

TINJAUAN DAN IMPLEMENTASI BIROKRASI DI INDONESIA

Oleh:
Miftah Thoha^{*)}

PENDAHULUAN

Lembaga birokrasi pemerintah menurut penjelasan dari pemerintah telah banyak mengalami perubahan, akan tetapi secara strategis penulis memandangnya belum banyak dilakukan reformasi yang menyeluruh. Penulis sering mengatakan rancang bangun (*grand design*) reformasi birokrasi pemerintah belum ada. Adapun yang dilaksanakan adalah reformasi yang tidak ada sambungannya antara satu reformasi dengan reformasi yang lain dalam birokrasi pemerintah. Sebagai contoh reformasi pelayanan publik antara satu departemen dengan departemen lain tidak ada sambungannya, demikian pula antara pemerintah daerah yang satu dengan yang lain tidak ada kaitannya. Sehingga ada daerah yang sudah baik pelayanannya tetapi pemerintah daerah lain tidak ada perubahan. Ini menunjukkan pelaksanaan reformasi yang tidak menyeluruh.

Departemen pemerintah di pusat maupun di daerah, jenis dan jumlah organisasi masih dinilai terlalu besar dan belum banyak perubahan. Penelitian penulis membuktikan jumlah organisasi di masing-masing departemen masih terlalu gemuk. Di suatu kementerian Negara yang bukan departemen eselon I-nya kurang lebih 13 pejabat. Demikian pula di departemen pemerintah semakin hari semakin membesar. Di Pemerintah Daerah dengan melalui Peraturan Pemerintah No 8/2003 diatur atau diupayakan ramping jenis organisasi perangkat daerahnya. Akan tetapi pengaturan melalui PP tersebut banyak yang menentangnya. Hal ini disebabkan karena di masing-masing pemda sebelumnya telah menerima warisan jabatan dan pejabat pemerintah pusat yang besar akibat pelaksanaan otonomi daerah. Pengaturan jenis dan jumlah organisasi perangkat daerah banyak didasarkan pada pertimbangan jumlah orang atau pejabat yang berada di masing-masing pemda. Akibatnya jumlahnya tetap saja besar dan memakan jumlah anggaran yang tidak sedikit. Sekarang ini di masing-masing Kabupaten ada pejabat dan jabatan organisasi eselon II lebih dari 16 jabatan dan pejabatnya. Kalau misalnya kabupaten dan kota ada 400 kabupaten/kota maka jumlah organisasi eselon II dan pejabatnya ada kurang lebih 6.400.000 pejabat dan jabatan. Kalau tunjangan struktural bagi pejabatnya masing-masing Rp. 2.500.000 maka 1 bulan pemerintah mengeluarkan dana tunjangan struktural di pemda kabupaten/kota sebanyak Rp. 160.000.000.000,- Belum lagi anggaran belanja dari masing-masing organisasi pemda. Jika anggarannya misalnya masing-masing Rp. 500.000.000,- maka akan dikeluarkan sebanyak Rp. 3200.000.000.000,-

GRAND DESIGN

Jika kita hanya memperbaiki satu atau dua departemen pemerintah itu namanya tidak mempunyai rancang bangun reformasi yang menyeluruh terhadap lembaga birokrasi pemerintah. Jadi kalau seandainya penulis misalkan, Ditjen Imigrasi dipisahkan dari Departemen Hukum dan HAM dan Jabatan Panglima TNI tidak dimintakan persetujuan Dewan, usul semacam ini tidak akan memecahkan masalah lembaga birokrasi pemerintah

^{*)} Guru Besar UGM

yang menyeluruh. Pemisahan Ditjen dari Departemen menjadi LPND misalnya, tidak hanya di Departemen Hukum saja, banyak kasus yang sama dengan usul reformasi semacam itu. Jabatan Panglima tidak dimintakan persetujuan Dewan tidak hanya menyangkut jabatan Panglima saja melainkan banyak jabatan politik yang perlu dijernihkan pemakaiannya dan prosedur pengangkatannya. Klarifikasi jabatan birokrasi dan jabatan karier birokrasi pemerintah belum ada kejelasan arti pemahaman dan prosedur pengangkatannya. Adalah aneh dalam pemahaman ilmu Administrasi Pemerintahan (ilmiah) seorang Panglima TNI yang karier profesional diuji (*fit and proper test*) oleh anggota Dewan (lembaga Politik), sementara seorang Menteri yang jelas-jelas jabatan politik tidak dimintakan persetujuan Dewan. Lebih aneh lagi seorang Direktur Jendral yang kariernya sebagai birokrat diangkat melalui persetujuan TPA (Tim Penilai Akhir) - dijamin Orba disebut Baperjanas (Badan Pertimbangan Jabatan Nasional) - yang anggotanya adalah semua pejabat politik (mulai dari Presiden, Wapres, dan para Menteri terkait) dan pertimbangan politik lebih kental dari pada keahlian calon. Bagaimana netralitas birokrasi bisa dijamin dan dilaksanakan dengan jujur dan baik kalau pengangkatan calon pejabat karier birokrat berbau politik. Coba kita teliti sekarang berapa persen pengangkatan eselon 1 dan eselon lainnya oleh menteri dari parpol yang bebas parpolnya?

Sekarang ini dibidang kelembagaan birokrasi pemerintah ada Menteri (Kementerian) Negara yang sama tugas dan kewajibannya dengan LPND, misalnya Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional dengan Bappenas; Menteri Negara Riset dan Teknologi dengan BPPT, LIPI, dll; ada Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Meneg Pan) dengan LAN, BKN. Belum lagi ada kasus suatu departemen dipimpin oleh menteri baru yang tidak memahami Otonomi Daerah (UU No 32/2004) mengusulkan perluasan departemennya dengan menambah, mengubah, menggabung direktorat jendralnya meminta persetujuan Menpan dan disetujui tanpa analisis mendalam. Hal semacam ini belum pernah dikaji dan diteliti secara mendalam oleh pemerintah. Dengan demikian usul-usul untuk melakukan reformasi birokrasi pemerintah perlu dijadikan *trigger point* bagi pemerintah untuk melakukan reformasi birokrasi pemerintah secara mendalam dan menyeluruh. Mestinya Menteri Negara yang bertanggungjawab kearah reformasi birokrasi pemerintah segera menanggapi usul-usul tersebut dengan mengajukan program reformasi birokrasi pemerintah yang komplit dan komprehensif sehingga grand desainnya bisa dijadikan pedoman.

KILAS BALIK PEMBANGUNAN APARATUR

Reformasi Birokrasi pemerintah dahulu pernah dilakukan di jaman pemerintahan Bung Karno dengan slogan yang amat terkenal saat itu yang disebut *retooling aparatur*. Sehingga saat itu Bung Karno memerlukan kementerian yang dikenal dengan kementerian yang ditugaskan melakukan retooling. Retooling walaupun mempunyai konotasi untuk melakukan penyingkiran aparatur (pegawai) yang kontra revolusi, kementerian itu pada niatnya melakukan pembaharuan pegawai. Semenjak itu maka kementerian itu berubah dari retooling yang bernada "pemecatan" pegawai, menjadi penertiban dan pendayagunaan aparatur. Pengertian aparatur masih juga belum memberikan solusi arah yang jelas tentang apa yang ingin diperbaharui. Tekanannya masih diartikan pada pegawai yakni orang-orang atau sumber daya manusia yang bekerja sebagai aparat pemerintah dan negara.

Ketika pemerintah proklamasi melaksanakan pemerintahan sendiri, kita waktu itu meniru dan mewarisi sistem administrasi dari pemerintahan kolonial. Ketika dijajah Belanda yang lama sekali, sistem administrasi pemerintahan kerajaan Belanda kita pakai dalam menata administrasi negara kita semenjak proklamasi. Pemerintah Jepang pernah juga menjajah negara kita, dan pernah sistem administrasi Jepang dicoba dipakai untuk sementara waktu. Karena sistem pemerintahan kerajaan Belanda yang lama diterapkan di negara jajahan saat itu, maka sistem administrasi Belanda ini yang banyak berpengaruh dalam tatanan sistem administrasi pemerintahan kita. Sistem ini lama-kelamaan dirasakan tidak lagi memadai lagipula semangat ingin melepas dari warisan kolonial dan semangat kemerdekaan yang masih berkobar di dada bangsa kita, maka hal ini amat mendorong terciptanya sistem administrasi negara kita yang baru.

Saat itu di Amerika Serikat dikembangkan sistem administrasi negara yang modern dan yang lebih praktis dan efisien. Maka Presiden Soekarno melalui Perdana Menteri Almarhum H. Djuanda mengundang perutusan dari Amerika Serikat. Guru Besar Ilmu Administrasi Publik dari Cornell dan Pittsburg didatangkan ke Indonesia untuk memberikan saran pengembangan dan perbaikan sistem administrasi negara kita. Hasil dari perutusan ini adalah dilakukan reformasi administrasi pemerintahan. Susunan kementerian mulai ditata, didirikan lembaga yang menjadi pusat pelatihan dan pengembangan tenaga-tenaga administrasi negara, didirikannya fakultas dan universitas yang mengajarkan Ilmu Administrasi Negara seperti yang dikembangkan oleh Amerika Serikat, dan dibangun badan perancang nasional yang dikelak kemudian berubah menjadi Bappenas.

Reformasi pertama yang dilakukan ketika jaman kepresidenan Soekarno didorong oleh perubahan yang terjadi dilingkungan strategis nasional dan global. Lingkungan strategis nasional ialah berubahnya tata sistem pemerintahan yang dijalankan berdasarkan warisan kolonial Belanda ke arah tatanan sistem administrasi yang bersifat modern pengaruh dari Amerika Serikat. Pengaruh global terjadi bermula dari sistem administrasi yang modern, praktis dan efisien yang dikembangkan oleh Amerika Serikat tadi. Leverage points ditandai dari adanya perubahan baik dilingkungan strategis nasional maupun global. Pemerintahan Presiden Soekarno mempunyai pandangan yang jelas terhadap administrasi negara. Perhatiannya untuk mengembangkan sistem administrasi negara sangat besar dengan didirikannya pada waktu itu Lembaga Administrasi Negara yang diharapkan sebagai lembaga kajian untuk mengembangkan Ilmu Administrasi Negara yang bisa diterapkan dalam kegiatan sehari-hari dari praktika pemerintahan.

Reformasi kedua dilakukan ketika jaman kepresidenan Suharto. Dorongan untuk melakukan reformasi inipun diawali oleh keinginan untuk membangun bangsa dan negara yang dimulai untuk menyelenggarakan stabilitas disegala sektor. Pembangunan tidak bakal terjadi kalau ekonomi bangsa ini tidak tumbuh. Untuk menumbuhkannya diperlukan adanya stabilitas politik, pertahanan, keamanan, sosial dan sektor lainnya. Dari keinginan untuk mewujudkan stabilitas ini maka visi pemerintahan Presiden Suharto adalah harus dijalankan secara sentralistis. Pendekatan kekuasaan, keamanan, dan pemusatan segala macam kebijakan dan urusan di pemerintah pusat amat kelihatan sekali. Maka disusunlah suatu perubahan kebijakan menata kelembagaan dan sistem birokrasi pemerintah yang mendukung terwujudnya visi sentral tersebut. Tahun 1974, lima tahun setelah Presiden Suharto memegang kendali, pemerintahan mengeluarkan Keppres No 44 dan 45 tahun 1974 sebagai tonggak dirombak dan disusunnya sistem dan struktur lembaga birokrasi pemerintah. Keputusan Presiden itu sebagai awal disusunnya struktur organisasi Departemen Pemerintah. Semua organisasi dan sistem diseragamkan. Mulailah

berturut-turut adanya ketentuan perundangan yang menuju ke seragaman tersebut. Susunan departemen kita yang dipimpin para menteri diseragamkan susunan dan sistemnya. Sistem penyusunan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban anggaran, sistem rekrutmen pegawai dan pengangkatan pejabat dalam jabatan, sistem diklat pegawai, sistem penggajian pegawai, sistem pengawasan dari waskat sampai ke waswas, dan semua sistem-sistem lainnya diatur secara seragam dan sentral. Susunan pemerintahan Daerah dan Desa pun diseragamkan untuk seluruh negara kita.

Reformasi Administrasi Negara yang dilakukan oleh pemerintahan Presiden Suharto didorong oleh perubahan sistem lingkungan strategis nasional dari pemerintahan Soekarno (Orde Lama) ke pemerintahan Orde Baru. Sementara lingkungan strategis global ditandai dengan perlunya bantuan dari negara donor untuk membantu kebijakan dan program pembangunan yang dilakukannya. Bantuan atau pinjaman merupakan tatanan global yang harus ditaati dan diperhatikan untuk keberhasilan pembangunan. Walaupun pada akhirnya setelah kejatuhan pemerintahannya beban pinjaman ini sangat memberatkan kondisi ekonomi bangsa saat ini.

Lepas apakah reformasi ketika masa kepresidenan Suharto memiliki eksekusi yang kurang baik terhadap demokrasi dan pemulihan kondisi perekonomian bangsa, akan tetapi reformasi administrasi negara yang kedua itu dimulai dari visi, pandangan, dan kemauan yang jelas untuk menata sistem administrasi negara yang menekankan pada pembangunan ekonomi. Ketika itu kalau semuanya tidak dikendalikan secara terpusat barangkali pembangunan yang diprogramkan oleh pemerintahan Suharto tidak terlaksana. Keinginan menata kelembagaan dan sistem administrasi negara yang mendukung terhadap upaya pembangunan tersebut merupakan langkah yang terarah. Hal ini suatu bukti bahwa perhatian terhadap pembangunan, reformasi, perubahan dan pengembangan administrasi negara merupakan prioritas bagi pemerintahan Presiden Suharto.

Kedua Presiden terdahulu mempunyai perhatian besar terhadap pengembangan ilmu administrasi untuk kemanfaatan pemerintahan yang dipimpinnya. Kedua Presiden terdahulu melakukan reformasi karena didorong oleh *leverage points* yang jelas baik pada tataran lingkungan strategis nasional maupun global.

Itulah reformasi yang pernah dilakukan oleh pemerintah sepanjang sejarah kemerdekaan hingga saat ini. Mulai pemerintahan reformasi yang dilakukan di awal tahun 1998, penulis mempunyai pandangan bahwa pemerintah kita hingga kini belum pernah melakukan reformasi dan bahkan pemerintah yang silih berganti tersebut kurang perhatiannya terhadap sistem dan tatalaksana administrasi negara kita.

Memang semenjak era reformasi tata pemerintahan dari sistem sentralisasi telah berubah menuju sistem desentralisasi dengan dikeluarkannya kebijakan otonomi daerah. UU No 22/1999 dan kemudian diganti menjadi UU No 32/2004 merupakan kebijakan pemerintah untuk melakukan reformasi tata pemerintahan. Akan tetapi kelanjutan untuk melakukan reformasi di bidang lembaga dan sistem birokrasi pemerintahan sampai sekarang belum sejalan dengan keinginan desentralisasi tersebut.

Kelembagaan dan sistem administrasi negara kita hingga sekarang ini masih seperti yang dulu direformasi oleh Presiden Suharto. Belum ada perubahan sedikitpun. Susunan dan struktur organisasi kelembagaan birokrasi pemerintah masih seperti dulu. Sementara itu lingkungan strategis nasional dan global baik politik maupun ekonomi telah mengalami perubahan yang dahsyat. Perhatian pemerintah baik ketika dibawah Kepresidenan

Abdurahman Wachid maupun Ibu Megawati dan sekarang ini Presiden SBY terhadap perkembangan dan penataan administrasi negara penulis nilai sangat rendah atau sama sekali tidak ada. Penulis menyadari karena prioritas pemerintah untuk memperbaiki kondisi perekonomian kita yang dililit oleh hutang dan nilai ekspor dan penanaman modal sangat rendah ditambah nilai tukar rupiah terhadap dollar mengalami kelemahan, maka perhatian terhadap administrasi negara menjadi rendah. Akan tetapi penulis juga berpendapat perhatian dan perbaikan disektor ekonomi, politik dan lainnya itu baru bisa diperbaiki kalau kondisi kelembagaan dan sistem administrasi negara diperbaiki terlebih dahulu. Itulah sebabnya reformasi administrasi negara perlu segera dilakukan.

REFORMASI REGULASI

Regulasi dalam administrasi publik kita sekarang ini banyak persoalan, salah satunya ialah saling tumpang tindih, bertentangan dan tidak ada koordinasi. Sebagai contoh dalam UU No. 32/2004 ada ketentuan bahwa undang-undang yang mengatur sesuatu hal yang pelaksanaannya berkaitan dengan pemerintahan daerah maka harus mengacu kepada undang-undang No. 32 ini. Ternyata masih banyak sekarang ini undang-undang sektoral yang tidak menyesuaikan dengan Undang-undang No. 32 tersebut. Apalagi peraturan pemerintah yang dikeluarkan untuk melaksanakan undang-undang banyak yang bertentangan. Ada PP No. 8 tahun 2003 yang mengatur organisasi perangkat daerah. Dalam PP ini ditentukan berapa banyak dinas, badan, dan organisasi dilingkungan Kabupaten/Kota dan Propinsi. Selain PP No. 8, ada departemen sektor yang membuat regulasi yang mengatur lembaga UPT (unit pelaksana teknis) yang menjadi kepanjangan departemen tersebut di daerah. Peraturan yang dikeluarkan oleh departemen sektor tersebut jelas bertentangan dengan PP No. 8/2003 yang dimaksudkan untuk mengatur lembaga organisasi perangkat daerah

Pemerintah daerah sekarang kebingungan mau mengikuti regulasi yang mana. PP No. 8/2003 telah lama dijanjikan untuk diubah, dan ketika pemerintah daerah sambil menunggu-nunggu belum juga ada perubahan sementara departemen sektor juga telah menetapkan keputusannya yang harus dilakukan, maka sekarang banyak organisasi kelembagaan pemerintah tidak sesuai dengan PP No. 8 tersebut. Anehnya ketika orang daerah bertanya ke kantor Menpan dijawab oleh pejabat di kantor Menpan tunggu dulu kajian mendalam yang dilakukan oleh kantor Menpan. Katanya sekarang sudah dipersiapkan PP yang mengganti PP No. 8 tersebut.

Regulasi seperti yang disinggung di depan sangat ditentukan oleh paradigma yang ditentukan dan diikuti oleh pembuat kebijakan Negara. Jadi warna regulasi sangat ditentukan oleh warna politik yang dianut oleh pimpinan Negara. Pandangan ilmu administrasi publik yang mengenal suatu pemerintahan itu bisa dibagi atas susunan pemerintahan nasional/pusat/federal dan pemerintahan daerah/lokal/Negara bagian, maka hubungan kedua macam pemerintahan tersebut ditata dengan baik. Selain itu dalam ilmu administrasi publik dikenal pula sistem pemerintahan mulai dari Negara kesatuan/nasional sampai dengan sistem federal. Negara kita dari awal merdeka menginginkan Negara kesatuan. Pernah pula diperlakukan pemerintahan serikat (RIS) yang menggunakan sistem pemerintahan federal.

Dahulu UUD 1945 sebelum diamandemen dalam pasal 18 menyebutkan bahwa "*Wilayah Negara dibagi atas wilayah besar dan kecil*". Menurut pendapat penulis wilayah lebih mencerminkan geografi, oleh karena sudah selayaknya wilayah yang luas seperti

Indonesia dalam sistem administrasi Negara dibagi atas wilayah administrasi yang besar dan kecil. Wilayah yang luas disebut wilayah yang dipergunakan untuk melaksanakan administrasi pemerintahan Propinsi. Sedangkan wilayah yang lebih kecil dipergunakan untuk melaksanakan administrasi pemerintahan kabupaten. Pembagian seperti menunjukkan bahwa sistem administrasi negaranya mengikuti sistem Negara kesatuan.

Namun, ketika UUD 1945 diamandemen maka bunyi pasal tersebut berubah (Pasal 18 ayat 1) ***Negara Kesatuan Republik Indonesia***¹ dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itupun dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dalam undang-undang. Istilah negara kesatuan dibagi menjadi daerah propinsi dan kabupaten yang mempunyai pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan (ayat 2 dan seterusnya), dapat ditafsiri tidak lagi mencerminkan keinginan Negara kesatuan seperti sebelum amandemen. Apakah suatu Negara yang kemudian dibagi menjadi daerah-daerah yang lebih kecil lagi sebagai suatu pemerintahan daerah yang otonomi dapat ditafsiri sebagai suatu keinginan awal menuju pemerintahan federal?

Kalau wilayah suatu Negara dibagi menjadi wilayah lebih kecil lagi hal ini mengarah ke pembagian administrasi pemerintahan. Akan tetapi kalau suatu Negara dibagi lagi ke daerah yang kecil hal ini bertendensi ke arah politik. Pengaturan regulasi yang mendukung sistem Negara kesatuan memang harus konsekuen dijalankan.

Pelaksanaan otonomi yang meletakkan Propinsi sebagai wilayah administrasi selain sebagai pemerintahan otonomi, masih menyimpan persoalan-persoalan dalam hubungannya dengan pemerintahan otonom di kabupaten dan kota. Dalam pasal 186 (UU No. 32/2004) dinyatakan bahwa rencana perda kabupaten/kota tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota paling lama 3 hari disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi. Pasal ini menimbulkan pertanyaan besar, siapa yang membantu Gubernur mengevaluasi? Dibawah Gubernur ada perangkat daerah, tetapi bukan perangkat administrasi (aparatur pemerintah pusat). Apakah Gubernur bekerja sendiri atau menyerahkan meminta bantuan kepada dinas-dinas? Perangkat daerah yang terdiri atas dinas-dinas dan staf sekretariat bukanlah aparat pemerintah pusat melainkan aparat pemerintah otonom. Apakah hal seperti ini tidak pincang dalam tata pemerintahan Presidensial di suatu Negara kesatuan? Hal ini menunjukkan adanya kelemahan regulasi dalam menata hubungan asas kewenangan dekonsentrasi dengan asas otonomi dan desentralisasi.

Pengendalian organisasi perangkat daerah (otonomi) dilakukan oleh Gubernur untuk kabupaten/kota dengan berpedoman pada peraturan daerah (otonom). Ungkapan ini sebagaimana diatur dalam pasal 128 ayat 2, UU No. 32/2004. Pernyataan ini seharusnya Gubernur memperjelas organ apa yang bisa membantunya melakukan pengendalian. Jika Gubernur meminta bantuan dinas-dinas di pemerintah daerah Propinsi maka inilah yang janggal karena Kabupaten/Kota yang otonom dikendalikan oleh Gubernur yang otonom pula. Dalam pelaksanaan otonomi maka hirarki sistem sebagaimana yang diatur oleh sistem kewilyahan/administrasi tidak bisa dilakukan. Cara-cara semacam ini acapkali dinyatakan oleh para pemerhati pelaksanaan otonomi daerah sebagai upaya melakukan "*resentralisasi*" pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah pusat.

¹ Garis tebal (bold) dari saya

Pemilihan langsung atas kepala daerah dan anggota dewan daerah juga menyimpan persoalan. Anggota Dewan merasa mempunyai kekuasaan yang sama besar dengan kepala daerah. Oleh karena itu *check and balance* yang seharusnya bisa dijalankan dengan seimbang seringkali tidak terjadi kalau ada evaluasi dari dewan ke eksekutif karena merasa sama-sama kuat dipercaya oleh rakyat secara langsung

LEVERAGE POINTS

Faktor yang bisa mendorong timbulnya reformasi birokrasi pemerintah menurut penulis adalah :

- (1) Adanya Kebutuhan melakukan Perubahan dan Pembaharuan
- (2) Memahami perubahan yang terjadi dilingkungan strategis nasional
- (3) Memahami perubahan yang terjadi dilingkungan strategis global
- (4) Memahami perubahan yang terjadi dalam paradigma manajemen pemerintahan

Faktor pertama, yakni adanya kebutuhan melakukan perubahan dan pembaharuan aparatur negara dan pemerintah sangat tergantung dari kebutuhan dari pimpinan nasional kita. Jika pimpinan politik nasional kita merasa butuh melakukan perubahan pasti perubahan dan pembaharuan aparatur itu akan terwujud. Kebutuhan itu didukung oleh kebijakan politik yang strategis dan dijadikan suatu program nasional dengan dukungan seluruh komponen rakyat maka perubahan dan pembaharuan aparatur negara/pemerintah bisa dilakukan.

Sebagaimana yang pernah dilakukan ketika pembaharuan aparatur dilakukan oleh Presiden Soekarno dan Presiden Suharto, dimulai dari kebutuhan untuk melakukan pembaharuan. Walaupun dasar yang melatar belakangi atau kebutuhan yang menjadikan faktor dari kedua Presiden itu berbeda. Presiden Clinton ketika melakukan *Reinventing Government* (Osborn, 1983) karena didorong oleh kebutuhan melakukan pembaharuan birokrasi pemerintahnya. Margareth Thatcher (Dowding, 1995) juga melakukan pembaharuan birokrasinya karena didorong oleh kebutuhan memperbaiki birokrasi pemerintahnya. Jadi kebutuhan itu harus dimulai dari pimpinan politik nasional. Kalau Presidennya tidak merasa butuh melakukan pembaharuan, maka bagaimanapun tidak bakal melakukan pembaharuan.

Faktor kedua yakni faktor perubahan lingkungan strategis nasional sangat penting dipahami. Karena faktor ini yang akan menimbulkan rencana dan tindakan pembaharuan aparatur negara/pemerintah. Jika dilihat dan diamati semenjak jatuhnya pemerintahan orde baru, perubahan lingkungan strategis nasional kita ialah, terjadinya krisis ekonomi/moneter dan perubahan sistem politik nasional. Dua kejadian tersebut yang perlu dijadikan dorongan dan rencana adanya perubahan dan pembaharuan aparatur. Krisis moneter dengan sendirinya akan melahirkan suatu kebijakan melakukan pembaharuan aparatur yang efektif, efisien dan hemat. Sedangkan perubahan sistem politik akan melahirkan sistem yang mengakomodasikan kepentingan-kepentingan dari kekuatan politik dan partai politik yang memperoleh kepercayaan suara rakyat terbanyak.

Faktor perubahan lingkungan strategis global mendorong agar pembaharuan aparatur negara/pemerintah tidak berdiri sendiri melainkan mempertimbangkan perubahan global tersebut. Perubahan global antara lain sistem desentralisasi dan demokrasi yang sedang banyak dipakai oleh negara-negara di pentas dunia yang menginginkan juga terjadi

kepemerintahan yang baik (*good governance*). Selain itu perkembangan teknologi informasi yang mulai diterapkan dalam pemerintahan yang elektronik (*electronic government=e-government*). Penggunaan e-government tiada lain agar pelayanan yang diberikan oleh aparat pemerintah kepada rakyat memberikan kepuasan yang prima kepada rakyat.

Faktor terakhir yang erat kaitannya dengan perubahan global adalah perubahan paradigma dalam tata pemerintahan yang baik. Desentralisasi, otonomi, demokrasi, akuntabilitas publik, transparansi dan ditegakannya hukum merupakan dorongan-dorongan yang kuat terhadap lahirnya perubahan dalam manajemen pemerintahan. Mengatur pemerintahan yang disandarkan pada sistem yang otoriter dan sentralistis yang menekankan pada kekuasaan penguasa saja akan menjauhkan dari tata pemerintahan yang baik. Tata pemerintahan yang tidak baik itu menurut pemikiran Lucas (1996) digolongkan pada tata struktur yang tidak logis (*unlogical structure*). Digolongkan *unlogical structure* karena sama sekali tidak memberikan akses pada aspirasi, kebutuhan dan keinginan rakyat untuk ikut berperan serta.

STRATEGI PEMBAHARUAN

Empat *leverage points* di atas dijadikan pertimbangan menyusun strategi pembaharuan aparat pemerintah yang meliputi 2 aspek aparat tersebut. Strategi penyusunan pembaharuan itu haruslah yang komprehensif menyeluruh tidak sporadis dan parsialistik.

(1) Kelembagaan Birokrasi Pemerintah

Penulis mempunyai keyakinan bahwa kelembagaan ini merupakan hal pertama yang harus diperbaharui. Jika kelembagaan ini diperbaharui demikian pula sistem yang dipergunakan juga dicari sistem yang tepat termasuk pembaharuan perilaku SDM aparat/pegawai. Oleh karena itu strategi pertama yang harus memperoleh perhatian adalah kelembagaan aparat birokrasi pemerintah ini.

Kelembagaan menurut penulis terdiri dari *kultur* dan *struktur*. Kultur merupakan perpaduan tata nilai, kepercayaan dan kebiasaan yang diyakini kebenarannya untuk diperjuangkan. Kultur inilah yang nantinya akan membentuk suatu *boundary* yang membedakan suatu pemerintahan itu dengan pemerintahan lainnya. Adapun struktur merupakan kerangka yang dipergunakan sebagai tata aliran proses bagaimana kultur itu bisa di diterapkan dan diwujudkan dalam suatu pemerintahan. Kultur dalam lembaga pemerintahan seringkali muncul dan dipakai adalah kultur yang menjamin kebiasaan asal bapak senang (ABS), kultur yang membiasakan partisipasi rakyat yang menjamin kebiasaan demokrasi dan responsif. Inilah yang harus dipilih dalam strategi pembaharuan kelembagaan. Menurut penulis lebih sesuai jika ditumbuhkan kultur yang demokratis, responsif, dan partisipatif, serta terbuka. Hal ini akan melahirkan tata pemerintahan yang baik.

Jika kultur telah dipilih maka struktur tinggal mawadahi dalam kerangka yang sesuai. Untuk menyusun struktur ini maka *leverage point* di atas mulai dipertimbangkan, misalnya perubahan sistem politik yang terjadi dalam lingkungan strategis nasional di negara kita dan krisis moneter yang melanda negara kita selama ini. Dengan mempertimbangkan perubahan sistem politik dan krisis tersebut maka kita susun kerangka kelembagaan birokrasi pemerintah

(2). Sistem Penataan Birokrasi Pemerintah

Sistem inilah yang juga amat menentukan dan sangat tergantung visi dan keinginan politik yang ada. Diharapkan visi dan keinginan politik itu menunjang tercapainya sistem yang menciptakan aparatur yang menghargai ditegakkannya hukum, profesional, kompeten, dan akuntabel. Sistem merit lebih dekat ke arah cita-cita tersebut. Jangan kita pilih sistem yang justru memberikan kelonggaran terhadap maraknya ketidakjujuran, korupsi, dan suka tidak menghargai dan tidak mematuhi hukum.

Sistem ini yang acapkali dipertanyakan banyak pihak, mana yang lebih dahulu diperbaiki, sistemnya atau orangnya atau pelakunya atau sumber daya manusianya. Bagaimanapun sistem ini perlu diutamakan, karena penulis mempunyai keyakinan dengan sistem yang baik, orang yang kurang baik bisa jadi baik, tetapi kalau orangnya baik bekerja dalam sistem yang jelek akan ikut jelek. Sebab itu sistem yang dipilih harus sistem yang telah dikenal baik sesuai dengan kebutuhan kita. Sistem penataan kelembagaan yang bisa menjamin adanya profesionalisme yang berlandaskan pada kompetensi, akuntabilitas, transparansi akan bisa mendorong kinerja yang baik.

Sementara itu *leverage points* di atas juga harus dipertimbangkan untuk menyusun strategi pembaharuan sistem, seperti misalnya perubahan paradigma, lingkungan strategis nasional maupun global. Sistem yang sesuai dengan perubahan paradigma manajemen pemerintahan, dan kebutuhan global akan mengarahkan kita pada pilihan yang *up to date* dan bisa diterima dalam perkembangan teknologi dan ilmu pengetahuan.

(3). Sumber Daya Aparatur

Dalam menyusun strategi yang memperbaharui sumber daya aparturnya ini, kita amati persoalan yang timbul sekarang ini. SDM aparatur pemerintah dikenal sebagai aparatur yang tidak profesional dan kesejahteraannya amat kurang. Oleh karena itu *leverage points* di atas dan harus juga dijadikan pendorong timbulnya strategi pemecahan dan pembaharuan aparatur sumber daya manusianya. Masalah tidak profesionalnya SDM, perlu perubahan lingkungan strategis global dan perubahan paradigma dijadikan pertimbangan agar SDM kita tidak jauh ketinggalan dari kemajuan global. Pendidikan dan pelatihan diarahkan untuk meningkatkan ketrampilan yang sangat dibutuhkan dalam pelaksanaan tugas masing-masing. Diklat teknis yang setarap dengan *vocational training* kiranya amat dibutuhkan bagi pengembangan profesionalisme aparatur pegawai. Sementara itu tingkat pendidikan formal perlu pula diberikan kesempatan bagi aparatur pegawai untuk menyelesaikannya. Jika ketersediaan pegawai yang profesional tidak bisa lagi dipenuhi, maka bisa ditempuh dengan menerapkan sistem outsourcing.

Dalam strategi kesejahteraan pegawai maka perlu ditinjau kembali sistem penggajian yang selama ini dilakukan. Gaji pegawai dan kesejahterannya membuat status pegawai negeri ini tergolong kaum dhuafa. Keadaan ini tali temali dengan profesionalisme pegawai. Pelayanan kepada masyarakat yang diharapkan dilakukan secara profesional, terhambat karena kesejahteraan mereka tidak mampu memberikan pelayanan yang prima.

Penulis tidak tahu bagaimana caranya gaji pegawai ini ditingkatkan, kecuali mengharap agar Menteri Keuangan bisa memperbaiki sistem perpajakan dan manajemen pajak yang dapat ditata secara jujur sehingga dari pajak bisa digunakan untuk membayar pegawai. Selain itu jumlah atau ketepatan jumlah pegawai untuk masing-masing satuan organisasi pemerintah ditata dengan baik sehingga memenuhi prinsip *rightsizing*.

Demikianlah pokok-pokok pemikiran penulis tentang tinjauan dan implementasi reformasi birokrasi di Indoensa.

DAFTAR PUSTAKA

Held, David, 1995, *Democracy and the Global Order, from the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford University Press, Stanford, CA

Hindess, Barry, 1996, *Discourses of Power from Hobbes to Foucault*, Blackell Publishers, Oxford, UK

Dowding, Keith, 1995, *The Civil Service*, Routhledge Publisher, New York, NY

Hummel, Ralph P, 1976, *The Bureaucratic Experience*, St Martin Press , New York, NY

Thoha, Miftah, 2004, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta

Thoha, Miftah, 2000- 2007, *"Beberapa tulisan dan wawancara di Koran dan Majalah"* Jakarta.

Yanow, Dvora, 1996, *How Does a Policy Mean? Intepreting Policy and Organizational Actions*, George Town University Press, Washington DC.