

Teknokrat dan Politik di Negara-negara Asia Tenggara*

Oleh R.S. Milne

Teknokrasi adalah gejala yang mulai sangat menyolok di Asia Tenggara. Namun menurut R.S. Milne tidak semua teknokrasi sama jenisnya. Dia menemukan jenis-jenis teknokrasi yang agak berbeda. Ada teknokrasi yang sama sekali tidak ada hubungannya dengan politisi dan dukungan massa, ada pula gabungan antara teknokrasi dan politisi yang memerlukan dukungan massa. Kalau sekiranya teknokrasi dan munculnya teknokrat sering berlangsung dalam sistem masyarakat yang sudah didepolitisasikan, maka Singapura tampil dengan modelnya sendiri, yaitu politisasi selektif, yang justru ditujukan kepada teknokratnya sendiri, agar teknokrat memahami aspirasi massa.

Beberapa tahun yang lalu, terbit sebuah kumpulan karangan tentang peranan teknokrat dalam berbagai tingkatan dalam pemerintahan Indonesia, Muangthai, Filipina, dan—meski kurang terperinci—di Laos.¹ Tulisan ini terbatas pada studi tentang teknokrat yang memangku jabatan menteri, tetapi lebih luas dalam cakupannya secara geografis, karena juga membahas negara-negara ASEAN yang lain, Singapura dan Malaysia. Tulisan ini berusaha untuk menghubungkan eksistensi dan peran teknokrat menteri dengan hakikat rezim dan, khususnya dengan tingkat dan jenis otoritarianisme. Pada pertengahan tahun 1970-an, tingginya kedudukan teknokrat menteri atas salah satu cara ada kaitannya dengan hakikat otoritarianisme suatu rezim. Tetapi melihat negara-negara ASEAN secara keseluruhan menimbulkan beberapa pertanyaan yang membingungkan. Mengapa menurunnya otoritarianisme di Muangthai selama beberapa dasawarsa terakhir disusul pula oleh meningkatnya jumlah teknokrat tingkat menteri?

* Tulisan ini adalah terjemahan yang dipringkat dari artikel asli "Technocrat and Politics in The ASEAN Countries", *Pacific Affairs*. Volume 55, no. 3, Fall, 1982.

1 *Asian Survey*, 12 (December 1976), hal. 1151-1201.

Mengapa Singapura yang terkenal dengan sifat otoriterinya, sebagian besar teknokrat politiknya mempunyai prospek mencapai kekuasaan politik tertinggi, sementara di Indonesia dan Filipina mereka dibatasi untuk menduduki peranan bawahan? Mengapa di Malaysia, di mana partai pemerintah dominan dan oposisi terpecah belah, toh ada kompetisi politik yang cukup besar sehingga kemampuan politik dinilai lebih tinggi daripada kemampuan teknokratik?

Kata "teknokrasi" diciptakan setelah Perang Dunia I yang menggambarkan suatu sistem pemikiran ekonomi yang diilhami oleh analisa rasional atas dasar ilmu fisika.² Bila kita menyusur semakin jauh ke belakang, di sana dikatakan bahwa perencanaan ekonomi—secara konseptual dekat dengan teknokrat—adalah penubuhan ide Spencer, Comte, dan Saint Simon.³ Bagi Asia Tenggara, definisi Richard Hooley menekankan

2 Jean Meynaud, *Technocracy* (London: Faber & Faber, 1964) hal. 12. Namun, konsep tersebut bukan barang baru (Lande, "Introduction" dalam *Asian Survey*, no. 12, December 1976).

3 Warren F. Ilchman, Alice Stone Ilchman, Philip K. Hastings, *The New Men of Knowledge and the Developing Nations* (Berkeley: Institute of Governmental Studies, Universitas California, 1968) hal. 6.

tema modernisasi dan alih ide dan praktek. Teknokrat adalah "orang yang memusatkan perhatiannya terutama pada aplikasi stok pengetahuan transnasional kepada masyarakat-masyarakat berkembang."⁴

Semua ini adalah definisi "akademik". Tetapi penggunaan kata "teknokrat" tidak terbatas pada lingkaran akademik. Di negara-negara ASEAN jarang sekali kita baca tentang karya pemerintah mutakhir tanpa menjumpai istilah tersebut. Tentu, ini semua menjadi mode. Namun "teknokrat" muncul untuk melukiskan fenomena mutakhir di negara-negara ini dan negara lain lagi, yang patut diteliti dan diperbandingkan.

Penggunaan kata "teknokrat" di Indonesia, Filipina dan Muangthai mengikuti garis besar sebagaimana dikatakan di atas. Kaitannya dengan modernisasi dan pemecahan masalah, hampir pasti dalam konteks zaman sekarang, menyebabkan adanya kaitan dengan ilmu ekonomi dan penggunaannya. Hubungan itu sangat nyata di Indonesia. Definisi Herbert Feith yang terkenal tentang *administrator* (para pemimpin, tidak harus birokrat) yang dipertentangkannya dengan *solidarity maker* bersifat umum: mereka mempunyai "keterampilan administratif, teknis dan keterampilan lain yang dibutuhkan untuk menjalankan aparat moderen dalam negara moderen secara jelas."⁵ Dalam masa Orde Baru di Indonesia, teknokrat dalam tingkatan menteri disamakan dengan para ekonom, memang dengan jenis ekonom tertentu—yang berorientasi kepada modernisasi. Tesis MacDougall memberikan ilustrasi tentang ini, bahkan dalam pemilihan judulnya, *Technocrats as Modernizers, the Economists of Indonesia*.⁶

4 Hooley, "Contribution of Technocrats," dalam *Asian Survey*, *ibid.*, hal. 1156. Lihat juga Victoria M. Arcega, "Technocrats in the Philippine Rice Program: Middlemen in Masagana 99" *Philippine Journal of Public Administration*, XX (April 1976) hal. 123-138.

5 Herbert Feith, "History, Theory and Indonesian Politics: A Replay to Harry J. Benda," *Journal of Asian Studies*, 24 (February 1965), hal. 306. Lihat juga Harry J. Benda, "Review Article: The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia," *ibid.*, 23 (May 1964), hal. 449-56.

6 John James MacDougall, "Technocrats as Modernizers, the Economics of Indonesia" (diseriasi Ph.D., Universitas Michigan, 1975); Sampel

Menyamakan teknokrat sebagai ekonom jenis tertentu sudah terpatery di Indonesia, segera setelah Suharto mengambil alih kekuasaan, melalui ketergantungannya kepada kelompok ekonom yang dididik di Amerika Serikat, dan beberapa tokoh kunci kemudian diangkat menduduki kursi kabinet. Penggunaan istilah ini didasarkan pada pendidikan dan pengalaman yang sama, dan juga keterpaduan para ekonom tersebut, dan juga secara nisbi tidak adanya anggota sipil lainnya di dalam kabinet yang mempunyai sandaran teknokrat menurut kriteria yang lebih luas. Konsekuensinya, definisi yang agak terbatas ini sekarang dipergunakan di Indonesia. Kira-kira enam orang dari 24 menteri Indonesia (tanpa menteri muda) bisa dikelompokkan sebagai teknokrat.

Sebaliknya, pandangan Muangthai tentang teknokrat menteri lebih longgar: tidak ada kecenderungan untuk membatasi penggunaan kata tersebut pada ekonom, apalagi untuk ekonom jenis tertentu. Kesan yang serta merta adalah bahwa teknokrat mencakup semua anggota kabinet yang bukan militer atau bukan pegawai negeri atau pernah menjadi pegawai negeri. Suatu definisi yang lebih diskriminatif, tetapi masih luas, memandang teknokrat sebagai orang akademik atau profesional, dan meliputi jenis pengusaha tertentu, terutama mereka dengan kualifikasi akademis. Mereka dianggap pro pembangunan, pro Barat, tidak pasif seperti birokrat, tetapi memiliki visi dan mencari *grand solutions*. Di Muangthai, tidak seperti Indonesia dan Filipina, beberapa teknokrat adalah anggota partai politik, dan bisa dibilang teknokrat "politik" sebagai lawan teknokrat "nonpolitik"—definisi ini akan kita olah lebih lanjut.

Di Filipina, seperti di negara lain yang disebutkan di atas, ada teknokrat di bawah

khusus yang diambil dalam penelitiannya adalah dari kalangan teknokrat di dalam dinas pemerintahan, bukan di dalam kabinet, meskipun kemudian dalam sampelnya ada juga yang diambil dari sana. Tentang pengaruh "intelektual" di dalam pemerintahan pada masa yang lebih awal lihat J. Panglaykim dan K.D. Thomas, "The New Order and the Economy," *Indonesia*, 1 (April 1967), hal. 75-76; dan Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1978) hal. 51.

peringkat menteri pada masa lalu. Namun kata tersebut baru biasa dipergunakan setelah tiga orang menduduki kursi kabinet dalam tahun 1970, pada saat Presiden Marcos menghadapi demonstrasi mahasiswa sebelum pengumuman Undang-undang Darurat (September 1972). Di Filipina hampir semua setuju tentang sifat-sifat umum teknokrat. Mereka secara profesional bermutu, pembela modernisasi, mempunyai visi, komitmen kepada rasionalitas ekonomi, dan yakin bahwa intervensi terencana di dalam pasar adalah syarat bagi pembangunan ekonomi. Baik dalam kabinet Juli 1981 maupun sebelumnya, sepertiga dari menteri adalah teknokrat, dengan pengalaman dalam bidang-bidang seperti ekonomi, akuntansi, bisnis (termasuk perbankan), dan insinyur. Tekanan pada ekonomi tidak sejelas di Indonesia, tetapi kriteria tersebut kelihatannya lebih eksplisit daripada di Muangthai.

Dari jenis kerja apakah dan latar belakang pendidikan manakah teknokrat biasanya atau tidak biasanya diambil? Sangat boleh jadi mereka adalah ahli hukum. Bahkan di Filipina, profesi hukum sudah lama menjadi sumber utama anggota kabinet. Juga mereka bukanlah birokrat gaya lama, terlepas betapa pun tingginya. Dalam kenyataannya, teknokrat di dalam birokrasi cenderung menganggap rendah pejabat semacam itu, yang dianggapnya dikuasai oleh nilai-nilai tradisional dan tekanan untuk keamanan. Pandangan teknokratik ini diperluas untuk mencakup mereka yang bekerja di Kementerian Keuangan, Kantor Anggaran dan lain-lain, yang kegiatannya dianggap rutin dan konservatif. Suatu kecuialian besar dari generalisasi ini adalah Sithi—amnuay Virawan, menteri di dalam pemerintahan PM Prem Tinsulanond, Maret 1980, salah satu anggota "tim ekonomi" Wakil Perdana Menteri Boonchu Rojanasthien. Dia bekerja di Kementerian Keuangan, sebagai Menteri Negara, 1975–77, tetapi juga memegang jabatan dengan cakupan yang lebih luas sebagai penasihat ekonomi dan keuangan bagi Menteri Keuangan, 1962–71. Tambahan pula, tidak lama sebelum pengangkatannya, dia mengemukakan pendapat bahwa bisnis tidak boleh diwakili oleh birokrasi, atau oleh militer di dalam pemerintahan: "harus ada keputusan final bahwa bisnis harus diberikan ke tangan orang bisnis

atau teknokrat yang tahu apa itu bisnis." Sikap yang tercermin di dalam ucapan seperti itu, maupun hubungannya dengan ide-ide Boonchu, menunjukkan bahwa, meskipun adanya rekor birokratik, mentalitasnya jauh dari apa yang disebut "birokratik."

Teknokrat dan Rezim Otoritarian

Pada umumnya diterima bahwa teknokrat, dan khususnya teknokrat menteri, sangat berpengaruh di dalam rezim-rezim otoriter yang membatasi kompetisi politik. Hal ini jelas di Amerika Latin, tetapi juga mulai berlaku di Asia Tenggara. "Suatu pergeseran penting demi keuntungan teknokrat lawan ideolog politik sedang terjadi di beberapa negara, terutama di mana pemimpin politik sudah mapan dan bisa membalikkan perhatiannya untuk menggarap pembangunan." Ketiga negara yang dibahas di dalam simposium *Asian Survey* pada tahun 1976—Muangthai, Indonesia dan Filipina—adalah rezim yang dikuasai oleh militer atau berada di bawah undang-undang darurat. Kedua negara ASEAN tidak dimasukkan—Singapura, Malaysia—sebagai rezim otoritarian menurut dua kriteria ini.⁷

Penggunaan teknokrat menteri di Indonesia dan Filipina akan diteliti di bawah beberapa judul: adanya persyaratan bahwa penguasa harus memegang kuat kendali politik; sumbangsih yang diharapkan penguasa dari teknokrat; pentingnya hubungan luar negeri teknokrat; imbalan dan ke-

7 Ada begitu banyak literatur tentang otoritarianisme. Di sini disebut hanya beberapa saja, misalnya, Philippe C. Schmitter, *Interest Conflict and Political Change in Brazil* (Stanford, California: Stanford University Press, 1971); Samuel Huntington and Clement Moores, (eds.) *Authoritarian Politics in Modern Society: The Dynamics of Established One Party Systems* (New York: Basic Books, 1970) Kit G. Machado, "Authoritarianism in Southeast Asia: Depolitization as an Approach to Problems of Conflict and Power" (makalah yang disampaikan dalam pertemuan The American Political Science Association, New York, Agustus–September 1978). Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia: tentang Filipina lihat Walden Bello dan Severina Rivera, eds. The Logistics of Repression The Role of United States Assistance in Consolidating the Martial Law Regime in the Philippines* (Washington D.C.: Friends of the Filipino People, 1977).

puasan yang diterima oleh teknokrat; terbatasnya kekuasaan teknokrat. Muangthai harus dilihat secara terpisah, karena adanya jenis "teknokrat politik" yang tidak terdapat di kedua negara yang lain.

Untuk memanfaatkan teknokrat secara efektif, pemerintahan otoritarian harus secara substansial kebal terhadap tantangan pesaing-pesaing yang potensial. Di Indonesia partai-partai yang tetap hidup, yang sudah diperlemah di bawah Demokrasi Terpimpin Sukarno, semakin terpecah-belah hingga digabungkan lagi di bawah Orde Baru. Pada paruh kedua tahun 1960-an, rezim yang baru tidak tergantung pada dukungan partai, dan terbukalah jalan bagi "model otoritarian dari modernisasi" dan diangkatnya teknokrat sebagai anggota Kabinet. Di Filipina, diangkatnya teknokrat menduduki kursi Kabinet dihubungkan dengan perubahan menuju rezim otoriter pada tahun 1972. Dalam kenyataannya, sebenarnya sudah terjadi dua tahun sebelumnya. Namun, sudah ada keadaan krisis tahun 1970, dan pengangkatan teknokrat sejalan dengan perpecahan dengan gaya politik lama dan bersandarnya Marcos pada saluran dukungan yang melampaui politisi gaya lama.

Suatu hal yang biasa dalam pemerintahan dengan sistem satu partai untuk meningkatkan pertumbuhan birokrasi teknis yang "menjadi sumber inovasi yang direncanakan bukan untuk menghancurkan sistem yang ada tetapi untuk memperbaikinya."⁸ Jelas bahwa teknokrat adalah sekutu—atau alat—pemerintahan seperti itu. Juga dalam usaha pemerintahan ke arah modernisasi, teknokrat merupakan garis sambung dengan negara-negara moderen dan lembaga-lembaga dan sumber keuangannya. Di mana sistem politik agak tidak kompetitif, kursi kabinet tidak harus dipergunakan untuk memberikan imbalan politik. Kursi kabinet bisa dipakai untuk dibagi-bagi kepada teknokrat yang tidak merupakan ancaman bagi pemegang tampuk kekuasaan. Mungkin contoh yang paling dramatik adalah Indonesia. Jatuhnya Sukarno dan didirikannya Orde Baru menunda-

mungkin tidak terbatas, hancurnya para *problem solvers* dan memberikan harapan untuk mematahkan perlawanan birokrasi terhadap modernisasi. Militer dulunya lebih memusatkan perhatiannya pada efisiensi daripada Sukarno. Dan ketika Suharto berkuasa dia mencari dukungan untuk menyelamatkan ekonomi dari bencana. Karena itu terbukalah jalannya untuk kolaborasi dengan teknokrat. Istilah-istilah seperti "modernisasi" dan "pembangunan" memikat militer dan teknokrat. Bagi banyak anggota militer, istilah itu mungkin tidak lebih dari kata kunci, tetapi sekurang-kurangnya mereka cukup paham untuk menggunakan "kaum spesialis dalam pembangunan" dalam suatu "masa pembangunan". Baik militer maupun teknokrat tertarik kepada "pemecahan masalah sosial yang cepat, dan 'netral' secara politik" seperti proses memperkirakan, inflasi, produktivitas, gaji dan lain-lain oleh BAPPENAS secara "teknokratis". Teknokrat dan militer mempunyai kepentingan positif dalam hubungan dengan stabilitas politik, harmoni ideologis, pelayanan kepada kepentingan umum, keselarasan agama, dan pertumbuhan ekonomi. Tambahan pula, teknokrat membuktikan bahwa mereka pantas karena mereka menjadi administrator sistematis, yang bekerja keras, jujur dan tegas, terutama dibandingkan dengan pendahulu sipilnya di dalam kabinet.

Penggunaan teknokrat di dalam kabinet menampilkan "citra sipil progresif", dan dengan demikian meningkatkan legitimasi pemerintah. Citra teknokratik dan karena itu juga citra pemerintah memetik keuntungan dari rasa hormat yang diberikan kepada dunia terpelajar pada umumnya di Asia, dan tambahan pula dari keyakinan bahwa pengalaman teknokrat sangat cocok untuk menyelesaikan masalah pembangunan.

Teknokrat dibutuhkan oleh pemerintah ini dan yang lainnya lagi untuk mengarahkan dan mengatur ekonomi yang semakin kompleks, kerap kali juga sangat dipengaruhi oleh dampak modal asing. Pada saat yang sama, teknokrat—yang biasanya dididik di luar negeri dan dipengaruhi oleh ide luar negeri—mempunyai hubungan dengan negara-negara Barat, dan seringkali dikritik sebagai agen intelektual dari negara-negara ini. Pernah dikatakan bahwa "kebijakan" dalam peren-

8 Samuel P. Huntington, "Social and Constitutional Dynamics of One-Party Systems," dalam Huntington dan Moore, *Authoritarian Politics*, hal. 33.

canaan ekonomi berasal dari luar, dan istilah "Mafia Berkeley" dipergunakan untuk menyebut teknokrat Indonesia. Di Filipina—tidak terlalu tepat—ada juga ucapan tentang teknokrat sebagai "Mafia Harvard". Sering juga dikatakan bahwa teknokrat Filipina diangkat sebagian besar dari perusahaan-perusahaan asing atau mereka adalah pendukung setia kebijaksanaan pembangunan yang menguntungkan investor luar negeri.

Mereka yang jeli terhadap kenyataan ketergantungan terhadap negara-negara imperialis melihat teknokrat sebagai penubuhan aspek-aspek paling buruk dari suatu rezim yang diabdinya—konsentrasi pada pertumbuhan ekonomi dan stabilitas politik dengan mengurbankan demokrasi, keadilan ekonomi, dan otonomi nasional. Misalnya, dikatakan bahwa teknokrat Indonesia dalam perundingan pertama untuk bantuan ekonomi, yang dibuat dalam keadaan yang sangat sulit, harus menerima nasihat dari Bank Dunia, IMF dan lain-lain, yang turut mengeksploitir sumber-sumber alam Indonesia. Namun, menurut suatu tafsiran lain, teknokrat Indonesia tidak kurang nasionalistis karena memiliki hubungan ekonomi dengan luar, dan terutama karena meningkatkan jenis investasi asing tertentu. Mereka bisa bosan dengan pengaruh asing, tetapi mungkin masih mampu melihat kerangka pilihan yang lebih luas daripada sekedar dependensi atau revolusi.⁹

Kepuasan manakah yang dinikmati teknokrat dengan memegang jabatan politik? Mereka tidak tertarik oleh prospek untuk mendapat uang banyak, mengambil bagian dalam buah-buah korupsi, atau mampu menikmati konsumsi yang berlebih-lebihan. Teknokrat tidak tercantum dalam *Some are Smarter than Others*, sebuah daftar tentang mereka yang dekat dengan Presiden dan Nyonya Marcos yang terkenal mengambil keuntungan secara finansial dari hubungan itu. Pada umumnya disetujui bahwa imbalan yang paling besar terletak dalam melihat idenya diterima dan direali-

sasikan—misalnya, dalam melihat Nyonya Marcos menyetujui dibentuknya Kementerian Pemukiman Manusia. Kecualian besar adalah para pengusaha Muangthai yang dianggap teknokrat. Pada saat yang sama, meskipun jarang kaya, teknokrats memang "enak hidupnya", seperti dikatakan oleh seorang pengamat Filipina. Di Indonesia, katanya, meskipun aliansinya dengan pemerintahan militer tidak semata-mata demi kepentingannya sendiri, teknokrat tidak kebal terhadap daya tarik prestise dan dekatnya dengan kekuasaan. Jeffrey Race memberikan komentarnya tentang antusiasmenya kaum teknokrat di Filipina terhadap kesempatan yang ditawarkan oleh *New Society* untuk merencanakan dan melaksanakan proyek tanpa adanya debat dan kelambatan seperti dalam masa Kongres. Bila dibandingkan dengan politik gaya lama, pemerintahan otoritarian menarik bagi kaum teknokrat. Teknokrat, pada umumnya, menurut pengamatan Pauker tentang para perencana ekonomi di Indonesia, bersedia berunding. "Kesediaan untuk bekerjasama dengan militer dan mengambil bagian di dalam rezim otoritarian adalah harga yang harus dibayar para modernisator gaya Barat untuk kesempatan melaksanakan rencana-rencananya."

Di Indonesia dan Filipina, teknokrat seringkali dianggap memegang kekuasaan. Dua lukisan singkat tentang hakekat rezim Filipina adalah: "suatu negara teknokratis," dan "diperintah oleh satu orang yang dibantu oleh sekelompok teknokrat." Namun lebih baik dikatakan tentang pengaruh daripada kekuasaan. Pasti, teknokrat di dalam kabinet di Indonesia (dan Filipina) memainkan sebagian peran dalam proses pengambilan keputusan. Tetapi usul teknokrat harus dulu "dijual" kepada Presiden Suharto atau Presiden Marcos. Dalam arti tertentu, keputusan "presiden" bisa dikatakan sama dengan keputusan teknokrat. Tetapi teknokrat menghasilkan ide atau usulan yang selalu tergantung kepada veto Presiden; tidak menjadi keputusan final. Di Indonesia" sementara Suharto biasanya mengikuti nasihat kaum teknokrat yang biasanya sehat secara ekonomi, dia kadang-kadang melampaui usulan mereka dan mengambil keputusan dan tindakan sendiri." Nasihat lain, biasanya dari *actionmen* bisa saja diikuti. "Apa pun fungsi-

9 Bruce Glassburner, "Political Economic and the Suharto Regime," *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, XIV (November 1978), hal. 24-51. Tentang tindakan-tindakan yang diambil untuk meningkatkan investasi di Filipina dan Muangthai, lihat *Far Eastern Economic Review*, 7 Maret 1980, hal. 38-39 dan 29 Mei 1980, hal. 40-43.

nya di dalam membuat keputusan ekonomi secara formal, keputusan-keputusan teknokrat-ekonom bisa berjalan hanya ketika dan sejauh mereka mendapat dukungan eksekutif dari pimpinan dan komandannya. Dalam analisa terakhir, otoritas kaum teknokrat ekonom hanya berlangsung sejauh ilmu ekonominya terbukti sesuai dengan konsepsi ABRI tentang modernisasi nasional." Tambahan pula, semua orang tahu Pertamina memberikan patronase dan keuntungan politik lain kepada militer Indonesia. Karena itu serangan teknokrat kepada Pertamina tidak berhasil menggerakkan Presiden Suharto untuk bertindak sampai terjadi krisis. Pada saat yang sama, pengaruh teknokrat Indonesia pasca 1965 agaknya lebih besar daripada apa yang didapat pendahulunya di luar kabinet selama rezim Sukarno.

Kelemahan politik teknokrat di Filipina dibuktikan oleh ketidakmampuan Perdana Menteri Virata memaksakan pelaksanaan keputusan kabinet terhadap menteri-menteri lain. Pasti, jabatan perdana menteri diterimanya didasarkan pada model Perancis yang "lemah", bukan model Inggris yang "kuat". Tetapi, dalam arti yang lebih dalam, kegagalan Virata mencapai tujuannya merupakan contoh ketidakmampuannya sebagai teknokrat—bahkan seorang yang sebenarnya Perdana Menteri—menghadapi penguasa non-teknokrat di dalam kabinet, yaitu Nyonya Marcos dan Menteri Pertahanan Juan Ponce Enrile.

Penjelasan tentang ketidakmampuan teknokrat yang inheren di Indonesia dan Filipina adalah bahwa mereka tidak mempunyai basis politik, atau pendukung di dalam masyarakat untuk membangun kekuasaan: Mereka tidak mempunyai klien politik. Juga mereka tidak mencoba meluaskan basis kekuasaannya di dalam kementeriannya. Konsekuensinya, mereka tidak merupakan ancaman kepada tuan-tuannya dibandingkan dengan para bawahan dengan pengikut politik. Para pemegang kekuasaan "sudah mengakomodasikannya di dalam sistem yang ada, dan tidak menganggap naiknya sebagai ancaman kepada hegemoninya." Kelemahannya secara politis dan ketiadaan ambisi politiknya adalah jaminan kesetiannya. Mereka sama sekali bukan *counter elite* bagi para politisi.

Teknokrat di dalam peringkat kabinet harus berurusan dengan "politik" dalam dua arti besar. Mereka harus memperhitungkan reaksi publik terhadap kebijaksanaannya, karena ada batas-batas ketidakpopuleran yang bahkan oleh pemerintah yang otoriter harus dijaga. Mereka juga harus belajar seni bekerjasama dengan yang lain di dalam pemerintah, yang meliputi kemampuan untuk membuat kompromi. Menurut MacDougall, beberapa teknokrat Indonesia pada mulanya tidak mau tahu kompleksitas politik—yang dibuktikan, misalnya, oleh rekomendasinya untuk kenaikan harga minyak pada tahun 1969-70 pada saat adanya ketegangan politik. Namun, pendapat MacDougall secara keseluruhan adalah bahwa mereka menunjukkan keterampilan akomodasi politik dan integrasi yang membantu untuk terus hidup meskipun adanya serangan dari para agitator politik. Di Filipina juga, teknokrat menunjukkan adanya pragmatisme dan kemampuan membuat akomodasi dengan mengakui adanya "variabel menengah yaitu yang mungkin di antara yang nyata dan yang diinginkan yang ideal." Pada saat yang sama, seorang ahli ilmu politik yang tenar di Filipina menunjukkan, bahwa mereka tidak terlalu terampil dibandingkan politisi gaya lama di Filipina untuk melihat dan menyesuaikan diri dengan reaksi publik. Mereka tidak mempunyai pengetahuan tangan pertama tentang kemiskinan, dan kontaknya dengan massa jarang sekali.¹⁰

Muangthai : Teknokrat Politik dan Nonpolitik

Teknokrat di Muangthai¹¹, seperti di negara-negara lain, menyumbangkan keahliannya kepada pemerintah dan membantu memberikan legitimasi padanya. Tetapi, berbeda dengan rekannya di Indonesia dan Filipina, mereka bekerja dalam suatu sistem politik yang kini tidak seluruhnya otoritarian, dan di mana ketidakstabilan politik muncul bukan hanya dari kudeta, atau ancaman kudeta, tetapi juga karena adanya kompetisi di kalangan partai dan adanya

10 Wawancara, Februari 1980.

11 J.L.S. Girling, *Thailand Society and Politics* (New York dan London: Cornell University Press, 1981), hal. 81-84 dan 227-228.

perubahan yang sering terjadi di dalam koalisi yang membentuk pemerintah pada salah satu waktu. Baru dalam dasawarsa terakhir teknokrat dimasukkan ke dalam Kabinet Muangthai dalam jumlah yang agak besar. Hal ini merupakan cermin adanya persediaan tenaga dengan pengalaman teknokratis mulai meningkat dan pandangan teknokratis maupun tuntutan yang semakin besar akan keahlian di tingkat kabinet yang tidak secukupnya disediakan oleh militer dan birokrat sipil, dari mana dulu biasanya sebagian besar menteri diambil.

Baiklah kalau sekiranya melihat Muangthai sekarang, membedakan antara teknokrat politik dan teknokrat nonpolitik. Yang disebut pertama adalah anggota partai politik dan menjadi penting setelah tahun 1973, terutama di dalam SAP (*Social Action Party*), ketika (dengan selang waktu dari tahun 1976-1977) politik menjadi lebih kompetitif, dan beberapa partai besar menjadi lebih diorganisir, daripada sebelumnya. Teknokrat nonpolitik, sebagaimana ditunjuk namanya, bukanlah anggota partai politik tetapi orang-orang yang ditunjuk oleh Perdana Menteri. Pembedaan ini penting bagi Perdana Menteri ketika membentuk atau merombak kabinet, tetapi dia tidak dapat menghindarkan dilemma bahwa pilihan antara teknokrat politik atau non-politik bakal membawa kesulitan. Misalnya, selama masa tekanan ekonomi yang meningkat (1977-80), Jenderal Kriangsak, Perdana Menteri, mencoba menghindari kabinet yang semakin terpecah belah, melayani kepentingan segolongan, secara berturut-turut semakin banyak mengangkat teknokrat nonpolitik. Namun, teknokrat jenis ini tidak memiliki dukungan parlemen, dan konsekuensinya pemerintahan Kriangsak jatuh pada awal 1980, dan dia diganti oleh Perdana Menteri Jenderal Prem. Di pihak lain, karena adanya perpecahan di dalam partai-partai Muangthai, bilamana Perdana Menteri justeru memilih teknokrat dengan afiliasi politik untuk menjadi mentrinya, mereka akan membawa dukungan partainya, tetapi dengan resiko membangkitkan antagonisme dari partai-partai pesaingnya. Kabinet Prem yang pertama (Maret 1981) menjadi ilustrasi yang baik. Dari delapan teknokrat di dalam kabinet, mayoritas adalah teknokrat politik dari SAP.

Tetapi dalam tempo satu tahun Kabinet harus dirombak kembali karena adanya pertengkaran antara kelompok SAP (di bawah Boonchu) dan menteri-menteri Chari Thai tentang perundingan minyak dengan Arab Saudi, dan SAP harus meninggalkan pemerintahan. Perdana Menteri Prem mengisi kursi yang kosong dengan teknokrat nonpolitik; dan, bahkan ketika beberapa anggota SAP dimasukkan kembali, Boonchu sendiri dikeluarkan; dan partai tersebut tidak berhasil mendapat *portfolio* pertanian (yang dipegang oleh seorang teknokrat nonpolitik) yang diincarnya. Jelas, masalah membentuk dan mempertahankan kabinet, yang selalu membikin pusing Perdana Menteri, tidak gampang diselesaikan dengan mengangkat teknokrat politik atau bukan politik.

Di Muangthai, dua jenis teknokrat tersebut tidak sama bobotnya dengan di Indonesia atau Filipina. Mereka bukanlah anggota dari satu "tim" teknokrat, sebagaimana para ekonom di dalam kabinet di Indonesia atau, meskipun tidak terlalu, teknokrat di dalam "super-kabinet" ekonomi di Filipina. Mereka tidak punya jaminan untuk mampu merencanakan sesuatu lebih dulu, karena adanya penggantian yang tidak stabil pemerintahan Muangthai. Tambahan pula, masing-masing menteri yang kebijaksanaannya sehat secara ekonomis, meskipun secara politis tidak populer, boleh jadi tidak mendapat dukungan pemerintah. Teknokrat Muangthai harus bekerja di dalam arena yang lebih kompetitif dan kasar dibandingkan dengan rekannya di kedua negara lain. Mereka harus membuat penyesuaian untuk menjamin keberhasilan, dan menggunakan keterampilan politik (yang mungkin di luar kemampuannya untuk menjamin agar kebijaksanaannya diterima. Beberapa teknokrat di dalam pemerintahan Kriangsak berlaku seolah-olah mereka mempersetankan parlemen. Di pihak lain, ada yang agaknya dilarang menjawab pertanyaan di dalam parlemen karena takut mereka dipecundangi oleh para politisi yang "pintar". Pengalaman Muangthai menunjukkan bahwa hanya di dalam suatu situasi di mana tantangan politik kepada pemerintah dibatasi, teknokrat bisa mengabdikan dirinya tanpa rasa takut untuk mengikuti cita-cita profesionalnya, dan memang, selalu meng-

ingat situasi untuk tetap memuaskan tuannya.

Hakekat rezim politik di ketiga tempat itu tidak memungkinkan teknokrat untuk memperoleh dan mempergunakan basis politik guna memperoleh kekuasaan yang besar, dan tidak ada kemungkinan baginya untuk menjadi Presiden atau Perdana Menteri. Bahkan dalam arena politik Muangthai yang setengah kompetitif, kantor Perdana Menteri rupanya dipegang oleh orang militer, bukan teknokrat politik, yang boleh jadi, seperti Boonchu, tidak memperoleh keuntungan sampingan karena keturunan Cina. Di Indonesia dan Filipina, garis demarkasi antara politisi dan teknokrat jelas, apakah dilihat dari segi fungsi (generalis atau spesialis) atau dengan acuan kepada kekuasaan (mereka yang berbariskan politik atau tidak). Kemungkinan teknokrat menjadi Presiden di bawah rezim yang ada di kedua negara, agaknya tidak ada.

Teknokrat dan Kekuasaan Politik di Singapura

Situasi di Singapura sama sekali berbeda. Di ketiga negara yang sudah didiskusikan di atas, teknokrat dalam kenyataannya terahan untuk naik ke puncak secara politik. Sebaliknya di Singapura, mereka khususnya mendapat kualifikasi untuk mendapatkan kesempatan tersebut.

Pemerintahan di Singapura tidak terlalu otoritarian dalam arti seperti di Filipina, atau bahkan Mungthai.¹² Tetapi, meskipun adanya pemilihan umum bebas, pemerintahan PAP (*People's Action Party*) agaknya akan terus memerintah untuk waktu-waktu mendatang. Sifatnya juga otoritarian—dengan maksud baik—dalam arti sudah ada kepastian bahwa rencana jangka panjangnya tidak mau dihalangi oleh pendapat umum yang ada dalam jangka pendek. Hal ini jelas bilamana menyangkut kebijaksanaan ekonomi, tetapi juga jelas di dalam kebijaksanaan pemerintah menyangkut masalah sensitif seperti bahasa dan pendidikan, sebagaimana dibuktikan dengan adanya desakan selama

beberapa tahun terakhir untuk mempromosikan bahasa Mandarin dan bukan dialek Cina dan meleburkan Universitas Nanyang dengan Universitas Singapura. Secara umum, pemerintahan Singapura sama dengan pemerintahan lain dalam mengejar kebijaksanaan depolitisasi, tetapi ada perbedaan penting. Secara resmi, pemerintah Singapura kurang otoritarian, mentolerir kompetisi sampai tingkat tertentu; tetapi lebih ikhlas dan efektif dalam melaksanakan kebijaksanaannya yang direncanakan secara hati-hati, dengan prasyarat adanya mobilisasi rakyat berhasil.¹³ Masalah ini secara tajam dipaparkan oleh Chan Heng Chee yang mempertentangkan partisipasi, yang mengacu kepada "keterlibatan di dalam suatu kegiatan yang mengakibatkan dibentuknya kembali dan membagi kembali kekuasaan", dan mobilisasi, yang sifatnya berdasarkan inisiatif pemerintah dan melibatkan "rakyat dalam kegiatan yang tidak mempunyai dampak dalam membentuk kembali atau membagi kembali kekuasaan sejauh adanya partisipan."¹⁴

Konsepsi pemerintah Singapura tentang peran yang tepat dari teknokrat berhubungan dengan pandangannya tentang mobilisasi. Teknokrat tidak "didepolitisasi", sebagaimana terjadi di Indonesia dan Filipina. Para pemimpin politik tidak memanfaatkan pelayanannya dengan mengambil kekuasaannya untuk dirinya dalam kekuasaan politik. Sebaliknya, *depolitisasi* massa diikuti pula oleh *politisasi* elit politik potensial, yang dipilih secara hampir eksklusif dari kalangan teknokrat dan diangkat ke dalam partai dan pemerintahan. Pilihan terhadap teknokrat sebagai pimpinan masa depan sebagian dipaksakan oleh hakekat tugas yang dihadapi oleh pemerintah. Kebijaksanaannya dalam pembangunan ekonomi tergantung dari keberhasilannya untuk tetap menekan agitasi politik dan kompetisi politik sampai serendah-rendahnya, tetapi juga pada berfungsi-

13 Rendahnya tingkat mobilisasi yang efektif di Indonesia dan Filipina dibuktikan oleh kurangnya institusionalisasi partai-partai pemerintah, Golkar dan Kulusang Bagong Lipunan (KBL).

14 Chan Heng Chee, "The Political System and Political Change," dalam Riaz Hassan, ed., Singapore: *Society in Transition* (Singapore and New York: Oxford University Press, 1977), hal. 39.

12 Tentang metode kontrol, lihat Chan Heng Chee, *The Dynamics of One Party Dominance: the PAP at the Grass-Roots* (Singapore: Singapore University Press, 1976), terutama hal. 223-233.

nya secara efektif organisasi yang menuntut keahlian dan kekuasaan untuk mengkoordinasikannya. Tekanannya adalah pada *performance*, dan teknokrat memiliki sifat-sifat untuk memberikan sumbangannya dalam pengetahuan tentang teknik manajemen dan keterampilan administratif. Pilihan terhadap teknokrat sebagai pimpinan politik masa depan mungkin sebagian dipengaruhi oleh tidak adanya secara nisbi kandidat saingan. Singapura tidak mempunyai elit politik tradisional, juga tidak ada kasta militer yang mapan. Di atas segala-galanya, tidak ada politisi muda yang mempunyai kesempatan untuk mendapatkan reputasi sebagai pejuang politik, karena tidak ada satu pun pertarungan politik yang sungguh-sungguh di Singapura sejak tahun 1965. Namun, pemilihan dan persiapan teknokrat untuk jabatan politik tinggi bukan karena pertimbangan negatif itu, tapi lebih-lebih pada keyakinan para pemimpin tertinggi yaitu lebih baik mulai dengan kemampuan intelektual dan organisatoris yang sudah terbukti ada dan mencangkokkan ke dalamnya rasa politik, daripada sebaliknya.

Pada tahun 1970-an beberapa tokoh profesional dan akademisi dimasukkan ke dalam kabinet, meskipun biasanya hanya untuk jangka waktu singkat. Pada akhir dasawarsa agaknya jelas bahwa suatu kelompok teknokrat, yang sebagian besar ditarik dari dinas pemerintah dan naik ke posisi puncak pemerintah, ditempatkan di dalam pos-pos politik. Implikasinya jelas pada awal tahun 1980-an. Lee Kuan Yew mengatakan, bahwa orang muda akan mengambil alih partai pada akhir dasawarsa ini, dan beberapa bulan kemudian dua menteri paling senior—kecuali Lee sendiri, Goh Keng See dan S. Rajaratnam—memberikan posisinya kepada para pengganti yang muda sekali dan diangkat menduduki posisi wakil Perdana Menteri. Dua orang pengganti yang baru tersebut biasanya disebut sebagai teknokrat, sebagaimana beberapa orang menteri yang baru saja diangkat dengan umur yang sama dan latar belakang yang hampir sama.

Suatu analisa yang rumit tentang teknokrat di Singapura dibuat oleh Chan Heng Chee, yang mencakup bukan saja menteri kabinet tetapi semua anggota parlemen. "Teknokrat adalah seorang profesional ber-

dasarkan pendidikannya atau memperoleh gelar doktor. Sumbangannya kepada kehidupan politik adalah keahlian teknis dalam memulai, memodifikasikan memudahkan perencanaan kebijaksanaan fisik, ekonomi dan sosial." Setelah perombakan kabinet pada tahun 1981, kira-kira ada setengah lusin teknokrat, menurut kriteria Chan Heng Chee, yang mendapatkan promosi cepat ke kedudukan menteri yang berarti bahwa mereka akan naik sampai eselon tertinggi di dalam partai yang memerintah. Beberapa sudah mengalami rotasi untuk memberikan pengalaman di dalam lebih dari satu kementerian.

Kemampuan "politik" yang ada atau tidak ada pada teknokrat bisa dilacak oleh tiga pertanyaan. Apakah mereka mampu mengerti kompleksitas isu, termasuk aspek politik? Apakah mereka mampu menghadapi tantangan dan kritik kalau mereka tampil, termasuk yang ada di dalam PAP? Bisakah mereka membangun kontak dengan massa di akar rumput—yaitu, bisakah mereka menambahkan peran sebagai mobilisator ke dalam pentasannya?

Tentang pertanyaan pertama, banyak yang sudah mempunyai pengalaman, di dalam posisinya yang dulu, tentang mengambil keputusan dan kebutuhan untuk memperhitungkan isu politik. Masa percobaan sebagai menteri dimaksudkan untuk menguji kemampuan operasi dalam skala yang lebih luas. Tidak mudah menjawab pertanyaan kedua sampai tantangan yang sungguh-sungguh dan krisis yang benar-benar sudah terjadi. Namun, sebagaimana sudah dikatakan sebelumnya, inilah masalah yang harus diperhatikan bukan saja oleh kaum teknokrat tetapi *semua* pimpinan potensial generasi kedua di Singapura. Pertanyaan ketiga berlaku bagi teknokrat yang menjadi anggota parlemen, meskipun agak berbeda dari yang akan diangkat jadi menteri. Ada teknokrat yang sedikit mengalami kesulitan dalam menerima peran sebagai mobilisator.

Penilaian terhadap peranan teknokrat menuntut perincian. Berbeda dengan Indonesia dan Filipina, tidak ada garis pemisah yang tegas dalam tugas seorang teknokrat dan anggota kabinet lain. Generasi pimpinan pertama dalam PAP meliputi individu-individu, yang terkenal seperti Lee Kuan

Yew dan Goh Keng Swee, yang dalam skenario alternatif, bisa sudah diperhitungkan sebagai teknokrat. Sebagaimana terjadi, kemampuan politiknya dan tepatnya saat mereka memasuki pentas sejarah Singapura, berarti bahwa mereka memainkan peranan yang penting, terutama peranan politik. Tetapi pada saat yang sama mereka memainkan peranan teknokratik, yang baru sekarang didelegasikan kepada para menteri teknokrat yang baru saja diangkat.

Juga, dengan begitu saja mengatakan bahwa teknokrat-teknokrat pilihan dituntut untuk menjalani proses "politisasi" mengabaikan luasnya jangkauan politisasi di kalangan individu-individu yang terpilih. Menteri-menteri teknokrat terlibat di dalam politik PAP dalam tingkat yang berbeda-beda. Mungkin penting bahwa Goh Chock Tong, yang dianggap paling mungkin sebagai pengganti Lee, memegang posisi penting menjadi Asisten Sekretaris Jenderal Partai (Lee sendiri menjadi Sekretaris Jenderal), yang menunjukkan tingkat keterlibatan yang tinggi. Sangat mungkin, kelompok teknokrat yang ada sekarang di dalam kabinet Singapura bisa dibagi ke dalam dua aliran. Ada yang terbatas pada pimpinan puncak di dalam partai dan juga di dalam posisi generalis di dalam pemerintahan atau mengganti posisi dalam pemerintah, yang menuntut kemampuan dalam jangkauan yang lebih luas (sebagaimana yang diisi oleh Goh Keng See). Yang lain kurang aktif dan kurang penting di dalam partai, meskipun mendapat pos penting tetapi secara perbandingan khusus di dalam pos-pos pemerintah.

Pertanyaan yang sungguh-sungguh besar adalah, apakah pengalaman dalam masa percobaan dan latihan yang diberikan kepada teknokrat akan melengkapi mereka untuk menjamin dan memegang supremasi politik dalam masa yang akan datang. "Luasnya tantangan dominasi teknokrat yang terdidik tinggi di atas mobilisator yang kurang tinggi pendidikannya tergantung pada tingkat di mana teknokrat berhasil membangun basis akar rumput dan membangun *bonafide* di kalangan rakyatnya."¹⁵ Tambahan pula,

akan tergantung pada keterampilan yang mereka peroleh untuk berurusan dengan tantangan politik baik dari dalam maupun dari luar PAP, untuk pertama kali dalam delapan belas tahun, menunjukkan adanya persaingan politik yang meningkat dalam masa depan akan memberikan ujian yang lebih realistis tentang kompetensi politik para pimpinan yang mempunyai aspirasi ke sana. Bisa juga terjadi pergeseran tekanan dalam rekrutmen agak jauh dari kualifikasi dan keterampilan teknokratik, menuju kualifikasi politik.

Malaysia : Politisi Dulu, Baru Teknokrat

Teknokrat, termasuk teknokrat menteri, jarang disebut-sebut di Malaysia dibandingkan dengan negara-negara ASEAN lain. Acuan yang ada dibagi dalam tiga jenis. Selama pemerintahan Tun Razak (1971-1976) istilah tersebut kadang-kadang dipakai untuk mengacu kepada sekelompok kecil penasehat politik, ada yang memegang jabatan politik (tetapi tidak lebih dari wakil menteri), yang mendapatkan kekuasaan berkat hubungannya yang dekat dengan menteri.¹⁶ Kadang-kadang, menteri senior yang secara intelektual dan juga secara akademis bermutu, seperti Tengku Razaleigh (Menteri Keuangan) atau Tan Sri Ghazali Shafie (Menteri Luar Negeri) dilukiskan sebagai teknokrat. Sekarang, kata tersebut kadang-kadang juga dipakai untuk menteri atau wakil menteri yang mempunyai pendidikan tinggi dan memamerkan gaya "moderen" untuk menangani masalah pemerintah. Bidang kompetensi khususnya dirumuskan secara sangat luas, mencakup masalah luas seperti insinyur sipil, hukum dan kedokteran gigi. Contoh-contoh yang diberikannya dalam pendekatan "moderen" kepada pemerintahan meliputi pembaruan UDA (*Urban Development Authority*) dan perumusan kebijaksanaan baru untuk merangsang penelitian tentang menanam karet. K. Das dan yang lainnya juga dikatakan sebagai teknokrat, begitu

15 Harold Crouch, "The UMNO Crisis, 1975-1977," dalam Harold Crouch, Lee Kam Hing dan Michael Ong, eds., *Malaysian Politics and the 1978 Elections* (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1980), hal. 31-32.

15 Chan Heng Chee, "Succession and General Change in Singapore Pacific Community (Oktober 1973), hal. 151.

juga beberapa Menteri Besar negara yang diangkat setelah pemilihan tahun 1978. Kecenderungan ini dipertegas lagi di dalam pengangkatan yang dibuat oleh Datuk Seri Dr. Mahathir bin Mohamad setelah Pemilihan Umum tahun 1982.

Orang-orang ini jelas mempunyai kualitas teknokrat menteri dalam negara-negara ASEAN lain. Kenyataan bahwa politisi Malaysia dalam peringkat ini semakin memiliki karakteristik teknokratik mencerminkan bangkitnya tingkat pendidikan di Malaysia dan usaha secara sadar dari Perdana Menteri yang sekarang untuk memiliki standar pendidikan dan kemampuan yang tinggi dari para menteri dan Kepala Menteri Negara. Namun ada satu perbedaan penting. Berbeda dengan semua teknokrat menteri di Indonesia dan Filipina, dan beberapa di Muangthai, mereka adalah pertama dan terutama *politisi*. Salah satu dari contoh Das tentang "bibit baru" teknokrat—Datuk Sanusi Junid, kini Menteri Pembangunan Pedesaan dan Nasional—sungguh suatu contoh tentang adanya unsur lain: *tecnocrat-politician*. Sanusi memang memiliki kemampuan dan pengalaman, sejauh dia orang terpandang di dalam bidang akuntansi, memegang posisi eksekutif senior dalam *the Chartered Bank*, dan sudah menjalankan usaha pionir koperasi yang berhasil. Tetapi dia juga seorang yang berasal dari Aceh (Indonesia) yang sangat terlibat di dalam politik dan agama, dan mempunyai pengalaman banyak sebagai mobilisator akar rumput. Ada politisi yang bahkan menggabungkan sifat teknokratik dengan kemampuan politik yang tepat dan juga daya tarik yang didasarkan pada tradisi. Dua contoh utama adalah Tengku Razaleigh dan Datuk Syed Nahar, Menteri Besar Kedah, seorang doktor ilmu ekonomi dan berhubungan dekat dengan Sultan Kelantan dan Kedah.

Unsur politik penting di Malaysia, karena tingkat kompetisi politik yang ada secara substansial, lebih besar daripada yang kelihatan pada pandangan pertama. Pasti, bisa diberikan argumentasi bahwa partai oposisi relatif lemah, dan sebagian karena adanya kebijaksanaan depolitisasi dari pemerintah. Front Nasional yang memerintah (dulu disebut *Alliance*) telah memenangkan 60 persen kursi di semua enam pemilihan

umum yang diselenggarakan sejak tahun 1955. Tambahan pula, pembatasan terhadap kegiatan pemilihan umum dan larangan diskusi tentang topik sensitif tertentu (yang ditetapkan setelah huruhara Kuala Lumpur tahun 1969) menyebabkan kesulitan bagi kedua partai oposisi utama—yang bagaimanapun juga akan sulit bekerjasama, yang satu pro-Malayu, yang lain pro-Cina. Namun, pemilihan umum masih menjadi arena pergolakan tajam.

Namun, hakikat kompetitif di dalam politik Malaysia, tidak bisa dinilai hanya berdasarkan persaingan *antara* partai-partai politik. Pergolakan yang sebenarnya, yang lebih menentukan daripada pemilihan umum dalam menentukan siapa yang akan memerintah negara, terjadi *di dalam* komponen utama partai yang memerintah, UMNO (*United Malay's National Organisation*). Pemilihan UMNO menentukan, atau membatasi, pemilihan sekitar setengah lusin anggota yang paling berkuasa dalam Kabinet, termasuk Perdana Menteri dan Wakil Perdana Menteri. Akibatnya, pemilihan Wakil Presiden UMNO dan tiga Wakil Perdana Menteri memilih kelompok dari mana Perdana Menteri dan Wakil Perdana Menteri diambil. Prakteknya, atau konvensinya, adalah bahwa Wakil Perdana Menteri mengganti kedudukan Perdana Menteri kalau yang terakhir ini meninggal atau mengundurkan diri, dan kenaikannya kemudian diratifikasikan oleh partai dengan memilihnya juga menjadi Presiden Partai. Kalau kekosongan Wakil Perdana Menteri juga terjadi persis sebelum Sidang Umum UMNO, pemilihannya menjadi Wakil Presiden, menurut konvensi, juga akan mengangkatnya menjadi Wakil Perdana Menteri oleh Perdana Menteri. Bilamana Dewan Umum belum bersidang, maka orang yang ditunjuk Perdana Menteri untuk menjabat Wakil Perdana Menteri (dalam prakteknya, salah satu dari tiga Wakil Presiden UMNO), kemudian dipilih sebagai Wakil Presiden oleh Dewan.

Sampai tingkat tertentu, Presiden UMNO, yang juga Perdana Menteri, mampu mempengaruhi pemilihan di dalam partai ini dengan mengemukakan siapa yang disukainya. Tetapi ada batas di dalam kekuasaan ini, dan, tanpa adanya basis politik secara teritorial dan atau di dalam organisasi atau kelompok

kepentingan yang kuat, seorang yang mengejar jabatan tinggi, yang kualifikasinya cocok sebagai teknokrat tetapi rendah dalam kemampuan politik dan status, praktisnya tidak mungkin diterima sebagai Presiden atau Wakil Presiden UMNO. Konsekuensinya dia tidak dapat berharap untuk menjadi Perdana Menteri atau Wakil Perdana Menteri.

Persaingan untuk merebut kursi Kabinet yang diinginkan adalah manifestasi jelas adanya kompetisi di dalam UMNO. Tidak ada vakum politik yang harus diisi oleh teknokrat, juga rezim itu tidak mempunyai kebutuhan mendesak akan teknokrat untuk mendukung legitimasinya. Di kalangan orang Melayu, sekurang-kurangnya, ada legitimasi yang diambil dari sumber tradisional, dan ada yang berasal dari pengakuan dari prosedur demokratis yang diikuti pemilihan UMNO. Keefektifan pemerintah di dalam bidang ekonomi, lebih besar dari negara ASEAN manapun kecuali Singapura, juga memberikan sumbangan kepada legitimasi ini.

Tidak cukup bagi Malaysia untuk memiliki menteri dengan kualifikasi semata-mata sebagai teknokrat seperti di negara ASEAN yang lain. Tetapi persaingan di dalam UMNO demikian kuatnya sehingga menteri di tingkat yang paling tinggi harus memiliki kekuatan politik yang cukup untuk pertama-tama dinilai sebagai politisi—baru kemudian, kalau ada, sebagai teknokrat.

Rangkuman

Dari pengalaman negara-negara ini, otoritarianisme dan kehadiran teknokrat di mana-mana kelihatannya ada hubungannya. Tetapi generalisasi ini harus diperinci. Bila dilihat dari arah lain, dan memang ada, bisa-lah dikatakan bahwa di mana ada persaingan politik yang relatif tinggi (seperti di Malaysia, terutama di dalam UMNO), menteri-menteri utama dengan keterampilan teknokratik juga memerlukan keterampilan politik dan basis kekuasaan politik, dan dengan demikian bisa mendapat kualifikasi sebagai "politisi teknokrat", bukan semata-mata teknokrat.

Teknokrat tanpa adanya kemampuan politik yang dibuktikan dan tanpa adanya basis politik adalah wajah utama di dalam pemerintahan di Indonesia dan Filipina.

Tetapi hakekat peranannya ditentukan bukan semata-mata oleh wujud otoritarianisme dan kebijaksanaan pemerintahan ini untuk mengejar depolitisasi, tetapi juga oleh kenyataan bahwa kebijaksanaan ini tidak disusul oleh usaha untuk memobilisasikan dukungan secara terorganisir. Tidak ada negara yang mencoba untuk melembagakan partai politik; Golkar dan *Kilusang Bagong Lipunan* (KBL) hanya hidup waktu pemilihan umum. Tidak ada organisasi yang cukup penting untuk menelurkan, apalagi merencanakan, pemimpin politik baru. Bilamana partai-partai ini dilembagakan dan pemimpin politik muncul daripadanya, maka hubungannya dengan teknokrat harus diputuskan. Melihat keadaan yang ada, peranan teknokrat tidak saja berasal dari rezim yang otoritarian tetapi juga karena tidak adanya ketentuan, dengan diciptakannya partai politik yang kuat atau cara lain, untuk menjamin suksesi teratur dan efektif.

Singapura, di pihak lain, meskipun dalam aspek tertentu bersifat otoriter, berbeda dari Indonesia dan Filipina dalam satu hal utama. Seperti mereka, Singapura tidak menginginkan politisasi massa; tetapi, berbeda dengannya, Singapura berhasil memobilisasikan massa untuk melanjutkan kebijaksanaannya melalui partai yang memerintah dan lembaga-lembaga lain yang berada di bawahnya. Para pemimpinnya juga mengeluarkan kebijaksanaannya untuk menghasilkan pemimpin masa depan, yang diambil dari teknokrat yang dipolitisasikan.

Di Muangthai, teknokrat nonpolitik adalah pilihan Perdana Menteri, yang mencerminkan pentingnya kebijaksanaan pribadi dalam membentuk Kabinet Muangthai; namun, ruang pilihannya kini diperluas untuk memasukkan teknokrat, sedangkan dulu terbatas pada militer dan lingkaran birokratik. Munculnya teknokrat politik ke pentas adalah akibat munculnya partai, yang kini menarik anggota yang mempunyai kualifikasi teknokratik. Dalam kesempatan ini, hubungan yang diharapkan antara otoritarianisme dan penggunaan teknokrat menteri tidak lagi berlaku. Munculnya teknokrat politik di Muangthai tidaklah merupakan cerminan otoritarianisme yang meningkat, tetapi kompetisi yang lebih besar.

Lebih spekulatif, bisa diajukan pertanyaan-

an: mengapa peranan teknokrat Muangthai tidak mendekati Malaysia, di mana aspek politik menguasai aspek teknokratik? Jawaban kelihatannya tergantung pada kenyataan bahwa arena politik Muangthai adalah kompetitif tidak sempurna. Pihak militer masih menjadi pemain utama, sebagaimana dibuktikan oleh kursi perdana menteri yang selalu dipegangnya dan kemampuannya pada setiap saat untuk masuk dan memotong secara drastik arena kompetisi politik. Di pihak lain, teknokrat politik, terbatas kekuasaan yang dimilikinya, dan bisa dimilikinya. Meskipun Boonchu dikatakan bercita-cita menjadi Perdana Menteri, dia tidak dipercaya oleh banyak orang dan juga tidak pasti apakah dia akan menggantikan Kukrit sebagai pemimpin partainya sendiri, SAP; memang, belum lama ini dia—sekurang-kurangnya untuk sementara—mengundurkan

diri dari jabatannya (tetapi bukan dari keanggotaan di dalam partai). Akibatnya, meskipun politik Muangthai lebih cair dan kompetitif dari biasanya, prospek bagi teknokrat nonpolitik untuk mencapai kekuasaan yang tertinggi terbukti hanya bersifat marginal. Mereka masih dibeda-bedakan oleh fungsi pemegang kekuasaan tertinggi, bukan saja di dalam sistem tetapi juga, sampai tingkat tertentu, di dalam partainya sendiri. Mereka juga dijegal untuk mendapatkan posisi kekuasaan sebagaimana teknokrat di Indonesia dan Filipina. Mereka tidak beruntung karena tidak memiliki kekuatan politiknya sendiri dan kesempatan untuk menjalankan seluruh keterampilan teknokratiknya, yang dilindungi oleh kekuatan politik orang lain. Ini adalah konsekuensi dari campuran antara unsur kompetitif dan otoriter di dalam sistem politiknya.





POTONGAN HARGA
10%
UNTUK SETIAP PEMBELIAN

INDONESIAN INTERNATIONAL BOOK FAIR 84

3-16 Mei 1984 di Balai Sidang Senayan Jakarta.
Jam 09.00-21.00

Seratus lebih penerbit dalam dan luar negeri akan memperagakan karya-karya kebanggaan mereka. Inilah acara tahunan yang ditunggu-tunggu oleh para orangtua, pelajar, mahasiswa, dosen, guru, pengarang, ilustrator, kartunis, perancang grafis, pengusaha toko-buku, pustakawan, cendekiawan, penerbit, pengusaha percetakan dan rekanannya, dan siapa saja yang menyadari akan arti pentingnya buku sebagai sumber informasi, inspirasi maupun rekreasi sehat.

Datanglah bersama keluarga Anda. Inilah kesempatan yang paling baik untuk melengkapi koleksi buku-buku Anda.

Penyelenggara :
IKAPI (Ikatan Penerbit Indonesia)

Kerabat Pendukung Promosi:

Penerbit *LP3ES* dan Majalah *Prisma*

Kunjungi stand *LP3ES* (stand No. 17). Dapatkan berbagai buku pilihan: Sosial—Politik—Ekonomi—Budaya. Buku-buku bermutu bagi siapa saja yang ingin meraih kemajuan.

Jangan pula lewatkan: *Prisma*, majalah yang menyajikan berbagai topik masalah. Lengkapi koleksi perpustakaan Anda.

LP3ES
untuk buku bermutu

Prisma
Arus pemikiran masa kini