sesungguhnya, apakah yang dimaksudkan dengan Aparatur Negara? GBHN 1998 menjelaskan bahwa :

*"Aparatur Negara adalah keseluruhan lembaga dan pejabat negara serta pemerintahan negara yang meliputi aparatur kenegaraan dan pemerintahan, sebagai abdi negara dan abdi masyarakat yang bertugas dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan negara dan pembangunan serta senantiasa mengabdi dan setia kepada kepentingan, nilai-nilai dan cita-cita perjuangan bangsa dan negara berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945".<sup>6</sup>*

Peranan Aparatur Negara ini sangat penting. Penjelasan Umum UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian menyatakan bahwa kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan nasional terutama tergantung dari kesempurnaan Aparatur Negara. Kesempurnaan Aparatur Negara pada pokoknya tergantung dari kesempurnaan pegawai negeri. Adapun yang dimaksud dengan pegawai negeri menurut UU No. 8 Tahun 1974 adalah :

- (a). Pegawai Negeri Sipil, dan
- (b). Anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.<sup>7</sup>

Selanjutnya dalam kehidupan sehari-hari - dalam mendapatkan pelayanan - masyarakat lebih sering berhadapan dengan Pegawai Negeri Sipil. Untuk itu, pembahasan dalam tulisan ini akan lebih difokuskan kepada Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang dalam undang-undang ini, dinyatakan terdiri dari :

- a. Pegawai Negeri Sipil Pusat;
- b. Pegawai Negeri Sipil Daerah; dan
- c. Pegawai Negeri Sipil lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.<sup>8</sup>

Salah satu ciri dari masyarakat yang berkembang adalah adanya berbagai kesenjangan yang ada pada masyarakat yang pada akhirnya menghendaki pelayanan. Dalam kamus besar bahasa Indonesia, pelayanan mengandung arti perihal atau cara melayani; usaha melayani kebutuhan orang lain dengan memperoleh imbalan (uang) atau jasa; kemudahan yang

---

<sup>6</sup> Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia Tahun 1998 tentang GBHN, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 1998, hlm. 146.

<sup>7</sup> Lihat UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

<sup>8</sup> Ibid.

diberikan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa<sup>9</sup>. Dalam kaitannya dengan pelayanan yang diberikan PNS, maka pengertian pelayanan yang dimaksud adalah perihal atau cara melayani. Pelayanan yang baik yang diberikan PNS merupakan tujuan dari tulisan ini.

Menurut teori kelembagaan Milton J Esman, "bahwa variabel sumber-sumber daya memberikan kontribusi bagi terciptanya suatu tujuan. Sumber-sumber daya tersebut diwujudkan dalam bentuk staf, fasilitas, peralatan dan informasi."<sup>10</sup>

Sedangkan menurut Kolonel Kal. Susilo Martoyo, sumber daya didefinisikan sebagai berikut :

"Sumber daya adalah alat untuk mencapai tujuan atau kemampuan memperoleh keuntungan dari kemampuan-kemampuan tertentu, atau meloloskan diri dari kesukaran."<sup>11</sup>

Jadi, sumber daya dapat dipandang sebagai masukan-masukan yang oleh organisasi diubah menjadi produk-produk atau jasa-jasa yang digunakan untuk menambah kemampuan-kemampuannya sendiri dalam memecahkan suatu permasalahan. Dalam hal ini, organisasi mampu memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat.

Faktor staf merupakan sumber terpenting dalam implementasi kebijaksanaan. Dalam berbagai studi, kegagalan utama adalah jumlah staf yang tidak mencukupi, serta keahlian yang tidak memadai. Dalam kaitannya dengan tulisan ini, yang dimaksud dengan staf adalah para PNS itu sendiri.

Fasilitas dimaksudkan sebagai sesuatu yang diperlukan dalam mendukung pemeliharaan sumber daya manusia itu sendiri. Drs. Gouzali Saydam menyatakan bahwa penyediaan fasilitas untuk pemeliharaan sumber daya manusia meliputi :

- a. pemeliharaan kebugaran fisik dan jiwa raga,
- b. pemberian bantuan perumahan,
- c. pemeliharaan kesejahteraan rumah tangga.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka, Jakarta, 1996, hlm.571.

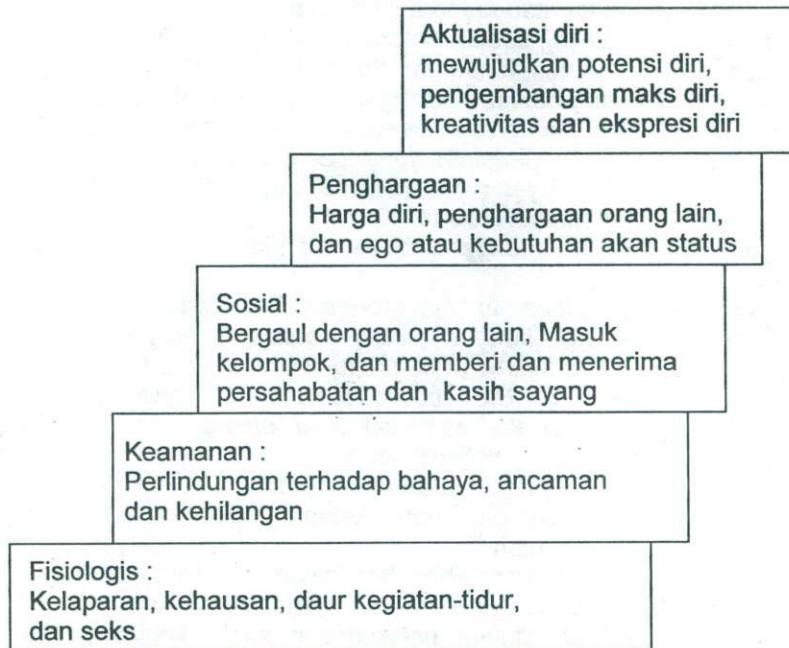
<sup>10</sup> Terjemahan dari Milton J. Esman, *The Elements of Institution Building*, Cornell University Press, 1971, p.34.

<sup>11</sup> Kol.Kal. Susilo Martoyo, S.E, *Manajemen Sumber Daya Manusia Edisi 2*, BPFE Yogyakarta, Yogyakarta, 1987, hlm.6.

<sup>12</sup> Drs. Gouzali Saydam,Bc.TT, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Djambatan, Jakarta, 1996, hlm. 596.

Untuk dapat memelihara sumber daya manusia sebagaimana yang dimaksud di atas, tidak terlepas dari konsep hierarki kebutuhan yang dikembangkan oleh *Abraham Maslow*.<sup>13</sup> Konsepnya menekankan pada suatu hierarki dengan kebutuhan tertentu 'yang lebih tinggi' menjadi aktif, jika kebutuhan tertentu 'yang lebih rendah' telah terpenuhi.

### Konsep Hierarki Kebutuhan



Sumber : Fremont E. Kast, *Organisasi dan Manajemen Buku 1*, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, Hlm. 404.

Sekalipun level-level dalam hierarki kebutuhan ini dapat dipisahkan, namun semuanya aktif dalam pola perilaku aktual. Artinya kebutuhan tingkat rendah tidak pernah seluruhnya terpenuhi - dan jika tidak dipenuhi untuk suatu jangka waktu, kebutuhan tersebut menjadi sangat kuat sebagai motivator. Sebaliknya, suatu kebutuhan yang dipenuhi seluruhnya, bukan merupakan motivator yang efektif dari perilaku. Dikaitkan dengan pelayanan masyarakat, PNS diasumsikan dapat memberikan kreativitas dan ekspresi diri bila kebutuhan pada hierarki level bawah terpenuhi.

<sup>13</sup> Lihat Fremont E. Kast, *Organisasi dan Manajemen Buku 1*, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, hlm. 404.

Peralatan juga merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan suatu kebijakan. Pelaksana kebijakan mungkin mempunyai staf yang banyak, mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai wewenang untuk melaksanakan tugasnya. Namun, tanpa adanya bangunan dan peralatan yang cukup, ia tidak akan berhasil dalam melaksanakan kebijakan. Yang dimaksud dengan peralatan disini adalah alat-alat yang secara fisik dapat membantu (mendukung) terselenggaranya suatu pekerjaan kantor. Misalnya tersedianya komputer atau ruang bekerja yang baik.

Komponen selanjutnya adalah informasi. Menurut Drs. Parwit, informasi adalah suatu rekaman fenomena yang diamati, atau bisa juga berupa putusan-putusan yang dibuat.<sup>14</sup> Dengan banyaknya informasi yang diterima oleh masyarakat, masalah pemerataan di segala bidang pengetahuan masyarakat akan terjelma yang pada akhirnya nanti akan terbentuk masyarakat informasi yang informatif sehingga bersifat responsif terhadap gejala-gejala yang bersifat inovatif.

George Edward III mengemukakan pendapatnya mengenai informasi yaitu,

*"The information comes in two forms. The first is information regarding how to carry out a policy. Implementors need to know what to do when they are given directives to act. The second form of essential information is data on the compliance of others with governmental rules and regulations".*

(Terjemahan bebasnya : informasi terdiri dari bagaimana melaksanakan suatu kebijakan dan data ketaatan pihak lain dalam melaksanakan peraturan pemerintah.<sup>15</sup>

Ketersediaan data ketaatan pihak lain dalam mentaati peraturan pemerintah mengandung pengertian bahwa disana diperlukan adanya monitoring terhadap ketaatan. Dalam pelaksanaan suatu kegiatan, kita sering memerlukan informasi dari pihak lain mengenai ketaatan suatu organisasi atau individu terhadap hukum yang telah ditetapkan.

### III. PEMBAHASAN

Sesunguhnya, pemerintah Orde Baru telah berusaha menciptakan suatu aparatur yang bersih, berwibawa dan berdayaguna. Kabinet Pembangunan VI mengeluarkan enam butir kebijaksanaan dalam bidang pendayagunaan aparatur negara yang terdiri dari : (1) sistem pembinaan

<sup>14</sup> Drs. Pawit. M Yusup, *Pedoman Mencari Sumber Informasi*, Remadja Karya, Bandung, 1988, hlm.3.

<sup>15</sup> George C. Edward III, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press, Washington, DC, 1980, p.63.

PNS, (2) kebijaksanaan Zero Growth, (3) perampingan organisasi, (4) pelaksanaan hari kerja 5 hari di instansi pemerintah, (5) model pelayanan umum dan (6) percontohan otonomi daerah tingkat II.

Dari setiap kebijakan yang dibuat ternyata kesemuanya menuju kepada satu hal yaitu bagaimana meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Akan tetapi, pelaksanaan di lapangan menimbulkan berbagai macam kasus yang menunjukkan penyimpangan kegiatan PNS di luar prinsip-prinsip pelayanan. Akibatnya, masyarakat mengeluh terhadap pelayanan yang diberikan. Penyimpangan itu dapat dilihat dari :

a. Dalam berbagai pengurusan.

Dalam pengurusan IMB (perijinan), pelayanan di PLN, pelayanan pertanahan, KTP, akte dan lain-lain sering dilalui masyarakat dengan prosedur yang berbelit-belit dan ketidakseragaman biaya yang harus dibayarkan. Misalnya pembuatan KTP yang berdasarkan Perda No. 1 Tahun 1996 hanya memakan biaya Rp. 1.000 saja menjadi dua juta rupiah.<sup>16</sup> Bahkan dari proses dari meja ke meja yang dilalui sering timbul kolusi dan korupsi. Demikian pula pemakaian komputer dalam pembuatan KTP Model Baru yang malah menjadi lambat selesai karena pegawai yang kurang menguasai penggunaan komputer.

b. Penyalahgunaan wewenang.

Wewenang yang dimiliki oleh seorang pejabat atau yang mempunyai pengaruh seringkali disalahgunakan untuk kepentingan pribadi atau keluarga. Hal ini terlihat dalam bentuk pelayanan yang cepat diberikan kepada orang-orang yang kenal dengan pejabat tertentu.

c. Kebocoran dan pemborosan kekayaan dan keuangan negara.

Berbagai kebocoran keuangan negara masih banyak terjadi. "Uang pelicin" untuk pribadi-pribadi pejabat tertentu pun, masih merupakan kenyataan yang dihadapi dalam pembangunan kita. Sebagai contoh, seorang sarjana yang baru dua tahun bekerja sebagai pegawai negeri mengaku kepada Media bisa mengantungi Rp 2,5 juta tanpa korupsi. Itu menurutnya, uang proyek yang dibagi-bagikan.<sup>17</sup> Survei Kompas membuktikan pula bahwa 71% warga menganggap setiap berurusan dengan aparat akan lebih cepat jika memberikan uang pelicin.<sup>18</sup>

d. Pemungutan liar

Pemungutan yang dilakukan diluar ketentuan yang berlaku dapat dikategorikan sebagai pungutan liar. Hal ini sering dialami oleh masyarakat yang berhubungan dengan para aparat seperti di terminal-

<sup>16</sup> Kompas, 11 September 1997.

<sup>17</sup> Media Indonesia, 7 April 1996.

<sup>18</sup> Kompas, 11 September 1997.

terminal atau di instansi yang mengurus perijinan. Contoh kasus, untuk izin tinggal di Indonesia bagi orang asing, mereka harus mengeluarkan biaya yang jumlahnya sampai puluhan kali dari tarif resmi.<sup>19</sup>

Sesuai dengan perkembangan dalam masyarakat, tingkat pengaduan masyarakat terhadap suatu pelayanan menunjukkan kecenderungan yang semakin tinggi (tabel 1). Hal ini menunjukkan bahwa peran PNS sebagai unsur pelayan masyarakat semakin dibutuhkan.

**Tabel 1.**  
**Statistik Data Pengaduan Bulanan Se Divisi Regional IV tahun 1998**

No	Media	Jan		Feb		Maret		April	
		Jml	%	Jml	%	Jml	%	Jml	%
1.	Yantel	159	65,98	250	64,10	253	49,22	116	44,62
2.	Telepon	19							
3.	Surat	44	18,26	66	16,92	240	46,69	101	38,85
4.	Media Massa	10	4,15	9	2,31	18	3,50	34	13,08
5.	Kotak Pos 5000	0	0	0	0	0	0	0	0
6.	LP2K / YLKI	0	0	0	0	0	0	0	0
7	Akses Ke Telkom	0	0	51	13,08	0	0	0	0
	Jumlah	232	96	389	100	514	100	260	100

Sumber : Direktorat Marketing Regional Complaints,  
PT Telkom Divisi Regional IV Jateng & DIY

PNS berjumlah cukup besar yaitu 4.060.432 orang,<sup>20</sup> tetapi dari tahun ke tahun kinerjanya terus dikeluhkan masyarakat. Dalam sejarah bangsa kita, kedudukan dan peranan PNS adalah penting dan menentukan, karena PNS adalah unsur Aparatur Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional. Akan tetapi dalam perjalanan selanjutnya, birokrasi yang seharusnya secara politis dianggap netral, tidak ikut menentukan kebijakan, tidak memiliki kepentingan sendiri, tidak menjalankan kekuasaan yang penting-penting - tetapi di satu sisi merupakan pegawai pemerintah yang patuh<sup>21</sup> - lama kelamaan menciptakan rasa ketidakpuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan. PNS dinilai lebih condong kepada pihak rezim penguasa daripada masyarakat sendiri. Contoh konkret adalah

<sup>19</sup> Media Indonesia, 7 April 1996.

<sup>20</sup> *Statistik Indonesia 1996*, Biro Pusat Statistik , Jakarta, 1996, hlm. 79

<sup>21</sup> Fred W. Riggs, *Administrasi Negara-negara Berkembang: Teori Masyarakat Prismatis*, Rajawali, Jakarta, 1988, hlm.8.

penggusuran rumah dan pembebasan tanah dilakukan oleh aparat dengan alasan demi pembangunan sehingga rakyat harus menerima kompensasi sesuai dengan penawaran pemerintah yang jauh di bawah standar harga pasaran. Oleh karena itu, sebagai manusia pula akan dicoba diberikan suatu solusi yang mungkin dapat mendongkrak pelayanan PNS terhadap masyarakat.

#### **A. Prinsip-Prinsip Pelayanan Masyarakat.**

Dari tahun ke tahun, upaya untuk membenahi pelayanan masyarakat terus dilakukan. Pembuatan kebijakan oleh pemerintah dilaksanakan dengan selalu berprinsip kepada kepuasan masyarakat. Menurut mantan menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Kabinet Pembangunan VI TB Silalahi, untuk memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat, disana perlu diterapkan prinsip-prinsip pelayanan masyarakat yaitu : kesederhanaan, kejelasan, kepastian, keterbukaan, efisiensi, keadilan dan ketepatan waktu. Prinsip pelayanan ini merupakan indikator untuk menilai baik tidaknya pelayanan aparatur terhadap masyarakat. Bila prinsip-prinsip itu tidak terlaksana dengan baik, maka dapat dikatakan bahwa pelayanan kepada masyarakat belum baik demikian pula sebaliknya.

#### **B. Upaya yang telah dilakukan Pemerintah**

##### **1. Kesederhanaan**

Pemerintah telah melakukan upaya dengan penyederhanaan proses penyelesaian suatu persoalan. Contohnya dalam pengurusan perijinan di Deptamben, beberapa perijinan telah disederhanakan prosesnya. Akan tetapi, penyederhanaan prosedur belum dilakukan pada kegiatan yang sering dihadapi masyarakat seperti pembuatan KTP atau akta kelahiran, yang dimulai dari tingkat RT sampai Kecamatan.

##### **2. Kejelasan**

Prosedur kerja hendaknya dibuat sejelas mungkin (melalui aturan-aturan yang berlaku). Dalam hal ini, pemerintah telah mengupayakan kejelasan prosedur/ persyaratan bagi masyarakat dengan memberlakukan pedoman teknis. Akan tetapi, belum seluruh aparat dan masyarakat mengetahui secara jelas pedoman teknis tersebut sehingga mereka pasrah dengan ketentuan-ketentuan yang 'diucapkan' oleh oknum aparat.

##### **3. Kepastian**

Kepastian menyebabkan berlakunya penanganan sanksi yang benar. Hal ini tentunya dihubungkan dengan aturan yang berlaku di suatu instansi. Kepastian hak dan kewajiban bagi masing-masing pihak yaitu masyarakat dan aparat telah dibuat dalam buku petunjuk pelaksanaan

teknis yang ada di setiap instansi. Akan tetapi, buku petunjuk itu kurang dimasyarakatkan.

#### 4. Keterbukaan

Keterbukaan para aparat dalam melayani masyarakat menimbulkan rasa percaya masyarakat terhadap aparat yang melayaninya. Rasa percaya ini akan dapat menimbulkan cepatnya keputusan yang diambil. Keterbukaan dilakukan oleh aparat dengan membuka bagian khusus pelayanan masyarakat yang berhubungan dengan instansinya masing-masing untuk menerima keluhan masyarakat. Akan tetapi, sering pula terjadi, keluhan dari masyarakat tidak mendapat tanggapan positif dari aparat.

#### 5. Efisiensi

Prinsip efisiensi menomorsatukan waktu dalam pelayanan. Artinya, dengan waktu yang tidak terlalu lama akan dicapai hasil yang memuaskan. Hal ini dilakukan dengan menyederhanakan prosedur pelayanan dan pemakaian teknologi (misal komputer). Akan tetapi, yang sering terjadi adalah adanya kesenjangan antara kemampuan teknologi dengan kemampuan manusia yang sering diistilahkan dengan “*gagap teknologi*”.

#### 6. Keadilan

Penanganan secara adil dari aparat terhadap masyarakat akan menimbulkan suatu pelayanan yang memuaskan masyarakat. Penanganan yang pandang bulu terhadap masyarakat akan menimbulkan keluhan-keluhan dari masyarakat yang nantinya akan menimbulkan kerusuhan. Sering terjadi aparat lebih mengutamakan pelayanan yang cepat kepada para kerabat pejabat tertentu dibandingkan kepada masyarakat biasa.

#### 7. Ketepatan waktu.

Ini berhubungan dengan aturan yang berlaku dan harus dilaksanakan. Hal ini ditempuh dengan memperjelas *job description* dari masing-masing orang yang menjabat suatu pekerjaan. Bantuan teknologi juga sangat berperan asalkan tidak terjadi kesenjangan antara kemampuan manusia dengan teknologi.

### C. Upaya Mengatasi Masalah

Dengan melihat kepada permasalahan yang ditemukan dalam masyarakat mengenai pelayanan yang diberikan oleh PNS, kita melihat bahwa sesungguhnya kebijakan yang dibuat sudah baik akan tetapi hasil yang dicapai terasa kurang maksimal. Ini berarti bahwa masih ada sisi-sisi lain yang harus diperhatikan untuk mencapai satu solusi agar dapat memberikan pelayanan yang lebih baik lagi kepada masyarakat.

Sisi yang dimaksud adalah sisi sumber daya yaitu bagaimana dapat memberdayakan sumber daya yang ada dalam kaitannya dengan PNS agar kegiatan pelayanan terhadap masyarakat menjadi suatu kegiatan yang lebih baik lagi.

Menurut teori kelembagaan Milton J Esman,<sup>22</sup> variabel-variabel sumber-sumber daya memberikan pengaruh terhadap tercapainya tujuan suatu organisasi. Sumber-sumber daya dalam organisasi yang perlu diberdayakan adalah dalam bentuk staf, fasilitas, peralatan dan informasi. Sumber-sumber daya ini dapat dipandang sebagai masukan-masukan yang oleh organisasi diubah menjadi produk-produk atau jasa-jasa atau yang digunakan untuk menambah kemampuan-kemampuannya sendiri, terutama dalam menambah kemampuan PNS untuk memberikan pelayanannya kepada masyarakat.

## 1. STAF

Sumber daya manusia merupakan salah satu sumber daya yang perlu diperhatikan karena pokok pelaksana suatu pekerjaan adalah manusia itu sendiri. Peralatan yang canggih sekali pun jika tidak didukung oleh manusia yang dapat mengoperasikan alat tersebut, maka peralatan itu tidak akan berguna. Untuk itu faktor manusia ini sangat perlu diperhatikan agar dapat memberikan sumbangsih yang besar bagi terlaksananya suatu kegiatan. Dalam tulisan ini staf yang dimaksud adalah sama dengan pegawai atau PNS itu sendiri.

Dalam memandang unsur staf, yang perlu diperhatikan ada dua hal yaitu :

1. Jumlah PNS, dan
2. Keahlian yang dimiliki PNS.

### 1.1. JUMLAH PNS

Bila dilihat perbandingan jumlah PNS sebanyak kurang lebih 4 juta orang dengan penduduk Indonesia yang berjumlah kurang lebih 202 juta orang<sup>23</sup>, maka satu orang PNS melayani lebih kurang 48 orang. Sesungguhnya apakah jumlah ini memadai untuk memberikan pelayanan kepada seluruh masyarakat ? Mengenai jumlah PNS saat ini mantan anggota DPR Komisi VII, A.A Baramuli pernah menyatakan bahwa jumlah PNS sangat besar sehingga perlu rasionalisasi hingga 50%. Bahkan Departemen Tenaga Kerja hanya butuh 7.000 pegawai. Padahal jumlah yang

---

<sup>22</sup> Milton J. Esman, *op.cit.*, p. 34

<sup>23</sup> Kompas, 1 September 1998.

ada kini mencapai 27.000<sup>24</sup> Akan tetapi di satu sisi ada instansi yang kekurangan pegawai. Sebagai contoh, pegawai Sekretariat Jenderal DPR sampai dengan Oktober 1997 berjumlah 1.196.<sup>25</sup> Pegawai yang khusus melayani para Anggota Dewan secara langsung melalui fraksi-fraksi hanya 332 orang. Padahal idealnya, satu orang PNS di Sekretariat Jenderal DPR melayani satu orang Anggota DPR.

Untuk dapat menjawab pertanyaan ini sesungguhnya harus diperhatikan beban kerja dari masing-masing bidang. Dalam recruiting pegawai hendaknya dihindarkan apa yang disebut dengan *Hukum Parkinson* yaitu :

"bahwa dalam melakukan penambahan atau pengangkatan pegawai baru hendaknya jangan sampai terjadi atas dasar karena adanya teman, famili atau kawan segolongan (nepotisme) yang belum bekerja lalu dipaksa-paksa diangkat menjadi pegawai, akan tetapi hendaknya didasarkan pada kebutuhan dan kemampuan".<sup>26</sup>

Dalam rangka penyusunan formasi PNS, informasi yang benar dibutuhkan dari berbagai pihak, termasuk pimpinan instansi yang membutuhkan pegawai, mengenai jenis pekerjaan, sifat pekerjaan, perkiraan beban kerja, prinsip pelaksanaan pekerjaan, jenjang, jumlah pangkat dan jabatan yang tersedia, serta peralatan. Artinya, jumlah pegawai yang ada pada masing-masing bidang dalam satu instansi dapat saja berbeda. Sebagai contoh,, jumlah pegawai dalam instansi Dinas Kependudukan yang bertugas untuk melayani masyarakat secara langsung (bagian penerimaan pengaduan, pembuatan KTP) jelas harus lebih banyak daripada jumlah pegawai di bidang dokumentasi. Demikian pula jumlah pegawai di masing-masing instansi berbeda satu sama lain sesuai dengan beban tugas dan pekerjaannya. Sebagai contoh, jumlah pegawai di Sekretariat Jenderal DPR tidak sama dengan jumlah pegawai yang dibutuhkan di Pemda DKI Jakarta walaupun dalam wilayah yang sama. Hal ini disebabkan karena tugas yang dikerjakan masing-masing instansi berbeda. Sekretariat Jenderal DPR tidak memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat tetapi kepada para Anggota DPR sedangkan pegawai Pemda DKI Jakarta berhubungan langsung dengan seluruh masyarakat DKI Jakarta.

Bila kita memperhatikan tabel 2 (dianggap bahwa satu PNS melayani 48 masyarakat merupakan suatu kondisi yang tidak dapat ditawar lagi) maka penyebaran jumlah PNS harus disesuaikan dengan jumlah penduduk. Dari lajur 6 terlihat bahwa untuk beberapa propinsi mengalami

<sup>24</sup> Media Indonesia, 4 Juni 1996.

<sup>25</sup> Data Tahun 1998 Bagian Kepegawaian Setjen DPR RI.

<sup>26</sup> Prof.Drs.S. Pamudji, MPA, *Organisasi dan Metoda*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm. 107.

kelebihan pegawai - di Propinsi DKI Jakarta terjadi penumpukan yang paling besar yaitu sebesar 2,11%. Sebaliknya beberapa propinsi mengalami kekurangan pegawai (Sumatera Selatan, Lampung, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur dan Nusa Tenggara Barat). Hal ini menunjukkan bahwa penyebaran PNS belum merata.

**Tabel 2.  
Pendistribusian PNS Menurut Lokasi Penyebaran**

No.	Propinsi	Banyaknya PNS	Jumlah Penduduk	1:48	Kondisi PNS (3-5)	% Terhadap Jumlah
1	2	3	4	5	6	7
1.	D.I Aceh	96.167	3.847.583	80.158	16.009	0,41
2.	Sumatera Utara	235.856	11.114.667	231.556	4.300	0,04
3.	Sumatera Barat	124.056	4.323.170	90.066	33.990	0,78
4.	Riau	81.277	3.900.534	81.261	16	0,00
5.	Jambi	57.824	2.369.959	49.374	8.450	0,36
6.	Sumatera Selatan	128.873	7.207.545	150.157	(-) 21.284	0,29
7.	Bengkulu	42.568	1.409.117	29.357	13.211	0,93
8.	Lampung	102.257	6.657.759	138.703	(-) 36.446	0,55
9.	DKI Jakarta	382.253	9.112.652	189.847	192.406	2,11
10.	Jawa Barat	550.278	39.206.787	816.808	(-) 266.530	0,68
11.	Jawa Tengah	533.914	29.653.266	617.776	(-) 83.862	0,28
12.	D.I Yogyakarta	104.720	2.916.779	60.766	43.954	1,50
13.	Jawa Timur	544.889	33.844.002	705.083	(-) 160.194	0,47
14.	Bali	85.322	2.895.649	60.326	24.996	0,86
15.	NTB	71.699	3.645.713	75.952	(-) 4.253	0,12
16.	NTT	82.226	3.577.472	74.531	7.695	0,22
17.	Timor Timur	29.041	839.719	17.494	11.547	1,38
18.	Kalimantan Barat	76.457	3.635.730	75.744	713	0,01
19.	Kalimantan Tengah	53.238	1.627.453	33.905	19.333	1,18
20.	Kalimantan Selatan	80.939	2.893.477	60.281	20.658	0,71
21.	Kalimantan Timur	60.460	2.314.183	48.212	12.248	0,53
22.	Sulawesi Utara	93.964	2.649.093	55.189	38.775	1,46
23.	Sulawesi Tengah	56.394	1.938.071	40.376	16.018	0,83
24.	Sulawesi Selatan	200.129	7.558.368	157.466	42.663	0,56
25.	Sulawesi Tenggara	50.302	1.586.917	33.060	17.242	1,08
26.	Maluku	63.694	2.086.516	43.469	20.225	0,97
27.	Irian Jaya	71.287	1.942.627	40.471	30.816	1,59
28.	Luar Negeri*	348	241.144	-	-	-
	Jumlah	4.060.432	194.995.952	4.057.388		

Sumber : Diolah dari data Biro Pusat Statistik 1996

#### Keterangan :

\* Penulis tidak memberikan tanggapan terhadap jumlah PNS di luar negeri.

5 : adalah jumlah PNS dengan 1 PNS melayani 48 masyarakat

6 : adalah jumlah PNS yang tidak merata

7 : adalah persentase perbandingan jumlah lajur 6 dengan lajur 4.

Pada masa Orde Baru, pemerintah membuat suatu kebijakan perekruitmen PNS dengan berprinsip pada *Zero Growth* atau pertumbuhan nol persen. Hal ini berarti bahwa formasi untuk perekruitmen PNS dilaksanakan

dengan mempertimbangkan posisi yang kosong dikarenakan adanya pegawai yang pensiun atau meninggal atau karena mengundurkan diri. Akan tetapi, sesuai dengan perkembangan kondisi terakhir (pada Orde Reformasi), pemerintah (walaupun belum secara tegas) mulai menerapkan prinsip *Minus Growth* atau pertumbuhan negatif. Artinya, formasi baru PNS tidak ada. Disana tidak ada lowongan yang dapat diisi bagi pegawai yang pensiun atau meninggal dunia atau mengundurkan diri. Hal ini disebabkan karena kondisi keuangan negara yang tidak memungkinkan untuk membiayai pegawainya. Untuk itu, setiap satuan birokrasi perlu memperhatikan sungguh-sungguh pemanfaatan pegawai agar hendaknya disesuaikan dengan beban kerja yang ada.

Untuk memenuhi kebutuhan pegawai pada saat ini (dengan memperhatikan situasi dan kondisi yang ada), penyebaran jumlah pegawai yang tidak merata sebaiknya segera diantisipasi. Mutasi pegawai dari tempat yang menumpuk kepada tempat yang kekurangan dapat dijadikan alternatif pemecahan permasalahan. Mutasi hendaknya tidak dilakukan karena alasan pimpinan tidak senang, tetapi hendaknya disesuaikan dengan kriteria kebutuhan dan kemampuan. Mutasi karena alasan pimpinan tidak senang akan menyebabkan adanya laporan ABS (Asal Bapak Senang).

Pola ABS ini tentunya merugikan masyarakat yang dilayani, karena pejabat sebagai pembuat kebijakan tidak mengetahui apa sesungguhnya yang terjadi di dalam masyarakat yang perlu mendapat penanganan lebih lanjut.

Bila kita memperhatikan alasan-alasan pengisian formasi dengan kebijakan zero growth, maka kita tidak melihat alasan pengisian karena keluar dari PNS. Ini juga sering menjadi pertanyaan, apakah PNS tidak mengenal kata pemecatan atau pemberhentian ? Banyak pendapat dari PNS sendiri menyatakan bahwa masuk PNS karena tidak kenal kata PHK (Pemutusan Hubungan Kerja) seperti pegawai swasta. Ini merupakan salah satu indikasi munculnya cara kerja yang seenaknya. Sesungguhnya, Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 mengatur tentang hukuman disiplin berupa :

- a. Pemberhentian dengan hormat atas permintaan diri sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil.
- b. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil.
- c. Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Lihat PP Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Ini berarti bahwa pemberhentian PNS itu diperkenankan, tetapi hal ini jarang atau bahkan tidak pernah terjadi. Hal ini pula yang menjadi sebab bahwa orang tanpa takut melakukan kesalahan yang sama. Oleh karena itu, pengawasan hendaknya dilaksanakan semaksimal mungkin. Hasil dari pengawasan hendaknya ditindaklanjuti secara benar dengan berprinsip tidak ada orang yang kebal hukum di negara hukum. Konsekuensi dari hal ini adalah bahwa para pejabat juga harus mendapat hukuman jika melakukan kesalahan. Bila hal ini tidak dilaksanakan secara konsekuensi, maka hal demikian akan menyebabkan tindakan yang berat sebelah. Akan tetapi, bila hukum dapat ditegakkan dengan baik, maka persaingan yang sehat antara pegawai akan timbul karena mereka yang berprestasi yang memperoleh penghargaan.

## 1.2. KEAHLIAN YANG DIMILIKI PNS

Penempatan orang-orang juga dinilai masih tidak sesuai dengan prinsip "*the right man in the right place*". Suatu hal tidak dapat dipungkiri bahwa formasi PNS pada saat ini masih ada yang tidak sesuai antara latar belakang pendidikan dengan jabatan yang diembannya. Sebagai contoh, di Sekretariat Jenderal DPR, Kabag Gedung dan Pertamanan adalah seseorang dengan latar belakang pendidikan Sosial Politik, kemudian kabag Administrasi Keuangan seorang sarjana di bidang hukum sementara ada kabag Sekretariat Komisi VIII seorang sarjana ekonomi. Hal ini sudah jelas bahwa latar belakang pendidikan kurang menunjang berjalan dengan baiknya proses kerja di bagian tersebut. Untuk mengatasi hal ini, pemberian sekolah-sekolah atau kursus-kursus dalam bentuk diklat oleh lembaga-lembaga atau departemen-departemen kepada orang-orang yang tadinya tidak menguasai bidang tertentu sering juga dilakukan. Sesungguhnya, hal tersebut merupakan kegiatan yang tidak perlu dilakukan bila sebelumnya merekrut orang secara benar. Anggaran dana pendidikan dan pelatihan hendaknya diberikan untuk membuat seseorang lebih profesional di bidangnya sehingga hasilnya dapat lebih maksimal.

Selain itu pula, upaya untuk menciptakan tenaga profesional dengan menyekolahkan para pegawai pada jenjang yang lebih tinggi lagi juga ternyata disikapi dengan sikap *minor* pada sebagian orang. Pada jenjang struktural, sementara pihak berpendapat bahwa sekolah kembali untuk jenjang pendidikan yang lebih tinggi bertujuan untuk memperoleh status yang lebih baik lagi daripada untuk lebih memprofessionalkan diri sesuai dengan tuntutan bidang tugasnya. Hal ini ternyata lebih disebabkan karena masih kurangnya tingkat kesejahteraan pegawai sehingga orientasinya masih uang. Ini pula yang saat ini disorot sebagai bentuk pelatihan yang gagal karena ternyata manajer swasta lebih dianggap mampu daripada pejabat yang telah ada sebelumnya. Kurangnya kesadaran untuk

mencari ilmu daripada status disebabkan karena masih melekatnya jiwa *pangreh* daripada jiwa *pamong* dalam diri PNS.

Adanya peningkatan pendidikan diharapkan kemampuan PNS dalam pekerjaannya semakin meningkat pula. Hal ini terlihat dalam tabel 3 dimana dari seluruh jumlah PNS yang ada hanya sebagian kecil berpendidikan sarjana. Kondisi ini menunjukkan bahwa perlu ditingkatkan pendidikan PNS agar semakin baik. Hanya saja tinggal bagaimana menghilangkan kesan dalam diri PNS bahwa semakin tinggi pendidikan maka status (menunjuk kepada prestise) semakin baik. Hendaknya dikembangkan pola pikir meningkatkan pendidikan untuk meningkatkan prestasi.

**Tabel 3.  
Pendistribusian PNS Yang Berpendidikan S1, S2, S3  
dan Tidak Sarjana**

No.	Propinsi	S1	S2	S3	Jumlah PNS Sarjana	PNS tidak Sarjana
1.	D.I Aceh	13.774	177	24	13.975	82.192
2.	Sumatera Utara	26.740	280	51	27.071	208.785
3.	Sumatera Barat	18.336	270	73	18.679	105.377
4.	Riau	10.585	80	15	10.680	70.597
5.	Jambi	6.886	66	2	6.954	50.870
6.	Sumatera Selatan	15.661	107	22	15.790	113.083
7.	Bengkulu	6.337	82	4	6.423	36.145
8.	Lampung	13.172	119	8	13.299	88.958
9.	DKI Jakarta	73.891	1.933	484	76.308	305.945
10.	Jawa Barat	62.647	1.496	642	64.785	485.493
11.	Jawa Tengah	48.332	502	73	48.907	485.007
12.	D.I Yogyakarta	16.282	583	237	17.102	87.618
13.	Jawa Timur	66.046	977	173	67.196	477.693
14.	Kalimantan Barat	7.569	57	5	7.631	68.826
15.	Kalimantan Tengah	7.007	36	3	7.046	46.192
16.	Kalimantan Selatan	10.379	89	13	10.481	70.458
17.	Kalimantan Timur	9.498	67	17	9.582	50.878
18.	Sulawesi Utara	12.685	218	35	12.938	81.026
19.	Sulawesi Tengah	7.042	48	1	7.091	49.303
20.	Sulawesi Selatan	29.761	367	128	30.256	169.873
21.	Sulawesi Tenggara	6.835	33	2	6.870	43.432
22.	Bali	14.090	176	40	14.306	71.016
23.	Nusa Tenggara Barat	8.290	69	6	8.365	63.334
24.	Nusa Tenggara Timur	8.019	73	2	8.094	74.132
25.	Maluku	7.436	64	9	7.509	56.185
26.	Irian Jaya	8.264	50	2	8.316	62.971
27.	Timor Timur	3.585	13	-	3.598	25.443
	Jumlah	519.149	8.032	2.071	529.252	3.530.832

Sumber : Diolah dari Suara Pembaruan, Kamis 26 Februari 1998

## 2. FASILITAS

Dalam hal fasilitas, pemerintah dituntut untuk dapat memberikan pendapatan yang sesuai bagi pegawainya agar dapat memberikan hasil yang baik pula. Disamping itu, pemberian fasilitas dapat menunjang

kesejahteraan seperti dalam bidang perumahan, fasilitas transportasi, kesehatan, asuransi, kendaraan dan lain-lain.

Bila kita kaitkan dengan konsep hierarki kebutuhan Abraham Maslow, maka kebutuhan dasar manusia adalah kebutuhan fisiologis yaitu antara lain tidak lapar dan tidak haus. Bagaimana agar seseorang tidak lapar dan tidak haus, maka seseorang itu harus bekerja untuk memperoleh upah atau gaji yang dapat dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan dasar hidupnya.

Sejalan dengan konsep ini, kualitas PNS seringkala dikaitkan dengan tingkat kesejahteraan pegawai yang masih rendah. Asumsinya adalah semakin tinggi tingkat kesejahteraan para PNS maka akan semakin baik pelayanan yang diberikan sesuai dengan jasa yang dia berikan. Sebab, bila kebutuhan dasar untuk makan dan minum tidak terpenuhi, maka seseorang termotivasi melakukan kegiatannya untuk mendapatkan upah atau gaji yang sesuai. Dengan kata lain, orientasi seseorang PNS adalah untuk mendapatkan upah yang sesuai untuk memenuhi kebutuhan dasar hidupnya. Bila gaji tidak dapat memenuhi kebutuhan dasarnya, maka orang tersebut akan mencari jalan lain untuk dapat menaikkan gajinya. Itulah sebabnya banyak PNS yang bekerja di luar kantor bahkan lewat pekerjaannya dia menciptakan tambahan-tambahan yang tidak sesuai dengan aturan. Sebagai contoh, gaji PNS golongan IIIa (seorang sarjana) yang masih lajang tinggal di Jakarta dengan masa kerja nol tahun hanya berpenghasilan Rp. 247.000,00 (data setelah adanya kenaikan gaji sejak bulan April 1998). Bila kita menghitung jumlah dana yang dikeluarkan untuk kebutuhan sehari-hari, maka kita akan mendapatkan hal sebagai berikut : diasumsikan dalam sehari untuk transportasi dengan kendaraan umum (mikrolet) menghabiskan pengeluaran sebesar Rp. 2.000,00, maka dana yang sisa untuk makan dalam sehari (selama 30 hari) adalah Rp. 6.230,00. Hal ini tentunya diasumsikan bahwa sehari makan 3 kali. Jadi, biaya sekali makan lebih kurang hanya Rp. 2.075,00. Kalau hanya memandang dua kebutuhan ini saja, tentu kita mengatakan telah terpenuhi. Akan tetapi bagaimana dengan kebutuhan sandang, papan ? Apakah jumlah gaji demikian mencukupi ? Itu untuk PNS golongan III lajang, bagaimana dengan PNS golongan I atau II yang gajinya lebih kecil daripada golongan III ? Untunglah PNS masih diberikan fasilitas dalam bidang kesehatan. Di Sekretariat Jenderal DPR, layanan kesehatan diberikan kepada para pegawainya dengan hadirnya Poliklinik. Bila tidak berapa banyak biaya lagi harus dikeluarkan untuk menjaga kesehatan. Demikian pula dalam bidang papan, kalau dulu, fasilitas perumahan juga diberikan maka sekarang hal itu tidak lagi. Pegawai hanya diberikan pinjaman untuk kredit rumah, itupun setelah 5 tahun bekerja. Berarti selain memikirkan makan, PNS juga harus

memikirkan dana untuk membeli rumah yang untuk ukuran Jakarta harganya semakin lama semakin melangit.

Dari gambaran di atas, kita dapat melihat bahwa bagaimana seorang PNS dapat bekerja dengan baik, bila untuk memenuhi kebutuhan dasarnya saja ia masih kekurangan. Bagaimana seorang PNS dapat memberikan pelayanan maksimal tanpa dukungan fasilitas yang memadai ? Penulis pernah bertanya kepada sesama PNS tentang alasan masuk menjadi PNS, padahal gaji yang diperolehnya kecil. Jawabannya sederhana sekali, " karena PNS tidak pernah dipecat dan dalam soal gaji, PNS memang gajinya kecil, tetapi pemasukannya dari yang lain besar." Dari sini, kita melihat bahwa budaya itu telah melekat kuat dalam diri PNS. Kehidupan PNS tidak terlepas dari pemasukan tambahan yang didapat dari pelaksanaan aturan yang tidak jelas. Sebagai contoh, dalam pengurusan KTP, seharusnya warga masyarakat sendiri yang mengurusnya sampai ke kecamatan. Akan tetapi, dengan ketidak jelasan mengenai peraturan ini (biasanya pihak aparat kelurahan yang menganjurkan), maka pengurusan untuk di tingkat kecamatan dapat diurus oleh pihak kelurahan dan masyarakat harus mengeluarkan biaya tambahan berupa "uang lelah". Selain waktu yang menjadi lama, biaya pengurusan juga menjadi bertambah.

Pakar ekonomi, Didik J Rachbini berpendapat bahwa usaha peningkatan kesejahteraan di lingkungan pegawai negeri - khususnya golongan menengah ke bawah - tidak dapat dilakukan dalam jangka pendek. Hal ini disebabkan kemampuan APBN hanya sebatas untuk mengimbangi inflasi atau sekedar mengikuti kenaikan jumlah anggaran dibandingkan tahun sebelumnya.<sup>28</sup>

Untuk membantu kesejahteraan PNS dengan cara menaikkan gaji PNS, Laksamana Sukardi mengusulkan bahwa pendapatan yang tidak pernah dicatat dalam anggaran rutin APBN dimasukkan ke dalam APBN. Bila semua kemampuan nasional dicatat dan dibukukan dalam APBN maka gaji PNS dapat dinaikkan.<sup>29</sup> Mengenai pemecahan masalah ini, Penulis tentunya mengharapkan sumbangan pemikiran dari para pakar ekonomi.

### 3. PERALATAN

Dalam hal peralatan, kita perlu memperhatikan penyempurnaan tatakerja sebagai suatu program untuk menyempurnakan metode kerja yang lebih baik dengan lebih sedikit usaha dan sedikit waktu.<sup>30</sup> Teknik

---

<sup>28</sup> Kompas, 1 September 1997.

<sup>29</sup> Media Indonesia, 8 November 1997.

<sup>30</sup> Prof.Drs.S.Pamudji, MPA, *Analisa Administrasi 1*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm. 88-191.

penyempurnaan tatakerja, pada pokoknya dikenal tiga macam bagan yakni bagan proses, bagan operasi dan bagan tata ruang.

#### A. Bagan Proses/prosedur (Process Chart)

Teknik ini menggambarkan secara grafis urut-urutan sesuatu pekerjaan yang berpindah dari seseorang atau kelompok yang satu kepada kelompok yang lain. Dalam penyempurnaan tata kerja dengan memakai bagan ini suatu proses kerja yang tidak berbelit-belit hendaknya dapat diciptakan. Berdasarkan pengalaman, hal ini menunjukkan banyaknya meja yang harus dilewati. Selanjutnya, hal demikian menyebabkan banyaknya praktik-praktek kolusi dan korupsi. Dalam rangka memberikan pelayanan kepada masayarakat, jumlah meja yang harus dilewati dalam pengurusan sesuatu hendaknya dapat diperkecil. Untuk ini, asas yang harus diperhatikan adalah asas terpendek. Artinya, kita memperpendek suatu proses yang harus dilewati (lihat tabel 4 dan 5).

Dari penelitian di Desa Kotabumi, Kecamatan Pasar Kemis, Kotamadya Tangerang terlihat bahwa proses pembuatan KTP untuk warga yang baru pindah dilakukan sebagaimana terlihat pada tabel 4 di halaman berikut.

**Tabel 4**  
**Daftar Rangkaian Kerja**

Keterangan Langkah	Tanda	Jarak (m)	Waktu (menit)
1. Melapor ke RT Membawa surat Periksa surat Ambil form Tulis form Ambil buku Register Tanda tangan	○ → □ ▽ D ○ → □ ▽ D	200 2 5 2 10 2 10 1	20 5 1 10 2 10 1
2. Melapor ke RW Membawa surat Periksa surat Tanda tangan	○ → □ ▽ D ○ → □ ▽ D ○ → □ ▽ D	500	15 5 1
3. Melapor ke Lurah Membawa surat Kaur Pem-an memeriksa Ambil arsip Isi formulir Isi register Ambil stempel Dibawa ke Lurah Periksa surat Paraf	○ → □ ▽ D ○ → □ ▽ D	2000 2 5 1 5 5 5 2 10 2 1 1440	20 1 5 1 5 5 5 2 2 1
4. Ambil KTP Ke kantor Lurah Ambil KTP	○ → □ ▽ D ○ → □ ▽ D	2000	20 5
Jumlah		4724	1571

○ :Simbol ini menunjukkan aktivitas pekerjaan (operation)

→ :Simbol ini untuk aktivitas pengangkutan

□ :Simbol ini digunakan untuk menunjukkan suatu perbuatan meneliti atau menyelidiki

▽ :Simbol ini dipergunakan untuk menunjukkan suatu aktivitas penahanan (delay)

D :Simbol ini diperuntukkan bagi aktivitas yang menunjukkan penyimpanan

Sumber : Laporan Penelitian (diolah sendiri)

**Tabel 5**  
**Analisa Langkah Pekerjaan**

Tanda	Sekarang			Diusulkan			Keadaan sekarang		
	Jarak	Waktu	Jumlah	Jarak	Waktu	Jumlah	Jarak	Waktu	Jumlah
○	-	22	5	-	22	5	-	-	-
⇒	4724	83	9	5202	60	4	478	23	5
□	-	16	4	-	15	3	-	44	1
▽	-	15	2	-	15	2	-	-	-
□	-	1440	1	-	10	1	-	1430	-

Sumber : Laporan Penelitian (diolah sendiri)

Dari tabel di atas, dapat dilihat bahwa ternyata proses pembuatan KTP sesungguhnya dapat disederhanakan. Kondisi di lapangan membuktikan bahwa proses pembuatan KTP dilalui masyarakat dari mulai tingkat RT hingga tingkat kelurahan. Padahal, di tingkat RW sebenarnya tidak perlu dilakukan oleh warga sendiri, tetapi dapat dilakukan oleh Ketua RT sendiri. Karena ternyata Ketua RW tidak mencatat informasi yang diberikan, hanya membubuhkan tanda tangan saja. Demikian pula proses yang seharusnya dilalui warga masyarakat secara langsung sampai ke kecamatan, ternyata tidak dilaksanakan sendiri tetapi dikerjakan oleh Kaur Pemerintahan kantor kelurahan. Proses ini menimbulkan banyaknya pungutan liar dan lamanya proses pembuatan.

Selanjutnya, analisis langkah pekerjaan memungkinkan bahwa proses pembuatan KTP sesungguhnya dapat disederhanakan (lihat tabel 5). Usulan yang dapat diberikan untuk mempersingkat prosedur adalah dengan menghilangkan proses di tingkat RW dan melaksanakan sendiri proses di tingkat kecamatan. Penataan ruang kerja yang baik juga akan dapat menghemat waktu. Dengan demikian, jarak yang diperlukan menjadi lebih jauh 481 meter karena warga harus ke kantor kecamatan yang lebih jauh, tetapi dapat menghemat waktu 1430 menit dan jumlah proses yang dipersingkat menjadi enam proses dari 21 proses.

#### B. Bagan Operasi ( Operation Chart )

Bagan operasi ini akan menilai apakah gerakan-gerakan yang dilakukan oleh kedua tangan berikut gerakan-gerakan tubuh atau anggota badan yang lain sudah dilakukan secara hemat atau berlebihan. Untuk itu, asas rangkaian kerja dan kelenturan perlu diperhatikan. Dalam hal ini, suatu posisi bekerja seseorang perlu dirancang agar tidak mengganggu pelaksanaan tugasnya. Hal yang

sering terjadi adalah seorang pegawai bekerja dengan tidak efisien karena untuk mengambil suatu formulir ia harus berdiri meninggalkan tempat duduknya. Hal ini tentunya memboroskan waktu. Padahal, dengan bagan operasi yang benar, penempatan yang benar, formulir atau stempel tersebut dapat diambil dengan menggunakan tangan tanpa harus meninggalkan tempat.

Sebagai contoh dalam proses di kantor kelurahan, pegawai Kaur pemerintahan sesungguhnya tidak perlu lagi berdiri untuk mengambil formulir atau stempel. Seharusnya formulir atau stempel itu harus sudah tersedia di meja petugas yang bersangkutan.

#### C. Bagan Tata ruang ( Lay Out Chart )

Bagan ini merupakan teknik penyempurnaan tatakerja yang bertujuan untuk menguji apakah penggunaan ruangan kerja sudah dipergunakan secara efisien atau belum. Asas yang perlu diperhatikan disini adalah asas penggunaan segenap ruangan. Artinya, ruangan dipergunakan seefisien mungkin.

Untuk menyempurnakan tata ruang, ahli tata ruang (arsitektur) diperlukan. Hal ini dapat menghemat waktu dan tenaga sekaligus. Bila kita ke instansi pemerintah untuk mengurus sesuatu, KTP misalnya, maka sering kita menemukan ruangan yang semerawut karena penataan ruang yang tidak tepat. Kertas berserakan dimana-mana karena tidak ada tempat untuk penyimpanan. Padahal di sisi lain, banyak ruang yang kosong kurang terpakai. Hal ini menyebabkan banyaknya waktu yang terbuang karena mencari arsip yang hilang entah kemana. Demikian pula, wajah ruangan tidak cerah, tetapi ‘berwajah suram’ karena kurangnya ventilasi. Hal ini dapat menimbulkan kurangnya semangat kerja.

### 4. INFORMASI

Kondisi lapangan membuktikan bahwa banyak masyarakat ternyata tidak mengetahui apa yang menjadi peraturan dari pelaksanaan teknis setiap peraturan yang dibuat. Akibatnya di sana perlu digalakkan pemberitahuan kepada masyarakat melalui berbagai media massa dan "papan pengumuman" lainnya. Kalaupun sebagian masyarakat sudah mengetahuinya, mereka masih memakai jalan pintas untuk memudahkan penyelesaian urusannya.

Buku petunjuk ringkas memuat lengkap baik jenis pelayanan maupun departemen/instansi yang dapat dihubunginya. Hal ini dimaksudkan agar masyarakat tidak bingung lagi harus kemana dalam mengurus keperluannya. Namun demikian, dalam pelaksanaannya, kedekatan ini hendaknya tidak tercemar karena perbuatan para aparatur. Jika

secara tatakerja telah benar, maka dalam prakteknya, kesadaran dari para aparat diperlukan pula bahwa mereka melayani masyarakat (pamong praja) bukan sebaliknya masyarakat melayani mereka (pangreh praja). Untuk itu, di sana diperlukan adanya etika administrasi. Etika ini perlu diinformasikan kepada para pegawai agar menjadi tertanam dalam diri masing-masing orang.

Informasi yang benar dari bawahan kepada atasan juga dapat menimbulkan pengawasan yang lebih baik. Artinya, informasi yang diberikan bawahan kepada atasan dapat dipergunakan untuk pembuatan kebijakan bagi masyarakat. Perlu diperhatikan disana adalah bahwa hendaknya atasan tidak memperlakukan bawahan secara tidak adil. Artinya bahwa atasan harus bersifat objektif dalam memberikan perhatiannya kepada bawahan. Hal ini untuk menghindari laporan ABS (Asal Bapak Senang). Sering terjadi bahwa seorang bawahan untuk mendapat penghargaan dari atasan melaporkan kenyataan yang ada dengan tidak sebenarnya (memanipulasi data) dengan melaporkan yang baik-baiknya saja. Hal ini tentunya sangat merugikan masyarakat.

Demikian pula informasi dari atasan kepada bawahan hendaknya dilakukan secara jelas sehingga bawahan tahu apa kemauan, kebijakan dari atasan sehingga dapat dilaksanakan oleh bawahannya. Pemberian kejelasan pekerjaan yang dimaksudkan juga dapat menjadi ajang terciptanya komunikasi yang baik antara atasan dan bawahan sehingga atasan juga dapat mengawasi bawahannya secara lebih efektif dan hal ini dapat menimbulkan pelaksanaan tugas secara lebih baik lagi.

#### IV. KESIMPULAN

Dari apa yang telah diuraikan di muka, kita mengetahui bahwa pelayanan yang diberikan oleh PNS terhadap masyarakat masih dirasa kurang, sekalipun usaha-usaha yang telah dilakukan oleh Pemerintah dengan berbagai kebijakan dan peraturannya dirasakan semakin baik.

Dari sini, suatu kesimpulan dapat ditarik bahwa pemerintah telah melakukan yang terbaik, tetapi belum pada tingkat operasional. Pemikiran dalam tingkat operasional juga perlu menjadi perhatian sebab tindakan pada tingkat ini berdampak langsung kepada masyarakat. Upaya yang dapat diberikan dalam mengatasi permasalahan pada tingkat operasional berkenaan dengan perekutan pegawai secara benar yang disesuaikan antara kebutuhan dengan keterampilan.

Dalam hal penyempurnaan bidang tatakerja, bila tatakerja telah dilaksanakan dengan baik, maka secara prosedur sebenarnya masyarakat dapat dikatakan memperoleh keringanan dari bentuk kesederhanaan. Disamping itu, beban yang diemban aparatur juga akan terus semakin

berkurang. Untuk ini, informasi kepada masyarakat diperlukan guna menjamin kebenaran prosedural..

Bila secara prosedur/tatalaksana/tatakerja telah benar, tetapi kurang bisa berjalan sesuai dengan tuntutan, maka pengaruh luar harus menjadi perhatian bersama. Hal ini dapat dilakukan dengan meningkatkan kesejahteraan pegawai terutama di tingkat menengah ke bawah dan dengan pemberian fasilitas yang memacu semangat kerja. Kesempatan untuk melakukan tindakan yang curang dapat diperkecil dengan menginformasikan prosedur yang benar terhadap masyarakat. Perhatian yang lebih ketat lagi dalam hal etika administrasi ditanamkan dalam diri setiap pegawai melalui pemberlakuan hukum secara adil dan sungguh-sungguh. Dengan ini, kemampuan PNS diharapkan dapat memberikan pelayanan yang lebih baik terhadap masyarakat.

\*\*\*\*\*

## DAFTAR PUSTAKA

Fred W. Riggs, *Administrasi Negara-negara Berkembang : Teori Masyarakat Prismatis*, Rajawali, Jakarta, 1988

Freemont E. Kast, *Organisasi dan Manajemen Buku 1*, Bumi Aksara, Jakarta, 1990

George C. Edward III, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press, Washington D.C, 1980

Gouzali Saydam, Drs, Bc.TT, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Djambatan, Jakarta, 1996

Guy Benveniste, *Birokrasi*, Rajawali, Jakarta, 1989

*Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua*, Depdikbud, Balai Pustaka, Jakarta, 1996

*Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia Tahun 1998*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 1998

Milton J. Esman, *The Elements of Institution Building*, Cornell University Press, 1971

Pamudji, Prof. Drs. MPA., *Analisa Administrasi 1*, Bina Aksara, Jakarta, 1987

Pamudji, Prof, Drs, MPA,. *Organisasi dan Metoda*, Bina Aksara, Jakarta, 1987

Pawit M Yusup, *Pedoman Mencari Sumber Informasi*, Remadja Karya, Bandung, 1988

Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang *Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil*

*Statistik Indonesia 1996*, Biro Pusat Statistik, Jakarta, 1996

Susilo Martoyo, Kol.,S.E, *Manajemen Sumber Daya Manusia Edisi 2*, BPFE Yogyakarta, Yogyakarta, 1987

**Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepergawainan**

**Koran**

Bisnis Indonesia, 29 November 1997

Kompas, 1 September 1997

\_\_\_\_\_, 11 September 1997

\_\_\_\_\_, 1 September 1998

Media Indonesia, 7 April 1996

\_\_\_\_\_, 4 Juni 1996

\_\_\_\_\_, 27 Oktober 1997

\_\_\_\_\_, 8 November 1997

Pelita, 2 September 1998

### **BAB III**

### **REFORMASI BIROKRASI**

### **MENUJU PEMERINTAHAN YANG BERSIH, KUAT DAN BERWIBAWA**

oleh :  
**Uli Sintong Siahaan**

#### **Pendahuluan**

Kedudukan pemerintah di dalam suatu negara sangatlah signifikan guna mewujudkan suatu keadilan, ketertiban, kedamaian dan kesejahteraan sosial. Sedangkan kehidupan negara kita sejak tahun 1945 hingga tahun 1965, masih diwarnai oleh berbagai pergolakan politik yang ditandai dengan jatuh bangunnya kabinet, yang mempengaruhi jalannya roda pemerintahan.

Setelah kekalahan Partai Komunis Indonesia (PKI) yang disebut sebagai kekalahan Orde Lama, Orde Baru muncul sebagai satu kekuatan pemenang dan mengklaim dirinya sebagai kekuatan yang akan mengantarkan rakyat Indonesia menuju masyarakat yang adil dan makmur, melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuensi. Untuk maksud tersebut, pemerintah Orde Baru mengambil peran aktif sebagai satu-satunya institusi yang paling menentukan dalam menyusun dan menjalankan strategi pembangunan. Pemerintah yang menjalankan fungsi negara akhirnya tumbuh menjadi satu kekuatan yang sangat besar dan dominan dalam hampir semua aspek kehidupan. Pemerintah menjelmakan dirinya ke dalam sosok-sosok birokrasi pemerintahan dengan peran ganda, yaitu berperan sebagai mesin politik guna menjamin kelanjutan legitimasi sebagai penguasa, serta melaksanakan tugas administratif dalam perannya sebagai agen pembangunan. Dengan strategi ini, pemerintah Orde Baru berhasil melaksanakan pembangunan ekonomi dengan tingkat pertumbuhan yang cukup tinggi. Sasaran bagi tercapainya pertumbuhan ekonomi inilah yang mendasari Orde Baru memberikan peran yang sangat besar kepada birokrasi pemerintahan. Peran ganda yang dijalankan oleh birokrasi pemerintahan memperlihatkan bahwa sisi ekonomi dan politik memiliki hubungan yang sangat erat dan saling mempengaruhi.

Sebagai konsekuensi dari peran pemerintah yang besar itu, proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan nasional menjadi terpusat di tangan elite-politik. Untuk mendukung tugas pembangunan dan pemerintahan, aparatur birokrasi yang besar dan yang setia secara politis kepada pemegang kekuasaan memang sangat dibutuhkan. Oleh karenanya, birokrasi semakin memainkan peranan penting dan menentukan dalam mendistribusikan maupun dalam mengalokasikan sumber daya dan dana, yang dilakukan

melalui berbagai peraturan, keputusan dan jenis-jenis regulasi lainnya. Sejak saat itu, era birokratisasi dimulai dalam kehidupan sosial politik maupun ekonomi, yang oleh beberapa sarjana ilmu politik disebut dengan istilah *bureaucratic polity*<sup>1</sup>.

Penampakan dari dominannya kekuasaan pemerintahan pada saat-saat awal pembangunan yang membutuhkan stabilitas politik adalah suatu fakta yang dapat dimaklumi. Pembangunan memang hanya dapat berlangsung di dalam suasana yang aman dan stabil. Untuk itu, segala paham dan perbedaan politik diminimalisir dengan berbagai kebijakan politik antara lain : penyempurnaan partai-partai politik, politik massa mengambang (*floating mass*) serta penggunaan asas tunggal Pancasila sebagai landasan pendirian organisasi sosial politik maupun organisasi kemasyarakatan. Partai-partai politik melebur ke dalam Partai Demokrasi Indonesia (PDI) dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP), sedangkan Golkar muncul sebagai partainya penguasa. Pemilihan umum yang diekspose sebagai ajang pesta demokrasi, ternyata sangat sarat dengan rekayasa guna memperoleh legitimasi kekuasaan. Hal ini hanya mungkin dilakukan oleh Golkar sebagai partainya penguasa, yang didukung oleh ABRI dan birokrasi.

Selama kurang lebih tiga dekade Orde Baru menggulirkan kebijakannya, banyak kemajuan yang telah dicapai. Namun, satu hal yang mungkin tidak disadari adalah keberhasilan pembangunan juga mengakibatkan kesenjangan sosial yang cukup lebar antara kelompok minoritas dengan tingkat sosial ekonomi yang tinggi disatu sisi dan kelompok mayoritas dengan tingkat sosial ekonomi yang tidak tinggi disisi lainnya. Kesenjangan ini makin lama semakin membesar dan berpotensi menjadi sumber konflik. Bila tidak dapat diatasi secara arif, tentunya dapat mengancam stabilitas dan pembangunan itu sendiri serta dapat merusak kesatuan dan persatuan bangsa.

Dampak negatif dari terpusatnya kekuasaan politik di tangan seseorang atau sekelompok elit penguasa serta dominannya kekuasaan birokrasi pemerintahan, mulai disorot oleh banyak kalangan dalam satu dekade belakangan ini. Pemerintah yang cenderung melakukan rekayasa politik dengan alasan stabilitas dan pertumbuhan demi *status quo*, terlihat semakin nyata menafikan harkat dan martabat manusia.

Pada akhirnya, birokrasi yang pada awalnya menjadi alat bagi keberhasilan pembangunan, ternyata berubah menjadi salah satu institusi

<sup>1</sup> Lihat tulisan Donni Edwin, "Masa Depan Orde Baru dan Agenda Reformasi Birokrasi, Telaah Ekonomi Politik", dalam "Menimbang Masa Depan Orde Baru", Seri Penerbitan Studi Politik, diterbitkan atas kerjasama Pustaka Mizan dengan Laboratorium Ilmu Politik FISIP UI, Jakarta, 1998, hlm. 36-37.

yang berperan merusakkan sendi-sendi pemerintahan dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan. Penggunaan kekuasaan oleh birokrat yang tidak dapat dikontrol oleh hukum maupun konstitusi, telah mengantar bangsa ini kepada situasi krisis. Krisis yang bermula dari krisis keuangan telah berkembang menjadi krisis ekonomi dan krisis politik, yang membawa dampak yang luas bagi kehidupan rakyat, yaitu sulitnya memperoleh kebutuhan pangan karena harga yang sangat tinggi. Krisis keuangan menyebabkan proyek-proyek pembangunan jadi terhenti sehingga banyak orang yang menganggur. Krisis-krisis tersebut semakin meluas dan akhirnya menimbulkan krisis kepercayaan kepada pemerintah. Masyarakat pun menilai bahwa krisis ini merupakan kesalahan pemerintah yang harus dipertanggungjawabkan secara konstitusional oleh elit politik yang duduk dalam suprastruktur politik. Berbagai demonstrasi yang dimotori oleh gerakan mahasiswa hampir di seluruh nusantara, menuntut agar lembaga perwakilan rakyat (DPR/MPR) meminta pertanggungjawaban pemerintah atas berbagai krisis yang terjadi di masyarakat. Akhirnya, Soeharto sebagai Presiden dan selaku Kepala Pemerintahan dan Kepala Negara menyatakan pengunduran dirinya dari kursi puncak kekuasaannya pada tanggal 21 Mei 1998.

Adapun tuntutan yang disampaikan oleh masyarakat bermuara pada suatu perubahan menuju perbaikan, yang disebut dengan istilah *reformasi*, yang mencakup berbagai bidang, termasuk reformasi birokrasi.

Tulisan ini akan mengkaji apa dan bagaimana bentuk reformasi birokrasi itu ? Usaha-usaha apa saja yang dapat dilakukan untuk mengembalikan dukungan dan kepercayaan rakyat kepada pemerintah secara umum dan khususnya bagi birokrasi ? Apakah perbaikan itu menyangkut pendekatan sistem atau pendekatan perilaku ? Selain itu, tulisan ini juga bertujuan untuk melihat kemungkinan-kemungkinan lain dalam struktur kekuasaan yang dapat dibenahi guna mendukung terciptanya suatu pemerintahan yang kuat, bersih dan berwibawa.

Penulis beranggapan bahwa kinerja birokrasi akan maksimal bila birokrasi bersikap netral, apolitik serta mengedepankan konstitusi, hukum dan etika; menata kelembagaan agar saling melakukan pengawasan, memberdayakan masyarakat serta adanya kepemimpinan yang demokratis.

## Fungsi Pemerintahan

Dalam sebuah literatur disebutkan bahwa fungsi pemerintahan meliputi fungsi pelayanan, fungsi pemberdayaan dan fungsi pembangunan.<sup>2</sup> Fungsi pelayanan menuntut agar masyarakat merasakan adanya keadilan.

<sup>2</sup> Prof.Dr. Ryaas Rasyid; Dr. Nurcholish Madjid; Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra, "Pemerintahan Yang Amanah", Bina Rena Pariwara, Jakarta, 1998, hlm. 12.

Fungsi pemberdayaan mengindikasikan adanya ruang yang cukup untuk mengembangkan kreativitas, mengambil prakarsa-prakarsa bagi kemajuan dan kemandirian masyarakat. Fungsi pemberdayaan yang dimaksud adalah pemberdayaan partisipasi masyarakat dalam setiap proses pembangunan. Pembangunan yang memusatkan perhatiannya pada manusia tidak lebih dan tidak kurang menekankan adanya partisipasi ini sejak awal sampai akhir dari proses pelaksanaan program pembangunan.<sup>3</sup> Sedangkan fungsi pembangunan adalah menuju terciptanya kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Fungsi pembangunan mengindikasikan bahwa untuk mencapai kesejahteraan rakyat maka pembangunan mutlak dilaksanakan dalam segala bidang dengan urutan skala prioritas mengingat keterbatasan-keterbatasan yang ada.

Dari beberapa pengalaman selama ini, banyak kasus menunjukkan adanya sebagian rakyat yang menentang upaya pembangunan. Keadaan ini dapat terjadi karena beberapa sebab, antara lain :

1. pembangunan hanya menguntungkan segolongan atau sekelompok orang;
2. pembangunan dimaksudkan untuk menguntungkan rakyat banyak, tetapi rakyat kurang memahami maksud itu;
3. pembangunan dimaksudkan untuk menguntungkan rakyat dan rakyat memahaminya, tetapi cara pelaksanaannya tidak sesuai dengan pemahaman itu;
4. pembangunan yang dipahaminya akan menguntungkan rakyat, tetapi sejak semula rakyat tidak diikutsertakan.<sup>4</sup>

Fenomena di atas memperlihatkan bahwa setiap kegiatan dan proses pembangunan haruslah transparan, dapat dipahami secara jelas, membawa manfaat bagi rakyat dan mengikutsertakan rakyat dalam pelaksanaannya.

David Osborne dan Ted Gaebler dalam *"Reinventing Government"* mengungkapkan bahwa fungsi pemerintahan dalam arus globalisasi ditandai oleh dua peran. Pertama, *rowing roles*, yaitu peran pengaturan yang bersifat pembinaan untuk mendorong partisipasi masyarakat. Kedua, *steering roles*, yaitu peran pengendalian terhadap kegiatan masyarakat dalam proses pemerintahan dan pembangunan<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Dr. Miftah Thoha, MPA, "Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi", PT Media Widya Mandala, Yogyakarta, 1991, hlm. 17.

<sup>4</sup> Ginandjar Kartasasmita, Administrasi Pembangunan, "Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia", LP3ES, Jakarta, 1997, hlm. 56-57.

<sup>5</sup> Dr. Tjahya Supriatna, "Birokrasi, Pemberdayaan dan Pengentasan Kemiskinan", Humaniora Utama Press, Bandung, 1997, hlm. 99.

Dalam melaksanakan peran dan fungsinya, pemerintah tidak dapat lepas dari kebijakan publik, aktivitas administratif, organisasi dan manajemen, pelayanan publik serta kepentingan dan urusan publik (*public affair and public interest*). Fungsi ini berkaitan erat dengan fungsi pemerintahan yang dilakukan oleh kekuasaan pemerintah dalam wadah organisasi pemerintahan dalam skala besar, yang berbentuk birokrasi pemerintahan<sup>6</sup>.

### Birokrasi Pemerintahan dan Pembesaran Peran Birokrasi

Sebelum istilah birokrasi dikenal seperti sekarang ini, pemerintahan Pangreh Praja telah ada pada masa-masa awal sejarah sebagai satu perangkat pemerintahan. Pangreh Praja yang kemudian disebut Pamong Praja, telah memainkan peran yang strategis dalam menyangga sistem politik pada zamannya, baik dalam segi administratif maupun politis. "Birokrasi" semacam itu telah berjasa dalam menjalin kesatuan dan persatuan terhadap bentangan tanah air yang begitu luas dengan aneka sosio kultural. Walaupun secara historis terbatas, "birokrasi" semacam ini ternyata cukup kuat untuk menyangga sistem politik yang ada, yang lebih banyak bercorak *rule application* dari politik kolonial, yang kemudian berkembang menjadi birokrasi yang menjaga ketentraman dan ketertiban secara cukup efisien. Birokrasi kemudian berkembang dan menjadi bersifat hirarki, yang diikat oleh sistem legislasi yang relatif luas dalam mengalokasikan wewenang dan kekuasaan. Wewenang dan kekuasaan didistribusikan secara berkait sehingga baru bermakna secara operasional apabila ada imajinasi pada setiap tingkat, setiap sektor, dan setiap fungsionaris. Ia tidak semata-mata mengarahkan lingkungan tetapi juga melayani lingkungan. Kombinasi antara pengarahan lingkungan dan pelayanan lingkungan merupakan batu ujian bagi suksesnya birokrasi. Pengarahan lingkungan adalah menjalankan fungsi pembangunan sedangkan pelayanan lingkungan berarti memberi jaminan dukungan yang efektif terhadap kehadiran birokrasi itu sendiri. Birokrasi pemerintahan yang tidak mendapat dukungan efektif tentunya tidak akan mampu menuai amanat pembangunan.

Faktor lain yang cukup penting dipakai dalam mengembangkan sistem birokrasi ialah kondisi budaya dan gaya birokrasi. Penjelasan budaya perlu dipertimbangkan dalam upaya mentransformasikan birokrasi dalam menyerap unsur-unsur modern. Karakter birokrasi kita belum terbebas dari kecenderungan aristokrasi, feodalisme dan arogansi kekuasaan. Akan

---

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm .100.

tetapi, proses ini dapat dipercepat oleh kemauan politik yang teguh di tingkat nasional. Masalah birokrasi tidak semata-mata ditujukan untuk mewadahi kemampuan teknis dalam iklim spesialisasi tetapi juga merupakan sarana komando untuk menyerasikan semua upaya pemerintahan<sup>7</sup>.

Sebagaimana dikatakan oleh Saul M. Katz, di negara-negara yang belum maju, pemerintahnya harus membawakan peranan sentral di dalam pembangunan nasional. Penguasaan pemerintah atas sumber-sumber daya yang terbatas jumlahnya, kemampuan-kemampuan manajerialnya untuk memobilisasi dana dan daya serta kapasitas organisasi yang dimilikinya, merupakan alasan-alasan cukup kuat untuk memberi peranan yang besar dan luas kepada pemerintah dalam bertindak sebagai penggerak pembangunan nasional. Sedangkan menurut B. Guy Peters, *bureaucratic empire building* tidak semata-mata berhubungan dengan keinginan dari birokrasi itu sendiri untuk tetap *survive*, tetapi juga berkaitan dengan pengembangan fungsi-fungsi yang dipandang esensial bagi peningkatan kualitas hidup masyarakat. Lebih dari itu, birokrasi juga mempunyai *resources* yang sulit untuk diimbangi oleh institusi yang lain, termasuk institusi politik<sup>8</sup>.

Dalam melaksanakan peran dan fungsinya, ada dua pendekatan yang dapat digunakan untuk melihat aktivitas birokrasi pemerintahan. Pendekatan pertama adalah pendekatan administratif, yaitu menggunakan pendekatan tata administrasi yang diawali oleh pematangan struktur kekuasaan, pembagian tugas, spesialisasi, koordinasi, dan jenjang pengawasan. Pendekatan kedua adalah pendekatan psikologi sosial, yang berhubungan erat dengan perilaku manusia selaku unsur birokrasi dalam struktur organisasi pemerintahan, baik perilaku individu dalam kelompok formal dan informal maupun perilaku internal dan eksternal organisasi pemerintahan<sup>9</sup>.

Berkaitan dengan fenomena perilaku birokrasi, kita melihat bahwa sejumlah hal tidak dapat dipisahkan dari individu selaku aparat pemerintah, yakni persepsi, nilai, pengetahuan, motivasi yang dimiliki guna melaksanakan fungsi, tugas dan tanggungjawabnya melalui pelayanan publik.

---

<sup>7</sup> Lihat M. Ryaas Rasyid, "Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru", Yarsif Watampone, Jakarta, 1997, hlm. 36-40.

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm. 44.

<sup>9</sup> Tjahya, *op.cit*

## **Patologi birokrasi**

Istilah patologi sebagaimana dikemukakan oleh Sondang P. Siagian adalah untuk melihat "penyakit-penyakit" birokrasi yang dapat merusak kinerja birokrasi itu sendiri sehingga perlu dikenali secara mendalam agar dapat mencegahnya. Dia mengelompokkan patologi birokrasi ke dalam lima kelompok, yaitu patologi karena persepsi dan gaya manajerial; rendahnya pengetahuan dan ketrampilan; pelanggaran norma-norma hukum dan peraturan perundang-undangan; perilaku disfungsional dan akibat situasi internal di lingkungan instansi pemerintahan.

Masalah persepsi dan gaya manajerial di antaranya meliputi : penyalahgunaan wewenang dan jabatan, pengaburan masalah sehingga masalahnya jadi berbelit-belit, menerima sogok dalam proses perizinan, mempertahankan *status quo* sehingga takut akan perubahan, tidak mau ambil resiko, pilih kasih, tidak adil, intimidasi, kurang koordinasi, nepotisme, dan tidak rasional. Masalah dalam pengetahuan dan ketrampilan di antaranya meliputi : ketidakmampuan menjabarkan kebijaksanaan, tidak teliti, puas diri, inkompetensi dalam menentukan orang yang tepat pada tempat yang tepat dengan imbalan yang tepat, kurang prakarsa, dan tidak produktif. Tindakan melanggar hukum di antaranya meliputi : *mark-up* anggaran, korupsi, penipuan, kontrak atau tender fiktif. Masalah perilaku disfungsional di antaranya meliputi : tindakan sewenang-wenang, pura-pura sibuk, unsur pemaksaan, konspirasi, penurunan mutu/kualitas pekerjaan, diskriminasi, tanggungjawab yang rendah, mengutamakan kepentingan sendiri, serta pemborosan. Dikaitkan dengan situasi internal, masalahnya antara lain : penempatan tujuan dan sasaran yang tidak tepat, kewajiban sosial sebagai beban di mana dana BUMN digunakan untuk membiayai kegiatan sosial tertentu, eksplorasi bawahan, eksplorasi sarana dan prasarana, *ekstorsi*, yaitu keharusan memberi upeti, pemotongan gaji, rapel, lembur, miskomunikasi, maupun misinformasi<sup>10</sup>.

Temuan dari lembaga asing yang mengatakan bahwa Indonesia menempati posisi ketiga terbesar dalam hal korupsi di antara 12 negara di kawasan Asia<sup>11</sup> adalah suatu pukulan yang sangat memalukan. Selain itu, Prof. Soemitro Djojohadikusumo juga melansir adanya kebocoran sebesar 30 persen dalam pelaksanaan APBN kita. Kelemahan birokrasi kita tidak hanya pada tataran strukturnya yang kaku, namun juga memiliki kelemahan *approach* dan kelemahan *personal*, di antaranya cenderung mengutamakan

<sup>10</sup> Untuk memahami patologi birokrasi, baca Prof. Dr. Sondang P. Siagian, "Patologi Birokrasi, Analisis, Identifikasi dan Terapinya", Ghilia Indonesia, Jakarta, 1994.

<sup>11</sup> Kompas, 11 April 1996.

diri sendiri (*self serving*), mempertahankan status quo, resisten terhadap perubahan.<sup>12</sup>

## Budaya Birokrasi

Budaya adalah cara berpikir, berperasa dan berpercaya, suatu kebiasaan atau adat istiadat yang dilaksanakan oleh suatu masyarakat untuk mengatur cara hidupnya. Budaya birokrasi menurut Max Weber adalah suatu budaya yang mengatur dirinya dengan cara-cara hirarkis, impersonal, rasional, yurisdiktif legalistik dan meritokrasi. Budaya semacam ini menekankan bahwa susunan hirarki itu merupakan konsekuensi logis, jika birokrasi itu menginginkan kerja yang rasional. Sifat impersonal menekankan bahwa cara kerja birokrasi tidak didasarkan atas hubungan pribadi maupun hubungan politik. Sikap yurisdiktif legalistik menekankan bahwa budaya yang dianut oleh birokrasi itu adalah budaya kerja yang selalu dibatasi oleh ketentuan hukum, bukannya ketentuan politik. Sedangkan meritokrasi mengharuskan cara-cara rekrutmen dan kenaikan jabatan adalah berdasarkan kualifikasi keahlian teknis, bukan atas cara nepotisme atau koncoisme. Jabatan birokrasi bukan merupakan ladang pencaharian dan sumber kekayaan yang dapat memperkaya diri dan keluarganya<sup>13</sup>.

## Posisi Birokrasi

Menurut type ideal birokrasinya Weber, birokrasi pemerintahan bukanlah kekuatan politik melainkan sebagai instrumen politik. Artinya, birokrasi itu harus berfungsi sebagai *agent*, bukannya sebagai *master*<sup>14</sup>. Birokrasi lebih banyak menekankan pada aspek teknis administratif dan teknis operasional dari politik.

Dengan posisi yang demikian, ada tiga pemikiran tentang birokrasi, yaitu :

1. Jika dihadapkan pada persoalan kekuatan sosial dan politik, maka birokrasi menurut Karl Marx tidak netral dan harus memihak kepada Kelas (penguasa). Sedangkan menurut Hegel, birokrasi seharusnya netral sebagai perantara antara kepentingan khusus dengan kepentingan

---

<sup>12</sup> Lihat M. Mas'ud, "Birokrasi Kita : "A necessary Evil" dalam Republika, 19 Nopember 1997.

<sup>13</sup> Lihat Miftah Thoha, "Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi", Media Widya Mandala, Yogyakarta, 1991, hlm 69.

<sup>14</sup> Ibid, hlm 52.

- umum, yaitu antara kekuatan sosial politik masyarakat dengan pemerintah.
2. Jika dihadapkan kepada dikotomi antara politik dan birokrasi, maka Wilson, Goodnow, White dan pendapat lainnya mengatakan bahwa birokrasi harus netral dari politik termasuk pengaruh partai politik. Dalam hal ini, birokrasi adalah *apolitic*.
  3. Jika dihadapkan pada persoalan tentang kekuasaan mengambil keputusan politik, maka birokrasi pemerintah tidak netral. Birokrasi merupakan tangan pemerintah yang harus mempunyai kekuasaan untuk membuat keputusan. Dalam hal ini, birokrasi adalah *politicized*<sup>15</sup>.

Pendapat pertama berangkat dari perbedaan pandangan antara Karl Marx dan Hegel mengenai neutralitas birokrasi. Analisis Hegelian menggambarkan bahwa administrasi negara atau birokrasi adalah jembatan antara kepentingan negara (*the state*) dengan kepentingan masyarakat rakyat (*the civil society*). Masyarakat rakyat terdiri dari profesional dan pengusaha yang mewakili kepentingan khusus, sedangkan negara mewakili kepentingan umum. Birokrasi adalah sebagai perantara yang memungkinkan pesan-pesan dari kepentingan khusus tersalurkan kepada kepentingan umum. Sedangkan menurut Karl Marx, negara itu tidak mewakili kepentingan umum, melainkan mewakili kepentingan khusus dari kelas dominan. Dalam perspektifnya, birokrasi merupakan perwujudan dari kelompok sosial yang amat khusus sehingga birokrasi menurut Marxis adalah instrumen yang menjalin hubungan dengan kelas dominan dalam suatu negara. Oleh karenanya, birokrasi itu tidak bisa netral tetapi harus memihak kepada kelas yang dominan.

Pendapat kedua yang menghendaki neutralitas birokrasi dari politik, berangkat dari pemikiran mantan Presiden AS ke-28 (1913-1921) Woodrow Wilson, untuk melembagakan meritokrasi dalam birokrasi pemerintah. Dia mengambil contoh pemerintahan Amerika Serikat dibawah kepemimpinan Andrew Jackson, sebagai Presiden AS ke-7. Pada saat itu, pengaruh partai politik sangat kuat dalam birokrasi pemerintah, khususnya dalam rekrutmen jabatan birokrasi. Partai politik sangat bernafsu mempergunakan jabatan birokrasi pemerintah sebagai "building block" untuk mengembangkan dan membina organisasi partai. Akhirnya pada tahun 1883, keluarlah undang-undang *Pendleton Act*, yang menyebutkan intervensi partai politik untuk mengeksplorasi birokrasi pemerintah dinyatakan sebagai tindakan *illegal*.

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm .59.

Sejak itu, usaha menegakkan meritokrasi dalam birokrasi pemerintah Amerika mulai nampak dan melembaga<sup>16</sup>.

Pendapat ketiga diturunkan dari pemikiran Francis Rourke, Guy Peters dan Nicholas Henry. Oleh Rourke, walaupun birokrasi pada mulanya berfungsi hanya untuk melaksanakan kebijakan politik, akan tetapi birokrasi bisa berperan membuat kebijakan politik. Oleh karenanya, memerlukan dukungan politik. Guy Peters mengatakan bahwa salah satu sumber kekuatan birokrasi adalah *power of decision* yang lebih cepat dan andal karena merupakan sumber informasi dan keahlian. Sedangkan menurut Nicholas Henry, birokrasi memiliki dua kekuasaan yang menonjol, yaitu kekuasaan untuk tetap tinggal hidup selamanya (*staying power*) dan kekuasaan untuk membuat keputusan (*policy making power*). Sekali organisasi birokrasi pemerintahan diciptakan, maka untuk selamanya tidak bakal mati (*immortal*). Sedangkan kekuasaan untuk membuat keputusan memberi bukti bahwa birokrasi merupakan tangan pemerintah dalam membuat keputusan politik.

Dari pemahaman sebagaimana diuraikan di atas, netralitas birokrasi yang dimaksud adalah dikaitkan dengan politik dan kekuatan politik. Politik diartikan sebagai kekuasaan untuk membuat keputusan sedangkan kekuatan politik adalah semua aktivitas politik yang berwujud partai politik. Jika birokrasi tidak ikut dalam pembuatan kebijakan, maka peran birokrasi hanya sebagai pelaksana kebijakan pemerintah saja sehingga posisinya cenderung melemah. Adalah kurang tepat jika membiarkan birokrasi semakin lemah. Sebaliknya, jika birokrasi ikut terlibat membuat keputusan, maka sistem ini akan membuat birokrasi menjadi kuat dan timbul rasa tanggungjawab untuk melaksanakan keputusan yang dibuatnya sendiri. Kuatnya birokrasi semacam ini, jika tidak diimbangi dengan kontrol yang kuat dari kekuatan sosial dan politik atau dari lembaga legislatif, maka birokrasi cenderung menjadi *the single authoritarian*. Jika birokrasi pemerintah seperti ini, maka birokrasi menjadi kebal dari kritik, merasa tidak pernah salah dan bersikap arogan. Oleh sebab itu, yang ideal adalah birokrasi boleh ikut membuat keputusan akan tetapi membuka diri untuk menerima kontrol dan kritik dari pihak lain. Memihaknya birokrasi pemerintah pada kekuatan politik atau pada golongan yang dominan akan membuat birokrasi tidak steril sehingga memungkinkan untuk melakukan pelayanan yang memihak, tidak objektif, dan tidak mau dikontrol atau dikritik.

---

<sup>16</sup> Lihat Francis E. Rourke, "Bureaucracy, Politics and Public Policy", 3<sup>rd</sup> edt., Boston, Little, Brown and Co., 1984 dalam Miftah Thoha, *Ibid*, hlm. 56.

## **Reformasi birokrasi**

Sebagaimana dijelaskan dalam uraian di atas, dengan kedudukan yang dominan dan menentukan di tangan birokrat pemerintahan, segala urusan pelayanan dan kebutuhan masyarakat menjadi sangat tergantung kepada birokrat. Dengan ketergantungan tersebut, tidak tertutup kemungkinan terjadinya kolusi atau penyalahgunaan wewenang untuk setiap urusan/keperluan. Dalam hubungan inilah, "*power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely*" menjadi fakta dan mendapat tempat dalam kekuasaan yang dominan.

Selama kurang lebih 32 tahun, birokrasi era Orde Baru menunjukkan keberpihakannya secara terang-terangan kepada pemerintah dan kepada salah satu kekuatan politik, sehingga keputusan politiknya sering sekali bersifat *politicized*. Birokrasi yang demikian sudah jelas akan memihak, tidak mau dikontrol dan tidak mau menerima kritik. Birokrasi pemerintahan yang semakin kuat dan menentukan cenderung melakukan penyalahgunaan jabatan, wewenang dan kekuasaan. Terlebih lagi, kekuasaan legislatif dan judikatif berada di bawah "kendali" penguasa di mana peran kepala eksekutif sangat mempengaruhi kedudukan, jabatan dan posisi di kedua lembaga tersebut. Lembaga legislatif tidak dapat melakukan fungsi pengawasan secara efektif karena eksekutif lebih kuat daripada legislatif sedangkan lembaga judikatif tidak kuat dan tidak independen karena adanya campur tangan dari kepala eksekutif. Dengan kondisi yang demikian, pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuensi menjadi terabaikan. Posisi legislatif yang seharusnya "kuat" menjadi lemah karena fungsi kontrolnya tidak berjalan sebagaimana mestinya. Ketimpangan-ketimpangan seperti ini telah merambah kepada sendi-sendi hukum, ekonomi dan sosial lainnya sehingga menggoyahkan pilar-pilar kedaulatan rakyat.

Goyahnya kepemimpinan Orde Baru dengan terjadinya krisis moneter yang berlanjut dengan krisis keuangan, krisis politik dan krisis kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan, adalah suatu gambaran tidak adanya konsistensi pemerintah untuk melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuensi. Sistem ketatanegaraan dan pemerintahan dapat direkayasa untuk memuluskan segala rencana menurut tafsiran kehendak penguasa. Masyarakat senantiasa berada dalam pihak yang kalah atau dikalahkan. Ketimpangan sosial dan ekonomi semakin mempebesar rasa tidak simpatik masyarakat terhadap cara-cara penguasa menjalankan roda pemerintahan.

Peristiwa-peristiwa yang saling terkait ini telah menyadarkan kita semua bahwa suatu perbaikan yang signifikan terhadap kepemimpinan birokrasi pemerintahan sudah tidak bisa ditunda lagi dan tuntutan reformasi

harus ditanggapi dengan sungguh-sungguh dalam mewujudkan suatu pemerintahan yang bersih, kuat dan berwibawa.

Sistem ketatanegaraan yang perlu direformasi adalah mencakup bidang politik, ekonomi dan hukum pada tataran sistem, serta reformasi bidang moral intelektual dan sosial budaya pada tataran karakter. Dalam tataran sistem, beberapa perubahan dalam perundang-undangan yang sudah tidak sesuai lagi perlu segera dilakukan. Di bidang politik, perubahan itu berkenaan dengan penyempurnaan undang-undang pemilihan umum, partai politik, susunan dan kedudukan anggota MPR, DPR, DPRD I, DPRD II, kebebasan mengeluarkan pendapat. Di bidang ekonomi, kita memerlukan undang-undang anti monopoli, perlindungan konsumen, serta perbaikan terhadap undang-undang ketenagakerjaan. Di bidang hukum, kita juga memerlukan undang-undang tentang HAM, maupun undang-undang tentang bela negara. Sedangkan dalam tataran karakter, kita perlu membuat undang-undang Etika Pemerintahan dan menegakkan *law enforcement*. Sebagai ujung tombak pelayanan masyarakat, peran birokrasi harus dikembangkan kepada prinsip pelayanan yang cepat dan tepat, efisien dan efektif.

Dari pengamatan selama ini, upaya pengembangan dan perbaikan terhadap peran birokrasi dihadapkan pada tiga kendala<sup>17</sup>. Pertama, tingkat kemakmuran masyarakat masih relatif rendah dengan jarak kesenjangan yang relatif lebar. Hal ini menyebabkan pengembangan sektor pendidikan belum optimal. Akibatnya, lembaga pendidikan sulit menghasilkan lulusan yang berkualitas tinggi untuk menjadi sumber rekrutmen birokrasi. Akibatnya, kualitas birokrat sulit digenjot, padahal untuk membangun pemerintahan yang efektif diperlukan birokrat yang berkualitas tinggi. Kedua, struktur organisasi dan mekanisme kerja birokrasi tidak efisien untuk menghadirkan birokrasi yang mampu menyelesaikan berbagai masalah fundamental dalam masyarakat. Kadangkala kebijakan satu departemen bertolak belakang dengan departemen lainnya sehingga membingungkan masyarakat. Ketiga, kepemimpinan politik belum punya agenda jangka panjang yang jelas untuk menjadi acuan dalam pengambilan keputusan. Yang umum terjadi adalah lahirnya kebijakan-kebijakan jangka pendek yang merupakan reaksi spontan terhadap berbagai gejala permukaan dalam dinamika masyarakat. Ini menyebabkan birokrasi di Indonesia sedikit banyak masih dilibatkan dalam proses politik praktis yang bukan saja menyimpang dari idealisme

---

<sup>17</sup> M. Ryaas Rasyid, *Peran Aparatur Negara Dalam Menciptakan Pemerintahan Yang Bersih dan Berwibawa*, makalah dalam seminar “Aparatur Negara Menghadapi Era Globalisasi” diselenggarakan oleh Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Setjen DPR RI, tanggal 15 Januari 1998.

netralitasnya, tetapi pada tingkat tertentu telah menurunkan kualitas pelayanannya kepada masyarakat.

Dari pengamatan tersebut, mau tidak mau pemerintah dituntut untuk memprioritaskan pembenahan sistem yang menyangkut kelembagaan dan sistem pendukung lainnya yang menyangkut sistem pendidikan, sistem rekrutmen dan sistem penggajian yang secara langsung menyentuh kehidupan para pelaksana pemerintahan dan pembangunan. Fungsi birokrasi termasuk aparatur negara hendaknya bisa sebagai penyelesaikan masalah (*a world of solution*) serta menghindarkan diri sebagai sumber masalah (*source of problem*), sebagaimana dikemukakan oleh Ronald Reagan, semasa menjabat Presiden Amerika Serikat : "*the Government is not the solution to the problem, but they are our problem*".<sup>18</sup>

Kita perlu mengenal beberapa istilah dikaitkan dengan birokrasi pemerintahan yang bersih, kuat dan berwibawa, terciptanya efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan negara, pemerintahan dan pembangunan. Pengertian efisien adalah mengedepankan kemampuan tinggi dalam mengoptimalkan pemanfaatan segala sumber dana dan daya yang tersedia. Efektif berarti mengacu pada pencapaian sasaran yang telah ditentukan dengan perhitungan waktu yang tepat. Pemerintahan yang bersih menggambarkan sikap tingkah laku aparat yang dapat dipertanggungjawabkan, baik dilihat dari segi peraturan dan perundangan, moralitas serta nilai-nilai luhur bangsa. Pemerintahan yang kuat karena memperoleh dukungan serta berakar pada rakyat, bukan mengutamakan orientasi kekuasaan yang ada pada dirinya. Pemerintahan yang berwibawa adalah cekatan melaksanakan tugas melayani kepentingan umum atau masyarakat karena keahlian dan ketrampilannya.<sup>19</sup>

Dengan demikian, apa yang dimaksud dengan pemerintahan yang bersih, kuat dan berwibawa adalah menyangkut cara atau hal urusan pemerintah menyelenggarakan sistem pemerintahan menurut konstitusi, hukum dan etika; lembaganya tertata secara efisien dan saling mengawasi; mampu memberdayakan partisipasi masyarakat dan profesionalisme yang dijalankan melalui kepemimpinan demokratis yang berkapasitas tinggi.<sup>20</sup> Perilaku birokrasi akan menentukan dan mempengaruhi bersih tidaknya, kuat tidaknya dan berwibawa tidaknya pemerintahan itu.

---

<sup>18</sup> M. Mas'ud, *Idem*.

<sup>19</sup> Dr. Ermaya Suradinata, *Pemimpin dan Kepemimpinan Pemerintahan, Pendekatan Budaya, Moral dan Etika*, PT Gramedia, Jakarta, 1997, hlm. 31.

<sup>20</sup> M. Ryaas Rasyid, *opcit*.

Sekarang marilah kita lihat komponen yang dapat mendorong serta mempelopori terwujudnya pemerintahan yang bersih, kuat dan berwibawa itu.

Pertama, peraturan hukum atau konstitusi yang menjadi aturan main atau prosedur. Pemerintahan yang bagaimanapun itu, baik demokratis atau tidak, memerlukan aturan main yang jelas. Semakin banyak aturan main, semakin maju pemerintahan itu. Oleh sebab itu, pemerintahan itu adalah sebuah sistem hukum, yang merupakan pilar utama dalam menopang keberadaan suatu pemerintahan. Pemerintahan yang baik adalah yang memberikan kepastian hukum kepada masyarakat.

Kedua, lembaga-lembaga tertata secara efisien dan saling mengawasi. Pemerintahan yang efisien bisa menjamin terciptanya *clean government*. Pemerintahan yang banyak, tidak akan efisien. Banyaknya jabatan menteri akan menyulitkan koordinasi dan biayanya besar. Makin sulit melakukan koordinasi berarti makin lemah melakukan pengawasan sehingga akan membuka peluang untuk kolusi, korupsi dan nepotisme.

Ketiga adalah pemberdayaan masyarakat. Keterlibatan masyarakat dalam setiap proses pembangunan adalah penting dan menentukan. Menggerakkan partisipasi masyarakat bukan hanya esensial untuk mendukung kegiatan pembangunan yang digerakkan oleh pemerintah, tetapi juga agar masyarakat berperan lebih besar dalam kegiatan yang dilakukannya sendiri. Perluasan kebijakan pemberdayaan masyarakat akan mendorong semangat dan perilaku mandiri warga masyarakat. Pemberdayaan itu dilihat sebagai penciptaan iklim kebebasan berprakarsa dan berkreasi dalam memecahkan masalah sendiri dan dalam memajukan kualitas kehidupannya. Optimalisasi pelayanan publik yang adil dan efisien adalah cara yang perlu dilakukan oleh birokrasi, sehingga masyarakat akan memberi respek yang tinggi kepada pemerintah.

Keempat adalah kepemimpinan. Inti dari pemerintahan adalah kepemimpinan. Pada porsi kepemimpinan inilah, kita berbicara tentang aparatur negara yang bisa mempelopori lahirnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Kepemimpinan harus dapat menjadi contoh bagi masyarakat. Kita perlu lebih transparan dalam rekrutmen kepemimpinan. Kepemimpinan pada semua sektor memerlukan kualitas yang tinggi, harus selektif dan kompetitif, tidak atas dasar nepotisme atau atas hunjukan pejabat yang lebih tinggi. Dengan memahami bahwa inti dari pemerintahan adalah kepemimpinan, maka kepemimpinan Indonesia harus dikembangkan dengan mendalami dan memahami manusia Indonesia yang didasarkan pada nilai-nilai yang terkandung dalam butir-butir Pancasila dan UUD 1945. Kepemimpinan Indonesia perlu dikembangkan dengan menginventarisasi sejarah, baik keberhasilan dan kegagalan yang telah dialami dalam

penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan, dunia usaha maupun kegiatan sosial lainnya.

Kepemimpinan Indonesia tidak seluruhnya harus berbeda dengan kepemimpinan yang bersifat umum di tingkat internasional. Perbedaannya terletak pada dimensi kemanusiaannya. Faktor-faktor kepemimpinan yang bersifat umum dapat diterapkan untuk Indonesia, misalnya keterbukaan, komunikasi, moral dan disiplin kerja yang dapat menunjang efektivitas dan efisiensi.

Dalam kepemimpinan pemerintahan, budaya abdi masyarakat belum memasyarakat. Padahal kita memerlukan sosok pemimpin dan aparatur pemerintah yang kokoh dan berwibawa, sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Demikian juga halnya dengan etos kerja yang belum tercermin secara utuh. Kedudukan dan penghasilan menjadi orientasi utama.

Dengan pemberian sistem yang mengarah pada komitmen kepemimpinan, hukum dan etika, kita bisa berharap berlangsungnya optimalisasi fungsi pemerintahan yang meliputi pelayanan, pemberdayaan dan pembangunan sehingga ketertiban, keharmonisan, keadilan, kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dapat diupayakan secara optimal. Aparatur negara harus mampu menghayati kewajibannya, menjadi teladan serta pelopor dalam hal disiplin.

Dalam konteks pemerintahan yang demokratis, birokrasi pemerintahan seharusnya berada dalam kendali pengawasan politik kepala pemerintahan dan lembaga legislatif. Birokrasi ditempatkan dalam lingkup sistem perimbangan kekuasaan negara, tidak memiliki keleluasaan dalam pengambilan kebijakan sebab kewenangan itu hanya ada di tangan Presiden. Birokrasi hanyalah menjadi pelaksana dari setiap kebijakan.

Untuk dapat menunjang semua kemungkinan di atas, faktor-faktor pendukung perlu dibenahi antara lain pola rekrutmen, promosi karir, tingkat kesejahteraan, etika pemerintahan dan sikap profesionalisme. Rekrutmen di lingkungan birokrasi sipil yang berlaku hingga saat ini belum sepenuhnya menjamin terjaringnya calon-calon terbaik. Sesudah itu, diperlukan satu tahap pendidikan mengenai seluk beluk pemerintahan guna menanamkan komitmen pengabdian dan pelayanan yang kuat sebelum memperoleh tugas dan tanggungjawab kedinasan. Selanjutnya, ukuran baku sebagai acuan objektif untuk promosi karir perlu dibuat. Penghargaan pada prestasi, kejujuran, kerja keras dan kedisiplinan seharusnya dijadikan jaminan bagi promosi karir. Sistem merit ini akan mendorong lahirnya suasana kompetitif yang sehat di dalam lingkungan kerja. Faktor kesejahteraan juga berpengaruh terhadap perilaku dan kualitas pelayanan yang akan menghindari terjadinya kolusi dan korupsi. Etika profesi untuk birokrasi pemerintahan juga sangat diperlukan dalam upaya membangun semangat pengabdian dan mengembangkan kualitas. Etika tidak sama dengan disiplin.

Etika berkenaan dengan suatu acuan moralitas yang menjamin tegaknya wibawa dan citra birokrat sebagai abdi masyarakat. Cakupan nilai etika lebih luas dari sekedar ketaatan pada hukum. Dengan terciptanya kualitas birokrasi yang memiliki komitmen profesional, mereka-mereka ini dapat mengembangkan berbagai upaya dan kebijakan untuk menumbuhkan kemandirian masyarakat sehingga akan memperoleh respek yang tinggi dari masyarakat.

## **Penutup**

Tidak dapat disangkal bahwa penampilan birokrasi pemerintahan dalam suatu negara adalah untuk mengantarkan masyarakatnya menuju masyarakat adil dan makmur di bawah prasyarat kondisi sosial politik yang aman dan stabil. Untuk mencapai maksud tersebut, diperlukan suatu pemerintahan yang kuat, bersih dan berwibawa tanpa harus mengedepankan kekuasaan sebagai faktor dominan dan paling menentukan.

Selama kurang lebih tiga abad mempraktekkan dominasi kekuasaan dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan, timbulah berbagai kritikan dan ketidakpuasan di kalangan masyarakat. Krisis moneter yang mempengaruhi situasi ekonomi dan politik di negara kita telah membawa hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap penguasa. Keadaan yang semakin memburuk ini pada akhirnya memunculkan gerakan reformasi yang menuntut pemulihan hak-hak rakyat. Kedaulatan rakyat maupun demokrasi yang dianut selama ini, ternyata semu dan hanya menguntungkan segolongan orang saja. Perilaku penguasa dan birokrasi pemerintahan tidak lagi untuk kepentingan rakyat melainkan untuk kepentingan dan kepuasan pribadi atau kelompok. Kolusi, korupsi dan nepotisme telah merusakkan sendi-sendi penyelenggaraan negara dan pemerintahan.

Dalam kajian pemerintahan, terciptanya suatu pemerintahan yang bersih, kuat dan berwibawa yang akan menjamin terlaksananya pembangunan secara efisien dan efektif, dapat terwujud melalui pembenahan sistem yang meliputi konstitusi, kelembagaan, etika, profesionalisme dan kepemimpinan. Perangkat konstitusi, hukum dan etika harus menjadi dasar bagi perilaku birokrat dalam menjalankan fungsi pemerintahan dan pembangunan, yang akan membatasi gerak birokrasi untuk tidak berlaku semena-mena di luar batas kewenangan.

Kelembagaan perlu ditata menurut manajemen yang efisien dengan melakukan fungsi pengawasan dan koordinasi. Hal ini penting agar tidak terjadi tumpang tindih dalam perencanaan dan pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan.

Hadirnya profesionalisme merupakan jaminan bagi suksesnya kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Profesionalisme ini tercermin

dalam kemampuan sumberdaya manusia yang handal menurut keahliannya masing-masing untuk bekerja dalam suatu rangkaian tugas dan tanggungjawab. Profesionalisme akan tercipta dengan adanya pelatihan dan dukungan dalam bentuk tantangan karir dan kesejahteraan yang memadai.

Kepemimpinan pada akhirnya menjadi kunci dalam melaksanakan fungsi pemerintahan dan pembangunan. Kepemimpinan yang baik menuntut kapasitas yang tinggi dalam kepribadian dan ahlak agar dapat memberikan contoh bagi staf di bawahnya. Kepemimpinan yang baik, dalam arti efisien dan efektif akan menunjang terbentuknya pemerintahan yang bersih, kuat dan berwibawa.

Pemerintahan yang bersih, kuat dan berwibawa tidak mustahil untuk terwujud, kalau memang ada kemauan politik untuk memperbaiki sistem ketatanegaraan dan pemerintahan dalam segala tingkatan serta memilih orang yang tepat untuk tugas negara dan pemerintahan. Dengan pilihan yang demikian, pembangunan akan berjalan dalam jalur yang tepat sehingga keadilan dan kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan nasional akan dapat tercapai.

oooOOOooo

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-buku

- Kartasasmita, Ginandjar., *Administrasi Pembangunan Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1997.
- Ryaas Rasyid., *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru*, Yarsif Watampone, Jakarta, 1997.
- Ryaas Rasyid, Nurcholish Madjid, Yusril Ihza Mahendra., *Pemerintahan Yang Amanah*, Bina Rena Pariwara, Jakarta, 1998.
- Siagian, Sondang P., *Patologi Birokrasi, Analisis, Identifikasi dan Terapinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994.
- Supriatna, Tjahja., *Birokrasi, Pemberdayaan dan Pengentasan Kemiskinan*, Humaniora Utama Press, Bandung, 1997.
- Suradinata, Ermaya., *Pemimpin dan Kepemimpinan Pemerintahan : Pendekatan Budaya, Moral dan Etika*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997.
- Thoha, Miftah., *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*, Media Widya Mandala, Yogyakarta, 1991.
- Seri Penerbitan Studi Politik, *Menimbang Masa Depan Orde Baru*, Kerjasama Pustaka Mizan dengan Laboratorium Ilmu Politik FISIP UI, Jakarta, 1998.

### Makalah

- Rasyid, Ryaas, M., *Peran Aparatur Pemerintah Dalam Menciptakan Pemerintahan Yang Bersih dan Berwibawa*, makalah dalam seminar "Aparatur Negara Menghadapi Era Globalisasi" yang diadakan oleh Pusat Pengkajian dan Pelayanan Setjen DPR RI, Jakarta, 1998.

**Surat Kabar**

*Kompas*, 11 April 1996.

*Kompas*, 13 Juni 1996.

*Republika*, 19 Nopember 1997.

*Suara Karya*, 19 Nopember 1997.

## BAB IV

### BIROKRASI, POLITIK DAN KEBIJAKAN PUBLIK

Oleh: Prayudi

Keluasan dan keragaman ruang lingkup masalah kebangsaan yang dihadapi oleh negara-negara berkembang kerap kali mendorong lahirnya keperluan pemerintahan yang dibekali kewenangan secara tepat di bidang-bidang tertentu sebagai fasilitator gerak kemasyarakatan. Hal ini tetap disadari, meskipun lalu muncul ungkapan yang justru bernada sebaliknya, bahwa pemerintahan yang baik adalah yang sedikit memerintah (*good government is the least governance*). Kewenangan itu terutama didasarkan pada pemahaman untuk merekatkan ikatan-ikatan kesepakatan antar lapisan dan golongan masyarakat dalam rangka memperkuat komitmen integrasi nasional.

Salah satu instrumen penting dalam mewujudkan tujuan itu adalah penciptaan birokrasi yang tidak saja menjalankan fungsi administratif pemerintahan, tetapi dituntut pula untuk mampu berperan kondusif bagi pembentukan perilaku masyarakat terhadap operasionalisasi kehidupan politik secara dinamis. Bahkan, mobilisasi potensi politik masyarakat merupakan prasyarat penting dalam meletakkan fondasi stabilitas guna beroperasinya berbagai program ekonomi kesejahteraan.

Di tengah arus globalisasi yang membawa rangkaian implikasi penting bagi arah perjalanan negara, peranan birokrasi kini mulai mengalami proses pendefinisi ulang yang tidak lagi hanya terbatas pada aspek regulator semata tetapi harus pula menjadi sarana pemberdayaan prakarsa rakyat dalam pembangunan. Proses redefinisi peranan birokrasi itu dibarengi dengan tuntutan yang semakin meningkat tentang efisiensi dan efektivitas penggunaan sumber daya negara. Beratnya krisis ekonomi yang sedang dihadapi saat ini, menempatkan tuntutan tadi sebagai pendorong keseriusan penanganan agenda birokrasi yang mampu mengemban misi pencerahan kehidupan bangsa di tengah gejala krisis kepercayaan rakyat terhadap beberapa kebijakan yang diambil pemerintah.

Menyadari kondisi lingkungan sistem politik<sup>1)</sup> yang sedang mengalami perubahan cepat sebagai akibat arus globalisasi, tulisan berikut

<sup>1)</sup> Robert Dahl mendefinisikan bahwa, sistem politik adalah suatu pola pengelolaan hubungan antar manusia yang teratur, melibatkan sampai pada tingkat signifikan, mengendalikan, pengaruh, kekuasaan, dan kewenangan, lihat Robert Dahl, *Modern Political Analysis*, Prentice Hall of India, New Delhi, 1981, hlm. 3.

ingin mengkaji peranan birokrasi dalam proses kehidupan politik pada umumnya dan pengambilan kebijakan publik pada khususnya. Kemungkinan apa yang dibawa dari perubahan lingkungan tersebut terhadap kebijakan-kebijakan yang diambil birokrasi dan bagaimana implikasi politisnya?

### Pandangan Terhadap Birokrasi:

Setiap kali membicarakan sosok birokrasi, kerap kali kita mendengar ungkapan kurang menyenangkan mengenai penampilan dirinya yang disifatkan sebagai berbelit-belit, bermuatan ekonomi biaya tinggi, tidak efisien dan sejenisnya. Sebenarnya, sosok demikian merupakan antitesa terhadap deskripsi teoritis awal birokrasi yang dianggap sebagai suatu instrumen penting dalam upaya modernisasi suatu negara. Prinsip rasionalitas dan pembagian kerja secara tertib dan profesional menjadi pegangan dalam menjalankan tugas-tugas birokrasi.

Birokrasi dalam literatur ilmu administrasi, sering dipergunakan dalam beberapa pengertian. Sekurang-kurangnya terdapat tujuh pengertian yang sering terkandung dalam istilah birokrasi, yaitu: (1) organisasi rasional (*rational organization*); (2) ketidakefisienan organisasi (*organizational inefficiency*); (3) pemerintahan oleh para pejabat (*rule by officials*); (4) administrasi negara (*public administration*); (5) administrasi oleh para pejabat (*administration by officials*); (6) bentuk organisasi dengan ciri-ciri dan kualitas tertentu seperti hirarki serta peraturan-peraturan; (7) salah satu ciri masyarakat modern yang mutlak (*an essential quality of modern society*).<sup>2)</sup>

Ciri-ciri pokok struktur birokrasi menurut tipe ideal Max Weber adalah sebagai berikut:

1. Kegiatan sehari-hari yang dibutuhkan didistribusikan melalui cara yang telah ditentukan dan dianggap sebagai tugas resmi. Pembagian tugas secara tegas memungkinkan untuk mempekerjakan hanya ahli-ahli dengan kekhususan tertentu pada jabatan-jabatannya dan membuat mereka bertanggungjawab terhadap pelaksanaan tugas masing-masing secara efektif.
2. Pengorganisasian kantor mengikuti prinsip hirarkis, yaitu unit lebih rendah dalam sebuah kantor berada di bawah pengawasan dan pembinaan unit lebih tinggi. Setiap pejabat yang berada dalam hirarki administrasi dipercaya oleh para atasannya untuk bertanggung jawab terhadap semua keputusan dan tindakan yang dilakukan oleh bawahannya.

<sup>2)</sup> Dikutip dari Syukur Abdullah, "Budaya Birokrasi di Indonesia" dalam Alfian dan Nazaruddin Syamsuddin, *Profil Budaya Politik Indonesia*, Grafiti Press, jakarta, 1991, hlm. 225.

3. Pelaksanaan tugas diatur oleh suatu sistem peraturan abstrak yang konsisten dan mencakup penerapan aturan-aturan ini dalam kasus-kasus tertentu. Sistem pedoman dirancang untuk menjamin adanya keseragaman dalam pelaksanaan setiap tugas, terlepas dari berapapun banyaknya pegawai yang terlibat di dalamnya serta mengkoordinasikan tugas-tugas yang beraneka ragam.
4. Seorang pejabat ideal melaksanakan tugasnya dengan semangat "sine ira et studio" (formal dan tidak bersifat pribadi), tanpa perasaan kasih sayang atau antusiasme. Pedoman rasional mempengaruhi jalannya pelaksanaan tugas tanpa dicampuri hal-hal pribadi. Dalam menghadapi para klien, organisasi harus menampilkan pendekatan yang tidak memiliki ikatan.
5. Pekerjaan dalam suatu organisasi birokratis didasarkan pada kualifikasi teknis dan dilindungi dari kemungkinan pemecatan sepihak. Pekerjaan dalam suatu organisasi birokratis mencakup suatu jenjang karier serta terdapat sistem kenaikan pangkat yang didasarkan baik senioritas, prestasi maupun gabungan antara keduanya.
6. Pengalaman universal cenderung mengungkapkan bahwa tipe organisasi administratif murni bersifat birokratis, dan dilihat dari sudut pandang teknis mampu mencapai efisiensi tertinggi. Perbedaan antara mekanisme birokratis yang telah berkembang secara penuh dengan organisasi-organisasi lainnya adalah ibarat mesin dengan cara-cara produksi non mekanis.<sup>3)</sup>

Hukum publik dan pemerintahan menyebutkan tiga elemen sebagai "kewenangan birokrasi, yaitu:

*"There is the principle fixed and official jurisdictional areas, which are generally ordered by rules, that is, by laws or administrative regulations. 1. The regular activities required for purposes of the bureaucratically governed structure are distributed in a fixed way as official duties; 2. The authority to give the commands required for the discharge of these duties is distributed in a stable way and is strictly delimited by rules concerning the coercive means, physical sacerdotal, or otherwise, which may be placed at the disposal of officials; 3. Methodical provision is made for the regular and continuous fulfilment of these duties and for the execution of the corresponding rights,*

---

<sup>3)</sup> Max Weber, "The Theory of Social and Economic Organization" dalam Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, UI Press, Jakarta, 1987, hlm. 27-34.

*only persons who have the generally regulated qualifications to serve are employed.*<sup>4)</sup>

Birokrasi merupakan keseluruhan organisasi pemerintah yang menjalankan tugas-tugas negara dalam berbagai unit organisasi pemerintah di bawah departemen dan lembaga non departemen, baik di tingkat pusat maupun daerah, seperti halnya propinsi, kabupaten dan kecamatan, bahkan sampai ke tingkat kelurahan/desa. Berdasarkan perbedaan tugas pokok atau misi yang mendasari organisasi, sekurang-kurangnya dapat diberikan tiga kategori :

- a. Birokrasi pemerintahan umum, yaitu rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan dari tingkat pusat sampai daerah (propinsi, kabupaten, kecamatan dan desa). Tugas-tugas tersebut lebih bersifat "mengatur" (*regulative function*).
- b. Birokrasi pembangunan yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang atau sektor khusus guna mencapai tujuan pembangunan, seperti halnya pertanian, kesehatan, pendidikan, industri dan lain-lain. Fungsi pokoknya adalah fungsi pembangunan (*development function*) atau fungsi adaptasi (*adaptive function*).
- c. Birokrasi pelayanan, yaitu unit organisasi yang pada hakikatnya merupakan bagian atau langsung berhubungan dengan masyarakat. Dalam kategori ini dapat disebut antara lain: rumah sakit, sekolah (mulai dari SD sampai SLTA), kantor koperasi, bank rakyat tingkat desa, kantor atau unit pelayanan departemen sosial, transmigrasi dan berbagai unit organisasi lainnya yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat. Fungsi utamanya ialah pelayanan langsung kepada masyarakat dan disebut birokrasi di lapangan. Wajah birokrasi atau pemerintah secara umum ditentukan oleh peranan mereka dalam menjalankan tugasnya.<sup>5)</sup>

#### **Perilaku Birokrasi:**

Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1993 mengamanatkan bahwa pembangunan aparatur diarahkan untuk meningkatkan kualitas aparatur negara yang lebih memiliki sikap dan perilaku yang berintikan pada pengabdian, kejujuran, tanggungjawab, disiplin, keadilan dan kewibawaan. Sejalan dengan itu, pembangunan aparatur diupayakan bagi penataan kewenangan rasional di antara jajaran dan peringkat aparatur negara supaya dapat terlaksana administrasi negara yang bersih, berwibawa, profesional,

<sup>4)</sup> H.H.Garth and C. Wright Mills, *From Max Weber: Essay in Sociology*, Oxford University Press, New York, 1958, hlm. 196-197.

<sup>5)</sup> Syukur Abdullah, op.cit., h. 229-230.

efisien dan efektif. Guna menjabarkan amanat GBHN itu, Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) yang bertugas mengkoordinasikan seluruh kegiatan instansi pemerintah guna pelaksanaan program secara menyeluruh menetapkan kebijakan strategis dalam bentuk 6 program, di samping berbagai kegiatan lainnya. Keenam program strategis itu ialah: sistem pembinaan pegawai, *zero growth*, perampingan organisasi, pemandatan 5 hari kerja, model pelayanan masyarakat dan percontohan otonomi di Dati II. Penyelenggaraan program strategis ini dimaksudkan agar fungsi aparatur negara mampu dilaksanakan berdasarkan Keputusan Presiden No. 44 Tahun 1993. Pada pokoknya, Keppres ini merupakan upaya untuk membentuk sosok aparatur negara yang handal, profesional, efisien, efektif serta tanggap terhadap aspirasi rakyat dan dinamika lingkungan sekitar. Kesemuanya berada dalam kerangka untuk menjamin kelancaran dan keterpaduan tugas atau fungsi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Dalam perjalanan sejarah pola keterkaitan administrasi dan politik di tanah air, aparat birokrasi yang disimbolkan sebagai "pangreh praja" pada masa kolonial Belanda berperan sebagai jalur penghubung yang utama antara kalangan penguasa dengan rakyatnya. Sehingga ini menjadi mustahil untuk memisahkan evolusi administrasi dari perubahan besar yang dialami masyarakat.<sup>6)</sup> Ironisnya, di negara kita, peranan birokrasi yang besar dalam menggerakkan potensi kemasyarakatan, justru berbarengan dengan kondisi masih dominannya pola budaya politik paternalistik yang menjadi kecenderungan pemikiran dan perilaku sehari-hari. Ketergantungan *clien* kepada *patron* menurut jenjangnya masing-masing, menjadi landasan dalam hubungan sosial dan kerja organisasi. Tingginya ketergantungan hubungan antar mereka menyebabkan sukar untuk membedakan antara urusan dinas dengan urusan pribadi yang tercermin dari warna-warna kultural pelaksanaan prosedur birokrasi. Para birokrat di tingkat bawah tidak berani melangkah dan bertindak mengenai suatu kasus, sebelum memperoleh restu dari pemerintah tingkat "atas"-nya.

Usaha profesionalisasi kinerja pelayanan publik birokrasi bukan berarti terabaikan sama sekali, dalam menghadapi tuntutan masyarakat yang semakin kritis di era globalisasi. Di samping peningkatan sarana pengawasan secara internal maupun eksternal, efektivitas penggunaan sumber daya yang dimiliki birokrasi juga menjadi pilihan penting. Hal ini terlihat dari penetapan kebijakan lima hari kerja di lingkungan lembaga pemerintah yang diresmikan berlaku mulai 1 Oktober 1995. Kebijakan ini dilaksanakan secara sangat selektif dan bertahap di daerah serta tidak

<sup>6)</sup> Heather Sutherland, *The Making of a Bureaucratic*, ASAA Southeast Asia Publication Series, Hienemann Educational Books (Asia) Ltd. Singapore, 1979.

diberlakukan bagi SD hingga SLTA. Sementara itu, unsur-unsur pelayanan masyarakat tetap dilaksanakan dalam enam hari kerja seminggu. Komitmen pelayanan publik ini sangat penting diperhatikan, mengingat dalam tugas ini citra birokrasi akan sangat ditentukan oleh kapasitas aparat untuk mengadakan interaksi konstruktif terhadap kebutuhan rakyat. Rendahnya gaji tidak jarang ditutup sebagai akar masalah munculnya sikap kurang terpuji dalam pelayanan terhadap publik, dan di tengah kondisi kronis, hal ini dapat mengarah pada komersialisasi jabatan, berupa praktik kolusi dan korupsi.

Minimalitas tentang perolehan gaji mendorong aspek-aspek penerimaan dalam rangka meningkatkan pendapatan pegawai negeri menjadi suatu pilihan yang seolah-olah dianggap wajar. Bahkan, keengganahan untuk memberikan ekstra pengeluaran terhadap pelayanan yang diberikan dianggap sebagai suatu kegantilan dan menjadi alasan diperlambatnya penanganan suatu urusan. Sumber daya politik negara yang sangat besar dan mendasari kewenangan seorang aparat memperkuat posisi tawar menawar birokrasi terhadap masyarakat. Kuatnya posisi tawar menawar membuka peluang kemungkinan terjadinya penyalahgunaan wewenang dan kurang terdeteksi oleh sanksi yang diberikan melalui sarana-sarana pengawasan.

Seperti diketahui, pengawas yang paling bertanggungjawab adalah atasan langsung. Pengawasan yang dilakukan oleh atasan sering dikenal sebagai bagian dari pengawasan melekat (waskat). Di samping itu, bagian yang melakukan pengawasan intern, masih terdapat di Pemerintah Daerah (Pemda), di departemen dan lembaga lain, dikenal dengan istilah inspektorat, Irjen, Irwil, Irwilprop dan sejenisnya. Di tingkat nasional, kita masih melihat terdapat BPKP (Badan Pengawasan Keuangan Pembangunan), Irjenbang dan BPK (Badan Pemeriksa Keuangan), Sesdalopbang dan Wasbang. Beberapa di antara hasil pengawasan itu biasanya dilaporkan kepada pimpinan badan atau lembaga yang diawasi/diperiksa atau juga diserahkan kepada DPR. Jika terdapat indikasi terjadi tindak pidana di dalamnya, maka aparat di kejaksaan agung akan segera turun tangan. Muara proses pelacakan akan mengarah sampai kepada pengadilan. Hal ini dapat terjadi, apabila memang didasari bukti-bukti kuat tentang penyimpangan berupa tindak pidana.

BPKP sendiri yang semula berdasarkan Keppres No. 26 Tahun 1968 tentang Pengawasan Keuangan Negara, di bawah Menteri Keuangan ini dianggap tidak sejalan dengan filosofi pemeriksaan/pengawasan yang terkandung dalam penjelasan Pasal 23 ayat (5) UUD 1945. Oleh karena itu, pada tahun 1983 melalui Keppres No. 31 Tahun 1983 Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara (DJPKN) dinaikkan statusnya menjadi lembaga pemerintah non departemen setingkat dengan departemen, dan

tidak berada/ terlepas dari kekuasaan dan pengaruh departemen teknis (Departemen Keuangan).<sup>7)</sup> Alasannya, suatu aparat pemeriksa yang tunduk pada obyek yang diperiksa, atau aparat pemeriksa berada di atas yang diperiksa tidak akan menghasilkan formula pemeriksaan yang optimal dan obyektif. Agar hasil pemeriksaan aparat pengawasan fungsional itu lebih obyektif, status organisasinya harus sejalan dengan filosofi pemeriksaan/pengawasan yang terkandung dalam pasal 23 ayat (5) UUD 1945. Berarti, di antara keduanya terdapat kesamaan landasan filosofis antara BPK dengan BPKP yaitu "obyektif"<sup>8)</sup> di dasarkan kepada Penjelasan Pasal 23 ayat (5) UUD 1945.

Keseluruhan perilaku dan gaya manajerial yang sepantasnya digunakan oleh para pejabat pimpinan pada semua jenjang hirarki organisasi bertumpu pada gaya demokratik. Persepsi tidak tepat, perilaku serta gaya manajerial yang menyimpang dari prinsip-prinsip demokrasi, dapat menyebabkan timbulnya patologi tertentu dalam birokrasi pemerintahan. Bentuk-bentuk patologi dimaksud antara lain penyalahgunaan wewenang dan jabatan.<sup>9)</sup> Perilaku disfungsional para pejabat pimpinan dalam birokrasi pemerintahan ini kerap kali menjadi sorotan masyarakat. Bahkan, perilaku penyalahgunaan wewenang dan jabatan menjadi "sumber" dari berbagai perilaku penyimpangan lainnya. Perilaku ini terjadi karena pejabat menyalahgunakan kekuasaan dan jabatannya, ia melupakan kekuasaan dirinya yang bukan inheren dimiliki dirinya, melainkan karena dilandasi kepercayaan yang diperoleh untuk menduduki suatu jabatan manajerial tertentu guna diabdikan kepada kepentingan masyarakat.

Dalam menjalankan wewenangnya, seorang pejabat diharapkan bertindak adil ketika berinteraksi baik dengan anggota masyarakat maupun secara internal, yaitu dengan atasan, rekan setingkat dan para bawahannya. Akibatnya, ia akan memperlakukan berbagai pihak dengan pikiran jernih. Hal ini penting, mengingat kenyataan, dalam kehidupan setiap organisasi akan selalu mengalami berbagai permasalahan. Faktor-faktor penyebabnya dapat beraneka ragam, karena itu sifat dan bentuknya dapat bervariasi. Terkadang dapat saja terjadi pejabat mengaburkan bentuk dan sifat permasalahan, karena tindakan itu dianggap mampu merekayasa agar menguntungkan dirinya baik dalam arti kedudukan, karier, status maupun penghasilan. Salah

<sup>7)</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, "Peran dan Fungsi BPK dan BPKP Dalam Pengelolaan Keuangan Negara", makalah yang disampaikan pada Seminar Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Setjen DPR-RI, 19 Maret 1998.

<sup>8)</sup> *Ibid.*

<sup>9)</sup> Lihat uraian lengkap tentang hal ini dalam Prof. Dr. Sondang P. Siagian, MPA, *Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi dan Terapinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 36-91.

bentuk patologi birokrasi terburuk dari perilaku disfungsional aparat adalah penerimaan suap. Terbukanya kesempatan negatif ini antara lain terjadi karena seorang pejabat pimpinan mempunyai kekuasaan tertentu yang tidak dimiliki orang lain. Berbagai cara yang dapat saja terjadi dan memang sering terjadi adalah:

- a. memperlambat proses penyelesaian pemberian izin.
- b. mencari berbagai dalih, seperti halnya kekuranglengkapan dokumen pendukung, keterlambatan pengajuan permohonan dan dalih lain sejenis.
- c. alasan kesibukan melaksanakan tugas lain.
- d. sulit dihubungi
- e. memperlambat dengan menggunakan alasan "sedang diproses".<sup>10)</sup>

Drs. Gandhi menjelaskan bahwa bangsa Indonesia telah lama bertekad untuk memiliki aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa, akan tetapi saat ini tekad itu belum tercapai dan direalisasikan secara memadai. Bahkan, menurutnya, ini memunculkan anggapan tentang arah yang jauh dari kenyataan dan sudah berkembang pesimis dan menyerah pada keadaan. Lebih lanjut ia menjelaskan, bahwa terdapat beberapa praktek korupsi yang muncul, yaitu korupsi yang dilakukan oleh pemegang kebijakan, korupsi pada pengadaan, korupsi pada penjualan barang dan jasa, korupsi pada pengeluaran, serta korupsi pada penerimaan<sup>11)</sup> Korupsi yang selama ini terjadi ternyata selalu dibarengi dengan penyimpangan sistem pengendalian manajemen. Di samping itu, karena adanya penyimpangan tersebut, hal ini terkait dengan *law enforcement* (penegakan hukum) yang maksimal.

Berdasarkan temuan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang dilaporkan media massa beberapa waktu lampau, pada tahun anggaran 1994/1995, 16 kasus berindikasi tindak pidana korupsi.<sup>12)</sup> Kasus korupsi senilai Rp 21,196 miliar ditemukan di sembilan departemen dan kantor lingkungan hidup. Dari 16 kasus itu, sebagian besar telah berada dalam tahap penyelesaian dan sisanya diproses secara hukum. Selain di Departemen Perhubungan, hal serupa terjadi di Departemen P & K, Departemen Dalam Negeri, Departemen Keuangan, Departemen Transmigrasi, Departemen Penerangan, Departemen Pertanian, Departemen Perindustrian, Departemen Tenaga Kerja dan Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup.

---

<sup>10)</sup> *Ibid.*, hlm. 39.

<sup>11)</sup> *Harian Ekonomi Neraca*, 31 Maret 1998.

<sup>12)</sup> Maria G. Ernawati, "Penyalahgunaan Wewenang di Era Birokrasi Teknologis", *Bisnis Indonesia*, 29-12-1996.

Sementara itu, pada tahun 1998, kita mengetahui beredarnya memorandum internal Bank Dunia mengenai dugaan korupsi di kalangan pejabat dan politisi Indonesia terhadap bantuan yang telah dikucurkan lembaga keuangan internasional itu. Menurut laporan yang sebenarnya bersifat rahasia ini, setidaknya 20 persen proyek-proyek bantuan Bank Dunia di Indonesia dikorupsi oleh para pejabat, pimpinan proyek dan politisi.<sup>13)</sup> Dugaan ini telah ditanggapi pemerintah melalui permintaan pada Menkowasbang/PAN Hartarto untuk segera mengkaji memorandum itu. Jika benar-benar terjadi, maka langkah-langkah yang diperlukan akan diambil.

Salah satu fokus permasalahan berkenaan dengan rangkaian penyimpangan di tubuh birokrasi terletak pada kemampuan aparatur yang belum sepenuhnya mengarah kepada profesionalisme sampai dengan pada lemahnya pengawasan. Profesionalisme berkaitan dengan keperluan pengembangan sumber daya manusia (SDM) aparatur negara secara tepat, dan dukungan mengubah budaya organisasi agar kondusif terhadap upaya yang dimaksud. Masalah pengawasan tentu tidak terlepas dari kelemahan pada pengadaan dan seleksi, pembentukan, penempatan, pemeliharaan serta pengembangan SDM aparatur. Mengingat banyak dan beratnya permasalahan yang memerlukan penanganan, hal yang sangat penting adalah untuk penentuan skala prioritas yang mencakup beberapa hal berikut:<sup>14)</sup>

1. Pelaksanaan seleksi yang baik.

Penyeleksian calon PNS merupakan salah satu tahapan pengembangan SDM aparatur yang sangat strategis, karena kesalahan pilihan dapat mengakibatkan kesukaran berikutnya untuk menjalankan tugas dan misi organisasi secara baik. Seleksi tentunya hanya dapat dilaksanakan dengan memadai, jika didasarkan pada kriteria yang berlaku adil bagi semua aparatur. Bahkan, untuk bidang-bidang tertentu, kriteria yang bersifat khusus perlu dikembangkan. Di samping itu, kriteria seleksi harus bersifat obyektif dan dapat terukur.

2. Pembentukan SDM Aparatur:

Tahap pembentukan SDM itu dikenal dengan tahapan latihan pra-jabatan, baik bersifat umum bagi seluruh pegawai, atau bersifat khusus bagi pegawai yang menduduki jabatan-jabatan tertentu. Pendidikan pembentukan secara khusus bagi jabatan-jabatan strategis tertentu juga perlu dilaksanakan dengan fokus ditujukan pada kekhususan tugas pokok instansi dan jangka waktunya disesuaikan dengan kebutuhan.

---

<sup>13)</sup> *Suara Karya*, 21-8-1998

<sup>14)</sup> Pendayagunaan Aparatur Negara: PAN PJPT I (Pembangunan Jangka Panjang Tahap I), Kantor Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara).

### **3. Penempatan:**

Pada dasarnya, penempatan aparatur sebaiknya dimulai dari bawah dan dari daerah. Cara ini penting untuk memahami dan menghayati terutama aspek pengabdian kepada masyarakat. Kemudian, sistem penempatan dilakukan secara spiral menuju jenjang lebih tinggi dan dilaksanakan melalui pemindahan jabatan dan wilayah tugas. Penempatan PNS harus dilakukan atas dasar pembinaan yang direncanakan berdasarkan jalur karier struktural dan fungsional yang mencakup keseluruhan jabatan serta membuka kesempatan luas untuk mobilitas wilayah kerja, baik secara vertikal maupun horizontal dan diagonal. Hal ini ditunjang oleh sistem pendidikan dan latihan sesuai kebutuhan penempatan.

### **4. Pemeliharaan:**

Setelah dilakukan seleksi, pembentukan dan penempatan, maka peranan strategis berikut adalah pemeliharaan aparatur birokrasi itu sendiri. Kedudukan dan peranan seseorang dalam suatu organisasi sangat dipengaruhi oleh budaya dan sistem organisasi bersangkutan. Sehingga, peranan organisasi terhadap individu-individu yang baru memasukinya, biasanya sangat dominan. Hal ini merupakan persoalan paling mendasar, yaitu menembus dan memecahkan dominasi budaya organisasi yang tidak atau belum kondusif untuk menerima orientasi baru SDM tersebut, atau dikenal dengan istilah perlu dilakukannya "Organizational Development" (OD).

### **5. Pengembangan SDM:**

Melalui usaha di atas, permasalahan beralih pada bagaimana mengembangkan aparatur sehingga dapat melaksanakan fungsi pemeliharaan sesuai dengan orientasi baru tentang pengembangan SDM. Hal ini hanya dapat dilakukan dengan jalan mengusahakan perubahan budaya birokrasi pemerintahan yang berorientasi konstruktif dalam hal pengembangan SDM. Jalan ini dapat ditempuh melalui strategi pengembangan organisasi yang pelaksanaannya dilakukan dengan dukungan penataan kelembagaan di tingkat operasional dan alokasi sumber daya disesuaikan dengan prioritas.

Berkaitan dengan efisiensi dan efektivitas kerja aparatur, kita menilainya sebagai suatu kesalahan untuk mempertentangkan birokrasi pemerintah dengan birokrasi swasta.<sup>15)</sup> Melalui serangkaian kebijakan yang dibuat, birokrasi pemerintah lebih berorientasi kepada masalah pelayanan (*service*) sedangkan birokrasi swasta yang berorientasi kepada keuntungan (*profit*). Akibatnya, efisiensi kerja birokrasi pemerintah menjadi taruhan yang

---

<sup>15)</sup> Riswandha Imawan, "Patologi Birokrasi Yang Monolitik", dalam *TIRAS* No. 48/Thn. 1/28 Desember 1995.

membawa konsekuensi tidak ringan bagi perjalanan bangsa. Pilihan semakin sulit, karena berkenaan dengan penentuan skala prioritas dalam pelaksanaan program pelayanan dan pencarian keuntungan itu sendiri. David Osborne dan Ted Gabler mengingatkan tentang keperluan pencapaian kedua tujuan birokrasi itu harus secara bersamaan.<sup>16)</sup> Hal ini dianggap sulit bagi pemerintah untuk terus memberikan service tanpa mengambil *profit* dari pelayanan yang telah diberikan.

Harapan birokrasi dengan penampilan rangkap sebagai organisasi bisnis dan pelayanan kebutuhan publik, dianggap menunjukkan keberhasilan suatu organisasi dalam menjalankan tugas-tugasnya. Meskipun demikian, kegiatan pemerintahan tertentu menuntut birokrasi untuk tidak dapat selalu mengikuti naluri bisnisnya, karena berkenaan dengan fungsi sosial. Oleh karena itu, pendefinisian kembali manajemen pemerintahan diupayakan agar searah dengan perkembangan globalisasi dan era teknologi saat ini. Sebagai bahan perbandingan, kecenderungan yang terjadi di Amerika Serikat diuraikan oleh David Osborne dan Ted Gaebler yang sekaligus merupakan azas-azas manajemen pelayanan, yaitu:

- (1) *Catalytic Government: Steering Than Rowing* (mengemudikan daripada mendayung);
- (2) *Community-Owned Government: Empowering Rather Than Serving* (berilah - wewenang kepada masyarakat daripada pemerintah yang melayani);
- (3) *Competitive Government: Injecting Competition into Service Delivery* (bersainglah dalam memberikan pelayanan);
- (4) *Mission-driven Government: Transforming Rule-Driven Organizations* (organisasi yang melaksanakan aturan perlu diubah menjadi organisasi yang mempunyai misi);
- (5) *Results Oriented Government: Funding outcomes, Not Inputs* (biaya yang menghasilkan sesuatu jangan sebaliknya);
- (6) *Customer-Driven Government: Meeting the needs of costumer not the bureaucracy* (perhatikan kebutuhan-kebutuhan pelanggan dan bukan kebutuhan birokrasi).
- (7) *Enterprising Government: Earning rather than spending* (mendapatkan biaya dan bukan memboroskan biaya);
- (8) *Anticipatory Government: Prevention rather than cure* (mencegah lebih baik daripada mengobati);
- (9) *Decentralized Government: From hierarchy to participation and Teamwork* (jauhkan hirarki dan kembangkan partisipasi serta kerja tim);

---

<sup>16)</sup> Dikutip dari Riswandha Imawan, *ibid.*

(10) *Market Oriented Government: Leveraging change through the market*  
(perubahan disesuaikan dengan keadaan pasar).<sup>17)</sup>

Meskipun kesepuluh kecenderungan ini terjadi di Amerika Serikat, setidaknya beberapa di antaranya dapat mempunyai nilai relatif sama dengan apa yang dipikirkan, diarahkan dan dikembangkan oleh pemerintah dan masyarakat di Indonesia. Hal ini tetap relevan diajukan, meskipun beberapa nilai tersebut berlangsung dalam ruang lingkup dan suasana yang berbeda.

Di tengah era kompetitif globalisasi dan krisis perekonomian, birokrasi pemerintah dihadapkan pula pada pilihan untuk mengadakan kebijakan swastanisasi terhadap dirinya. Tuntutan implementasi pilihan kebijakan itu didorong oleh salah satu langkah pemerintah dalam rangka program reformasi ekonomi, sebagaimana digariskan pada memorandum tambahan IMF mengenai keberadaan 12 Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Pemerintah mentargetkan penerimaan dana segar Rp 15 triliun dari langkah privatisasi ini.<sup>17)</sup> Pengalaman negara lain yang telah melakukan program ini, misalnya, Malaysia dengan MAS dan Argentina dengan IPF, menunjukkan hal positif. Privatisasi yang ditargetkan selesai selama tahun anggaran 1998/1999 meliputi dua cara:

Pertama, pencatatan (*listing*) di bursa saham bagi tujuh BUMN yang kinerjanya sangat sehat. Ketujuh BUMN itu masing-masing adalah PT Krakatau Steel, PT Jasa Marga, PT Perkebunan Nusantara IV, Pelindo II, PT Tambang Batubara Bukit Asam, PT Pelindo III dan PT Angkasa Pura II. Satu hal dianggap masih belum jelas benar, apakah pencatatan dilakukan hanya di bursa domestik (*single listing*) atau sekaligus di bursa domestik dan internasional (*dual listing*). Di samping itu, pemerintah belum menentukan berapa persen saham yang akan dilepas. Cara kedua adalah divestasi pemerintah terhadap lima BUMN yang telah *go public*. Terhadap lima BUMN tadi, porsi saham yang dimiliki pemerintah masih berada jauh di atas batas minimal untuk menjadi pemegang saham mayoritas (yaitu 51%). Hingga sekarang, pemerintah masih memegang 75,8% saham PT Telkom

---

<sup>17)</sup> *Reinventing Government* adalah sebenarnya merupakan perubahan cara berfikir dan bertindak dari pemerintah untuk tidak selalu menyandarkan anggaran pendapatan negara yang bersumber pada “pajak”, akan tetapi dengan “jiwa wirausaha” berusaha untuk mewujudkannya ke dalam kebijakan yang pada gilirannya memperkuat sektor publik. Dikutip dari Soerjono, “Memperkuat dan Meningkatkan Wibawa Sektor Publik” *Manajemen Pembangunan* No. 11/III, 1995

<sup>17)</sup> Indra Ismawan, “Privatisasi BUMN di Masa Krisis” dalam *Media Indonesia* 29-4-1998.

dan masing-masing 65% untuk kepemilikan saham PT Aneka Tambang, PT Tambang Timah, PT Indosat dan PT Semen Gresik.

Berkaitan dengan langkah swastanisasi, sampai semester pertama tahun 1997 pemerintah masih memiliki 164 BUMN dengan total asset Rp 374 triliun. Pengelolaannya dinilai akan semakin efektif dan menguntungkan melalui upaya *go public* karena pengalihan kepemilikan sebagian saham kepada publik dapat meningkatkan transparansi manajerial, pertanggungjawaban finansial serta menunjang optimalisasi misi pelayanan BUMN. Sebenarnya, niat pemerintah untuk melakukan swastanisasi sudah muncul semenjak lama. Pada pertengahan tahun 1996, pemerintah membentuk Tim Privatisasi BUMN dan ketika Kabinet Pembangunan VII terdapat jabatan baru, yaitu Menteri Negara Pendayagunaan BUMN yang diduduki Tanri Abeng. Niat pembentukan *holding company* BUMN juga telah diawali dengan langkah pengalihan 159 BUMN dari instansi/departemen teknis kepada pihak kantor menteri pendayagunaan BUMN.

Langkah swastanisasi BUMN ini memiliki pengaruh besar bagi politik-ekonomi nasional karena dua hal. Hal *pertama* adalah pasal 33 UUD 1945, dan *kedua* adalah secara otomatis, BUMN merupakan representasi negara dalam dunia ekonomi. Ketiga, karena assetnya yang cukup besar—pada 164 BUMN total assetnya mencapai Rp 374 trilyun.<sup>19)</sup> Di samping memerlukan pertimbangan ekonomi, swastanisasi harus pula memperhatikan aspek politik psikologis masyarakat terhadap transformasi pengalihan status BUMN. Hal ini terbukti antara lain dari sikap keras dari masyarakat berkenaan dengan rencana privatisasi Semen Andalas dan Krakatau Steel.

### Interaksi Politik:

Sementara itu, dalam menilai interaksi kehidupan politik dengan perilaku birokrasi, sejarah perkembangannya dapat dilihat dari uraian berikut:

- a. Masa Kemerdekaan:<sup>20)</sup>

Semangat perjuangan masih mewarnai birokrasi di tanah air. Para pelaku birokrasi sangat diwarnai paham, kepentingan negara dan persatuan bangsa. Bahkan, di sana tidak jarang diperlihatkan kekuatan mayoritas untuk menomorduakan atau menghilangkan keinginannya serta berusaha memberikan penghargaan kepada kelompok minoritas. Sebagai contoh, penyimpangan pertama Soekarno terhadap UUD 1945 adalah diterimanya usulan Syahrir untuk tidak mempergunakan Kabinet Presidensil dan diganti

<sup>19)</sup> Fachri Ali, "Aspek Politik-Ekonomi BUMN", *Kompas* 20-8-1998.

<sup>20)</sup> Miftah Thoha, *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*, Penerbit Widya Mandala, Yogyakarta, 1992, hlm. 62-63.

dengan kabinet parlementer. Syahrir sendiri saat itu merupakan salah seorang tokoh vokal dan disegani.

Presiden Soekarno menyadari bahwa KNIP (Komite Nasional Indonesia Pusat) belum mencerminkan kekuatan politik riil karena anggota-anggota yang ditunjuk kurang mampu mewakili konfigurasi kekuatan sosial politik pada saat itu. Semangat primordial diakui memang hidup tetapi dapat diimbangi oleh elan perjuangan nasional. Satu-satunya organisasi politik yang mengancam negara proklamasi ialah manuver kaum komunis PKI yang selalu ingin mengarahkan negara RI kepada poros internasionalnya.

Pada tahun-tahun awal kemerdekaan, terdapat semacam kesepakatan bahwa birokrasi merupakan sarana politik yang baik untuk mempersatukan keragaman potensi bangsa. Anggapan ini berasalan karena birokrasi mampu menjangkau rakyat hingga ke lapisan bawah. Namun pada perjalanan selanjutnya, birokrasi mulai dipengaruhi gejala aspirasi primordial. Birokrasi menjadi incaran kekuatan-kekuatan politik. Kalangan partai mulai mengincar untuk menguasai birokrasi pemerintah.

#### b. Masa antara 1950-1959:<sup>21)</sup>

Gejala semakin ramainya kekuatan politik mengincar birokrasi pemerintah telah mulai dirasakan pada tahun-tahun awal kemerdekaan. Ketika diikuti sistem multi partai akibat dikeluarkannya Maklumat 3 Nopember 1945 yang memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk mendirikan partai politik sesuai dengan aspirasinya, maka berbagai pihak berkeinginan menguasai beberapa kementerian. Bahkan, di sana tidak jarang terjadi jatuh bangun kabinet pemerintah hanya diakibatkan pembagian kementerian yang tidak sesuai dengan tuntutan partai-partai politik. Mosi tidak percaya merupakan awal dari runtuhnya kabinet yang memimpin birokrasi pemerintah. Birokrasi pemerintah di bawah kepemimpinan partai menjadi mayoritas di lembaga DPRD. Dewan ini menjadi berperan kuat. Akan tetapi, sebaliknya, eksekutif tempat birokrasi menjalankan perannya sebagai pelaksana politik kebijakan menjadi lemah.

Walaupun birokrasi pemerintah sudah mulai tidak bersikap netral, di sana terdapat suatu hal penting bahwa di antara partai yang saling bersaing menguasai kementerian terdapat keinginan adanya pemerintahan demokratis. Mulai dari Kabinet Syahrir I, II dan III (14 Nopember 1945-3 Juli 1947) programnya adalah "menyusun Pemerintah Pusat dan Daerah yang demokratis". Kabinet Halim (21 Januari 1950 - 6 September 1950) memiliki salah satu programnya adalah "mendemokratisir kehidupan politik dan pemerintahan dengan jalan antara lain mengusahakan secepat mungkin

---

<sup>21)</sup> Miftah Thoha, *ibid.* hlm. 62.

pemberlakuan hak-hak kebebasan demokrasi, terutama hak berserikat, bersidang dan menyatakan pendapat. Kabinet Natsir (6 September 1950 - 27 April 1951) memiliki program demokratisasi, konsolidasi, penyempurnaan pemerintahan, dan membentuk peralatan negara secara utuh. Kalangan partai berpaling kepada aparatur birokrasi karena jumlahnya merupakan potensi pendukung sangat besar untuk memenangkan pemilu. Pada saat ini kelompok-kelompok pegawai negeri yang berafiliasi dengan partai politik mulai bermunculan.

c. Masa antara tahun 1960-1965<sup>22)</sup>

Pada masa ini, birokrasi semakin jelas diincar oleh banyak kekuatan politik. Keinginan tiga kekuatan politik untuk menguasai birokrasi pemerintah mengkristal dalam konsep Nasakom yang berusaha membagi kaplingnya pada beberapa departemen. Di bawah label Demokrasi Terpimpin, tiga partai politik membangun akses ke birokrasi pemerintah. Keadaan sistem politik yang bercirikan primordial membawa pengaruh kuat terhadap birokrasi. Suasana saling mencurigai, tidak percaya satu sama lain, merupakan pandangan yang kerap kali dihadapi. Akibatnya, di sana bermunculan sifat-sifat birokratis dan primordial yang bertumpu pada patron masing-masing. Sulit bagi siapapun yang berkeinginan menjadi pejabat birokrasi dapat mencapai tujuannya tanpa memiliki hubungan erat dan bersifat pribadi dengan kalangan partai.

Pada masa ini, birokrasi pemerintah telah mulai memihak kepada kekuatan politik yang ada. Birokrasi terperangkap ke dalam jaring yang dipasang kekuatan politik Nasakom. Bukti dari kejadian ini dapat dilihat ketika terjadi tragedi nasional melalui aksi kudeta G30 S/PKI yang gagal. Sebelumnya, PKI berusaha memasuki hampir setiap departemen pemerintah. Sementara kekuatan agama dan nasionalis memegang departemen masing-masing.

d. Masa 1966 -1998:<sup>23)</sup>

Pada masa ini, birokrasi terlihat sangat memihak kepada satu kekuatan sosial politik yang dominan. Kemenangan Golkar pada setiap kali Pemilu Orde Baru, merupakan salah satu hal yang sangat memperhitungkan faktor dukungan birokrasi. Kesadaran birokrasi sebagai alat pemerintahan yang dapat diandalkan pada awal kemerdekaan, berusaha ditanamkan secara serius dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Birokrasi mempunyai kepanjangan kewenangan sampai ke desa-desa di setiap pelosok wilayah. Hal ini menjadi potensi kemenangan yang digunakan Golkar dengan dalih

---

<sup>22)</sup> Miftah Thoha, *ibid.* hlm. 64.

<sup>23)</sup> *Ibid.* hlm. 65.

"massa mengambang" dalam merangkul birokrasi. Sepintas hal ini memunculkan kesan bahwa birokrasi yang diidentifikasi sebagai Golkar dan sukar dipisahkan satu sama lain. Agregasi politik birokrasi diwujudkan dalam organisasi Korpri yang diidentikkan dengan penyaluran aspirasi kepada Golkar. Artinya, hanya Golkar yang memiliki akses kepada birokrasi, sedangkan dua kekuatan orsospol lain (PPP dan PDI) berada di luar garis. Aparat yang berkeinginan menjadi anggota partai, harus memperoleh izin dari atasan.

Hal di atas antara lain ditegaskan oleh Pasal 2 PP No. 20 Tahun 1976 yang menyebutkan: "PNS yang memegang jabatan-jabatan tertentu tidak dapat menjadi anggota parpol atau Golkar kecuali dengan izin tertulis dari pejabat yang berwenang" Peraturan Pemerintah (PP) itu merupakan pelaksanaan UU No. 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Dalam Bab IV Pasal 8 disebutkan: "(a) Pegawai Negeri Sipil dapat menjadi anggota Partai Politik dan Golongan Karya dengan sepenuhnya pejabat yang berwenang; (b) Pegawai Negeri Sipil yang memegang jabatan-jabatan tertentu tidak dapat menjadi anggota Partai Politik dan Golongan Karya, kecuali dengan izin tertulis dari Pejabat yang berwenang."<sup>24)</sup> Di samping itu, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 12/1969 (yang terkenal dengan akronim "Permen 12") mengharuskan pegawai negeri hanya memberikan loyalitas tunggal kepada negara dan tidak diperkenankan masuk dalam salah satu partai politik kecuali Golkar. Peraturan ini kemudian disusul dengan Surat Edaran Menteri yang bertujuan agar pegawai negeri dalam lingkungan Departemen Dalam Negeri menanggalkan keanggotaannya dalam partai atau organisasi massa (ormas) dan menjadi anggota Koordinasi Karyawan Departemen Dalam Negeri (Kokarmendagri). Padahal, basis utama PNI sebelum itu adalah pegawai negeri.

Karakteristik politik dan birokrasi di Indonesia masa Orde Baru adalah kepolitikan-birokratik (*bureaucratic polity*). Kepolitikan birokrasi berbeda dengan rezim penguasa tunggal yang dipegang oleh satu orang. Kekuasaan Presiden lebih berdasarkan pada kewenangan legal daripada legitimasi tradisional dan harus didukung oleh sekurang-kurangnya konsensus minimal di kalangan elit militer dan birokrasi. Kepolitikan itu juga dibedakan dari pemerintahan militer dalam pengertian bahwa gaya dan tujuan dasar (prioritas-prioritas kebijakan) pemerintah lebih bersifat birokratik dan teknokratik daripada militer.<sup>25)</sup>

<sup>24)</sup> Lihat PP No. 20 Tahun 1976 dan UU No. 3 Tahun 1985 Tentang Partai Politik dan Golongan Karya.

<sup>25)</sup> Manuel Kaisiepo, "Dari Kepolitikan Birokratik Ke Korporatisme Negara: Birokrasi dan Politik di Indonesia Era Orde Baru", dalam *Jurnal Ilmu Politik* 2, hlm. 26.

Harold Crouch menyebutkan tiga ciri utama yang melekat pada kepolitikan birokratik. Pertama, lembaga politik yang dominan adalah birokrasi. Kedua, lembaga-lembaga politik lainnya seperti halnya parlemen, partai politik dan kelompok-kelompok kepentingan (*interest groups*) berada dalam keadaan lemah sehingga tidak mampu mengimbangi atau mengendalikan kekuasaan birokrasi. Ketiga, massa di luar birokrasi secara politik adalah pasif, yang sebagian adalah merupakan akibat kelemahan partai-partai politik.<sup>26)</sup> Akibat dari struktur kekuasaan seperti ini, persaingan politik sebagian besar terbatas pada manuver dalam elit birokrasi itu sendiri, antar faksi-faksi dan pribadi-pribadi yang bersaing. Keberhasilan atau kegagalannya tidak tergantung kepada dukungan dari luar birokrasi.

e. Masa 1998-era reformasi:

Era reformasi memfokuskan pada proses pembentukan perangkat perundangan-undangan di bidang politik yang relatif mulai berusaha mencerminkan sifat pluralitas. Penetapan batasan pendirian partai yang berjumlah tiga buah di masa Orde Baru, memperoleh ruang untuk dilakukan koreksi dan berbagai lapisan masyarakat antusias untuk melakukan pembentukan partai. Proses pengawasan dan sorotan publik terhadap kinerja birokrasi semakin ditingkatkan dan komitmen pemberantasan KKKN (korupsi, kolusi, koncoisme, dan nepotisme) memperoleh porsi sangat penting. Sementara itu, di sana dijanjikan bahwa pegawai negeri diberikan kebebasan untuk menjatuhkan pilihan politiknya dalam hari pemungutan suara pemilu sesuai aspirasi masing-masing.

Birokrasi tidak lagi menjadi instrumen pemegang hak tunggal di bidang perizinan yang menentukan hidup matinya sebuah orsospol atau ormas. Pengalaman selama Orde Baru yang menunjukkan bahwa mekanisme perizinan birokrasi ternyata hanya menghasilkan campur tangan aparatur secara berlebihan dan menghambat proses kemandirian partai politik, pada masa reformasi, birokrasi dieliminasi keberadaannya sejalan dengan maraknya kelahiran berbagai partai.

**Kebijakan Stabilitas Politik:**

Sebagai suatu instrumen yang berperan dalam menggerakkan potensi kemasyarakatan, birokrasi mempunyai arti penting dalam analisa kebijakan. Analisis kebijakan merupakan disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi relevan dengan kebijakan. Disiplin terapan ini

---

<sup>26)</sup> Harold Crouch, "The New Order: The Prospect for Political Stability", dikutip Manuel Kaisiepo, *ibid.* hlm. 27.

dapat dimanfaatkan di tingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah yang dihadapi.<sup>27)</sup>

Dalam analisa kebijakan, prosedur-prosedur analisa umum dapat disamakan dengan empat metode analisa kebijakan: (1) peliputan (*description*) memungkinkan perolehan informasi mengenai sebab dan akibat kebijakan di masa lalu; (2) peramalan (*prediction*) memungkinkan kita menghasilkan informasi mengenai akibat kebijakan di masa mendatang; (3) evaluasi (*evaluation*) adalah pembuatan informasi mengenai nilai dan harga dari kebijakan di masa lampau dan mendatang; (4) rekomendasi (*prescription*) memungkinkan dihasilkannya informasi mengenai kemungkinan bahwa arah tindakan di masa mendatang akan menimbulkan akibat-akibat yang bernilai. Dalam hubungan dengan keempat metode analisa kebijakan, dua metode tidak dapat dihubungkan secara langsung dengan prosedur analisa umum. Kedua analisa kebijakan itu adalah perumusan masalah (*problem structuring*) dan penyimpulan praktis (*practical inference*). Sekurang-kurangnya terdapat dua macam pendapat dalam mengamati kebijakan publik.<sup>28)</sup> Pertama adalah pendapat yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah seperti RS Parker yang membuat suatu daftar berbagai definisi mengenai kebijakan publik. Menurut salah satu definisi itu, kebijakan publik merupakan suatu tujuan tertentu, serangkaian prinsip atau tindakan yang dilakukan oleh suatu pemerintah pada periode tertentu dalam hubungan dengan sesuatu subyek atau sebagai tanggapan terhadap suatu krisis. Kedua adalah pendapat yang memberikan perhatian khusus kepada pelaksanaan kebijakan. Ahli-ahli ini dapat dibagi dalam dua kubu, yaitu mereka yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan atau maksud-maksud tertentu dan mereka yang menganggap bahwa kebijakan publik memiliki akibat-akibat yang dapat diramalkan.

Peranan birokrasi dalam kebijakan pembangunan di tanah air memiliki arti penting termasuk pada tataran menjaga iklim stabilitas. Partisipasi massa dalam pembangunan dapat dikendalikan agar berjalan secara tertib dan mengarahkan berbagai agenda nasional yang tetap berada pada garis desain arus utama yang telah direncanakan sebelumnya. Bahkan di masa Orde Baru, birokrasi mampu membatasi struktur kepengurusan partai politik yang hanya menjangkau sampai ke tingkat desa. Sedangkan masyarakat pedesaan dibebaskan pengaruhnya dari arus praktik-praktek

<sup>27)</sup> William Dunn, *Analisa Kebijaksanaan Publik*, penyadur: dr. Muhamdijir Darwin, Hanindita Graha Widya, Yogyakarta, 1995, hlm. 45.

<sup>28)</sup> Amir Santoso, "Analisis Kebijaksanaan Publik: Suatu Pengantar", *Jurnal Ilmu Politik* 3, h. 4-5.

politik partai dalam rangka mencapai target pembangunan yang digariskan sesuai Repelita, termasuk menyangkut pembentukan swasembada pangan. Setelah munculnya era reformasi, di sana terjadi proses pergeseran posisi dan peranan birokrasi dalam proses pengambilan kebijakan publik yang tidak lagi sebagai instrumen deterministik tunggal karena mulai diimbangi oleh warna artikulasi dan konteks pengawasan dari berbagai kekuatan masyarakat.

Di tengah bersemainya aneka kekuatan masyarakat pengimbang, pemerintah terlihat masih berusaha memegang peranan penting pada hampir semua aspek kehidupan sosial politik termasuk dalam proses penyusunan kebijakan publik. Perumusan kebijakan publik berada di bawah pengaruh pejabat pemerintah, walaupun organisasi-organisasi sosial politik yang dibentuk dapat pula memiliki pengaruh. Namun seberapa jauh batas pengaruh organisasi itu terhadap kebijakan publik masih diragukan. Dalam model *bureucratic politic*, Riggs menggambarkan bahwa kepentingan (*interest*) masyarakat sama sekali tidak diperhitungkan pemerintah dalam proses perumusan kebijakan.<sup>29)</sup> Keengganan mengakomodasi kepentingan pinggiran dalam pengambilan kebijakan, menyebabkan proses politik sangat bercorak elitis dan birokratis.

Sementara itu, ketergantungan daerah terhadap pusat tidak hanya dalam hal karier pegawai tetapi juga menyangkut persoalan pembiayaan pembangunan. Sistem sentralisasi telah menjadikan pusat menjadi semacam sinterkelas untuk membiayai pembangunan daerah. Hal ini disebabkan fakta bahwa sebagian besar pendapatan daerah dari pajak harus diserahkan kepada pusat. Akibatnya, daerah kurang memiliki kemampuan finansial untuk melaksanakan pembangunan di wilayahnya dan terpaksa meminta bantuan kepada pusat. Beberapa pos pajak dan retribusi daerah telah diinstruksikan untuk dihapus dengan beberapa kompensasi tertentu melalui Instruksi Mendagri (Inmendagri) No. 9 Tahun 1998 Tentang Larangan Pengenaan Pungutan atas Barang-Barang Eksport dan Pencabutan Larangan Perdagangan Antar Dati I dan Dati II serta Antar Pulau. Di samping itu, Inmendagri No. 10 Tahun 1998 tentang Penghapusan Pajak dan Retribusi Daerah dikeluarkan untuk melancarkan gairah kegiatan investasi di daerah.

Ketergantungan administratif finansial itu diperkuat pula oleh budaya paternalistik. Asas desentralisasi kurang memperoleh ruang yang sepadan dengan kebijakan pembangunan yang dipadukan melalui asas dekonsentrasi dan pembantuan (*medebewind*). Kendala tersebut kini coba

<sup>29)</sup> Dikutip dari Amir Santoso, "Politik, Kebijakan dan Pembangunan di Indonesia: Suatu Tinjauan Teoritis" dalam Amir Santoso dan M. Riza Sihbudi (Penyunting), *Politik, Kebijakan dan Pembangunan*, Dian Lestari Grafika, Jakarta, 1993, hlm. 3.

diatasi dengan dukungan pengajuan inisiatif lokal lebih besar dari pemerintah pusat melalui proyek percontohan 26 Daerah Tingkat II. Pengajuan inisiatif lokal ini sangat penting karena secara kultural sebagian masyarakat di tanah air masih sangat menghormati atasan secara personal dan cenderung tidak membebankan kekeliruan kebijakan kepada atasan atau pemerintah pusat. Akibatnya, di sana timbul rasa sungkan untuk melakukan protes terhadap berbagai kekeliruan kebijakan. Keengganan melakukan kritik atau protes memperoleh dukungan sikap dari elit pemerintah yang kurang menyukai kritik dan protes apabila dilakukan secara terbuka, seperti halnya melalui media massa.

Salah satu implikasi pola kultural aparat semacam itu adalah semakin memperkuat struktur pemerintahan yang semakin memusat di titik tertentu dan tersendatnya pendelegasian wewenang kepada tingkat bawah. Figur penguasa tunggal lokal yang mempersatukan jabatan Kepala Daerah dan Kepala Wilayah sangat memperkuat posisi eksekutif visavis DPRD. Padahal, efisiensi dan efektifitas penggunaan sumber-sumber penggerak pembangunan daerah sangat dituntut pertanggungjawabannya melalui kelembagaan perwakilan kepentingan publik, seperti halnya DPRD. Ditengah semakin terbatasnya sumber-sumber keuangan negara dalam menggerakkan roda pembangunan di daerah, penanganan urusan-urusan yang telah diserahkan dan menjadi tanggung jawab lokal justru mudah terperangkap kepada kondisi ironis yang lebih berupa beban daripada sebagai peluang untuk semakin meningkatkan kemandirian.

Permasalahan kultural guna mendukung penampilan birokrasi yang efisien dan efektif dalam penyelenggaraan tugas-tugas publik, tidak terlepas dari ruang lingkup dan besaran kelembagaan yang berperan menjadi sarana formulasi di tingkat konseptual dan pelaksananya di lapangan. Seperti diketahui, Kabinet Pembangunan VI merupakan kabinet paling "gemuk" pada masa pemerintahan Orde Baru. Dengan 37 departemen atau kementerian, kabinet tersebut disoroti berkenaan masalah koordinasi yang terlihat cukup sulit dilakukan. Sebenarnya hal itu menjadi hukum manajemen. Semakin besar organisasi akan menyebabkan meluasnya kesukaran melakukan koordinasi.

Tugas dan kewenangan yang menyebar di berbagai departemen atau instansi tentu bukan pekerjaan ringan untuk mensinkronkan gerak atau langkah unit organisasi masing-masing. Belum lagi "gemuknya" organisasi berhadapan dengan kecenderungan arogansi pemimpin atau pemegang kebijakan departemen atau kementerian yang semakin memperumit permasalahan dihadapi. Contoh kasus tentang tersendatnya koordinasi di Kabinet Pembangunan VI adalah masalah asap akibat kebakaran hutan. Departemen Kehutanan dianggap paling bertanggungjawab karena di sinilah para pemegang HPH (Hak Pengusahaan Hutan) berada. Namun di sisi lain,

Departemen Pertanian juga tidak kurang repotnya, karena dituduh pula mendorong petani untuk berpindah yang menyebabkan kebakaran akibat pembukaan lahan dengan cara membakarnya. Sementara itu, Menteri Negara Lingkungan Hidup tidak dapat tinggal diam karena kementerian ini sangat berkepentingan untuk memelihara kelestarian alam dengan mempertahankan hutan agar tetap hijau dan tidak habis terbakar.

Akibatnya, penanggulangan kebakaran hutan menjadi cukup sulit karena departemen yang satu dengan departemen atau instansi lain, saling menunggu siapa yang harus segera bertindak. Padahal asap telah menyebar ke berbagai tempat, bahkan mencapai ke negara tetangga. Sementara itu, dalam kasus krisis moneter yang berkepanjangan, di sana dirasakan betapa koordinasi antar departemen dan instansi sangat diperlukan dalam upaya penanggulangan masalah tersebut. Berbagai kemungkinan tentang koordinasi yang kurang berjalan cepat atau akibat krisis memang tidak mengenal kompromi. Pemerintah sempat memilih untuk membentuk lembaga-lembaga di luar kementerian, meskipun anggotanya adalah beberapa menteri, untuk memulihkan kondisi ekonomi yang cukup porak poranda.

Dalam sejarah Republik Indonesia yang mencapai lebih dari setengah abad, ternyata negara kita pernah dikendalikan oleh 38 kabinet.<sup>30)</sup> Jumlah keseluruhan yang pernah menjabat menteri pada salah satu kabinet itu tercatat mencapai 413 orang. Jumlah kabinetnya pun bervariasi, terdapat mulai dari kabinet yang berjumlah 12 orang, yaitu Kabinet Presidentil (dibentuk 19 Agustus 1945) sampai pada istilah "kabinet seratus menteri" pernah dikenal meskipun terkesan berlebihan, karena sebenarnya jumlah menterinya 97 orang. Nama resminya adalah "Kabinet Dwikora" yang disempurnakan (24 Februari 1966) yang kemudian memecahkan amarah rakyat dan pemuda-pelajar-mahasiswa saat itu, karena nama terhormat seperti halnya Jenderal AH Nasution justru tidak terdapat di dalamnya. Setelah banyak tokoh dalam kabinet itu ditahan karena bermacam alasan, Kabinet Dwikora "yang disempurnakan lagi" diumumkan pada 28 Maret 1966. Praktis kabinet ini hanya mampu berusia sekitar satu bulan. Di samping itu, terdapat pula menteri yang hanya dalam sebulan, tetapi orangnya tidak pernah ada. Hal ini terjadi saat Supriyadi diangkat menjadi Menteri Pertahanan, padahal yang bersangkutan telah meninggal dunia.

Semenjak Orde Baru, kita mengenal dua Kabinet Ampera (1966-1968) dan enam kabinet Pembangunan. Kabinet Pembangunan I berdinasti antara 1968-1973), Pembangunan II (1973-1978), Pembangunan III (1978-1983), Pembangunan IV (1983-1988), Pembangunan V (1988-1993) dan

<sup>30)</sup> *Suara Pembaruan*, 12-3-1998.

Kabinet Pembangunan VI (1993-1998). Yang menarik, akibat trauma "kabinet seratus menteri", maka jumlah menteri-menteri atau pejabat setingkat menteri (Gubernur Bank Indonesia, Panglima ABRI dan Jaksa Agung) tidak pernah melebihi angka 40, bahkan kurang dari itu. Kabinet Pembangunan VI terdiri dari 38 menteri ditambah 3 orang pejabat setingkat menteri. Tentu saja format berbagai kabinet bersifat sangat beragam dari waktu ke waktu. Semenjak kabinet RI pertama, beberapa kementerian/departemen selalu hadir dan berubah-ubah. Departemen-departemen itu adalah Dalam Negeri, Luar Negeri, Hankam (pernah menggunakan nama Kementerian Pertahanan), Kehakiman, Penerangan, Keuangan, Pekerjaan Umum, Perhubungan, Pendidikan (berubah-ubah sebutannya seperti halnya P dan K, PD dan K serta Depdikbud), Kesehatan dan Sosial. Yang lainnya berubah-ubah menurut kebutuhan waktu atau berdasarkan perkembangan zaman. Pada saat Kabinet Dwikora "yang disempurnakan" terdapat banyak jabatan yang terlihat unik, seperti halnya Menteri Negara Urusan Keamanan Khusus, dijabat oleh Letkol Imam Syafei dan Menteri Negara Urusan Conefo.

Selanjutnya, pada Kabinet Pembangunan VII, jumlah anggotanya mencapai 36 orang. Di antara nama-nama yang muncul, 24 orang di antaranya merupakan wajah baru yang menjabat tugas di kabinet kali ini. Ketika itu, Presiden Soeharto mengumumkan komposisi personal Kabinet Pembangunan VII, yaitu semula terdapat empat tugas pokok sekaligus sasaran yang harus dicapai oleh kabinet dalam kurun waktu lima tahun mendatang (1998-2003). Pertama adalah, melaksanakan trilogi pembangunan yang mencakup Stabilitas Nasional, Pertumbuhan dan Pemerataan. Sasaran kedua adalah menciptakan kemandirian. Ketiga, memperkokoh ketahanan nasional. Sedangkan keempat, meningkatkan persatuan dan kesatuan. Keempat sasaran itu disebut sebagai Catur Krida Kabinet Pembangunan VII.<sup>31)</sup> Namun kabinet itu tidak bertahan lama karena tidak beberapa lama kemudian terjadi proses alih kekuasaan di tingkat elit pemerintahan dan muncul kabinet Reformasi Pembangunan yang terdiri dari 36 kementerian, 4 (empat) di antaranya setingkat Menteri Koordinator (Menko). Di samping itu, di sana dilakukan perubahan tentang posisi Menko Wasbang yang merangkap pula kewenangan PAN (Pendayagunaan Aparatur Negara) dan Kepala Bappenas sebagai lembaga tersendiri.

Di tengah kondisi perekonomian nasional yang sedang menghadapi permasalahan berat, penanganan tugas dari masing-masing anggota Kabinet jelas bukan merupakan pekerjaan ringan. Bahkan, di sana berkembang penilaian kritis tentang kemampuan para Menteri dalam menangani krisis yang dihadapi berdasarkan persyaratan kurun waktu

<sup>31)</sup> Republika, 15-3-1998.

tertentu. Birokrasi semakin dituntut untuk melaksanakan tugas-tugasnya secara seefisien dan seefektif mungkin dalam rangka menunaikan missinya sebagai lembaga pelayanan kebutuhan publik dan peningkatan daya saing nasional pada konteks persaingan global.

Tingkat sensitifitas masyarakat dalam menghadapi dinamika lingkungan sekitar dan pemenuhan kebutuhan dirinya sehari-sehari cenderung meninggi. Ketidaktepatan dalam penetapan kebijakan dapat berakibat fatal yang memancing potensi kerusuhan dan menimbulkan iklim ketidakpastian. Kondisi yang berkembang tidak memadai lagi jika hanya direspon oleh pendekatan keamanan (*security approach*) karena kualitas tuntutan masyarakat telah berjalin secara kompleks dan menyentuh berbagai aspek kehidupan. Upaya pemakaian pendekatan politik yang mengacu perspektif kondisi lampau hanya akan menghasilkan potensi kontraproduktif terhadap pembukaan ruang kemungkinan akomodasi tuntutan yang berkembang. Aspirasi yang bersifat kualitatif seperti halnya lingkungan hidup, keterbukaan, hak asasi manusia (HAM) dan demokratisasi menjadi muatan dalam tuntutan-tuntutan yang diartikulasikan ke atas permukaan.

Berkenaan dengan mekarnya inisiatif aspirasi karakter masyarakat madani (*civil society*), proses pengambilan keputusan-keputusan dari birokrasi tidak lagi terlampaui bertumpuk di tingkat atas dan harus benar-benar menampilkan pola desentralisasi. Kuatnya aspirasi demikian terhadap penampilan kelembagaan birokrasi menyebabkan tidak jarang muncul gagasan untuk merevisi UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Pengertian desentralisasi itu sendiri, menurut pasal 1 ayat b UU No. 5 Tahun 1974 adalah dirumuskan sebagai: "penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada daerah, menjadi urusan rumah tangganya." Hal ini berarti dua hal yang perlu memperoleh perhatian, yaitu:

- (1) Urusan yang diserahkan menjadi urusan rumah tangga daerah bersangkutan.
- (2) Penyerahan tersebut hanya dilakukan oleh Pemerintah Pusat secara khusus/ "pemerintahan atasan" secara umum kepada daerah dan bukan kepada lembaga lain atau pejabat.

Penyerahan urusan atau desentralisasi sebenarnya mengandung arti bahwa masyarakat diberikan kesempatan untuk turut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya di tingkat daerah. Oleh karena itu, kebijakan desentralisasi kerapkali dihubungkan dengan keadaan masyarakat terutama dengan kematangannya dalam politik atau pada saat jaman penjajahan Belanda disebut "*politieke rijpheid*". Banyaknya urusan yang diserahkan disesuaikan dengan "*politieke rijpheid*", yang pada kenyataannya justru kebijakan desentralisasi-lah mengembangkan

kematangan tersebut di tengah masyarakat.<sup>32)</sup> Kesadaran masyarakat untuk turut serta dalam pembangunan dan pemerintahan akan tumbuh, jika kesempatan realisasi inisiatif otonom dirinya dibuka melalui desentralisasi. Pertumbuhan inisiatif partisipasi masyarakat melalui desentralisasi birokrasi dalam pengambilan keputusan berkenaan dengan berbagai urusan yang menyebabkan kebijakan pembangunan itu benar-benar berangkat dari tingkat bawah (*bottom up*) dan tidak terlalu bersifat elitis (*top down*).

Turunnya Soeharto dari kursi kepresidenan dan digantikan oleh Habibie semakin memperkuat arus tuntutan reformasi di berbagai aspek kehidupan terutama aspek-aspek politik, ekonomi dan hukum. Birokrasi menjadi salah satu instrumen yang dihadapkan pada rangkaian alternatif pembaharuan berkenaan dengan cara pelaksanaan fungsi-fungsi dan budaya kerja yang disandang dirinya selama ini. Penilaian tolok ukur efektivitas dan penampilan birokrasi dalam memberikan kontribusi bagi pembentukan tatanan masyarakat yang modern dan sejahtera, merupakan hal pendorong penilaian dimaksud. Hal ini berkembang menjadi sesuatu tuntutan yang harus ditanggapi dan direalisasikan sesegera mungkin. Di tengah arus reformasi, situasi masyarakat sendiri cenderung terbelah pada polarisasi sikap terhadap legitimasi pemerintahan Habibie. Pada di satu sisi, hal itu sebagai hasil mekanisme kepemimpinan yang absah, dan di sisi lain, hal tersebut justru dianggap sekedar pemerintahan transisi.

Polemik ini setidaknya memiliki pengaruh terhadap efektivitas birokrasi sebagai pelaksana program pemerintahan di tingkat konseptual dan lapangan di tengah-tengah tingginya suhu masyarakat yang menuntut revitalisasi kualitas pelayanan aparatur terhadap kebutuhan masyarakat. Pada konteks tataran politik, revisi yang dimaksud sangat kental dengan aspirasi agar birokrasi berdiri di atas semua golongan dan tidak diikat secara loyalitas tunggal kepada kutub kekuasaan kekuatan sosial politik tertentu. Pengalaman loyalitas tunggal bercorak partisan kepada arus kekuatan tertentu ternyata hanya membawa implikasi atau biaya sosial ekonomi politis yang tidak ringan dan dikemas dalam bentuk KKKN (Korupsi, Kolusi, Koncoisme, dan Nepotisme).

Rentang pengawasan (*span of supervision*) instrumen publik terhadap kinerja birokrasi yang mulai dibuka secara cukup luas semenjak bergulirnya era reformasi, memberikan kemungkinan terjadinya transformasi hubungan kalangan aparat dengan para orsospol. Hubungan ini menuju ke arah demokrasi yang berlangsung secara relatif lebih transparan dibandingkan saat sebelumnya. Pilihan pegawai negeri sipil (PNS) dibuka untuk menuju keragaman sesuai dengan aspirasi politik masing-masing

<sup>32)</sup> Bayu Surianingrat, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, Aksara Baru, jakarta, 1985, hlm. 25.

dalam hari pemungutan suara pemilu dan keanggotaan dirinya pada kepengurusan orsospol tidak lagi dibenarkan. Penegasan ini memiliki arti penting bagi posisi dan kinerja aparatur birokrasi dalam melayani kebutuhan publik agar terhindar dari konflik kepentingan (*conflict of interest*). Bahkan, rentang pengawasan tidak saja melalui kelembagaan formal yang berada dalam jalur birokrasi tetapi juga telah mencakup lingkungan massa yang sangat luas. Hal itu terjadi baik di tingkat nasional, daerah maupun desa yang ditandai oleh rangkaian protes terhadap kebijakan pembangunan dan tuntutan mundur pada beberapa pejabat setempat.

Ketidakpuasan dapat menyentuh persoalan mendasar kehidupan kebangsaan terutama sebagaimana tergambar dari peristiwa di beberapa propinsi tertentu seperti halnya Timor Timur dan Irian Jaya. Terlepas dari latar belakang politis yang mendorong meledaknya peristiwa berkesan "separatis" di kedua propinsi itu, efektivitas peranan kelembagaan birokrasi dalam penanganan urusan di daerah menjadi sorotan gencar dari berbagai kalangan. Ketidakpuasan semakin meluas manakala masyarakat masih memandang bahwa umpan balik (*feed back*) perolehan hasil pembangunan yang telah dilaksanakan belum sebanding dengan potensi daerah yang dimilikinya. Ini berarti bahwa birokrasi menghadapi dilema yang sangat rawan dalam menghadapi kecenderungan ketidakpuasan lokal semacam ini. Pada satu sisi, birokrasi diharapkan berperan kebijakannya untuk melakukan subsidi silang sumber daya pembangunan terhadap daerah-daerah yang tergolong kurang subur potensi sosial ekonominya. Pada sisi lain, secara simultan, birokrasi harus mampu mendorong proses pengembangan antar wilayah secara proporsional. Trauma berbagai peristiwa separatis di masa lalu semakin menambah beratnya beban birokrasi dalam mengambil kebijakannya secara relatif adil, demokratis dan terbuka.

Salah satu masalah yang dihadapi oleh kelompok elit di tanah air dalam memperoleh legitimasi dari massa rakyat adalah kemajemukan masyarakat secara kultural, yang masing-masing memiliki sistem nilai sendiri tentang hubungan antara pemimpin dan rakyat. Untuk setiap etnik birokrasi perlu mengembangkan kebijakan dan strategi legitimasi tersendiri serta tidak dapat digeneralisasikan sedemikian saja.<sup>32)</sup> Etnik yang berasal dari berbagai daerah di Indonesia mempunyai peranan historis terhadap berdirinya Republik Indonesia. Pada saat-saat genting ketika eksistensi Republik Indonesia terancam baik oleh musuh dari luar maupun oleh musuh dari dalam negara sendiri, dukungan mereka mempunyai posisi yang sangat vital.

<sup>32)</sup> Saafroedin Bahar, "Elit dan Etnik serta Negara Nasional", *Prisma* 4, April-Mei 1997.

Pengabaian peranan serta harga diri mereka kemudian, baik sengaja maupun tidak, oleh kelompok elit di tingkat pusat ataupun di tingkat daerah, dapat merupakan faktor penyebab, baik langsung maupun tidak langsung, terjadinya gejolak yang bersifat etnik itu<sup>34)</sup> Menurut catatan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, jumlah etnik di Indonesia dewasa ini mencapai 525 etnik, yang masing-masing mempunyai daerah asal sendiri. Tidak seluruh etnik merasakan diri mereka tidak dihargai. Sebagian besar cukup merasa puas dengan alokasi sumber daya yang mereka terima. Namun, etnik tertentu yang merasa bahwa identitas mereka kurang dihargai dan merasa belum memperoleh alokasi sumberdaya memadai dari elit tingkat nasional atau tingkat daerah.

Tingginya suhu politik berwatak etnisitas tidak jarang dimanifestasikan dalam isu "putera daerah" saat pengisian jabatan-jabatan birokrasi. Fenomena ini mudah ditemui manakala suatu daerah menghadapi proses pemilihan kepala daerahnya baik setingkat Gubernur maupun Bupati/Walikotamadya dan beberapa jabatan birokrasi lainnya. Tidak hanya pertimbangan di tingkat lokal, pemikiran tentang permasalahan etnisitas dan muatan politik lainnya juga menjadi agenda cukup strategis dalam pengisian jabatan birokrasi di tingkat pusat, disamping memperhatikan kriteria baku menyangkut kemampuan profesional.

## Penutup

Suasana luapan tuntutan reformasi yang melanda masyarakat sangat memiliki arti penting bagi masukan penyusunan agenda birokrasi menyongsong tantangan-tantangan yang dihadapi baik di masa sekarang maupun mendatang. Salah satu arti penting masukan itu adalah upaya birokrasi dalam mendukung upaya percepatan proses kematangan masing-masing kelembagaan politik baik di tingkat suprastruktur maupun infrastruktur agar semangat reformasi dapat tersalurkan dan berjalan secara konstruktif. Sehubungan dengan agenda politik peranan kebangsaan birokrasi tersebut, beberapa hal patut menjadi catatan:

*Pertama*, peningkatan kualitas dan komitmen aparatur dalam meningkatkan profesionalisme penanganan tugas-tugasnya merupakan hal yang mutlak direalisasikan dan tak dapat ditawar-tawar lagi. Perbaikan kinerja yang disandang oleh muatan usaha jajaran aparat ini nantinya akan sangat mempengaruhi kontribusi birokrasi berkenaan daya saing nasional dalam kancan persaingan global.

*Kedua*, sarana pengawasan publik dan instrumen kendali intern birokrasi merupakan suatu hal potensial untuk mencegah misalokasi dan penyimpangan alokasi nilai-nilai strategis kebutuhan masyarakat dan negara.

---

<sup>34)</sup> *Ibid.*

Prinsip efisiensi dan efektivitas dalam penggunaan sumber daya negara menjadi pegangan birokrasi dalam mengambil kebijakan atau menjalankan tugas-tugasnya di tengah situasi krisis ekonomi yang sedang dihadapi saat ini.

Ketiga, reorientasi penampilan dan kebijakan birokrasi yang semakin adaptif, transparan dan peka terhadap dinamika lingkungan sekitar bersifat sangat kondusif bagi bersemainya iklim demokratisasi di tanah air. Sekaligus, hal ini akan mengurangi beban pengawasan instrumen keamanan negara dalam menjaga prinsip persatuan dan kesatuan nasional.

Keempat, aspirasi otonomi daerah tidak akan dapat diwujudkan secara memadai di atas pentas politik nasional yang masih diwarnai iklim kecurigaan dan kendali stabilitas yang memasung kreatifitas atau menghambat partisipasi otonom masyarakat. Keinginan daerah dalam penanganan berbagai urusan pemerintah dan pembangunan di wilayahnya masing-masing sangat ditentukan oleh kemampuan birokrasi di tingkat lokal dalam penyediaan, pengelolaan dan pengalokasian potensi asli miliknya yang dapat berperan positif bagi kelancaran pembentukan sikap kemandirian pembangunan secara terintegratif dengan kepentingan pusat.

Kelima, komitmen profesionalitas kerja aparatur membutuhkan pengadaan sarana prasarana secara finansial dan lingkungan organisasi yang relatif memadai dalam rangka mendorong terciptanya proses pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Tanpa komitmen semacam itu, birokrasi akan dihadapkan pada kelemahan kelembagaan penyelenggaraan pemerintahan yang kurang mampu bersikap responsif terhadap dinamika di tengah masyarakat yang cenderung bergerak semakin cepat dari waktu ke waktu.

Keenam, berkaitan dengan komitmen di atas dan dalam konteks penguatan sendi-sendi integrasi nasional yang bersifat partisipatif didukung secara optimal, kelancaran operasionalisasi tugas-tugas atau misi birokrasi sebagai instrumen kebijakan publik membutuhkan kondisi kesepadan yang proporsional atau relatif berimbang dalam proses pembentukan stabilitas sosial politik di satu sisi dan tuntutan percepatan demokratisasi di sisi lain.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

Alfian dan Syamsuddin, Nazaruddin (Penyunting), *Profil Budaya Politik*, Grafiti Press, Jakarta, 1991.

Blau, M. Peter dan Meyer W., Marshall, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, UI Press, Jakarta, 1987.

Dahl, A. Robert, *Modern Political Analysis*, Third Edition, Prentice-Hall Of India, New Delhi, 1981.

Dunn, N., William, *Analisa Kebijaksanaan Publik*, Penyadur: Dr. Muhadjir Darwin, Hanindita Graha Widya, Yogyakarta, 1995.

Santoso, Amir dan Sihbudi, M., Riza (Penyunting), *Politik, Kebijakan dan Pembangunan*, Dian Lestari Grafika, Jakarta, 1993.

Siagian, P., Sondang, *Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi dan Terapinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994.

Sutherland, Heather, *The Making of Bureaucratic*, ASAA Southeast Asia Publication Series, Hienemann Educational Books (Asia) Ltd. Singapore, 1979.

Surianingrat, Bayu, *Pemerintahan Administrasi Desa Dan Kelurahan*, Aksara Baru, Jakarta, 1985.

Thoha, Miftah, *Beberapa Aspek Kebijak Birokrasi*, Penerbit Widya Mandala, Yogyakarta, 1992.

Wright Mills, C. and H.H Gerth, *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press, New York, 1958.

### Jurnal:

*Manajemen Pembangunan*, No. 11/III, 1995.

*Jurnal Ilmu Politik* No. 3

No. 2

*Prisma* 4, April- Mei 1997.

Surat Kabar:

*Bisnis Indonesia*, 29-12-1995.  
*Harian Ekonomi Neraca*, 31-3-1998.  
*Suara Pembaruan*, 12-3-1998.  
*Republika*, 15-3-1998.  
*Media Indonesia*, 29-4-1998.  
*Suara Karya*, 21-8-1998.  
*Kompas*, 20-8-1998.

Majalah:

*TIRAS* No. 48/Th.1/28-Desember-1995.

Makalah:

Atmaja Soeria P., Arifin, "Peran dan Fungsi BPK dan BPKP Dalam Pengelolaan Keuangan Negara", Makalah yang disampaikan pada Seminar Intern Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Setjen DPR-RI, 19-3-1998.

## **BAB V**

### **PERAN DAN BENTUK PARTISIPASI BIROKRASI DALAM PEMILU**

Oleh : Siti Nur Solechah

#### **I. Pendahuluan**

Perjalanan sejarah bangsa mencatat saat-saat krisis sekarang ini yang bersifat multi dimensional ini. Hal ini diawali Berawal dari krisis moneter, merambat menjadi krisis ekonomi dan politik dan melebar pada bentuk krisis kepercayaan terhadap pemerintah. Kerusuhan pada medio Mei 1998 yang berbau rasis, telah memperluas eskalasi krisis kepada krisis keamanan dan moral. Ditambah dengan tekanan dunia internasional terhadap Indonesia, perkembangan ini menciptakan suasana ketidakpastian di tengah masyarakat. Pengunduran diri Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998 yang sebelumnya ditekan oleh para mahasiswa telah meruntuhkan mitos dominasi rezim Orba yang sangat kuat dan otoriter yang kekuasaannya berlangsung selama 32 tahun. Di sana tidak ada kekuatan yang mampu mempengaruhinya. Peristiwa 21 Mei 1998 itu mempunyai arti tersendiri bagi mahasiswa yang telah mampu menyuarakan hati nurani rakyat.

Reformasi yang terus bergulir sejak menjelang kejatuhan Orde Baru hingga sekarang telah dimanfaatkan oleh segenap warga negara untuk mengekspresikan kehendaknya dalam berbagai aspek. Kemarahan, ketidakpuasan dan kekecewaan muncul bersamaan karena seluruh warga bangsa yang mengalami ketidakadilan berhadapan dengan sikap penguasa yang mengingkari kedaulatan rakyat.

Krisis yang terus berlanjut menimbulkan tuntutan reformasi total baik di bidang politik, ekonomi dan perilaku hidup, maupun tuntutan untuk mengikis habis praktik-praktek kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN), baik di tingkat Pusat maupun di tingkat daerah. Disamping itu, di sana merebak pula tuntutan penggantian kepemimpinan strategis yang terlibat KKN.

Krisis di bidang politik terjadi karena pemerintahan Soeharto mengabaikan penataan struktur, proses, budaya dan produk politik yang demokratis. Kemunduran Soeharto menyiratkan harapan massa akan dibangunnya demokratisasi di segala bidang. *Political euphoria* yang melanda masyarakat kita menjadikan sesuatu yang ditabukan pada masa pemerintahan Orba, kini bebas dan tanpa takut diekspresikan.

Krisis kepercayaan pada Pemerintah Orde Baru juga mengakibatkan krisis di tubuh Golkar sebagai partai pemerintah. Wakil Ketua Dewan Pembina Golkar Try Sutrisno mengatakan bahwa Golkar sebagai kekuatan

politik terbesar mengakui bersalah karena memiliki andil dan bertanggung jawab terhadap kekacauan, terutama di bidang politik dan ekonomi.<sup>1</sup>

Agenda mendesak dan urgensi adalah pelaksanaan pemilihan umum untuk mengakhiri ketidakpastian dalam kehidupan berbangsa. Di sana telah dicapai konsensus bahwa pemilihan umum akan dilaksanakan pada pertengahan tahun 1999. Pemilu tersebut diharapkan bisa dilaksanakan dengan demokratis. Untuk itu, sekarang ini sedang dibuat peraturan perundungan tentang pemilu yang diharapkan berpegang pada prinsip demokrasi.

Pemilihan umum yang demokratis haruslah diikuti oleh organisasi-organisasi peserta pemilu yang murni dalam arti tidak ada organisasi peserta pemilu yang merupakan kepanjangan tangan pemerintah seperti Golkar pada era Orde Baru. Di era Orde Baru, Golkar mempunyai tiga jalur yakni jalur ABRI (A), Birokrasi (B) dan Golkar (G). Pada masa itu, birokrasi dari tingkat pusat sampai ke kelurahan dijadikan mesin politik langsung yang dibebani target memenangkan Golkar dalam pemilu. Di era reformasi ini, cara-cara tersebut tidak dimungkinkan lagi untuk diperaktekan. Pertanyaan yang timbul adalah bagaimana peran birokrasi dalam pemilu di era mendatang ?, Bagaimana bentuk partisipasi birokrasi dalam pemilu ?. Tujuan tulisan ini ingin mencari terobosan dengan membuat rumusan bagaimana idealnya peran birokrasi dalam pemilu, dan bagaimana bentuk partisipasi birokrasi dalam pemilu-pemilu di era mendatang.

## II. Tuntutan Efektivitas dan Efisiensi Birokrasi

Era mendatang atau era abad ke-21 adalah era globalisasi. Pesatnya kemajuan teknologi di bidang komunikasi, informasi dan transportasi menjadikan lalu lintas informasi, manusia dan barang kian kuat menerobos batas-batas geografi negara terutama di bidang ekonomi. Kata kuncinya adalah 'kompetisi'.

Globalisasi juga memberikan dampak mentransformasikan pemikiran, visi, serta sistem kerja dan sebagainya. Akibatnya, tentang prospek atau masa depan Indonesia di era mendatang, kita akan berbicara bagaimana kita meningkatkan daya saing nasional untuk menghadapi era globalisasi di mana persaingan menjadi mekanisme hidup yang utama. Untuk itu, di era yang penuh persaingan tersebut, baik produksi barang/jasa maupun pemanfaatan dana dan investasi mempersyaratkan adanya efisiensi dan efektivitas. Persyaratan tersebut dapat dipenuhi kalau ada kebebasan. Kebebasan dalam perspektif ekonomi berarti liberalisasi dan kebebasan dalam perspektif politik berarti demokratisasi. Liberalisasi ekonomi hanya

---

<sup>1</sup> Media Indonesia, 4 Juli 1998.

akan tumbuh kalau dibarengi dengan adanya demokratisasi politik. Jadi, dari perspektif politik, masa depan Indonesia kuncinya adalah demokrasi.

Di sana terdapat asumsi yang mengatakan bahwa ekonomi dan politik tidak bisa dipisahkan. Ekonomi bersangkutan dengan fenomena kekayaan, sedangkan politik bersangkutan dengan suatu hubungan yang saling mempengaruhi.

*"Politik umumnya menentukan kerangka kegiatan ekonomi dan menyalurkannya ke arah tertentu demi memenuhi kepentingan kelompok yang dominan, artinya penerapan kekuasaan dengan segala bentuknya merupakan faktor penting yang menentukan sifat suatu sistem ekonomi. Sedang proses ekonomi meredistribusikan kekuasaan dan kekayaan, artinya proses itu bisa mengubah hubungan kekuasaan antarkelompok".<sup>2</sup>*

Seperti yang dikatakan oleh Daniel S. Lev, Indonesia membutuhkan pemerintahan yang efektif dan efisien.<sup>3</sup> Untuk membangun pemerintahan yang efektif dan efisien, di sana diperlukan pengelola (birokrat) yang berkualitas tinggi dan mempunyai komitmen profesional yang responsif dalam menjawab perkembangan dan dinamika sosial, ekonomi dan politik yang terus berkembang baik dalam lingkup nasional, regional maupun internasional. Seperti yang disinyalir oleh Prof. Ryaas Rasyid bahwa salah satu kendala yang dihadapi Birokrasi di Indonesia adalah bahwa birokrasi masih dilibatkan dalam proses politik praktis. Hal ini menyimpang dari netralitasnya sehingga, pada tingkat tertentu, telah menurunkan kualitas pelayanan kepada masyarakat".<sup>4</sup>

Berkaitan dengan pelaksanaan Pemilu, fenomena tidak netralnya birokrasi kita merupakan suatu hal yang tidak bisa diterima di era mendatang. Hal itu dipandang sebagai noda demokrasi, yang tidak kondusif bagi terciptanya pemerintahan yang efektif dan efisien. Birokrasi mempunyai peranan besar dalam kehidupan politik dan posisinya sangat strategis. Oleh karena itu, netralitas birokrasi dalam pemilu perlu diupayakan agar pemilu benar-benar mencerminkan maksimalisasi kedaulatan rakyat. Hal ini penting diperhatikan karena penyelenggara pemilu adalah pemerintah beserta aparatur birokrasinya. Tugas ini menuntut sikap pelayanan yang

---

<sup>2</sup> Mohtar Mas'oed, *Ekonomi dan Struktur Politik : Orde Baru 1966 - 1971*, LP3ES, Jakarta, hlm. xvi.

<sup>3</sup> Republika, 19 Agustus 1998.

<sup>4</sup> Prof. Ryaas Rasyid; *Peran Aparatur Negara dalam Menciptakan Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa*, Makalah Seminar Aparatur Negara Menghadapi Era Globalisasi, Gedung DPR-RI, 15 Januari 1998, hlm. 13.

tidak pilih kasih dan harus dapat menempatkan diri secara bijak pada jarak yang sama dengan semua organisasi peserta pemilu.

Dengan begitu, kita berharap bahwa birokrasi mempunyai ciri khas seperti yang digambarkan Max Weber yakni; "tidak bersifat pribadi, netral, dapat diperhitungkan dan dapat diandalkan; keputusan dilakukan tanpa memandang manusianya, berdasarkan tujuan dan aturan rasionalnya."<sup>5</sup>

### III. Peran Birokrasi dalam Pemilu

Secara umum, kita memahami bahwa salah satu institusi yang paling menonjol sebagai identifikasi negara adalah pemerintah, sedangkan identifikasi pemerintah adalah aparatur birokrasinya. Pihak yang paling aktif dalam kegiatan pengelolaan kekuasaan negara sehari-hari adalah birokrasi. Ia berperan sebagai pelaksana dari keputusan-keputusan yang dirumuskan oleh pemimpin politik. Dalam tulisan ini pengertian birokrasi mengacu pada pegawai negeri yang diwadahi dalam organisasi Korps Pegawai Republik Indonesia (Korpri).

Korpri dibentuk melalui Keppres No. 82 tahun 1971. Terakhir pengaturan Korpri dicakup dalam Keppres No. 63 tahun 1994 yang mengesahkan anggaran dasar Korpri. Menurut anggaran dasar Korpri, yang dimaksud dengan pegawai Republik Indonesia adalah: pegawai negeri sipil, pegawai bank milik negara, pegawai bank milik daerah, pegawai badan usaha milik negara, pegawai badan usaha milik daerah, pejabat dan petugas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di desa, pejabat dan petugas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan, baik didalam maupun di luar negeri, anggota dan purnawirawan ABRI yang dikaryakan di instansi m pemerintah, bank milik negara/daerah, badan usaha milik negara/daerah, pensiunan pegawai Republik Indonesia yang tidak menyatakan dirinya keluar dari Korpri. Jadi, struktur organisasi Korpri terdiri dari tingkat pusat, propinsi, kabupaten/kotamadya sampai ke tingkat kecamatan.

Sedang mengenai pemilu, di dalam dunia demokrasi, fungsi pemilu adalah "pertama; melaksanakan kedaulatan rakyat, kedua; membentuk pemerintahan perwakilan. Pemilu menghasilkan pemerintahan lewat perwakilan (*representative government*)"<sup>6</sup> yang berarti pemerintah yang mendapatkan legitimasi dari rakyat. Pemilu menjamin hak politik rakyat. Dalam UU Pemilu, yakni UU No.15 Tahun 1969 yang terakhir dirubah

---

<sup>5</sup> Hans Dieter Evers, *Tilman Schiel; Kelompok-Kelompok Strategis (Study Perbandingan tentang Negara, Birokrasi, dan Pembentukan Kelas di Dunia Ketiga)*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hlm. 58

<sup>6</sup> Drs. Arbi Sanit; *Demokratisasi Pemilu di Indonesia*, Makalah Diskusi Intern PPPI, Gedung DPR-RI, tahun 1995

dengan UU No. 1 Tahun 1985, dinyatakan bahwa tujuan pemilu adalah melaksanakan kedaulatan rakyat (ps. 1(1)) dan membentuk pemerintahan perwakilan (ps. 1 (3), (4)). Hal ini sejalan dengan prinsip demokrasi universal. "Tetapi dalam pengopersiannya, penguasa dan partai penguasa menjuruskan tujuan tersebut untuk membangun legitimasi bagi suatu pemerintahan yang stabil dan kuat melalui mobilisasi politik".<sup>7</sup> Dengan demikian, tujuan pemilu yang demokratis menjadi terabaikan.

Tiga struktur yang berkepentingan dengan pemilu adalah penguasa, organisasi peserta pemilu dan rakyat pemilih. Ketiga unsur tersebut saling berusaha mendapatkan manfaat sebesar-besarnya dengan jalan memilih tekanan fungsi pemilu sebagai alat untuk; "1). Membangun legitimasi dari rakyat atau memperjuangkan kepentingan publik. 2). Menciptakan stabilitas politik atau pemerintahan politik rakyat, 3). Memobilisasikan aktivitas politik rakyat atau mewujudkan pendidikan politik rakyat".<sup>8</sup> Pilihan-pilihan tujuan, polarisasi struktur dan cara interaksi tersebut menunjukkan kecenderungan demokratis tidaknya sistem pemilu.

Pelaksanaan pemilu yang kurang menunjukkan adanya proporsionalitas peran ke tiga unsur diatas menjadikan pemerintah dan partainya lebih mengarah kepada tujuan pemilunya sebagai alat legitimasi. Akibatnya, pemilu sebagai alat perjuangan kepentingan rakyat kurang mendapat tempat. Hal ini berarti pemilu tidak menghasilkan regim baru, rejim tetap. Dari pemilu ke pemilu menghasilkan legitimasi untuk mendukung pemerintah yaitu jumlah mayoritas melalui Golkar yang syah. Jadi pemilu pada tahap sekarang ini bukan sebagai alat perjuangan kepentingan rakyat, tetapi sebagai alat bagi penguasa untuk mendapatkan legitimasi. UU Pemilu kita tidak menentukan porsi yang layak bagi ketiga unsur pelaksana Pemilu. Ia hanya menentukan peranan pemerintah, panitia dan partai peserta Pemilu, sedangkan peran rakyat terbatas, hal ini tidak seimbang.

Proses pemilu meliputi: pendaftaran pemilih dan jumlah penduduk WNRI, penetapan jumlah anggota DPR, DPRD I, DPRD II yang dipilih untuk tiap daerah pemilihan, pengajuan nama dan tanda gambar organisasi peserta pemilihan umum, pengajuan nama calon (pencalonan), penelitian calon, penetapan calon/penyusunan daftar calon, pengumuman daftar calon, kampanye Pemilu, pemungutan suara, penghitungan suara, penetapan hasil Pemilu, dan pengambilan sumpah/janji anggota. UU Pemilu kita sangat menjamin posisi dan peranan penguasa di dalamnya, dengan menjadikan birokrasi dari tingkat pusat sampai ke desa-desa sebagai mesin politik langsung yang dibebani target memenangkan Golkar. Ketua-ketua panitia Pemilu adalah unsur-unsur Pemerintah dari Mendagri sampai camat. Di

<sup>7</sup> Arbi Sanit, *Ibid*

<sup>8</sup> Arbi Sanit, *Ibid*

sana ada jaminan untuk organisasi peserta Pemilu (OPP) sebagai peserta Pemilu dan sebagai saksi. Namun, jaminan posisi dan peranan pemilih kurang jelas, peran rakyat hanya sebagai pemilih.

Dari 12 tahapan pemilu tersebut, dua tahap merupakan jiwa dari pemilu yaitu pencalonan dan pemberian suara kepada calon. Dalam hal ini, unsur di luar pemerintah bersifat lemah. Pencalonan adalah wewenang parpol dan pemerintah. Kita melibatkan pemerintah karena alasan keamanan, misalnya pemeriksaan calon-calon yang berindikasi keterlibatannya pada PKI. Pencalonan dimainkan oleh elit dan pemerintah, sehingga calon yang tampil adalah orang-orang yang dekat dengan mereka (misal birokrat, teknokrat).

Prinsip bahwa pemilu harus berlangsung jujur dan adil (jurdil) serta langsung umum bebas dan rahasia (Luber) terkait langsung dalam pemilu sebagai sistem demokrasi yang mempunyai derajat kejujuran yang tinggi. Dalam pemilu-pemilu Orde Baru, prinsip jurdil dan luber tidak dilaksanakan sejak tahap awal yaitu sejak tahap pendaftaran pemilih hingga tahap akhir. Seperti yang banyak disinyalir media massa, misalnya, pemilih yang dikhawatirkan akan memilih partai politik (PPP dan PDI) tidak didaftar sebagai pemilih.

Demikian pula pada tahap pencalonan, hal yang paling banyak mendapat kritikan adalah penelitian khusus (Litsus). Litsus dilakukan dengan alasan agar kader-kader organisasi terlarang tidak menyusup ke organisasi peserta pemilu. Tetapi banyak kalangan yang beranggapan bahwa "Litsus sering salah gunakan, seringkali Litsus dijadikan alasan suka atau tidak suka pihak tertentu terhadap caleg Organisasi Peserta Pemilu bukan pelitsus."<sup>9</sup>

Sementara kalangan berpendapat bahwa sebaiknya Litsus terhadap caleg diserahkan kepada orsospolnya, karena Litsus terhadap caleg adalah bagian dari kemandirian orsospol dalam rekrutmen kader-kadernya. Di samping itu, litsus sebaiknya tidak dijadikan sebagai prosedur wajib yang dilakukan oleh lembaga ekstra yudisial. Seharusnya yang menghakimi apakah seorang terlibat G 30 S/PKI atau organisasi terlarang lainnya adalah lembaga peradilan, bukan pemerintah. Dengan demikian penghormatan pada hak azasi manusia (HAM) akan bisa ditegakkan.

Dalam tahap pencoblosan, banyak ditemukan kasus penyimpangan seperti "ulah aparat pemerintah daerah dalam pemberian suara sehari sebelum pemilu sudah mencoblos kartu suara. Lalu pada tahap perhitungan suara, saksi dari parpol dihalangi oleh aparat desa atau takut karena diancam dan sebagainya."<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Sabam Sirait dalam Kompas 17-11-1996

<sup>10</sup> Afan Gaffar dalam Kompas, 21-10-1995

Dalam praktek di lapangan, dominasi peran birokrasi dalam pemilu telah menimbulkan ekses-ekses negatif terhadap rakyat. Rakyat sering mendapat tekanan dan pemaksaan. Adanya tekanan dari birokrasi, memunculkan adanya ketakutan dan kekhawatiran di masyarakat yang mendukung partai politik (PPP dan PDI). Hal ini mencerminkan hegemoni negara yang terlalu kuat terhadap rakyat.

Penyelenggaraan Pemilu memang tidak bisa terlepas dari kerja birokrasi karena pemerintah mempunyai data lengkap tentang jumlah penduduk, jumlah pemilih dan sebagainya di seluruh wilayah Indonesia. Atas dasar data-data tersebut, pemilu diselenggarakan. Pemilu dikatakan demokratis kalau unsur-unsur yang terlibat di dalamnya mendapat peran yang proporsional dan tidak ada satu unsurpun yang mendominasi. Di samping itu, unsur-unsur pelaksana pemilu dalam menjalankan tugasnya mutlak bersifat netral dari kepentingan memenangkan partai tertentu. Prinsip moral pada pemilu kita kurang bisa ditegakkan. Pemerintahan Orde Baru menjadi kuat dan stabil terus karena legitimasi formal bukan legitimasi yang tumbuh dari nurani rakyat.

#### **IV. Meluruskan Peran Partai Politik dan Birokrasi**

Salah satu masalah besar yang dihadapi suatu pemerintah baru yang bertekad melakukan reformasi ekonomi secara radikal adalah bagaimana membuat program pemerintah secara efektif yang diterapkan di seluruh wilayah negara tanpa diselewengkan oleh birokrasinya. "Agar pemerintah baru itu bisa berfungsi yaitu mampu menangani program ekonomi, di sana diperlukan suatu birokrasi yang efektif dan tanggap terhadap pucuk pimpinan eksekutif".<sup>11</sup>

Demi tujuan memaksimalkan produktivitas ekonomi, di sana diciptakan sistem politik yang "tertib" untuk meminimalkan konflik-konflik sosial. Untuk itu, stabilitas dan keamanan nasional merupakan hal yang paling berharga menurut elit Orde Baru. *Design* sistem politik yang demikian membuat Orde Baru menempuh langkah-langkah antara lain ; 1). Menciptakan politik yang bebas dari konflik ideologis dan berdasarkan atas ketertiban dan kesepakatan (konsensus). Langkah ini menghasilkan usaha-usaha pemerintah untuk menghapuskan politik yang berdasarkan kepartaian, yang berlanjut pada penyederhanaan partai-partai politik dan badan perwakilan serta penerapan 'politik konsensus'. 2). Membatasi partisipasi politik yang pluralistik. Partisipasi rakyat harus diarahkan terutama pada penerapan program pembangunan yang dirancang oleh elit politik.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Mohtar Mas'oed, op-cit, hlm. 150

<sup>12</sup> Mohtar Mas'oed, op-cit, hlm. 149

Di samping itu, "para pemimpin Orde Baru tersebut menggunakan negara atau birokrasi sebagai *primum mobile* atau penggerak utama program pembangunan"<sup>13</sup>. Seperti keberadaan birokrasi pada masa Orde Lama, birokrasi pada masa Orde Baru pun sangat terpolitisasikan. Daniel S. Lev mengatakan bahwa Demokrasi Terpimpin harus dilihat sebagai kelanjutan dari Sistem Demokrasi Parlementer. Sistem Orde Baru mungkin juga masih merupakan kelanjutan usaha pasca kemerdekaan untuk mencari bentuk-bentuk pemerintahan yang tepat. Indonesia di era Orde Baru masih saja kurang lebih suatu Demokrasi Terpimpin.<sup>14</sup> Birokrasi di masa Orde Baru masih dilibatkan dalam proses politik praktis sehingga sering menyimpang dari idealisme tentang netralitasnya. Pada tingkat tertentu, hal itu telah menurunkan kualitas pelayanannya kepada masyarakat.

Dalam hubungannya dengan fenomena kehidupan partai-partai politik, selain Golkar yang tidak mau disebut sebagai partai politik, Harry Tjan Silalahi mengatakan bahwa "berdasarkan fungsi-fungsi partai politik, Golkar juga melakukan fungsi tersebut, sehingga ia dapat disebut juga sebagai partai politik, kendatipun ia memiliki ciri-cirinya sendiri."<sup>15</sup> Dedy N Hidayat sependapat bahwa Golkar melakukan fungsi-fungsi partai politik. Berdasarkan kronologi kelahirannya dan orang yang melahirkan Golkar, ia berani mengatakan bahwa "Golkar tidak lagi bisa disebut sebagai sekedar the ruling party yang kebetulan memerintah, tapi sudah merupakan the government's party."<sup>16</sup> Di sini akan terlihat kecenderungan yang lebih besar bagi hadirnya kehidupan politik yang monolitis karena partai-partai politik tidak akan mampu lagi mengimbangi Golkar.

Dengan menyimak kembali sejarah lahirnya birokrasi di jaman Orde Baru, Fachry Ali menilai bahwa sejak diadakannya restrukturisasi politik, negara kita mengalami transformasi kekuasaan dan aliansi kelompok, peralihan kekuasaan sipil kepada militer serta intimnya hubungan teknokrat-militer. Lalu di sana timbul birokrasi pemerintahan yang begitu kuat dan stabil. Gejala ini merupakan gejala administratif, politis dan kekuasaan. Dua sifat terakhir ini menjaring kekuatan-kekuatan yang memperbesarnya untuk selalu berada di dekatnya.<sup>17</sup>

Birokrasi kemudian memiliki fungsi ganda sebagai alat administrasi dan merupakan wadah kekuatan untuk mempertahankan status quo

<sup>13</sup> Mohtar Mas'oed, *Op-cit*, hlm. 150

<sup>14</sup> Daniel S Lev dalam Rusli Karim : *Perjalanan Partai Politik di Indonesia : Sebuah Potret Pasang Surut*, CV Rajawali, Jakarta, 1983, hlm. 227

<sup>15</sup> Rusli Karim : *Perjalanan Partai Politik di Indonesia : Sebuah Potret Pasang Surut*, CV Rajawali, Jakarta, 1983, hlm. 175

<sup>16</sup> Rusli Karim, *Ibid*, hlm. 175

<sup>17</sup> Rusli Karim, *Ibid*, hlm. 187

maupun melaksanakan suksesi kekuasaan diantara jaring kekuatan yang melindunginya. Untuk itu, di sana dipakai integrasi komando yang sudah terpolo dari pusat sampai ke daerah. Untuk menjaga kelangsungan pola ini, birokrasi menciptakan pula lembaga-lembaga yang bisa mendukungnya. Partisipasi yang diakibatkan oleh integrasi komando diatas lalu berwujud partisipasi yang dimobilisasi. Pada gilirannya, birokrasi merupakan satu-satunya kekuatan atau wadah yang paling efektif untuk melakukan proses mobilisasi vertikal.<sup>18</sup>

Iklim baru semacam itu meletakkan PPP dan PDI pada posisi minoritas yang tidak mempunyai kekuatan dalam pertarungan kekuasaan. Orang yang berebut masuk ke birokrasi mau tidak mau harus mendekatkan diri ke Golkar karena Golkar tidak bisa dibedakan dari birokrasi. Pada gilirannya, PPP dan PDI hanya menjadi penonton, sedangkan Golkar beserta orang-orang yang berebut ke pusat kekuasaan. Bahkan tak jarang, di sana terlihat banyak aktivis partai yang meloncat ke pusat kekuasaan dengan melepas "baju"nya. Dilihat dari segi ini, persoalan partisipasi mempunyai makna dalam hubungan selera. Hal ini bukan didasarkan pada kesadaran untuk menumbuhkan iklim politik yang sehat terutama perbedaan pendapat.

Golkar menang dalam setiap kali pemilu, tetapi kemenangannya itu didapat tidak dari pemilih langsung. Hal ini berkaitan secara tak langsung antara pemilih dengan Golkar itu sendiri. Artinya, di sana ada sejumlah dorongan kuat yang dihadapkan kepada pemilih Golkar yang bukan berasal dari Golkar, tetapi datang dari birokrasi pemerintah yang banyak berperan mengaitkan pemilih kepada Golkar. Dari proses kelahiran Orde Baru, di sana sudah terlihat adanya usaha dari pemerintah untuk mengatur partai politik sampai begitu jauh sehingga timbul kesan bahwa partai tak lagi mempunyai kedaulatan, serba diatur yang akhirnya mengurangi arti kebebasan bagi partai politik.

Dari ketiga partai politik yang ada, Golkar memiliki *privilege* tertentu yang memungkinkannya bisa lebih mekar dan dapat menyerap setiap kekuatan yang berupaya untuk menjalin semacam *bargaining* dengan pusat kekuasaan. Di sisi lain, parpol dengan tangan kosong harus membangun keuatannya mulai dari nol dalam segala segi. Spektrum politik tampak lebih mengarah kepada monolisasi suatu golongan dalam rangka mempertahankan status quo rezim tertentu. Hal ini yang menjadi sumber kritik dari banyak orang, kelompok ataupun lembaga yang berada di luar struktur, baik supra maupun infra. Mereka mewujudkan kondisi yang kondusif bagi kehidupan politik yang sesuai dengan pola yang diinginkan

---

<sup>18</sup> Rusli Karim, *Ibid*, hlm. 188.

oleh Demokrasi Pancasila. Dalam hal ini, kritik yang paling sering dibicarakan adalah masalah-masalah: HAM, keadilan, korupsi, penyalahgunaan kekuasaan, strategi dan praktik pembangunan, demokratisasi, perilaku elit birokrasi, monopoli kekuasaan dan lain-lain.

Fungsi-fungsi partai politik bisa dikelompokkan dalam dua kelompok peran. Peran pertama adalah fungsi atau peran pemupukan dan penggunaan kekuasaan di dalam masyarakat yang terdiri dari komunikasi politik, sosialisasi politik, rekrutmen politik, dan pengaturan. Peran kedua adalah fungsi atau peran mendapatkan dan menggunakan kekuasaan kenegaraan yang meliputi penyaringan pemimpin, pembentukan pemerintah (penguasa), penggalangan identitas politik dan suara (voting),<sup>19</sup> dan mengintegrasikan serta memobilisasikan rakyat, dan partisipasi politik.

Sejak tahun 1957, dengan munculnya sistem politik Demokrasi Terpimpin, peranan partai di dalam kehidupan politik Indonesia mulai menurun, setelah berperan secara baik pada masa Demokrasi Liberal. Fungsi partai mulai dibatasi hanya sebagai penyalur formal suara masyarakat. Peranan partai di dalam mengambil keputusan mulai diambil alih, dan mengumpul ke arah orang-orang di sekeliling Presiden Soekarno, supaya partai lebih menjadi penyokong daripada penentang. Sejak itu, restu presiden mulai mempunyai peranan di dalam penyusunan Dewan Pimpinan Pusat (DPP). Di dalam situasi ini, hubungan tradisional antara pemimpin dan yang dipimpin menjadi terputus. Di era Orde Baru, setelah orsospol mengalami berbagai bentuk pengetepian peran utamanya sejak awal Demokrasi Terpimpin, partai politik memusatkan perhatiannya kepada pengolahan kekuasaan masyarakat. Di sana ada kesan bahwa pemerintah memperlakukan partai politik sebagai lembaga formalitas demokrasi. Secara nyata, partai politik diberikan hak hidup, tetapi ia dibebani tugas untuk mengabsyahkan, mendukung dan melaksanakan kebijakan penguasa dan pemerintah.

Dalam hal pimpinan-pimpinan PPP dan PDI, perpecahan terjadi sejak tingkat atas sampai ke bawah karena mereka tidak terikat oleh anggota. Hal ini disebabkan pengangkatannya sebagai pimpinan partai bersumber dari restu penguasa. Akibatnya, politik tak ubahnya seperti dagang sapi yang semata-mata untuk mendapatkan keuntungan. Pimpinan partai tidak mengakar ke bawah, tetapi menggelantung ke awang-awang. Dari sini, pemimpin-pemimpin akomodatif itu muncul yang tidak jarang harus licik dalam membawa peta politik. Dengan situasi seperti ini, persaingan untuk berprestasi dalam partai politik itu tidak lagi muncul. Kegiatan partai

<sup>19</sup> Drs. Arbi Sanit, *Orsospol dan Demokratisasi : Penelusuran dan Pencarian Peran*, makalah Seminar, hlm. 4; lihat juga Mirriam Budiardjo; *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, hlm.160-163.

hanya tinggal meliputi satu fungsi parpol yaitu menjadi perantara dalam menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi-ideologi sosial dengan lembaga-lembaga pemerintahan. Fungsi tidak didasarkan atas kenyataan sesungguhnya yang ada di dalam masyarakat, karena partai tersebut tidak pernah terjun ke masyarakat.

Di pihak lain, proses rekrutmen juga tidak berjalan. Hal ini dapat terjadi karena tidak ada kesempatan untuk melatih dan selanjutnya menyeleksi kader yang akan diorbitkan, disamping memang kecilnya gairah orang untuk menjadi aktivis partai dan adanya klik-klik di dalam tubuh partai sendiri. Peran penyelesaian konflik yang bisa dimainkan oleh partai politik terbatas pada lingkungan masing-masing partai itu sendiri. Itupun harus dilaksanakan sesuai dengan petunjuk pemerintah yang bertindak sebagai pembina partai politik. Peran partai untuk menyelesaikan konflik di luar dirinya telah didominasi oleh alat keamanan sebagai pelaksana kebijaksanaan stabilitas politik berdasarkan pada pendekatan keamanan.

Secara obyektif, sebab musabab bagi kondisi partai politik seperti itu berakar kepada sistem politik yang berlaku dan sekaligus bersumber dari partai itu sendiri. Sejarah menunjukkan bahwa di sana ada korelasi antara penurunan peran partai dengan peningkatan peran kaum birokrat sipil dan militer di dalam kehidupan masyarakat. Jadi, struktur kekuasaan negara yang semakin kebirokrasian dan memusat menjadi penyebab utama lumpuhnya partai politik. Bersamaan dengan struktur politik kenegaraan tersebut, di sana terjadi pula perubahan pola penggunaan kekuasaan dari mekanisme politis menjadi mekanisme birokrasi.

Kondisi politisasi pada birokrasi seperti pada era Orde Baru tersebut tentu tidak menguntungkan birokrasi sendiri karena tujuan asli yang tumbuh dari birokrasi sendiri menjadi lemah. Menjelang abad mendatang, kita harus mulai menempatkan peran birokrasi pada posisi yang seharusnya. Peran partai politik yang selama masa Orde Baru diambil alih oleh birokrasi haruslah dikembalikan sebagai peran partai politik. Hal ini mutlak dilakukan agar supaya birokrasi tidak terpolitisisasi demi mengejar tujuan pencapaian birokrasi yang efektif dan efisien.

## V. Partisipasi Birokrasi Dalam Pemilu

Salah satu perbedaan pokok Pemilu tahun 1955 dengan Pemilu di masa Orde Baru adalah mengenai kaitannya dengan struktur kekuasaan. Pemilu tahun 1955 menyediakan kemungkinan bagi berlangsungnya perubahan struktur kekuasaan dalam artian pergantian penguasa diantara para kontestan. Kontestan yang memperoleh kursi terbanyak akan keluar sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Sedangkan pemilu-pemilu di masa Orde Baru dimaksudkan justru untuk memelihara struktur kekuasaan yang ada. Pemilu merupakan sarana untuk memelihara stabilitas politik.

Tujuan pemilu semacam itu sejalan dengan konsensus nasional yang sangat menentukan struktur politik sejak awal masa Orde Baru. Karena struktur yang dimapangkan itu tetap memerlukan legitimasi yang berupa kepercayaan dari masyarakat luas, peranan pemilu diletakkan dalam kerangka ini. Jadi, pemilu lebih merupakan proses pemberian dukungan kepada struktur politik yang ada tanpa menyediakan kemungkinan munculnya struktur kakuasaan baru. Pemilu hanya berkaitan dengan dukungan kepada pemerintah. Hubungan pemilu dengan struktur kekuasaan ataupun pemerintah hanya bersifat tidak langsung atau bersifat simbolis sebab struktur kakuasaan ditentukan oleh pusat-pusat kekuasaan yang ada bukan oleh anggota masyarakat luas. Dalam pemilu seperti itu, kontestan pemenang atau kontestan yang memperoleh suara mayoritas lebih merupakan pendukung yang menang. Mayoritas yang diperlukan tersebut tidaklah mampu mengubah struktur kekuasaan yang ada, kecuali mengukuhkannya. Gejala diatas melatari sistem pemerintahan presidensil Indonesia sejak awal Orde Baru. Segi positifnya, "disamping memperluas dukungan, sistem pemerintahan presidensil bermanfaat untuk meredakan konflik diantara kontestan. Lebih dari itu, perubahan pemenang di dalam pemilu tidaklah mengganggu kestabilan pemerintah."<sup>20</sup>

Bergulirnya reformasi saat ini telah dimanfaatkan untuk mengoreksi segala hal yang pada era Orde Baru dipandang sebagai suatu hal yang janggal termasuk pelaksanaan pemilu. Golkar sebagai partai pemerintah dan mempunyai tiga jalur sempat digugat keberadaannya. Wacana yang sering dikemukakan adalah mengenai afiliasi politik birokrasi pada Golkar dan perannya yang dominan dalam Pemilu. Terancam akan hilangnya dukungan utama dari birokrasi pada Golkar, Ketua Umum DPP Golkar Akbar Tanjung mengatakan bahwa hak politik pegawai Negeri (birokrasi) jangan dibatasi sebaiknya tetap dimungkinkan menjadi anggota partai politik.<sup>21</sup>

Sebaliknya Sekjen Depdagri sekaligus Ketua Umum Korpri Feisal Tamin<sup>22</sup> mengatakan bahwa pegawai negeri tidak akan ikut ambil bagian dalam politik praktis. Korpri akan menempatkan dirinya secara profesional sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Korpri diarahkan untuk lebih menfokuskan diri betul-betul bisa profesional melaksanakan tugas sebagai aparatur negara dengan berusaha memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat tanpa melihat afiliasinya.

Suara anggota Korpri menjadi sangat berharga dalam setiap pemilu karena walaupun jumlah anggota berkisar 4,8 juta jiwa, tetapi dalam

<sup>20</sup> Drs. Arbi Sanit, Perwakilan politik di Indonesia, CV Rajawali, Jakarta, 1985, hlm. 196/197

<sup>21</sup> Suara Pembaruan, 7 Agustus 1998.

<sup>22</sup> Media Indonesia, 10 Agustus 1998

kaitan ini kita sudah sering mendengar agar setiap kader dapat mempengaruhi atau mengarahkan menjadi satu aspirasi teman sekasur (suami/istri), sedapur (suami/istri dan anak), sesumur (tetangga), bahkan kalau bisa sampai se gubernur. Kalau saja satu orang anggota Korpri dapat menggalang 9 orang pemilih, tentu jumlah suara yang dihasilkan akan sangat besar.

Dilihat dari struktur organisasi, Korpri sangat strategis karena meliputi: tingkat pusat, propinsi, kabupaten/kotamadya sampai tingkat kecamatan. Hal ini tentu sangat menguntungkan bagi orsospol yang dapat menggiring aspirasinya. Sudah waktunya birokrasi kita dibebaskan dari 'kewajiban' memilih organisasi kontestan pemilu tertentu. Dengan demikian, birokrasi dikembalikan kepada kedudukannya sebagaimana mestinya, yakni mengabdi kepada negara dan bukan kepada golongan atau partai.

Menyinggung tentang loyalitas pegawai negeri sipil (PNS) yang dikaitkan dengan pemilu dan orsospol. Dalam kaitan ini, pasal 3 UU Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian secara tegas menyebutkan; "PNS adalah unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang dengan penuh kesetiaan dan ketiaatan kepada Pancasila, UUD 1945, negara dan pemerintah menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan."

Dari pernyataan diatas, jelas kita dapat mengetahui bahwa PNS baik sebagai aparatur negara, aparatur pemerintah ataupun sebagai anggota Korpri mempunyai loyalitas tunggal kepada Pancasila, UUD 1945, negara dan pemerintah. Kita tidak pernah menemukan pengaturan yang menyatakan PNS harus loyal hanya kepada orsospol tertentu.

Oleh karena itu, bentuk partisipasi anggota Korpri dalam pemilu, sebaiknya anggota Korpri diberi kebebasan untuk menyalurkan aspirasi politiknya tidak perlu ada izin dari atasan. Dalam bagian dari RUU Pemilu yang sekarang sedang mulai dibahas di DPR, dinyatakan bahwa PNS dapat memilih tapi tidak bisa dipilih. Kalau mau menjadi anggota suatu partai politik, maka ia harus keluar atau berhenti dari jabatan sebagai PNS dengan atau tanpa hak pensiun sesuai dengan peraturan yang ada. Dengan begitu, hak-hak PNS yang berjumlah 4,8 juta orang tidak dikebiri sebab masih bisa menyalurkan aspirasinya dalam pemilu dengan cara memilih salah satu parpol. Posisi Korpri yang baru itu dimaksudkan agar Korpri tidak tercabik-cabik. Kalau mereka dibiarkan menjadi anggota Parpol, maka mereka dikhawatirkan akan mengganggu kinerjanya sebagai aparatur negara yang melayani semua lapisan masyarakat.

Pihak tertentu mengusulkan bahwa anggota Korpri sebaiknya seperti ABRI yang tidak menggunakan hak pilihnya namun mempunyai jatah di DPR/MPR. Pihak lainnya meragukan cara tersebut bahwa hal itu akan menjamin netralitas PNS. Menurut Sekjen Depdagri, "Korpri juga tidak akan

meminta bagian sebagai utusan golongan di DPR/MPR, aspirasi sudah tersalurkan secara individu dalam pemilu. Hal ini berbeda dengan ABRI yang tidak memilih, sehingga perlu ada perwakilan di lembaga legislatif.”<sup>23</sup>

Adalah tepat kalau birokrasi tidak terlibat pada masalah politik praktis karena idealnya birokrasi adalah netral dari afiliasi politik manapun. Kita memang harus dapat membedakan antara jabatan politis dan jabatan administratif. Jabatan politis diperebutkan oleh warga negara dimana posisi politis tersebut dicapai melalui pemilihan. Sedangkan jabatan administratif dicapai dengan perintisan karir karena seseorang yang mempunyai jabatan tersebut otomatis merupakan bagian dari pemerintah. Sedang jabatan politis diperebutkan oleh rakyat/warga negara bukan mereka yang dari unsur pemerintah. Maka apabila ada birokrat yang ingin mendapatkan jabatan politis melalui pemilihan hendaknya mereka melepas jabatan dan menjadi rakyat biasa dan baru bisa memperebutkan jabatan politis tersebut. Oleh karena itu, birokrasi sebaiknya hanya mempunyai hak memilih sedang hak dipilih bisa dimiliki apabila birokrat tersebut melepas jabatan terlebih dahulu. Penghapusan monoloyalitas birokrasi pada kekuatan sosial politik tertentu juga harus dihapus.

## VI. Kesimpulan

Reformasi yang terus bergulir sejak menjelang kejatuhan rejim Orde Baru hingga sekarang telah dimanfaatkan oleh segenap warga negara untuk mengekspresikan kehendak dalam berbagai aspek. Agenda politik yang mendesak adalah pelaksanaan pemilihan umum yang demokratis untuk mengakhiri ketidakpastian dalam hidup bernegara. Pemilihan umum yang demokratis haruslah diikuti oleh organisasi-organisasi peserta pemilu yang murni dalam arti tidak ada organisasi peserta pemilu yang merupakan kepanjangan tangan pemerintah.

Era globalisasi mendatang kata kuncinya adalah ‘kompetisi’, persaingan menjadi mekanisme hidup yang utama. Untuk meningkatkan daya saing nasional, Indonesia membutuhkan pemerintahan yang efektif dan efisien. Untuk membangun pemerintahan yang efektif dan efisien, kita memerlukan pengelola (birokrat) yang berkualitas tinggi dan mempunyai komitmen profesional yang responsif dalam menjawab perkembangan dan dinamika sosial, ekonomi dan politik yang berkembang. Untuk itu, birokrasi kita harus netral, tidak mempunyai afiliasi politik pada kekuatan politik manapun, karena hal itu merupakan cacat demokrasi.

Birokrasi yang merupakan representasi dari pemerintah merupakan salah satu unsur pelaksana pemilu disamping kedua unsur yang lain yaitu Organisasi Peserta Pemilu (OPP) dan rakyat pemilih. Pemilu dikatakan

<sup>23</sup> Media Indonesia, 10 Agustus 1998

demokratis kalau unsur-unsur yang terlibat di dalamnya mendapat peran yang proporsional dan tidak ada satu unsurpun yang mendominasi. Di samping itu, unsur-unsur pelaksana Pemilu dalam menjalankan tugasnya mutlak netral dari kepentingan memenangkan partai tertentu, karena hal itu menjadikan prinsip moral pada pemilu kita kurang bisa ditegakkan.

Orde Baru menggunakan birokrasi sebagai *primum mobile* program pembangunan. Birokrasi ini pula pada gilirannya merupakan kekuatan yang hampir-hampir menyeluruh. Fungsi partai mulai dibatasi hanya sebagai penyalur formal suara masyarakat. Di era Orde Baru, orsospol mengalami berbagai bentuk pengetepian peran utamanya. Pemerintah memperlakukan partai politik sebagai lembaga formalitas demokrasi. Secara nyata, partai politik diberikan hak hidup namun dibebani tugas untuk mengabsyahkan, mendukung dan melaksanakan kebijakan penguasa dan pemerintah.

Sejarah menunjukkan adanya korelasi diantara penurunan peran partai dengan peningkatan peran kaum birokrat. Jadi, struktur kekuasaan negara yang semakin kebirokrasian dan memusat, menjadi penyebab utama lumpuhnya partai politik. Bersamaan dengan struktur politik kenegaraan tersebut, perubahan pola penggunaan kekuasaan berlangsung dari mekanisme politis menjadi mekanisme birokrasi.

Kondisi politisasi pada birokrasi seperti pada era Orde Baru tentu tidak menguntungkan birokrasi sendiri, karena tujuan asli yang tumbuh dari birokrasi menjadi lemah. Untuk itu reposisi peran birokrasi jelas diperlukan. Peran partai politik yang ada selama masa Orde Baru yang diambil alih oleh birokrasi haruslah dikembalikan sebagai peran partai politik. Hal ini mutlak dilakukan agar birokrasi tidak terpolitisasi demi mengejar tujuan pencapaian birokrasi yang efektif dan efisien.

Partisipasi birokrasi dalam pemilu mengandung arti bahwa birokrasi bisa menggunakan hak pilihnya dan bebas berafiliasi dengan partai manapun. Penghapusan prinsip monoloyalitas juga mutlak diperlukan pada suatu kekuatan politik tertentu seperti yang ada selama ini. Namun, birokrat tidak berhak menggunakan hak dipilih. Apabila ia akan memanfaatkan hak dipilih maka birokrat tersebut harus melepaskan jabatan. Demikian pula hendaknya birokrat tidak menjadi aktivis partai. Untuk menjadi aktivis partai, hal ini dimungkinkan kalau birokrat tersebut melepas jabatan atau cuti selama aktif di partai.

Dengan demikian, pemilu mendatang diharapkan betul-betul menjadi sarana untuk membangun legitimasi dari rakyat, memperjuangkan kepentingan rakyat, dan untuk memobilisasikan aktivitas politik rakyat. Bukan seperti yang ada selama ini, pemilu justru dimaksudkan untuk memelihara struktur kekuasaan yang ada bukan untuk mengubahnya. Pemilu dijadikan sarana untuk memelihara stabilitas politik.

## DAFTAR PUSTAKA

- MAS'OED, Mohtar, 1989, *Ekonomi dan Struktur Politik; Orde Baru 1966 - 1971*, LP3ES, Jakarta.
- SANIT, Arbi, 1985, *Swadaya Politik Masyarakat*, CV Rajawali, Jakarta 1985, *Perwakilan Politik di Indonesia*, CV Rajawali, Jakarta.
- KARIM, Rusli, 1983, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia : Sebuah Potret Pasang Surut*, CV Rajawali, Jakarta.
- BUDIARDJO, Miriam, 1995, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia, Jakarta.
- RASYID, Ryaas Muhammad, 1997, *Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru*, Yasrif Watampone, Jakarta.
- EVERS, Hans Dieter, Tilman Schil, 1990, *Kelompok-Kelompok Strategis*, Kata Pengantar; Taufik Abdullah, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

### **Makalah:**

Arbi Sanit; *Demokratisasi Pemilu di Indonesia*, Seminar PPPI PDN, Setjen DPR - RI, 1995.

Arbi Sanit: *Orsospol dan Demokratisasi : Penelusuran dan Pencarian Peran*, makalah Seminar F-PP DPR - RI, 1996.

Ryaas Rasyid : *Aparatur Negara menjelang Era Globalisasi*, DPR-RI, 15 Januari 1998.

Jurnal Ilmu Politik No. 4 tahun 1989

### **Harian :**

Media Indonesia, 4 Juli 1998,

-----, 10 Agustus 1998

-----, 22 September 1995

-----, 23 September 1995

Republika, 19 Agustus 1998

Suara Pembaruan, 7 Agustus 1998

Kompas, 19 September, 21 Oktober, 17 Nopember, 18 Nopember 1995

Suara Karya, 18 Oktober 1996

## BAB VI

### BIROKRASI PEMERINTAHAN DAN KERJASAMA KOTA KEMBAR

Oleh: Rahmad Budiaji

*"The Sister City program is an important resource to the negotiations of government in letting the people themselves give expression of their common desire for friendship, goodwill and cooperation for a better world for all. (Presiden Dwight Eisenhower)*

#### PENDAHULUAN

Selain menghadapi beban intern secara lokal dan nasional, dalam kerangka manajemen strategis nasional, pemerintah daerah harus berhadapan dengan tugas pemerintahan dalam skala regional dan global, yang secara geopolitik strategis pasti melibatkan baik daerah dan rakyat maupun instansinya yang terkait. Tugas ini dimaksudkan untuk mendukung realisasi kebijakan pemerintahan pusat dalam berbagai bentuk dan hubungan kerjasama, baik yang skalanya *regionwide* (kawasan), maupun *worldwide* (global dan internasional). Tugas ini selanjutnya menjadi penting jika wilayahnya memiliki ciri khas menonjol, baik karena pertimbangan posisi geopolitis-strategis maupun *economic-business* khususnya kerjasama perdagangan.

Perjanjian-perjanjian, persetujuan, dan berbagai *memory of understanding* yang telah disepakati pemerintah pusat, tetap mengandalkan potensi nasional yang terdapat di daerah. Secara *futuristic view*, di sana diperlukan kebijakan dan kearifan yang seksama dalam pemanfaatan potensi daerah itu, baik sumber daya manusianya maupun sumber daya alamnya. Ini penting demi terkondisinya iklim pemerintahan yang benar-benar menjabarkan atas kesimbangan yang layak antara pertumbuhan dan pemerataan, antara pelaksanaan desentralisasi dan dekonsentrasi; dan untuk menghindari gejolak lokal yang tidak diingini.

Hakikat yang esensial dari kebijakan pengembangan pemerintahan di daerah ialah pertimbangan yang wajar, sehat, dan dinamik antara dua garis kebijakan ini. Pertama, adalah berlangsungnya kewenangan dan wibawa pemerintah pusat dan daerah. Kedua, adalah berlangsungnya pendemokrasiannya pemerintah (di) daerah (bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah) dalam arti terakomodasinya aspirasi dan kepen-

daerah daerah tingkat dan bijaksana di berbagai bidang sospol, sosok, tingan daerah dengan rapi dan bijaksana di berbagai bidang sospol, sosok, sosbud, dan kamtibmas.

Secara nasional, keterpaduan kebijakan pusat dan daerah sebagai masalah intern harus lebih dulu dikondisikan dalam satu paket kebijakan manajemen nasional. Baru kemudian, dilihat dari sudut kemakmuran dan keadilan sosial, kita siap bicara tentang kemampuan yang riil dan terpadu untuk melibatkan diri dalam kancan kerjasama secara regional dan global, dengan segala konsekuensinya -baik yang positif/negatif, maupun konstruktif/destruktif. Hal ini dapat dikatakan bahwa tanpa kemasan kebijakan (*package of policy*) yang rapi dan terpadu, daerah bisa jadi hanya sekadar lahan objek (sasaran), bukan sebagai subjek dan aktor aktif dalam berbagai kerjasama regional dan global itu.<sup>1</sup>

Era globalisasi yang didukung dengan ilmu pengetahuan dan teknologi membuat masyarakat dunia menjadi semakin dekat satu sama lain dengan visi yang semakin mendunia. Ini tercermin pada slogan populer "*Think globally, act locally*" dan terwujud dari hubungan persahabatan antarbangsa dan diplomasi internasional yang semakin berkembang. Jalinan hubungan diwujudkan dalam bentuk multilateral, regional, dan bilateral yang saling menunjang untuk membentuk interaksi yang sangat intensif. Perkembang ini melibatkan badan-badan legislatif, organisasi profesi, organisasi lembaga iptek, lembaga swadaya masyarakat, organisasi kebudayaan, dan bahkan pemerintah daerah/pemerintah kota.

Salah satu bentuk hubungan interaktif tersebut adalah kerjasama Kota Kembar (*sister city*) yang mulai berkembang setelah terjadinya Perang Dunia II. Tulisan ini dibuat untuk mencoba memaparkan bagaimana perjalanan kerjasama antar kota itu. Bagaimana peranan dan kedudukan birokrasi sebagai aparatur pemerintahan dalam kerjasama tersebut.

## TUJUAN PEMBANGUNAN KOTA

Secara umum, rencana pembangunan kota di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari pembangunan nasional. Oleh karena itu, acuan pembangunan kota-kota itu adalah Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), yang selanjutnya dijabarkan dalam setiap rencana pembangunan lima tahunan atau Repelita. Pembangunan perkotaan pada Repelita VI secara lebih rinci diarahkan kepada lima tujuan.

**Tujuan pertama**, adalah terciptanya desentralisasi dalam pembangunan perkotaan dengan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab pada daerah tingkat II. Adapun arahan kebijaksanaannya adalah: meningkatkan kewenangan dan tanggungjawab Pemerintah DATI II dalam

<sup>1</sup> Suara Pembaruan, 31 Juli 1997.

menyusun, melaksanakan dan mengendalikan kegiatan pembangunan perkotaan; meningkatkan kemampuan Pemerintah DATI II dalam mengelola pembangunan perkotaan.

**Tujuan kedua** adalah semakin meningkat dan mantapnya peran swasta dan masyarakat serta kemitraan antara pemerintah, swasta dan masyarakat dalam pembangunan perkotaan. Adapun sasaran kebijaksanaannya adalah: meningkatkan pendayagunaan kekuatan sosial, ekonomi dan budaya masyarakat dan swasta dalam pembangunan perkotaan; meningkatkan dan memantapkan peran pemerintah sebagai 'pemampu' untuk mendorong peran serta swasta dan masyarakat dalam pembangunan perkotaan; menciptakan iklim yang lebih kondusif bagi peran serta swasta dan masyarakat dalam pembangunan perkotaan; meningkatkan kemitraan antara pemerintah, swasta dan masyarakat dalam kegiatan pembangunan perkotaan.

**Tujuan ketiga** adalah semakin baiknya pemenuhan kebutuhan fisik, sosial, ekonomi dan kehidupan budaya masyarakat perkotaan. Adapun arahan kebijaksanaan adalah: meningkatkan kualitas lingkungan hidup yang meliputi fisik, sosial, dan budaya masyarakat perkotaan; meningkatkan akses masyarakat perkotaan terhadap kepastian hukum yang berkaitan dengan pembangunan perkotaan; meningkatkan peluang dan lapangan kerja bagi seluruh lapisan masyarakat terutama dalam rangka pemerataan dan pengentasan masyarakat dari kemiskinan; meningkatkan pemenuhan kebutuhan perumahan beserta sarana dan prasarana penunjang bagi segenap lapisan masyarakat terutama masyarakat berpenghasilan rendah; menyelenggarakan penataan penguasaan dan penggunaan lahan perkotaan secara berencana, efisien, efektif dan terpadu sehingga tercapai pola pemanfaatan lahan yang optimal dengan mempertimbangkan hak masyarakat, fungsi sosial, ekonomi, dan kelestarian lingkungan; meningkatkan sistem transportasi perkotaan yang efisien, nyaman, murah terjangkau oleh setiap lapisan masyarakat dengan memperhatikan kelestarian lingkungan.

**Tujuan keempat** adalah mantapnya peran kota-kota dalam pembangunan wilayah dan nasional, adapun arahan kebijaksanaan adalah: mengembangkan sistem kota yang dapat mengoptimalkan tingkat pelayanan dan kegiatan ekonomi kota; mengembangkan '*urban governance*' yang dapat mewujudkan fungsi dan tingkat pelayanan kota menurut sistem kota yang optimal; mengembangkan hubungan desa-kota termasuk daerah '*megaurban*' yang dapat mendorong dan menyerasiakan pembangunan antara desa dan kota; meningkatkan produktivitas daerah perkotaan dalam rangka mempercepat tercapainya fungsi kota yang diinginkan dalam sistem kota.

**Tujuan kelima**, adalah terselenggaranya pembangunan perkotaan yang semakin efisien, efektif dan berwawasan lingkungan serta berkelanjutan, adapun arahan kebijaksanaan adalah: menyempurnakan mekanisme kerja dan organisasi lembaga-lembaga pengelola daerah sehingga tercipta pembagian wewenang yang jelas dan koordinasi yang baik; mengoptimalkan penggunaan dana-dana pembangunan sesuai dengan kebutuhan nyata masyarakat; meningkatkan efisiensi pemanfaatan air, lahan dan energi serta mendorong penggunaan produk-produk yang ramah lingkungan.

Bagaimana suatu kota itu akan dibangun untuk mencapai tujuan tersebut di atas tentu harus disesuaikan dengan kondisi masing-masing daerah. Pada masa yang lalu sangat sedikit perhatian yang diberikan dalam menyusun rencana pembangunan daerah. Terdapat tiga alasan penting yang menimbulkan keadaan tersebut. Pertama, adanya keyakinan bahwa perencanaan pembangunan nasional dianggap mampu mengerakkan pertumbuhan negara dan demikian juga dengan daerah-daerah di dalamnya, sehingga tidak memerlukan lagi adanya perencanaan pembangunan daerah. Kedua, terdapat anggapan bahwa rencana pembangunan daerah tidak berbeda dengan perencanaan dan strategi pembangunan nasional sehingga tidak memerlukan teori serta analisa yang baru mengenai masalah yang sama. Pandangan kedua ini menganggap rencana pembangunan daerah itu sebagai bentuk mini dari rencana pembangunan nasional. Alasan ketiga adanya kekurangan tenaga ahli yang diperlukan untuk menjalankan usaha tersebut.<sup>2</sup>

Akhirnya disadari juga alasan-alasan tersebut kurang tepat karena ternyata perencanaan pembangunan negara belum menjamin akan terwujudnya pembangunan nasional yang seimbang dan optimal di berbagai daerah, dan rencana pembangunan daerah bukanlah ukuran mini dari rencana pembangunan nasional. Oleh sebab itu makin lama makin banyak orang yang berkeyakinan akan pentingnya program pembangunan yang disusun oleh Pemerintah Daerah. Kerjasama Kota Kembar merupakan salah satu bentuk nyata dari adanya perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.

## PRAKTEK KERJASAMA KOTA KEMBAR

Pada tahun 1956, Presiden Dwight Eisenhower menciptakan program yang direncanakan untuk meningkatkan hubungan di antara kota-

---

<sup>2</sup> Sadono Sukirno, Beberapa Aspek dalam Persoalan Pembangunan Daerah, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1976, hlm. 113.

kota di Amerika Serikat dan di seluruh dunia dengan membentuk sebuah badan yang bernama *Sister Cities International* (Kota Kembar Internasional). Hasil yang diinginkan dari program ini adalah untuk memperoleh pengetahuan dan pengertian di antara kota di luar negeri melalui pertukaran budaya masyarakat, dan gagasan-gagasan etnis. Sejak didirikan, Kota Kembar Internasional telah mendukung program secara nasional dan telah mendorong lebih dari 1200 hubungan di antara 780 kota di Amerika Serikat dan kota-kota di 86 negara lain.

Pada masa tahun 1950-an atau pasca Perang Dunia II, hubungan antarnegara belum begitu baik sehingga hubungan antar masyarakat lebih menonjol. Oleh karena itu, lembaga Kota Kembar Internasional kemudian menjadi gerakan yang dipelopori masyarakat tanpa campur tangan pemerintah kota, dan itu terjadi di Amerika Serikat sampai kini. Dalam konsep hubungan internasional maka model ini biasa diistilahkan dengan hubungan *People to People (P to P)*, yang berbeda dengan model hubungan antara pemerintah dengan pemerintah atau *Government to Government (G to G)*.

Namun, di kawasan Asia terutama Jepang, Korea Selatan dan Indonesia, lembaga Kota Kembar melibatkan pemerintah lokal. Negara-negara Asia lebih menekankan pada kerjasama masyarakat dan pemerintah daerah (*local government*) untuk meningkatkan hubungan kota kembar. Dalam model kerjasama itu pemerintah mengambil peran yang aktif dan ikut campur tangan dalam kegiatan masyarakat dalam hubungan kerjasama Kota Kembar. Model yang diterapkan oleh pemerintah di kawasan Asia dalam kerjasama Kota Kembar dengan demikian lebih menekankan pada model hubungan *G to G*. Hubungan kerjasama Kota Kembar di kawasan Asia ini telah cukup banyak dilakukan seperti kerjasama kebudayaan yang dilakukan Jepang dan Indonesia melalui perjanjian Kota Kembar, dikenal masyarakat Jepang dengan sebutan *Shimai Toshi*, meliputi antara Jakarta dengan Tokyo (1990), Yogyakarta dengan Kyoto (1991), dan Surabaya dengan dengan Osaka (1992).

Pada era globalisasi, di sana memang ada perubahan pemikiran soal Kota Kembar. Melihat kemajuan teknologi dan keinginan masyarakat multidimensi, pemerintah lokal melihat Kota Kembar merupakan wahana yang bisa dimanfaatkan pemerintah daerah untuk menjalin kerjasama antar kota secara lebih terprogram. Kesamaan kebutuhan antar masyarakat kota di seluruh dunia bisa bersama-sama membangun sebuah "kampung dunia" (*global village*), yang meliputi kebutuhan akan pengembangan akses ekonomi (*intercity trade*) yang berdimensi luas. Sinergi, kebersamaan pemerintah dan masyarakat dalam menjalin hubungan Kota Kembar pada masa kini semakin diyakini arti pentingnya.

Dalam kenyataannya di Indonesia, gagasan Kota Kembar itu bergerak lebih jauh sampai pada hal yang berbeda dari konsep awalnya di Amerika. Pemaknaan Kota Kembar kini termasuk pula dalam pengertian kerjasama antarkota antar propinsi di Indonesia. Sebagai misal, pernyataan Bupati Dili Domingos MD Soares mengatakan bahwa pihaknya terus mengupayakan untuk menjalin kerja sama Kota Kembar (*Sister City*) dengan kota-kota lainnya di Indonesia.<sup>3</sup>

Bagaimana penjelasan yang dapat diberikan terhadap pergeseran (perluasan) kerjasama Kota Kembar yang terjadi di Indonesia ? Untuk memberi argumentasi pada masalah ini, tidak akan terlepas dari sifat atau karakteristik birokrasi pemerintahan di Indonesia, serta berbagai peraturan pelaksanaan pemerintahan di daerah.

## BIROKRASI PEMERINTAHAN DI INDONESIA

Membahas masalah birokrasi di Indonesia, Mihtah Thoha pernah mencatat bahwa masalah pokok birokrasi pemerintahan di Indonesia antara lain adalah suka mengatur daripada melayani publik.<sup>4</sup> Sejalan dengan pandangan di atas, Hans Dieter Evers mengemukakan adanya tiga macam birokratisasi, proses berkembangnya birokrasi ke arah kriteria birokrasi Weber, yaitu birokrasi yang rasional, misalnya meningkatnya efisiensi dan produktivitas kerja, ditaatinya aturan-aturan yang berlaku dalam birokrasi secara tidak pandang bulu, dan lain-lain. Proses ini disebut dengan *Weberisasi*. Proses pertumbuhan jumlah personil dan pemekaran struktur dalam birokrasi secara tidak terkendali: pemekaran terjadi bukan karena tuntutan fungsi, tetapi semata-mata untuk memenuhi tuntutan struktur seperti yang diramalkan C. Northcote Parkinson dengan Hukum Parkinsonnya (*Parkinson Law*). Proses ini ia sebut sebagai *Parkinsonisasi*. Proses pertumbuhan kekuasaan birokrasi atas masyarakat, sehingga kehidupan masyarakat menjadi lebih dikendalikan oleh birokrasi seperti yang disinyalir oleh Orwell dalam novelnya. Proses ini disebut sebagai *Orwellisasi*.<sup>5</sup>

Menurut Evers, proses birokratisasi di Indonesia kurang terjadi dalam pengertian yang pertama, tetapi lebih banyak terjadi dalam pengertian yang kedua dan ketiga. Birokrasi di Indonesia tidak berkembang menjadi lebih efisien, prosedur administrasi justru menjadi lebih berbelit-belit, banyak aturan formal yang tidak ditaati, dan praktik mal-administrasi terjadi di mana-mana. Birokrasi di Indonesia ditandai dengan tingginya

<sup>3</sup> Suara Pembaruan, 12 Oktober 1997.

<sup>4</sup> Miftah Thoha, dalam Riza Noer Arfani (ed), Demokrasi Indonesia Kontemporer, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm 206.

<sup>5</sup> Evers dalam Muhamdijir dalam Riza Noer Arfani, *Ibid.*, hlm 218.

pertumbuhan pegawai dan pemekaran struktur organisasi. Birokrasi juga mengendalikan masyarakat, baik dalam arti politik, ekonomi, atau sosial.<sup>6</sup>

Birokrasi dalam hubungannya dengan kerjasama antar daerah pengaturannya secara formal dalam Undang-undang No. 5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, pasal 65. Peraturan ini menetapkan bahwa beberapa pemerintah Daerah dapat menetapkan Peraturan Bersama untuk mengatur kepentingan daerahnya secara bersama-sama. Segala ketentuan dalam Peraturan Bersama itu memerlukan adanya pengesahan dari pejabat yang berwenang, dan merupakan tanggung-jawab Menteri Dalam Negeri untuk melancarkan pelaksanaan kerjasama antar daerah tersebut melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 tahun 1976 tentang Kerjasama Antar Daerah merupakan landasan operasional dan tindak lanjut dari peraturan dalam UU No. 5/1974. Di dalam peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6/1976 diatur bahwa kerjasama antar daerah dapat dilakukan antar Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Ditetapkan juga ruang lingkup kerjasama yang meliputi semua urusan pemerintahan yang termasuk urusan rumah tangga daerah dan urusan tugas pembantuan.

Apa peran dan kedudukan birokrasi dalam kerjasama kota kembar? Pemerintah kota sangat besar peranannya dalam proses inisiatif pembentukan kerjasama Kota Kembar dan pelaksanaan dari berbagai kesepakatan program kerja yang direncanakan. Demikian juga dengan kedudukan pemerintah kota dalam kerjasama ini adalah sebagai pihak yang berwenang untuk melakukan mengadakan atau membubarkan kerjasama Kota Kembar. Secara formal konsep kerjasama *sister city* dibedakan dengan hubungan persahabatan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah/Kota yang setingkat di Indonesia dan di luar negeri. Hubungan ini belum mempunyai program-program kegiatan yang konkret. Kegiatan yang ada hanya merupakan kegiatan yang insidental, kegiatan dimaksud dapat berupa hubungan surat menyurat, tukar menukar informasi, kunjungan misi kesenian/kebudayaan, promosi pariwisata dan kunjungan persahabatan biasa antara kedua pemerintah Daerah/Kota. Hubungan *sister city* adalah hubungan kerjasama kota bersaudara yang dilaksanakan antara Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II, Pemerintah Kota Administratif dengan Pemerintah Kota setingkat di luar negeri. Hubungan kerja dimaksud harus dilengkapi dengan program kegiatan yang tetap dan terencana, baik mengenai bidang-bidang yang akan dikerjasamakan, tujuan yang ingin

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

dicapai, konstruksi biaya masing-masing pihak, lamanya waktu yang diperlukan bagi program kegiatan yang dikerjasamakan.<sup>7</sup>

Kriteria dasar pembentukan kerjasama Kota Kembar meliputi beberapa kesamaan seperti kedudukan dan status administrasi, besaran dan fungsi, karakteristik kota, dan permasalahan yang dihadapi. Faktor lain yang mendukung dasar pembentukan kerjasama yaitu adanya ilmu dan teknologi yang dapat dialihkan dan adanya komplementaritas antara kedua pihak dalam bidang ekonomi, sehingga dapat menimbulkan aliran barang antara kedua pihak. Dalam kenyataannya, kegiatan yang menjadi kesepakatan dalam kerjasama Kota Kembar, diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1/ 1992 tentang Penyelenggaraan Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri di Jajaran Departemen Dalam Negeri. Peraturan ini juga menunjukkan betapa besar dan sangat menentukannya peran yang dijalankan oleh Menteri Dalam Negeri sebagai perwujudan dari Pemerintah Pusat dalam masalah pembentukan kerjasama Kota Kembar.

Dari uraian di atas terlihat salah satu motivasi utama bagi perwujudan suatu kerangka kerjasama Kota Kembar adalah sebagai usaha untuk memecahkan masalah bersama dan atau untuk mewujudkan tujuan bersama terhadap bidang-bidang tertentu. Motivasi ini dibentuk melalui kesadaran bahwa suatu tujuan tertentu yang hendak diwujudkan tidak mungkin tercapai secara berdaya guna dan berhasil guna tanpa melalui kerjasama antar daerah/kota.

## PROGRAM KERJASAMA KOTA KEMBAR

Apabila birokrasi pemerintahan di Indonesia dalam rangka kerjasama Kota Kembar berlaku seperti apa yang dinyatakan oleh Thoha dan Evers di atas, hal itu sangat disayangkan. Sebab sebagaimana diidealkan pada awalnya, hakikat kerjasama Kota Kembar adalah kreatifitas warga atau rakyat dalam mengatur diri-sendiri untuk bekerjasama dalam kerangka saling pengertian dan kesejajaran budaya dalam berhubungan di dunia internasional. Suatu bahaya mengancam kerjasama Kota Kembar ketika birokrasi pemerintahan sangat intens keterlibatannya yang menyebabkan masuknya ciri-ciri negatif dan faktor politik yang ada dalam birokrasi. Kerjasama tersebut tidak semakin berkembang tapi sebaliknya bisa menjadi mandeg.

Sebagaimana pola pemikiran yang umum selama pemerintahan Orde Baru, dasar pertimbangan pemerintah dalam melihat berbagai permasalahan sangat condong dengan pendekatan keamanan, dengan dalih ketahanan nasional, persatuan dan kesatuan. Sebagai contoh, untuk

---

<sup>7</sup> Surat Edaran Mendagri, No. 193/1652/PUOD, Jakarta 26 April 1993.

Lembaga Swadaya luar negeri yang boleh melakukan kerjasama disyaratkan memiliki ciri-ciri tidak berafiliasi dengan kegiatan politik atau organisasi politik, serta mempunyai perwakilan yang terorganisir dan terdaftar resmi di Indonesia.

Pada sisi yang lain, karena kerjasama yang dilakukan oleh pemerintah kota (Daerah) itu memiliki program yang jelas dan tidak sekedar *action program*, manfaat kerjasama Kota Kembar bagi pencapaian tujuan pembangunan kota, berpeluang besar sekali. Untuk menunjukkan hal ini, bagian berikut akan diuraikan apa yang biasa menjadi kesepakatan dalam kerjasama Kota Kembar dan sekaligus menunjukkan kekurangannya seperti yang terjadi dalam kerjasama dengan Kota Jakarta.

Sebagai contoh, kegiatan yang telah disepakati dalam kerjasama Kota Kembar oleh pemerintah Jakarta dengan sejumlah kota-kota lainnya sampai dengan tahun 1993 tercatat sebagai berikut.<sup>8</sup>

Dari hubungan antara Jakarta dan Jeddah, lingkup kegiatan yang disepakati antara lain; tata kota, pertamanan, tata bangunan, dan administrasi pemerintahan kota. Kerjasama Jakarta dan Islamabad menjalin kegiatan peningkatan pengetahuan dalam bidang pemerintahan daerah, pertukaran misi kebudayaan, pembinaan generasi muda, menggalakkan kegiatan perdagangan dan pariwisata. Kemudian antara Jakarta dan Beijing melakukan kegiatan dalam bidang; administrasi perkotaan, pembangunan perkotaan, manajemen pariwisata, industri kecil dan kerajinan, serta olah raga. Dengan kota Rotterdam, Jakarta melakukan kerjasama kegiatan dalam hal *management information system*, *solid waste and garbage disposal*, *city cargo terminal*, dan bidang lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Pertukaran tenaga ahli dalam rangka peningkatan pengelolaan kota, perdagangan dan kepariwisataan, administrasi dan penerangan, kebudayaan dan kesenian, serta pemuda dan olah raga menjadi kegiatan yang disepakati bersama dalam kerjasama antara Jakarta dengan Casablanca. Seoul dan Jakarta menyepakati kerjasama Kota Kembar dengan kegiatan di bidang; sistem administrasi umum dan kependudukan, manajemen dan perencanaan kota, penataan lalulintas dan transportasi, program kesenian dan kebudayaan, peningkatan program ketenagakerjaan, serta pembangunan masyarakat. Satu lagi kota di Asia yang menjalin kerjasama Kota Kembar dengan Jakarta adalah Tokyo Jepang dengan lingkup kegiatan; administrasi perkotaan, olah raga, ketenagakerjaan dan lingkungan hidup.

---

<sup>8</sup> *Hubungan Kemitraan Luar Negeri Pemerintah DKI Jakarta*, Pemerintah DKI Jakarta Biro Kerja Sama Antar Kota dan Daerah, 1993.

Jakarta telah menjalin pula dengan kota di Amerika Serikat yaitu Los Angeles dan Arkansas. Dengan Los Angeles kerjasama dijalin dalam bidang; perdagangan dan pembangunan ekonomi, perjalanan dan pariwisata, kesehatan, lingkungan hidup dan peranan kota, kebudayaan dan kesenian, serta kepemudaan, pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi. Sedang dengan Arkansas, kerjasama dilakukan dalam hal; bidang perdagangan dan pembangunan ekonomi, investasi, kesenian dan kebudayaan, serta kedokteran.

Bila dicermati lebih dalam lagi, kerjasama Kota Kembar dengan model yang ada di Indonesia memiliki beberapa kendala yang ditimbulkan karena pengaturannya atau kondisi lingkungan yang melingkupinya. Kendala itu misalnya, dari ketentuan yang ada dalam pasal 1 Permendagri No. 1/1992, menetapkan bahwa pihak luar negeri yang berupa Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) sebagai kerjasama disyaratkan memiliki ciri-ciri kegiatan yang tidak komersial, tidak berafiliasi dengan kegiatan politik atau organisasi politik dan berorientasi kepada program pembangunan dalam arti luas, serta mempunyai perwakilan yang terorganisir serta terdaftar resmi di Indonesia untuk menunjang pelaksanaan kegiatannya.

Bila kesepakatan kerjasama telah dibuat, tak jarang ditemui pula berbagai hal yang mengganggu kelancaran program. Dari kasus yang terjadi dalam hubungan kerjasama Kota Kembar yang dijalin oleh Jakarta, ada beberapa sebab yang dapat dicatat dan mungkin juga ini dialami oleh kota lain di Indonesia. **Pertama**, adalah hambatan perbedaan kelembagaan yang menangani program kerjasama di antara kedua kota (dialami antara Jakarta dan Casablanca). **Kedua**, disebabkan oleh perubahan konstelasi politik pemerintah kota (salah satu pihak), yang terjadi antara Jakarta dan Amsterdam. Seringnya perubahan konstelasi politik pemerintahan kota Amsterdam ini membuat kerjasama sempat terhenti dua kali yaitu antara waktu 1979-1984, dan 1986. **Ketiga**, karena berbagai alasan terjadi pemutusan hubungan sepihak dalam kerjasama Kota Kembar. Kasusnya, dalam hal ini adalah pemutusan sepihak oleh pemerintah kota Amsterdam pada tahun 1986 dalam hubungannya dengan kota Jakarta. Di samping itu, pemutusan sepihak oleh pemerintah (Pusat) Indonesia memutuskan untuk menghentikan seluruh bantuan pemerintah Belanda, sejak 25 Maret 1992.<sup>9</sup>

Walau ada bukti beberapa kendala dan kekurangan dalam pelaksanaan kerjasama Kota Kembar, bukan berarti program ini tidak membawa manfaat dan harus dihentikan. Selama studi kelayakan terhadap program kerjasama Kota Kembar dilakukan sebelum membuat perjanjian

---

<sup>9</sup> *Hubungan Kemitraan Luar Negeri Pemerintah DKI Jakarta*, Pemerintah DKI Jakarta Biro Kerja sama Antar Kota dan Daerah, 1993.

dan kesepakatan, maka kendala atau masalah yang akan timbul dapat diminimalisasi. Beberapa manfaat dari kerjasama ini mungkin tidak langsung membawa peningkatan kesejahteraan kota dan masyarakatnya, tetapi dalam perspektif yang lebih luas akan tetap bermanfaat.

Program pendidikan dan pelatihan pegawai dalam kerjasama Kota Kembar misalnya, akan menambah ketrampilan yang akhirnya meningkatkan kemampuan pegawai untuk merumuskan suatu kebijakan yang lebih aspiratif bagi warga kota. Demikian pula dengan program-program kerjasama Kota Kembar yang bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan praktis sehari-hari yang terjadi di kota seperti masalah sampah atau transportasi, akan membawa hasil peningkatan efisiensi dan produktifitas masyarakat kota itu sendiri. Bila hendak dikaji lebih jauh lagi dalam kerjasama pertukaran budaya atau misi kesenian dan olah raga, program kerjasama Kota Kembar membuka dasar bagi saling pengertian dalam pergaulan antar bangsa dan menciptakan kedudukan dalam kesetaraan, bukan dominasi apalagi ekspolitasi antar bangsa.

## **Penutup**

Gagasan awal kerjasama Kota Kembar yang berasal dari Amerika Serikat telah berkembang tidak hanya sekedar untuk mendapatkan saling pengertian dan pemahaman antar bangsa di dunia, tetapi telah pula menjadi agenda yang penting juga untuk pembangunan kota itu sendiri.

Dalam perwujudan kerjasama Kota Kembar yang berlangsung di Indonesia, peranan Pemerintah sangat besar dan menentukan terhadap pembentukan dan keberlangsungannya. Cara penanganan yang berbeda secara kelembagaan dan konseptual membawa konsekuensi yang positif dan negatif. Oleh karena itu, pemerintah perlu selektif dalam penentuan kota-kota yang akan diajak kerjasama untuk mendapatkan manfaat yang maksimal dengan menghindari kemungkinan adanya kendala teknis maupun politis. Sebagai suatu proses, untuk menilai manfaat yang dapat diperoleh dari proses model kerjasama Kota Kembar sebagaimana yang telah berjalan masih diperlukan kajian yang lebih mendalam di masa yang akan datang.

## DAFTAR PUSTAKA

- Elliot, Jeffrey M., dan Sheikh R. Ali, *The State and local Government Political Dictionary*, ABC Clio, California, Oxford, England, 1987.
- Hubungan Kemitraan Luar Negeri Pemerintah DKI Jakarta*, Pemerintah DKI Jakarta Biro Kerja Sama Antar Kota dan Daerah, 1993.
- Fox, Douglas M., *The Politics of City and State Bureaucracy*, Goodyear Publishing Company, California, 1974.
- Pamudji, S., *Kerja Sama Antar Daerah Dalam Rangka Pembinaan Wilayah: Suatu Tinjauan Dari Segi Administrasi Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1985.
- Risa Noer Arfani (Eds.), *Demokrasi Indonesia Kontemporer*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997.
- Rasyid, Muhammad Ryaas, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru*, Yarsif Watampone, Jakarta, 1997.
- Sopater, Sularso, Bambang Subandriyo, Jakob Tobing (Eds.), *Pemberdayaan Birokrasi Dalam Pembangunan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta 1998.
- Sukirno, Sadono, *Beberapa Aspek Dalam Persoalan Pembangunan Daerah*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Yniversitas Indonesia, Jakarta, 1976.
- Kompas, 31 Juli 1997.
- Kompas, 4 Agustus 1997.
- Suara Pembaruan, 31 Juli 1997.
- Suara Pembaruan, 1 Agustus 1997.
- Suara Pembaruan, 12 Oktober 1997.

## BAB VII

### KOMUNIKASI POLITIK DALAM BIROKRASI

OLEH: AHMAD BUDIMAN

#### A. LATAR BELAKANG MASALAH

Mengulang kembali sejarah perjalanan hidup bangsa tepatnya semasa Orde Baru, kita mencatatkan beberapa kegiatan komunikasi yang bernuansa politik khususnya yang berkaitan dengan birokrasi di Indonesia. Terlepas dari benar atau tidaknya kegiatan tersebut berlangsung, kita dapat mengetahui mengenai kenyataan yang dimaksud tersebut.

Berdasarkan Munas ke V bulan Oktober 1993, Golkar sebagai organisasi peserta pemilu terbesar saat itu telah merestui pimpinannya untuk "turun ke bawah" ke daerah-daerah tingkat II seluruh Indonesia. Mandat dan amanat tersebut segera dilaksanakan oleh Ketua Umum DPP Golkar, Bung Haji Harmoko, dengan memperkenalkan suatu metode baru dalam pendidikan politik dan komunikasi politik yang dinamakan "*Temu Kader*"<sup>1</sup>. Melalui pendekatan yang bersifat *Human Relations*, si Bung meneckankan, bahwa temu kader itu pada intinya merupakan pertemuan tatap muka antara kader, anggota dan simpatisan Golkar yang ingin mengetahui apa dan bagaimana peranan Golkar yang sesungguhnya.

Berdasarkan unsur ABG (*ABRI, Birokrat, Gokar*), setiap temu kader, unsur birokrat juga hadir dalam pertemuan itu untuk mendengarkan dan menerima petunjuk dari pimpinan Gokar tersebut. Selain mengadakan pertemuan dengan kadernya, pertemuan ini juga dimaksudkan untuk bertemu dengan rakyat daerah. Dalam pertemuan itu, si Bung menerima pengaduan dari masyarakat tentang berbagai persoalan yang dihadapi berikut harapan-harapannya dalam pembangunan bangsa.

Dalam bidang kenegaraan, Pimpinan DPR diundang oleh Presiden untuk membicarakan perkembangan dan situasi terakhir di tanah air berkaitan dengan semakin maraknya aksi protes yang dilakukan oleh mahasiswa. Pertemuan tersebut merupakan prakarsa dan atas undangan Presiden<sup>2</sup>.

Contoh lainnya adalah keberadaan TVRI di masa Orde Baru. Pada masa itu, TVRI sebagai satu-satunya media pandang dengar milik pemerintah, "diharamkan" untuk menyajikan berita-berita mengenai

<sup>1</sup> Ansel da Lopez (et.al), *Bung Harmoko Membangun Misi Wong Cilik*, Yayasan Karyapena Indonesia, Jakarta, hlm.9

<sup>2</sup> lihat *Suara Karya 1 Mei 1998*

kegagalan pembangunan. Menurut mantan Dirjen Radio Televisi dan Film (RTF), Ishadi SK, bahwa keberadaan TVRI hanya dijadikan "corong pemerintah"<sup>3</sup>. Yang disampaikannya hanyalah yang baik-baik saja, keberhasilan-keberhasilan pembangunan dan dilarang untuk menyampaikan kritik-kritik bagi pemerintah. Perlakuan demikian dapat dilihat pada kebijakan *tv pool* dari TVRI dan Televisi swasta lainnya untuk menyajikan berita-berita mengenai kerusuhan di pertengahan bulan Mei 1998 yang lalu. "*Penguasaan*" media massa oleh pemerintah pada masa Orde Baru juga berlaku bagi pers dalam menyajikan berita-beritanya. Pers menjadi "*takut*" untuk menyajikan berita-berita yang berisi kritikan bagi pemerintah, karena adanya ancaman pembatalan *Surat Ijin Usaha Penerbitan Pers(SIUPP)* sebagaimana terdapat dalam Permenpen No. 1/1984.

Memasuki era reformasi, kita mencatat hal-hal yang berkaitan dengan komunikasi politik khususnya yang terkait dengan birokrasi. Dalam bidang politik, Pimpinan DPR meminta Presiden untuk mundur (18 Mei 1998), demi menjaga persatuan dan kesatuan bangsa. Konprensi pers yang berlangsung pada pukul 15.15 WIB itu sontak disambut tepuk tangan oleh segenap mahasiswa yang hadir. Namun, belum genap satu hari pernyataan tersebut dikeluarkan, Menhakam/Pangab menyatakan bahwa permintaan pimpinan DPR itu bersifat pribadi. Menurutnya, keputusan tersebut seharusnya diambil oleh seluruh anggota Dewan melalui Sidang Paripurna<sup>4</sup>. Sehari kemudian (19 Mei 1998) Pimpinan dan semua Fraksi di DPR sepakat meminta Pak Harto mundur secara konstitusional. Menurut Ketua DPR, bagaimanapun juga DPR akan tetap berada atau mengacu pada jalur konstitusi<sup>5</sup>.

Selain kehidupan politik bangsa, gaung reformasi di Indonesia juga terjadi hampir di semua bidang kehidupan. Misalnya, pegawai negeri dibebaskan untuk memilih partai yang dikehendaki pada pemilu mendatang<sup>6</sup>. Sedangkan di bidang media massa, TVRI juga dibebaskan untuk menyajikan berita-berita pembangunan secara lebih lengkap yang termasuk di dalamnya mengenai kegagalan-kegagalan

<sup>3</sup> lihat *Kompas* 15 Juni 1998

<sup>4</sup> Lihat *Republika* 19 Mei 1998

<sup>5</sup> Lihat *Republika* 20 Mei 1998

<sup>6</sup> Dalam Pemilu mendatang, Pegawai Negeri Sipil (PNS) diberikan kebebasan untuk memilih partai politik yang sesuai dengan kehendak dan hati nuraninya, tanpa beban macam-macam. Namun bagi PNS yang ingin menjadi pengurus salah satu atau organisasi sosial politik (orsospol), hendaknya ia segera menanggalkan status kepegawaiannya, demikian Syarwan Hamid di Pusdik POM Cimahi. Lihat *Kompas* 30 Mei 1998.

pembangunan. TVRI dibolehkan mengkritik pemerintah kalau pemerintah memang dinilai salah<sup>7</sup>.

Dari beberapa catatan tersebut, penulis dapat membuat sebuah anggapan bahwa komunikasi politik dalam birokrasi bersangkutan dengan siapa yang mengatakan, apa isinya dan media apa yang digunakan.

## B. PERMASALAHAN.

- Bagaimana keberadaan komunikasi politik itu dalam birokrasi ?
- Bagaimana sebenarnya komunikasi politik dalam birokrasi di Indonesia khususnya bila kita melihatnya pada masa orde baru dan masa reformasi ?

## C. KERANGKA TEORI

### C.1. KOMUNIKASI POLITIK

Sebagai dasar beberapa pengertian mengenai komunikasi politik perlu dikemukakan. Menurut A. Muis, sebagaimana dikutip oleh Anwar Arifin, istilah komunikasi politik menunjuk kepada pesan sebagai objek formalnya, sehingga titik berat konsepnya terletak pada komunikasi dan bukan pada politik. Dengan kata lain, komunikasi politik mengandung informasi atau pesan tentang politik<sup>8</sup>.

Astrid S Susanto, seorang pakar komunikasi mengartikan komunikasi politik sebagai :

Suatu komunikasi yang diarahkan kepada pencapaian suatu pengaruh sedemikian rupa, sehingga masalah yang dibahas oleh jenis kegiatan komunikasi ini, dapat mengikat semua warganya melalui suatu sanksi yang ditentukan bersama oleh lembaga-lembaga politik. Dengan demikian melalui kegiatan komunikasi politik terjadi pengaitan masyarakat sosial dengan lingkup negara, sehingga komunikasi politik merupakan

---

<sup>7</sup> Menpen Yunus Yosfiah menyatakan para pejabat harap siap-siap dipermalukan secara terbuka. Pasalnya TVRI dan RRI kini telah ditugaskan agar tidak hanya menyiarkan kisah sukses pembangunan semata. Namun juga kelemahan-kelemahan pembangunan yang dilaksanakan pemerintah. Jadi nanti supaya disampaikan kepada aparat di lapangan, jika nanti ada aparat yang marah-marah karena dilaporkan oleh TVRI ya dilaporkan saja kepada Menpen. Biar saya laporan ke Sidang Kabinet ini, demikian Yunus. Lihat *Republika* 8 Juli 1998

<sup>8</sup> Anwar Arifin, *Komunikasi Politik dan Pers Pancasila Kajian Mengenai Pers Pancasila*, Penerbit Media Sejahtera, Jakarta, 1992, hlm. 8

sarana untuk pendidikan politik/kesadaran warga dalam hubungan kenegaraan<sup>9</sup>.

Berdasarkan dua definisi di atas, penulis menyimpulkan bahwa komunikasi politik adalah suatu pesan bermuatan politik yang disampaikan komunikator dengan maksud agar komunikan terpengaruh dan mengikuti seperti apa yang disampaikan komunikator. Dari kesimpulan ini, kita mendapatkan unsur-unsur dalam komunikasi politik.

Mengenai unsur-unsur yang terdapat dalam komunikasi politik, *Dan Nimmo* menjelaskan bahwa luas lingkup komunikasi politik adalah komunikator politik, pesan-pesan politik, media politik, khalayak politik dan efek politik. Penjelasan dari unsur-unsur tersebut adalah sebagai berikut<sup>10</sup>:

Semua orang, di manapun dan bagaimanapun keadaannya, dapat melakukan komunikasi politik. Hal ini berarti siapapun yang memiliki suatu *setting politik* adalah komunikator politik yang digambarkan sebagai manusia yang menyampaikan pesan politik kepada komunikan. Mengenai komunikator politik ini, *Leonard W. Doob* sebagaimana dikutip oleh *Dan Nimmo*, mengidentifikasi komunikator politik itu atas tiga kategori yaitu *politikus* yang bertindak sebagai komunikator politik, *komunikator profesional* dalam politik, dan *aktivis* atau *komunikator paruh waktu (part time)*<sup>11</sup>.

Politikus merupakan orang yang aktif dalam kegiatan politik dan segala isi pernyataannya bernuansa politis. Selain itu, politikus tetap konsisten dan berkesinambungan bergerak dan berkomunikasi masalah politik. Tentunya, hal ini bertujuan agar isi komunikasinya tetap didengar dan dilaksanakan oleh para pengikutnya. Politikus ternyata dapat dibedakan ke dalam tiga tipe yaitu : (1) di dalam atau di luar jabatan pemerintah, (2) berpandangan nasional atau sub nasional, dan (3) berurusan dengan masalah berganda atau masalah tunggal<sup>12</sup>.

Keberadaan komunikator profesional memang terhitung baru dalam sebuah peranan sosial. Kemunculannya tidak terlepas dari perkembangan media massa. Sebagaimana kita ketahui, penyajian media massa khususnya informasi sangat mengandalkan kemampuannya dalam mengolah kata-kata. Oleh karena itu, keberadaan komunikator profesional menurut *James Carey* diibaratkan sebagai *makelar simbol*, yaitu orang yang menerjemahkan sikap, pengetahuan dan minat suatu komunitas bahasa ke

<sup>9</sup> Astrid S Susanto, *Komunikasi Sosial di Indonesia*, Binacipta, Bandung, 1985, hlm. 2

<sup>10</sup> Dan Nimmo, *Komunikasi Politik dan Pendapat Umum di Amerika*, Alihbahasa Tjun Surjaman, Remadja Rosda Karya, Bandung, 1989, hlm. 20.

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm. 30-32.

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm.35.

dalam istilah-istilah komunitas bahasa lain yang berbeda namun menarik dan dapat dimengerti<sup>13</sup>.

Komunikator profesional sebagai penghubung golongan elite dalam organisasi dengan khalayak umum, bertugas menghubungkan dua komunitas bahasa yang dibedakan pada tingkat struktur sosial yang sama. Yang termasuk dalam perangkat profesional mencakup para jurnalis dan para promotor. Promotor ini merupakan orang yang dibayar untuk mengajukan kepentingan langganan tertentu, yaitu agen publisitas, personel humas, pejabat informasi publik pada jawatan pemerintahan dan lain-lain.

Aktifis sebagai komunikator politik berfungsi sebagai satuan organisasional dan interpersonal. Di dalam saluran organisasional, kita mengenalnya dengan istilah juru bicara. Pada umumnya ia tidak menginginkan jabatan dalam organisasi, namun secara aktif berjuang untuk menyampaikan program-program organisasi kepada pengikutnya. Sedangkan jaringan interpersonal, wujudnya adalah sebagai pemuka pendapat. Keberadaannya tidak diangkat secara khusus, namun ia dipercaya untuk memimpin pengikutnya karena ia memiliki kharisma. Pendapatnya sangat didengar oleh para pengikutnya.

Isi pesan politik merupakan segala sesuatu yang diucapkan komunikator politik kepada khalayaknya namun bernuansa politis. Pesan politik sangat menentukan berhasil tidaknya kegiatan komunikasi politik yang dilakukan. Karena dari pesan politik itu, komunikator dapat mengetahui, memahami, menentukan sikap bahkan bertingkah laku seperti apa yang dianjurkan dalam pesan politik tersebut.

Mengingat peranannya yang cukup penting dalam kegiatan komunikasi politik, komunikator politik berusaha mengerahkan segala kemampuannya dalam menyusun dan menyampaikan pesan politis tersebut. Berbagai cara yang digunakan komunikator politik dalam menyampaikan pesan tersebut diantaranya persuasif (pembujukan), propaganda, rethorika bahkan agitasi. Agar kegiatan komunikasi politik dapat berlangsung secara efektif, komunikator politik perlu terus berorientasi kepada komunikannya, siapa mereka, bagaimana tingkat pendidikannya, bagaimana kondisi sosial ekonominya dan lain-lain. Hal ini dimaksudkan agar pesan politik yang disampaikan itu dapat diketahui, dipahamai secara benar bahkan dapat mempengaruhi komunikator untuk berprilaku sesuai dengan keinginan komunikator politik.

Bagian berikutnya adalah media politik. Alat atau upaya yang digunakan untuk mengirim pesan itu ialah saluran dari “siapa mengatakan

---

<sup>13</sup> Ibid., hlm.36.

*apa kepada siapa*<sup>14</sup>. Sebagai suatu saluran dalam komunikasi politik, penggunaan media politik ini dimaksudkan untuk memperluas pengaruh dan meningkatkan daya jangkau isi pesan komunikator politik tersebut. Dengan demikian hakekat penggunaan media politik adalah membantu mempercepat perwujudan motif komunikasi komunikator politik. Saluran komunikasi politik ini sendiri terbagi atas media massa, media interpersonal dan organisasi.

Media massa dapat digolongkan atas media cetak misalnya surat kabar dan media elektronik misalnya radio dan televisi. *Merril dan Lowenstein* mengemukakan empat tanda yang membedakan berbagai *tipe media massa* terhadap satu sama lainnya yaitu:

(1) Reproduksi mengacu kepada cara pesan yang disampaikan. Surat kabar disampaikan melalui bahasa dan gambar tercetak (*visual*), radio disampaikan melalui suara (*audio*) dan televisi disampaikan melalui suara dan gambar bergerak (*audio visual*). (2) Peredaran (sirkulasi) menunjukkan cara media itu membagikan pesan. Surat kabar, isi pesannya tercetak sehingga dapat dibaca kapan saja, namun hanya dapat dibaca pada jarak dekat saja. Radio, isi pesannya dalam bentuk suara sehingga hanya bisa didengar pada saat itu saja, namun isi pesannya dapat didengar dari jarak yang agak jauh. Televisi, isi pesannya dalam bentuk suara dan gambar sehingga dapat disaksikan dan didengar pada jarak yang agak jauh serta bisa juga disaksikan pada masa kemudian. (3) Umpaman balik terdiri atas tanggapan khalayak terhadap pesan massa. Surat kabar memiliki kesempatan yang banyak untuk umpan balik khalayak yaitu melalui surat pembaca ketimbang radio dan televisi. (4) Dukungan menyangkut dasar finansial organisasi media massa. Surat kabar mendapatkan sumber masukan dari penjualan eceran, langganan dan iklan. Radio dan televisi mendapatkannya dari iklan<sup>15</sup>.

Kesemua unsur tersebut harus diperhatikan oleh komunikator politik dalam memilih media massa yang mana yang akan digunakan untuk menyampaikan pesan politiknya. Ketepatan dalam memilih media akan sangat menentukan berhasil tidaknya khalayak menerima isi pesan politik tersebut. Ketepatan itu juga akan dapat menentukan berhasil tidaknya khalayak terpengaruh oleh isi pesan tersebut. Melihat kegunaannya yang ditujukan untuk banyak orang, keberadaan media massa ini tidak boleh memihak pada salah unsur politik. Berita-berita yang disajikan harus tetap memegang asas universalitas yang artinya isi media tentang berbagai masalah dan ditujukan untuk semua orang.

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm.182.

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm.186-187.

Komunikasi dalam komunikasi politik bisa bersifat aktif atau pasif terhadap isi pesan yang diterima dari komunikator politik. Hal ini sangat bergantung sekali pada tingkat pendidikan politik komunikannya. Pada umumnya pada komunikasi yang tingkat pendidikannya rendah, maka ia lebih bersifat pasif yaitu begitu saja menerima dan terpengaruh oleh isi pesan tersebut. Sedangkan bagi komunikasi yang tingkat pendidikan politiknya tinggi, maka ia lebih bersifat aktif yaitu menganalisa dan tidak begitu saja menerima serta terpengaruh oleh isi pesan tersebut.

Efek yang dimaksud di sini adalah pengaruh yang terjadi pada diri komunikasi yang jumlahnya bisa satu orang atau banyak orang. Namun, bila dilihat dari urut-urutan terjadinya, maka efek itu lebih dahulu terjadi pada orang perorangan dan setelah bersosialisasi baru terjadi pada orang banyak.

Seperti juga efek yang terjadi pada kegiatan komunikasi, maka efek yang terjadi dari kegiatan komunikasi politik juga memiliki urut-urutan terjadinya. Bagi orang perorangan efek yang pertama kali muncul dari pesan-pesan politik yang diterimanya ialah *efek kognitif*. Pada tahap ini biasanya komunikasi akan mengetahui dan memahami pesan-pesan yang bernuansa politis tersebut. Selanjutnya, bila komunikasi telah memahami pesan-pesan tersebut, maka ia dapat menentukan sikap, apakah setuju atau tidak. Kemampuan menentukan sikap ini terjadi pada tahap *efek afektif*. Dan terakhir, bila hasil penilaian itu disetujui, maka ia pun melakukan perbuatan misalnya melakukan perbuatan seperti yang dianjurkan komunikator, tahap ini disebut sebagai *efek behavioral*.

Demikianlah efek yang terjadi pada orang perorangan. Namun sebagai makhluk sosial tentunya manusia perlu bersosialisasi dan melalui tahap inilah efek yang dihasilkan semakin meluas pada banyak orang. Terbentuknya opini publik ini tentunya akan diperkuat lagi setelah mendapatkan terpaan pesan-pesan politis dari media massa. Terbentuknya opini publik ini merupakan salah satu tujuan dari kegiatan komunikasi yang dilakukan oleh komunikator politik. Komunikator politik akan selalu mengendalikan komunikasi agar opini publik yang terbentuk tetap menguntungkannya.

Berhasil tidaknya efek yang ditimbulkan dari kegiatan komunikasi politik, ditentukan oleh beberapa faktor. Bagi orang perorangan, efek yang mungkin timbul sangat dominan ditentukan oleh keberadaan komunikator politik itu sendiri. Kredibilitas dan kemampuan komunikator politik dalam menyusun serta menyampaikan pesan-pesan politik akan menentukan terbentuknya efek tersebut. Di samping itu penggunaan media komunikasi yang tepat akan sangat membantu mempercepat dan memperluas terjadinya efek. Bagi kondisi eksternal, kondisi politik, hukum dan budaya bangsa turut menentukan terjadinya efek bagi banyak orang.

## C.2 BIROKRASI

Berbicara mengenai birokrasi, sekurang-kurangnya kita mendapatkan tujuh pengertian yang terkandung dalam istilah birokrasi yaitu : (1) Organisasi yang rasional, (2) Ketidakefisienan organisasi, (3) Pemerintahan oleh pejabat, (4) Administrasi negara, (5) Administrasi oleh pejabat, (6) Bentuk organisasi dengan ciri-ciri dan kualitas tertentu seperti hirarki dan peraturan-peraturan, (7) Salah satu ciri yang esensial dari masyarakat modern<sup>16</sup>.

Pengertian birokrasi itu dapat diurutkan atas tiga kategori yaitu Birokrasi dalam pengertian yang baik atau rasional (*bureau-rationality*), birokrasi dalam pengertian sebagai suatu penyakit (*bureau-pathology*) dan birokrasi dalam pengertian netral (*value-free*), penjelasannya adalah sebagai berikut:

Birokrasi dalam pengertian baik atau rasional, Hegel berpendapat bahwa akan mengalami kekacauan, bila warganya dibiarkan mengatur dirinya sendiri. Hal ini disebabkan karena masing-masing warga pasti memiliki kepentingan sendiri-sendiri. Baginya, negara merupakan penjelmaan kepentingan umum masyarakat. Negara secara apriori melayani kepentingan umum, karena ia merupakan sintesis dari pertentangan-pertentangan individu yang subjektif dan tidak rasional. Walaupun dalam kenyataannya, kebijaksanaan-kebijaksanaan negara hanya menguntungkan segelintir orang dalam masyarakat. Dengan demikian, inti dari konsep Hegel adalah birokrasi sebagai institusi yang menjembatani antara "negara" yang memanifestasikan kepentingan umum dan "civil-society" yang memanifestasikan kepentingan khusus dalam masyarakat<sup>17</sup>.

Dalam konsep *Marxian Bureaucracy*, birokrasi diartikan sebagai *bureau pathology* yaitu birokrasi selalu dikaitkan dengan kelambanan kerja dan prosedur yang berbelit-belit. Selain itu acapkali birokrasi dianggap sebagai organisasi yang mempunyai aturan yang aneh-aneh, sewenang-wenang dan menindas. Sedangkan *Crocier* memberikan pengertian birokrasi sebagai suatu organisasi yang tidak dapat mengoreksi tingkah lakunya dengan cara belajar dari kesalahan-kesalahan<sup>18</sup>.

Birokrasi dalam pengertian *value-free* yaitu dalam pengertian terbatas dan tidak terkait dalam pengertian baik buruk. Menurut *Lance Castles* dalam uraiannya tentang birokrasi di Indonesia, birokrasi dimaksudkan sebagai orang-orang yang bergaji yang menjalankan fungsi-

---

<sup>16</sup> Priyo Budi Santoso, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru Perspektif Kultural dan Struktural*, Rajawali Press, Jakarta, 1993, hlm. 14

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm. 16.

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm. 18.

fungsi pemerintahan. Tentu saja, hal ini meliputi pejabat tentara dan birokrasi militer.

Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut, penulis menyimpulkan bahwa birokrasi merupakan seluruh organisasi pemerintah baik di bawah departemen atau lembaga-lembaga non departemen, dipusat maupun daerah, dari tingkat propinsi hingga desa/kelurahan guna menjalankan tugas-tugas negara.

Ciri-ciri pokok dari struktur birokrasi (dalam kasus "tipe-ideal") menurut Weber adalah sebagai berikut:

1. Kegiatan sehari-hari yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi didistribusikan melalui cara yang telah ditentukan, dan dianggap sebagai tugas-tugas resmi.
2. Pengorganisasian kantor mengikuti prinsip hierarkis, yaitu bahwa unit yang lebih rendah dalam sebuah kantor berada di bawah pengawasan dan pembinaan unit yang lebih tinggi.
3. Pelaksanaan tugas diatur oleh suatu "sistem peraturan-peraturan abstrak yang konsisten dan mencakup juga penerapan aturan-aturan ini di dalam kasus-kasus tertentu.
4. Seorang pejabat yang ideal melaksanakan tugas-tugasnya dengan semangat "*sine ira et studio*" (formal dan tidak bersifat pribadi), tanpa perasaan-perasaan dendam atau nafsu dan oleh karena itu tanpa perasaan kasih sayang atau antusiasme.
5. Pekerjaan dalam suatu organisasi birokratis didasarkan pada kualifikasi teknis dan dilindungi dari kemungkinan pemecatan oleh sepihak. Pekerjaan dalam suatu organisasi birokratis mencakup suatu jenjang karier serta terdapat suatu sistem kenaikan pangkat yang didasarkan atas senioritas atau prestasi maupun gabungan antara keduanya.
6. Pengalaman secara universal cenderung mengungkapkan bahwa tipe organisasi administratif yang murni berciri birokratis dilihat dari sudut pandang yang semata-mata bersifat teknis, mampu mencapai tingkat efisiensi yang tertinggi<sup>19</sup>.

Berdasarkan tipe ideal tersebut, penulis menyimpulkan bahwa birokrasi dibutuhkan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi dengan menggunakan prinsip-prinsip hierarkis untuk pengawasan dan pembinaan,

---

<sup>19</sup> Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, Alihbahasa Gary R Jusuf, UI Press, Jakarta, 1989, hlm. 27-31.

peraturan-peraturan dalam pelaksanaan tugas, jenjang karier dan sistem kenaikan pangkat.

Memang harus disadari, tipe birokrasi seperti diidealkan oleh Weber tidak begitu saja dapat diterapkan. Dalam penerapannya, berbagai faktor internal dan eksternal harus diperhatikan. Faktor-faktor yang melatarbelakangi birokrasi di suatu negara bisa saja didominasi faktor internal atau bisa juga terbentuk berdasarkan perpaduan keduanya.

Sebagai suatu negara berkembang, Indonesia memang sedang berusaha mewujudkan terciptanya birokrasi yang modern. Namun sebagai suatu negara yang pernah mengalami masa kerajaan, beberapa nilai-nilai tradisionalnya masih tetap melekat khususnya pada birokrasi di Indonesia. Bagi Indonesia, birokrasi lebih cenderung diartikan sebagai "*hubungan antara bapak dengan anak buah*" atau *patron-client relationship* yang mendekati pengertian Weber tentang *Dominasi Patrimonial*.

Menurut Weber, ciri-ciri dominasi birokrasi patrimonial yaitu :

1. Pejabat-pejabat disaring atas dasar kriteria pribadi dan politik.
2. Jabatan dipandang sebagai sumber kekayaan atau keuntungan.
3. Pajabat-pejabat mengontrol, baik fungsi politik maupun administratif, karena tidak ada pemisahan antara sarana-sarana produksi adaministrasi.
4. setiap tindakan diarahkan oleh hubungan pribadi dan politik<sup>20</sup>.

Berdasarkan pandangan ini, kedudukan penguasa adalah sangat agung. Para pengikut dari penguasa yang ikut berpartisipasi dalam proses pemerintahan, cenderung untuk tidak menetang terhadap norma yang berlaku. Karena adanya kaitan kepentingan inilah, para pengikut acap kali menyediakan "*upeti*" bagi penguasa yang dimaksudkan sebagai pelicin hubungan. Bagi bangsa Indonesia, hubungan tersebut lebih dikenal dengan "*Bapakisme*" yang bersumber dari budaya Jawa.

Pada prinsipnya, "*bapak*" itu melindungi dan memberikan pemenuhan kebutuhan bagi "*anak buahnya*". Mereka bebar-benar mendapatkan perlindungan dan karenanya mereka harus loyal kepada "*bapak*". Hal ini bisa terjadi karena adanya perasaan hutang jasa "*anak buah*" kepada "*bapak*", sehingga mereka tidak akan pernah berani untuk mengatakan "tidak" apalagi sampai menentangnya.

Untuk melengkapi konsep *birokrasi patrimonial*, kita juga perlu mengetahui model *Bureaucratic-polity* (masyarakat politik birokratik) yang digunakan oleh Karl D. Jackson yaitu :

---

<sup>20</sup> Priyo Budi Santoso, *Op.cit.*, hlm.22-23.

*Bureaucratic-polity* adalah suatu sistem politik yang mana kekuasaan dan partisipasi politik dalam mengambil keputusan nyaris terbatas sepenuhnya pada para penguasa negara, terutama para perwira militer dan pejabat tinggi birokrasi, termasuk khususnya para ahli berpendidikan tinggi yang terkenal sebagai teknokrat, dalam hal ini militer dan birokrasi tidak bertanggungjawab kepada kekuatan-kekuatan politik lain seperti partai politik, kelompok kepentingan atau organisasi kemasyarakatan. Berbagai tindakan yang di desain untuk mempengaruhi keputusan-keputusan pemerintah berasal sepenuhnya dari dalam elite itu sendiri tanpa banyak memerlukan partisipasi atau mobilisasi massa. Kekuasaan tidak diakibatkan oleh artikulasi kepentingan sosial dan geografis di sekitar masyarakat<sup>21</sup>.

Menurut penulis, pendapat Jackson tersebut sangat dimungkinkan terjadi di Indonesia, khususnya pada masa Orde baru. Hal ini dikarenakan, pada masa itu, pendekatan stabilitas mendapatkan prioritas utama. Bila situasi politik dalam negeri aman, maka ia akan berpengaruh pada peningkatan kehidupan perekonomian bangsa.

Selain itu Crouch mencatat bahwa *Bureaucratic-polity* di Indonesia itu mengandung tiga ciri utama yaitu lembaga politik yang dominan adalah birokrasi, lembaga-lembaga politik lainnya seperti Parlemen, parpol dan kelompok kepentingan berada dalam keadaan lemah sehingga tidak mampu mengimbangi birokrasi, massa di luar birokrasi secara politik dan ekonomi adalah pasif<sup>22</sup>. Ketiga unsur tersebut perlu mendapat perhatian, terutama saat kita akan menganalisa keberadaan komunikasi politik dalam birokrasi.

### C.3 KOMUNIKASI POLITIK DAN BIROKRASI

Melalui komunikasi politik ini sebenarnya ingin diciptakan suasana dialogis ( esensi demokrasi ) yang sangat memungkinkan terjadinya berbagai pembaharuan kehidupan politik melalui pembangunan nasional.

Menurut Cosmas Batubara, dalam tulisannya mengenai *Komunikasi Politik dan Birokrasi di Indonesia*, esensi demokrasi adalah berjalanannya komunikasi politik dua arah secara timbal balik, dari bawah dan dari atas. Namun demikian, perkembangannya juga sangat ditentukan oleh kondisi-kondisi sosio-politik, sosio-budaya dan sosio-ekonomi masyarakat, sehingga prosesnya berjalan secara bertahap<sup>23</sup>. Sedangkan Isbodroini Suyanto,

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm.30-31.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Cosmas Batubara dalam *Indonesia dan Komunikasi Politik*, editor Maswadi Rauf dan Mappa Nasrun, Gramedia Jakarta, 1993, hlm. 137.

dalam tulisannya mengenai *Lembaga Birokrasi Desa dan Peranannya sebagai Alat Komunikasi Politik*, menyatakan bahwa komunikasi politik itu merupakan semacam "urat nadi" dari suatu sistem politik di mana seluruh mekanisme kehidupan politik negara tergantung padanya. Komunikasi politik juga dimaksudkan untuk mengatur, mengkoordinasikan serta mensinkronkan lembaga-lembaga negara secara vertikal maupun horizontal<sup>24</sup>. Dari pengertian tersebut tersirat bahwa komunikasi politik ditujukan untuk mengatur lembaga-lembaga negara dan lebih khusus lagi ditujukan untuk kepentingan rakyat, karenanya peranan rakyat harus terus ditingkatkan.

Pemerintah (birokrasi) tetap memiliki peranan dalam pertumbuhan komunikasi politik. Namun demikian, peranan tersebut tidak perlu terlalu dominan. Birokrasi bukanlah penguasa tapi lebih tepat disebut "*Abdi Rakyat*" atau "*Abdi Negara*". Menurut *Cosmas Batubara* :

Di dalam proses pelaksanaan mekanisme komunikasi politik birokrasi menempatkan dirinya pada posisi yang cukup sentral, yakni sebagai penghubung. Di satu pihak ia berperan mewadahi atau menerima aspirasi rakyat untuk diteruskan kepada lembaga-lembaga negara yang bersangkutan. Di lain pihak ia berperan sebagai alat untuk menyampaikan informasi yang dibutuhkan oleh rakyat<sup>25</sup>.

Dari pendapat tersebut dapat ditarik inti sarinya, bahwa pemerintah harus dapat menumbuhkan suasana yang memungkinkan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembangunan. Pemerintah (birokrasi) diharapkan dapat menjadi pelopor bagi tumbuhnya keterbukaan, agar kegiatan komunikasi politik dapat berlangsung dengan nyata. Pada akhirnya nanti, pemerintah (birokrasi) hanya akan bertindak selaku pengayom agar komunikasi politik dapat berlangsung dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

## D. PEMBAHASAN

Beberapa catatan yang terjadi pada masa Orde Baru khususnya berkaitan dengan birokrasi, banyak "terpasung" oleh aturan-aturan yang sebenarnya tidak bisa diperuntukkan baginya. Kekeliruan yang paling besar kala itu adalah "ketidakberdayaan" birokrasi yang harus berinduk pada salah satu kekuatan politik yaitu Golkar.

Sebagaimana telah diungkapkan pada bagian latar belakang terdahulu, Golkar memiliki mekanisme tersendiri dari melaksanakan kegiatan politiknya. Salah satu mekanisme yang digunakan dalam kegiatan

<sup>24</sup> Isbodroini Suyanto dalam *Indonesia dan Komunikasi Politik*, *Ibid.*, hlm. 144.

<sup>25</sup> Cosmas Batubara, *Op.cit.*, hlm. 138.

komunikasi politik dengan para pengikutnya adalah temu kader terutama yang dilakukan sendiri oleh ketua Golkar. Acara temu kader ini umumnya berisi tentang pidato ketua Golkar dan dilanjutkan dengan acara diskusi serta peninjauan terhadap beberapa objek pengamatan. Isi pidato tersebut lebih bermuansa politis, yaitu mengajak para kadernya untuk selalu memandang diri dan mengembangkan visinya di masa datang termasuk juga bagaimana menghadapi tantangan yang akan dan mungkin terjadi. Dalam pesan politis untuk selalu "*memandang diri*", ditekankan bahwa keberhasilan pembangunan yang telah kita rasakan ini tidak terlepas dari peran serta Golkar dalam pembangunan bangsa. Hal ini dapat terjadi karena Golkar selalu berorientasi dan memprioritaskan programnya berdasarkan kepada kepentingan rakyat. Karena itu makna yang terkandung dalam pesan politis tersebut adalah rakyat atau para pengikutnya harus percaya dan tetap mendukungnya.

Bung Harmoko dalam kedudukannya sebagai ketua Golkar merupakan komunikator politik yaitu sebagai seorang politikus. Faktor kharisma dan pengalaman serta kemampuannya dalam bermasyarakat dan berpolitik adalah modal utama yang digunakannya pada kegiatan temu kader tersebut. Dari kemampuannya itulah ia dapat mengetahui dengan benar kepada siapa pesan politiknya itu akan disampaikan. Akibatnya pesan yang disusunnya benar-benar dapat diterima, dipahami dan dituruti oleh para pengikutnya. Pesan yang telah disusun tadi disampaikan dalam bentuk temu kader yaitu sebagai suatu implementasi komunikasi persuasif dari pesan yang bersifat politis tersebut. Sifat sambung rasa dijadikan suatu cara untuk menyampaikan pesan, sehingga tanpa merasa dipaksa dan digurui para pengikutnya telah terpengaruh oleh pesan politik tersebut. Sehingga setelah mendengarkan pesan tersebut, rakyat dan para pengikutnya menjadi sadar bahwa keberhasilan pembangunan yang telah mereka rasakan adalah benar karena kerja keras Golkar dan untuk selanjutnya mereka dituntut untuk tetap loyal terhadapnya.

Yang menjadi permasalahan, dalam temu kader tersebut tidak hanya dihadiri oleh rakyat saja tapi juga dihadiri oleh unsur pemerintahan/birokrasi. Karena sebagaimana kita ketahui, berdasarkan AD/ARTnya, Korpri sebagai organisasi profesi yang menaungi pegawai negeri harus "*setia*" dan tetap memilih Golkar. Tentunya pesan politis itu akan mempengaruhi pemikiran dan etos kerja birokrasi. Dalam fungsinya sebagai suatu elemen pembangunan, birokrasi akan memiliki penilaian yang keliru terhadap proses pembangunan bangsa. Bahwa hanya karena Golkarlah pembangunan ini dapat berhasil tanpa memperhatikan elemen-elemen lain dalam masyarakat Indonesia. Penilaian yang keliru itulah yang menyebabkan adanya "*kerelaan*" dari birokrasi untuk mengikuti dan melaksanakan program-program yang telah dicanangkan Golkar. Bisa jadi,

hal ini akan juga mempengaruhi etos kerjanya terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Birokrasi yang seharusnya berada pada posisi yang netral dan memberikan pelayanan yang sama pada semua masyarakat, menjadi "berat sebelah". Wujud yang paling nyata untuk permasalahan ini yaitu Sikap "*pilih kasih*" dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Penyimpangan lain yang terjadi pada masa Orde baru dan berkaitan dengan pernyataan Crouch adalah dominasi birokrasi atas seluruh kegiatan politik bangsa. Wujud nyata untuk permasalahan ini adalah "*terpasungnya*" TVRI dalam menjalankan aktivitasnya. "*Penguasaan*" birokrasi atas TVRI menjadikan ketidakseimbangannya dalam menyajikan acara. Pegawai TVRI yang pegawai negeri itu adalah juga anggota Golkar. Hal ini mengakibatkan berita-berita mengenai aktivitas Golkar selalu mendapat prioritas utama untuk disiarkan dan TVRI hanya diperbolehkan menyajikan berita-berita mengenai keberhasilan pembangunan saja. Sebagai suatu media yang memiliki kemampuan pancar yang cukup luas, TVRI telah membantu menyebarluaskan pesan-pesan politik Golkar ke seluruh Nusantara. Dengan demikian, TVRI telah mempengaruhi rakyat untuk menerima, memahami bahkan mengikuti pesan-pesan politik yang disiarkan tersebut. Contoh lainnya adalah tidak seimbangnya TVRI dalam menyajikan kegiatan Kampanye Pemilu 1997. Durasi yang disediakan untuk kampanye Golkar lebih lama dan sering ketimbang durasi yang disediakan untuk kedua Partai Politik lainnya.

Mengutip pendapat Jalalludin Rakhmat<sup>26</sup> mengenai "pemberangusan" televisi dan media massa lain demi alasan stabilitas adalah sangat jauh dari tugas media massa untuk mencerdaskan masyarakat, bahkan cenderung membodohnya. Kesempatan masyarakat untuk mengetahui permasalahan yang sebenarnya, apalagi untuk menyampaikan pendapatnya melalui TVRI menjadi tertutup. Akibatnya "mata rakyat" rakyat hanya melihat ke satu arah, tapi buta ke arah-arah lainnya.

Penguasaan media massa oleh birokrasi juga dialami oleh pers<sup>27</sup>. Bentuk paling jelas dari pengusaan ini adalah berlakunya Permenpen No.1/1984 yang jelas-jelas bertentangan dengan UU No.21 tahun 1982 tentang Pokok-Pokok Pers. Di dalam uandang-undang tersebut tidak ada pasal yang menjelaskan tentang pembatalan SUPP. Hal ini berarti Undang-undang tersebut tidak menghendaki dan tidak mengakui adanya pembatalan SIUPP tersebut. Namun pada prakteknya, hal tersebut masih dapat terjadi.

---

<sup>26</sup> Lihat Republika 3 Juli 1998.

<sup>27</sup> Lihat lampiran A

Di dalam Permenpen No.1/1984 pasal 33 disebutkan SIUPP yang telah diberikan kepada perusahaan penerbitan dapat dibatalkan oleh Menteri Penerangan setelah mendengarkan saran dari Dewan Pers. Hal-hal yang menyebabkan SIUPP tersebut dibatalkan adalah perusahaan penerbitan menyalahi ketentuan administrasi, penerbitan tidak terbit dalam 3 bulan (secara teratur), penerbitan mingguan tidak terbit dalam 4 bulan berturut-turut dan isi berita yang tidak lagi mencerminkan kehidupan pers yang sehat dan bebas bertanggungjawab.

Bericara mengenai pembredelan pers, sejarah mencatat beberapa kejadian yaitu yang terjadi dimasa Orde Baru seperti "*Mingguan Gaya*" (Bandung) dicabut ijin cetaknya oleh Laksusda Jabar (1976) karena tulisannya dianggap mengadu domba dan menghina aparatur negara, "*Harian Sinar Indonesia Baru*" (Medan) dianggap menghina agama (1976) dan "*Majalah Topik*" (Jakarta) tulisannya dianggap meresahkan masyarakat<sup>28</sup>. Sementara di pertengahan masa Orde Baru tercatat surat kabar "*Sinar Harapan*", majalah "*Tempo*", "*Editor*" dan Tabloid "*Detik*" yang terpaksa menjadi "*almarhum*", karena isi beritanya dianggap telah melanggar ketentuan yang ada. Kesemua contoh tersebut jelas membuktikan betapa birokrasi ingin mengatur kehidupan media massa agar selalu sejalan dengan garis kebijakannya.

Memasuki masa reformasi, segalanya memang harus diubah. Diubah disini tentunya dalam pengertian menuju pada arah yang lebih baik. Kalau ada yang salah maka kita perbaiki dan kalau ada yang kurang sempurna maka kita sempurnakan. Karena inilah, sebenarnya, hakekat dicetuskannya reformasi. Perubahan yang dimaksud adalah perubahan yang terencana dan menuju kepada arah yang lebih baik.

Birokrasi memang harus bersifat netral, tidak memihak pada salah satu kekuatan sosial politik manapun. Asas netralitas yang dipegang ini pastinya akan mempengaruhi etos kerja birokrasi. Birokrasi memang harus diarahkan pada keadaan di mana pada satu sisi, ia adalah sebagai suatu wadah yang dapat menampung segala permasalahan dan aspirasi rakyat, sementara disisi lain ia juga harus dapat menyampaikan informasi-informasi pembangunan yang dibutuhkan rakyat.

Dimasa depan tentunya dinamika politik akan semakin berkembang. Bukti perkembangan tersebut dapat kita lihat dengan tumbuh suburnya partai politik di negeri ini. Tentunya partai-pártai tersebut berisi politikus-politikus yang berperan sebagai komunikator politik. Berbagai program partai akan mereka tawarkan pada seluruh masyarakat tidak terkecuali pada

---

<sup>28</sup> Tribuana Said, Sejarah Pers Nasional Dan Pembangunan Pers Pancasila, Penerbit Masagung, Jakarta, 1983, hlm. 200.

birokrasi. Oleh karena itu amatlah tepat keputusan Mendagri, Syarwan Hamid, menyatakan bahwa pegawai negeri diberikan kebebasan untuk memilih partai yang sesuai dengan hati nuraninya pada Pemilu mendatang. Apabila mereka ingin menjadi anggota atau pengurus partai, maka mereka harus menanggalkan atribut birokrasinya. Suatu terobosan yang cukup baik diera reformasi ini. Hal ini untuk dapat memisahkan yaitu sebagai individu, mereka diperbolehkan untuk menerima dan mengakui komunikasi politik dari partai-partai tersebut. Namun sebagai birokrat, ia tetap harus bersifat netral, tidak memihak pada salah satu golongan. Hal ini dimaksudkan agar birokrasi tetap berada pada fungsinya sebagai pengayom kegiatan komunikasi politik yang dilakukan oleh seluruh masyarakat. Rakyat dengan tenang dan tanpa ragu dapat menyampaikan permasalahan serta aspirasinya kepada birokrasi, keduanya, birokrasi dapat menyampaikan informasi-informasi pembangunan pada seluruh masyarakat, tanpa memandang mereka itu siapa dan dari mana asalnya. Dengan memperhatikan kondisi yang demikian, kegiatan komunikasi politik yang dilakukan oleh rakyat akan semakin dewasa dan berkembang dengan birokrasi sebagai pengayomnya.

Keberadaan media massa para era reformasi ini memang sangat dibutuhkan bagi seluruh masyarakat Indonesia. Pada masa ini, penggunaan media oleh birokrasi sudah bukan jamannya lagi. Hal ini karena masyarakat semakin menuntut adanya kebebasan dan kejelasan informasi. Namun permasalahannya apakah kebebasan itu, khususnya dalam penyajian berita, justru akan membuat kebingungan masyarakat. Pakar yang satu mengatakan "ini", sementara yang lain mengatakan "itu". Oleh karena itu, kebebasan yang dimaksud adalah kebebasan yang bertanggung jawab, sebagaimana ditetapkan dalam Ketetapan MPR No. II/MPR/1988 yaitu :

Dalam rangka meningkatkan peranan pers dalam pembangunan perlu ditingkatkan usaha pengembangan pers yang sehat, pers yang bebas dan bertanggungjawab, yaitu pers yang dapat menjalankan fungsinya sebagai (1) penyebar informasi yang objektif dan edukatif, (2) melakukan kontrol sosial yang konstruktif, (3) menyalurkan aspirasi rakyat, dan (4) meluaskan komunikasi dan partisipasi masyarakat<sup>29</sup>.

Pengayoman birokrasi terhadap media massa tetap diperlukan sebatas perijinan dan perundang-undangan yang mengaturnya harus jelas dan tepat sasaran. Bukti dari pernyataan tersebut adalah dicabutnya Permenpen No. 01/1984 dan digantikan dengan Permenpen No.01/1998 tentang Surat Ijin Usaha Penerbitan Pers serta SK Menpen No. 132/SK/Menpen/1998 tentang ketentuan-ketentuan untuk mendapatkan

---

<sup>29</sup> Krisna Harahap, Rambu-Rambu Di Sekitar Profesi Wartawan, PT. Grafitri Budi Utama, Jakarta, 1997, hlm. 22

SIUPP yaitu mengisi formulir, melampirkan photocopy pengesahaan akta perusahaan dan susunan pengurus. Sedangkan penyensoran, dilakukan oleh media massa itu sendiri atas dasar kesadaran dan tanggungjawabnya terhadap kondisi bangsa. Selain itu, meningkatnya pendidikan politik masyarakat tentunya perlu ditingkatkan agar mampu menjadi sensor pribadi yang cukup ampuh untuk dapat menilai benar tidaknya isi berita di media massa tersebut.

Satu hal lagi yang perlu diingat, keberadaan media massa pada era reformasi ini adalah seperti juga yang dilakukan birokrasi yaitu tetap netral. Media massa tidak boleh berpihak pada salah satu golongan. Karena kalau mereka berpihak pada salah satu golongan, tentunya akan mempengaruhi muatan informasi yang disampaikannya. Bila ini terjadi akibatnya sangat fatal, pola pikir dan tindakan masyarakat akan terkotak-kotak berdasarkan program partai yang dianutnya. Keadaan ini tentunya sangat berbahaya bagi keberadaan persatuan dan kesatuan bangsa. Sebagai ilustrasi, keadaan seperti tersebut pernah dialami masa Orde Lama yaitu pada surat kabar "Suluh Indonesia" dengan PNI, "Duta Masjaraka" dengan NU, "Harian Rakjat" untuk PKI, "Banteng Rakjat" untuk Partindo, "Api Pantjasila untuk IPKI, "Nusa Putera" untuk PSII, "Sinar Bhakti" untuk Partai Khatolik dan "Fadjar Baru" untuk Perti<sup>30</sup>. Penggunaan media oleh kelompok-kelompok tertentu tidak dimaksudkan untuk penyamaan aliran, tetapi lebih dimaksudkan sebagai usaha untuk tetap bertahan dan mengembangkan usaha<sup>31</sup>. Asas universalitas harus dijunjung tinggi oleh setiap media massa dalam menyajikan berita-berita. Dengan kondisi yang demikian, media massa memang benar-benar bertanggungjawab terhadap keberadaan dan pengembangan kegiatan komunikasi politik yang dilakukan masyarakat ke arah yang lebih baik

## E. KESIMPULAN

Komunikasi politik adalah suatu pesan bermuatan politik yang disampaikan komunikator dengan maksud agar komunikasi terpengaruh dan mengikuti seperti apa yang disampaikan komunikator. Dari pengertian tersebut tersirat bahwa terdapat unsur-unsur dalam komunikasi politik yaitu komunikator politik, pesan politik, media politik, komunikasi dan efek.

Pengertian birokrasi dapat diurutkan atas tiga kategori yaitu birokrasi dalam pengertian yang baik atau rasional, birokrasi dalam pengertian sebagai suatu penyakit dan birokrasi dalam pengertian netral. Birokrasi dalam pengertian value-free (netral) yaitu dalam pengertian terbatas dan

---

<sup>30</sup> Tribuana Said, Op.cit., hlm. 150.

<sup>31</sup> Lihat lampiran B

tidak terkait dalam pengertian baik buruk. Struktur birokrasi yang ideal itu adalah birokrasi yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi dengan menggunakan prinsip-prinsip hierarkis untuk pengawasan dan pembinaan, peraturan-peraturan dalam pelaksanaan tugas, jenjang karier dan sistem kenaikan pangkat. Menurut *Crouch*, birokrasi di Indonesia mengandung tiga ciri utama yaitu lembaga politik yang dominan adalah birokrasi, lembaga-lembaga politik lainnya seperti parlemen, parpol dan kelompok kepentingan berada dalam keadaan lemah sehingga tidak mampu mengimbangi birokrasi, massa di luar birokrasi secara politik dan ekonomi adalah pasif.

Memahami pengertian komunikasi politik dalam birokrasi bukan berarti birokrasi lebih kecil dari komunikasi politik. Dalam posisi ini, birokrasi harus berada pada posisi yang netral. Pada satu sisi ia harus mampu menampung segala permasalahan dan aspirasi rakyat, pada sisi lain ia harus mampu menyampaikan informasi-informasi yang dibutuhkan masyarakat. Pada masa Orde baru, keberpihakan birokrasi pada salah satu kekuatan politik dan pengusaan media massa oleh birokrasi menyebabkan komunikasi politik masyarakat menjadi terkungkung. Memasuki era reformasi, sebagai individu mereka diberikan kebebasan untuk memilih partai yang dikehendaki hati nuraninya. Namun sebagai birokrasi, mereka harus diarahkan pada posisi yang netral. Kondisi yang demikian akan membantu meningkatkan etos kerja terutama fungsi pelayanan kepada masyarakat. Demikian kiranya, media massa sering digunakan sebagai alat dalam kegiatan komunikasi politik. Ia harus netral dalam menyajikan berita-beritanya. Kondisi ini akan membantu sekali dalam meningkatkan kedewasaan kehidupan politik bangsa. Dengan memperhatikan penjelasan tersebut, kehidupan komunikasi politik masyarakat akan dapat berkembang sehat dengan birokrasi sebagai pengayomnya.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Arifin, Anwar, *Komunikasi Politik dan Pers Pancasila dan Kajian Mengenai Pers Pancasila*, Penerbit Media Sejahtera, Jakarta, 1992.
- Da Lopez, Ansel (et.al), *Bung Harmoko Membangun Misi Wong Cilik*, Yayasan Karyapena Indonesia, Jakarta.
- Harahap, Krisna, *Rambu-Rambu Di Sekitar Profesi Wartawan*, PT. Grafitri Budi Utami, Jakarta, 1997.
- Nimmo, Dan, *Komunikasi Politik dan Pendapat Umum di Amerika*, Alihbahasa Tjun Surjaman, Remadja Rosdakarya, Bandung, 1989.
- Rauf, Maswadi dan Nasrun, Mappa (ed), *Indonesia dan Komunikasi Politik*, Gramedia, Jakarta, 1993.
- Said, Tribuana, *Sejarah Pers Nasional dan Pembangunan Pers Pancasila*, CV. Haji Masagung, Jakarta, 1988.
- Santoso, Priyo Budi, *Birokrasi Pemerintahan Orde Baru Perspektif Kultural dan Struktural*, Rajawali Pers, Jakarta, 1993.

### **DOKUMEN :**

Peraturan Menteri Penerangan No. 01/1984 tentang SIUPP sebagaimana telah dicabut dan diganti dengan Peraturan Menteri Penerangan No. 01/1998 tentang SIUPP.

Surat Keputusan Menteri Penerangan No. 132/SK/Menpen/1998 tentang Ketentuan-Ketentuan untuk Mendapatkan SIUPP.

Undang-Undang No. 21/1982 tentang Pokok-Pokok Pers.

### **KORAN :**

Suara Karya, 1 Mei 1998  
Kompas, 15 Juli 1998  
Republika, 19 Mei 1998  
\_\_\_\_\_, 20 Mei 1998  
\_\_\_\_\_, 8 Juli 1998

## Lampiran : A

### PEMIHAKAN POLITIK PERS SAATINI N = 272\*

PEMIHAKAN	JUMLAH	PERSEN
Corong pemerintah/militer/Golkar	158	58,1
Perpanjangan tangan parpol/organisasi politik	26	9,6
Alat pemilik modal untuk mengakumulasikan keuntungan	9	3,3
Menjadi kelompok kepentingan yang mandiri	25	9,2
Alat kontrol sosial masyarakat	48	17,6
Penyaji informasi faktual sejauh tak menyenggung birokrasi	1	0,4
Oportunis	1	0,4
Cari selamat untuk menghindari pembredelan	1	0,4
Tak menjawab	3	1,1

Sumber : Parni Hadi, *Pers sebagai kekuatan Politik (Refleksi dari sebuah Jajak Pendapat)* dalam M. Dawam Raharjo (ed), *Reformasi Politik*, hlm. 300.

\* ) N =272 adalah Mahasiswa FISIP UI Depok dari semua jurusan, April 1997. Mereka umumnya duduk di tahun pertama (95,2 persen) sisanya di tahun kedua hingga tahun ke empat. Responden laki-laki 44,9 persen dan responden perempuan 55,1 persen

## Lampiran : B

### DAFTAR MEDIA CETAK DI INDONESIA DAN GRUP PEMILIK

GRUP/PEMILIK	KORAN	TABLOID	MAJALAH
Bakrie/Indo Media	Nusa Tenggara, Sinar Pagi, Target, Berita Buana	Gema Olahraga, Info Bisnis	Popular
Kompas/Gramedia	Kompas, Surya, Bernas, Serambi, Pos Maluku, Pos Kupang, Suara Timtim, Tifa Irian, Sriwijaya Pos	Nova, Citra, Otomotif, Pramuka, Hopla, Kontan, Jakarta-Jakarta, Motor, Info Komputer, Auvi, Gesit, Foto Media	Intisari, Bobo, Hai, Kawanku, Angkasa, Tiara
Jawa Pos	Jawa Pos, Merdeka, Menado Pos, Akcaya, Fajar, Riau Pos, Sumatera Express, Suara Indonesia, Cendrawasi Pos, Suara Maluku, MercuSuar, Karya Dharma, Memorandum, Suara Nusa, Manunting, Kalteng Pos, Semarak, Media Kita, Independen, Tamtama, Lampung	Komputek, Kompetisi, Nyata, Agrobisnis, Jawa Anyar	Liberty, Putera harapan, D&R, Prospek
Bimantara Citra Lamtoro	Indonesian Observer	Wanita Indonesia	Vista
Pos Kota	Pos Kota, Terbit	Bisnis Maritim	Warna Sari, Film, Pos Film, Aksi
Femina			Femina, Gadis, Dewi, Ayahbunda, Sartika
Subentra Citra Media		Bintang, Fantasi AUra	
Era Media/Gatra		Paron, Sportif	Gatra, Aku Anak Saleh
Republika	Republika, Indonesia Times	Adil	Ummat
Grafiti			Matra, Swasembada, Humor
Sahid/Ciputra	Bisnis Indonesia, Solo Pos		
Surya Pesindo	Media Indonesia, Lampung Post, Dinamika Berita, Banjarmasin, Cahaya Siang, Sulawesi Utara		
Pasar Raya	Harian Neraca	Ekonomi	Tiras.

Sumber : Media Indonesia & Data Consult, 1997

## DAFTAR RIWAYAT HIDUP

NAMA	: Drs Prayudi
TEMPAT/TGL LAHIR	: Bogor, 21 November 1965
PENDIDIKAN	: S 1 Ilmu Politik Universitas Nasional Jakarta (1984) Sedang Menempuh S 2 pada Program Pascasarjana UI Program Studi Ilmu Politik
JABATAN	: Asisten Peneliti Madya
NAMA	: Rahmad Budiaji, S.I.P.
TEMPAT/TGL LAHIR	: Pati, 1 Agustus 1970
PENDIDIKAN	: S 1 Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM (1995) Sedang Menempuh S 2 Ilmu Politik pada Program Pascasarjana UI
JABATAN	: Staf Peneliti P3I DPR
NAMA	: Dra Siti Nur Solechah
TEMPAT/TGL LAHIR	: Temanggung, 20 Desember 1964
PENDIDIKAN	: S 1 Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM (1992) Sedang Menempuh S 2 Ilmu Politik pada Program Pascasarjana UI
JABATAN	: Asisten Peneliti Muda
NAMA	: Drs Uli Sintong Siahaan
TEMPAT/TGL LAHIR	: Medan, 8 November 1960
PENDIDIKAN	: S 1 Ilmu Pemerintahan UNPAD Sedang Menempuh S 2 Ilmu Politik pada Program Pascasarjana UI
JABATAN	: Asisten Peneliti Muda
NAMA	: Riris Katharina, S.Sos.
TEMPAT/TGL LAHIR	: Medan, 28 Februari 1973
PENDIDIKAN	: S 1 Administrasi Negara UNDIP (1996)
JABATAN	: Staf Peneliti P3I DPR

NAMA : Drs Ahmad Budiman  
TEMPAT/TGL LAHIR : Jakarta, 22 April 1969  
PENDIDIKAN : S 1 Ilmu Komunikasi IISIP Jakarta (1993)  
JABATAN : Staf Peneliti P3I DPR

NAMA : Indra Pahlevi, S.I.P.  
TEMPAT/TGL LAHIR : Indramayu, 17 November 1971  
PENDIDIKAN : S 1 Ilmu Pemerintahan UGM (1996)  
JABATAN : Staf Peneliti P3I DPR

HARAP BUKUINI DIKEMBALIKAN PADA  
TANGGAL :