

# PELAJARAN DARI REFORMASI SISTEM BIROKRASI DI JEPANG 1945-1952

*Nihei Daisuke*  
*Wahyudi Kumorotomo*

## **Abstract**

*Reforms are usually come out when a country is encountering a crisis. When Japan was totally destructed at the end of World War II, a crisis of identity and public trust to the government, together with the tight supervision and intervention of Allied power under the SCAP (Supreme Commander for the Allied Power), gave all possibilities for the significant economic and political reforms in the country. During the period of Allied occupation in 1945-1952, therefore, Japanese monolithic political system and the strong adherence to the Emperor have been changed into a more democratic and pluralistic system. This fundamental change established a strong basis for Japan to boost economic activities with even higher growth.*

*However, it is proved that administrative or bureaucratic reforms have not been successful during that period. There were still much politicking and vested interests involved in the bureaucratic system which was influenced by hegemonic and crony system. This was because SCAP adopted an "indirect administration system" during the occupation period with lack of commitment for administrative reforms. There are some lessons which can be learnt by Indonesian policy makers. Among others, one important thing is that bureaucrats are usually have a high resilience for administrative reforms. To materialize a big change, reformers have to consider the culture and conduct reform with a strong political will and commitment.*

*Keywords: administrative reforms, bureaucratic system*

## **Pendahuluan**

Kebangkitan ekonomi Jepang pada paruh kedua abad ke-19, setelah kehancuran total akibat Perang Dunia II, merupakan sebuah fenomena yang luar biasa. Kebangkitan ekonomi negara matahari terbit ini bukan saja mengejutkan negara-negara yang tergabung dalam pasukan Sekutu pada Perang Dunia II, semisal

Amerika Serikat dan Inggris, tetapi juga memberi arti tersendiri bagi negara-negara di kawasan Asia pada umumnya. Bangsa-bangsa di Asia seolah-olah tersadar dari mimpi inersia pembangunan yang berkepanjangan demi menyaksikan Jepang sebagai bangsa berkulit warna di kawasan Asia mampu menandingi prestasi, bahkan mengungguli, ekonomi negara-negara Eropa dan Amerika Utara

sebagai bangsa yang selama ini memiliki stereotip ras kulit putih yang identik dengan kemajuan ekonomi dan teknologi. Banyak negara-negara yang demikian kagum dengan prestasi pembangunan di Jepang yang berbasis teknologi dan pemanfaatan pasar internasional yang sangat bagus tersebut. Sebagian negara di kawasan Asia Timur bahkan terang-terangan meniru jejak strategi pembangunan yang telah diterapkan di Jepang.

Tulisan ini hendak menguraikan bahwa keberhasilan pembangunan yang telah tercapai di Jepang itu bukan tanpa usaha keras dari pemerintah beserta seluruh rakyatnya. Keberhasilan tersebut tidak terlepas dari upaya-upaya sistematis dan reformasi yang konsisten dengan dukungan yang sangat kuat dari rakyat Jepang sendiri, bahkan pada saat-saat mereka sedang prihatin akibat kekejaman perang atau pendudukan oleh Sekutu sebagai pihak yang memenangkan Perang Dunia II. Untuk itu, sengaja disajikan sebuah periode reformasi yang sangat signifikan bagi proses pembangunan di Jepang pada tahap-tahap selanjutnya, yaitu kisah reformasi yang terjadi pada masa-masa pendudukan Sekutu antara tahun 1945 hingga 1952. Uraian dititikberatkan pada kebijakan-kebijakan reformasi terhadap sistem birokrasi di Jepang ketika itu yang merupakan hasil interaksi antara

pemerintah pendudukan Sekutu di bawah *Supreme Commander for the Allied Power* (SCAP) dan pemerintah Jepang pada masa pendudukan tersebut. Selanjutnya, di bagian akhir akan disajikan beberapa pelajaran berharga dari sejarah reformasi tersebut yang barangkali dapat dijadikan bahan pemikiran dalam penerapan reformasi di negara-negara Asia pada umumnya, reformasi birokrasi di Indonesia khususnya.

### **Kondisi Birokrasi di Jepang sebelum Perang Dunia II**

Kalau istilah birokrasi didefinisikan sebagai suatu pola yang menangani urusan rakyat dengan bergantung kepada para ahli yang berpengalaman dan berpendidikan, sesungguhnya tidak terdapat birokrasi di Jepang sebelum Restorasi Meiji pada akhir abad ke-19. Pada zaman Edo (1603-1868), yaitu zaman sebelum diadakannya Restorasi Meiji, sistem administrasi yang ada pada pemerintah pusat maupun di daerah bukan sistem birokrasi modern melainkan sistem patrimonial.

Restorasi Meiji mendorong transformasi Jepang dari negara yang berdasarkan sistem feodal menuju negara birokratis yang tersentralisasi (*centralized bureaucratic state*). Pemerintah Meiji mengumumkan beberapa kebijakan reformasi, antara lain pemisahan

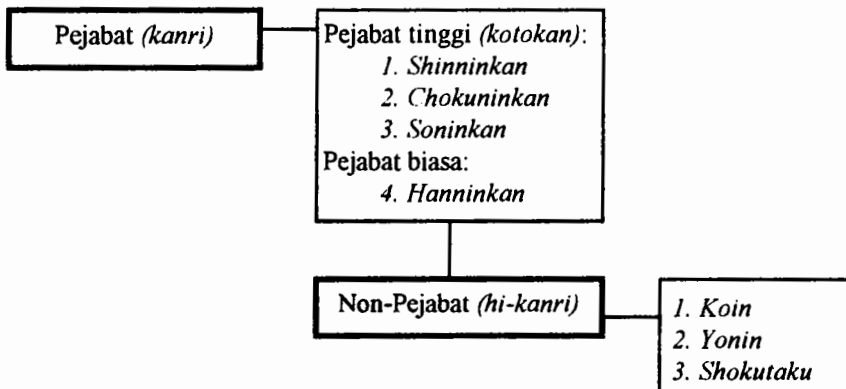
ketiga kekuasaan, yaitu legislatif, yudikatif dan eksekutif, atau penerapan sistem baru untuk pengangkatan birokrat. Namun, kendatipun dilaksanakan pemisahan kekuasaan tersebut, batas dan hubungan antara kekuasaan satu sama lain tidak jelas, dan sistem pengangkatan birokrat dilaksanakan hanya satu kali sebelum sistem tersebut dibatalkan.

Pada hakikatnya, tujuan utama yang diinginkan para pelopor Restorasi Meiji adalah "mempertahankan" wewenang kaisar dan membela Jepang dari penjajahan oleh negara-negara Barat. Maka reformasi sistem politik pada saat itu tidak sepenuhnya bertujuan untuk demokratisasi negara. Gerakannya lebih bernuansa nasionalis daripada demokratis. Para pemimpin negara yang berperan besar bertekad untuk mendirikan suatu negara yang tersentralisasi, bukan di bawah

pengendalian langsung oleh kaisar, melainkan dengan menggunakan kaisar sebagai wewenang untuk mempersatukan negara dan bangsa.

Struktur personil dalam birokrasi Jepang sebelum PD II benar-benar menyerupai struktur kasta. Ada perbedaan kelas yang nyata diantara para personil, perbedaan status dan jarak sosial yang jauh antara satu kelas dengan kelas yang lain. Perbedaan paling nyata dalam strata birokrat terdapat diantara golongan pejabat (*kanri*) dan golongan non-pejabat (*hi-kanri*). Para pejabat diangkat oleh kaisar atau pemerintah yang disertai wewenang kaisar. Mereka mempersembahkan kesetiaan yang tak ada batasnya kepada kaisar, dan itu disahkan oleh hukum publik. Sebaliknya, non-pejabat berada di luar jangkauan wewenang kaisar dalam pengangkatan dan mereka diatur oleh syarat-syarat kontrak pekerjaan dalam hukum perdata.

**Bagan 1. Tingkat-tingkatan birokrat Jepang sebelum PD II**



belakang perubahan kondisi politik pada waktu itu.

Setelah PD II berakhir, pendudukan oleh Sekutu terhadap wilayah Jepang dipimpin oleh Jenderal Douglas MacArthur sebagai panglima *Supreme Commander for the Allied Power* (SCAP). Walaupun markas besar SCAP yang didirikan di Tokyo itu disebut sebagai bentukan dari pasukan-pasukan Sekutu, tetapi jabatan-jabatan di dalamnya didominasi oleh tentara Amerika dan orang sipil yang berasal dari Amerika. Ini berbeda dari pendudukan Sekutu di Jerman setelah PD II di mana wilayah Jerman dibagi menjadi empat dan masing-masing bagian diduduki langsung oleh empat negara, yaitu Amerika Serikat, Uni Soviet, Inggris dan Perancis. Maka pendudukan oleh pasukan Sekutu setelah PD II sering disebut atau dianggap sebagai 'pendudukan Amerika'. Dominasi Amerika dalam pendudukan Jepang ini mencerminkan sangat besarnya peran Amerika dalam upaya memenangkan perang melawan Jepang.

Untuk menjalankan kebijakan pendudukan, pasukan pendudukan menggunakan pemerintah Jepang yang masih utuh karena Jepang menyerah kepada Sekutu sebelum wilayah utamanya diserbu. Cara pendudukan seperti ini dikenal sebagai 'pemerintahan tidak langsung'. Ini berbeda dengan

pendudukan oleh Sekutu di Jerman setelah PD II berakhir yang menerapkan sistem 'pemerintahan langsung'. Pengalaman ketika Perang Dunia I berakhir, Jerman yang kalah perang ditagih pampasan perang yang besarnya luar biasa dan jumlahnya melampaui kemampuan pembayaran mereka. Oleh sebab itu, bangsa Jerman mulai memiliki rasa dendam terhadap negara-negara pemenang, dan rasa dendam itu menjadi salah satu unsur yang menyebabkan lahirnya Nazisme yang lebih berbahaya lagi di kemudian hari. Dengan mempertimbangkan pengalaman sejarah ini, ketika PD II berakhir, negara-negara Sekutu bertekad untuk melakukan reformasi di segala bidang secara fundamental terhadap Jepang sebagai pengganti dari penagihan pampasan perang dalam jumlah yang terlalu banyak.

Perintah pembersihan yang dikeluarkan oleh SCAP pada tanggal 4 Januari 1946 membagi jenis oknum yang tidak diinginkan dan harus 'dibersihkan' ke dalam tujuh kategori seperti berikut: a) mereka yang ditahan sebagai penjahat perang, b) perwira Angkatan Darat dan Angkatan Laut, c) anggota utama dari organisasi ultranasionalis, teroris, atau patriotik, d) para pemimpin politik dalam organisasi yang mendukung kekuasaan kaisar, e) pejabat organisasi keuangan dan pembangunan yang terlibat dalam

ekspansi militer Jepang, f) gubernur di wilayah pendudukan yang dimiliki Jepang sebelum penyerahan, g) orang-orang lain yang menganut pemikiran militerisme dan ultranasionalisme. Sampai saat berakhirnya pembersihan pada bulan Mei 1948, sebanyak 210 ribu orang dari berbagai bidang, antara lain tentara, politikus, birokrati, pengusaha, penulis, atau guru, disingkirkan dari jabatannya. Kalau ini ditambah dengan orang yang mengundurkan diri sebelum pembersihan karena ketakutan, dan anggota keluarga dari mereka yang dibersihkan, lebih dari satu juta orang Jepang terkena dampak kebijakan pembersihan tersebut.

Sementara itu, kecuali 'perintah hak azasi manusia' (*jinken shirei*) yang menyuruh pencabutan undang-undang yang membatasi kebebasan berpikir, beragama, berkumpul dan berbicara, SCAP memerintahkan revisi konstitusi yang mencabut sebagian besar hak-hak istimewa kaisar. Tugas kaisar dibatasi dan yang tersisa adalah hanya beberapa urusan ritual. Kaisar ditetapkan sebagai lambang negara dan rakyat Jepang, dan konstitusi baru itu secara jelas menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat.

Mengenai pemisahan kekuasaan politik, seperti halnya konstitusi Amerika Serikat, prinsip pemisahan kekuasaan dalam pemerintahan sebagai pencegah

penguasaan tirani juga tercantum di dalam konstitusi Jepang yang baru tersebut. Akan tetapi, walaupun kekuasaan pemerintahan telah dipisahkan menjadi tiga, dalam sistem pemerintahan Jepang yang terbentuk dengan mencontoh Inggris tersebut terlihat banyak peleburan antara kekuasaan legislatif dan eksekutif. Badan legislatif, dalam hal ini Diet, merupakan organ tertinggi negara yang terdiri dari para wakil rakyat yang terpilih dalam Pemilu. Badan eksekutif, dalam hal ini Kabinet, dapat dilihat sebagai suatu lembaga Diet yang mengemban urusan administratif dan kelangsungan hidupnya tergantung pada dukungan Diet. Konstitusi menyatakan bahwa lebih dari separuh anggota Kabinet harus diangkat dari anggota Diet. Namun dalam praktiknya hampir semua anggota Kabinet berasal dari Diet, dan Kabinet bertanggungjawab kepada Diet.

SCAP menganggap bahwa Kementerian Dalam Negeri Jepang merupakan pusat kekuasaan negara yang selama ini terus menguasai politik dalam negeri melalui kantor wilayah dan jaringan kepolisian. SCAP bermaksud membagi organ raksasa ini menjadi tiga, yakni Kementerian Dalam Negeri yang baru, Kementerian Pembangunan, dan Badan Kepolisian Nasional. Namun, SCAP tidak dapat segera melaksanakan pembubaran ini dalam proses pelaksanaan kebijakan

reformasi karena SCAP pun terpaksa bergantung pada kalangan birokrasi, termasuk Kementerian Dalam Negeri, untuk melaksanakan berbagai kebijakan pembangunan.

Rakyat Jepang pada umumnya menyambut dengan baik kedatangan pasukan pendudukan dan berusaha untuk bekerjasama dengan mereka yang melakukan kebijakan reformasi. Rakyat Jepang sangat membuka diri untuk perubahan, dan mengharapkan sesuatu yang baru karena mereka semua telah mengalami kesengsaraan, mengkhawatirkan masa depan, dan kehilangan arah hidup setelah negerinya dihancurkan secara total. Oleh sebab itu pendudukan di Jepang oleh sekutu dapat disebut sebagai pendudukan yang paling damai dan ramah, dan juga yang paling efektif dalam sejarah dunia belakangan ini.

Namun yang perlu diperhatikan, dan akan diuraikan lebih tuntas dalam tulisan ini, ialah bahwa sebenarnya kekuatan birokrasi Jepang tidak banyak berkurang oleh kebijakan tersebut seperti diharapkan sebelumnya. Pengaruh kebijakan tentara pendudukan Sekutu ternyata sangat minim terhadap sistem birokrasi di Jepang.

### **Reformasi Sistem Birokrasi Pada Masa Kependudukan**

Kendatipun sebagian besar reformasi terhadap sistem birokrasi

di Jepang pada masa pendudukan Sekutu merupakan hasil dari interaksi antara SCAP, pihak pemerintah Jepang dan beberapa misi perubahan, sesungguhnya terdapat pula reformasi yang diprakarsai oleh kaum birokrat Jepang sendiri. Namun rencana-rencana reformasi politik yang dipelopori oleh kaum birokrat sendiri pada saat itu ternyata memiliki persamaan dengan rencana reformasi yang mereka buat pada tahun 1920-an sampai pada masa perang. Sangat wajar bila kaum birokrat tidak menginginkan reformasi total yang merugikan kepentingan mereka, apa lagi yang menyinggung kedudukan mereka sendiri sebagai birokrat. Mereka mencoba memakai gagasan lama yang tidak merugikan kepentingan mereka dalam menghadapi situasi yang baru. SCAP yang menyimak rancangan usulan itu tidak mengakuinya sebagai 'reformasi' dan memperbaiki rancangan itu secara keseluruhan.

Pada tanggal 13 November 1945, Kabinet Shidehara mengemukakan rancangan reformasi sebagai prakarsa dari pihak pemerintah Jepang. Rancangan itu berisi perubahan-perubahan sebagai berikut:

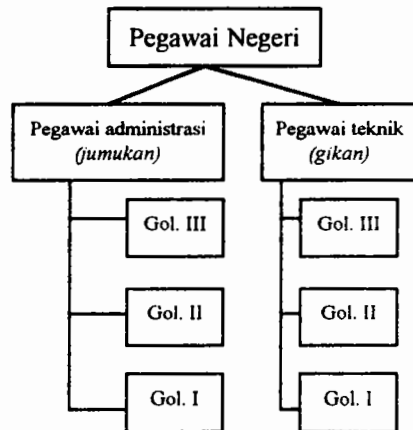
1. Penyeragaman nama pangkat; Semua nama pangkat yang mengandung 'kan' (berarti pejabat tinggi) harus diganti dengan salah satu nama dari

- jimukan* (pegawai administratif) atau *gikan* (pegawai teknik).
- 2. Pemisahan pangkat dan jabatan; Jabatan yang tadinya disebut dengan nama pangkat harus disebut dengan nama jabatan.
- 3. Penyederhanaan perbedaan tingkat; Perbedaan antara *kotokan* (pejabat tinggi) dan *hanninkan* (pejabat biasa) harus dihapuskan. Perbedaan *chokuninkan*, *soninkan*, dan *hanninkan* harus dihapuskan dan dijadikan menjadi satu tingkat, serta diterapkan sistem golongan I, II dan III.
- 4. Penyatuan sistem gaji; Harus dibuat sistem gaji yang terpadu di mana gaji tambahan hanya dapat diperoleh sesuai dengan lama bekerja dan kontribusinya.
- 5. Pembatasan mutasi; Harus dipelajari suatu sistem di mana seorang pegawai dapat bekerja di satu tempat selama kurun waktu tertentu.
- 6. Reformasi sistem ujian; Reformasi harus dilakukan dengan mempertimbangkan sistem pengangkatan, perbaikan sistem ujian sehingga memadukan teori dan praktik, dan menerapkan sistem magang.
- 7. Pelaksanaan sistem magang; Sistem magang berlaku untuk semua calon pegawai.

- 8. Sistem inspeksi dan evaluasi; Harus diterapkan sistem inspeksi dan evaluasi yang berlaku di dalam kabinet maupun di setiap kementerian.

Rancangan tersebut disambut positif dan dinilai progresif baik oleh kalangan pemerintah maupun oleh kalangan masyarakat umum. Namun demikian, sebenarnya usulan-usulan yang diajukan dalam rancangan itu hanya merupakan cetakan ulang dari rancangan yang pernah muncul sebelum PD II atau selama perang tersebut berlangsung. Pokok-pokok isi rancangan pun bersifat sangat dangkal dan tidak substantif.

**Bagan 2. Penyederhanaan kepegawaian dalam rancangan reformasi pemerintah Jepang**



Sementara itu, pihak SCAP pada mulanya tidak memikirkan reformasi pada sistem birokrasi

Jepang dengan sungguh-sungguh. Mereka memfokuskan perhatiannya pada 'pengikut militerisme' atau pengusaha raksasa ekonomi (disebut *zaibatsu*). Dalam kebijakan pemberisihan pun, hampir tidak terdapat standar yang dapat diterapkan untuk menyingkirkan kaum birokrat, sehingga relatif kecil jumlah birokrat yang tersingkir oleh tindakan tersebut.

Dalam suasana tersebut di atas, prakarsa reformasi sistem birokrasi diajukan dari salah satu seksi SCAP, yakni Seksi Pemerintahan (*Government Section*). Yang membuat dan mengajukan usulan mengenai reformasi birokrasi itu adalah Letnan Satu Milton J. Esman dari Seksi Pemerintahan, SCAP. Tanggal 30 Januari 1946, dia menulis sebuah memorandum kepada Brigadir Jenderal Courtney Whitney, kepala Seksi Pemerintahan yang berisi hal-hal berikut:

1. Diantara benteng-benteng utama di Jepang yang bersifat feodal dan totalisme, hanya sistem birokrasi yang 'terhindar dari cedera'. Bahwa sistem birokrasi akan hidup lebih lama daripada masa pendudukan dan akan memainkan peran yang menentukan dalam membina masa depan negara Jepang.
2. Sampai kini belum terlihat gejala diadakannya reformasi sistem birokrasi. Kalangan birokrasi ini tidak ingin dan

tidak mampu merombak sistemnya sendiri jika tidak ada tekanan dan bimbingan yang tanpa henti dari pihak SCAP.

3. Pemerintah yang demokratis modern menuntut administrasi yang demokratis dan efisien. Sistem birokrasi Jepang yang ada sekarang tidak mampu mengelola masyarakat demokratis modern.
4. Hanya tekanan dari SCAP yang tegas saja yang dapat mendorong pihak Jepang untuk melaksanakan reformasi yang substantif dan drastis. Tujuan-tujuan kebijakan pendudukan sulit tercapai kalau tidak dilaksanakan demokratisasi dan modernisasi secara tuntas pada sistem kepegawaian.
5. Agenda reformasi sistem kepegawaian harus tetap merupakan perhatian dan urusan utama yang diprioritaskan oleh Seksi Pemerintahan.

Selain Esman, J. Maki dari Seksi Pemerintahan juga mengajukan memorandum kepada kepala Seksi. Dia menyatakan, "Pembicaraan di sini bukan untuk menghapuskan sistem birokrasi. Sistem birokrasi tetap berlangsung selama sistem pemerintahan yang terorganisasi berlangsung". Untuk rencana jangka pendek, J. Maki mengusulkan perlunya pemeriksaan



ulang oleh SCAP pada beberapa rancangan undang-undang yang dibuat oleh birokrat supaya dapat menanamkan ide-ide pendudukan kepada para birokrat dan mendidik mereka dengan gagasan hukum Jepang masa depan. Sedangkan untuk rencana jangka panjang dia berharap SCAP memberikan berbagai teknik kepada lembaga legislatif untuk meningkatkan kemampuan membuat RUU sambil mendorong mereka untuk mengajukan lebih banyak RUU. Maki juga menyerukan perlunya perubahan struktur politik Jepang yang posisi utamanya diduduki oleh kaum birokrat sebagai kekuatan politik yang kukuh.

Pada tanggal 30 November 1946, sebuah 'Misi Nasihat Urusan Personil Amerika Serikat' tiba di Jepang. Misi ini disebut sebagai "Misi Hoover" karena dikepalai oleh Blain Hoover, presiden Dewan Personil Pegawai Negeri Amerika Serikat dan Kanada, yang ditugaskan untuk melakukan riset dan penyelidikan demi melaksanakan reformasi sistem birokrasi Jepang. Sebelum kedatangan Misi Hoover ini, pihak Jepang telah mendirikan 'Biro Riset Administrasi' (*Gyosei Chosabu*) sebagai mitra kerja Misi Hoover di bawah naungan perdana menteri Jepang.

Setelah mengadakan riset dan membuat berbagai kesimpulan tentang keadaan sistem birokrasi di

Jepang, Misi Hoover menyelesaikan dan mengajukan laporan interim kepada Jenderal MacArthur dengan merekomendasikan pendirian badan personil nasional sebagai langkah pertama reformasi birokrasi. Laporan itu sendiri mengandung tiga rekomendasi pokok: 1) didirikannya badan personil nasional yang berkekuasaan di dalam tubuh pemerintah Jepang, 2) dipastikannya langkah-langkah untuk membuat undang-undang tentang pegawai negeri sipil pusat, 3) dibukanya divisi kepegawaian dalam Seksi Pemerintahan untuk memberikan nasihat kepada SCAP tentang program, kebijakan, dan prosedur yang berkaitan dengan reformasi sistem kepegawaian dalam pemerintah Jepang.

Terhadap rekomendasi dari SCAP yang berpedoman pada Misi Hoover, pemerintah Jepang memberikan tanggapan yang pada intinya menunjukkan kecemasan atas pendirian Badan Personil Nasional yang tidak pernah ada sebelumnya di Jepang. Keberatan yang disampaikan pemerintah Jepang ialah:

1. Karena draft undang-undang itu berbeda jauh dari format undang-undang di Jepang, jika diumumkan kepada rakyat dalam bentuk begitu saja dikhawatirkan akan memberikan kesan 'produk luar negeri' dan mengakibatkan kecanggungan posisi pe-

merintah Jepang dalam mengerjakan.

2. Bahwa pemerintah Jepang harus mengajukan kepada Diet isi undang-undang itu sebagai hasilnya sendiri dengan bertanggungjawab atasnya. Pemerintah Jepang tidak mempertanyakan tujuan dan prinsip-prinsip umum draft tersebut tetapi terdapat hal-hal yang kurang jelas terutama dalam kaitannya dengan konstitusi baru serta hal-hal yang ingin diubah sesuai kenyataan di Jepang.

Sekalipun pihak Jepang kelihatannya tidak menentang prinsip-prinsip umum rancangan undang-undang tersebut, jelas bahwa pemerintah Jepang tetap meminta kerjasama pihak Amerika Serikat untuk menyesuaikan draft itu dengan kenyataan dan kebiasaan hukum di Jepang. Terhadap permintaan ini, Hoover meminta agar pemerintah Jepang mengajukan revisinya. Setelah Hoover meninggalkan Jepang dan posisinya digantikan oleh C.P. Marcum, pemerintah Jepang berusaha sangat keras untuk membuat revisi draft undang-undang pegawai negeri pusat tersebut yang pada intinya adalah men-Jepang-kan draft yang dibuat oleh pihak Amerika Serikat. Revisi yang diajukan adalah: dihilangkannya pasal-pasal yang menetapkan urusan keuangan yang diperkirakan akan memberi jaminan

independen dalam urusan anggaran belanja; dikurangnya kekuasaan badan tersebut untuk membuat ketentuan yang mengandung efek yang sederajat dengan undang-undang; dihilangkannya pasal-pasal yang berkaitan dengan pemogokan pegawai negeri.

Tampak bahwa, berbeda dengan pernyataan pemerintah Jepang mengenai revisi tersebut, bukan hanya format saja yang hendak diubah dalam undang-undang itu tetapi juga menyangkut isinya. Mengenai masalah klasifikasi tugas dan pangkat yang tidak tercapai kesepakatan dengan pihak SCAP, misalnya, pemerintah Jepang memakai taktik penyelewengan. Pemerintah Jepang membiarkan salah satu istilah yang bermasalah bagi Jepang tetap ada di dalam versi bahasa Inggris, tetapi menghilangkannya dari versi bahasa Jepang. Tentu saja RUU versi bahasa Jepang yang diajukan kepada Diet. Berbagai penyelewengan itu dimungkinkan juga oleh kurangnya keterpaduan pendapat terhadap pelaksanaan reformasi sistem birokrasi di Jepang di pihak SCAP sendiri, misalnya ditunjukkan oleh tidak adanya kesepakatan antara Hoover dan Marcum mengenai substansi reformasi.

Tanggapan masyarakat Jepang datang dari berbagai pihak seperti Asosiasi Studi Hukum Publik (*Koho Kenkyukai*), Badan Koordinasi Serikat Pegawai Negeri

(*Zen Kanko Rodo Kumiai Kyogikai / Zenkanko*) dan dari berbagai media massa. Sebagian kritik berhasil mempengaruhi beberapa diktum penting dalam undang-undang tersebut. Tetapi pada umumnya media massa menyambut positif RUU, terutama berkaitan dengan penegakan sistem klasifikasi tugas dan pangkat dengan evaluasi kenaikan pangkat yang ilmiah sehingga diharapkan dapat dicegah perlakuan yang tidak adil dan tidak efisien. Namun salah satu alasan dari kurang munculnya reaksi kritis boleh jadi adalah kurangnya kesempatan bagi masyarakat Jepang untuk menyimak RUU secara rinci karena kebijakan pemerintah Jepang yang memang menyembunyikan proses pembuatan RUU tersebut dari masyarakat.

Akhirnya, selesailah pembuatan Undang-undang Pegawai Negeri Pusat (*Kokka komuin ho*) itu yang diumumkan oleh PM Katayama dan disebut sebagai 'undang-undang yang terpenting kedua setelah konstitusi baru' serta diibaratkan sebagai 'hukum perdata di bidang hukum tata negara'.

Akan tetapi, ketika Hoover kembali ke Jepang pada bulan November 1947, dia sangat gusar mengetahui bahwa substansi undang-undang yang siap diberlakukan itu karena ternyata sangat menyimpang dari rancangan yang dia buat. Hoover mengancam keras pihak Jepang dan menuntut untuk

mengadakan revisi kembali atas undang-undang tersebut. Terhadap kecaman tersebut, keluhan yang sering dilontarkan oleh pihak Jepang adalah rendahnya kemampuan bahasa para *nisei*, generasi kedua orang Jepang yang lahir di Amerika, sebagai penerjemah undang-undang tersebut. Kecuali itu juga terdapat alasan karena terjadinya aksi pemogokan dan taktik perselisihan lain yang dilakukan oleh karyawan pemerintah.

Jalan buntu mengenai pemberlakuan atau revisi undang-undang dipecahkan oleh surat yang dikirim oleh Jenderal MacArthur pada tanggal 22 Juli 1948, hanya 21 hari setelah diberlakukannya Undang-undang Pegawai Negeri Pusat. Isi surat itu menuntut kepada pihak Jepang agar segera melakukan revisi secara menyeluruh dan menekankan secara khusus pelarangan aksi pemogokan karyawan di pemerintahan. Setelah berbagai perdebatan dan proses amandemen di dalam undang-undang itu, diselesaikan perubahan utama sebagai berikut:

1. Komite Personil Nasional dijadikan kembali sebagai Badan Personil Nasional. Statusnya pun dinaikkan dari satu agen ekstern dari kantor perdana menteri menjadi salah satu badan kabinet. Kekuatannya untuk membuat peraturan atau ketentuan perundangan ditingkatkan.

2. Cakupan undang-undang diperluas. Sebagai misal, wakil menteri yang tadinya tergolong sebagai 'pegawai negeri istimewa' direvisi dan dikategorikan kembali menjadi 'pegawai negeri biasa' yang harus tunduk pada ketentuan undang-undang ini.
3. Beberapa tindakan diterapkan untuk meningkatkan disiplin dalam kalangan pegawai negeri. Pegawai negeri dicabut haknya untuk mengadakan aksi pemogokan, dilarang mencalonkan diri dalam Pemilu, dilarang menjadi anggota partai politik, dan dilarang mengikuti kegiatan politik selain memberikan suaranya.
4. Sistem penuduhan pegawai yang dicantumkan dalam undang-undang sebelum direvisi dihapuskan. Ini meningkatkan jaminan terhadap kedudukan para pegawai negeri.

Pada tanggal 3 Desember 1948, rancangan amandemen yang disebut Undang-undang Pegawai Negeri Pusat baru diumumkan serta didirikan Badan Personil Nasional (*Jinji-in*). Badan Personil inilah yang terus diinginkan pihak SCAP dan diharapkan menjadi 'penjaga' yang melindungi sistem kompetitif dalam perekrutan, kenaikan pangkat atau kenaikan gaji sehingga mendukung administrasi yang

efisien yang dilakukan secara ilmiah. Diperluasnya cakupan undang-undang ini berarti juga mencegah meluasnya pengangkatan bebas/politis pada jabatan-jabatan birokrat.

Namun hasil reformasi sistem birokrasi melalui pembuatan undang-undang ini rupanya hanya mewujudkan sebagian cita-cita sistem birokrasi yang modern, efisien dan demokratis di Jepang. Waktu dan tenaga yang dicurahkan dalam upaya reformasi birokrasi sesungguhnya tidak sebanyak yang telah dicurahkan dalam reformasi di bidang yang lain. Kedudukan birokrasi dan mekanisme hubungannya dengan legislatif, misalnya, belum banyak mendapat perhatian karena perhatian lebih terfokus pada upaya efisiensi dan penciptaan administrasi ilmiah. Pihak SCAP tampaknya memang tidak mempersiapkan diri sepenuhnya terhadap upaya reformasi birokrasi.

Undang-undang ini bertujuan untuk mengubah sistem 'pegawai untuk kaisar' (*tenno no kanri*) sebelum perang menjadi 'pelayan untuk rakyat' (*kokumin no koboku*). Dilihat dari struktur dan sistemnya, tujuan ini telah terwujud. Sekarang ini tidak ada lagi satu orang pun pegawai negeri di Jepang yang bersumpah untuk melayani kehendak kaisar. Dengan demikian telah dihasilkan sistem birokrasi Jepang yang demokratis.

Akan tetapi, hal itu tidak berarti berkurangnya kekuatan dan kekuasaan yang dimiliki kaum birokrat sebelum PD II karena reformasi birokrasi harus dinilai bukan hanya dari perubahan strukturnya, melainkan juga dari kedudukan dan kekuasaan yang dipegangnya dalam situasi politik di Jepang sekarang.

Seusai PD II, partai-partai baru bermunculan di Jepang. Partai sosialis (*Nihon shakaito*), Partai liberal (*Nihon jiyuto*), dan Partai progresif (*Nihon sinpoto*) adalah partai-partai besar yang terlahir lebih dahulu. Sedangkan Partai komunis (*Nihon kyosanto*) dan Partai kooperatif (*Nihon khodoto*) lahir belakangan. Kecuali itu banyak sekali partai politik kecil yang bermunculan setelah PD II. Namun sesungguhnya partai-partai besar yang muncul itu merupakan rekonstruksi dari kekuatan-kekuatan partai yang pernah ada sebelum PD II sehingga tidak dapat disebut sebagai partai politik yang baru.

Dengan kebijakan pemberisihan yang dilakukan oleh SCAP, banyak diantara anggota Diet dari partai-partai tersebut yang disingkirkan. Untuk Partai Progresif, misalnya, diantara 274 anggota Diet yang berasal dari partai ini, sebanyak 260 orang dipecat dari jabatannya. Untuk Partai Liberal, 30 orang dari 45 anggotanya dipecat. Sedangkan 21 orang dari 23 anggota Partai Kooperatif dan 11

orang dari 17 anggota Partai Sosialis juga dicopot kedudukan mereka dari Diet.

Setelah kebijakan pemberisihan, partai-partai politik tentunya berusaha mengisi kembali kekosongannya dengan merekrut orang-orang baru dan anak-anak para politikus lama untuk bergabung menjadi anggota partai. Yang perlu diperhatikan adalah, diangkatnya mantan birokrasi sebagai anggota partai-partai politik tersebut. Pada Pemilu pertama seusai PD II, Partai Demokratik Liberal sebagai pemenang Pemilu ternyata banyak sekali mencalonkan orang yang pernah berkarir sebagai birokrat.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kaum birokrasi tetap mampu mempertahankan kekuatannya dengan memasukkan banyak mantan birokrat ke dalam tubuh partai politik dan memanfaatkan mereka sebagai pendukung birokrasi dalam melaksanakan kebijakan negara. Seperti telah diuraikan, dengan lahirnya konstitusi baru yang demokratis, kedudukan Diet ditingkatkan dan ditetapkan sebagai organ tertinggi negara setelah PD II. Namun mengingat perilaku partai politik di Jepang sebelum PD II yang tidak berwibawa sama sekali dan selalu ditekan oleh kaum militer dan kaum birokrat, dapat dibayangkan betapa lemahnya kekuatan dan struktur partai-partai politik baru yang bermunculan setelah PD II itu.

Situasi seperti inilah yang akibatnya tidak mendorong reformasi fundamental dalam sistem birokrasi di Jepang.

### **Pelajaran Tentang Reformasi Administratif**

Dari uraian sejarah mengenai reformasi sistem birokrasi di Jepang pada masa Kependudukan Sekutu, kiranya dapat diambil beberapa pelajaran penting mengenai upaya sistematis untuk membenahi kinerja administrasi publik di Indonesia. Istilah yang lebih sering dipakai di Indonesia untuk menunjuk upaya sistematis itu adalah Reformasi Administratif, terjemahan langsung dari *administrative reform* seperti banyak muncul pada berbagai literatur yang sedemikian jauh berbicara tentang topik ini. Berikut ini adalah beberapa pelajaran penting yang antara lain dapat dipetik dari sini:

1. Bahwa upaya reformasi biasanya didorong atau setidaknya tidaknya memperoleh momentum yang lebih baik pada situasi krisis. Terkadang suatu krisis merupakan *blessing in disguise*, memaksa keprihatinan tetapi juga membawa hikmah. Ketika SCAP memulai upaya reformasi dengan tujuan pokok demiliterisasi dan demokratisasi terhadap Jepang, situasi krisis politik, ekonomi dan krisis kepercayaan tengah dialami oleh

rakyat Jepang. Seusai PD II, situasi ekonomi hampir dapat dikatakan hancur total akibat perang dan bom atom yang dijatuhkan oleh Sekutu di negeri ini. Demikian pula sistem pemerintahan juga sedang mengalami krisis kepercayaan. Rakyat tidak lagi percaya bahwa kaisar merupakan penguasa yang selalu membawa ke arah peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan yang lebih baik. Pada saat yang sama, pendudukan oleh Sekutu merupakan bukti bahwa kedaulatan pemerintah Jepang harus beralih ke pasukan pendudukan tersebut. Situasi seperti inilah yang membuat reformasi di segala aspek sosial ekonomi di Jepang menjadi lebih mudah. Tetapi perlu pula dicatat bahwa reformasi administratif ketika itu ternyata tidak berjalan seperti yang diharapkan. Di Indonesia, banyak pula bukti bahwa reformasi fundamental hanya dapat terjadi pada saat-saat krisis. Sebagai contoh, ketika harga minyak anjlok secara drastis pada tahun 1983, pemerintah menghadapi krisis anggaran selama pemerintahan yang sebelumnya tak pernah terjadi selama pemerintahan Orde Baru. Ketika itu, pemerintah terpaksa melakukan reformasi di berbagai bidang,

termasuk reformasi administratif dengan munculnya Inpres No. 5 tahun 1984 yang menghapus fungsi Ditjen Bea Cukai, yang belakangan difungsikan lagi setelah diupayakan efisiensi administratif secara mendasar. Dalam situasi krisis moneter yang dialami Indonesia sejak bulan Juli 1997 dan terasa hingga sekarang, sesungguhnya kredibilitas pemerintah sangat tergantung pada kemampuannya untuk melakukan reformasi. Pada situasi seperti ini, sebagian besar orang akan menginginkan reformasi. Sayangnya, pemerintah dalam hal ini masih banyak berkonsentrasi pada reformasi yang mengandung aspek finansial atau ekonomi dan belum begitu memikirkan kemungkinan reformasi administratif. Sesungguhnya ini merupakan kesempatan yang baik untuk melakukan reformasi administratif guna menciptakan birokrasi yang profesional, bersih, responsif dan efisien.

2. Tujuan reformasi hanya dapat tercapai apabila terdapat komitmen yang kuat dari pembuat keputusan serta intervensi yang menyeluruh terhadap struktur birokrasi. Di dalam reformasi pada zaman pendudukan oleh Sekutu di Jepang, terlihat jelas bahwa sekalipun diadakan reformasi

sistem politik dan ekonomi masyarakat Jepang dengan dukungan pasukan inti Amerika Serikat, kekuatan dan kedudukan birokrasi Jepang tetap bertahan. Pengaruh kebijakan reformasi terhadap sistem birokrasi ternyata tidak sebesar pengaruhnya terhadap bidang-bidang yang lain. Ini dapat dijelaskan karena sesungguhnya pada waktu itu komitmen dari pihak SCAP terhadap reformasi administratif memang tidak cukup kuat jika dibanding komitmen terhadap reformasi di bidang lainnya sedangkan kebijakan SCAP sendiri seringkali berubah-ubah arahnya. Kecuali itu, di dalam pendudukan terhadap Jepang, SCAP menyelenggarakan pemerintahan secara tidak langsung (*kansetsu tochi*). Artinya, SCAP tidak mendirikan suatu pemerintah militer yang menangani pendudukan, melainkan menggunakan sistem administrasi yang telah ada di Jepang untuk melaksanakan kebijakan pendudukannya. Dengan demikian birokrasi di Jepang ketika itu sebenarnya tidak cukup mengalami banyak perombakan dengan penegakan hukum demokratis yang konsisten. Hal-hal seperti ini kiranya juga dapat menjadi pelajaran bagi upaya reformasi administratif di

Indonesia. Betapapun, upaya reformasi administratif yang mendasar hanya akan dapat terlaksana jika pembuat keputusan nasional memiliki komitmen yang utuh dengan dukungan dari semua pihak. Dalam kaitan ini kita juga bisa melihat bahwa *political will* dari pembuat kebijakan merupakan salah satu modal yang penting demi terciptanya *clean government*.

3. Birokrasi biasanya memiliki tingkat kekenyalan (*resilience*) yang tinggi terhadap adanya suatu perubahan administratif. Disamping karena para birokrat pada umumnya punya kepentingan pribadi untuk mempertahankan kekuasaannya, hal ini juga disebabkan karena di dalam setiap sistem sosial perilaku birokrasi akan dipengaruhi oleh budaya masyarakatnya. Hanya dengan memahami budaya birokrasi (*bureaucratic culture*) inilah seorang perancang reformasi administratif dapat mengambil kebijakan yang tepat. Dan harus pula dicatat bahwa perubahan budaya memerlukan proses yang lama dengan upaya yang kontinyu. Dalam masa pendudukan Sekutu di Jepang, bisa dilihat bahwa pimpinan pasukan pendudukan hendak menerapkan sistem administrasi ala Amerika Serikat tanpa

berusaha memahami budaya masyarakat Jepang ketika itu. Kesenjangan bahasa dan budaya tampak sekali di dalam interaksi antara para perancang reformasi di pihak SCAP dan pihak pemerintah Jepang. Akibatnya, banyak diantara reformasi administratif yang tidak dapat diterapkan atau harus dimodifikasi sesuai dengan budaya Jepang yang dianut oleh para birokrat. Masa pendudukan itu tidak cukup lama dan tidak cukup kuat untuk mempengaruhi budaya birokrasi pemerintah Jepang. Dalam situasi di Indonesia, bisa dilihat bahwa perubahan budaya birokrasi juga memerlukan waktu yang relatif panjang. Perubahan ke arah sistem administrasi yang efisien dan perilaku birokrat yang responsif mungkin memerlukan pergantian beberapa generasi. Bisa diambil contoh misalnya betapa sulitnya proses perubahan perilaku dari sistem feodal warisan budaya tradisional dan zaman kolonial ke sistem perilaku yang efisien dan responsif. Untuk mengubah perilaku birokrat, dari konsepsi *pangreh praja* menjadi *pamong praja*, misalnya, sejauh ini ternyata masih sangat sulit. Tetapi perubahan sikap dan perilaku itu bukan tidak mungkin dilakukan. Dalam hal



reformasi administratif, masih banyak upaya yang harus dilakukan oleh pemerintah bersama masyarakat Indonesia.

#### Daftar Pustaka

- Caiden, Gerald E. & Heinrich Siedentopf, *Strategies for Administrative Reform*, Lexington Books, Toronto, 1982
- Cohen, Theodore, *Remaking Japan*, The Free Press, New York, 1987
- Ide, Yoshinori, *Nihon kanryosei to gyosei bunka* (Birokrasi dan Budaya Administrasi di Jepang), Tokyo University Press, Tokyo, 1982
- Ishida, Takeshi dan Krauss, Ellis S. (eds.) *Democracy in Japan*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1989
- Ito, Daiichi, *Gendai nihon kanryosei no bunseki* (Analisis Sistem Birokrasi Jepang Sekarang), Tokyo University Press, Tokyo, 1980
- Kalyanaraman, S.; *Public Administration in Asia*, S.B. Nangia, New Delhi, 1991
- Koh, Byung C., *Japan's Administrative Elite*, University of California Press, California, 1989
- Muramatsu, Michio, *Nihon no gyosei* (Administrasi di Jepang), Chuko Shinsho, Tokyo, 1994
- Okada, Akira, *Gendai nippon kanryosei no seiritsu* (Pembentukan Sistem Birokrasi Jepang Modern), Hosei University Press, Tokyo, 1994
- Seitz, Steven T., *Bureaucracy, Policy, and the Public*, The C.V. Mosby Company, Saint Louis, 1978
- Tjiptoherijanto, Prijono & Said Zainal Abidin; *Reformasi Administrasi dan Pembangunan Nasional*, LPEM, Jakarta, 1993
- Ward, Robert E., *Japan's Political System*, 2<sup>nd</sup> eds., Prentice-Hall Inc., New Jersey, 1978
- Zhijian, Zhang, Raul P. de Guzman & Mila A. Reforma; *Administrative Reform toward Promoting Productivity in Bureaucratic Performance*, Eastern Regional Organisation for Public Administration, Manila, 1992