

Model Reformasi Birokrasi Indonesia

Oleh: Syafuan Rozi Soebhan
Peneliti PPW LIPI Jakarta; Email: syafuan@indonet.com

Abstrak

Pada masa Orde Baru sampai menjelang masa transisi tahun 1998, kondisi birokrasi di Indonesia mengalami sakit *bureaumania* seperti kecenderungan inefisiensi, penyalahgunaan wewenang, kolusi, korupsi dan nepotisme. Birokrasi dijadikan alat status quo mengkooptasi masyarakat guna mempertahankan dan memperluas kekuasaan monolitik.

Birokrasi Orde Baru dijadikan secara struktural untuk mendukung kemenangan partai politik pemerintah. Padahal birokrasi diperlukan sebagai aktor *public services* yang netral dan adil, dalam beberapa kasus menjadi penghambat dan sumber masalah berkembangnya keadilan dan demokrasi, terjadi diskriminasi dan penyalahgunaan fasilitas, program dan dana negara.

Reformasi merupakan langkah-langkah perbaikan terhadap proses pembusukan politik, termasuk buruknya kinerja birokrasi. Tujuan tulisan ini berupaya untuk mengelaborasi model reformasi birokrasi di Indonesia pasca Orde Baru.

A. Pengantar

- Buruknya birokrasi tetap menjadi salah satu problem terbesar yang dihadapi Asia. *Political and Economic Risk Consultancy* (PERC) yang berbasis di Hongkong meneliti pendapat para eksekutif bisnis asing (*expatriats*), hasilnya **birokrasi Indonesia dinilai termasuk terburuk** dan belum mengalami perbaikan berarti dibandingkan keadaan di tahun 1999, meskipun lebih baik dibanding keadaan Cina, Vietnam dan India.
- Di tahun 2000, Indonesia memperoleh skor 8,0 atau tak bergerak dari skor 1999, dari kisaran skor yang dimungkinkan, yakni nol untuk terbaik dan 10 untuk terburuk. Skor 8,0 atau jauh di bawah rata-rata ini diperoleh berdasarkan pengalaman dan persepsi *expatriats* yang menjadi responden bahwa antara lain menurut mereka **masih banyak pejabat tinggi pemerintah Indonesia yang memanfaatkan posisi mereka untuk memperkaya diri sendiri dan orang terdekat**.¹
- Para eksekutif bisnis yang disurvei PERC juga berpendapat, sebagian besar negara di kawasan Asia masih **perlu menekan hambatan birokrasi (*red tape barriers*)**. Mereka juga mencatat beberapa kemajuan, terutama dengan **tekanan terhadap birokrasi untuk melakukan reformasi**.
- Reformasi menurut temuan PERC terjadi di beberapa negara Asia seperti Thailand dan Korea Selatan. Peringkat Thailand dan Korea Selatan tahun 2000 membaik, meskipun di bawah rata-rata, yakni masing-masing 6,5 dan 7,5 dari tahun lalu yang 8,14 dan 8,7. Tahun lalu (1999), hasil penelitian PERC **menempatkan Indonesia sebagai negara dengan tingkat korupsi tertinggi dan sarat kronisme** dengan skor **9,91 untuk korupsi** dan **9,09 untuk kronisme** dengan skala penilaian yang sama antara nol yang terbaik hingga sepuluh yang terburuk.

¹ Lihat Masalah Birokrasi di Indonesia, Jurnal Transparansi, Website Masyarakat Transparansi Indonesia, Edisi 18 Maret 2000.

B. Permasalahan

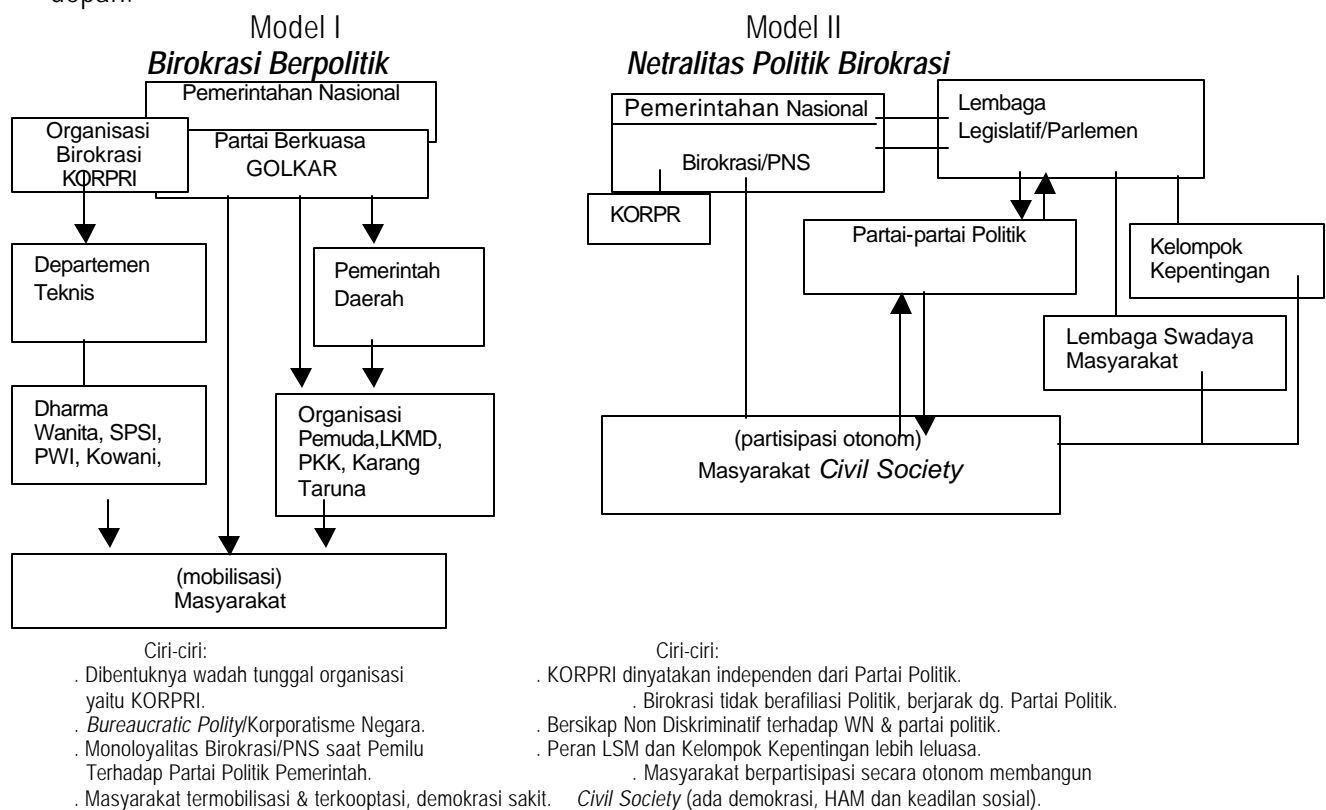
- Sampai akhir kekuasaan presiden Soeharto, Indonesia belum memiliki kebijakan publik yang mengatur pembatasan hubungan partai politik terhadap birokrasi. Akibatnya birokrasi menjadi infinitas (meluas tidak terbatas) terjadi politisasi birokrasi, yang menyumbang terjadinya proses pembusukan politik dan melemahnya kinerja birokrasi.
- Birokrasi diperlukan, tapi terkadang menjadi penghambat dan sumber masalah berkembangnya demokrasi. Reformasi merupakan langkah-langkah perbaikan pembusukan politik.

C. Tujuan Penulisan

Merancang model reformasi birokrasi untuk Indonesia pasca Orde Baru.

D. Model Reformasi Birokrasi Indonesia

Berikut model perbandingan antara birokrasi yang menimbulkan pembusukan politik karena politisasi dan model netralitas politik birokrasi, yang diharapkan sehat untuk Indonesia ke depan.



→ Jalur pengaruh kekuasaan kooptasi politik.
 ———— Jalur persuasi dan koordinasi sosial.

Keterangan: Bagan ini disusun oleh Syafuan Rozi, 2000.

- Apakah birokrasi perlu berpolitik atau tidak, merupakan persoalan yang sering dibahas dalam studi ilmu politik. Untuk kasus Orde Baru, pada praktiknya birokrasi terlibat dalam kepengurusan dan pemenangan partai politik pemerintah.
- Kalangan aktor politik, para ilmuwan politik dan cendekiawan pun ada yang berbeda pandangan, ada yang menyatakan setuju (pro) dan ada yang menyatakan menolak (kontra) terhadap peran pegawai pemerintah dalam kehidupan politik.
- Mereka yang setuju birokrasi boleh berpolitik antara lain mendasarkan diri pada asumsi dasar bahwa semua orang mempunyai hak memilih dan hak dipilih, tidak rasional membatasi peran politik birokrasi. Pembatasan hak merupakan tindakan pelanggaran hak asasi manusia (HAM), khususnya soal hak-hak rakyat.
- Mereka yang kontra berpendapat gejala tumpang tindihnya peran sebagai pelayan masyarakat dan aktor politik sekaligus, baik dalam tingkatan perorangan maupun institusi birokrasi, diduga dan diyakini akan menyebabkan *conflict of interest* yang pada akhirnya akan merusak salah satu wadah tersebut, merusak kinerja birokrasi ataupun bisa merusak kehidupan politik, yang menciptakan pembusukan politik dalam jangka panjang.
- Praktik birokrasi di negara-negara berkembang menunjukkan, pemihakan birokrasi pada suatu partai politik telah memunculkan ketidakpuasan-ketidakpuasan politik, khususnya dari kalangan birokrasi itu sendiri.²

Ada kecenderungan beberapa aspek negatif yang bisa dikemukakan, untuk dikaji ulang, sebagai dampak dari keberpihakan birokrasi dalam politik di Indonesia.

Pertama, terjadi keterpasungan pegawai birokrasi dalam kehidupan politik, khususnya akibat yang menimpanya jika memilih partai selain Golkar.

Saat itu, jika ada pegawai birokrasi yang memilih atau menjadi pengurus partai non-Golkar, harus keluar dari jajaran birokrasi.

Kedua, keberpihakan birokrasi pada Golkar telah membawa ketakutan terhadap sebagian anggotanya, khususnya saat kampanye.

Pegawai birokrasi tak lagi berani mengenakan seragam KORPRI dan PSH (Pakaian Seragam Harian) saat kampanye berlangsung, karena hanya akan menjadi sasaran ketidakpuasan simpatisan partai non-Golkar atas praktik keberpihakan birokrasi itu. Kenyataan seperti itu hampir terjadi di semua daerah.

² Antlov and Cederroth, 1994, lihat Teguh Yuwono, PNS Berpolitik untuk Kepentingan Golkar dalam Harian Umum Suara Merdeka, Jum'at, 22 Januari 1999. Untuk kasus Indonesia masa transisi pemerintahan Soeharto ke pemerintahan reformasi (1998-1999) telah memunculkan gerakan netralitas politik birokrasi yang juga dipelopori oleh PNS seperti pembubaran KORPRI di unit Departemen Penerangan, KORPRI unit Departemen Kehutanan menyatakan tidak berafiliasi terhadap partai politik manapun, desakan pembuatan PP (Peraturan Pemerintah) agar PNS bersikap netral dan tidak menggunakan fasilitas negara untuk golongan tertentu, kalangan muda FKP di parlemen yang menginginkan agar PNS netral, Presiden dan Menteri Dalam Negeri yang menginginkan PNS netral, pelepasan seragam KORPRI oleh dokter-dokter RSCM/FKUI, sikap oposisi Ali Sadikin agar KORPRI menyatakan keluar dari Golkar.

Ketiga, keberpihakan birokrasi pada Golkar lebih mengakibatkan ancaman-ancaman struktural ketimbang fungsional.

Contohnya, seorang pegawai tak akan pernah naik pangkat secara lancar jika disinyalir tidak memilih Golkar. Akibatnya, karier organisatorisnya lebih didasarkan pada kepentingan politik (Golkar) ketimbang profesionalisme kerja.

Keempat, kecenderungan pelayanan birokrasi yang diskriminatif, baik dalam aspek administratif maupun pembangunan.

Sudah bisa ditebak saat itu, jika suatu daerah tidak bisa memenangkan Golkar, jangan berharap daerah tersebut mampu dan diprioritaskan untuk dibangun sarana dan prasarana fisiknya dengan lancar. Bahkan permohonan pembangunan fisik seperti pengaspalan jalan, pembuatan jembatan dan penyediaan fasilitas listrik, tidak akan tercapai jika Golkar kalah di tempat itu. Dalam pengurusan surat-surat administratif, berlaku hal yang sama. Jika mereka Golkar, maka akan dengan lancar mengurusnya, tetapi jika bukan, jangan terlalu berharap atau perlu menambahkan "uang pelicin". Kondisi ini nyata dalam pengurusan persoalan perizinan, pembuatan akte dan KTP (Kartu Tanda Penduduk).

Kelima, keberpihakan birokrasi pada salah satu partai politik memperlemah profesionalisme organisasi pemerintahan.

Charles E. Lindblom mengingatkan, keasyikan birokrasi bermain dalam politik, pada suatu titik tertentu akan menghasilkan birokrasi yang korup, tidak efisien dan amoral.³

Pada tahun 1992, ada koreksi terhadap paradigma birokrasi modern Weber yang hirarkis, disarankan untuk berubah menjadi birokrasi yang memperhatikan partisipasi, kerja tim dan kontrol rekan kerja (*peer group*), bukan lagi dominasi atau kontrol atasan. Hal itu disarankan oleh David Osborne dan Ted Gaebler. Juga disarankan paradigma birokrasi yang baru antara lain:

- (a) *Catalytic government: steering rather than rowing*. Pemerintah sebagai katalis, lebih baik menyetir daripada mendayung. Pemerintah dan birokrasinya disarankan untuk melepaskan bidang-bidang atau pekerjaan yang sekiranya sudah dapat dikerjakan oleh masyarakat sendiri.
- (b) *Community-owned government: empowering rather than serving*. Pemerintah adalah milik masyarakat: lebih baik memberdayakan daripada melayani. Pemerintah dipilih oleh wakil masyarakat, karenanya menjadi milik masyarakat. Pemerintah akan bertindak lebih utama jika memberikan pemberdayaan kepada masyarakat untuk mengurus masalahnya secara mandiri, daripada menjadikan masyarakat tergantung terhadap pemerintah.
- (c) *Competitive government: injecting competition into service delivery*. Pemerintahan yang kompetitif adalah pemerintahan yang memasukan semangat kompetisi di dalam birokrasinya. Pemerintah perlu menjadikan birokrasinya saling bersaing, antar bagian dalam memberikan pendampingan dan penyediaan regulasi dan barang-barang kebutuhan publik.⁴

³ *Ibid.*, Teguh Yuwono.

⁴ Lihat David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government*, 1992, hlm. lx. Buku ini dialihbahasakan ke dalam bahasa Indonesia: David Osborne dan Ted Gaebler, *Mewirauahakan Birokrasi*, Jakarta; Pustaka Binaman Pressindo, 1995.

Dalam menyusun arah reformasi birokrasi Indonesia, perlu memperhitungkan terjadinya perubahan lingkungan kerja dan kecenderungan dinamika sosial ekonomi masyarakat universal, seperti yang dikemukakan berikut ini:⁵

Gejala Lama	Sekarang/Akan datang
<i>Unskilled work</i> (pekerjaan tanpa keahlian)	<i>Knowledge work</i> (pekerjaan dengan keahlian)
<i>Meaningless repetitive task</i> (pekerjaan berulang tak bermakna)	<i>Innovation and caring</i> (menemukan cara baru dan punya kepedulian)
<i>Individual work</i> (pekerjaan perorangan)	<i>Team work</i> (pekerjaan kelompok)
<i>Functional-based work</i> (pekerjaan berbasis fungsional)	<i>Project-based work</i> (pekerjaan berbasis proyek)
<i>Single skilled</i> (satu bidang keahlian)	<i>Multiskilled</i> (Beragam keahlian)
<i>Power of bosses</i> (Atasan berkuasa)	<i>Power of customers/public/stakeholder</i> (Konsumen/publik berkuasa)
<i>Coordination from above</i> (Koordinasi dari atas)	<i>Coordination among peers</i> (Kordinasi antar rekan kerja)

Sumber: Gifford and Pinchot, 1993.

Berikut ini perbandingan dari sistem birokratis dan kemungkinan perubahan menjadi arah reformasi birokrasi sebagai berikut:

Sistem Birokratis	Sistem Pemerintahan Enterpreuner
<i>Rowing</i> (Mendayung/bekerja sendiri)	<i>Steering</i> (Menyetir/mengarahkan)
<i>Service</i> (Melayani)	<i>Empowering</i> (Memberdayakan)
<i>Monopoly</i> (Menguasai sendirian)	<i>Competition</i> (Ada persaingan)
<i>Rule-driven</i> (Digerakkan oleh aturan)	<i>Mission-driven</i> (Digerakkan oleh misi)
<i>Budgeting inputs</i> (Menunggu anggaran)	<i>Funding outcomes</i> (Menghasilkan dana)
<i>Bureaucracy-driven</i> (Dikendalikan birokrat)	<i>Customer-driven</i> (Dikendalikan pelanggan/pembayar pajak)
<i>Spending</i> (Pengeluaran)	<i>Earning</i> (Penghasilan/tabungan)
<i>Curing</i> (Penyembuhkan)	<i>Preventing</i> (Pencegahan)
<i>Hierarchy</i> (Berjenjang)	<i>Teamwork /participation</i> (Pelibatan/kerja kelompok)
<i>Organization</i> (Organisasi, lembaga)	<i>Market</i> (Pasar, keseimbangan orang banyak)

Sumber: Frederickson, 1997.⁶

- Dalam praktiknya di negara dunia ketiga yang memiliki sifat *patron-client* yang kental, ciri hirarkis birokrasi Weber, dianggap berdampak telah mematikan inisiatif masyarakat dan kualitas pelayanan masyarakat menjadi tidak efisien.

⁵ Gifford and Pinchot, Elizabeth, *The End of Bureaucracy and The Rise of The Intelligent Organization*, San Fransisco: Barret-Koehler Publishers, 1993.

⁶ Fredrickson, George, *The Spirit of Public Administration*, San Fransisco: Jossey Bass, 1997.

Contoh birokrasi yang terlalu hirarkis, terlihat ketika ada kebiasaan kerja bahwa setiap hal atau pekerjaan harus menunggu petunjuk, perintah dan persetujuan dari atasan. Akibatnya kreatifitas, inisiatif dan sikap kemandirian birokrasi menjadi berkurang. Kualitas pelayanan birokrasi dinilai buruk, lama, berbelit-belit. Hal itu berbeda sekali dengan swasta yang memberikan pelayanan interaktif, kompetitif dan cepat. Jika tidak begitu, swasta khawatir akan ditinggalkan oleh pelanggannya.

- Dalam model pemerintahan enterprenur, pemerintah dan birokrasi hanya mengarahkan, bukan mengurus semua bidang, melakukan pemberdayaan masyarakat, saling bersaing dalam memberikan pelayanan yang terbaik, digerakkan oleh misi yang ditetapkan oleh negara bukan aturan yang dibuat sendiri, menghasilkan pendanaan bukan menunggu anggaran, dikendalikan oleh warga negara pembayar pajak, memperhitungkan tabungan, mencegah daripada mengobati, melakukan kerja kelompok bukan kerja individu dan memperhatikan kemauan pasar atau publik.
- Sebelum adanya kebijakan *zero growth*, berkecendrungan jumlah personilnya dibuat membesar untuk menampung pencari kerja dan para kader politiknya. Keadaan itu menunjukkan gejala *over-bureaucratic*, jumlah personal tidak sebanding dengan beban kerja birokrasi yang sebenarnya. Birokrasi yang membesar ini jika tidak dibatasi peran dan fungsinya maka dengan sendirinya akan "mengurusi" dan memaksa masuk semua bidang kemasyarakatan menjadi urusannya, yang semestinya bisa dilakukan oleh masyarakat sendiri.⁷
- Padahal urusan masyarakat dan pasar tersebut akan lebih cepat, efisien dan bisa berjalan dengan sendirinya tanpa memerlukan campur tangan berlebihan dari birokrasi. Berikut ini paradigma baru atau model yang ditawarkan untuk birokrasi Indonesia masa depan. Sasarannya agar Indonesia mampu keluar dari terulangnya gejala pembusukan politik dan melanjutkan penerapan agenda demokratisasi yang sedang dibangun, sebagai berikut:

Model Reformasi Birokrasi Untuk Indonesia

Dimensi	Model Lama Birokrasi	Model Baru Birokrasi
Kultur dan struktur kerja	Irasional-hirarkis	Rasional-egaliter
Hubungan kerja	Komando-intervensionis	Partisipan-otonomus
Tujuan kerja	Penguasaan, Pengendalian Publik	Pemberdayaan Publik, Demokratisasi
Sikap terhadap publik	<i>Rent-seeking</i> (ekonomi biaya tinggi).	Profesional pelayanan publik, transparansi biaya (<i>public accountability</i>).
Pola Rekrutmen, pengawasan & Penghargaan	<i>Spoil System</i> (Nepotisme, diskriminasi, <i>reward</i> berdasarkan ikatan primordial –suku, ras, agama)	<i>Merit System</i> (pengangkatan karena keahlian, pengawasan kolektif, obyektif)
Model Pelayanan	Tidak Ada Kompetisi dalam Pelayanan	Kompetitif dalam Memberikan Pelayanan
Keterkaitan dengan Politik	Birokrasi Berpolitik	Netralitas Politik Birokrasi

Diolah Oleh: Syafuan Rozi dari berbagai sumber, th. 2000.

⁷ Kebijakan *Zero Growth* membatasi pengangkatan PNS baru, selain untuk menggantikan posisi PNS yang pensiun, dipecat dan meninggal dunia.

- Perlu dibangun birokrasi berkultur dan struktur rasional-egaliter, bukan irasional-hirarkis. Caranya dengan pelatihan untuk menghargai penggunaan nalar sehat dan menggunakan hasil-hasil ilmu pengetahuan. Perlunya memiliki semangat pioner, bukan memelihara budaya minta petunjuk dari atasan. Perlu dibiasakan mencari cara-cara baru yang praktis untuk pelayanan publik, inisiatif, antisipatif dan proaktif, cerdas membaca keadaan kebutuhan publik, memandang semua orang sederajat di muka hukum, menghargai prinsip kesederajatan kemanusiaan, setiap orang yang berurusan diperlakukan dengan sama pentingnya.
- Birokrasi yang propartisipan-otonomus bukan komando-hirarkis. Birokrasi Indonesia ke depan perlu mendukung dan melakukan peran pemberdayaan dan memerdekakan masyarakat untuk berkarya dan berkeaktifitas. Perlu dikurangi kadar pengawasan dan represi terhadap hak ekspresi masyarakat. Perlu ditinggalkan cara-cara penguasaan masyarakat lewat kooptasi kelembagaan dan dihindari sikap dominasi.
- Birokrasi bertindak profesional terhadap publik. Berperan menjadi pelayan masyarakat (*public servant*). Dalam memberikan pelayanan ada transparansi biaya dan tidak terjadi pungutan liar. PNS perlu memberikan informasi dan transparansi sebagai hak masyarakat dan bisa dimintai pertanggungjawabannya (*public accountability*) lewat dengar pendapat (*hearing*) dengan legislatif atau kelompok kepentingan yang datang. Melakukan pemberdayaan publik dan mendukung terbangunnya proses demokratisasi.
- Birokrasi yang saling bersaing antar bagian dalam meningkatkan kualitas dan kuantitas dalam melayani publik secara kompetitif, bukan minta dilayani atau membebani masyarakat dengan pungutan liar, salah urus, dan ketidakpedulian.
- Birokrasi yang melakukan rekrutmen sumber daya manusianya melalui seleksi *fit and proper test*, bukan mengangkat staf atau pimpinan karena alasan kolusi dan nepotisme. Birokrasi yang memberikan *reward merit system* (memberikan penghargaan dan imbalan gaji sesuai pencapaian prestasi) bukan *spoil system* (hubungan kerja yang kolusif, diskriminatif dan kurang mendidik, pola *reward* dan *punishment* kurang berjalan).
- Birokrasi yang bersikap netralitas politik, tidak diskriminatif, tidak memanfaatkan fasilitas negara untuk kepentingan partai politik tertentu.

E. Penutup

Ada sejumlah gagasan kode etik yang akan menuntun perilaku birokrat untuk menjalankan prinsip netralitas politik birokrasi guna menegakan birokrasi. Hal ini akan menciptakan birokrasi yang lebih bersih. Ada beberapa tabu yang harus dihindari oleh setiap pegawai birokrasi, sebagai langkah membangun peradaban politik Indonesia, antara lain: ⁸

- Birokrasi/PNS "tidak boleh" menggunakan program dan anggaran pembangunan dari APBN/APBD atau sumber milik negara yang lain untuk kepentingan salah satu partai politik pada saat apapun, apalagi saat kampanye.

⁸ Dielaborasi dari Ramlan Surbakti, dilakukan beberapa pengembangan ide.

- Birokrasi/PNS "tidak boleh" menyerahkan penyelenggaraan program pemerintah, pelaksanaan ataupun pemantauan kepada suatu partai politik atau politisinya.
- Birokrasi/PNS "tidak boleh" menggunakan waktu kerja (jam dinas), fasilitas kantor dan anggaran kantor untuk kepentingan suatu parpol.
- Birokrasi/PNS "tidak boleh" memasang satu atau lebih atribut parpol pada kantor, gedung dan kendaraan milik negara.
- Birokrasi/PNS "tidak boleh" memberikan pernyataan secara terbuka kepada umum tentang parpol, berupa dukungan atau kritik diluar bidangnya.
- Birokrasi/PNS "tidak boleh" memberikan keistimewaan atau melakukan diskriminasi terhadap suatu parpol dalam pemberian izin, pelayanan administratif, pengolahan dan pemberian informasi, memobilisasi atau mengintimidasi seseorang, penegakkan hukum, perlindungan dan pengayoman keamanan dan ketertiban terhadap suatu partai politik tertentu saja.

Birokrasi pasca berhentinya Presiden Soeharto ada dalam persimpangan jalan antara adanya upaya pihak yang ingin tetap mempertahankan berlangsungnya politisasi birokrasi (*bureaucratic polity*), berhadapan dengan pihak yang menginginkan ditegakkannya reformasi, ketidakberpihakan politik dan profesionalisme birokrasi.

Arah baru atau model reformasi birokrasi perlu dirancang untuk mendukung demokratisasi dan terbentuknya *clean and good governance* yaitu tumbuhnya pemerintahan yang rasional, melakukan transparansi dalam berbagai urusan publik, memiliki sikap kompetisi antar departemen dalam memberikan pelayanan, mendorong tegaknya hukum dan bersedia memberikan pertanggungjawaban terhadap publik (*public accountability*) secara teratur. (SR)

Daftar Pustaka

- Albrow, Martin. **Birokrasi**, terj. M. Rusli Karim dan Totok Daryanto, Yogyakarta: Tiara Wacana, 1989
- Budiman, Arief. "Bentuk Negara dan Pemerataan Hasil-hasil Pembangunan". **Prisma No. 7**. Jakarta: LP3ES. 1982.
- Apter, David E. **The Politics of Modernization**. Chicago: The University of Chicago Press, 1965.
- Crouch, Harold. "The New Order: The Prospect for Political Stability" dalam **Indonesia: The Making of Nation**, ed. J.A.C. Mackie. Canberra: Research School of Pacific Studies. The Australian National University, 1980.
- De Grimm, Baron. **Correspondance, Litteraire, Philosophique et Critique**. 1753-1769, edisi 1813, Vol. 4.
- Dwight Y. King, "Indonesia New Order as a Bureaucratic Polity, a Neopatrimonial Regime or a Bureaucratic-authoritarian Regime: What Difference Does it Make?". **Interpreting Indonesian Politics**, ed. Anderson dan Kahin.
- Fredickson, George, **The Spirit of Public Administration**, San Fransisco: Jossey Bass, 1997.
- Gifford and Pinchot, Elizabeth, **The End of Bureaucracy and The Rise of The Intelligent Organization**, San Fransisco: Barret-Koehler Publishers, 1993.
- Huntington, Samuel P. dan Joan M. Nelson, **Partisipasi Politik di Negara Berkembang**, terj. Sahat Simamora. Jakarta: Rineke Cipta. 1990.
- Jackson, Karl D. "Bureaucratic Polity: A Theoretical Framework for The Analysis of Power and Communications in Indonesia", dalam **Political Power and Communications in Indonesia**, ed. dan Lucian W. Pye. Berkley: University of California Press, 1978.
- Kaisiepo, Manuel. **Jurnal Ilmu Politik No. 2**, Gramedia-Asosiasi Ilmu Politik Indonesia.

- Liddle, William R. *Pemilu-Pemilu Orde Baru*, terj. Nug Katjasungkana. Jakarta: Grafiti Press, 1992
- Osborne and Gaebler, *Reinventing Government*, 1992.
- Osborne dan Gaebler, *Mewirauahakan Birokrasi*. Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo, 1995.
- Weber, Max. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: The Free Press. 1947.
- Weiner, Myron. "Political Participation: Crisis of The Political Process." dalam Leonard Binder, et.al., *Crisis and Sequences in Political Development*, New Jersey: Princeton University Press, 1971.
- Antlov and Cederroth, dalam Teguh Yuwono, "PNS Berpolitik untuk Kepentingan Golkar" dalam *Suara Merdeka*. Jum'at, 22 Januari 1999.
- Seri Penerbitan Studi Politik, *Mengubur Sistem Politik Orde Baru*. Lab. Ilmu Politik FISIP UI & Mizan, 1998.
- *Jurnal Transparansi*, Jakarta: Masyarakat Transparansi Indonesia, edisi 18 Maret 2000.

Lampiran 1:

Gejala Pembusukan Politik Orde Baru: Indikasi dan Dampaknya Terhadap Demokrasi

Masalah	Indikasi	Dampak
Pemusatan Kekuasaan	Belum ada pembatasan yang tegas tentang masa jabatan presiden. -Pemerintahan Perorangan Soeharto (<i>personal ruler</i>). -Terjadi sakralisasi kekuasaan di tangan Soeharto	-Presiden berkuasa terlalu lama. -Tidak berfungsinya kontrol kelembagaan oleh DPR/MPR terhadap presiden. -Sebagai presiden, Soeharto tidak boleh dikritik.
Nepotisme dan Kronisme di MPR.	.Pengangkatan anggota utusan golongan di MPR terdiri dari kerabat, teman & keluarga. .Para Menteri merangkap sebagai anggota MPR. .Utusan Daerah belumlah orang-orang yang asli mewakili daerah.	.MPR tidak berperan mengawasi dan mengontrol Presiden. .Presiden secara aklamasi dipilih oleh kroni-kroninyasehingga terpilih lagi setiap 5 tahun.
Penyalahgunaan Hukum untuk Kekuasaan dan Bisnis.	.Mengeluarkan Keppres untuk kepentingan bisnis keluarga dan kroni. .Mematikan hak perdata, penangkapan, pemenjaraan, penculikan para oposan dan kritikus politik. .Lewat Yayasan dan pengeluaran Keppres memungut berbagai macam pungutan dari dunia usaha.	.Berlangsungnya ketidakadilan dalam bisnis. .Berlangsungnya <i>personal rule</i> , lemahnya kekuatan pengimbang/pengontrol terhadap pemerintah. . Terjadi kolusi dan nepotisme dalam transaksi bisnis.
Penghapusan Pemerintahan Lokal Untuk pemusatan kekuasaan.	Kampung, nagari, banjar desa adat, wanua, kepasirahan, mukim, dsb. diubah menjadi kelurahan Penyeragaman desa adat menjadi kelurahan di seluruh Indonesia.	Depdagri cenderung menyeragamkan pemerintahan lokal di masyarakat, Lurah diangkat oleh pemerintah, tidak dipilih oleh masyarakat setempat.
Kontrol Media Massa oleh Departemen Penerangan.	Pembredelan/pencabutan Izin Usaha Penerbitan Pers terhadap majalah Tempo, Editor dan Tabloid Detik, serta teguran keras terhadap Majalah D&R .	-Kontrol oleh media massa terhadap eksekutif tidak bisa berjalan. -Hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang akurat dan faktual menjadi diabaikan.
Politisasi Birokrasi	.Birokrat dijadikan bagian dari faksi dalam Golkar. .Pembesaran jumlah PNS sebagai kantong kader dan pendukung Golkar. . Birokrasi Indonesia mengawasi masyarakat secara birokratis, berjenjang dan pengendalian yang ketat.	Berlangsung mobilisasi politik oleh birokrasi untuk memenangkan Golkar, berlangsung diskriminasi pelayanan terhadap publik dan pihak non-Golkar bila suatu daerah tidak bisa memenangkan Golkar dalam pemilu di wilayah tersebut.

Diolah oleh: Syafuan Rozi, 2000 dari berbagai sumber.

Lampiran 2

Agenda Reformasi Politik di Indonesia Pasca 1998

Agenda	Masa Orde Baru	Masa Transisi	Masa Demokrasi
Ideologi & UUD/Konstitusi Dasar	<ul style="list-style-type: none"> -Monopoli interpretasi Pancasila. -Pancasila sebagai alat legitimasi <i>status quo</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> -Penghapusan Monopoli interpretasi. -Penguatan Pancasila sebagai ideologi kerakyatan (<i>Civil Society</i>, Masyarakat Madani). Perubahan UUD atau amandemen batang tubuh (pasal-pasal) yang memuat pembatasan kekuasaan, pergiliran kekuasaan, pengawasan, penegakan HAM, penegakkan keadilan sosial. 	<ul style="list-style-type: none"> -Pancasila ideologi terbuka. -Pancasila ideologi nasional milik bangsa. -Pancasila sebagai perilaku bukan slogan.
MPR/DPR	<ul style="list-style-type: none"> -Anggota MPR yang diangkat berjumlah 57,5%. -Hak dan kekuasaan MPR dibatasi/dibuat lemah. -Dominasi fraksi dan dewan Pimpinan Partai. 	<ul style="list-style-type: none"> -Jumlah anggota pengangkatan dikurangi. -Berdaulat Penuh dan melakukan Sidang Umum Tahunan. -Persiapan dibentuknya Dewan Utusan daerah yang dipilih lewat pemilu dalam MPR. -Dominasi fraksi dikurangi dengan mengubah Tatib DPR. 	<ul style="list-style-type: none"> -Tidak ada anggota MPR yang diangkat tapi dipilih lewat Pemilu. -Terbentuk Dewan Utusan Daerah yang merupakan wakil rakyat asli asal daerah berdasarkan pertimbangan keterwakilan geografis RI. -Berdaulat dalam Sidang Umum Tahunan MPR, mengawasi perkembangan peran eksekutif. -Fraksi hanya alat administratif.
Lembaga Kepresidenan Dan kabinet	<ul style="list-style-type: none"> -Tanpa batas periode boleh memerintah, terus bisa dipilih kembali. -Terlalu menonjolkan hak prerogatif. -Terlalu banyak Keppres/inpres yang dibuat. -Tidak ada akuntabilitas dan transparansi terhadap publik. -Hak prerogatif presiden. -Tidak ada <i>rationale</i> struktur dan personel, tumpang tindih kewenangan. -Departemen Penerangan melakukan pengendalian yang berlebihan. 	<ul style="list-style-type: none"> -Masa jabatan maksimal 2 priode. -Pembagian peran antar cabang kekuasaan (<i>check and balances</i>). -Produk perundangan perlu melewati konsultasi dan klarifikasi dengan DPR. -Ada akuntabilitas kebijakan dan transparansi kekayaan pejabat negara terhadap publik. -Seleksi anggota kabinet perlu lewat <i>fit dan proper test</i> yang transparan 	<ul style="list-style-type: none"> -Masa jabatan presiden maksimal dua kali periode jabatan (5 tahun). -Terjadi pengawasan dan pembatasan kekuasaan. -Ada pertanggungjawaban kebijakan (akuntabilitas) dan transparansi kekayaan pribadi eksekutif dengan pengawasan Komisi Pemeriksaan Kekayaan Pejabat Negara yang independen dan terpercaya. -Kebijakan dan penanganan masalah oleh kabinet perlu konsultasi dan <i>hearing</i> dengan DPR.
Sistem Pemerintahan Daerah.	<ul style="list-style-type: none"> -Sentralisasi kekuasaan dan alokasi kekayaan nasional oleh pusat. -Penyeragaman pemerintahan lokal ke dalam bentuk kelurahan, pemerintahan adat dihapuskan (Nagari, Mukim, Kampong, Marga, Kepasirahan, Banjar, Desa Adat, Wanua, dsb.) 	<ul style="list-style-type: none"> -Desentralisasi kekuasaan lewat persiapan otonomi daerah yang diperluas sesuai dengan kemampuan dan pembagian alokasi pendapatan yang lebih berimbang. -Menghidupkan kembali bentuk-bentuk pemerintahan lokal. 	<ul style="list-style-type: none"> -Otonomi daerah yang luas dalam bingkai negara dengan semangat kesatuan dan jiwa federalisme yang alamiah. -Membiarkan terbentuknya pemerintahan lokal dan konstiusi lokal yang mengakar di daerah, dalam bingkai negara nasional yang Bhineka Tunggal Ika.
Birokrasi Sipil	<ul style="list-style-type: none"> -Berpolitik secara institusional. -Birkorasi menjadi salah satu unsur/faksi dalam Golkar. -PNS diwajibkan memberikan suaranya kepada Golkar (monoloyalitas) 	<ul style="list-style-type: none"> -Penghapusan kebijakan monoloyalitas terhadap organisasi peserta pemilu. -Penegakan prinsip profesionalisme dan pemberdayaan masyarakat. 	<ul style="list-style-type: none"> -Institusi netral dan tidak diskriminitif terhadap partai politik peserta pemilu manapun.
Birokrasi Militer (ABRI/Tentara Nasional Indonesia)	<ul style="list-style-type: none"> -Alat kekuasaan, menjadi bagian yang mendukung Golkar. -Tidak otonom. 	<ul style="list-style-type: none"> -Melakukan reposisi, aktualisasi dan redefinisi peran dan fungsi TNI. -Mengurangi secara bertahap peran Sospol (Dwifungsi TNI). -Memisahkan Polri dari TNI. 	<ul style="list-style-type: none"> -Menjadi institusi yang netral terhadap partai politik. -Politik TNI adalah politik nasional. -Menjadi profesional dalam bidang pertahanan.

Sumber: Diolah dari bahan-bahan LIP-FISIP UI, *Majalah FORUM* edisi Khusus 1998 dan RIDEP.