
BIROKRASI, POLITIK DAN BISNIS DI INDONESIA

Harun Umar^{1*}, Ines Syamsiah Putri¹

Program Studi Ilmu Politik, Universitas Nasional Jakarta
Email: harunumar53@gmail.com, inessp610@gmail.com.

*Korespondensi: harunumar53@gmail.com.

(Submission 05-01-2022, Revisions 26-01-2022, Accepted 28-01-2022).

Abstract

Although it must be admitted that business and cartel are two different things in terms of economic and political competition, they both occur at the local, national and global levels. According to Braham Alison, one of the models in the formulation must involve an organization's bureaucracy and organization rational actors, and only be considered able to carry out politics by a democratic government, and able to reduce dependency factors in various aspects of society, needs and the state. A problem that is quite risky is habituation in the arena of election competition for political parties that have independent financial interests and needs (budget) and are not abuse the state budget.

Keywords: *bureaucracy, business, cartel, political party, private sector.*

Abstrak

Meskipun harus diakui bahwa bisnis dan kartel adalah dua hal yang berbeda dalam kelompok persaingan ekonomi dan politik, namun keduanya terjadi di tingkat lokal, nasional dan global. Menurut Braham Alisson, salah satu model dalam perumusannya adalah terlibatnya aktor rasional birokrasi dan organisasi, dan hanya dipertimbangkan mampu untuk menyelenggarakan politik oleh satu pemerintahan yang demokratis, serta mampu mengurangi faktor ketergantungan dalam berbagai aspek masyarakat, kebutuhan dan negara. Masalah yang cukup riskan adalah pembiasaan pada arena kompetisi pemilu bagi partai politik yang mempunyai kepentingan dan kebutuhan finansial (anggaran) yang mandiri dan tidak menyalahgunakan anggaran negara.

Kata Kunci: birokrasi, bisnis, kartel, partai politik, sektor swasta.

PENDAHULUAN

Birokrasi di Indonesia telah tumbuh menjadi organisasi yang sangat besar dengan cakupan tugas yang sangat luas seiring dengan pertumbuhan masyarakat yang sedang membangun. Tapi birokrasi tersebut tidak bisa mandiri tanpa diatur oleh kekuasaan politik, dan tidak dapat dilepaskan sebagai lembaga yang independen dari berbagai intervensi kepentingan. Melalui proses pembangunan nasional telah terjadi perkembangan yang kompleks dengan proses diferensiasi dan spesialisasi yang pesat dalam berbagai aspek kehidupan. Tugas-tugas yang luas dan kompleks itu nampaknya berpusat pada birokrat, karena lembaga ini mempunyai

sumber-sumber kewenangan yang sangat besar, yang tidak dimiliki oleh lembaga lain. Ia adalah perencana, pelaksana dan pengawas pembangunan yang jika lemah dan tidak terintegrasi secara sistem, mempermudah penyimpangan dan penyalahgunaan.

Birokrasi dan politik adalah suatu alat atau instrumen suatu pemerintah untuk melaksanakan keputusan-keputusan serta kebijakan-kebijakan. Birokrasi menjadi penting karena merupakan suatu bentuk hierarki, yang diikat dengan sistem legislasi yang relatif luas dan mengalokasikan kewenangan serta legitimasi kekuasaan, kemudian mendistribusikannya dalam bentuk tugas-tugas pelayanan secara terpadu. Secara otomatis hal ini berkaitan dengan aspek hubungan atau relasi, sehingga birokrasi secara operasional bermakna sesuatu yang ingin dicapai sebagai tujuan dan mereka menerima gaji karena statusnya itu.

Maka, apabila ada imajinasi pada setiap tingkat kegiatan, setiap sektor, setiap fungsionaris, ia tidak semata-mata mengarahkan lingkungan, tetapi juga melayani lingkungan masyarakat secara komprehensif dan integral. Namun di sisi lain muncul praduga adanya azas manfaat pada para birokrat dan pengusaha, yang mempunyai koneksitas dan relasi dengan partai-partai politik yang menguasai pemerintahan dan birokrasi tertentu. Hal ini, *ceteris paribus* dengan patron-patron politik dan patron-client yang memanfaatkan turbulensi pembangunan ekonomi untuk melahirkan kartel politik.

Andre Krouwel merumuskan politik kartel sebagai suatu model yang muncul dalam organisasi partai dalam studinya di beberapa negara di kawasan Amerika Latin. Dalam artikel ini, istilah kartel politik merujuk pada istilah yang digunakan Yahya Muhaimin (1990) dalam buku *Bisnis dan Politik*, yang mengutip pendapat Herbert Feith tentang “patronase”, yaitu mengenai peran partai politik, dimana partai-partai tersebut merupakan suatu saluran utama untuk dapat memasuki birokrasi dan kepentingan partai politik tertentu yang mempunyai relasi dengan birokrasi pemerintahan.

Rumusan ini merujuk pada masa transisi kemerdekaan RI, dimana salah satu kasusnya adalah *Program Benteng* yang pada masa itu dikuasai oleh pengusaha-pengusaha Belanda dan Cina (Tiongkok). Masa itu ditandai konflik yang berlangsung antara dua kelompok yang menganut dua pandangan yang saling bertentangan mengenai kebijakan ekonomi, pemimpin politik yang konservatif dengan latar belakang pengusaha pragmatis melawan pimpinan politik ultranasionalis radikal, dimana konflik ini tidak pernah menghasilkan konsensus politik.

Aspek pembangunan politik mencakup usaha demokrasi dan perdagangan internasional, yang meliputi bisnis multinasional korporasi (Multi National Corporations/MNC's), investasi asing serta beberapa aspek kehidupan pengusaha tertentu berupa depolitisasi. Peranan birokrasi dalam hal menggerakkan partisipasi politik dan meningkatkan kesadaran politik rakyat sangat menonjol, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga politik dan kemasyarakatan, yang dalam pelaksanaannya belum dapat dikatakan efektif.

Pada masa Orde Baru, birokrasi dalam peranannya sebagai pengendali stabilitas politik dapat dikatakan cukup berhasil. Birokrasi merangkul semua kekuatan sosial politik untuk mendukung program-program pemerintah, di samping

menanamkan rasa "ketergantungan" yang cenderung semakin kuat oleh kekuasaan rezim yang berkuasa untuk mengatur sumber-sumber pendapatan negara. Oleh karenanya, birokrasi kemudian menjadikan dirinya sebagai tumpuan harapan oleh semua golongan dalam masyarakat untuk berbagai macam kepentingan. Birokrasi kemudian dipandang sebagai alat yang cukup penting dan efektif dalam melaksanakan Pembangunan Nasional, serta mempertahankan dan melaksanakan kekuasaan.

Sedangkan, hubungan yang lebih intim dengan partai politik (kecuali Golkar), sepanjang menyangkut kegiatan eksternal dari organisasi-organisasi tersebut, birokrasi belum sepenuhnya berperan. Mereka belum dapat secara konkrit menunjang berfungsinya partai politik secara maksimal sebagai sub-sistem Demokrasi Pancasila yang juga bertanggung jawab sebagai penggerak partisipasi politik rakyat. Dengan membesarnya peranan birokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, maka birokrasi dapat menumbuhkan suatu kekuatan di luar birokrasi, sebagai alat pengimbang atau pengontrol jalannya birokrasi.

Mendudukan birokrasi sebagai lembaga yang benar-benar netral memang banyak menghadapi tantangan, karena di satu pihak ia ingin mempertahankan dominasinya dalam konstelasi sistem politik yang berlaku dan sedang berlangsung, dan di lain pihak ia juga harus memperhatikan kepentingan-kepentingan kelompok lain, bahkan harus ikut membina sesuai dengan fungsi yang diembannya. Konsekuensinya, apabila kecenderungan untuk memperhatikan interest-group kebijaksanaannya, seperti Golkar pada saat Orde Baru, terlihat terlalu kuat, maka mereka akan tetap menjadi sasaran ketidakpuasan dan kritik dari kelompok-kelompok yang berada di luarnya. Di sinilah perlunya birokrasi harus mampu menempatkan dirinya sebagai partner setiap kelompok-kelompok partai yang ada.

Indonesia adalah suatu negara yang majemuk, yang terdiri dari berbagai macam latar belakang sosial politik yang berbeda. Dalam konteks ini, birokrasi seharusnya mampu menempatkan dirinya sebagai alat penengah dan sebagai sarana integrasi yang ampuh dalam masyarakat yang majemuk tersebut. Ini berbeda dengan masyarakat yang homogen, dimana peran birokrasi lebih banyak sebagai penuntun dan suri tauladan bagi masyarakat, yang kewajibannya lebih menjaga dan mengutamakan kepentingan dan kebutuhan masyarakat daripada sebagai alat penguasa dan kekuasaan politik para pebisnis.

Kerangka Teoritis

Tulisan ini mengkaji beberapa studi yang berperan dalam merumuskan bentuk birokrasi sebagai kebijakan politik dan publik yang menggunakan "level analisis", terutama dalam pembahasan tentang model birokrasi pemerintahan dan pengambilan keputusan, yang menggunakan pendekatan kebijakan sebagai alternatif dan langkah membuat keputusan untuk menjawab perkembangan birokrasi, bisnis korporasi dan persaingan partai politik dalam pemilihan umum. Studi birokrasi yang dilakukan Merilee S. Grinddle, adalah studi yang merumuskan tentang distribusi biaya dan keuntungan diantara pemegang kepentingan dengan menggunakan pendekatan ini.

- **Ketergantungan dan Kesejahteraan**

Kasus klasik yang sering ditampilkan adalah tentang sebuah negara yang ekonominya diproteksi dan sebuah Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) yang kuat, yang mengubah ekonominya menjadi pasar bebas untuk menguasai kartel dari sistem Negara Kesejahteraan, memungkinkan mendapat konsesi serta monopoli akses atas sumber daya alam. Sementara negara-negara dengan perekonomian yang kecil atau rentan, konon mengalami tekanan agar memperbaharui iklim investasi mereka dan melakukan mobilisasi kapital untuk mendukung kebijakan ekonomi pasar bebas untuk mencapai kesejahteraan dan keadilan sosial.

Pendekatan dalam studi ini berfokus pada ketergantungan internasional terhadap Multi-National Corporations (MNC's) dan trans-nasional. Ini menjelaskan munculnya beragam sistem jaminan sosial berdasarkan hubungan antarnegara, sebagaimana penjelasan teori kolonialisme yang dirumuskan oleh Lenin. Perdebatan sengit yang kemudian mengemuka adalah: apakah globalisasi pada akhirnya memaksa negara-negara memangkas program kesejahteraan mereka guna menjadikan perekonomian mereka lebih kompetitif di pasar dunia yang bebas di bawah kendali WTO? Sehingga, untuk melindungi diri mereka dari konsekuensi kapitalisme global, mereka harus menurunkan biaya, dan itu berarti memangkas biaya bantuan kesejahteraan? Bila itu tidak dilakukan, maka risikonya ialah 'harga' mereka tidak bisa diterima di pasar internasional.

Sejumlah penjelasan disampaikan, terutama yang diilhami oleh teori-teori yang berfokus pada dampak kebijakan sosial negara-negara anggota Uni Eropa, sebagai akibat dari pasar terbuka. Salah satunya adalah penjelasan mengenai munculnya sistem Negara Kesejahteraan sebagai akibat dari konflik akut antara pekerja dan pengusaha, yang bersumber pada korporasi dengan sumberdaya dan kemampuan yang berbeda dalam mengerahkan dukungan kepada partai politik. Pada saat bersamaan, konflik ini dimanfaatkan dalam berbagai konteks institusional, dalam kerangka hukum yang berbeda dan menurut aturan yang berbeda pula. Hasilnya, tentulah dipengaruhi oleh situasi internasional, di mana negara-negara berekonomi maju –terutama negara kolonial– memiliki surplus yang lebih besar untuk dialokasikan kepada sistem kesejahteraan.

Pendekatan-pendekatan ini selintas tampak seperti penjelasan yang bertentangan, dan tak satupun yang memuaskan karena masing-masing hanya menjelaskan bagian dari sebuah "puzzle". Tidak satu pun dari penjelasan tersebut bisa mencegah sistem kesejahteraan dan keadilan sosial yang mampu menopang, yang pada gilirannya dapat menjalankan fungsi penting dalam masyarakat kapitalis. Karena itulah, pada akhirnya yang perlu dijelaskan adalah adanya bermacam cara yang sama-sama efektif dalam membentuk sistem politik demokrasi, dan ada pula bermacam cara untuk membentuk sistem Negara Kesejahteraan. Transfer tunai boleh jadi lebih cocok pada situasi tertentu atau tujuan tertentu, namun transfer tunai juga tidak otomatis lebih baik atau lebih buruk dibanding penyediaan layanan secara langsung.

Dengan demikian, maka penyelenggaraan sistem Negara Kesejahteraan yang berlainan bukanlah hal yang aneh karena negara-negara demokrasi juga berbeda-beda. Itu hanyalah cara yang berbeda untuk mencapai tujuan yang sama.

Karena itu pula, pembahasan tentang negara sejahtera dan kebijakan-kebijakan pemerataan sumber daya yang dimiliki, akan meliputi penjelasan-penjelasan sebagai berikut:

1. Negara-negara demokrasi yang menerima tanggung jawab atas golongan yang muda dan tua, yang sakit dan cacat, dan yang menganggur dan miskin di antara warganya, dinamakan 'negara sejahtera'.
2. Banyak negara demokrasi yang menggunakan sekitar seperempat GNP mereka untuk program-program jaminan sosial, sebagian besar untuk dana pensiun, perawatan kesehatan dan penopang pendapatan bagi yang sakit dan cacat fisik.
3. Negara sejahtera menyelenggarakan program-program jaminan sosial dengan cara-cara yang berlainan, mereka menawarkan bermacam hak, dengan berbagai pembatasan, kepada kelompok sosial yang berbeda, dengan kewajiban yang bervariasi. Mereka mengumpulkan dana untuk membayar layanan dengan bermacam cara, ada yang mengandalkan pajak, dan ada yang mengandalkan kontribusi dana tertentu.
4. Semua negara sejahtera belakangan ini dihadapkan pada kebutuhan untuk membatasi pertumbuhan belanja jaminan sosial, yang akibatnya adalah sedikit penurunan di banyak negara dalam sepuluh sampai dua puluh tahun terakhir. Semakin banyaknya lansia di masyarakat menjadikan pembaruan itu tak bisa dihindari.

• Pendekatan Institusi dan Kartel Politik

Ada dua pendekatan institusi yang bisa diterapkan pada berbagai negara sesuai institusi pengambilan keputusannya di bidang kesejahteraan. *Pertama*, mengadopsi gagasan jaringan kebijakan organisasi untuk menguasai sumber kekayaan negara; dan *kedua*, monopoli terhadap partai politik dengan dukungan dana.

Jaringan kebijakan kesejahteraan selalu melibatkan para pemimpin pemerintahan dan pejabat tingkat tinggi di departemen-departemen urusan kesejahteraan, para profesional dan pegawai urusan kesejahteraan dan berbagai kelompok pendesak yang mewakili pengguna layanan bantuan kesejahteraan. Mereka secara bersama ada dalam jaringan komite, kelompok kerja, dan lembaga konsultasi yang dibentuk di dalam institusi pemerintah dan swasta sebagai staf ahli dan profesional, dan bukan menempatkan posisi sebagai patron-client.

Di banyak negara, pengambilan kebijakan kesejahteraan lebih diformalkan dalam institusi-institusi korporatis. Dalam tatanan seperti ini pemerintah dan kelompok kepentingan swasta bekerjasama erat dalam struktur resmi yang merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan-kebijakan publik. Tiap-tiap kepentingan swasta (misalnya golongan profesional di bidang kesejahteraan), diorganisir menjadi satu asosiasi utama yang secara resmi bertindak untuk seluruh anggotanya dan mengambil keputusan atas nama mereka. Ini berarti bahwa semua pelaku yang terlibat di tingkatan tertinggi dalam struktur korporatis dapat melakukan tawar-menawar kepentingan dan perundingan dengan memperhatikan bahwa hasil kebijakannya akan diterima dan diimplementasikan oleh mereka yang berada pada

tingkatan yang lebih rendah dalam sistem itu. Keunggulannya ialah bisa dibuatnya keputusan yang mengikat, dan selanjutnya bisa diambil kebijakan-kebijakan yang stabil, tapi didominasi oleh Kartel Politik oleh sekelompok elit.

Kelemahan utama sistem ini ialah lebih tertutup dan eksklusif dibanding jaringan kebijakan ekonomi, sehingga kelompok-kelompok di luar sistem korporatis disisihkan dari pengambilan keputusan. Korporatisme dalam bentuknya yang paling maju dijumpai di Austria, Luxemburg, Belanda, Norwegia dan Swedia antara 1960-an dan 1980-an. Dalam konteks ini terjadi Kartel Politik yang dimainkan oleh sekelompok elit politik yang menguasai birokrasi dan anggaran negara.

Dalam analisisnya tentang *Politik Keruh Pasca Reformasi*, Prof. Syamsuddin Haris menyebutnya sebagai ambivalensi negara pada munculnya kelompok-kelompok radikal dan kegagalan pemerintah-pemerintah sejak Indonesia merdeka dalam pengelolaan ke-Indonesia-an yang berbasis masyarakat majemuk (Lihat Kompas, 12 Juni 2017). Dalam pandangan Prof. Haris, bahwa sejak dulu pemerintah lebih memprioritaskan pembangunan negara. Fokus utama yang tidak pernah berhenti untuk mengejar pertumbuhan ekonomi mereflesikan hal tersebut. Yang kurang menjadi perhatian adalah dampak orientasi berlebihan pada tataran pertumbuhan ekonomi adalah semakin tajam dan lebarnya ketimpangan ekonomi di dalam masyarakat. Tidak mengherankan jika ada analogi segelintir orang Indonesia menguasai sebagian besar aset ekonomi nasional. Dan, problem bertambah rumit ketika mayoritas mereka yang menguasai ekonomi itu berasal dari kelompok minoritas, baik agama dan etnik.

Inilah yang kemudian membentuk model Kartel Partai, yaitu terjadinya anomali pada organisasi partai politik, birokrasi dan kepentingan bisnis. Dalam konteks ini, anomali tersebut bisa juga terjadi pada partai elit, partai massa, partai elektoral dan partai bisnis.

Tabel 1. Clusters of Party Models

Elite, Caucus and Cadre Parties	Mass-parties	Catch-all, Electoralist Parties	Cartel parties	Business-firm parties
Patronage and charismatic parties (Weber), parties of personage (Neumann), caucus (Ostregorski), parties of parliamentary origin (Duverger), parties of individual representation	Mass party (Michels, Duverger, Beer), class-mass and denominational mass parties (Kirchheimer), Weltanschauung and Glaubens party (Weber), parties of external origin, branch-based mass parties,	Catch-all parties (Kirchheimer), professional-electoral parties (Panebianco), stratarchy (Eldersveld), rational-efficient, professional machine model (Wright, Schumpeter, Downs, Pomper), party	Party-cartel (Kirchheimer), cartel-party (Katz and Mair)	Business-firm (Hapkin and Paolucci), franchise organizations (Carty), parties of professional politicians (Beyme), entrepreneurial parties (Krouwel)

Elite, Caucus and Cadre Parties	Mass-parties	Catch-all, Electoralist Parties	Cartel parties	Business-firm parties
(Neumann, Kirchheimer), party of notables (Weber, Neumann, Seiler), elite parties (Beyne), clientelistic parties (Rueschemeyer et al), modern cadre party (Koole), local cadre party (Epstein); governing caucus (Pomper)	cell-based devotee parties (Duverger), parties of democratic or total integration, party of principle (Neumann), amateur and party democracy model (Wright), militants party (Seiler), mass-bureaucratic party (Panebianco), programmatic party (Neumann, Wolinetz), fundamentalist parties (Gunther and Diamond), cause advocate party (Pomper)	machine (Seiler), multi-policy party (Downs, Mintzel)		

Sumber: Diolah oleh penulis

Tabel 2. Models of Political Party

Characteristics	Elite caucus or cadre party	Mass party	Catch-oil, electoralist party	Cartel party	Business-firm 1990-present
Period	1860-1920	1880-1950	1950-present	1950-present	
Genetic dimension					
Origin	Parliamentary origin	Extra-parliamentary origin	Originates from mass parties, linking or merging themselves with interest groups	Fusion of parliamentary parties and the state apparatus (and interest groups)	Originates from the private-initiative of political entrepreneurs

Electoral dimension					
Electoral appeal and social support	Limited electorate of upper social strata via personal contacts	Appeal to specific social, religious or ethnic group on the basis of social cleavages such as class and religion	Appeal to broad middle class, beyond core group of support	regular clientele' that provides support in exchange for favourable policies	'electoral market' with a high level of volatility. Voters as consumers.
Social basis and type of elite recruitment	Self-recruitment, private initiative. Candidates from mainly upper-class origin	Class or religious based internal recruitment on the basis of ideological and organizational commitment and via inner-party educational system	External recruitment from various interest groups	Recruitment mainly from within the state structures (civil servants)	Self recruitment, private initiative
Ideological dimension					
Basis for party competition	Traditional status of individual candidates	Ideology and representation of a social group	The quality of management of the public sectors	Maintenance of accrued power by shoring executive office	Issues and personalities (as a political product)
Extent of party competition	Very limited on the basis of personal status and wealth	Polarized and ideological competition (centrifugal competition)	Centripetal competition on technicalities	Diffusion of political disagreement. 'Conflicts' became symbolic: artificial competition on issues.	Permanent struggle for media-attention

Sumber: Diolah oleh penulis

PEMBAHASAN

• Pemerintahan yang Demokratis

Indonesia baru adalah Indonesia yang mempunyai kesadaran politik yang ingin merealisasikan demokrasi yang baik, yang bisa dipergunakan sebagai landasan

terlaksananya tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Indonesia baru juga ingin menampilkan peranan rakyat yang lebih dinamis dalam percaturan politik nasional maupun lokal. Penampilan peran rakyat ini tidak bisa dipisahkan dari kehadiran partai politik. Adapun partai politik melalui pemilihan umum membentuk lembaga perwakilan yang bisa dipergunakan untuk mengawasi pelaksanaan pemerintahan di bawah kepemimpinan presiden. Dengan demikian jelas bahwa susunan lembaga pemerintahan (*executive branch*) tidak bisa dibiarkan tanpa pengawasan dari rakyat yang berada di lembaga perwakilan (*legislative brunch*).

Salah satu wujud tata pemerintahan yang baik (*good governance*) itu terdapatnya citra pemerintahan yang demokratis. Bekerja dalam negara yang demokratis (*Working in democratic state*) merupakan cita-cita semua orang yang mau hidup di negara yang demokratis. Prinsip demokrasi yang paling penting ialah meletakkan kekuasaan itu di tangan rakyat, bukannya di tangan penguasa. Selain itu tidak adanya rasa takut untuk memasuki suatu serikat atau perkumpulan yang sesuai dengan hati nurani dan kebutuhannya. Selaras dengan tidak adanya rasa takut ini, juga dikembangkan adanya kenyataan moral dihargainya perbedaan pendapat (Gutmann dan Thompson, 1996).

Jantung dari suatu sistem politik dan tata pemerintahan yang demokratis itu terletak pada wujud kontrol terhadap kegiatan pemerintah yang seharusnya dilakukan oleh rakyat. Seorang penulis mengatakan bahwa demokrasi dalam tata pemerintahan itu berwujud: *Control of government by the governed* (Gruber, 1987). Pemerintahan bisa bertindak demokratis jika peran kontrol yang dilakukan rakyat dijalankan secara maksimal, proporsional, konstitusional, dan bertanggung jawab. Di dalam pemerintahan yang modern dan demokratis, hampir tidak mungkin manajemen birokrasi pemerintahannya bisa dijalankan tanpa kontrol dari rakyat (Thoha, 1999). Di dalam negara yang pemerintahannya dijalankan secara demokratis akan meletakkan para pejabatnya bisa dikontrol oleh rakyat melalui pemilihan (Dahl, 1982). Jumlah pejabat yang dipilih lebih besar ketimbang yang diangkat dan ditunjuk (Gruber, 1987).

Namun, tata pemerintahan di Indonesia di masa lalu dan sisa-sisanya sampai sekarang, masih menunjukkan sebaliknya. Di dalam masyarakat yang demokratis dan kompleks hampir tidak memungkinkan untuk melakukan dan memperoleh kontrol yang sempurna. Akan tetapi, kita bisa menaruh suatu harapan yang minim sekalipun dengan mengetengahkan suatu cara pemilihan (*election*) yang dilakukan oleh rakyat terhadap pejabat-pejabat dalam birokrasi pemerintah (Thoha, 1999). Pemilihan yang dilakukan oleh rakyat terhadap pejabat-pejabat yang mewakilinya merupakan inti dari pelaksanaan demokrasi dalam suatu negara, sekaligus juga mengingatkan kepada para pejabat untuk senantiasa melakukan akuntabilitas kepada rakyat.

Salah satu kekhawatiran (*concerns*) yang fundamental terhadap pemerintahan modern adalah upaya untuk mendorong timbulnya kebiasaan menggunakan kekuasaan (*power*) dan otoritas yang dipegang oleh penguasa pemerintahan untuk kepentingan tercapainya tujuan masyarakat. Karenanya kebiasaan ini harus selalu diimbangi dengan memberikan peringatan kepada penguasa pemerintahan akan wujud akuntabilitas. Terselenggaranya kebiasaan

perilaku pemerintah melakukan akuntabilitas kepada masyarakatnya merupakan dasar pula dari terselenggaranya pemerintahan dan tata pemerintahan yang demokratis dan baik.

Wujud nyata akuntabilitas ialah semua produk hukum dan kebijakan yang menyangkut kehidupan rakyat banyak harus didasarkan atas undang-undang. Dengan produk hukum yang berupa undang-undang ini rakyat mempunyai akses untuk mengatur dan mengendalikannya. Dan, pejabat administrasi publik, mau tidak mau, harus melakukan akuntabilitas pada rakyat. Jika lembaga dan sistem administrasi publik didasarkan atas prinsip seperti ini, maka tidak ada dalam setiap aspek administrasi publik yang tidak bisa dikontrol rakyat.

Lembaga pemerintah yang ada di pusat dan daerah sekarang ini cenderung menjadi bahan sorotan dan perhatian rakyat banyak. Begitu juga ketika ada upaya presiden untuk menyusun, mengubah, mengganti dan menggabungkan kelembagaan kabinet, selalu mengundang perhatian orang banyak. Susunan kabinet merupakan sesuatu hal yang diharapkan dan mempengaruhi kehidupan dan hajat orang banyak. Kehadiran kabinet yang kurang bisa diterima pasar bisa mengandung “*country risk*” karena bisa mempengaruhi kehidupan perekonomian dan politik negara.

Agar rakyat mempunyai dasar untuk berperan, maka susunan kabinet harus didasarkan atas undang-undang, dan bukan didasarkan atas Surat Keputusan Presiden saja. Dengan dasar undang-undang, maka rakyat melalui wakil-wakilnya di lembaga legislatif mempunyai hak untuk mengontrolnya. Di dalam negara yang demokratis tidak ada satu pun hal yang lepas dari kontrol rakyat. Pemerintahan yang demokratis merupakan landasan terciptanya tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Pemerintahan yang demokratis menjalankan tata pemerintahan secara terbuka terhadap kritik dan kontrol dari rakyatnya. Moral *disagreement* dijunjung tinggi tanpa dilandasi rasa dendam dan dilaksanakan secara terbuka. Demikian pula sebaliknya rakyat terbuka dan terbiasa menerima perbedaan dan memberikan kritik.

Keterbukaan berarti ada minat dan tindakan dari pemerintah untuk saling kontrol dan bertanggung jawab. Transparansi ini tidak hanya diperlukan bagi pemerintah saja akan tetapi juga bagi masyarakat sendiri. Transparansi di antara masyarakat merupakan adanya sarana akses yang sama bagi seluruh masyarakat untuk melakukan kontrol terhadap pemerintah. Dalam hal ini ada perlakuan yang adil bagi semua golongan, kelompok dan partai politik yang ada dalam masyarakat.

Tentang bagaimana bisnis dan politik di Indonesia berkaitan, Andrew Macintyre (1991) menyatakan bahwa dalam konteks perubahan politik, pengaruh atas kebijakan yang dibuat bagi kepentingan partai masih berlangsung antara *state* dan *society*, dengan catatan bahwa hal tersebut juga berlaku terhadap lembaga korporasi, osmosis politik dan lingkungan patron client yang mengarah pada masa depan melalui proses demokratisasi.

- **Tata Pemerintahan yang Baik (Good Governance)**

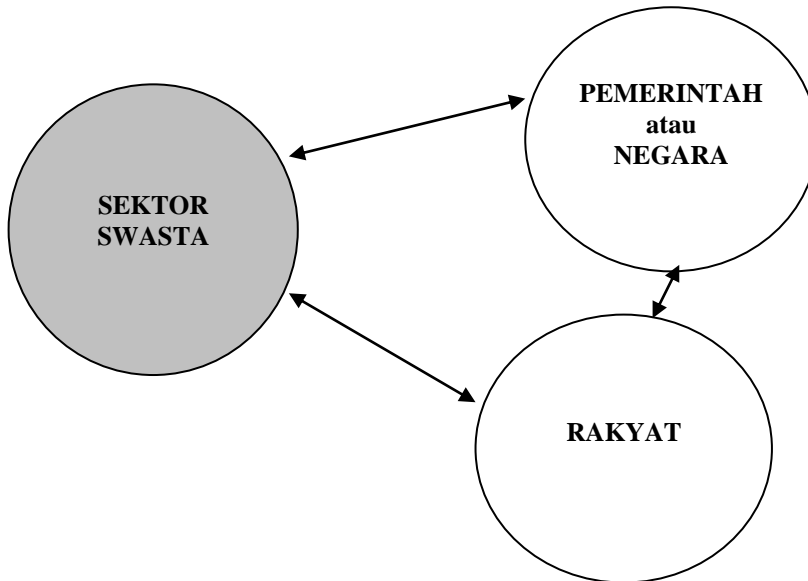
Tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) merupakan suatu konsep yang secara reguler digunakan dalam ilmu politik dan administrasi publik. Konsep ini lahir sejalan dengan konsep-konsep dan terminologi demokrasi,

masyarakat sipil, partisipasi rakyat, hak asasi manusia, dan pembangunan masyarakat secara berkelanjutan. Pada akhir dasa warsa yang lalu, konsep *good governance* ini lebih dekat dipergunakan dalam reformasi sektor publik. Di dalam disiplin atau profesi manajemen publik konsep ini dipandang sebagai suatu aspek dalam paradigma baru ilmu administrasi publik. Paradigma baru ini menekankan pada peranan manajer publik agar memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat, mendorong meningkatkan otonomi manajerial terutama sekali mengurangi campur tangan kontrol yang dilakukan oleh pemerintah pusat, transparansi, akuntabilitas publik, dan diciptakan pengelolaan manajerial yang bersih bebas dari korupsi politik.

Sejumlah perspektif muncul dari paradigma baru ini dan hal ini mendorong ramainya diskusi dan perdebatan di arena politik dan akademisi. *United Nations Development Programme (UNDP)* merumuskan istilah *governance* sebagai suatu *exercise* dari kewenangan politik, ekonomi, dan administrasi untuk menata, mengatur dan mengelola masalah-masalah sosialnya (UNDP, 1997). Istilah *governance* menunjukkan suatu proses di mana rakyat bisa mengatur ekonominya, institusi dan sumber-sumber sosial dan politiknya tidak hanya dipergunakan untuk pembangunan, tetapi juga untuk menciptakan kohesi, integrasi, dan untuk kesejahteraan rakyatnya. Dengan demikian jelas sekali, bahwa kemampuan suatu negara mencapai tujuan-tujuan pembangunan itu sangat tergantung pada kualitas tata pemerintahannya di mana pemerintah melakukan interaksi dengan organisasi-organisasi komersial dan *civil society*.

Sebagaimana telah disebutkan, tata pemerintahan yang baik merupakan suatu kondisi yang menjamin adanya proses kesejajaran, kesamaan, kohesi dan keseimbangan peran serta adanya saling mengontrol yang dilakukan oleh tiga komponen, yakni pemerintah (*government*), rakyat (*citizen*) atau *civil society*, dan usahawan (*business*) yang berada di sektor swasta (Taschereau dan Campos, 1997; UNDP, 1997). Ketiga komponen itu mempunyai tata hubungan yang sama dan sederajat. Kesamaan derajat ini akan sangat berpengaruh terhadap upaya menciptakan tata pemerintahan yang baik. Jika kesamaan derajat itu tidak sebanding, atau tidak terbukti maka akan terjadi pembiasaan dari tata pemerintahan yang baik tersebut.

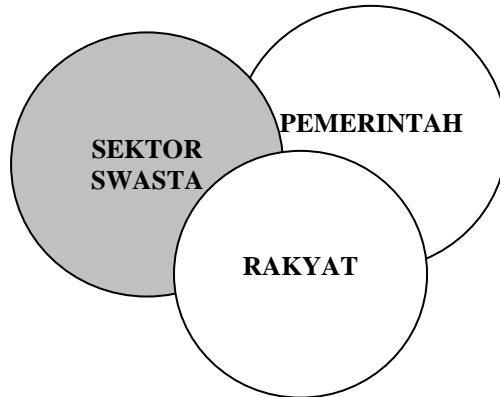
Upaya untuk menyeimbangkan ketiga komponen tersebut merupakan peran yang harus dimainkan oleh ilmu administrasi publik. Jika peran yang dimainkan tidak mampu menjamin adanya kongruensi dan *cohesiveness* antara ketiganya, maka akan terjadi ketidakseimbangan, karena ada kemungkinan satu komponen mempengaruhi bahkan menguasai komponen lainnya. Dengan demikian ilmu administrasi publik ikut berperan dalam mengkaji dan mewujudkan program aksi dari tata pemerintahan yang demokratis dan berjalan secara baik. Proses keseimbangan inilah yang dijaga oleh praktik politik terhadap administrasi publik agar tidak berhenti, sebagaimana bisa dilihat pada Gambar 1.



Gambar 1. Tiga Komponen Good Governance (UNDP, 1997)

Di dalam tatanan pemerintahan yang demokratis, komponen rakyat (*civil society*) harus memperoleh peran yang utama. Hal ini didorong oleh suatu kenyataan bahwa dalam sistem yang demokratis itu kekuasaan tidak lagi hanya berada di penguasa, melainkan berada di tangan rakyat. Dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Oleh karena itu, peran rakyat oleh administrasi publik difasilitasi berada pada posisi yang menentukan dalam konstelasi keseimbangan tersebut. Paling tidak hubungan kesejajaran itu bisa diwujudkan dari ketiga komponen sebagaimana dinyatakan pada Gambar 1. Demikian juga peran sektor swasta atau *business* sangat mendukung terciptanya proses keseimbangan kekuasaan yang berlangsung dalam tata pemerintahan yang baik.

Dalam suatu sistem administrasi publik yang kurang memperhatikan proses keseimbangan ini, suatu ketika peran sektor swasta ini bisa berada di atas. Hal ini bisa terjadi jika pembuat kebijakan publik dalam sistem administrasi publik terkolusi dan tergoda untuk memberikan akses yang longgar kepada konglomerat atau para usahawan swasta. Keadaan seperti ini akan memberikan warna yang jelas terhadap corak dari sistem dan tata pemerintahan yang kolusif dan nepotis. Hal lain juga bisa terjadi, jika kekuasaan negara melebihi dari tataran keseimbangan antara tiga komponen tersebut. Kekuasaan negara berada pada posisi di atas dua komponen tersebut. Apabila kemungkinan ini terjadi maka sistem administrasi publik umumnya disebut sebagai sistem yang sentralistik dan otokratis.



Gambar 2. Keseimbangan Tiga Komponen (UNDP, 1997).

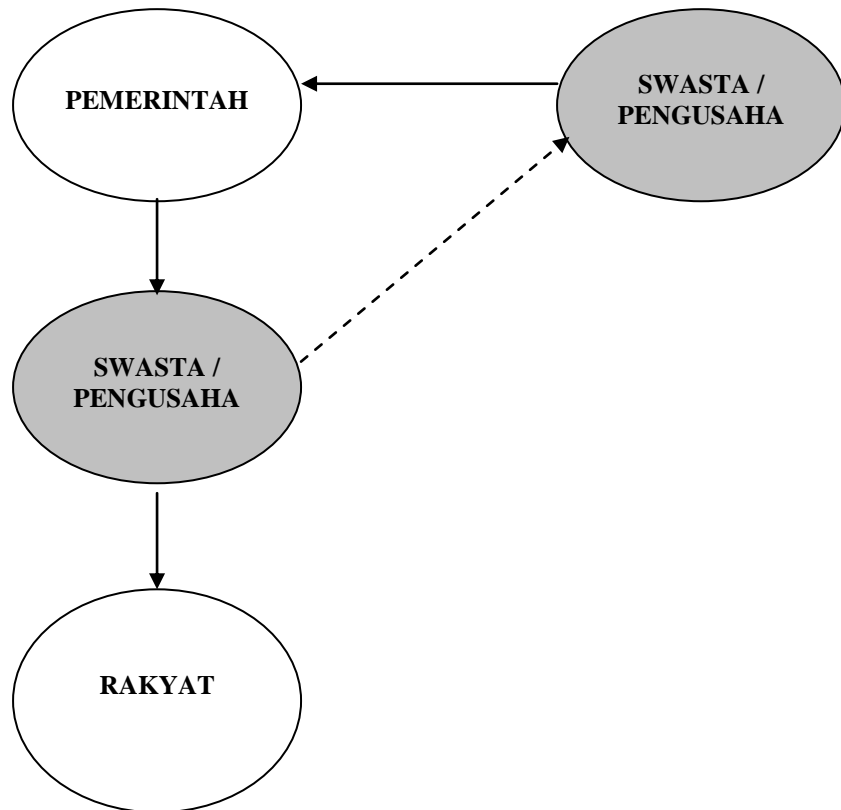
Ilmu administrasi publik berperan untuk menjaga agar ketiga komponen itu tidak lemah posisinya satu sama lain, dan tidak saling mendominasi. Jika ketiganya lemah akan menimbulkan situasi yang *chaos*. Dan jika ada salah satu yang lemah maka akan menimbulkan situasi tata pemerintahan yang kurang serasi. Baik kondisi *chaos* maupun kurang serasi akan menimbulkan tata pemerintahan yang tidak baik.

Konstelasi keseimbangan dari tiga komponen yang tidak imbang tersebut akan membawa pengaruh yang besar terhadap terciptanya tata pemerintahan yang baik. Bagi ilmu administrasi publik tidak ada lain fungsinya kecuali menjamin agar suatu sistem dan tata cara dalam mekanisme pemerintahan berada dalam posisi seimbang, selaras, kohesif dan kongruen di mana peran rakyat amat menentukan sebagaimana dinyatakan pada Gambar 2. Fungsi menjaga keseimbangan ini tidak mudah karena seringkali tergodanya oleh penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh pembuat kebijakan. Pembuat kebijakan biasanya bekerja dalam wilayah politik, sedangkan administrasi publik berada di wilayah birokrasi publik. Tarik-menarik antara kedua wilayah ini telah lama menjadi bahan perselisihan yang tidak ada hentinya sampai sekarang ini.

Setting politik dan kebijakan dari tiga komponen itu dalam pengalaman sistem administrasi publik kita hingga kini mengalami beraneka macam bentuknya. Ketika pemerintahan pertama setelah merdeka hubungan antara rakyat dan negara sangat baik. Sementara itu peranan sektor *business* swasta belum begitu nampak. Hanya hubungan sebatas untuk sama-sama berjuang menegakkan kemerdekaan saja. Setelah itu Bung Karno mulai memberikan angin bagi beberapa usahawan pribumi untuk ikut berperan dalam konstelasi keseimbangan. Peranan pemerintah masih sangat besar, akan tetapi selang beberapa bulan kemudian peran rakyat melalui partai politik mulai tampak berpengaruh.

Kedadaan seperti ini pernah berlangsung cukup lama pada masa Orde Lama yang merisaukan militer dan Bung Karno, sehingga akhirnya Bung Karno memutuskan untuk kembali kepada UUD 45 yang memberikan peran besar kepada pemerintah (presiden). Pada saat pemerintah memegang kendali kekuasaan inilah

Bung Karno memberikan kelonggaran kepada para usahawan pribumi untuk berperan (lihat Gambar 3).

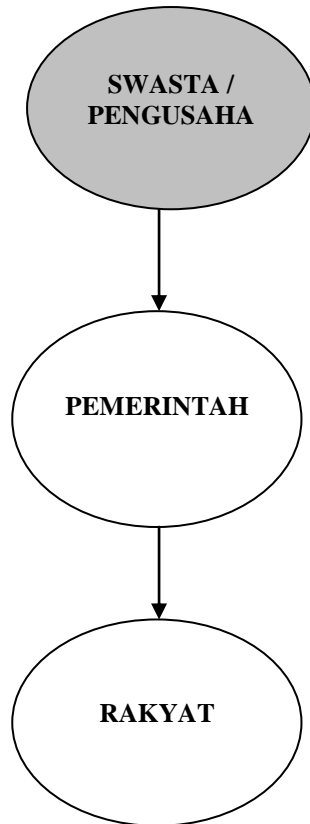


Gambar 3. Hubungan hierarki ketiga komponen zaman pemerintahan Bung Karno

Ketika Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto, konstelasi keseimbangan ketiga komponen tersebut beralih tekanannya lebih dinamis dan konstruktif. Peran pemerintah sangat dominan, rakyat terpuruk pada posisi paling bawah. Sementara itu, usahawan yang dikenal dengan sebutan konglomerat memperoleh kelonggaran peran yang sangat besar oleh pemerintah yang bisa menghimpit peran rakyat bahkan bisa dikatakan peran konglomerat berada di atas penguasa pemerintah. Hal ini bisa dilihat dari manifestasi poendulum kemajuan dalam usaha dan bisnis dengan meningkatkan pendapatan dan keadilan sosial.

Tidak bisa dipungkiri selama pemerintahan Orde Baru hubungan antara komponen pemerintah dan usahawan ini sangat erat sekali, sehingga timbul sebutan adanya kolusi, korupsi dan nepotisme. Ada sementara pihak yang mengatakan bahwa situasi saat itu, komponen konglomerat memegang tampuk kekuasaan yang melebihi dari kekuasaan pemerintah yang sah secara konstitusi. Banyak di antara para pejabat pemerintah yang bisa disuap, dibeli dan dimainkan oleh konglomerat ini. Banyak kebijakan pemerintah yang memberikan keuntungan lebih besar kepada

pihak sektor swasta ini. Hubungan itu bisa dilihat sebagaimana dinyatakan pada Gambar 4.



Gambar 4. Hubungan hierarki ketiga komponen zaman pemerintahan Presiden Suharto

Pada masa mendatang, seharusnya konstelasi ketiga komponen itu bisa menimbulkan hubungan yang kohesif, kongruen, selaras dan kesetaraan. Sehingga masing-masing komponen mempunyai peran yang sama-sama pentingnya dalam menciptakan tatanan pemerintahan yang baik. Ketiga komponen yang dirumuskan oleh UNDP tersebut, juga perlu ditambah dengan komponen moral sebagai pembalut dari ketiganya. Dengan menyertakan komponen keempat ini, maka potensi terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme yang menjadi penghalang terciptanya tata pemerintahan yang baik bisa dikurangi, kalau tidak bisa dihilangkan.

Korupsi merupakan penyakit yang menghalangi terciptanya tatanan pemerintahan yang baik, karena pada hakikatnya keseimbangan peran dari ketiga komponen tersebut berat sebelah. Peran pemerintah yang sentral memberikan kontribusi yang besar terhadap komponen sektor swasta (*business*) tanpa diimbangkan peran rakyat untuk bisa mengontrolnya. Komponen rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di negara ini memberikan sebagian kekuasaannya

kepada pemerintah. Dengan demikian kekuasaan pemerintah yang berasal dari rakyat tersebut, agar bisa dijalankan dengan baik harus diimbangi dengan pengawasan yang dilakukan rakyat. Tika terjadi proses keseimbangan seperti ini, maka segala macam penyimpangan termasuk korupsi bisa dideteksi seawal mungkin sehingga tidak berlarut-larut.

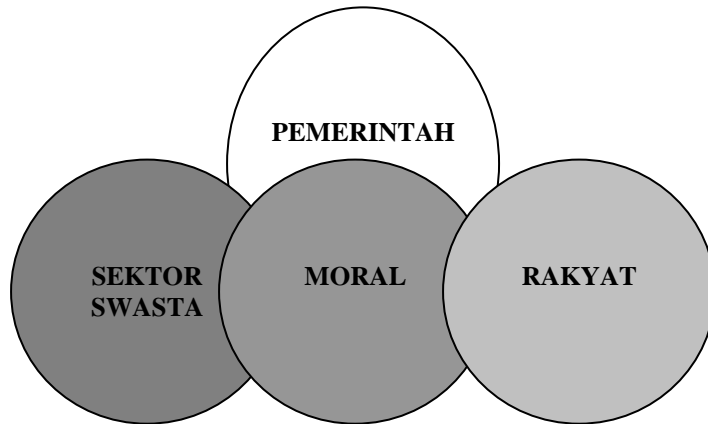
Selain dari itu, terciptanya keseimbangan dari tiga komponen tersebut sangat tergantung pada upaya untuk selalu berpegang pada ditegakkannya hukum secara konsekuen. Landasan hukum perlu dipegang secara teguh dan adil. Mesin administrasi pemerintah dijalankan di atas aturan dan hukum. Tanpa aturan atau hukum administrasi pemerintah tidak mampu menunjukkan kinerja yang efektif dan bersih. Jika administrasi publik berjalan di luar tatanan aturan formal, maka administrasi pemerintah tidak lagi bisa menjamin terselenggaranya kinerja yang bersih. Dengan hukum dan peraturan administrasi, pemerintah melakukan impersonalitas terhadap macam-macam kepentingan orang-orang yang diatur dan dilayani.

Penyalahgunaan hukum, aturan, wewenang dan kekuasaan dalam administrasi pemerintah ini memperl lemah kontrol sosial dan akuntabilitas para pejabat pemerintah. Rakyat tidak lagi mampu membangun akses kepada pejabat untuk meminta ketegasan terhadap hukum. Rakyat tidak berdaya menghadapi aturan yang dibuat oleh administrasi pemerintah, yang dipergunakan hanya untuk melindungi kepentingan pejabat sendiri. Praktik tidak ditegakkan hukum secara objektif untuk kepentingan rakyat inilah yang menjadi pangkal utama terhalangnya perwujudan tata pemerintahan yang baik. Hukum harus dikembalikan sebagai faktor utama dan ditegakkan secara lurus dalam administrasi pemerintah. Jika tidak kita akan mengulang-ulang tata cara dari orde pemerintahan yang lalu.

- **Moral Hazard**

Selain dari tiga komponen pemerintah, swasta dan rakyat satu komponen yang amat menentukan untuk melahirkan tata pemerintahan yang baik ialah moral. Selama ini moral selalu dikesampingkan tidak menjadi perhatian yang saksama dalam birokrasi pemerintah, hanya digunakan sebagai pelengkap permainan sumpah jabatan saja. Ketika birokrasi melakukan sumpah jabatan bagi pejabatnya, maka lalu disusun rangkaian kalimat sumpah jabatan yang memuat perintah yang bersumber dari moral. Akan tetapi setelah sumpah diucapkan dan pejabat birokrasi pemerintah mulai memangku jabatannya, sumpah tersebut mudah untuk dilupakan. Sumpah tidak akan menerima apapun dari seseorang yang ditengarai ada hubungan dengan jabatan atau pekerjaannya mudah sekali untuk dilupakan oleh pejabat birokrasi pemerintah.

Kedudukan komponen moral dalam konstelasi hubungan antara tiga komponen tata pemerintahan yang baik di atas adalah berada di tengah-tengah yang bisa menghubungkan ketiga komponen tersebut, seperti yang diperlihatkan dalam Gambar 5.

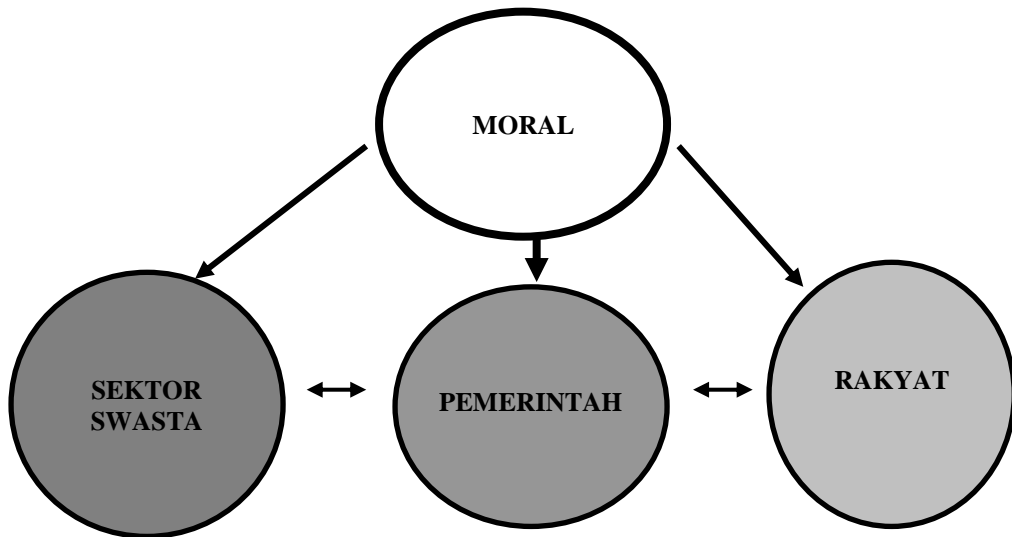


Gambar 5. Hubungan komponen moral dengan ketiga komponen UNDP.

Gambar 5 menunjukkan bahwa *moral hazard* sebagai sifat pembawaan yang menghubungkan dan bertaut erat pada ketiga komponen: pemerintah, swasta, dan rakyat yang saling berinteraksi menciptakan tata pemerintahan yang baik dalam kaitan dengan kartel politik yang mengakibatkan terjadinya korupsi politik. Komponen moral tidak memberi efek jera dan menyinari ketiga komponen tersebut. Moral sebagai landasan bagi rakyat untuk berperan menciptakan tata pemerintahan yang baik hanyalah slogan politik. Demikian pula pada komponen sektor swasta dan pemerintah.

Seharusnya, moral merupakan operasionalisasi dari sikap dan pribadi seseorang yang beragama. Ajaran agama melekat pada pribadi-pribadi yang berada di ketiga komponen tersebut. Dengan melaksanakan ajaran agamanya pada masing-masing komponen tersebut maka moral masing-masing pelaku akan berperan besar sekali dalam menciptakan tata pemerintahan yang baik juga tidak berlaku. Untuk pejabat-pejabat pemerintah, maka pertimbangan utama bagi setiap seleksi dan promosi pejabat birokrasi pemerintah harus didasarkan pada pertimbangan catatan moral mereka. Catatan moral ini harus ada di berkas (*file*) setiap pejabat dan pegawai pemerintah. Catatan ini diperoleh dari sikap, perilaku, dan laporan-laporan dari masyarakat tentang pribadi masing-masing pejabat.

Sebelum diangkat dalam posisi jabatan tertentu, maka pemerintah berkewajiban mengumumkan calon-calon tersebut kepada masyarakat. Kepada masyarakat diminta untuk memberikan penilaian atas moral calon pejabat tersebut. Penilaian masyarakat itu dicek dan dievaluasi seobjektif mungkin. Dengan demikian, peranan moral kepada tiga komponen atau pelaku tata pemerintahan bisa diuraikan sebagaimana Gambar 6.



Gambar 6. Hubungan Peranan Moral Sebagai Operasionalisasi Sikap dan Pribadi Terhadap Tiga Komponen UNDP

- **Pendanaan dan Politik Korupsi**

Hubungan ini merupakan hal yang paling krusial. Sebagai lembaga demokrasi, parpol tentu perlu dana jika kewajiban dan fungsinya hendak dilaksanakan. Dalam hitungan ongkos ini, di Barat bisa dibagi ke dalam dua kubu, yaitu AS, Inggris, Kanada dan Belanda termasuk negara-negara yang ongkos demokrasiya murah. Sedangkan parpol-parpol di Jerman, Perancis, Italia, Austria dan Swedia perlu biaya-tinggi (Karl-Heinz Nassmacher, “*Parteinfinanzierung in Deutschland*”, www.bpd.de/online/nassmach.htm).

Di negara-negara berongkos murah, organisasi parpolnya memiliki infrastruktur lebih buruk dan lebih sedikit aktivitasnya dibandingkan dengan negara-negara yang demokrasiya berongkos tinggi yang umumnya memiliki organisasi yang lebih besar dan kokoh. Dalam hal ini, Belanda misalnya, mengambil posisi istimewa dimana sistem politiknya agak mirip, misalnya dengan Austria, Swedia, atau Jerman. Pada negara-negara tersebut kedudukan parpol dalam sistem parlementer, dengan perolehan suara melalui sistem pemilu proporsional.

Sementara pemilu di Amerika Serikat terbilang paling padat modal. Biaya yang dibelanjakan untuk satu pemilu dengan pemilihan Presiden AS sudah melampaui batas empat miliar dolar AS. Ini berarti terjadi peningkatan 27 kali lipat dalam empat dasawarsa ini. Di Inggris, dalam tempo empat tahun, dan di Swedia dalam tempo enam tahun, dimana ongkos pemilu meningkat dua kali lipat. Besarnya ongkos yang dibelanjakan di AS, umumnya terjadi dalam kampanye pemilu. Tentu saja tingginya ongkos biaya kampanye pemilu juga berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu yang tidak serentak, umpamanya di negara-negara yang menganut federalisme. Selain itu, di Amerika Serikat misalnya, kian banyak warganya yang tidak mau terdaftar di satu parpol dan juga meningkatnya jumlah pemilih yang suka berpindah (*volatility*). Alhasil, para calon legislatif Senat dan

DPR AS tidak mungkin hanya mengandalkan "daya tarik" atau "*trickle down effect*"-nya calon presiden saja. Para calon legislatif mesti turun ke gelanggang memungut setiap suara. Dengan riuhnya arena pemilu itu, tentu melejit pula dana kampanye. Di samping itu, para calon legislatif dalam sistem pemilu mayoritas atau kesohor dengan sistem distrik dan sistem proporsional daftar terbuka, mestilah giat berkampanye mengingat lawan-lawannya juga datang dari kubu sendiri.

Faktor terpenting lain sebagai penyebab kenaikan ongkos pemilu itu adalah "profesionalisasi" pemilu. Untuk perencanaan, persiapan, dan pelaksanaan kampanye, lembaga-lembaga jasa seperti kantor iklan, *marketing* dan sejenisnya mengambil alih kerja para organisator atau kader parpol (Herbert Alexander, 2002).

• Ongkos Aparat Parpol

Dalam soal ini, studi Doris Cordes menarik diketengahkan. Besar-kecilnya satu parpol tergantung pada "paradigma"-nya yang akhirnya membedakan fungsi dan tugasnya. Doris Cordes membagi parpol ke dalam tiga paradigma: persaingan, transmisi dan integrasi.

Tabel 3. Babak Penggolongan Parpol

Paradigma	Konkurensi	Transmisi	Integrasi
Ciri-ciri utama	Partai Elite / Kader	Partai Massa	Partai Rakyat (People's Party) atau Partai Semua Anak Bangsa
Bangunan organisasi	- Komitee - Kurang berkembang, desentralistik dan pembagian lemah	- Vertikal lewat organisasi cabang, horisontal lewat anak organisasi - Sentralistik, pembagian ketat	- Organisasi terbagi jelas (regional cabang, sosial perkumpulan serikat)
Anggota	- Eliter - Tak memiliki anggota	- Keanggotaan massal dengan prosedur pernyataan menjadi anggota - Grup keanggotaan yang homogen	- Keanggotaan dan pemilih yang heterogen - Tidak bernilainya peranan setiap anggota
Makna dan Tujuan Kegiatan	- Menyibukkan diri dengan masalah-masalah politik - Mobilisasi	- Kuatnya komponen ideologi - Integrasi sosial para anggota	- Pengadaan legitimasi bagi pimpinan partai dan kandidat - Pencarian

Paradigma	Konkurensi	Transmisi	Integrasi
	pemilih pemilu - Penampilan individual - Perekrutan representasi - Pengawasan terhadap pemerintah - Pemanfaatan peluang di parlemen	- Reformasi (pengawasan kuantitatif terhadap pemerintah) atau oposisi - Mobilisasi anggota, keluarga, kawan, kolega kerja dsb. untuk berpemilu	kompromis dalam proses politik - Maksimalisasi dukungan dalam persaingan politik - Pemantapan tatanan yang ada
Ikatan partai komunikasi	- Kurang - Jaringan pribadi	- Kuat - Jaringan komunikasi partai	- Menurun - Massa media umum

Sumber: Diolah penulis

Dari penggolongan sebagaimana dinyatakan pada Tabel 3, tentu saja parpol berparadigma integrasi dan transmisi perlu aparat yang besar ketimbang yang berparadigma persaingan (Doris, 2002). Parpol di AS yang berparadigma persaingan umpamanya, kerap disebut sebagai mesin-mesin pemilu, yang dihidupkan dan *ngebut* hanya untuk memenuhi keharusan turun ke sirkuit pemilu meski hanya untuk beberapa pekan atau bulan saja. Ini tentu berbeda dengan partai-partai sosialis Eropa yang berparadigma transmisi: punya organisasi yang mesinnya hidup terus, dengan organisasi pusat dengan cabang-cabang dan ranting-rantingnya yang menjamur di seluruh pelosok negara. Bagi parpol yang terbangun secara kokoh seperti di Eropa, pos-pos belanja yang terpenting adalah ongkos personal, kantor, dan komunikasi. Ke dalam pos komunikasi bukan hanya porto dan telekomunikasi, melainkan juga pengeluaran biaya perjalanan, pertemuan, dan pendekatan dengan para anggotanya. Biaya kantor (termasuk administrasinya), umumnya hanya menghabiskan sekitar sepuluh persen anggaran (Karl, 2002).

Di negara-negara Anglo-Saxon (Inggris, AS, Kanada, dan Australia), pemilu merupakan kegiatan utama. Sedangkan parpol-parpol massa yang berparadigma transmisi seperti di Eropa, kegiatan lebih banyak pada kerja berkesinambungan lewat jaringan parpol. Persis hitung-hitungan biaya pemilu plus organisasi, ongkos di Eropa jadi lebih mahal ketimbang di negeri-negeri Anglo-Saxon. Yang agak *nyeleneh* adalah Italia dan Jepang. Di sana, pergulatan internal antarfraksi dalam satu parpol (*correnti*, *hahatsu*) menyebabkan ongkos menjadi tinggi. Penyebabnya, pergulatan tersebut bergerak turun ke bawah, misalnya dengan mengelus-elus pendukungnya di daerah. Kepermanenan penampangan muka di daerah secara kontinu, bukan hanya terbatas pada masa pemilu belaka, membutuhkan ongkos juga (Karl, 2002).

Penggelembungan ongkos aparat, misalnya dalam parpol bernafaskan sosialis itu diakibatkan oleh melorotnya jumlah anggota, sedangkan aparat partai tidak dirampingkan (umpamanya dalam hal jumlah kantor atau personal). Hal ini dialami oleh Partai Liberal Jerman, yang lantaran reunifikasi, mendadak kebanjiran anggota (terutama pada tahun 1993 dan 1994), sehingga aparatnya digelembungkan. Ketika jumlah anggotanya melorot, aparat yang sudah ada sulit untuk dirampingkan kembali (Doris, 2002). Jika ongkos yang diperlukan itu begitu tinggi, tentu yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana parpol mesti didanai?

• **Pendanaan Parpol**

Umumnya, kritik utama yang ditembakkan pada parpol di Eropa Barat adalah mental ke-"swalayan"-an parpol dalam mengelus-elus dan mengambil dana negara. Di Perancis, hampir semua politisi berbagai aliran *kecipratan* banyak dosa. Presiden Chirac, sewaktu menjabat walikota Perancis tahun 1995 umpamanya, menggunakan jurus "*emploi fictif*". Banyak nama orang dipajang sebagai pegawai kotapraja. Gaji para pegawai fiktif ini ternyata mengalir ke kantong partainya. Kasus ini tetap menghantui Chirac yang sampai kini masih bisa berkelit lantaran kekebalannya sebagai presiden. Begitu dia *lengser*, orang masih menunggu untuk mengungkit kembali kasus itu. Jurus-jurus menggerogoti dana negara semacam ini juga dimainkan pimpinan Partai Komunis Perancis, Robert Hue (Juerg, 2000).

Di samping itu, segudang dana yang mengalir ke kantong parpol, kerap mampir ke dalam "kas gelap" dan tidak dilaporkan dalam pembukuan. Contoh kasus yang menggegerkan adalah permohonan Perdana Menteri Inggris David Lloyd George kepada para penerima titel kebangsawanan "Sir" agar mereka sudi mengerling dan kemudian menyelundupkan poundsterling-nya ke "kas gelap" Partai Konservatif (Peter, 2000).

Di Eropa Barat misalnya, penyulapan dana-dana di atas menjadi dana siluman itu dinilai negatif oleh publik. Hal ini mungkin berkaitan erat dengan adanya keterikatan warga dengan negaranya lewat keharusan penyetoran pajak. Hal ini tidak berbeda bila anggota satu organisasi diharuskan membayar iuran. Kendati pajak toh satu pungutan wajib namun mereka sering mempertanyakan aliran dana tersebut.

Yang paling aman dari pantauan dan dianggap sah adalah dana parpol yang diperoleh dari iuran dan sumbangan berjumlah kecil dari para anggota dan simpatisan atau kelebihan perolehan dari kegiatan-kegiatan parpol. "Kelebihan" perolehan sengaja tidak disebut laba karena hal itu berkonotasikan dengan kegiatan bisnis. Dalam jenis penerimaan ini, di Eropa Barat yang bervariasi keabsahannya adalah sumbangan para legislatif dan yayasan-yayasan politik parpol (Doris, 2002). Dalam kerangka ini, penerimaan parpol bisa dibedakan ke dalam dua jenis sebagaimana dinyatakan pada Tabel 4.

Tabel 4. Perbedaan Parpol

Swadana	Dana eksternal
<ul style="list-style-type: none">• Iuran (baik dari anggota ataupun simpatisan)• Iuran peraup kenikmatan (misalnya dari para wakil rakyat parpol)• Sumbangan berjumlah kecil dari perseorangan (termasuk <i>mass fundraising</i>)• Surplus kegiatan politik• Bunga tabungan	<ul style="list-style-type: none">• Plutokratis (sumbangan berjumlah besar dari individu atau badan-badan hukum)• Negara• Kredit
<p>Sumber: Dirangkum dari Doris Cordes, "Die Fianzierung der politischen Partaein Deutschlands, Oesterreich und der Niederlande", Carl von Osssietzky Universitaet Oldenburg, Fachbereich 3 Sozialwissenschaften, 25.01.2002, hal. 11; Karl-Heinz Nassmacher, "Partein Finanzierung in Deutschland", www.bpd.de/online/nassmach1.htm</p>	

SIMPULAN

Birokrasi politik dalam suatu pemerintah sangat dominan dan mempengaruhi suatu kebijakan yang akan diputuskan dengan pengambilan keputusan politik. Kekuasaan politik sering didukung kekuatan ekonomi, bisnis dan kepentingan politik. Di Eropa, pembiayaan partai politik dikenal hanya melalui iuran tetap anggota. Sementara di AS dikenal "dana basis", yaitu iuran tetap anggota dan para pendukung yang bukan anggota parpol. Doris Cordes mengelompokkannya dalam "sumbangan dari para elite parpol" atau dana "peraup kenikmatan" (istilah Nassmacher) ke dalam "dana basis". Dana ini adalah dana yang diperoleh dari pribadi-pribadi pemegang mandat dari parpol. Ia kerap disebut sebagai "pajak parpol" (Karls, 2002).

Hal ini terlihat berkebalikan, dimana selama ini kartel politik lebih leluasa dimainkan dengan kecenderungan pada bisnis dan kepentingan politik yang juga disebut sebagai partai dan perusahaan yang dikuasai segelintir pengusaha yang menguasai di parlemen. Selain partai elit yang biasanya dipimpin oleh segelintir elit, aristokrat dan figur publik yang kaya, kartel politik juga terjadi pada partai segala lapisan (*catch-all parties*) yang jumlah pengurusnya besar dan bentuk organisasi yang birokratis, sentralistik dan hirarkis.

Kartel partai politik juga telah melakukan kolaborasi dengan partai massa yang kompetitif dan mengubah pola politik untuk mendapatkan sumber daya negara dengan uang dan patronase serta menjaga stabilitas karir dan terus menerus menjadi bagian mesin pemerintahan. Mereka inil ebihm endengarkan kalangan profesional dan bisnis korporasi daripada mendengarkan masyarakat dalam konteks mengamankan jabatan politik melalu kolusi untuk menyingkirkan kelompok-kelompok yang dianggap bersemerangan. (*)

DAFTAR PUSTAKA

- A Dahl, Robert. (1982). *Analisa Politik Modern*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama,
- Doris Cordes. (2002). "Die Finanzierung der politischen Parteien Deutschlands, Oesterreichs und der Niederlande", Carl von Ossietzky Universitaet Oldenburg, Fachbereich 3 Sozialwissenschaften.
- Firmanzah. (2007). *Marketing Politik :Anatara Pemahaman dan Realitas*,Yayasan Obor Indonesia.
- Grindle Merilee S. (1980). *Policy Content and Context in Implementations in*, dalam merilee s. Grindle Ced.
- Guttman, A. and Thompson, D. (1996). *Democracy and Disagreement*, Cambridge, Mass.: Belknap Press.
- Haris, Syamsuddin. (2007). *Konflik Presiden-DPR: Dan Dilema Transisi Demokrasi di Indonesia*, Penerbit Utama Grafiti.
- Herbert Alexander, dalam Karl-Heinz Nassmacher. (2002). "Die Kosten der Parteitaetigkeit in westlichen Demokratien", OeZP.
- Heinz Nassmacher, "Parteien Finanzierung in Deutschland", www.bpd.de/online/nassmachl.htm.
- Macintyre, Andrew. (1991). *Business and Politics in Indonesia*, Allen and Unwin Pty Ltd, Australia.
- Juerg Schoch, Paris, "Der Staat zahlt in Parteikassen: Neue Gesetze reeeln in Frankreich die Parteientfinanzierung", www.kpm.unibe.ch/ladner/dokumente/artikel/ta_9_2_2000.html
- Kirkendall, D.R., Gruber, J.J., Johnson, R.E. (1987). *Measurement And Evaluation For Physical Education: Second Edition*. Champaign, Illinois: Human Kinetics Publishers, Inc.
- Karl-Heinz Nassmacher, "Parteifinanzierung in Deutschland", www.bpd.de/online/nassmachl.htm.
- Karl-Heinz Nassmacher. (2002). "Die Kosten der Parteitaetigkeit in westlichen Demokratien", OeZP.

Peter Nonnenmacher, London, Briten wollen strengere Regeln,
www.kpm.unibe.ch/ladner/dokumente/artikel/ta_9_2_2000.html.

Taschereau dan Campos. (1997). *Good Governance*. Jakarta: Publikasi UNDP.

Toha, Miftah. (1999). *Prilaku Organisasi*. Jakarta : Raja Grafindo Persada.

Yahya, A. Muhaimin. (1990). *Bisnis dan Politik:Kebijaksanaan Ekonomi Indonesia 1950-1980*, LP3ES.