

# **PEMBERANTASAN KORUPSI DAN SOSOK BIROKRASI MASA DEPAN: DILEMA MEWUJUDKAN TATA KEPEREMINTAHAN YANG BAIK DALAM KONTEKS PELAYANAN PUBLIK**

Oleh: Prof. Dr. Miftah Thoha\*)

## **Abstract**

*Corruption has existed since the earliest man started living in an organization. In Indonesia, corruption now exists in all levels of government institutions, both in central and regional ones, even it now already spreads among the society. The world sees that it becomes a worldwide basic need to eliminate corruptions in any forms.*

*Reformation of bureaucracy towards good governance must be enforced bearing 3 leverage points, such as: 1) the leader, the president, the government institutions leaders and the leaders of all political parties, must be all together have willingness to do reform of government institutions. 2) Government institutions must be organized and managed effectively and afficiently. 3) Efforts to build democratic and decentralistic government system are considered as the leverage factors of the reformation.*

## **A. PENDAHULUAN**

Korupsi merupakan suatu penyakit yang mewabah tidak hanya dikalangan birokrasi melainkan telah merambah hampir semua lembaga pemerintahan baik dipusat maupun didaerah. Penyakit ini bukan tergolong penyakit baru akan tetapi penyakit yang tumbuh bersama dengan tumbuhnya manusia ini. Robert Hawkins, Jr Presiden Institute for Contemporary Studies dalam kata pengantar buku Klitgaard mengatakan bahwa korupsi sudah hidup di tengah-tengah kita semenjak awal manusia mulai membentuk organisasi. Namun, pada umumnya kita cenderung menganggap korupsi tidak ada, atau cenderung kita

tidak mengindahkannya. Korupsi dilakukan amat rapih dan sangat rahasia sehingga sulit dicari apakah memang korupsi itu ada atau tidak ada. Di kalangan birokrasi pemerintahan timbul ketika pelaku birokrasi tidak lagi bisa membedakan apakah menerima hadiah dan hibah karena jabatannya itu korupsi atau tidak. Korupsi sudah tidak lagi malu-malu dilakukan dikalangan pejabat birokrasi pemerintah

Upaya pemberantasan korupsi disadari telah menjadi program semua bangsa, tidak hanya terbatas untuk kepentingan yang berskala nasional

\* Penulis adalah Guru Besar Universitas Gajah Mada

saja. Akan tetapi sudah dirasakan oleh dunia internasional sebagai suatu kebutuhan pokok untuk diberantas. Akibat yang ditimbulkan oleh korupsi banyak dirasakan menyengsarakan masyarakat. Hawkins pernah terkejut ketika mendengar berita bahwa kerusakan yang dahsat yang diakibatkan oleh gempa di Turki adalah akibat dari korupsi dalam sektor industri konstruksi dan dalam kalangan pejabat pemerintah (Klitgaard, 2002).

Di Indonesia korupsi sekarang ini telah meluas tidak hanya terjadi dikalangan birokrasi pemerintah bahkan sudah merambah ke masyarakat luas. Baru-baru ini diketemukan korupsi yang terjadi di stasiun pengisian bahan bakar. Masyarakat pengguna bahan bakar tersebut telah milyardan dikorup oleh pemilik stasiun pengisian bahan bakar tersebut. Demikian pula kasir di supermarket yang tidak mengembalikan uang kecil pada pelanggan. Bukan main pedagang, pengusaha, pejabat, dan banyak pihak lain yang telah meramalkan perbuatan korupsi

## B. KEKUASAAN BIROKRASI

Saya ingin menyoroti pemberantasan korupsi melalui tempat terjadinya korupsi dipemerintahan yakni di lembaga birokrasi pemerintah. Lembaga birokrasi pemerintah ini dibuat selama kurang lebih 32 tahun penuh dengan warna kekuasaan yang sentral sehingga menyuburkan terjadinya korupsi. Korupsi dan kekuasaan nampaknya tidak bisa dipisahkan. Kalau dalam teori politik dikenal *power tends to corrupt absolute power tends to absolute corrupt*, maka perbuatan korupsi itu hanya dilakukan oleh orang-orang yang berkuasa. Orang

yang berkuasa dalam birokrasi pemerintah adalah pejabat birokrasi dan pejabat politik yang memimpin dan yang mempengaruhi birokrasi pemerintah. Telah lama dikenal bahwa birokrasi pemerintah itu merupakan kerajaan pejabat ("officialdom"). Suatu kerajaan yang raja-rajanya adalah para pejabat dari suatu bentuk organisasi yang digolongkan moderen. Di dalamnya terdapat tanda-tanda bahwa seseorang mempunyai yurisdiksi yang jelas dan pasti, mereka berada dalam area ofisial yang yurisdiktif. Di dalam yurisdiksi tersebut seseorang mempunyai tugas dan tanggung jawab resmi (*official duties*) yang memperjelas batas-batas kekuasaan dan kewenangan pekerjaannya. Mereka bekerja dalam tatanan pola hierarki sebagai perwujudan dari tingkatan otoritas dan kekuasaan dan otoritasnya. Mereka memperoleh gaji seharusnya berdasarkan keahlian dan kompetensinya, akan tetapi gaji atau pendapatan sebagian besar karena kekuasaan dan kebiasaanya otoritasnya. Pejabat yang berkuasa lebih banyak pendapatannya, katimbang pegawai yang tidak mempunyai kekuasaan. Selain itu dalam kerajaan pejabat tersebut, proses komunikasinya didasarkan pada dokumen tertulis ("*the files*"). Itulah kerajaan birokrasi yang rajanya para pejabat (*Thoha, Birokrasi dan Politik di Indonesia*, 2004)

Pejabat adalah orang yang menduduki jabatan tertentu dalam birokrasi pemerintah. Kekuasaan pejabat ini amat menentukan, karena segala urusan yang berhubungan dengan jabatan itu maka orang yang berada dalam jabatan itu bisa menentukan dengan disresi yang besar. Mereka memegang

monopoli kekuasaan yang amat besar. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tatanan hirarki dari atas ke bawah. Jabatan yang berada di hirarki atas mempunyai kekuasaan yang lebih besar katimbang jabatan yang berada di tataran bawah. Semua jabatan itu lengkap dengan fasilitas yang mencerminkan kekuasaan tersebut. Di luar hirarki kerajaan pejabat dan jabatan itu terdampar rakyat yang *powerless* dihadapan pejabat birokrasi tersebut. Itulah sebabnya birokrasi pemerintah acapkali disebut kerajaan pejabat yang memegang monopoli yang jauh dari rakyat.

Sutherland (1983), dalam penelitiannya tentang birokrasi pemerintah kerajaan menyatakan bahwa dahulu pejabat kerajaan itu tidak digaji oleh raja, akan tetapi disuruh memungut pendapatan dari rakyat lalu dapat bagian. Jadi gaji pejabat itu dari pungutan ke rakyat. Pemerintah kolonial Belanda ingin merasionalkan dan memoderenkan birokrasi kerajaan dengan memberikan gaji tetap pada para pejabat dan pegawai kerajaan. Akan tetapi karena sudah terbiasa memungut ke rakyat jadinya pejabat itu menerima gaji tetapi juga memungut dari rakyat. Barangkali karena warisan perilaku seperti itu sekarang menjadi kebiasaan para pejabat birokrasi pemerintah sudah diberi gaji tetap masih menerima suap, sogokan, hadiah dan hibah dari rakyat. Dengan demikian rakyat sampai sekarangpun baik karena akibat tatanan budaya warisan birokrasi kerajaan maupun sistem moderen birokrasi Weberian, tetap menjadi objek kekuasaan birokrasi sehingga tiada berdaya menghadapi kekuasaan itu.

Birokrasi pemerintah yang sekarang bekerja ini merupakan tinggalan sistem

birokrasi pemerintah Presiden Suharto yang selama 32 tahun memerintah. Sistem ini setelah sewindu reformasi ini tidak pernah direformasi secara mendasar. Kalau ada reformasi yang direformasi hanya "*bedak*" yang menempel dan yang memulas wajah birokrasi pemerintah. Adapun watak, sifat dan hati nuraninya tidak berubah. Dengan kata lain sistem yang digunakan menjalankan mesin birokrasi itu belum banyak berubah. Watak birokrasi Orde Baru adalah korup, karena disuburkan oleh sistem pemerintahan yang sentralistik kuat dan stabil. *Oleh karena itulah di tengah-tengah gegap gempitanya pemberantasan korupsi sekarang ini, masih juga timbul pengesahan penerimaan hadiah oleh para hakim oleh ketua Mahkamah Agung.*

Reformasi bedak yang dilakukan oleh pemerintah sekarang ini terhadap kinerja birokrasi tidak mempunyai *grand design* yang jelas dan tuntas. Darimana dimulai dan bagaimana caranya nampaknya tidak jelas. Oleh karena itu dilakukan reformasi bedak mana yang bisa dibedakan, habis bedaknya kembali wajah aslinya mendingan kalau wajahnya cantik enak dipandang, akan tetapi wajah birokrasi kita telah bopeng. Contoh reformasi bedak itu antara lain reformasi hari kerja dari 6 hari kerja menjadi 5 hari kerja, pakaian dinas dari yang berjas dan berdasi menjadi pakaian hansip, otonomi daerah yang maunya ke desentralisasi dikembalikan (direvisi) –walaupun tidak total- menjadi mengarah lagi ke sentralisasi, penerimaan CPNS yang mengutamakan tenaga honorer yang kompetensi dan profesionalitanya masih dipertanyakan. Sementara itu tindakan

korupsi yang dilakukan para pejabat semakin menjadi jadi. Dari timur Indonesia sampai ke Barat pengadilan negeri sibuk mengadili pejabat yang korup, bahkan pejabat yang korup melebar sampai ke lembaga perwakilan politik.

Pemerintahan Orde Baru menciptakan birokrasi yang korup itu karena visi Pak Harto dahulu ketika memerintah ingin melakukan pembangunan dengan pertumbuhan ekonomi yang mantap. Hal semacam ini tidak bisa tercapai kalau tidak didukung oleh sistem birokrasi pemerintahan yang stabil, kuat dan sentralistik. Anggaran yang berasal dari pinjaman melimpah dikelola oleh birokrasi pemerintah secara sentral. Bappenas dan Direktorat Anggaran Departemen Keuangan memegang peranan yang sentral terhadap pengelolaan anggaran pembangunan yang berasal dari pinjaman luar negeri. Watak sentralisasi anggaran itu sekarang berpindah ke DPR, walaupun di sana-sini masih juga mewarnai sistem birokrasi pemerintah.

Rumus korupsi dari Robert Klitgaard (Masri Maris dan Teten Masduki, 2002) berlaku dalam birokrasi Orde Baru bahwa *Korupsi = Monopoli + Diskresi Pejabat - Akontabilitas*. Baik monopoli kekuasaan ditambah dengan kebebasan pejabat birokrasi untuk membuat keputusan sama halnya dengan sistem sentralisasi kekuasaan. Apalagi tidak adanya akontabilitas publik yang menafikan kontrol dari masyarakat membuat sistem birokrasi pemerintah sangat korup. Kondisi seperti ini pada

dasarnya belum berubah semenjak adanya reformasi.

Dengan demikian birokrasi masa depan adalah birokrasi yang sekarang harus direform. Gerakan reformasi harus dibangkitkan sebagaimana bangakitnya gerakan anti korupsi. Sistem birokrasi pemerintahan supaya berkinerja baik dan bersih harus direformasi secara mendasar, yang berlandaskan visi pemegang kekuasaan pemerintahan yang sekarang ini mau dibawa kemana. Dengan kata lain pemerintah dan pimpinan nasional harus mempunyai keinginan melakukan reformasi birokrasi dan disusun dalam rancang bangun "*grand design*" reformasi yang jelas dan tuntas. Menurut saya *grand design* itu dengan memperhatikan perubahan lingkungan nasional kita, antara lain terjadinya perubahan sistem politik dan terjadinya krisis ekonomi yang sampai sekarang sangat berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi bangsa. Berikut uraiannya:

### C. KRISIS EKONOMI

Krisis ekonomi yang sampai sekarang masih sangat dirasakan ialah terlihat semakin sulitnya pemerintah mencari sumber pendapatan untuk anggaran belanja negara. Mestinya faktor kesulitan anggaran itu diikuti dengan upaya penghematan di dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintah. Upaya penghematan itu dimulai dengan mengevaluasi keberadaan lembaga birokrasi pemerintah. Keluhan akan pemborosan yang dilakukan para pejabat birokrasi itu sebenarnya yang boros itu pejabatnya atau lembaga birokrasi yang kedodoran, atau memang keduanya pejabatnya dan juga lembaganya.

Menurut pengamatan saya selama lembaga birokrasi pemerintah ini belum pernah dievaluasi apakah jumlah lembaga birokrasi pemerintah itu sudah sesuai dengan ukuran efisiensi atau justru penyebab timbulnya pemborosan anggaran negara. Ibarat memakai pakaian para pejabat birokrasi merasa enak saja memakai pakaiannya yang ukurannya kebesaran atau kekecilan. Bukti dari hal ini dapat dilihat setiap tahun pemerintah dengan dipelopori Kantor Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan BKN mengeluarkan formasi pegawai dan melakukan penerimaan pegawai secara massal dan nasional seperti lainnya Perguruan Tinggi Negeri kalau menyelenggarakan ujian masuk mahasiswa baru. Ada komentar dari seorang Menteri pengangkatan pegawai tiap tahun itu merupakan upaya penghematan, karena yang pensiun 200 ribu orang yang diangkat hanya 100 ribu orang jadi menghemat 100 ribu orang. Komentar menteri ini benar-benar tidak ilmiah, karena penelitian saya tahun 2004 menunjukkan pegawai pemerintah yang efektif bekerja itu hanya 60 % dari jumlah 3.648.000 orang (*Thoha, Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia, 2004*)

Jumlah lembaga organisasi pemerintah terlalu banyak dan banyak juga yang double fungsi (doublurus). Di pemerintah pusat ada lembaga organisasi pemerintah yang disebut Kementerian Negara, fungsinya tidak jauh berbeda dengan yang dilakukan oleh Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND). Kedua jenis organisasi itu memang kelihatannya berbeda, satunya kementerian negara dipimpin oleh

seorang menteri satunya non kementerian dipimpin oleh pegawai negeri. Saya pernah menjabat Deputy di salah satu LPND yang tugasnya sama dengan salah satu tugas deputy di kementerian negara tertentu. Oleh karena LPND tersebut bukan dipimpin oleh Menteri maka tugas-tugas kajian yang kami lakukan kalah bobot kewenangannya, dan kekuasaannya dengan fungsi kedeputian di kementerian negara tersebut.

Di pemerintah daerah ada organisasi perangkat daerah yang jenis dan jumlahnya ditetapkan seragam oleh peraturan pemerintah. Existensinya tidak didasarkan atas kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing. (sekali lagi ini bukti sistem sentralisasi yang semakin dipertahankan). Hasil penelitian saya tahun 2004 tersebut menunjukkan bahwa jumlah pegawai yang banyak di daerah menyulitkan penempatan pegawai ke dalam formasi jabatan pada organisasi pemerintah daerah. Pemerintah daerah jarang mau melakukan rasionalisasi antara pegawai yang dibutuhkan dengan jumlah organisasi perangkat yang ada. Hal ini menunjukkan bahwa semua pegawai yang ada harus dimasukkan ke dalam unit organisasi yang dibuat berdasarkan kemauan pemerintah pusat (PP). Ini mengakibatkan struktur organisasi dirancang berdasarkan jumlah manusia. Bukan didasarkan atas kebijakan strategis yang seharusnya di buat atau ditetapkan oleh masing-masing pemerintah daerah yang otonom.

Ada baiknya sebelum diadakan perubahan atau reformasi kelembagaan birokrasi pemerintah tempat pegawai ini

bekerja, sebaiknya pemerintah membentuk tim assesment (evaluasi) tentang efektivitas kelembagaan organisasi birokrasi pemerintah ini. Dengan demikian ada dua situasi yang berbeda jaman pemerintah Presiden Suharto dengan sekarang yang bisa digunakan sebagai pendorong perbaikan kebijakan kelembagaan organisasi birokrasi pemerintah. Yang pertama dorongan penghematan karena situasi ekonomi yang membuat anggaran belanja pemerintah mengalami kesulitan, dan yang kedua dorongan perubahan sistem politik mulai dari kehidupan partai politik, sistem pemilu, pemilihan Presiden dan Kepala Daerah, dan pelaksanaan demokrasi yang amat berbeda dengan pemerintahan orde baru.

Sebagaimana yang pernah dilakukan oleh suatu pemerintahan baik di dalam maupun diluar negeri jika akan melakukan reformasi lembaga birokrasi pemerintahnya dibentuk tim evaluasi. Tim ini melakukan kajian dan penelitian yang menyeluruh terhadap existensi birokrasi pemerintah. Perdana Menteri Thatcher di Inggris membentuk tim yang diketuai oleh mantan CEO Mark and Spencer, Presiden Clinton dan AlGore dibantu oleh timnya Osborne dan Gabler dalam melakukan reinventing governmentnya. Presiden Suharto ketika melakukan reformasi birokrasi pemerintah tahun 1974 dibantu oleh Tim yang diketuai oleh Prof. Jendral Awaluddin Djamin. Bung Karno ketika melakukan perbaikan lembaga pemerintahannya dilakukan tim yang diprakarsai oleh Perdana Menteri H Djuanda dengan mendatangkan tim ahli dari Amerika Serikat (lihat Thoha, dalam *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, 2004)

Hasil evaluasi dari tim nantinya diharapkan akan mampu menata kembali yang bisa menghilangkan kekembaran fungsi, wewenang, dan deskripsi tugas masing-masing lembaga organisasi pemerintahan baik antar lembaga departemen maupun intra departemen. Dengan demikian bisa dihemat anggaran pemerintah dan bisa dimanfaatkan untuk membiayai kesejahteraan pegawai. Saya berkeyakinan bahwa pemborosan itu sama bahayanya dengan korupsi.

#### D. BUILDING BLOCK POLITIK

Semenjak reformasi dengan semakin semarak tumbuh partai politik di negara kita, maka semenjak itu di lembaga birokrasi pemerintah semakin terkontaminasi oleh politik dari partai politik yang memimpin birokrasi pemerintah di pusat maupun di pemerintah daerah. Di depan saya singgung bahwa krisis ekonomi dan perubahan sistem politik dijadikan pertimbangan melakukan reformasi. Maka pada bagian ini saya akan paparkan perubahan sistem politik ini. Perubahan sistem politik (keparpolan) termasuk penyelenggaraan pemilu dan pilkada yang langsung, keinginan menciptakan pemerintahan yang demokratis merupakan *leverage points* yang harus diperhatikan oleh pemerintah jika mau melakukan reformasi.

Hubungan antara partai politik yang memerintah dan tatanan sistem birokrasi pemerintah harus di tata secara demokratis. Jabatan yang diduduki oleh pejabat dari partai politik dengan jabatan yang ditempati oleh pejabat karier birokrasi harus ditata sesuai dengan domain masing-masing. Di Indonesia belum ada ketentuan perundangan

tentang jabatan politik, yang ada adalah jabatan negara, orangnya disebut pejabat negara. Proses rekrutmen pejabat politik, pejabat negara, dan pejabat karier birokrasi juga belum jelas aturan perundangannya. Jabatan politik mestinya adalah jabatan yang diisi oleh pejabat dari partai politik, jabatan birokrasi adalah karier yang diangkat dalam suatu jabatan oleh pejabat yang berhak mengangkat. Jabatan politik memerintah birokrasi pemerintah sesuai dengan mandat yang diterima dari rakyat dalam kurun waktu tertentu melalui pemilihan yang demokratis. Jabatan karier menjabat sesuai dengan perundangan yang berlaku dan dibatasi oleh usia pensiun. Pejabat birokrasi karier ini tidak bisa sewaktu-waktu dipecat atau diganti kalau pejabat tersebut belum waktunya pensiun, tidak dihukum karena melakukan pidana atau makar atau integritas moralnya sangat tercela. Jabatan politik bisa datang dan pergi sesuai dengan mandat rakyat. Jabatan karier meniti karier sesuai dengan kompetensi dan keahliannya. Jabatan karier birokrasi menjaga stabilitas administrasi pemerintahan sesuai dengan visi politik yang ditetapkan oleh pejabat politik. Dengan demikian kehadiran jabatan politik bukan untuk membongkar pasang pejabat karier birokrasi melainkan untuk ikut mendorong stabilitas administrasi pemerintahan yang demokratis. Sementara itu di dalam administrasi pemerintahan kita dikenal pula pejabat negara. Pejabat atau Jabatan Negara ini dikenalkan ketika administrasi pemerintahan dipimpin oleh orde baru. Pada waktu itu pemerintahan orde baru tidak suka "politik" karena politik bisa memecah belah bangsa dan mengganggu stabilitas pembangunan. Maka dikenalkan

jabatan (yang mestinya berwarna politik) negara ini. Nomenklatur dan titelatur pejabat negara ini seharusnya diberdayakan, karena semua pejabat politik yang menjadi pejabat negara (seperti Presiden, Wakil Presiden, Menteri, Gubernur/ Wakilnya, Bupati/Wakilnya, Walikota/Wakilnya, Duta Besar, Jaksa Agung, Ketua MA, Ketua MK, dll) seharusnya meletakkan jabatan politiknya, tidak rangkap jabatan karena bisa menimbulkan kecurigaan penyimpangan antara kepentingan negara dan kepentingan partainya. Pejabat negara menjabat untuk kepentingan negara (altruistik) bukan kepentingan partainya (individualistik)

#### **E. MODEL PENATAAN HUBUNGAN POLITIK DAN BIROKRASI**

Ada dua model solusi menata hubungan politik dan birokrasi, antara lain *Model Executive Ascendancy*, dan *model Bureaucratic Sublation*. Berikut penjelasannya :

Jika kita menginginkan melakukan restrukturisasi dan reposisi birokrasi kita, maka kondisi perubahan sistem politik ini antara pemerintahan orde baru dan pemerintahan reformasi hendaknya perlu memperoleh pertimbangan. Salah satu hal yang perlu dipertimbangkan dalam menyusun kelembagaan birokrasi pemerintah pusat maupun daerah ialah diubahnya mindset para pemimpin politik kita, dari mewarisi sikap dan perilaku orde baru yang mayoritas tunggal menjadi sikap demokratis yang multi partai. Perwujudan dari perubahan ini dalam kelembagaan pemerintahan disediakan dan dibedakan akses politik dalam birokrasi pemerintah.

Menurut teori liberal bahwa birokrasi pemerintah itu menjalankan kebijakan-kebijakan pemerintah yang mempunyai akses langsung dengan rakyat melalui mandat yang diperoleh dalam pemilihan. Dengan demikian, maka birokrasi pemerintah itu bukan hanya didominasi oleh para birokrat saja, melainkan ada bagian-bagian tertentu yang diduduki oleh pejabat politik (Carino, 1994). Demikian pula sebaliknya bahwa di dalam birokrasi pemerintah itu bukan hanya dimiliki oleh pimpinan politik dari partai politik saja melainkan ada juga pimpinan birokrasi karier yang profesional.

Ketika keinginan memasukkan pejabat politik dalam birokrasi pemerintah itu timbul, maka timbul pulalah suatu pertanyaan tentang hubungan keduanya. Pertanyaan ini harus dijawab dengan jawaban yang tepat. Hubungan antara pejabat politik (*political leadership*) dan birokrasi merupakan suatu hubungan yang konstan (ajeg) antara fungsi kontrol dan dominasi (Carino, 1994). Dalam hubungan seperti ini maka akan senantiasa timbul persoalan, siapa mengontrol siapa dan siapa pula yang menguasai, memimpin dan mendominasi siapa. Persoalan ini sebenarnya merupakan persoalan klasik sebagai perwujudan dikotomi politik dan administrasi. Sehingga karenanya, kemudian timbul dua bentuk alternatif solusi yang utama, yakni apakah birokrasi sebagai subordinasi dari politik (*executive ascendancy*) atau birokrasi sejajar dengan politik (*bureaucratic sublation*, atau *attempt at co-equality with the executive*- Carino, 1994).

Bentuk solusi *executive ascendancy* diturunkan dari suatu anggapan bahwa

kepemimpinan pejabat politik itu didasarkan atas kepercayaannya bahwa supremasi mandat yang diperoleh oleh kepemimpinan politik itu berasal dari Tuhan atau berasal rakyat atau berasal dari public interest. (*The political leadership bases its claim to supremacy on the mandate of God or of the people, or on some notion of the public interest*). Supremasi mandat ini diligitimisasikan melalui pemilihan, atau kekerasan, atau penerimaan secara *de facto* oleh rakyat. Dalam model sistem liberal, kontrol berjalan dari otoritas tertinggi rakyat melalui perwakilannya (*political leadership*) kepada birokrasi. Kekuasaan untuk melakukan kontrol seperti ini yang diperoleh dari rakyat acapkali disebut sebagai "*overhead democracy*" (Redford, 1969).

Dominasi kepemimpinan pejabat politik atas birokrasi ini, sebenarnya dipacu oleh dikotomi antara politik dan administrasi seperti dikatakan di depan, suatu doktrin yang pengaruhnya dimulai dari sejak penemuan administrasi negara sebagai suatu ilmu (Wilson, 1987). Pemikiran tentang supremasi kepemimpinan pejabat politik atas birokrasi itu timbul dari perbedaan fungsi antara politik dan administrasi, dan adanya asumsi tentang superioritas fungsi-fungsi politik atas administrasi. Slogan klasik pernah juga ditawarkan bahwa manakala fungsi politik berakhir maka fungsi administrasi itu mulai (*when politic end, administration begin*). Slogan ini mengartikan bahwa birokrasi pemerintah sebagai mesin pelaksana kebijakan politik yang dibuat oleh pejabat politik (Wilson, 1941). Dikotomi antara politik dan administrasi ini juga diakibatkan karena adanya kesalahan

perubahan referensi dari fungsi ke struktur, dari perbedaan antara pembuatan kebijakan (*policy-making*) dan pelaksanaan (*implementation*), antara pejabat politik dan pejabat karier birokrasi (Kirwan, 1987)

Adapun model solusi kedua ialah *bureaucratic sublation* di dasarkan atas anggapan bahwa birokrasi pemerintah sesuatu negara itu bukanlah hanya berfungsi sebagai mesin pelaksana. Max Weber sendiri mengenalkan bahwa birokrasi yang real (sebagai lawan dari "tipe ideal") itu mempunyai kekuasaan yang terpisah dari kekuasaan yang dilimpahkan oleh pejabat politik. Kekuasaan birokrasi karena dijamin oleh perundangan yang berlaku yang berbeda dengan kekuasaan yang diperoleh oleh pejabat politik. Menurut Weber (1947):

*"The question is always who controls the existing bureaucratic machinery. And such control is possible only in a very limited degree to persons who are not technical specialists. Generally speaking, the trained permanent official is (more) likely to get his way in the long run than his nominal superior, the Cabinet minister, who is not specialist"*

Pejabat birokrasi yang terlatih secara profesional mempunyai kekuatan tersendiri sebagai suatu pejabat yang permanen. Pejabat seperti ini sepertinya mempunyai catatan karier yang panjang jika dibandingkan dengan pimpinannya pejabat politik yang bukan spesialis. Dengan memperhatikan hal-hal seperti ini, maka birokrasi itu mempunyai kekuatan yang seimbang dengan pejabat politik. Oleh karena itu kedudukannya tidak sekedar sebagai subodinasi dan mesin pelaksana, melainkan sebanding

atau *co-equality with the executive*. Dengan demikian birokrasi itu merupakan kekuatan yang *a politic but highly politized* Birokrasi bukan merupakan partisan politik akan tetapi karena keahliannya mempunyai kekuatan untuk membuat kebijakan yang profesional berdasarkan kekuasaan undang-undang yang menjaminkannya.

Memahami konsep pemikiran seperti diuraikan di atas, maka upaya untuk merestrukturisasi birokrasi pemerintah dapat dikemukakan sebagai berikut:

- (1). Dirumuskan apa yang dimaksudkan dengan jabatan politik dan apa pula yang dimasukkan dengan jabatan karier (birokrasi). Seyogyanya rumusan ini berdasarkan pada ketentuan perundangan yang ada. Demikian pula jabatan negara (pejabat negara)
- (2). Dilakukan identifikasi jabatan. Di antara jabatan-jabatan itu manakah jabatan yang digolongkan kepada jabatan politik/ jabatan negara, mana pula yang dimasukkan ke jabatan karier (birokrasi).
- (3). Selanjutnya ditetapkan batas-batas tugas, tanggungjawab, dan kewenangan antara kedua jabatan tersebut, sehingga tidak dijumpai ketidak jelasan, kesimpangsiuran, dan saling intervensi
- (4). Demikian pula ditetapkan hubungan kerja di antara kedua jabatan dan pejabatnya tersebut.
- (5). Orang-orang politik di Dewan Perwakilan Rakyat harus menyadari atas perlunya penataan hubungan kerja antara jabatan-jabatan tersebut.

Jika ketentuan itu ditetapkan dalam undang-undang maka kedua jabatan itu akan saling mengisi, bukannya saling

menguasai yang bisa memicu konflik di antara keduanya. Lembaga birokrasi pemerintah di bawah Presiden di negara-negara yang mengikuti sistem demokrasi ada dua macam, yakni departemen yang dipimpin oleh menteri dan non departemen (*nondep*) yang dipimpin bukan menteri. Di Amerika Serikat lembaga pemerintah yang dipimpin Secretary atau Menteri disebut Departemen, adapun yang non departemen disebut *Executive Agency* (Mainzer, 1973 ). Lembaga executive agency ini esensinya sama dengan departemen yang dipimpin oleh Secretary atau menteri tersebut, akan tetapi tidak diberi label departemen Bedanya kedua macam lembaga itu antara lain, organisasi departemen dipimpin oleh *pejabat politik* yang disebut *secretary* atau *menteri*. Adapun lembaga nondep dipimpin *bukan pejabat politik*, melainkan oleh *pejabat yang profesional dibidangnya*, atau pejabat birokrasi karier. Seharusnya lembaga nondep ini tidak boleh dipimpin atau dirangkap oleh menteri. Kedua-duanya mempunyai hubungan vertikal langsung kepada Presiden.

Di Indonesia ketika jaman pemerintahan orde baru sampai sekarang keduanya dikaburkan. Organisasi nondep dirangkap oleh menteri dan ada pula yang dikordinasikan oleh menteri kordinator, atau menteri negara. Pelantikan kepala nondep yang dirangkap menteri dilantik oleh Presiden sedangkan yang tidak dirangkap oleh menteri dilantik oleh menteri negara, atau Menko atau Sesneg. Sistem politik saat itu memang yang berkuasa hanya satu partai yakni Golkar. Dengan demikian tidak ada bedanya antara jabatan politik dan jabatan karier

non politik. Semua disamakan dan yang sama itu ialah pejabat-pejabat Golkar. Reformasi yang seharusnya dilakukan sekarang ini jamannya dan sistem politiknya telah berubah. Oleh karena itu mestinya jabatan politik dan non politik, dan lembaga departemen dan nondep tidak sama dengan jamannya pemerintahan orde baru dahulu.

Departemen Pemerintah merupakan suatu lembaga yang dipimpin melalui jalur politik yang berasal dari partai politik. Sebab partai politik merupakan pengejawantahan dari demokrasi yang berintikan kekuasaan pada rakyat. Hanya pada departemen inilah partai politik mempunyai jalur untuk mewujudkan kebijakan politiknya dalam memimpin pemerintahan. Akan tetapi kesempatan itu hanya dibatasi pada pimpinan departemen bukan seluruh aparat departemen tersebut seperti diuraikan dalam konsep teori di atas. Dalam birokrasi departemen seperti dikatakan di muka tidak bisa hanya didominasi oleh birokrat profesional saja, tanpa memberikan tempat bagi pejabat politik (Carino, 1994 ). Dengan demikian suatu departemen pemerintah komposisinya harus terdiri dari jabatan teknikal yang berbasis pada kompetensi profesional dari para birokrat untuk melangsungkan kontinuitas administrasi negara, dan jabatan politik yang memimpin jabatan birokrasi tersebut

## F. PENUTUP

Sebagai kesimpulan reformasi birokrasi yang menuju pemerintahan yang baik, bersih, efisien, efektif dan amanah perlu dilakukan dengan memperhatikan 3 leverage points, yakni : Presiden atau pimpinan nasional termasuk pimpinan lembaga negara dan

pimpinan parpol harus mempunyai keinginan untuk melakukan reformasi lembaga birokrasi pemerintah. Kedua, faktor perubahan lingkungan strategis nasional yang ditandai dengan krisis ekonomi/moneter harus dijadikan menata lembaga birokrasi pemerintah yang tidak boros seperti sampah melainkan yang hemat, efisien dan efektif. Untuk itu perlu dilakukan evaluasi keberadaan (existensi) lembaga-lembaga birokrasi pemerintah. Ketiga, kondisi perubahan sistem politik, sistem keparpolan, pemilihan Kepala Negara dan Kepala Daerah langsung, upaya menciptakan sistem pemerintahan demokratis dan desentralistis dijadikan pertimbangan sebagai faktor pemicu reformasi lembaga dan sistem birokrasi pemerintah.

Ketiga faktor pemicu ini dirumuskan dalam rancang bangun atau grand design yang jelas dan tuntas., sehingga kekuasaan yang memegang monopoli dan diskresi pejabat yang amat besar dikurangi. Sementara itu akontabilitas birokrasi dan kontrol masyarakat ditingkatkan. Birokrasi masa depan adalah birokrasi yang bebas korupsi dan yang dekat dengan rakyatnya. Semoga pemikiran ini ada manfaatnya.

**Catatan:**

*Kutipan referensi bisa di baca dalam 2 buku hasil penelitian saya. Birokrasi dan politik di Indonesia, 2003-4, dan Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia, 2004*

## INFO SINGKAT

Ketua DPR Agung Laksono menegaskan kunjungan kerja anggota DPR RI selama masa reses ini bukan sekadar plesir, namun mendalami penyelesaian berbagai persoalan berdasarkan pengalaman negara lain. **(Gatra, 31 Juli 2006)**

Anggota Komisi V DPR RI, Sabri Saiman menyatakan, sejak Kawasan Sabang ditetapkan sebagai Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas pada 2000, belum ada satu pun investor asing tertarik berinvestasi di sini. **(Gatra, 2 Agustus 2006)**

beturn merdeka karena terkungkung dalam kemiskinan dan pengangguran. Memang secara makro, ada perbaikan ekonomi dengan peningkatan pendapatan menjadi 1.300 dolar AS per kapita per tahun. **(PR, 16 Agustus 2006).**