REFORMASI BIROKRASI PEMERINTAHAN: PERWUJUDAN *GOOD GOVERNANCE* MELALUI PEMERINTAHAN YANG EFISIEN, EFEKTIF DAN PRODUKTIF

Oleh:

Prof. Dr. H. Veithzal Rivai, MBA^{*)}

PENDAHULUAN

Kata "reform" adalah *make or become better by removing or putting right what is bad or wrong*. Rumusan tersebut menggambarkan bahwa pada dasarnya reformasi adalah mengubah atau membuat sesuatu menjadi lebih baik daripada yang telah ada (Oxford Advance Learner's Dictionary (1978). Sedangkan, birokrasi berasal dari kata "bureau" yang berarti meja tulis di mana para pejabat (saat itu) bekerja di belakangnya (Albrow: 1970). Keadaan di Perancis ketika itu, abad ke -18, para pejabat mempunyai kinerja sangat buruk, mengeksploitasi rakyat secara berlebihan sehingga pejabat tersebut sering disebut dengan istilah "bureaumania" yang kemudian muncul varian kata "*bureucratie*" (bahasa Perancis), "*burocratie*" (Jerman), "*burocrazia*" (Italia), dan "*bureaucracy*" (Inggris). Ketika itu terdapat dua pemikiran tentang birokrasi. Pertama, birokrasi lahir sebagai alat kekuasaan. Pemikiran ini menyebutkan penguasa harus dilayani oleh para pembantu (aparatus) yang cerdas, dan dapat dipercaya (loyal). Tampaknya prinsip ini banyak diilhami oleh pemikiran politik Machiavelli. Kedua, birokrasi lahir dan dibentuk karena kebutuhan masyarakat untuk dilayani. Dengan demikian yang menentukan ada tidaknya birokrasi dalam kehidupan masyarakat ialah adanya kebutuhan masyarakat akan lembaga yang bertugas menyelenggarakan pelayanan publik.

Kenyataannya, kedua hal di atas tidak berjalan secara murni, sehingga pada setiap Negara pembentukan lembaga birokrasi biasanya merupakan hasil perpaduan antara kebutuhan penguasa (kelompok) dan sekaligus kebutuhan masyarakat. Sejalan dengan berkembang ilmu pengetahuan, maka pada tahun 1922 mencuat pengertian birokrasi yang menurut sosiolog Weber adalah birokrasi yang rasional yang muncul atas dasar kaidah-kaidah otoritas hukum yang meliputi:

1. Tugas-tugas birokrasi diorganisir atas dasar pengaturan dan berkelanjutan;
2. Tugas dibagi dalam tahap yang berbeda dari segi fungsional dan masing-masing dilengkapi otoritas dan sanksi yang sesuai dengan tingkatannya;
3. Jabatan-jabatan diatur secara hierarkis;
4. Aturan-aturan yang mengatur pekerjaan dapat bersifat teknis maupun legal;
5. Sumber institusi dibedakan dengan sumber individu secara pribadi;
6. Pemegang jabatan tidak dapat mengambil jabatannya sebagai milik pribadi;
7. Tata administrasi berdasarkan atas dokumen tertulis;
8. Sistem kekuasaan legal (legal authority) dapat memiliki banyak bentuk, tetapi bentuk yang paling murni adalah staf administratif birokratis dengan sejumlah batasan-batasan spesifik, yakni:

^{*)} Konsultan Manajemen & Bisnis, Guru Besar STIA LAN

- a) Birokrasi secara pribadi adalah bebas. Mereka hanya menjalankan tugas-tugas yang bersifat impersonal dalam jabatannya;
- b) Terdapat hierarki jabatan yang jelas. Pada masing-masing hierarki itu melekat tugas-tugas, tanggung jawab dan kewenangan yang sesuai dengan tingkatannya;
- c) Fungsi-fungsi jabatan itu dirinci dengan jelas. Terdapat job-description dari masing-masing jabatan di birokrasi;
- d) Pejabat birokrasi diangkat atas dasar kontrak. Dengan demikian dalam sistem ini ada pembatasan periodisasi dan rotasi dalam jabatan;
- e) Para pejabat birokrasi diseleksi atas dasar kualifikasi profesional, atas dasar merit system;
- f) Para pejabat birokrasi digaji dengan uang dan diberi tunjangan pensiun sesuai dengan kedudukannya;
- g) Pekerjaan pejabat birokrasi adalah pekerjaan satu-satunya dan utama. Dengan demikian, para pejabat birokrasi tidak diperkenankan memiliki jabatan ragkap;
- h) Terdapat struktur karier yang memungkinkan kenaikan pangkat baik melalui senioritas, prestasi atau penilaian lain sesuai kebutuhan atasan;
- i) Pejabat tidak dapat mengambil kedudukannya sebagai milik pribadi, begitupun sumber-sumber yang melekat pada jabatannya;
- j) Pejabat birokrasi tunduk pada suatu aturan sistem yang disiplin.

Sementara itu Philip J. Copper mengidentifikasi 8 (delapan) hal yang dituntut dalam penyelenggaraan pemerintahan di abad XXI, yaitu *diversity, accountability, civil society, privatization, democraton, decentralization, re-engineering and the empowering effect of high technology*. Apabila dicermati, kedelapan hal di atas sebenarnya merupakan tuntutan terhadap kondisi birokrasi dimasa depan yang merupakan tujuan reformasi birokrasi, sehingga kedelapan hal tersebut merupakan gambaran dari *principles of good governance*.

Selanjutnya reformasi birokrasi menurut Max Weber merupakan upaya strategis dalam menata kembali birokrasi yang sedang berjalan sesuai prinsip-prinsip *span of control, division of labor, line and staff, rule and regulation dan professional staff* (Setiyono, 2004). Sedangkan pengertian reformasi birokrasi dalam konteks sektor publik, Mark Schacter (2000) dalam papernya "*Public Sector Reform in Developing Countries*" mengatakan: *Public Sector reform is about strengthening the way that the public sector is managed. The public sector may over extended-attempting to do too much with few resource. It may be poorly organized; its decision making process may be irrational; staff may be mismanaged; accountability may be weak; public program may be poorly designed and public service poorly delivered. Public sector reform is the attempt to fix these problems*". Dari pendapat Schacter tersebut jelas bahwa tujuan reformasi birokrasi antara lain adalah untuk menyelesaikan berbagai permasalahan yang muncul dalam penyelenggaraan pemerintah khususnya di sektor publik.

Selain yang diuraikan di atas terdapat juga pengertian reformasi birokrasi yang dikemukakan oleh Michael Dugget, *Director General IIAS* yaitu "proses yang dilakukan secara kontinyu untuk mendesain ulang birokrasi, yang berada di lingkungan pemerintahan dan partai politik sehingga dapat berdaya guna dan berhasil guna baik ditinjau dari segi hukum maupun politik". Reformasi birokrasi ini dilakukan sejak jaman Mesir Kuno sampai bangsa Cina, yang berarti dilakukan sejak manusia sudah mengenal peradaban dan akan berakhir setelah peradaban tersebut musnah.

Selanjutnya perlu diketahui bahwa birokrasi, dunia usaha, dan masyarakat merupakan tiga pilar utama dalam mewujudkan pelaksanaan pemerintahan yang baik (*Good*

Governance), sehingga birokrasi sebagai organisasi formal memiliki kompetensi sesuai jabatan dan pekerjaan, memiliki semangat pelayanan publik, pemisah yang tegas antara milik organisasi dan individu, serta sumber daya organisasi.

Sementara itu dalam organisasi pemerintahan, penggalian atau penemuan landasan filsafat politik yang tepat untuk bangsa Indonesia yang masyarakatnya majemuk, bukanlah sesuatu yang mudah. Di lain sisi untuk menumbuhkan sistem kenegaraan, sistem pemerintahan, serta sistem politik yang andal yang sesuai dengan landasan filsafat politik, juga bukan sesuatu yang mudah untuk segera dipenuhi. Merumuskan dan mengkristalisasikan landasan filsafat politik dari sistem nilai yang dianut oleh masyarakat Indonesia yang majemuk pada dasarnya merupakan suatu kegiatan terorientasi dari fakta empirik. Sebaliknya, menumbuhkan sistem kenegaraan, sistem pemerintahan, serta sistem politik yang sesuai dengan kemajemukan masyarakat Indonesia itu pada dasarnya merupakan suatu kegiatan institusional politik, yang mencakup masalah kepemimpinan, serta masalah administrasi dan manajemen pemerintahan yang terkait dengannya.

Menurut teori modern tentang bentuk negara, pada dasarnya terbagi dalam dua kelompok besar yaitu negara kesatuan (*unitarisme*) dan negara serikat atau federasi. Negara kesatuan adalah negara yang berdaulat di seluruh wilayah negara yang berkuasa hanya ada satu pemerintah (pusat) yang mengatur semua daerah. Negara kesatuan ini pun terbagi dua yaitu negara kesatuan yang menggunakan sistem sentralisasi, di mana segala sesuatu dalam negara diatur dan diurus langsung oleh pemerintah pusat dan daerah tinggal desentralisasi, dan daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri (*otonomi daerah*). Indonesia secara tegas menyatakan bahwa bentuk Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik dan untuk beberapa bidang kegiatan telah disentralisasi.

Kedaulatan negara adalah kekuasaan tertinggi dalam suatu negara yang berlaku terhadap seluruh wilayah dan segenap rakyat dalam negara tersebut. Kedaulatan juga merupakan kekuasaan penuh untuk mengatur seluruh wilayah negara tanpa campur tangan pemerintah negara lain. Negara Indonesia mengakui bahwa kedaulatan tertinggi ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Meskipun demikian, lazimnya kekuasaan di beberapa negara terbagi menjadi 3 yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pemisahan atau pembagian kekuasaan ini dilakukan untuk mencegah terjadinya penumpukkan kekuasaan pada salah satu pihak. Pembagian kekuasaan tersebut yaitu: (1) kekuasaan legislatif, adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang, yang dibangun untuk mengartikulasikan dan memperjuangkan kepentingan rakyat dan mengontrol kinerja pemerintah juga menjadi sumber masalah karena rendahnya kemampuan dan komitmennya terhadap kepentingan masyarakat, serta seringkali disalahgunakan oleh berbagai pihak yang tidak bertanggung jawab; (2) kekuasaan eksekutif atau birokrasi adalah kekuasaan untuk menjalankan undang-undang, yang semula dibentuk untuk memecahkan masalah-masalah publik, dan kemudian menjadi sumber masalah dari pemecahan masalah-masalah publik itu sendiri karena cenderung mengidap penyakit birokrasi yang dikenal dengan "*bureaupathologies*" (Caiden, 1991); dan (3) kekuasaan yudikatif yaitu kekuasaan untuk mempertahankan undang-undang (kekuasaan untuk mengadili) yang dibentuk untuk menegakkan keadilan semakin lama semakin tidak memiliki kewibawaan karena mudah "dibeli" oleh pihak-pihak yang berkuasa atau yang mampu membayar tawarannya. Akibatnya, masyarakat merasa kecewa dan mulai meragukan integritas pemerintahan yang ada. Wujud ketidakpuasan masyarakat sering nampak berupa tindakan "main hakim sendiri", upaya menghasut dan memprovokasi kelompok tertentu agar bertindak menentang pemerintah,

sehingga muncul kelompok yang sengaja mengembangkan dalam berbagai bentuk kejahatan dan akhirnya mengacaukan situasi.

Ajakan melakukan reformasi birokrasi pemerintah telah diakomodasikan dalam berbagai forum seperti demonstrasi yang terorganisir, seminar, dialog dan diskusi ilmiah oleh kelompok cendekiawan dan masyarakat yang peduli terhadap masa depan Indonesia. Ada yang berpendapat bahwa pemerintah Indonesia saat ini bagai suatu institusi yang telah "bangkrut" dan sulit bangkit kembali ke jalan yang benar. Karena itu, muncul berbagai gagasan untuk memperbaiki kinerja aparat dan institusi pemerintahan, misalnya mengadopsi karya Ted Gaebler dan David Osborne (1992) tentang "*reinventing government*", Michael Barzelay (1992) tentang "*post-bureaucratic paradigm*", dan Steven Cohen dan Ronald Brand (1993) tentang penerapan "*Total Quality Management*" atau "*Total Quality Control*" dalam tubuh pemerintahan. Gagasan tersebut mewarnai wawasan, sikap, tindakan dan perilaku kaum cendekiawan termasuk birokrat yang menginginkan perubahan menuju Indonesia Baru.

Dalam beberapa tahun terakhir ini negara-negara sedang berkembang termasuk Indonesia diajak untuk memperbaiki kinerja pemerintahannya dengan mengadopsi doktrin "*good governance*" (Edralin, 1997). Visi dan misi institusi yang jelas, bekerja efisien, efektif dan produktif, transparan dalam pengambilan keputusan, akuntabel dalam bertindak dan mengambil keputusan, menghormati hak asasi manusia dan lain sebagainya, merupakan nilai-nilai yang perlu mendapatkan perhatian segera. Ajakan untuk melakukan reformasi ini tidak menjamin akan terwujud perbaikan kinerja pemerintahan di masa mendatang, kecuali jika: (1) ada komitmen untuk memperbaiki ukuran dari standar penilaian kualitas kelembagaan dan aparat pemerintahan; (2) menggunakan nilai-nilai "*good governance*" sebagai indikator utama dalam standar penilaian kelembagaan dan aparat pemerintahan; dan (3) memfokuskan pengukuran untuk menangani bidang-bidang strategis.

Berkaitan dengan uraian di atas secara umum penilaian merupakan salah satu kunci penting menuju perbaikan dan kemajuan baik bagi lembaga maupun individu. Dengan penilaian yang dilakukan, lembaga atau individu dapat mengetahui apakah mereka telah berhasil dalam mencapai tujuan, atau tidak. Bila tidak diketahui hasilnya, maka jenis dan tingkatan insentif tidak dapat diusulkan atau diberikan. Selain itu, dengan melihat kesuksesan atau kegagalan maka seorang pengambil keputusan atau lembaga dapat belajar dan menjadi sadar terhadap tingkat efektivitas dan cara yang ditempuh selama ini. sehingga, menilai kinerja itu merupakan arena belajar yang sangat efektif bagi individu dan organisasi (Osborne & Gaebler, 1992). Meskipun demikian, cara pandang terhadap penilaian sangat bervariasi sesuai dengan paradigma yang dianut oleh masing-masing institusi. Sebelum era reformasi berkembang paradigma birokrasi klasik, *human relations* dan *human resources*, yang banyak memberi warna terhadap dinamika setiap penilaian yang dilakukan. Paradigma birokrasi klasik, memandang aparat sebagai faktor produksi (Model "*economic man*") yang dapat dimanipulasi. Evaluasi merupakan alat untuk menentukan jenis manipulasi yang pantas diberikan (Model "*tell and sell*") baik berupa insentif maupun hukuman. Sedangkan paradigma *human relations* melihat aparat sebagai makhluk sosial (Model "*social man*") yang kebutuhan sosialnya perlu dipenuhi, sehingga evaluasi kinerja merupakan alat untuk mendengarkan keluhan mereka (Model "*tell and listen*"). Sementara itu, paradigma SDM memandang aparat sebagai sumberdaya (Model "*human resources*") yang harus dikembangkan untuk meningkatkan martabatnya sekaligus pencapaian tujuan organisasi. Dalam hal ini kegiatan evaluasi dilakukan untuk memecahkan masalah (Model "*problem-solving*") baik menyangkut perbaikan metode dan teknik yang digunakan dan optimalisasi hasil yang dicapai.

Di era reformasi dewasa ini, berkembang paradigma manajemen publik baru (Hughes, 1994; Ferlie, dkk, 1997) yang mengoreksi paradigma terdahulu yang kurang efektif dalam memecahkan masalah, memberikan pelayanan publik, termasuk membangun masyarakat. Gerakan "*reinventing government*" atau "*post-bureaucratic management*" merupakan wujud nyata dari paradigma tersebut. Manajemen Publik Baru inipun telah beberapa kali mengalami perubahan orientasi atau model, seperti; (1) model "*the efficiency drive*"; (2) model "*downsizing and decentralization*" (3) model "*in search of excellence*" dan (4) model "*public service orientation*". Model terakhir ini lebih menekankan pada kualitas, visi, misi, dan nilai-nilai yang hendak dicapai organisasi publik, perhatian yang lebih besar kepada aspirasi, kebutuhan, dan partisipasi *user* dan warga masyarakat, memberikan otoritas yang lebih tinggi kepada pejabat yang dipilih masyarakat, termasuk wakil-wakil mereka, menekankan "*societal learning*" dalam pemberian pelayanan publik, dan penekanan pada evaluasi secara berkesinambungan, partisipasi masyarakat dan akuntabilitas. Di Indonesia, tradisi menilai prestasi pemerintahan masih didasarkan pada paradigma birokrasi klasik yang diukur dari kemampuan pemerintahan mendanai *input*, dan sampai seberapa jauh lembaga tersebut mengikuti proses serta target yang telah ditentukan, tetapi sangat sedikit perhatian mereka kepada pencapaian hasil akhir atau tujuan.

Yang menjadi pertanyaan: Apakah prestasi yang hendak diukur didasarkan pada paradigma tertentu, misalnya "*reinventing government*" yang lebih menekankan pada hasil akhir dan bukan proses atau *input*. Namun demikian telah menjadi rahasia umum bahwa banyak kalangan berpendapat bahwa standar evaluasi prestasi yang digunakan selama ini sangat bersifat politis dan "subyektif". Banyak kasus konflik yang timbul antara bawahan dengan atasan karena atasan tidak transparan dalam menjelaskan bagaimana ia memberi penilaian. Di samping itu, penilaian yang dilakukan sulit dinilai sebagai prestasi yang "murni" seorang aparat karena selalu diasumsikan adanya dukungan suasana dan lingkungan kerja, dan tersedianya sarana dan fasilitas. Padahal, seorang baru dapat berprestasi kalau dalam melaksanakan pekerjaannya ia tidak dihambat oleh dukungan fasilitas, peralatan, suasana kantor, delegasi kewenangan.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa prestasi lembaga dan aparat pemerintahan selama ini masih sulit diketahui, sehingga sulit diberikan saran atau masukan untuk melakukan perbaikan. Meskipun demikian, prestasi aparat maupun lembaga selama ini sesungguhnya dapat diamati secara tidak langsung dari berbagai kritikan dan pernyataan cendekiawan dan masyarakat, khususnya pernyataan tentang ketidakpuasan dalam pelayanan publik, serta merosotnya tingkat kepercayaan masyarakat baik terhadap lembaga maupun aparat eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

Salah satu kelemahan dalam standar penilaian prestasi pemerintahan, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, adalah sangat teoretis atau paradigmatis yang masih mengarah kepada birokrasi klasik dan mengutamakan "*means*" (cara) dari pada "*ends*" (tujuan). Di masa mendatang, orientasi penilaian prestasi pemerintahan hendaknya mengikuti paradigma "*reinventing government*" atau "*post-bureaucratic*", yang lebih mengutamakan pengukuran yang berorientasi pada hasil akhir atau tujuan serta visi organisasi, dan bukan pada kemampuan mendanai *input* dan menjalankan proses serta tidak mengabaikan prosesnya (diolah dari Gaebler dan Osborne, 1992), dan saat ini tuntutan "*good governance*" menjadi semakin mendesak, sehingga nilai-nilai tersebut harus diakomodasikan dalam standar penilaian kinerja pemerintahan. Untuk itu format penilaian perlu diubah dan disesuaikan dengan kebutuhan dan perkembangan.

"*Governance*" merupakan terminologi yang digunakan untuk menggantikan istilah "*government*", yang menunjukkan penggunaan otoritas politik, ekonomi, dan administrasi dalam mengelola masalah-masalah kenegaraan. Istilah ini secara khusus menggambarkan perubahan peranan pemerintah dari pemberi pelayanan (*provider*) kepada "*enabler*" atau "*facilitator*", dan perubahan kepemilikan yaitu dari milik negara menjadi milik rakyat. Penekanan utama "*governance*" adalah lebih kepada perbaikan prestasi atau perbaikan kualitas. Istilah "*good governance*" sejak tahun 1991, memberikan tekanan pada beberapa indikator antara lain: (1) demokrasi, desentralisasi, dan peningkatan kemampuan pemerintah; (2) hormat terhadap hak asasi manusia dan kepatuhan terhadap hukum yang berlaku; (3) partisipasi rakyat; (4) efisiensi, akuntabilitas, transparansi dalam pemerintah dan administrasi publik; (5) pengurangan anggaran militer; dan (6) tata ekonomi yang berorientasi pasar.

Sementara itu, menurut United Nations indikator "*good governance*" meliputi: (1) kemampuan yang memadai untuk melaksanakan kebijakan dan fungsi pemerintah, termasuk sistem administrasi publik yang efektif dan responsif; (2) akuntabilitas dalam kegiatan pemerintah dan transparan dalam pengambilan keputusan; (3) partisipasi dalam proses demokrasi, dengan memanfaatkan sumber informasi dari publik dan dari swasta; (4) perhatian terhadap pemerataan dan kemiskinan; dan (5) komitmen terhadap kebijakan ekonomi yang berorientasi kepada pasar. Sedangkan UNDP hanya memberikan dua indikator "*good governance*" yaitu: (1) desentralisasi untuk meningkatkan pengambilan keputusan di tingkat lokal, dengan menekankan perbaikan nilai efisiensi, mempromosikan keadilan dalam pelayanan publik, peningkatan partisipasi di bidang ekonomi dan politik; dan (2) kerjasama antara pemerintah dengan organisasi-organisasi masyarakat. Di lain pihak, World Bank mengemukakan enam indikator antara lain: (1) akuntabilitas politik, dengan menguji tingkat penerimaan masyarakat terhadap kepemimpinan seorang eksekutif dengan menetapkan sistem pemilihan dan batas waktu menduduki jabatan; (2) bebas untuk berkumpul dan partisipasi seperti di bidang keagamaan, asosiasi profesi, relawan dan media; (3) jaminan hukum seperti kesamaan perlakuan hukum, perlindungan dari campur tangan luar, eksploitasi terhadap lingkungan; (4) akuntabilitas birokrasi, yaitu menciptakan sistem untuk memonitor dan mengontrol kinerja dalam kaitannya dengan kualitas, inefisiensi, dan perusakan sumberdaya, dan transparansi dalam manajemen keuangan, pengadaan, akunting, dan pengumpulan sumber dana; (5) ketersediaan, validitas, dan analisis informasi; dan (6) manajemen sektor publik yang efektif dan efisien (Edralin, 1997).

Semua nilai "*good governance*" ini nampaknya bersifat nilai-nilai universal dan sejalan dengan cita-cita perjuangan bangsa. Karena itu, nilai-nilai ini perlu dipromosikan, disosialisasikan dan dilaksanakan dengan harapan kualitas pemerintahan di Indonesia dapat disejajarkan dengan kualitas pemerintahan negara-negara lain yang menggunakan nilai-nilai tersebut sebagai acuan. Sebaiknya nilai-nilai "*good governance*" tersebut hendaknya ditetapkan secara formal dan eksplisit dalam rangka pengukuran prestasi pemerintahan di Indonesia. Dengan demikian, prestasi pemerintahan di masa mendatang dapat diukur seberapa jauh lembaga dan aparat pemerintahan telah mewujudkan nilai-nilai "*good governance*" dan secara nyata dirasakan oleh masyarakat.

Dalam kaitannya dengan kondisi di Indonesia saat ini maka nilai-nilai "*good governance*" yang baik harus dapat mencerminkan/menggambarkan: (1) Visi: apakah pemerintahan Pusat dan Daerah telah memiliki visi yang jelas; (2) Misi: apakah visi telah dijabarkan dalam misi yang terukur; (3) Strategi: apakah misi telah dilengkapi dengan langkah strategis yang efisien, efektif dan akhirnya akan meningkatkan produktivitas; (4)

Transparansi: apakah pemerintah telah menyediakan informasi yang memadai tentang keberhasilan serta kegagalan, sehingga masyarakat dapat berpartisipasi dalam mengawasi; (5) Responsif: apakah pemerintahan cepat tanggap dalam melayani kepentingan dari semua *stakeholders*; (6) Keadilan: apakah pemerintahan telah memberikan kesempatan yang sama kepada semua pihak untuk memperbaiki kesejahteraan; (7) Konsensus: apakah pemerintah telah berperan sebagai mediasi memenuhi aspirasi agar diperoleh persetujuan bersama demi kepentingan masyarakat; (8) Efisien, efektif dan produktif: apakah pemerintahan telah memenuhi kebutuhan dengan mengoptimalkan semua sumberdaya dengan baik, telah mengedepankan prinsip efisien dan efektif dalam semua kegiatan; (9) Akuntabel: apakah pemerintahan telah bertanggung jawab kepada publik dalam konteks kinerja lembaga dan aparatnya dalam semua bidang; (10) Penyediaan perangkat hukum: apakah pemerintahan telah menciptakan perangkat hukum agar tercipta rasa aman, tertib dan kondusif bagi masyarakat; (11) Demokrasi: apakah pemerintahan telah mendorong terciptanya demokrasi dalam berbagai hal; (12) Partisipasi: apakah pemerintahan telah mengikutsertakan masyarakat untuk menyelesaikan masalah bangsa, sesuai dengan bidang masing-masing; (13) Komitmen pada pasar: apakah pemerintahan mendorong kebijakan yang berorientasi pada pasar; (14) Komitmen pada lingkungan: apakah pemerintahan telah memperhatikan masalah yang berkaitan dengan kelestarian lingkungan; (15) Desentralisasi: apakah pemerintahan telah mengembangkan dan memberdayakan unit-unit kelembagaan lokal agar dapat mengambil keputusan sesuai dengan kebutuhan dan situasi lokal.

Selanjutnya, mengingat kondisi pemerintahan pada saat ini sangat lemah sebagai akibat dari “salah urus” yang terjadi pada masa lalu, maka dalam melahirkan inisiatif untuk meningkatkan kemampuan pemerintahan harus merupakan serangkaian strategi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, produktivitas dan responsivitas dari kinerja pemerintahan dengan memusatkan perhatian kepada: (1) pengembangan SDM; (2) penguatan organisasi; dan (3) reformasi kelembagaan (Grindle, 1997). Hal tersebut sangat menentukan prestasi pemerintahan saat ini dan mendatang.

Dalam pengembangan SDM, perhatian ditujukan kepada pengadaan atau penyediaan SDM yang berkualitas, profesional, melalui pelatihan, pemberian kompensasi yang adil, penciptaan lingkungan kerja kondusif dan sistem rekrutmen yang tepat. Penguatan organisasi, ditujukan kepada perbaikan dari fungsi dan tugas yang ada. Sedangkan reformasi kelembagaan, menekankan pada perubahan sistem dan institusi yang ada, serta pengaruh struktur makro.

POTRET BIROKRASI PEMERINTAHAN INDONESIA

Hingga saat ini, upaya mencari potret atau sosok pemerintahan yang ideal masih menjadi isu menarik untuk dibincangkan dan dikaji. Birokrasi, sebuah kata yang begitu menjadi momok di negara ini, yang kerap dituding sebagai biang keladi dari semua kekacauan yang terjadi. Tapi diluar semua argumentasi yang ada, percaya atau tidak, birokrasi tetap diperlukan.

Berkembangnya tuntutan *good governance* pada citra lembaga pemerintah, menjadikan perhatian khusus bagi lembaga pemerintahan untuk mengetahui berbagai permasalahan dan selanjutnya mencari solusi sesuai dengan kapasitas dan kapabilitasnya. Berbagai organisasi baik organisasi publik maupun organisasi swasta pada umumnya menghadapi berbagai masalah seperti: (1) banyak para pejabatnya tidak mengetahui atau

menyakini tujuan organisasi di tempat bekerja, (2) adanya volume kerja yang meningkat, (3) tidak adanya rincian tugas dan fungsi bagi setiap birokrat sehingga tanggung-jawabnya tidak jelas, (4) adanya tugas ganda pengerjaan atau kekosongan pengerjaan atas suatu aktivitas, (5) kurangnya pengertian terhadap pentingnya memiliki wewenang pada setiap jabatan, (6) banyak para pejabat yang bekerja sekedar menunggu perintah, (7) adanya pejabat yang memimpin bawahan langsung dengan jumlah yang terlalu banyak, (8) adanya jenjang organisasi yang terlalu panjang, (9) adanya bawahan yang bingung karena harus melaksanakan perintah dari atasan yang berbeda, (10) adanya unit organisasi yang penempatannya dalam struktur organisasi yang tidak tepat, dan (11) kurangnya kesadaran terhadap pentingnya sarana dan prasarana tertentu yang dibutuhkan oleh organisasi dan lain sebagainya.

Kesemua hal tersebut menimbulkan berbagai hambatan kelancaran jalannya organisasi yang memerlukan upaya penyelesaian yang sebaik mungkin dan upaya menciptakan keselarasan perkembangan organisasi yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan lingkungan di sekitarnya.

Lingkungan demikian cepat berubah dan berkembang, baik pada level daerah, nasional maupun global, sehingga memunculkan berbagai masalah baru dalam organisasi. Seiring dengan keadaan dan kenyataan tersebut, maka berbagai organisasi dituntut untuk segera melakukan berbagai upaya penyesuaian dan perubahan sesuai dengan kebutuhan. Beberapa permasalahan baru tersebut adalah sebagai berikut:

1. Belum dimilikinya "Struktur organisasi Pemerintahan Republik Indonesia" yang baku yang disertai dengan uraian tugas dan fungsi yang jelas dan terinci, sebagai acuan baku bagi Presiden terpilih dalam menyusun kabinet. Kondisi ini dirasakan sejak Indonesia merdeka pada 62 tahun yang lalu hingga saat ini, yang belum memiliki struktur organisasi yang baku, komprehensif yang mengatur tataran pemerintahan. Oleh karenanya kita lihat setiap terjadi pergantian pimpinan maka tidak ada pedoman baku berapa jumlah departemen atau menteri yang akan mengurus kepentingan negara yang maha banyak dan besar ini. Bahkan hingga saat ini ditingkat pemerintah pusat telah terbentuk 52 lembaga *ad hoc* seperti Dewan-Dewan, Komisi-Komisi dan Badan-Badan sebagai wujud ketidakpercayaan dan ketidakmampuan lembaga-lembaga yang secara fungsional bertanggung jawab menangani sektor/bidang tugas tertentu. Kehadiran lembaga *ad hoc* ini akan menduplikasi tugas departemen/instansi yang ada dan akhirnya akan membebani APBN. Selain itu misi yang diemban lembaga *ad hoc* inipun tidak jelas kapan akan berakhir, dan bahkan ada upaya untuk menambah dan memperluas kewenangannya.
2. Di tingkat pemerintah daerah, sejak diberikan keleluasaan untuk membentuk dinas/instansi berdasarkan PP No. 84 Tahun 2000, pertumbuhan jumlah Dinas/Instansi lepas kendali. Sebelumnya jumlah Dinas/Instansi rata-rata 11 lembaga berkembang menjadi rata-rata 25 lembaga dan bahkan ada kabupaten/Kota yang membentuk Dinas/instansi sebanyak 40 lembaga.
3. Belum jelasnya visi dan misi Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Daerah, sehingga tidak jelas estafet pemerintahan antar satu generasi ke generasi berikutnya.
4. Tidak efisien (contoh: (1) jika ada pekerjaan bisa ditunda kenapa harus diselesaikan saat ini; terikat pada aturan yang kaku, mengikat dan akhirnya menjerat; (2) proses tender yang berbelit dan tidak transparan)
5. Tidak efektif (contoh: tidak ada ukuran uang jelas pencapaian suatu prestasi kerja, karena disajikan sangat kualitatif)

6. Tidak produktif (contoh: rendahnya keinginan untuk berkompetisi, bersaing, motivasi kerja, etos kerja)
7. Tumpang tindih tugas antar institusi, bahkan tidak jelas institusi yang seharusnya bertanggung jawab (contoh: (a) terdapat sekitar 1.850 Peraturan Perundang-undangan yang saling tumpang tindih; (b) sekitar 4.500 Peraturan Daerah yang tumpang tindih; (c) pengelola pulau terluar di perbatasan antara Indonesia dengan negara tetangga)
8. Saling lempar tanggung jawab (Contoh: Menteri yang diganti dengan yang menggantikan)
9. Belum efektifnya dan berfungsinya secara baik Trio "eksekutif, yudikatif, legislatif", sehingga terbentuk badan/lembaga/komisi-komisi yang seharusnya tidak perlu terjadi.

Permasalahan-permasalahan tersebut merupakan kata-kata mutiara yang akrab diungkapkan berbagai pihak dalam berbagai kesempatan, terutama oleh pihak-pihak yang berposisi atau pihak yang bertendensi negatif thinking.

SOLUSI REFORMASI BIROKRASI

Menyadari banyaknya masalah yang dihadapi bangsa Indonesia saat ini yang tidak mungkin diungkap hanya melalui catatan ini (karena memerlukan kajian yang komprehensif yang mendalam dan melibatkan banyak pihak untuk berdiskusi), sehingga dalam tulisan ini dibatasi hanya pada beberapa hal yang dikemukakan pada potret tersebut. Hal ini karena masalah tersebut nampaknya belum disentuh terutama sejak Indonesia didera oleh berbagai krisis setelah tumbangannya pemerintahan era orde baru hingga saat ini dan dalam penyajian terpaksa terjadi pengulangan atau over lap antar satu butir dengan butir lain dengan maksud untuk mendukung butir-butir yang dikaji.

1. Perlu dibuat Undang-Undang tentang "Struktur Organisasi Pemerintahan Republik Indonesia"

Telah 62 tahun Indonesia merdeka, namun hingga saat ini belum juga memiliki struktur organisasi baku (yang seharusnya dijadikan acuan oleh siapa saja Presiden yang terpilih), dan dari periode ke periode kepemimpinan nasional demikian mudahnya Presiden menetapkan jumlah menteri. Praktiknya apa yang terjadi? Presiden dengan mudahnya menetapkan Menteri-Menteri (dengan berlindung atau berdalih hak prerogatif Presiden). Akan tetapi ada hal-hal yang diabaikan, karena tidak melakukan: (a) SWOT Analysis (perlu diingat bahwa secara teoretis untuk melakukan SWOT Analysis memerlukan waktu yang lama dan harus didukung dengan data yang akurat, melibatkan orang banyak yang pakar dan tidak hanya beberapa saat seperti yang dilakukan Presiden Terpilih yang akhirnya berakibat sasaran Program 5 tahun tidak tercapai, sehingga diperlukan perombakan kabinet ditengah jalan karena adanya desakan rakyat dan kebutuhan mencapai target); (b) Menyesuaikan dan memperhatikan visi dan misi (yang lebih berbahaya tidak memiliki visi dan misi, perlu diingat kewenangan membuat visi berada pada MPR); (c) Memperhatikan prioritas sesuai dengan kebutuhan mendesak, sesuai dengan misi.

Keberadaan struktur organisasi yang baku ini diperlukan agar Presiden terpilih tidak semena-mena merubah (membentuk struktur organisasi sendiri, menetapkan sendiri jumlah Menteri/badan atau lembaga) untuk memenuhi kepentingan sesaat. Tidak adanya struktur organisasi yang baku ini tentunya tidak semata kesalahan Presiden.

Di sinilah tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat (dapat dibahas atas inisiatif DPR atau atas usul Pemerintah melalui Menteri Negara PAN) untuk menggagas, membahas dan menerbitkan Undang-Undang tentang "Struktur Organisasi Pemerintah Republik Indonesia". Mengharapkan draf undang-undang dari DPR, nampaknya "masih jauh panggang dari api". Undang-Undang tersebut hendaknya merupakan hasil kajian yang cermat, teliti (melibatkan banyak pihak antara lain Perguruan Tinggi), dan mengabaikan kepentingan kelompok/golongan dengan mengedepankan kepentingan bangsa dan negara (di atas segala-galanya) serta berpedoman pada berbagai aspek (kajian akademik, belajar pada negara yang berhasil ataupun gagal, belajar pada pengalaman sejarah panjang 62 tahun Indonesia merdeka)

Perlu diingat bahwa organisasi yang baik, adalah organisasi yang: (1) Semua tugas dapat terbagi habis; (2) Semua tugas atau pekerjaan ada penanggung jawabnya; (3) Semua tugas harus terukur; (4) Semua tugas secara jelas terlihat awal dan akhirnya; (5) Keberadaan organisasi dapat mengakomodasi semua kebutuhan; (6) Keberadaan organisasi dapat menyelesaikan masalah; (7) Organisasi fleksibel dan ramping (efisien) yang diisi oleh tenaga fungsional yang profesional; (8) Memperhatikan undang-undang yang lain (seperti: Otonomi Daerah, yang sebagian besar tugas Pemerintah Pusat telah dialihkan ke Pemerintah Daerah), sehingga: (a) Untuk tugas-tugas/pekerjaan/ wewenang yang telah dilimpahkan ke Pemerintah Daerah, cukup dipimpin oleh seorang Menteri Negara (karena sifatnya hanya sebagai koordinasi saja); (b) Untuk tugas-tugas/pekerjaan/wewenang yang tidak dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah, dapat dipimpin oleh seorang Menteri yang memimpin Departemen; (c) Pembagian tugas dan fungsi yang jelas untuk Presiden dan Wakil Presiden, sehingga tidak diperlukan adanya Menteri Koordinator; (d) Uraian tugas dan fungsi Departemen dan Kementerian Negara dibuat dengan lengkap dan rinci; (e) Hanya untuk badan/lembaga tertentu saja yang dapat bertanggung jawab langsung kepada Presiden (tidak seperti saat ini demikian banyaknya Badan/Lembaga/Komisi yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden); (f) Badan/lembaga negara yang ada hendaknya ditata dan distruktur kembali sesuai dengan bidangnya, kebutuhan dan cukup bertanggung jawab kepada Menteri sesuai dengan bidangnya; dan (g) hendaknya diperjelas hubungan kelembagaan antara Departemen, Kementerian Negara, Badan dan Lembaga, sehingga tidak menghambat kelancaran tugas kenegaraan serta tidak menjadi over lapping.

Struktur organisasi yang ramping, fleksibel, sederhana, pasti (jelas uraian tugas dan fungsinya), menyeluruh dan lengkap (mencakup seluruh kegiatan kenegaraan dan pemerintahan) yang diisi oleh tenaga-tenaga fungsional yang profesional akan melahirkan pemerintahan yang bersih, baik, efisien, efektif, transparan, akuntabel, berwibawa dan terhindar dari korupsi yang terselubung dan dapat meyakinkan serta meningkatkan kepercayaan investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Selain hal di atas, dalam struktur organisasi tersebut hendaknya jelas terlihat lebih mengemukakan aspek leader ketimbang aspek manajerial.

Setelah memiliki undang-undang tentang "Struktur Organisasi Pemerintah Republik Indonesia" sebagai payung hukum, barulah dibuatkan undang-undang tentang badan/lembada lainnya yang merupakan penjabaran atau ikutan.

2. MPR perlu menetapkan "Visi dan Misi" Pemerintah Republik Indonesia

Ketiadaan "visi dan misi" yang jelas yang disertai dengan sasaran dan ukuran yang jelas berakibat pemerintahan tidak dapat berjalan fokus, tidak jelas arah yang dituju dan tidak terukur (bagaikan berada ditengah laut yang tidak memiliki kompas, sehingga terombang ambing oleh ombak tak tentu arah dan terbawa oleh ganasnya arus atau angin yang berhembus). Sepatutnya menjadi kewenangan dan tugas MPR untuk melahirkan VISI dan MISI Pemerintah Republik Indonesia. Perlu diingat bahwa Visi menggambarkan sasaran jangka panjang Pemerintahan (20, 25 atau 30 tahun ke depan, yang dipilah-pilah menjadi program 5 tahun-an) yang dijabarkan menurut sektor (atau Departemen, Kementerian atau lembaga). Alangkah janggalnya negara dengan penduduk demikian besar (dan telah 62 tahun merdeka) akan tetapi hingga saat ini tidak memiliki visi, sehingga tidak diketahui kemana arah yang akan dituju di hari esok.

Sepatutnya siapapun yang mencalonkan diri sebagai Capres dan Wapres dalam kampanye tidak menawarkan visi dan misi, akan tetapi yang ditawarkan seharusnya berupa program kerja untuk 5 tahun kedepan (yang dijabarkan per tahun). Program yang ditawarkan adalah program kerja yang terukur dan merupakan kelanjutan dari tahapan lima tahun sebelumnya, dan demikian seterusnya selaras dan sesuai visi yang telah ditetapkan oleh MPR.

Meskipun beberapa waktu yang lalu Presiden SBY telah mencanangkan visi Indonesia hingga 2030 tentu hal ini sebagai suatu pemikiran dan gagasan yang baik sebagai pemikiran yang cemerlang, yang patut kita hormati. Hal ini dapat dijadikan sebagai masukan yang berharga bagi anak bangsa yang saat ini dipercaya oleh rakyatnya untuk memimpin dan tidak perlu ditanggapi dengan nada curiga dengan berpikir negatif. Kita harus ingat bahwa siapa saja yang merasa sebagai warga negara yang baik yang cinta terhadap bangsa, negara dan tanah airnya, sepatutnya juga terpanggil memikirkan yang terbaik untuk negara, bangsa serta tanah airnya, dan tidak hanya pandai mencemooh, akan tetapi ketika diberi tanggung jawab bagaikan puteri malu yang tidak tahu apa yang akan diperbuat.

Di sinilah nampaknya masih sangat banyak di antara kita yang tidak ikhlas: (1) melihat orang senang; (2) melihat orang pandai; (3) melihat orang sukses; (4) melihat orang maju; (5) melihat orang berprestasi. Kita tidak terlatih dan terbiasa mengucapkan salut dan mendo'akan orang-orang yang: (1) sukses; (2) berjaya; (3) mendapatkan sanjungan; (4) berprestasi; akan tetapi yang terjadi sebaliknya yaitu selalu berprasangka buruk. Mencaci maki dan melihat sisi buruk serta kelemahan orang-orang yang berhasil, mensyukuri orang-orang yang sedang ditimpa musibah. Inilah cerminan bangsa yang kecil, lemah, yang tidak berachlaqul qarimah dan akhirnya "bagaikan katak dalam tempurung yang merasa selalu benar, selalu besar dan selalu baik".

Di sinilah diperlukan adanya visi yang dibuat oleh visioner untuk menentukan arah pembangunan dan pemerintahan kedepan, sehingga dapat disejajarkan, disetarakan dengan negara-negara maju di dunia dan bahwa bila ingin lebih maju dari negara-negara lain. Visi ini yang dijadikan sebagai pedoman dan arah kebijakan berikutnya oleh siapa saja yang akan dipercaya rakyat untuk memimpin bangsa dan negara ini, dan bagi rakyat dapat dengan mudah mengikuti, memonitor dan merespon ajakan-ajakan pemerintah.

3. "Efisiensi, Efektivitas dan Produktif" Perlu menjadi Budaya Pemerintah, Bangsa dan Individu

Sebagai potret keberadaan Indonesia ditengah-tengah percaturan dunia, khusus dalam kemudahan berbisnis (hasil survei IFC tahun 2006 terhadap 175 negara Indonesia menempati peringkat ke 135. Sementara itu untuk peringkat 1 diraih oleh Singapura; dan selanjutnya Thailand = 18; Malaysia = 25; Cina = 93; Vietnam =104 dan India = 134). Hal ini menjadi tantangan bagi kita untuk segera memperbaikinya.

Dalam era dan kondisi ekonomi seperti saat ini hanya institusi yang efisien, efektif dan dengan produktivitas yang tinggilah yang dapat tumbuh dan berkembang dengan pesat, dan dapat bersaing di era globalisasi serta era persaingan bebas saat ini. Perlu dibuat dan dibakukan standar ukuran/indikator/kriteria tentang: (1) efisiensi; (2) efektivitas dan (3) produktivitas. Dengan demikian perampingan organisasi disertai dengan lebih mengedepankan penggunaan tenaga fungsional yang profesional, ketimbang struktural (seperti yang dianut saat ini) yang akan mempercepat tumbuhnya pembangunan. Berkaitan dengan hal tersebut Pemerintahan ke depan, adalah pemerintahan yang bercirikan: (1) berbasis kinerja; (2) dapat diukur; (3) ramping; (4) dibangun atas dasar kebutuhan (bukan untuk memenuhi kepentingan orang-orang tertentu yang dianggap berjasa); (5) memperhatikan semangat desentralisasi (Otonomi daerah). Karena sebagian besar tugas-tugas Pemerintah Pusat telah dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah, maka untuk bidang-bidang seperti: (a) Tenaga Kerja (termasuk PNS dan TNI); (b) Pendidikan Nasional (termasuk kepemudaan); (c) Perkerjaan Umum; (d) Kesehatan; (e) Penertiban Aparatur Negara (merupakan gabungan dari LAN dan kantor kepegawaian negara) cukup dipimpin oleh Menteri Negara; dan hanya untuk bidang-bidang tertentu saja yang memerlukan Menteri yang membawahi Departemen, seperti: (a) Departemen Dalam Negeri (termasuk OTODA; Pulau Terluar); (b) Departemen Luar Negeri; (c) Departemen Keuangan; (d) Departemen Agama; (e) Departemen Pertahanan; (f) Departemen Hukum & HAM.

Sementara itu untuk bidang: (1) Kepemudaan & Olahraga (kepemudaan menjadi bagian dari Kementerian Pendidikan Nasional; Olahraga berada di KONI); (2) Peranan Wanita (bila dipandang perlu cukup dalam badan); (3) Koperasi (tidak perlu dalam Kementerian khusus); (4) Percepatan Pembangunan Daerah tertinggal (Departemen Dalam Negeri lebih tahu); Kementerian BUMN (dikembalikan ke Departemen Keuangan); dan demikian pula bidang-bidang lainnya (sesuai dengan hasil SWOT Analysis dan beban kerja yang akan diemban)

Khusus untuk Institusi yang menyangkut kepentingan masyarakat umum (sehingga dijamin kenetralannya, tidak memihak, tidak mementingkan kelompok atau golongan tertentu) dapat diusulkan oleh Presiden ke DPR untuk diangkat, antara lain seperti: (1) Jaksa Agung; (2) Gubernur Bank Indonesia; (3) Kepala Kepolisian; (4) Panglima TNI; (5) Ketua dan Wakil Ketua BPK; (6) Ketua, Wakil dan Anggota KY; (7) Ketua, Wakil dan Anggota MK; (8) Ketua, Wakil dan Anggota MA; (9) BIN

Di samping itu perlu dioptimalkan fungsi lembaga-lembaga yang telah ada, seperti: (1) Kejaksaan (sehingga tidak perlu KPK); MA (sehingga tidak perlu KY ataupun MK), demikian pula komisi-komisi atau lembaga lain yang hanya membebani anggaran dan over lapping-nya berbagai bidang tugas yang sama yang ada pada Departemen/kementerian negara seperti saat ini.

Diharapkan upaya mengejar mempercepat ketertinggalan dalam berbagai bidang dapat terwujud - dengan berhasilnya dilaksanakan pembangunan, pengelolaan pemerintahan yang efisien, efektif dan produktif - dalam waktu singkat.

4. Optimalisasi fungsi "eksekutif, yudikatif, legislatif"

Belum optimalnya fungsi eksekutif (banyaknya tugas dan fungsi yang tumpang tindih dan bahkan adanya sebagian tugas yang tidak jelas penanggung jawabnya); selain itu rendahnya kepatuhan mereka (contoh: Laporan Inpres 5/2004 per akhir Pebruari 2007) yang dapat digambarkan berikut ini:

Pelaporan Inpres 5/2004 (Potret Eksekutif) Per- akhir Pebruari 2007

Instansi	Yang Wajib Melaporkan	Yang Telah Melaporkan	%
Pusat	71	49	69,0
Provinsi	33	20	60,6
Kabupaten/kota	443	136	30,7
Total	547	205	37,5

Yudikatif (terjadi tumpang tindih tugas KPK, BPK, BPLP, TIPIKOR, IRJEN dan Bawasda sebagai akibat tidak adanya aturan tata hubungan kerja dan pembagian tugas yang jelas, proporsional dan akuntabel antar lembaga) dan legislatif (banyaknya peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih antar Pusat dan Daerah),

Selama ini untuk memenuhi tuntutan rakyat dan undang-undang terpaksa dibentuk Badan, Komisi ataupun Lembaga tertentu, yang berakibat terjadi inefisiensi dan overlapping tugas, antara lain seperti: (1) Tidak jelasnya tugas dan fungsi BPK, BPKP, Inspektorat Jenderal, Bawasda (untuk Pemerintah Daerah); (2) KPK; (3) Komisi Ombudsman; (4) Komisi Kepolisian; (4) KY; (5) Komisi Penyiaran; dan banyak lembaga atau komisi lainnya, demikian pula beberapa lembaga/badan lainnya, serta beberapa Badan, Komisi dan Lembaga lainnya.

Pengalaman pahit dibentuknya BPPN sebagai kecelakaan sejarah, untuk kepentingan penguasa (golongan, kelompok, kepentingan tertentu) ketika itu dengan dalih untuk membina dan menyelamatkan perbankan nasional, namun yang terjadi penjarahan aset negara (menjual murah aset, penghilangan dokumen nasabah akibat penggabungan beberapa bank, tidak kunjung selesainya dan tuntasnya kasus BLBI), sepatutnya tidak terulang.

Ke depan hendaknya tidak terulang kembali kegagalan dan pengalaman pahit masa lalu, sehingga peran eksekutif, yudikatif dan legislatif lebih optimal, profesional dan membuang jauh-jauh kepentingan kelompok, golongan dan lebih mengedepankan kepentingan rakyat, bangsa dan negara sehingga dapat mengejar ketertinggalan.

PENUTUP

Reformasi Birokrasi Pemerintahan dalam rangka mewujudkan Good Governance melalui pemerintahan hendaknya menyentuh keseluruhan pilar pendukungnya secara substansial meliputi unsur: (1) organisasi; (2) Manajemen; (3) SDM yang didasarkan dan terarah

pada nilai dan prinsip Good Governance. Dalam rangka penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa kita, semua itu harus dilaksanakan dengan baik, transparan, efisien, efektif, dapat meningkatkan produktivitas, harus merupakan komitmen dan melekat pada setiap individu dan institusi (dari Pusat ke daerah) sesuai posisi dan peran masing-masing dalam kehidupan bernegara.

Birokrasi Pemerintah Pusat dan Daerah (organisasi, manajemen dan SDMnya) perlu memiliki visi, misi, strategi, agenda kebijakan, program, dan kinerja serta action plan yang terencana dan menyeluruh; dan diarahkan pada terbangunnya sosok birokrasi yang ramping, desentralisasi, efisien, efektif, produktif, bertanggung jawab dan terbuka yang didasarkan pada struktur organisasi yang baku yang berbasis kinerja

DAFTAR PUSTAKA

- Barzelay, M. 1992. *Breaking Through Bureaucracy: an new vision for managing in government*. LA: University of California Press
- Ball, Alan R., 1993. *Modern Politics and Government*, Fift Edition, Macmillan Press Ltd.
- Caiden, G. E. 1991. *Administrative Reform Comes of Age*. New York, N.Y: de Gruyter.
- Cohen, S., dan R.Brand. 1993. *Total Quality Management: a practical guide for the real world*. San Fransisco: Jossey-Bass Publishers.
- Cummings, Thomas G. And Worley, Christopher G. 2005. *Organization Development and Change*. United States: Thomson.
- Daft, Richard L. 2004. *Organization Theory and Design*. United States: Thomson
- Dwijowijoto, Riant Nugroho, 2001. *Reiventing Indonesia Menata Ulang Manajemen Pemerintahan untuk Membangun Indonesia Baru dengan Keunggulan Global*. Jakarta: Penerbit PT Elex Media Komputindo.
- Dwiyanto, Agus dan Kusumasari. 2001. *Public Service Performance dalam Policy Brief CPPS-Gadjah Mada University*, Nomor : 01/PB-E/2001.
- Dwiyanto, Agus, dkk. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: PSKK-UGM.
- Edralin, J.S. 1997. *The new local governance and capacity building: A strategic approach* . *Regional Development Studies*, Vol. 3
- Ferlie, E., L.Ashburner, A.Fitzgerald, dan A.Pettigrew. 1997. *The new public management in action*. Oxford: Oxford University Press
- Gibson, James L., dkk, 1995. *Organizations Behaviour Structure and Process*. Homewood, Illinois : Richard D. Irwin Inc.
- Grindle, M.S. (Editor). 1997. *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Boston, MA: Harvard Institute for International Development.
- Hendarto, Agung, Suhendra, Nizar, 2002. *Good Governance dan Penguatan Institusi Daerah*. Jakarta: Masyarakat Transparansi Indonesia.
- Hughes, O. 1994. *Public Management and Administration: An introduction*. N.Y., New York: St.Martin Press.
- IFES. 2003. *Survey Opini Publik Papua*. Jakarta.
- Jones, Gareth R. 2004. *Organizational Theory, Design, and Change. Txt and Cases*. New Jersey: Prentice Hall.
- Komorotomo, Wahyudi. 2005. *Akuntabilitas Birokrasi Publik Sketsa Pada Masa Transisi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Kuntowijoyo, 1994. *Demokrasi dan Budaya Birokrasi*. Yogyakarta: Yayasan Bentang Budaya.
- Kartasasmita, Ginandjar, 1997. *Administrasi Pembangunan: Perkembangan Pemikiran, dan Praktiknya di Indonesia*, Jakarta: LP3ES
- Lembada Administrasi Negara. 2004. *Teknik Penyusunan Organisasi Berbasis Kinerja*. Jakarta: Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan LAN.
- Mustopadidjaja, AR, *Format Pemerintahan Menghadapi Abad 21*, *Jurnal Administrasi dan Pembangunan*, Vol. 1, No. 2, 1997.
- Nisjar, Karhi, *Beberapa Catatan Tentang "Good Governance"*, *Jurnal Administrasi dan Pembangunan*, Vol. 1. No. 2, 1997.
- Osborne, David and Teg Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit*. Addison-Wesley Publishing Company, 1992.
- Osborne, David, Plastrik, Peter, 1997. *Burnishing Bureaucracy, the five strategies for reinventing government*. Reading MA: Wesley Publishing Company
- Osborne, David dan Ted Gaebler. 1996. *Mewirausahakan Birokrasi (Reinventing Government) : Mentrasformasi Semangat Wirausaha ke Dalam Sektor Publik*. Edisi Terjemahan. Jakarta : Pustaka Binaman Pressindo.
- Pipit R. Kartawijaya, 1996. *Pemerintah Bukanlah Negara, Studi Komparasi Administrasi Pemerintahan RI dengan Negara Jerman*. Jerman: Henk Publishing
- Peter, B. Guy. 1984. *American Public Policy*. Franklin Watts, New York : Tulano University.
- Rivai, Veithzal. 2002. *Kepemimpinan dan Perilaku Organisasi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada
- Rivai, Veithzal. 2003. *Manajemen Sumber Daya Manusia Untuk Perusahaan*. Jakarta: RajaGrafindo Persada
- Rivai, Veithzal. 2004. *Performance Appraisal*. Jakarta: RajaGrafindo Persada
- Rourke, Francis, E., 1984. *Bureaucratic, Politics and Public Policy*. Boston, MA: Little Brown.
- Soedjatmoko, 1986. *Dimensi Manusia dalam Pembangunan*. Jakarta: Cetakan III. LP3ES
- Santoso, Budi Priyo, 1997. *Birokrasi Pemerintahan Orde Baru, Perspektif Kultural dan Struktural*. Jakarta: PT . Raja Grafindo Persada..
- Suhendra, Nizar, Said, Sudirman, 2002. *Pekerjaan Rumah yang Terbengkalai: Catatan 4 Tahun Reformasi*. Jakarta: Masyarakat Transparansi Indonesia
- Siagian, Sondang P. 2000. *Teori Pengembangan Organisasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Shafritz, Jay M and E.W Russel, *Introducing Public Administration*, Addison-Wesley Publishing Company, 1996.
- Sunoto, 1992. *Aspek Manusia dalam Organisasi : Dasar Pemikiran dan Implikasi Metode Penelitian*, dalam Effendi, dkk. 1992. *Membangun Martabat Manusia, Peranan Ilmu-ilmu Sosial dalam Pembangunan*. Jakarta : Gadjah Mada University Press.
- Tangkilisan, Hesel Nogi S.2005. *Manajemen Publik*. Jakarta : PT.Grasindo.
- Thoha, Miftah. 2004. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Cetakan ke 3. Jakarta: Raja Grafindo Perkasa.
- Wanandi, Jusuf, "Good" Governance dan Kaitannya dengan Stabilitas Dalam Negeri dan Kawasan: Agenda Masa Depan, Analisis CSIS, Juli-September 1998.
- Wiratma, I Made Leo, *Dari Kabinet Pembangunan VII ke Kabinet Reformasi Pembangunan dan Tuntutan "Clean Government"*, Analisis CSIS, Juli-September.