

REFORMASI BIROKRASI PEMERINTAHAN MENUJU *GOOD GOVERNANCE* DALAM PERSPEKTIF ADMINISTRASI PUBLIK

Hendrikus Triwibawanto Gedeona

STIA LAN Bandung, Jl. Cimandiri No. 34-38, Bandung – 40115

E-mail: herigd@yahoo.com

Bureaucratic Reform towards Good Governance from Public Administration Perspective

Abstract

The concept of managing a good governmental bureaucracy for achieving good governance is not a new thing in Indonesia. Many scholars have analyzed and found determinant factors from different disciplines to generate bureaucratic changes. This article tries to investigate bureaucratic changes towards good governance from public administration science (a shift of paradigm). The shift of paradigm is then associated to the practical conditions in which corruption cases have been flourishing these days. This elaboration is aimed at developing bureaucratic capacity as one important element of governance, that is to create a good governance.

Keywords: reformasi birokrasi, good governance, Ilmu Administrasi Publik

A. PENDAHULUAN

Sejak gerakan reformasi menjadi simbol perlawanan untuk pembaharuan bangsa, gagasan untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) berkumandang nyaring di negeri ini. Hampir sebagian besar masyarakat menggagas, berharap bahkan menuntut, bahwa upaya perbaikan krisis dan/atau keterpurukan bangsa akan dapat diselesaikan apabila pemerintahan dikelola secara baik. Implikasi dari itu, paradigma *good governance* kemudian dianggap menjadi resep mujarab dalam rangka memperbaiki carut marut dimensi kehidupan bernegara dan berbangsa kita.

Seiring dengan gerak waktu yang terus berjalan, berbagai aksi dilakukan oleh pemikir-pemikir bangsa dan para praktisi untuk melakukan pembenahan tersebut, dan tanpa terasa dubelas tahun sudah berjalan, dan reformasi itu, sedikit banyak, dilakukan. Dalam aspek politik misalnya, sangat terlihat ada perubahan mendasar dalam pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara. Pencapaian yang harus “ditintaemaskan” adalah keberhasilan gerakan reformasi dalam meletakkan sendi-sendi dasar demokrasi di Indonesia, dalam sistem politik dan pemerintahan maupun dalam ranah kehidupan sosial kemasyarakatan.

Hal itu bukan mimpi semata tetapi telah menjadi kenyataan. Jika kita memperhatikan dalam beberapa periode pemerintahan pasca Orde Baru, berbagai kebijakan dilakukan dan membawa perubahan dan kemajuan bagi bangsa Indonesia. Perubahan dan kemajuan itu dapat kita lihat dari berbagai indikator demokratisasi yang sering dijumpai di negara-negara

yang telah mapan kehidupan demokrasinya, seperti: jaminan kebebasan untuk mengungkapkan pendapat, sistem politik multipartai, perubahan UUD 1945, desentralisasi, dan yang paling mutakhir adalah pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung serta diikuti pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Sebuah fenomena yang barangkali tidak terjadi di negara manapun, jika waktu yang dipertimbangkan. Begitu cepat perubahan itu semenjak 1998, akibatnya terjadi euforia politik yang luar biasa dalam kehidupan masyarakat sehingga berbagai pihak beranggapan bahwa proses demokratisasi itu, kebablasan.

Terlepas dari anggapan tersebut, kiranya secercah harapan indah berada dalam benak masyarakat, bahwa dengan perubahan tersebut akan membawa angin pembaharuan dalam pembangunan bangsa, sehingga kesejahteraan masyarakat bisa terwujud. Karena dalam berbagai teori pembangunan sering dikatakan bahwa demoratisasi merupakan prasyarat mutlak bagi keberhasilan pembangunan (ekonomi dan bidang-bidang lainnya). Salah satu teladan yang membuktikan tentang kebenaran tesis tersebut adalah keberhasilan negara Korsel, Malaysia dan India. Gerakan reformasi yang mampu menghasilkan sistem pemerintahan yang demokratis, ternyata membawa perubahan yang signifikan dalam proses pembangunannya.

Kondisi tersebut berkembalikan pada pemerintahan kita. Banyak orang berpendapat bahwa perubahan yang terjadi dalam dimensi politik tidak membawa implikasi yang berarti bagi pembangunan bangsa. Berbagai fenomena kemasyarakatan dan bangsa dapat

1 Meskipun laporan Lembaga Transparansi Internasional, pada tahun 2008 melaporkan bahwa Indeks Persepsi Korupsi Indonesia mengalami perbaikan dari sejak 1998 sampai tahun 2008. Berikut data selengkapnya 1998 (2,0, peringkat 80), 1999 (1,7, peringkat 98), 2000 (1,7, peringkat 85), 2001 (1,9, peringkat 88), 2002 (1,9, peringkat 80), 2003 (1,9, peringkat 122), 2004 (2,0, peringkat 133), 2005 (2,2, peringkat 137), 2006 (2,4, peringkat peringkat 130), 2007 (2,3 peringkat 143) dan 2008 (2,6, peringkat 126). Meskipun ada perbaikan indeksnya tetapi secara keseluruhan masalah korupsi masih memprihatinkan bagi bangsa ini.

memperlihatkannya, seperti: tingginya tingkat pengangguran, kemiskinan masih menjadi persoalan utama, indeks pembangunan manusia yang masih kalah dengan negara tetangga, pertumbuhan sektor riil ekonomi yang belum baik dan paling menyedihkan adalah bahwa keberhasilan gerakan reformasi politik itu tidak membawa pengaruh yang signifikan terhadap penurunan jumlah dan kualitas praktik KKN di negeri ini¹. Hal itu ditandakan karena salah satu misi utama gerakan reformasi adalah memerangi praktik KKN.

Pertanyaan kemudian adalah mengapa gerakan reformasi politik tersebut tidak mampu mengubah praktik KKN tersebut? Jawaban tunggal tentang hal ini jelas tidak mudah diberikan, akan tetapi tidak salah jika orang menuding bahwa birokrasi pemerintah sebagai biang keladi kegagalan reformasi mewujudkan harapan masyarakat Indonesia untuk hidup lebih baik. Mengapa demikian? Jawaban sederhananya karena birokrasi pemerintah adalah eksekutor atau implementor utama berbagai agenda reformasi dalam pemberantasan KKN tetapi dalam berbagai kasus korupsi, malah menjadi pelaku utamanya.

Beberapa waktu lalu juga BPK mengeluarkan penilaian *disclaimer* (tidak memberi pendapat) terhadap laporan keuangan yang diberikan oleh Departemen/Lembaga Pemerintah Pusat. Bukan hanya sekali, tetapi lima kali berturut-turut dalam kurun waktu 2004-2008. Meskipun beberapa lembaga negara, seperti Lemhanas dan LAN mendapat penilaian yang lebih baik ketimbang departemen atau lembaga negara lainnya.

Temuan BPK menunjukkan bahwa ada "9 dosa" utama yang dilakukan oleh Departemen/Lembaga Negara sehingga mendapat penilaian *disclaimer* tersebut, dan diindikasikan sebagai tindakan penyelewengan dan/atau korupsi. Sembilan dosa tersebut adalah *pertama*, belum adanya sinkronisasi UU keuangan Negara tahun 2003-2004 dengan UU Perpajakan dan UU penerimaan negara bukan pajak (PNBP) atau dengan kata lain ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku. *Kedua*, masih adanya berbagai jenis pungutan yang tidak memiliki dasar hukum dan dikelola di luar mekanisme APBN. *Ketiga*, belum adanya keterpaduan antara sistem akuntansi umum (SAU) yang diselenggarakan oleh Departemen Keuangan dan sistem akuntansi instansi (SAI) yang diselenggarakan departemen/lembaga negara sehingga masih ada selisih antara keduanya. *Keempat*, adanya rekening liar yang hingga kini belum terintegrasi dan terkonsiliasi dalam *treasury single account*. Sehingga tidak mengherankan jika kesalahan pembukuan masih terjadi. Misalnya kesalahan pembebanan pengakuan pendapatan pajak bumi dan

bangunan, migas dan panas bumi atas kontraktor kontra kerja sama. *Kelima*, inventarisasi aset negara di berbagai instansi pemerintahan berjalan sangat lambat dan penilaiannya belum seragam. *Keenam*, belum adanya program untuk menyatukan sistem teknologi informasi pemerintah. *Ketujuh*, belum ada program yang mendasar untuk meningkatkan jumlah sumber daya manusia pemerintah dalam bidang pembukuan akuntansi. *Kedelapan*, belum ada program mendasar untuk memperdayakan inspektur jenderal/satuan pengendalian interen dan Bawasda dalam peningkatan mutu penyusunan laporan keuangan maupun pemberantasan korupsi dan *kesembilan*, peranan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) tidak jelas dalam pembangunan sistem akuntansi pemerintah dan pemberdayaan pengawas internal.

Ditambah lagi, baru-baru ini, birokrasi penegakkan hukum: KPK, kejaksaan dan kepolisian, melakukan tindakan yang mencederai rasa keadilan masyarakat. Fakta menunjukkan bahwa aparat penegak hukum di republik ini, tidak profesional dan compang-camping dalam praktik penegakkan hukum, mafia peradilan merajalela, dan sebagainya, seperti pada kasus "cicak vs buaya" yang menghebohkan dan melukai rasa keadilan masyarakat. Ditambah lagi kasus *Bailout Bank Century* dan kasus *Gayus*, kiranya semakin memperburuk pencitraan kepada pemerintah dan birokrasinya, bahkan dapat dikatakan tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dan birokrasinya sudah pada kondisi yang perlu diperhatikan secara serius, jika tidak mau dimakzulkan di tengah jalan. Hal tersebut kiranya menjadi tantangan tersendiri bagi birokrasi pemerintah dalam melakukan revitalisasi atau bahkan reformasi birokrasinya, sehingga harapan masyarakat Indonesia pada umumnya terhadap gerakan reformasi dapat diwujudkan.

Untuk memahami upaya reformasi birokrasi dalam tataran praksis, perlu pula kita pahami reformasi birokrasi pemerintah dalam tataran teoritis² (pergeseran konsep dan teori administrasi publik itu sendiri. Karena pergeseran konseptual ini, dalam tataran praksis sangat berdampak atau berimplikasi pada upaya pembaharuan sistem administrasi atau reformasi birokrasi pemerintah itu sendiri.

B. REFORMASI BIROKRASI PEMERINTAH DALAM TATARAN KEILMUAN ADMINISTRASI PUBLIK

Pemaknaan pergeseran konsep dan teori administrasi publik dalam kenyataannya memiliki implikasi terhadap negara dan/atau birokrasi pemerintah, serta bagaimana reformasi birokrasi itu

2 Pergeseran paradigma Ilmu Administrasi Publik dapat dimaknai sebagai reformasi birokrasi pemerintah dalam tataran teoritis atau keilmuan administrasi publik.

“diarahkan” dan mengubah praktik birokrasi pemerintah kita untuk mendukung penguatan kapasitas birokrasi pemerintah untuk melakukan perubahan menuju tata kelola pemerintahan yang baik.

Secara keilmuan, administrasi negara/publik telah berkembang pesat sejalan dengan perkembangan masyarakat dan kenegaraan. Hal ini tercermin dari perkembangan paradigma dalam Ilmu Administrasi Publik/Negara itu sendiri. Pada awalnya, administrasi publik terpisah dengan politik pada tahun 1900-1926 dengan lokus birokrasi pemerintah dan fokusnya adalah lebih ke ilmu administrasi kendati tidak secara eksplisit ditegaskan. Dalam paradigma ini birokrasi pemerintah dianggap sebagai eksekutor kebijakan publik yang dibuat oleh para politisi.

Selanjutnya paradigma administrasi publik berkembang di tahun 1927-1937 tentang prinsip-prinsip administrasi dengan lokus dimana saja dan fokus pada prinsip-prinsip administrasi. Ini yang kemudian dikenal dengan paradigma ke-2 Ilmu Administrasi Publik, yang mengenalkan prinsip POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting* dan *Budgeting*) oleh Gulick dan Urwick dalam tulisannya *Paper on the Science of Administration*. Prinsip-prinsip administrasi tersebut bisa diterapkan dan diikuti di bidang apapun tanpa terkecuali oleh semua negara yang berbeda kebudayaan, lingkungan, fungsi, misi dan kerangka institusi. Namun demikian pada masa ini, pemikiran tersebut banyak mendapat kritikan, salah satunya John M Gaus yang menulis “*A theory of public administration means in our time a theory of politico also*” dalam majalah *Public Administration Review*. Sesuatu yang disebut administrasi dan sesuatu yang disebut politik benar-benar tidak bisa dipisahkan secara mutlak. Tokoh lain, Shick mengatakan bahwa administrasi negara adalah mengabdikan untuk kekuasaan dan mempunyai kekuasaan yang penuh melayani *pro bono publico* (untuk kebaikan bersama), untuk membantu pemegang kekuasaan secara lebih efisien. Kritik serupa dikemukakan oleh Simon yang membuktikan adanya masalah jika prinsip itu diterapkan secara mutlak, yang memberi contoh prinsip rentang kendali (*span of control*) justru menyebabkan bagan organisasi yang memanjang. Oleh karena itu, Simon menyarankan hal penting dalam Ilmu Administrasi Publik, yakni: pengembangan ilmu administrasi murni yang berdasarkan pengaruh atas psikologi sosial dan ilmu administrasi yang banyak menjelaskan mengenai *public policy*.

Mengingat banyaknya kritikan atas dikotomi administrasi dengan politik, maka dalam perkembangannya Ilmu Administrasi Publik merupakan bagian dari Ilmu Politik pada tahun 1950-1970 yang dikenal dengan paradigma ke-3, dengan lokus birokrasi pemerintahan dan fokus tidak jelas.

Namun pada masa ini muncul hal yang tidak menyenangkan bagi ilmuwan administrasi publik, dimana tahun 1967 administrasi bukan lagi dianggap sebagai bagian dari ilmu politik, terbukti dari laporan Komisi Ilmu Politik sebagai suatu Disiplin dari ASPA (*American Political Science Association*) yang memberi petunjuk tentang merosotnya minat terhadap Ilmu Administrasi Publik dalam fakultas ilmu politik, dan tahun 1967 administrasi publik benar-benar dicoret dari program pertemuan tahunan ASPA. Dwight Waldo memprotes keadaan demikian, seolah ilmu politik sudah meninggalkan ilmu administrasi publik. Namun demikian terhadap dua perkembangan yang patut dicatat pada masa ini, yakni: *pertama*, tumbuhnya penggunaan studi kasus sebagai suatu sarana yang bersifat epistemologis dan *kedua*, timbulnya studi perbandingan dan pembangunan administrasi sebagai salah satu bagian dari administrasi publik.

Pada kurun waktu paradigma ke-3 ini, muncul paradigma ke-4 yang mana ilmu administrasi publik kembali ke ilmu administrasi untuk menunjukkan isi dan fokus pembicaraan. Dalam periode (tahun 1956-1970) ini terdapat pembahasan tentang teori organisasi dan ilmu manajemen. Teori organisasi pada periode ini fokus mengenai teknik-teknik yang bisa diterapkan di mana saja dengan lokus birokrasi pemerintah. Pada awal tahun 60-an, pengembangan organisasi berkembang pesat sebagai satu spesialisasi dari ilmu administrasi. Kendati demikian yang menjadi masalah pada periode ini adalah jika administrasi menjadi fokus tunggal dari ilmu administrasi publik, lalu bagaimana dengan penggunaan kata publik atau negara diterapkan? Masalah yang lain muncul ketika melihat kenyataan bahwa banyak aturan pemerintah yang mengatur sektor swasta sehingga hubungan antara administrasi publik dengan administrasi bisnis tidak bisa diindahkan, dan dirasa perlu diperhatikannya pengaruh ilmu administrasi publik terhadap kepentingan masyarakat.

Pada perkembangan berikutnya akhirnya ilmu administrasi publik menjadi dirinya sendiri sebagai administrasi publik di tahun 1970, atau dikenal dengan Paradigma ke-5. Lokus ilmu administrasi publik meluas, meliputi ilmu murni administrasi, teori organisasi, ilmu kebijakan, politik ekonomi, proses pembuatan kebijakan pemerintah dan analisisnya, dan cara pengukuran dari hasil kebijakan yang telah dibuat. Lokus ilmu administrasi publik pada periode ini di birokrasi pemerintahan dan persoalan-persoalan masyarakat (*public affairs*). Walaupun *public affairs* masih dalam proses mencari bentuknya, tetapi melihat perkembangannya bidang ini menduduki tempat utama dalam menarik perhatian administrasi publik hingga saat ini.

Rangkaian pemikiran tersebut, kemudian terangkum menjadi satu pemahaman yang disebut dengan *Old Public Administration* (OPA), di mana

dalam praktiknya, birokrasi pemerintah dipengaruhi oleh pemikiran dan penerapan birokrasi Weber yang bermuara pada praktik birokrasi pemerintah yang tertutup dan keterlibatan masyarakat sangat rendah. Hal itu dikarenakan bahwa dalam masa itu, efisiensi dijadikan sebagai ukuran kerja dan bukannya *responsiveness*, model administrasi yang bersifat *top down* dan hirarkis, *bureaucratic rational choice* sebagai dasar dalam pengambilan keputusan dan *bureaucratic action* yang menimbulkan *red tape*.

Dalam perkembangan selanjutnya, birokrasi pemerintah dipengaruhi oleh paham-paham demokrasi, seperti administrasi publik yang partisipatif, yang menempatkan administrasi di tengah-tengah masyarakatnya dan tidak di atas atau terisolasi darinya (Montgomery, 1988, dalam Mariana, dkk, 2009). Pemikiran ini selain ingin menempatkan birokrasi pemerintah sebagai instrumen demokrasi, juga mencoba menggunakan birokrasi pemerintah sebagai alat untuk menyalurkan aspirasi masyarakat bawah. Implikasi lain dari pemikiran itu adalah bahwa sistem administrasi negara memiliki dimensi ruang dan wilayah yang penyelenggaraannya juga dipengaruhi oleh sistem pemerintahan, politik, ekonomi dan sebagainya. Kesemuanya itu menuntut reorientasi peran birokrasi pemerintah.

Perkembangan tersebut melahirkan dorongan untuk meningkatkan desentralisasi dan makin mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, yang menandai bergulirnya gerakan administrasi publik baru, yang dikenal dengan *New Public Administration*. Pada dasarnya administrasi publik baru itu ingin mengetengahkan bahwa administrasi tidak boleh bebas nilai dan harus menghayati, memperhatikan, dan mengatasi masalah-masalah sosial yang mencerminkan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat. Frederickson (1999) menegaskan bahwa administrasi publik harus memasukkan aspek pemerataan (*equity*) dan keadilan sosial (*social equity*) kedalam konsep birokrasi pemerintah, sehingga praktik administrasi publik tidak dapat netral. Dengan begitu administrasi publik baru mengubah pola pikir yang selama ini menghambat terciptanya keadilan sosial. Sehingga melahirkan paradigma baru dalam praktik administrasi atau birokrasi pemerintah.

Drucker (1989) menegaskan bahwa apa yang tidak dapat dilakukan lebih baik atau sama baiknya oleh masyarakat, hendaknya jangan dilakukan oleh pemerintah. Itu tidak berarti bahwa birokrasi pemerintah harus besar atau kecil, tetapi pekerjaannya harus efisien dan efektif. Seperti juga dikemukakan oleh Wilson (1989), birokrasi tetap diperlukan tetapi harus tidak birokratis. Osborne dan

Gaebler (1992) mencoba “menemukan kembali pemerintah” dengan mengedepankan konsep *entrepreneurial government*. Sehingga kemudian pengaruh *managerialisme* masuk dalam birokrasi pemerintah.

Secara teoritis, perkembangan *managerialisme* itu mulai bergerak di negara-negara seperti Inggris, USA dan New Zealand, yang kemudian lebih dikenal sebagai “*New Public Management*” (NPM). Awalnya gagasan ini dikemukakan oleh Pollit (2004) beserta rekan-rekannya. Inti dari pemikiran ini terfokus pada beberapa hal penting, yakni: akuntabilitas yang lebih baik dari birokrasi pemerintah dengan *desentralized management*; kompetisi pemerintah dan swasta dalam penyediaan pelayanan publik³; insentif mekanisme pasar untuk menghilangkan patologi birokrasi; alternatif pelayanan yang lebih luas dengan mengurangi monopoli, dan lain-lain. Sementara doktrin yang dipergunakan adalah pemanfaatan pada manajemen yang profesional, penekanan pada indikator *performance* sebagai kriteria utama, penekanan pada kontrol output, pergeseran pelayanan pada unit-unit yang lebih kecil, pergeseran kompetisi yang lebih tinggi, penekanan pada gaya sektor swasta dan penekanan pada penghematan.

Lahirnya konsep ini mengharuskan terjadinya reformasi birokrasi secara kelembagaan. Dimana penekanannya lebih pada upaya untuk melakukan pembaharuan dalam birokrasi pemerintah terutama dari pendekatan yang konservatif-tradisional menuju pada pendekatan yang lebih modern sebagaimana disinyalir oleh Keit dan Milward (1996) yang menyatakan bahwa “*public management is neither traditional public administration nor policy analysis since it borrows heavily from variety disciplines and methodological approaches*”. Penerapan NPM ini, diharapkan mampu menjadi strategi jitu untuk melakukan reformasi birokrasi pemerintah yang mengalami berbagai kegagalan dalam praktik administrasi publiknya.

Namun, perkembangan NPM bukanlah tanpa kritik karena nilai dasar yang dikemukakan sangat berorientasi pada nilai di sektor privat. Hal ini menyebabkan ketimpangan praktik pelayanan birokrasi pemerintah bagi masyarakat karena lebih mendahulukan kewirausahaan daripada hak-hak masyarakat sebagai pemilik kedaulatan. Orientasi NPM yang melihat masyarakat sebagai *customer* semata-mata dianggap kurang relevan dengan prinsip-prinsip demokrasi yang ingin ditegakkan dalam reformasi birokrasi pemerintah dalam praktik administrasi publiknya. Sehingga lahirlah konsep baru dalam perkembangan ilmu administrasi publik, yaitu *New Public Service* (NPS) yang digagas oleh Denhardt dan Denhardt (2003).

3 Pelayanan publik dalam konteks ini dipahami tidak sekedar pemberian layanan barang dan jasa, seperti dalam pelayanan perijinan, tetapi lebih luas, yakni dalam memproduksi kebijakan, melaksanakan kebijakan, memberikan pelayanan barang dan jasa, memediasi, dan sebagainya. Atau singkatnya menyelenggarakan kehidupan bernegara dalam bentuk pelayanan publik untuk mensejahterakan masyarakat.

Perbedaan yang dominan dari paradigma NPM dan NPS sebetulnya terletak pada bagaimana birokrasi pemerintah dalam melihat masyarakatnya. Dalam NPM, masyarakat hanya dilihat sebagai *customer* yang harus dilayani dengan baik, sedangkan dalam NPS masyarakat dilihat sebagai *owner*, yang empunya negara sehingga dalam tataran negara yang demokratis dia berhak, tidak hanya dilayani dengan sebaik-baiknya akan tetapi juga menentukan jenis pelayanan, berpartisipasi dalam menyediakan pelayanan, serta mengawasi bagaimana pelayanan tersebut diberikan.

Semangat yang dibawa oleh NPS pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan tuntutan perlunya diwujudkan *democratic governance* yang terus menguat dan telah menjadi paradigma baru di masyarakat global dewasa ini (Dwiyanto, 2004). *Democratic governance* atau juga sering disebut sebagai *good governance* pada dasarnya juga merupakan reformasi birokrasi publik itu sendiri (Thoha, 2003) karena *good governance* adalah upaya untuk meningkatkan pelayanan publik yang mendorong terjadinya otonomi, transparansi, akuntabilitas publik, dan diciptakannya pengelolaan manajerial yang bebas dari korupsi. Untuk dapat mewujudkan itu, maka *good governance* mensyaratkan perlu keterlibatan tiga pilar utama *governance*, yaitu: pemerintah, rakyat (masyarakat madani) dan sektor swasta dalam proses tata kelola pemerintahan.

Mempertimbangkan perkembangan ataupun pergeseran konsep dan teori administrasi publik, sebagaimana diuraikan di atas, secara ringkas dan tegas dapat dikatakan bahwa upaya reformasi birokrasi publik kita adalah harus terfokus pada bagaimana mentransfer pergeseran nilai-nilai dalam paradigma ke praktik administrasi publik kita, dari *Old Public Administration* yang selama ini kiranya masih dihayati oleh sebagai besar aparat birokrasi pemerintah kita menuju pemahaman baru terhadap nilai-nilai yang dianjurkan oleh NPM dan NPS atau bahkan sekarang yang lagi *trend* yaitu penghayatan dan pengimplementasian nilai-nilai yang dianjurkan oleh paradigma *good governance*.

C. REFORMASI BIROKRASI DALAM TATARAN PRAKTIS: TANTANGAN YANG HARUS DIPECAHKAN DALAM UPAYA PENGUATAN KAPASITAS PEMERINTAH

Diakui bahwa kompleksitas permasalahan penciptaan *good governance* dan/atau pun secara spesifik *good government* merupakan suatu lingkaran setan dalam praktik administrasi publik kita. Mengapa? Karena pada umumnya upaya penciptaan *good governance* dan/atau *good government* yang bertujuan untuk memberantas KKN dan peningkatan kualitas pelayanan publik, boleh dikatakan masih dalam tataran ide saja. Aksinya masih jauh “api dari panggang”. Contoh terbaru, bagaimana BPK

memberikan penilaian *disclaimer* terhadap departemen/lembaga negara. Hal ini kiranya menjadi bukti bahwa praktik administrasi publik yang dilakukan oleh birokrasi pemerintah masih jauh dari *good governance* yang diharapkan. Bahkan dari aspek budaya, korupsi sudah dianggap sebagai tradisi dalam birokrasi pemerintah kita. Budaya yang terinternalisasi dalam kurun waktu yang lama dan telah diterima menjadi bagian dari birokrasi di Indonesia. Misalnya, dalam kasus pelayanan publik terkait dengan sistem pelaporan kegiatan dan keuangan, seringkali pemberian uang suap kepada aparat atau pejabat disebabkan oleh karena orang merasa perlu memberi sejumlah uang sebagai imbalan bagi pelayanan yang lebih cepat dan terjamin yang mereka terima, meskipun hal itu tidak menjadi bagian dari prosedur administrasi.

Kondisi ini, kiranya sungguh menjadi perhatian kita bersama karena langsung maupun tidak langsung semuanya itu akan berimplikasi pada tidak terciptanya kesejahteraan masyarakat yang diimpikan oleh pendiri bangsa ini dan gerakan reformasi selama ini.

Secara konseptual dan teoritis, pergeseran paradigma ilmu administrasi publik, sangat menjanjikan bagi upaya terciptanya reformasi birokrasi tersebut. Akan tetapi revitalisasi ataupun reformasi birokrasi publik kita dalam tataran praksis, terlihat terbentur oleh berbagai tantangan dan hambatan.

Tantangan dan hambatan tersebut antara lain, *pertama*, terkait dengan profesionalisme aparat birokrasi pemerintah kita. Padahal prinsip-prinsip penegakkan *good governance* mensyaratkan adanya aparat yang profesional. Yang memiliki kompetensi yang memadai dalam melaksanakan tugas pokok dan tanggungjawab yang diembannya. Kita bisa bercermin bagaimana kasus penilaian *disclaimer* oleh BPK terhadap departemen/lembaga negara kita. Beberapa kesalahan yang terjadi sehingga ada penilaian *disclaimer* tersebut karena ketidakmampuan aparat dalam menggunakan atau mengaplikasikan sistem akuntansi keuangan yang ada dalam instansinya.

Kedua, penegakkan hukum yang lemah, sebagaimana diindikasikan oleh banyak pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku. Contoh saja dalam kasus *disclaimer* lagi. Bahwa belum adanya sinkronisasi UU keuangan Negara tahun 2003-2004 dengan UU Perpajakan dan UU penerimaan negara bukan pajak (PNBP), sehingga terjadi ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku serta masih adanya berbagai jenis pungutan yang tidak memiliki dasar hukum dan dikelola di luar mekanisme APBN.

Ketiga, pengawasan yang masih lemah. Sistem ini sebetulnya lebih memuluskan jalan laporan akuntabilitas publik dalam praktik administrasi publik kita, tetapi sangat disayangkan bahwa

prosedur ini seringkali tidak optimal dilakukan oleh lembaga-lembaga pengawas yang ada. Bahkan yang melakukan aktivitas pengawasan ini melakukan hal-hal yang bertujuan untuk mencari rente (*rent seeking*) yang didukung sepenuhnya oleh aparat birokrasi yang diperiksa.

Keempat, tantangan atau hambatannya adalah terkait dengan dimensi moralitas dari aparat birokrasi pemerintah. Meskipun konsep dan teori yang berkembang dan ditawarkan sangat baik. Atau katakanlah bahwa konsep dan teori tersebut diibaratkan sebagai komputer yang telah menyediakan *hardware* dan *software* yang handal untuk melakukan aktivitas reformasi birokrasi, tetapi apabila moralitas dari operator komputer (aparat birokrasi) tidak dimiliki, maka kedua hal di atas tidak akan berguna sama sekali. Dengan demikian, moralitas menjadi isu yang penting agar reformasi birokrasi publik kita dapat dilakukan dengan baik. Sayangnya, dalam administrasi publik kita dimensi moralitas selama ini hanyalah menjadi pelengkap saja. Aspek moralitas ini hanya menjadi embel-embel ketika aparat birokrasi melakukan sumpah jabatan. Akan tetapi setelah memegang jabatan, sumpah tersebut menjadi sesuatu yang mudah untuk dilupakan, bahkan diabaikan dan dianggap sepi. Seperti kata lagu Band Kuburan, "lupa-lupa ingat". Lupa, kalau ada duit di depan mata dan ingat kalau sudah masuk penjara.

Menilik berbagai tantangan dan hambatan tersebut maka dalam konteks praksis perlu dilakukan perubahan terhadap birokrasi publik kita. Secara konseptual reformasi birokrasi dimaknai sebagai upaya perubahan yang terencana yang terfokus pada perubahan kelembagaan dan sumber daya manusia aparat yang berdampak pada perubahan ketatalaksanaan dan kultur birokrasi itu sendiri. Artinya bahwa upaya reformasi birokrasi merupakan upaya untuk menciptakan dan/atau meningkatkan kapasitas birokrasi pemerintahan sehingga negara c.q pemerintah memiliki otoritas yang efektif dan terlembaga dalam hal:

1. Merumuskan dan melaksanakan berbagai kebijakan untuk menjabarkan peran tersebut.
2. Menyelenggarakan administrasi publik secara efisien dengan ukuran birokrasi yang proporsional.
3. Menciptakan sumber daya aparat yang berkualitas dan berkompetensi. (4) mengontrol potensi penyalahgunaan kekuasaan dan kewenangan.
4. Memelihara tingkat transparansi dan akuntabilitas yang tinggi dari lembaga-lembaga pemerintah dan negara.
5. Menegakkan hukum dengan adil tanpa diskriminatif.

Oleh karena itu, menyimak tantangan dan hambatan di atas maka dalam kesempatan ini, terkait

dengan upaya menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik ke depan, sekaligus untuk mempertahankan penilaian yang baik dari BPK terhadap Lemhanas, LAN dan juga sebagai dorongan bagi birokrasi pemerintah lainnya maka perlu dilakukan reformasi birokrasi, terutama terkait dengan empat hal penting berikut, yaitu:

1. Terkait dengan peningkatan profesionalitas aparat birokrasi.
2. Kelembagaan dan ketatalaksanaan.
3. Pengawasan.
4. Etika dan moralitas.

Untuk poin pertama, upaya itu dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas, profesionalitas dan produktivitas aparat negara dalam melaksanakan tugas dan fungsinya secara lebih tertib dan dapat dipertanggungjawabkan. Sasarannya adalah terwujudnya aparat negara yang profesional dan berkualitas dalam melaksanakan tugas umum pembangunan dan pemerintahan serta secara khusus yang terkait dengan tupoksinya di instansi masing-masing. Upaya perbaikan ini dapat difokuskan pada:

1. Restrukturisasi dan relokasi sesuai dengan kapasitas yang dimiliki oleh aparat birokrasi.
2. Menyempurnakan sistem rekrutmen aparat birokrasi yang lebih transparan, obyektif dan kompetitif berbasis kompetensi.
3. Merumuskan sistem kompetensi jabatan aparat birokrasi dan sistem penilaian kinerja pegawai, sistem pengembangan karier pegawai yang obyektif dan transparan sehingga memungkinkan sistem rotasi dan mutasi aparat birokrasi guna mendukung *merit system*.
4. Menyempurnakan sistem diklat jabatan aparat birokrasi yang lebih tepat dan selektif sesuai dengan kebutuhan kerja.
5. Menyusun dan melaksanakan sistem pemberian *reward* dan *punishment* kepada aparat birokrasi secara konsisten proporsional.

Terkait dengan poin kelembagaan dan ketatalaksanaan, perlu diciptakan pula struktur organisasi yang membawa semangat desentralisasi dan pemberdayaan, sehingga ketatalaksanaan atau proses bisnis dalam birokrasi pun dapat lebih ringkas dan terberdaya. Terkait dengan ketatalaksanaan perlu diciptakan optimalisasi penggunaan teknologi informasi dan komunikasi yang lebih memadai dan termanfaatkan secara baik.

Dalam hal pengawasan, yang perlu diperhatikan adalah bahwa hindarilah pemahaman pengawasan, baik internal maupun eksternal oleh lembaga tertentu hanya bersifat pengawasan berwawasan pendek, tidak berjenjang dan tidak terpadu serta tidak terintegrasi dalam suatu mekanisme yang holistik. Karena pada akhirnya pengawasan tersebut hanya melahirkan "gurita pengawasan" yang kualitas temuannya akan cenderung bersifat kebetulan bukan

kebenaran. Mekanisme pengawasan keuangan negara cenderung menimbulkan ketidakseimbangan dalam arti konstelasi politis-yuridisnya, bahkan kepentingan-kepentingan tertentu para pengawas yang diutamakan. Harusnya disadari bahwa upaya optimalisasi pengawasan berjenjang terhadap keuangan negara tidaklah tergantung pada luas sempitnya obyek pengawasan/pemeriksaan juga tidak didasarkan pada luas sempitnya kewenangan yang dimiliki dalam mengawasi, akan tetapi seharusnya semuanya dilandasi oleh kemampuan struktural dan kultur sumber daya, orientasi kerja yang fokus, terencana dan sistemik perilaku, pembinaan dan pemberdayaan pengawas dalam menjalankan fungsionalisasi tugasnya dan juga terjangkaunya obyek pengawasan dengan sebuah ukuran standar yang jelas dan akurat.

Pada dasarnya mekanisme pengawasan berjenjang dan terpadu yang dimiliki kita telah memadai, hanya komitmen dan konsistensi yang menjalankan tugas pengawasannya belum memadai. Secara konseptual dan teoritis, pengawasan berjenjang dan terpadu memiliki beberapa kelebihan antara lain adalah: memperkecil *span of control*, menjadikan pengawasan lebih efektif dan efisien, mengurangi tumpang tindih pengawasan yang membebani rutinitas birokrasi yang diperiksanya, memperkecil luputnya obyek pengawasan, menciptakan sistem *check dan recheck* sehingga persiapan hasil laporan lebih terjamin, menciptakan transparansi hasil laporan, meningkatkan *responsibility* dan *accountability* pengawas, memperkecil peluang KKN, mendeteksi korupsi lebih dini, dan sebagainya. Selain itu, kiranya pengawasan eksternal yang dilakukan oleh masyarakat pun perlu dilakukan dan diberdayakan bagi masyarakat. Karena semakin banyak yang mengontrol aktivitas birokrasi pemerintah dalam memanfaatkan keuangan negara, maka pencegahan penyalahgunaan keuangan tersebut akan lebih diminimalisir.

Sementara yang terkait dengan aspek etika dan moralitas, reformasi birokrasi dalam hal ini memang tidak mudah untuk diaplikasikan. Karena ini merupakan persoalan individual aparat birokrasi. Persoalan hati nurani aparat pelayan publik. Pemerintah hanya dapat mengintervensi dengan melakukan tindakan penegakkan hukum yang tegas secara adil dan tidak diskriminatif. Sebagaimana dikatakan di atas, bahwa sumpah jabatan, dalam praktiknya hanya seremonial belaka, bukan kemudian menjadi pedoman hati nurani untuk bertindak sebagai "wasit" dalam menentukan mana tindakan yang benar dan salah, dan mana tindakan yang baik dan buruk, tetapi cenderung disepelekan.

Pentingnya perhatian terhadap reformasi birokrasi pemerintahan dalam aspek ini disebabkan saat ini pergeseran paradigma administrasi publik telah mengarah pada penegakkan nilai-nilai tersebut. Sebagaimana dikatakan oleh Amavado (2002, dalam

Purwanto, 2005). Bagi Amavado problema etika dan moralitas dalam mensikapi adanya pergeseran nilai-nilai yang ingin dicapai oleh NPN, NPS dan *good governance* untuk mewujudkan apa yang disebutnya sebagai *democratic and participatory style of administration*. Dan dalam hal ini, persoalan itu tidak hanya bergantung pada aparat birokrasi saja tetapi juga oleh masyarakat. Sebab masyarakat, sebagai salah satu komponen dalam *governance* juga dituntut untuk dapat menegakkan etika dan moral. Tanpa dukungan dari masyarakat upaya untuk menegakkan etika dan moral dalam birokrasi jelas tidak akan berhasil karena dalam banyak kasus pelayanan publik oleh birokrasi, masyarakat yang menjadi subyek pelayanan "mengkondisikan" untuk terjadi berbagai praktik atau penyelewengan dalam proses pelayanan tersebut.

Selain itu, dalam memperbaiki etika dan moralitas aparatur dalam praktik administrasi publik, para aparatur birokrasi perlu mempertimbangkan dan menjadikan beberapa asas penting berikut sebagai pegangan dalam praktik administrasi negara, sebagaimana yang disyaratkan dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI), yakni:

1. *Asas kepastian hukum* adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, *keajegan*, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.
2. *Asas keseimbangan* adalah asas yang mewajibkan aparatur dan pejabat pemerintah atau badan untuk menjaga, menjamin, paling tidak mengupayakan keseimbangan, antara: (a) kepentingan antara individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; (b) keseimbangan antara individu dengan masyarakat; (c) antara kepentingan warga negara dan warga negara asing; (d) antara kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (e) keseimbangan kepentingan antara pemerintah dengan warga negara; (f) keseimbangan antara generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (g) keseimbangan antara manusia dengan ekosistem; (h) antara kepentingan pria dan wanita.
3. *Asas kesamaan* adalah asas yang mengutamakan perlakuan dan keputusan yang sama dari kebijakan pemerintah untuk masalah yang serupa.
4. *Asas kecermatan* adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu keputusan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas pengambilan keputusan sehingga keputusan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum keputusan tersebut diambil atau diucapkan.
5. *Asas motivasi* adalah asas yang mewajibkan pengambil keputusan menjelaskan secara terbuka

- dan cermat segala pertimbangan berdasarkan atas alasan dan fakta yang dijadikan dasar suatu keputusan berdasarkan peraturan per-UU-an dan hukum.
6. **Asas tidak melampaui atau mencampuradukkan kewenangan** adalah asas yang mewajibkan setiap Pejabat Administrasi Pemerintahan atau Badan tidak menggunakan kewenangan yang dimilikinya untuk kepentingan pribadinya atau kepentingan lain yang bukan menjadi sebab mengapa kewenangan itu diberikan kepadanya.
 7. **Asas bertindak yang wajar** adalah asas yang mewajibkan Pejabat Pemerintah atau Badan untuk tidak bertindak dan membuat keputusan yang diskriminatif atau yang tidak wajar.
 8. **Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal** adalah asas yang mewajibkan Pejabat Administrasi Pemerintahan atau Badan untuk mengambil tindakan segera untuk mencegah atau mengganti kerugian yang timbul sebagai akibat keputusan yang batal atau dibatalkan.
 9. **Asas perlindungan atas pandangan hidup dan/atau kehidupan pribadi** adalah asas yang mewajibkan Pejabat Administrasi Pemerintahan atau Badan menghormati pandangan hidup pribadi seseorang atau kelompok dan melakukan tindakan serta memberikan layanan tanpa melakukan diskriminasi kepada setiap warga masyarakat.
 10. **Asas tertib penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan** adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan.
 11. **Asas keterbukaan** adalah asas yang melayani masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
 12. **Asas proporsionalitas** adalah asas yang mengutamakan keseimbangan dan kewajaran antara hak dan kewajiban warga atau penduduk yang berkepentingan dalam keputusan atau perilaku Pejabat Administrasi Pemerintahan di satu pihak, dan antara kepentingan warga dan penyelenggara pemerintahan di lain pihak.
 13. **Asas keadilan** adalah setiap keputusan penyelenggara Administrasi Pemerintahan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
 14. **Asas kewajaran dan kepatutan** adalah asas yang mewajibkan Pejabat Administrasi Pemerintahan atau Badan untuk tidak bertindak sewenang-wenang.
 15. **Asas menanggapi pengharapan yang wajar atau asas menepati janji** adalah asas yang mewajibkan Pejabat Administrasi Pemerintahan atau Badan menepati janjinya yang menimbulkan pengharapan yang wajar kepada para pemohon atas layanan dan tindakan yang dibutuhkan dari pemerintah.
 16. **Asas profesionalitas** adalah asas yang mengutamakan keahlian yang sesuai dengan tugas dan kode etik yang berlaku bagi Pejabat Administrasi Pemerintahan atau Badan yang mengeluarkan Keputusan Administrasi Pemerintahan yang bersangkutan.
 17. **Asas akuntabilitas** adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 18. **Asas kepentingan umum** adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif dan tidak diskriminatif.
 19. **Asas efisiensi** adalah asas penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.
 20. **Asas efektivitas** adalah asas penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdayaguna.

D. PENUTUP

Upaya penciptaan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), secara konseptual dan teoritis, barangkali bukan hal yang baru bagi perkembangan Ilmu Administrasi Publik. Tetapi dalam tataran praktik administrasi publik negara kita, boleh jadi konsep tersebut baru diaplikasikan semenjak era reformasi digulirkan pada tahun 1998.

Secara konseptual, upaya penciptaan tata kelola pemerintahan yang baik dapat diwujudkan apabila terjadi upaya reformasi atau pembaharuan secara komprehensif dan terintegrasi berbagai aspek atau dimensi dalam dinamika kehidupan bernegara dan berbangsa, seperti dalam dimensi politik, ekonomi, sistem pemerintahan, budaya, masyarakat, swasta, dan birokrasi pemerintah itu sendiri.

Di Indonesia, berbagai dimensi lain, seperti politik, sistem pemerintahan, ekonomi, lingkungan swasta, barangkali sudah dilakukan perubahan tetapi sebagaimana diungkapkan dalam makalah ini, dimensi birokrasi pemerintahan, seperti masih belum optimal upaya perbaikannya, bahkan dikatakan masih seperti yang dulu, sama seperti pada era-era pemerintahan yang lalu.

Secara normatif, sebetulnya pada tahun 2004, telah dikeluarkan Inpres No. 5 tahun 2004 tentang percepatan pemberantasan korupsi. Demikian pula melalui Peraturan Presiden No.7 tahun 2005 tentang RPJM 2004-2009, pada bab 14 dinyatakan tentang penciptaan pemerintahan yang bersih dan

berwibawa. Namun dalam tataran implementasi belum terlihat aksi yang jelas dan terarah untuk memberikan perubahan yang baik dalam tata kelola pemerintahan. Hal itu ditunjukkan dengan masih tingginya tingkat KKN, yang sebagaimana kita ketahui merupakan tujuan utama dilakukannya gerakan reformasi di negeri ini.

Oleh karena itu, pada waktu-waktu mendatang, apalagi dengan telah disahkannya UU No 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, kiranya gerakan reformasi birokrasi pemerintahan dapat lebih menunjukkan hasil yang memuaskan demi terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam rangka mewujudkan cita-cita berbangsa dan bernegara, yaitu masyarakat Indonesia yang adil dan sejahtera.

REFERENSI

- Denhardt, J.V. and R.B. Denhardt. 2003. *The New public Service: Serving not Steering, Armonk, etc.* M.E.Sharpe.
- Dwiyanto, A. 2004. *Reorientasi Ilmu Administrasi Publik: dari Government ke Governance*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas ISIPOL UGM, Yogyakarta.
- Frederickson, H.G. 1999. *The Spirit of Public Administration*. Josey-Bass Publishers.
- Keitl D.F. and H.B. Milward, eds. 1996. *The State of Public Management*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mariana, Dede, dkk. 2009. "Reformasi Birokrasi dan Paradigma Baru Administrasi Publik di Indonesia", Makalah yang disampaikan pada Konferensi Nasional Ilmu Administrasi Negara, Airlangga, 8-9 Mei 2009.
- Osborne, David & Ted Gaebler. 1992, "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector". Reading MA: Addison Wesley.
- Pollit, C. & Geert Bouckaert. 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (Second Edition). Oxford: Oxford University Press.
- Purwanto, E. Agus. 2004. "Revitalisasi Birokrasi Menuju Indonesia Baru", artikel dalam Jurnal Administrasi Publik, Vol.4, No.2. Unpar Bandung.
- Thoha, Miftha. 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajagrafindo Persada