

SEBERAPA INDEPENDENKAH LEMBAGA INDEPENDEN?

Oleh: Asep Sumaryana*)

ABSTRAK

Mampukan lembaga independen benar-benar independen dalam menjalankan fungsinya? Pertanyaan ini muncul mengingat bahwa setiap lembaga/ organisasi yang diklaim independen akan selalu berada dalam "tekanan" pengaruh lingkungan (environmental influences). Dimana pengaruh yang dominan sangat mungkin dapat mengubah fungsi lembaga independen menjadi lembaga yang dependen. Griffin (1996) secara umum menggambarkan bahwa dalam suatu organisasi ataupun lembaga terdapat faktor lingkungan yang dapat mempengaruhi kinerja organisasi. Jika lembaga independen berada pada kondisi seperti yang dikemukakan Griffin, maka hal yang sama pun dapat dialami oleh lembaga independen tersebut.

Kata Kunci : *Independen, local community, interest group.*

Pendahuluan

Baru saja Komisi Pemilihan Umum (KPU) didera badai dengan tuduhan penyyuapan oleh salah seorang anggotanya kepada petugas dari pihak Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Belakangan Ketua BPK malah berbalik menolak bahwa yang bersangkutan bukan bertugas atas nama BPK tetapi atas nama Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Menariknya lagi bahwa salah seorang wakil KPK bersedia melindungi apabila petugas BPK "diten-dang" oleh ketua BPK sendiri. Kelihatannya yang kemudian mengedepan adalah "menampilkan" pertarungan antara KPU dengan KPK yang tugasnya sama-sama melaksanakan kegiatan publik secara independen.

Tindakan KPK melindungi petugas BPK serta tekad untuk mengusut tuntas kasus yang berhubungan dengan KPU dapat dikaitkan dengan dua hal menarik. Pertama, KPK konsisten dengan tugas pokoknya untuk melakukan pemberantasan korupsi yang dimulai dari lembaga independen sejenis KPU untuk kemudian secara intensif menjalar ke lembaga lain yang tingkat korupsinya cukup mengolengkan

keuangan negara sehingga bukan menmbak seseorang tetapi secara kumulatif menyela-matkan keuangan negara itu sendiri. Kedua, konsistensi semacam ini memerlukan dukungan dari banyak pihak yang melingkungi pihak KPK. Hal ini penting karena boleh jadi ada pihak tertentu yang mencoba mengalihkan perhatian publik ke persoalan penyyuapan oknum KPU ke oknum BPK yang kemudian menjadi isu publik sehingga ada persoalan yang lebih krusial menjadi luput dari perhatian. Untuk itu dukungan bagi KPK menjadi penting untuk lebih waspada agar tidak salah langkah dalam menjalankan fungsinya. Walhasil faktor lingkungan yang kondusif yang memungkinkan KPK dapat menangkap kasus yang menjadi tugas pokoknya, namun lingkungan yang tidak kondusif pulalah yang dapat menggagalkan, sekaligus memperlemah keperkasaan KPK dalam menjalankan fungsinya. Namun demikian, tanpa mengurangi optimisme banyak kalangan, KPK dan KPU sebenarnya merupakan komisi independen yang dianggap dapat menjalankan fungsinya tanpa menjadi *ewuh pekewuh* dengan pihak yang kemudian menjadi obyek pekerjaan kedua lembaga tersebut. Kondisi ini

¹ Asep Sumaryana Staf Pengajar Ilmu Administrasi Negara FISIP Unpad dan Kepala Bidang Pengkajian LP3AN

memungkinkan adanya pihak yang merasa “terganggu” dengan kehadiran KPK maupun KPU sehingga sangat boleh jadi ada gerakan untuk menempatkan kedua lembaga independen tersebut berada pada posisi tidak berdaya.

Posisi Lembaga Independen

Dalam kajian administrasi negara, posisi pemerintah berada pada level pelayan masyarakat (*public service*) sehingga aparatur negara disebut sebagai pamong praja bukan pangreh praja. Kenyataannya sering menjadi lain tatkala lebih banyak masyarakat yang membutuhkan pelayanan dari pihak pemerintah. Secara empirik posisi semacam ini menciptakan perubahan peran dari pamong praja menjadi pangreh praja sehingga aparatur negara menjadi lebih suka dilayani daripada melayani masyarakat. Akibatnya banyak fungsi aparatur negara yang terabaikan sehingga persoalan yang muncul di masyarakat dan harus ditangani menjadi terlupakan karena masyarakat memulai perlombaan untuk mendapat pelayanan dari aparatur dengan menggunakan materi, padahal Gerald Caiden dalam Thoha (1992:8) menyatakan bahwa administrasi negara hakekatnya suatu disiplin yang menanggapi persoalan-persoalan masyarakat (*public affairs*), dan manajemen dari usaha-usaha masyarakat.

Secara teoritis, dalam menangani persoalan-persoalan publik tersebut administrasi negara tidaklah hanya terbatas pada kegiatan di tingkat pemerintahan eksekutif, tetapi juga sampai kepada kegiatan legislatif dan yudikatif serta di tingkat pemerintah pusat dan lokal. Rosenbloom (1986:213) menyatakan: “*Public administration is the use of managerial, political, and legal theories and processes to fulfill legislative, executive, and judicial governmental mandates for the provision of regulatory and service functions for the society as a whole or for some segments of it*”

Pendapat Caiden dan Rosenbloom diperkuat oleh Miftah Thoha dalam Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara,

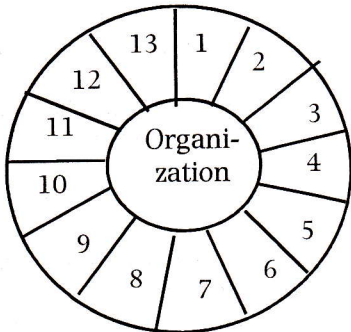
bahwa: “administrasi negara secara sensitif harus mampu menanggapi isu-isu pokok dalam masyarakat dan mampu memformulasikannya kedalam suatu rumusan kebijaksanaan, serta cakap melaksanakan kebijaksanaan tersebut ke dalam realisasi sehari-hari” (1992: 9). Ketiga ahli ini mengisyaratkan bahwa fungsi melayani sangatlah penting yang menjadi tugas negara sehingga dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat sebaik-baiknya serta menciptakan keadaan yang tenteram. Dengan jumlah penduduk Indonesia yang mencapai 212 juta jiwa sangatlah kurang apabila hanya ditangani oleh aparatur negara yang berjumlah sekitar 10 juta saja. Dalam kaitan ini tentu saja ketentraman yang menjadi harapan masyarakat masih harus dikejar lebih cepat dengan usaha yang lebih keras lagi.

Dalam pekerjaan yang bersifat rutin tampaknya masyarakat telah terbiasa dengan praktek-praktek aparatur negara yang ada, namun aktivitas lain yang bersifat strategis dan perlu penanganan cepat, independen serta tepat masih belum dapat dilakukan oleh aparatur yang ada mengingat dalam kegiatan bersifat strategis seringkali aparatur negara kita menjadi wasit sambil bermain sehingga Pemilihan Umum (Pemilu), sengketa negara dengan masyarakat serta pemberantasan korupsi seringkali menjadi tidak tuntas. Untuk menangani kegiatan seperti ini tampaknya masih harus dibuat suatu lembaga independen yang tidak berada pada posisi *conflict of interest*. Untuk memenuhi kebutuhan atas lembaga tersebut pelibatan pihak independen semacam perguruan tinggi dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) masih sangat diperlukan mengingat kedua lembaga tersebut masih dianggap sebagai pihak yang belum terkontaminasi oleh kepentingan-kepentingan yang *wara-wiri* dalam kehidupan kenegaraan.

Faktor Lingkungan

Pertanyaan yang sering mencuat adalah kemampuan lembaga independen benar-

benar independen dalam menjalankan fungsinya? Pertanyaan ini menggelitik mengingat bahwa setiap lembaga apapun berada dalam “tekanan” pihak-pihak terkait yang sangat mungkin dimanfaatkan oleh kelompok orang yang merasa terusik dengan kehadiran lembaga tersebut agar fungsi lembaga independen menjadi dependen. Griffin (1996) secara umum menggambarkan bahwa dalam suatu organisasi ataupun lembaga terdapat lingkungan yang dapat mempengaruhi kinerja organisasi itu sendiri. Kalau saja lembaga independen tersebut sama seperti yang dikemukakan Griffin, maka hal yang sama pun dapat dialami oleh lembaga tersebut.



1. *Creditor*
2. *Customers*
3. *Local Community*
4. *Supplier*
5. *Employees*
6. *Interest groups*
7. *Trade Associations*
8. *Owners/Investor*
9. *Courts*
10. *Colleges and Universities*
11. *Foreign Government*
12. *State/Federal Government*
13. *Local Government*

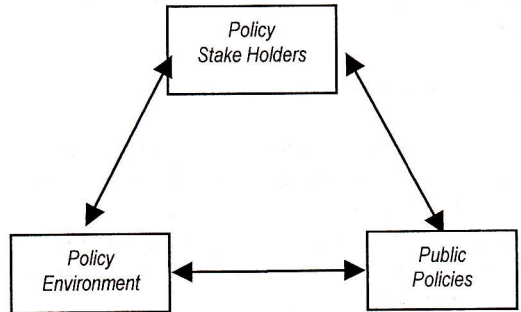
Gambar 1. Lingkungan Organisasi

Sumber: Ricky W. Griffin. *Management*, 5 Th Edition, Houghton Mifflin Company, 1996, halaman 113.

Dari sisi system kebijakan William N. Dunn menunjuk tiga element dalam system Policy yang terdiri dari policy stakeholders, policy environment dan public policies itu

sendiri dengan gambar yang dibuatnya sebagai berikut:

Gambar 2. Elemen Dalam System Policy



Sumber: Dunn, 1981. hal 46

Ketiga elemen yang dikemukakan oleh Dunn diatas berkaitan secara sistem sehingga satu dengan yang lainnya saling mempengaruhi dan tidak dapat berdiri sendiri. Dari gambar diatas terlihat bahwa gangguan pada satu elemen akan menyebabkan gangguan pada elemen yang lainnya. Keberhasilan suatu kebijakan ditentukan oleh stakeholder dan juga oleh lingkungan yang mempengaruhinya. Akibatnya pengaruh lingkungan tidak dapat ditolerir sebagai penyebab berlakunya suatu kebijakan dan aktivitas lainnya. Demikian juga keberhasilan pelaksanaan dilapangan dipengaruhi oleh pelaksana yang menjalankan kebijakan.

Lembaga independen dari sisi kebijakan publik sebetulnya bertindak sebagai petugas publik yang menjalankan kebijakan publik dalam kativitas tertentu. Dalam menjalankan tugasnya tersebut dapat dipengaruhi oleh lingkungan sebagaimana dikemukakan oleh Griffin. Kalau lingkungannya menghendaki keindpendenan lembaga independen lebih kuat daripada lingkungan yang berusaha melemahkan keindpendenan, maka kesuksesan lembaga ini akan dapat dicapai, namun bila sebaliknya maka yang terjadi adalah kekecewaan masyarakat yang menghendaki ketertiban hidup bernegara dan bermasyarakat.

Dari uraian tersebut diatas tampaknya lingkungan dipandang penting mengingat lingkungan inilah yang secara intensif berinteraksi dengan lembaga independen sehingga suatu kebijakan yang sudah baik dari sisi mekanisme dan prosesnya, tetapi bila lingkungan tidak mendukung dalam penyusunan dan implementasinya, maka bisa terjadi kebijakan tidak efektif dengan hasil yang tidak sesuai dengan harapan. Lingkungan seperti disebutkan diatas, menurut Saefullah (1992:32) menyangkut aspek fisik, agama, sosial-ekonomi dan karakteristik sosial budaya yang dianut masyarakat setempat. Aspek fisik tampaknya tidak terlalu berpengaruh terhadap lembaga independen mengingat organisasi ini digerakkan oleh manusia yang berfungsi melakukan kegiatan publik.

Lingkungan yang dimaksudkan adalah lingkungan sosial yang terdiri dari orang-orang yang berada di sekitarnya serta turut serta diperhitungkan untuk melakukan sesuatu. Lingkungan tersebut umumnya memiliki kepentingan terhadap organisasi sebagai pihak yang dapat memenuhi kepentingannya yang harus dipenuhi. Dalam kaitan ini Griffin (1996:70) membagi lingkungan organisasi menjadi dua, yakni:

1. *The external environment is everything outside an organization that might affect it. Of course, the boundary that separates the organization from its external environments its not always clear and precise. In one sense, for example, stockholders are part of the organization, but in another sense they are part of its environmen.*
2. *An organizations internal environment consist of conditions and forces within the organization. Its major components include its owners, the board of directors, employees and organized labor, and the organizations culture. Of course, not all aspects of the environment are equally important for all organizations. A small, nonunion firm does not need to concern itself too much with unions, for example....*

Pembagian kedua lingkungan oleh Griffin tampak tidak memasukkan aspek non manusia ke dalam lingkungan organisasi karena Griffin memasukan aspek lingkungan yang dapat mengganggu dan memacu pertumbuhan organisasi. Manusia menurut Soemarwoto¹ merupakan aspek lingkungan yang dapat mempengaruhi lingkungannya dan juga dipengaruhi oleh lingkungannya. Organisasi yang isinya manusia dan lingkungan luarnya juga manusia sangat logis kalau saling mempengaruhi dengan manusi secara internal maupun eksternal. Bahkan dalam tubuh organisasi juga terjadi interaksi manusia secara vertikal sehingga dapat mewarnai keputusan yang dilakukan oleh pimpinan. Oleh karena itu lingkungan dapat diklasifikasikan kembali kedalam lingkungan yang secara aktif mempunyai kepentingan dengan harapan-harapannya, serta lingkungan yang tidak memiliki keinginan apa-apa terhadap organisasi. Lingkungan internal secara tegas mempunyai harapan kepada organisasi dan juga kepada pimpinan organisasi sebagai pengambil kebijakan; demikian halnya dengan lingkungan eksternal yang memiliki keinginan dan harapan akan melakukan upaya agar keinginan dan harapannya dipenuhi oleh organisasi tersebut.

Ada dua kelompok penting menurut Griffin yang ada di masyarakat setempat, yakni *local community* dan *interest groups*. Dua kelompok ini memiliki pengaruh yang kuat sehingga pengabaianya dapat menyebabkan laju program kerja lembaga independen terhambat. Dalam konteks pendekatan sistem, kedua kelompok dapat dikategoriksan sebagai pengaruh lingkungan (*environmental influences*). Pengaruh semacam ini bukan tanpa akibat. Perbedaan persepsi atas apa yang dilakukan lembaga independen dalam masyarakat sangat boleh jadi diwarnai oleh kepentingan dua kelompok diatas sehingga dapat berakibat pemerosotan citra lembaga tersebut

¹ Soemarwoto. Analisis Mengenai Dampak Lingkungan. 1997: 26

di mata masyarakat. Atau bahkan sangat boleh jadi pula lembaga independen pun dapat digoyang sesuai dengan keinginan dan tujuan yang diharapkan oleh pengaruh lingkungan tersebut.

Tatkala salah seorang anggota KPU ditangkap misalnya, yang muncul kemudian adalah kesan bobroknya lembaga KPU selama menjalankan fungsi penyelenggaraan Pemilu. Pemerosotan citra KPU memang masih memerlukan pembuktian secara yuridis sehingga jelas hitam-putihnya lembaga independen tersebut. Dengan pemerosotan citra KPU tidaklah secara otomatis mengangkat citra KPK yang telah berhasil mengungkap penyogokan ke petugas BPK karena sangat boleh jadi KPK adalah sasaran berikutnya. Permainan yang sedang berjalan tentulah melibatkan pihak-pihak yang berkepentingan dengan gerakan kedua lembaga independen tersebut, apakah yang diuntungkan ataupun yang dirugikan. Lembaga independen memang tidak hidup secara isolatif, namun hidup ditengah-tengah pertarungan kepentingan yang membutuhkan media-media penting untuk meloloskan kepentingan tersebut. Kebutuhan akan lembaga yang dapat dimanfaatkan tersebut kemudian akan menjadi pelanggan selama kepentingannya dianggap dapat dipenuhi

Dalam konteks tersebut pelanggan merupakan lingkungan yang harus dipenuhi kepentingannya. Osborne (1997: 171) menganggap kalangan bisnis dianggap sebagai pelanggan sektor pemerintah. Itu artinya juga bahwa kelompok tersebut sebagai lingkungan yang dapat mempengaruhi aktivitas publik termasuk lembaga independen. Secara empirik lembaga independen bertabrakan dengan dua kekuatan besar yang saling berlawanan, yang pertama lingkungan yang berusaha menumpulkan peran lembaga independen serta kedua, lingkungan yang berharap banyak atas kreativitas dan independensi lembaga tersebut dalam menjalankan fungsinya. Tampaknya kedua lingkungan ini tidak memiliki bargaining position yang sebanding. Kelompok pertama secara

kuantitatif berjumlah lebih sedikit dari yang kedua, namun secara kualitatif lebih baik dari yang kedua sehingga memiliki power yang besar. Kelompok pertama memiliki akses kepada sumber informasi, lembaga hukum dan peradilan serta dapat melakukan pressure. Celaknya lingkungan pertama dapat menggunakan lingkungan sosial ataupun lingkungan kerja sehingga tanpa disadari dapat menyebabkan keputusan yang diambil oleh lembaga tertentu sebenarnya telah terkontaminasi oleh kepentingan-kepentingan lingkungan pertama yang disebutkan diatas.

Sependapat dengan Kast dan Rosenzweig (1981: 135) yang menggambarkan pengaruh lingkungan sosial dan lingkungan kerja, maka keduanya menurut hemat penulis dapat menjadi media yang bagus untuk meluluskan kepentingan kelompok penekan dengan memanfaatkan kelemahan kedua lingkungan tersebut, seperti menggunakan tokoh agama dan adat dalam masyarakat, serta memanfaatkan upah rendah dalam lingkungan kerja untuk mengakses informasi yang diperlukan menembak pihak yang dianggapnya mengganggu. Dengan moral yang rendah, serta wawasan yang sempit sangat boleh jadi konflik keagenan (*agency conflict*) akan muncul.

Penutup.

Tampaknya kita memang sedang mengalami krisis moral dan etika (*ethical and morality crisis*) sehingga nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang di masyarakat telah terkontaminasi oleh desakan kebutuhan yang juga dipaksakan untuk menjadi konsumsi sehari-hari. Akibatnya, tatkala nilai berhadapan dengan kebutuhan yang mendesak, maka terjadi penyimpangan antara pandangan normatif dengan pandangan positif. Demikian halnya dengan lembaga independen, sangat boleh jadi akan menjadi dependen dan tidak berdaya sehingga tidak dapat menjalankan fungsi publik yang diembannya. Untuk mengatasinya adalah mengubah paradigma

pendidikan mulai dari dasar sampai perguruan tinggi dengan menempatkan komponen keluarga, masyarakat dan pemerintah sebagai suatu konsep segitiga agar dapat menuntun bangsa dengan menempatkan proses perjuangan memperoleh keseimbangan pencapaian materi dan immateri, keseimbangan pemenuhan lahiriah dan batiniah sebagai visi utama.

Daftar Pustaka

Dananjaya. Andreas. 1986. *Sistem Nilai Manager Indonesia*. Jakarta: PT. Pustaka Binaman Pressindo

Dunn. W.N. 1981. *Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Griffin. 1996. *Management* (Fifth edition). Toronto: Houghton Mifflin Company

Harmon and Mayer.

Kast and Rosenweig. 1981. *Organizational and Management*. Tokyo: McGraw-Hill International Book Company.

Osborne. D. and Plastrik. 1997. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. United State: Perseus Books Publishing.

Rosenbloom. D.H. 1986. *Public Administration Understanding Management, Politics, and Law in The Public Sector*. New York: Random House.

Saefullah. A. D. 1992. *The Impact of Population Mobility on Two Village Communities of West Java, Indonesia. Thesis*. The Flinders University Of South Australia.

Soemarwoto. 1997. *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*. Yogyakarta: UGM Press.

Thoha. 1992. *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali.