

STUDI TENTANG MODERNISASI BIROKRASI DALAM MENGANTISIPASI TANTANGAN GLOBAL TERHADAP PELAKSANAAN TUGAS PEMERINTAH (Studi Kasus : Asia-Afrika- Eropa-Amerika dan Australia)

Oleh: Dra. Jat Jat Wirjadinata, Mag.rer.Publ.

Istilah modern digunakan untuk menggambarkan keterbukaan terhadap perubahan dan mampu beradaptasi dengan nilai-nilai baru yang lebih memberikan dampak positif terhadap kehidupan baik individu dan/atau masyarakat. Di Indonesia modernisasi birokrasi yang dilakukan pemerintah kolonial Belanda kurang berhasil karena struktur sosial masih tetap tradisional. Semasa Orde Baru, walaupun disadari bahwa kebutuhan modernisasi birokrasi sangat mendesak, akan tetapi dalam pelaksanaannya hanya diwadahi dengan organisasi tunggal, padahal telah dikemukakan bahwa modernisasi adalah perubahan kekuasaan patrimonial yang otoriter secara politik, dan paternalistik. Secara kultural, menjadi kekuasaan nasional, legal dan rasional yang dikendalikan oleh mesin birokrasi yang modern, dimana birokrasi merupakan mesin teknis administratif untuk menangani kompleksitas masyarakat modern, akibat modernisasi itu sendiri.

Pendahuluan

Memang jalannya reformasi di Indonesia yang masih menghadapi berbagai tantangan, maka ada baiknya disimak upaya-upaya yang sama di negara lain, mudah-mudahan akan memberikan inspirasi baru bagi bangsa yang sedang gigih berjuang memperoleh kehidupan yang lebih baik.

A. Arti Modernisasi

Modernisasi, merupakan sebuah kata yang menunjukkan adanya proses untuk mencapai kondisi yang modern. Pengertian modern menurut Inkeles dan Smith (1974: 15): "Anything which has more or less recently replaced something which in the past was the accepted way of doing things" Jadi dengan demikian pengertian modern menunjukkan adanya penggantian atas sesuatu yang sebelumnya merupakan cara mengerjakan

sesuatu yang sudah disepakati. Sedangkan istilah modernisasi seperti dikemukakan oleh Palmer (1973:3) akan menunjukkan pola-pola sosial, ekonomi dan politik yang ideal, yang harus dicapai, tetapi harus lebih membuat masyarakat suatu negara atau pemerintahan lebih berkembang secara ekonomis seperti dikemukakannya sebagai berikut: "Modernization will be used to refer to an idealized pattern of social, economic, and political arrangements that is yet to be achieved but approximated by the world's more economically developed states".

Sebaliknya Diamant menyatakan bahwa "it should not be necessary to define precisely what is meant by modernization, except to say it is the sort of transformation which we have come to know in Europe and North America and less complete form in other parts of the world".

Jadi dengan demikian modernisasi juga berarti berbagai transformasi seperti telah terjadi di negara-negara Eropa dan Amerika Utara atau di beberapa negara lainnya yang tidak berbentuk selengkap seperti di negara tersebut.

Dalam arti luas dapat dikatakan bahwa istilah modern digunakan untuk menggambarkan keterbukaan terhadap perubahan dan mampu beradaptasi dengan nilai-nilai baru yang lebih memberikan dampak positif terhadap kehidupan baik individu dan/atau masyarakat.

B. Konsep Birokrasi dan Modernisasi Birokrasi Sebagai Dampak Era Globalisasi

Kebanyakan para ilmuwan dalam bidang sosial merumuskan birokrasi dengan cara mengidentifikasi fenomena bahwa birokrasi berhubungan dengan organisasi berukuran besar, dan kompleks tanpa ada konotasi *approval* dan *disapproval*. Bahwa nilai yang berlaku dalam organisasi ini bersifat netral.

Penelitian menunjukkan bahwa hubungan antara birokrat dan politisi terletak pada adanya pengambilan keputusan atau kebijakan di negara-negara barat yang mengharuskan adanya persetujuan dari pimpinan puncak sesuai dengan kehendak partai yang berkuasa. Tanda-tanda kontrol birokrasi dalam sistem politik yang modern bukanlah bersumber darimana kontrol ini berasal, melainkan karena memang kontrol ini ada.

Banyak pemimpin Barat yang berusaha melakukan reformasi pelayanan publik mereka dalam tahun 1980, reformasi ini dirancang untuk memenuhi tantangan tatanan dunia baru. Sebagai contoh di Inggris misalnya banyak dilakukan pola-pola kemitraan yang dituangkan dalam bentuk pengaturan-pengaturan prog-

ram tentang keharusan kegiatan pemerintah untuk melakukan tender yang bersifat kompetitif. Pada tahun 1980 dikeluarkan *Local Government, Planning and Land Act, Local Government Act tahun 1988*, yang kesemuanya merinci jenis-jenis pekerjaan apa saja yang harus ditenderkan secara kompetitif, (Watt, 1996 : 82). Lane (1990 : 475), mengemukakan bahwa kemitraan dengan istilah "*Publik - Private Relations*", atau "*Relations Between Business and Public Administration*", atau privatisasi menurut Savas (1987 : 3), diartikan sebagai pemberian peranan yang lebih besar kepada badan swasta dalam memenuhi kebutuhan masyarakat dan sebagian kecil peranan tersebut berada pada pemerintah seperti dikemukakannya sebagai berikut: "*Privatization is the act of reducing the role of government, or increasing the role of the private sector, or in an activity or in the ownership of assets*". Lebih jauh lagi dilakukan penyederhanaan, perampingan dan deregulasi oleh badan-badan pemerintah pusat dan sebagai sebuah tuntutan administratif serta perampingan jumlah pegawai negeri, dengan sasaran sebagai upaya mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Tekanan kepada layanan pelanggan, dirancang dalam rangka mengembangkan budaya manajemen yang baru yang lebih terbuka, responsif dan lebih menitik beratkan kepada kebutuhan pelanggan. Secara ringkas hal ini dimaksudkan untuk memberdayakan masyarakat dan pelanggan yang memanfaatkan program-program pemerintah, serta mendorong agar para birokrat lebih tanggap terhadap pandangan-pandangan masyarakat dalam melaksanakan tugasnya. Nampaknya memang tuntutan perubahan makin mendesak, seperti dikembangkan kemudian oleh Osborne dan Gaebler (1992:25), dengan konsep "*Reinventing Government*".

Menyadari kemungkinan dampak negatif suatu perubahan yang cukup kompleks, maka sebuah perubahan global sulit dipercaya bila tidak menimbulkan konflik antar perusahaan, antar sektor dan antar daerah.

Pada tahun 1996 Osborne dan Plasrik (1996 : 39) kembali menentang konsep “*Banishing Bureaucracy*” dengan 5 strategi untuk melaksanakan: “*reinventing government*”, yang disebut dengan “5 S” kelima strategi tersebut adalah: “*Core Strategy (clarity of Purpose, clarity of role, clarity of Direction), Consequences Strategy (managed competition, enterprise management, performance management), Customer Strategy (customer choice, competitive choice, customer quality assurance), Control Strategy (Organizational, empowerment, employee empowerment, community empowerment), Culture Strategy (breaking Habits, touching heart, winning minds)*”.

Atas dasar perspektif di atas, maka untuk merealisasikan perubahan-perubahan tersebut, konsekuensinya ialah bahwa para politisi nasional dan para pelayan masyarakat, harus merancang berbagai terminologi dan kondisi-kondisi yang mendukung tatanan dunia ekonomi yang baru pada setiap tingkatan.

Di Indonesia modernisasi birokrasi yang dilakukan pemerintah kolonial Belanda kurang berhasil karena struktur sosial masih tetap tradisional, semasa Orde Baru, walaupun disadari bahwa kebutuhan modernisasi birokrasi sangat mendesak, akan tetapi dalam pelaksanaannya hanya diwadahi dengan organisasi tunggal, padahal telah dikemukakan bahwa modernisasi adalah perubahan kekuasaan patrimonial yang otoriter secara politik, dan paternalistik secara kultural, menjadi kekuasaan nasional, legal dan rasional

yang dikendalikan oleh mesin birokrasi yang modern, dimana birokrasi merupakan mesin teknis administratif untuk menangani kompleksitas masyarakat modern, akibat modernisasi itu sendiri.

Pengamatan Bratton dan Van de Walle (lihat Prisma No. 37 hal 35) menunjukkan bahwa di Afrika rezim-rezim neopatrimonial tidak pernah memiliki inisiatif untuk melakukan rasionalisasi, transformasi dan liberalisasi menuju demokratisasi. Ia selalu memelihara kewibawaan, yang dikendalikan oleh perhitungan survival politik jangka pendek, mempertahankan pintu politik selama mungkin dan hanya melakukan perubahan setelah dipaksa. Liberalisasi politik pada umumnya hanya merupakan respons elite daripada inisiatif elite.

Pola tersebut di atas, nampaknya terjadi pula di Indonesia. Dua kali pergantian pemerintahan, dilaksanakan setelah mengalami desakan dan paksaan, serta kebrutalan massa. Patrimonialisme semasa Orde Baru dibangun dengan sangat kukuh karena kuatnya sumber daya material negara, adanya “boom” minyak dalam dekade 1970-1n. Menurut Anderson, bertahannya patrimonialisme disebabkan otonomnya negara, dan karena negara mampu menjaga jarak dari pengaruh-pengaruh instrumental dan struktural. Memiliki otonomi dana yang diperoleh melalui pinjaman luar negeri, boom minyak, jaminan keamanan karena persekutuan dengan negara Barat. Pada saat harga minyak merosot, pada awal dekade 1980-an, maka kemampuan membiayai kesejahteraan bagi golongan bawah juga turun drastis. Pemerintah terpaksa melakukan kebijakan deregulasi, yang merubah strategi industrialisasi substitusi import menjadi industrialisasi orientasi ekspor, akan tetapi terus diikuti dengan persengketaan internal masalah modal antara para pejuang ekonomi

nasionalis dan para pejuang strategi pasar bebas, lalu antara perencana teknokratik dengan birokrat politik pemegang kekuasaan. Para saat para kapitalis makin kuat, maka mereka makin menuntut penghapusan monopoli yang menguntungkan kelompok-kelompok yang dekat dengan pusat kekuasaan, keluarga-keluarga politik yang kuat tidak lagi menggantungkan diri pada kekuasaan institusional militer, melainkan beralih kepada kekuatan politik tokoh kapitalis nasional.

Sementara kelompok *borjuis* sedang tumbuh, dan siap melakukan tekanan pada pemerintah untuk mengeluarkan berbagai kebijakan yang melayani kepentingan ekonomi mereka, akan tetapi hanya sebagian kecil yang mendorong kearah demokratisasi, yang lebih luas, karena bisnis pribumi menengah yang mungkin punya kepentingan terhadap sistem politik demokratis, tidak cukup kuat untuk memimpin. Kelas buruh yang bergejolak yang sebenarnya mungkin juga memerlukan demokratisasi, umumnya hanya menuntut kenaikan upah, sehingga orde baru tidak mengalami gejolak yang cukup kuat seperti di negara industri baru lainnya. Namun demikian akhirnya rezim Orde Baru terdesak karena faktor-faktor sebagai berikut:

- a. Tidak ada lagi sumber-sumber yang dapat digunakan untuk mempertahankan kapitalisme bergaya merkantilis-patrimonial yang berorientasi ke dalam dan sistem persekutuan birokratik kapitalis.
- b. Desakan eksternal yang langsung dari pasar dunia.
- c. Konflik antar elite baik sipil maupun militer yang berkaitan dengan perebutan modal dan suksesi.

Keberhasilan pemerintah secara menyeluruh dalam memenuhi fungsi dan misinya sangat tergantung pelaksanaannya di lapangan yaitu oleh Pemerintahan di Daerah. Salah satu institusi yang memainkan peran penting dalam mengelola dan mengembangkan Pemerintah Daerah adalah Birokrasi.

Kecenderungan untuk memperoleh hasil modernisasi yang diharapkan, nampaknya akan sangat tergantung kepada pemikiran-pemikiran kreatif, keluwesan dan kepemimpinan politik, birokrasi, dunia usaha dan masyarakat. Salah satu langkah penting upaya modernisasi adalah dikeluarkannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menurut Pasal 132 ayat (2) akan dimulai diberlakukan paling lambat 2 tahun sejak ditetapkannya Undang-undang ini, berarti pada tahun 2001.

Baik disadari atau tidak Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 telah merupakan sebuah Undang-undang yang mengarah kepada pembentukan negara federal, dimana pemerintahan pusat yang tadinya sangat sentralistik, maka sekarang hanya menangani beberapa urusan saja yang tidak mungkin ditangani oleh daerah, namun demikian bila ada pertentangan kepentingan antara pemerintah pusat dan daerah yang kurang menguntungkan bagi pemberdayaan pemerintah daerah, maka perlu diberikan batasan yang jelas tentang klausul yang khusus berupa pernyataan: "dan hal lain yang dianggap strategis". Demikian pula halnya di Pemerintah Propinsi/DT I perlu penegasan agar tidak membuat pemerintah Kota dan Kabupaten dibiarkan pada posisi "belum mampu".

Sebaliknya dari sisi pemerintah Kota dan Kabupaten, karena keengganan menerima tanggung jawab yang besar dan keengganan

dibebani anggaran yang besar, maka ia akan menolak urusan yang diserahkan dengan alasan "belum mampu". Selama masih ada pertentangan kepentingan seperti di atas, maka fungsi auditing atas potensi daerah perlu diperkuat.

Sebagai bahan perbandingan dengan negara lain, maka ada baiknya disimak jalannya modernisasi sebagai berikut:

Di Korea misalnya reformasi dilakukan terlebih dahulu dengan menampung usul-usul dari apa yang disebut general publik atau dari masyarakat umum, kondisi semacam ini sudah mulai dikembangkan di Indonesia, yaitu dalam acara-acara jejak pendapat baik dalam acara televisi ataupun dalam mass media lainnya, tinggal sekarang seberapa jauh pemerintah peka terhadap partisipasi masyarakat untuk merealisasikannya dalam agenda reformasi.

Jumlah saran-saran yang diterima pemerintah Korea yang terbesar yaitu ada 17.473 proposal selama 3 tahun (68 %), dan sisanya, 32 % berasal dari institusi pemerintah. Terhadap usulan-usulan tersebut di atas, komisi telah menyelesaikannya sebanyak 13.629 atau sebesar 78 %, termasuk revisi dan koreksi terhadap 466 peraturan perundangan, 479 aturan pemerintah, 1.146 petunjuk pelaksanaan administratif dan aturan teknis yang lebih rinci. Cara kerja komisi ini sangat berbeda dengan cara kerja para pejabat atau institusi yang menangani reformasi di Indonesia yang cenderung lebih bersifat Top Down, bersifat arahan makro dalam melakukan pendekatan reformasinya. Di Korea komisi ini telah melakukan pendekatan yang bersifat mikro, menangani masukan langsung dari masyarakat (Bun Woong Kim, 1997, 6), berintegrasi dengan reformasi mikro dan ditugaskan

kepada masyarakat. Cara ini dianggap paling efisien, efektif dan pragmatis oleh masyarakat Korea. Komisi ini bermaksud untuk memproses rekomendasi dan pengambilan keputusan mengenai pelbagai macam usulan reformasi yang disampaikan masyarakat dengan segera. Hasil kerja komisi antara lain berupa:

- 1) Perubahan birokrasi yang tadinya otoriter menjadi lebih efektif
- 2) Merubah pendekatan yang bersifat *Top Down* menjadi pendekatan yang lebih bersifat *Bottom up* dimana spirit utama lebih diletakkan kepada masyarakat.
- 3) Menghilangkan pelbagai hambatan kearah upaya-upaya deregulasi dan globalisasi dalam menumbuhkan kemampuan bersaing dibidang administratif.
- 4) Memperbaiki kemampuan *local self government* melalui desentralisasi dan demokratisasi,
- 5) Memfokuskan kepada hal-hal yang langsung dan bersifat mikro serta kepada manajemen manusia dalam kesejahteraan serta kualitas hidup manusia.
- 6) Menghilangkan atau mengurangi *foot dragging red tape* dengan cara memenuhi kemungkinan pemecahan masalah yang bersangkutan dengan perilaku organisasional sesegera mungkin.
- 7) Mengoperasikan metode *Koreanized ombudsman citizen claim hotline, and netral*, melakukan peradilan kuasi, mekanisme koordinasi.
- 8) Merefleksikan inisiatif sektor swasta dalam bidang manajemen publik.
- 9) Reorganisasi yang bersifat revolusioner dalam hal perampingan kementerian pemerintah pusat dan para pemimpin puncak dilingkungan pegawai negeri.

Walaupun banyak keberhasilannya akan tetapi tidak sedikit pula kesulitan yang dihadapinya yaitu:

- 1) Tidak mendapat dukungan yang kuat dari legislatif dan yudikatif dalam melakukan reformasi tugas-tugas yang fundamental, serta tidak mampu menghadapi input masyarakat yang demikian banyak variasinya. Misalnya kegagalan mengatasi proposal individu dalam perpajakan, penganggaran dan auditing pemerintah.
- 2) Komisi tidak dapat menjamin sistem komprehensif yang bersifat makro, reformasi sangat diganggu oleh lemahnya kerjasama, koordinasi dengan badan-badan pemerintah seperti misalnya badan-badan yang menangani masalah globalisasi, deregulasi, ekonomi, deregulasi taskforce kepresidenan, reformasi bidang pendidikan, anti korupsi, badan auditing pemerintah.
- 3) Komisi juga tidak dapat menangani hal-hal kritis yang tidak terduga, serta situasi gawat pada waktu dan saat yang tepat.
- 4) Komisi tidak mampu mengembangkan otonomi lokal dan sistem yang berjalan yang sedang berusaha mengembangkan inovasi di kalangan pemerintah guna menghadapi persaingan.

Pengaturan kelembagaan pelaksanaan reformasi ini dibentuk beberapa komisi di Korea, yaitu seperti selain AIC (*Administration Innovation Commission*), badan ini dibentuk dengan tujuan untuk melakukan keputusan dengan segera mengenai berbagai hal yang berhubungan dengan masalah reformasi dan/atau tidak terbatas kepada yang diprakarsai oleh berbagai tingkatan pemerintah dan masyarakat umum. Keputusan akhir badan

ini secara periodik dilaporkan kepada Presiden, dan berlaku efektif, walaupun Presiden tidak menyetujuinya, ataupun juga MPR-nya (Choi, 1993 : 21). Komisi-komisi lainnya yaitu Komisi deregulasi dalam berbagai bidang seperti CDEA (*The Committee for Deregulation of Economic Administration*), Komisi peninjauan kembali pengaturan dalam bidang industri atau IRRC (*The Industrial Regulation Review Committee*), komite yang melakukan skrining terhadap usulan-usulan peraturan, batasan-batasan legal dalam peraturan sipil, yang disebut JRCAR (*The Joint Review Council of Administrative Regulation*), komite yang menangani keluhan masyarakat atau PGRC (*The Public Grievance Resolution Committee*).

Restrukturisasi administrasi pemerintahan di Korea yang drastis dilakukan oleh Presiden Kim Young Sam pada bulan Desember 1994. Tujuan utamanya yang dirasakan mendesak ada 2 ialah globalisasi dan kompetensi di abad 21. Untuk tujuan ini telah diambil langkah-langkah sebagai berikut

- 1) Merger antara Badan Perencanaan Ekonomi dengan Kementerian Keuangan;
- 2) Integrasi antara Perdagangan - Industri - energi Menjadi Kementerian Perdagangan dan Industri.
- 3) Konsolidasi antara kementerian Konstruksi dengan Kementerian Transportasi.
- 4) Kementerian Komunikasi direvisi, digabungkan ke dalam kementerian Informasi dan Komunikasi lalu mengambil fungsi yang relevan dari Kementerian Perdagangan-Industri-Energi, serta fungsi Kementerian Pengetahuan-Teknologi dan Informasi.

- 5) Badan Perlindungan Lingkungan di tingkatkan menjadi Kementerian Lingkungan)
- 6) Pada tahun 1996 organisasi Badan Pengembangan Industri dirombak total menjadi Administrasi Industri Kecil dan Menengah.
- 7) 4 bulan Kemudian Administrasi Perikanan dan Administrasi Kelautan dan Administrasi Kelautan dimerges menjadi Kementerian Kelautan dan Sumber Daya Kelautan.

Dalam upaya melakukan reformasi sistem yang sekarang serta memperkuatnya dalam persaingan, pemerintah meminta agar melaksanakan konsep biaya dilingkungan administrasi publik serta melaksanakan konsep produktivitas tidak hanya dilingkungan pemerintah pusat, akan tetapi juga di kalangan pemerintahan daerah, dilingkungan badan usaha milik perusahaan, serta dilingkungan organisasi penelitian dan pengembangan. Hal tersebut di atas akan berakselerasi kearah reformasi keuangan untuk mendorong pertumbuhan pertukaran devisa dan modal nasional serta untuk melaksanakan liberalisasi ke tingkatan organisasi kerjasama ekonomi dan pembangunan (OECD/Organization for Economic Cooperation and Development).

Untuk menangani persaingan teknologi, dibawah WTO (*World Trade Organization*), pemerintah Korea akan melindungi hak-hak intelektual dan melakukan deregulasi pajak an pengketatan keuangan, pengawasan proyek-proyek publik, pajak dan upah untuk ekonomi global. Menekankan epada persaingan dan keterbukaan global. Komitmen pemerintah terhadap pengelompokkan regional seperti misalnya (*Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) dan OECD*).

Namun demikian reformasi, restrukturisasi, liberalisasi, ini berjalan tanpa kepastian, skeptik, berbagai kritik dilontarkan bahwa proses reformasi terlalu lambat, proses pengambilan keputusan masih terlalu otoriter, dan birokrasi seakan tidak mengikuti kepemimpinan politik (Jung).

Hasil laporan Komisi Reformasi Administratif (Administrative Reform Commission/ARC) mengemukakan bahwa:

1. Telah dilakukan pendelegasian kewenangan pemerintah sebanyak 145 fungsi dasar yang bersifat makro, 691 faktor fungsi yang berskala menengah, dan 2.964 pekerjaan fungsional, 13.357 fungsi berskala mikro, dimana di dalamnya termasuk fungsi-fungsi persaingan pasar, kampanye sipil, non-coercive public utilities, otorisasi dan pemberian lisensi terhadap fungsi-fungsi yang bersifat rutin dan sederhana, fungsi penyelidikan oleh unit penelitian dan pengembangan.
2. Deregulasi dan mekanisme pengawasan lebih banyak difokuskan kepada cara pengurangan biaya dan kemudahan dalam pembebanan pengawasan pemerintah untuk meningkatkan otonomi fungsional dalam pasar swasta. Sekarang ada 3.618 peraturan administratif (100%), prosedur untuk berbagai macam bentuk otorisasi sebanyak 223 (6%), perijinan sebanyak 592 (16%), lisensi paten sebanyak 48 (1%), validasi sebanyak 280 (8%), rekomendasi sebanyak 36 (1%), registrasi sebanyak 181 (5%), pelaporan sebanyak 786 (22%), sertifikasi 377 (11%), konfirmasi 48, lain-lain 1.047 (29%), prosedur khusus 849 (23,5%), semuanya perlu dilakukan deregulasi untuk memungkinkan agar

- sektor swasta mendapatkan nafas yang lebih lega dalam otonomi.
3. Privatisasi Badan usaha Milik Negara, dalam hal ini ada 2 perusahaan negara besar yang dilakukan privatisasi yaitu Perusahaan Listrik dan Telekomunikasi, dan diharapkan lebih mudah bergerak ke dalam ekonomi yang berorientasi pasar.
 4. Peninjauan kembali fungsi Pusat-Daerah, dalam hal ini 584 fungsi pemerintah pusat seperti kekuatan sumber daya militer, *labour disputes*, pertahanan sipil, perlindungan lingkungan dan keterampilan pertanian akan didelegasikan sebagai kewenangan pemerintah daerah sendiri.
 5. Peninjauan kembali batas-batas wilayah administratif, dalam hal ini direkomendasikan agar *The tree tier* hierarki administratifnya antara Propinsi-Kota atau *country townn (or township)* dikurangi menjadi *two tier system*.
 6. Komisi administratif regional diperlukan untuk mengkoordinasikan hubungan kepentingan antar propinsi atau antar kota, mengakomodasikan tuntutan administratif pengembangan transportasi, dan komunikasi, mengintensifkan industrialisasi, dan berbagai konflik regional.
 7. Komisai Administrasi Metropolitan Kota Soul diperlukan untuk mendesentralisasikan penduduk, perumahan, polusi, sanitas, dan sumber-sumber publik dan utilities lainnya.
 8. *Discretionary Power* dalam pengambilan keputusan administratif, telah didelegasikan atau didesentralisasikan dalam pembangunan yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat atau orientasi pada klien.

9. Struktur karier pegawai negeri sipil perlu ditinjau kembali terutama dalam: aplikasi klasifikasi posisi, sistem penggolongan kepangkatan, promosi berbasis merit *performance*, pensiun, gaji dan tunjangan lainnya.

Gambaran angka-angka di atas hendaknya menyadarkan kita bahwa negara di lingkungan Asia lainnya sangat teliti dalam melakukan reformasi di atas, mereka sangat menyadari arti data yang diperlukan, bekerja atas dasar data, nampaknya telah menjadikan mereka sebagai budaya kerjanya. Bandingkan dengan cara kerja di lingkungan masyarakat Indonesia secara umum yang selalu kesulitan dalam soal perdataan dan informasi ini.

Reformasi dalam bidang administrasi di negara-negara Eropa, dimana negara-negara tersebut dalam bidang teknologi sudah lebih maju, nampaknya bukan merupakan fenomena baru.

Selama tahun 60-an dan tahun 70-an, reformasi administrasi terbatas kepada percobaan-percobaan yang berhubungan dengan hal-hal yang bersifat mekanistik seperti misalnya rasionalisasi anggaran, penyederhanaan prosedur, kualitas terpadu, gugus kendali mutu (GKM) dan sebagainya.

Selama tahun 90-an, maka konsep reformasi digantikan dengan apa yang disebut dengan Modernisasi, yang diasosiasikan dengan ide-ide inovasi, dan umumnya dikonotasikan dengan apa yang disebut dengan "*added value*". Kegiatan modernisasi akhir-akhir ini memiliki karakter global yang berdampak kepada berbagai aspek administrasi, sumber-sumber yang berkaitan dengan teknik manajemen sektor privat, prioritas tertinggi diberikan kepada aspek manusia. Dalam administrasi dikenal dengan pelanggan atau

klien. Modernisasi terwujud secara kuat di dalam perubahan dari sistem birokrasi yang sentralistik kepada sistem birokrasi yang desentralistik dalam sistem manajemen. Kondisi ini mengharuskan adanya pemberdayaan staf agar memberikan keluwesan atau fleksibilitas dalam kondisi kerja.

Krisis ekonomi kemudian memainkan peranan yang besar, dimana administrasi menghadapi restriksi anggaran dan memaksanya untuk melaksanakan segala sesuatu lebih baik dengan biaya yang minimal. Pada saat yang sama negara juga dihadapkan kepada permasalahan apakah pendekatan bawah atas atau pendekatan atas bawah. Tradisi pemerintahan yang sentralistik di banyak negara misalnya di Perancis memberikan jalan ke arah tumbuhnya desentralisasi, federalisasi atau regionalisasi dan telah menumbuhkan *power/kekuatan peripheral* dan proliferalisasi dalam pusat pengambilan keputusan. Pada saat yang bersamaan negara di seret ke arah hal-hal yang bertingkat supranasional atau internasional, seperti misalnya Uni Eropa.

Negara dimana di dalamnya termasuk sistem administrasinya dikonfrontasikan kepada masalah kekuatan pasar dan pertumbuhan spektakuler dalam hal privatisasi. Di dalam sebuah ekonomi dunia yang menggloabal. Selebihnya dari itu semua, administrasi publik juga terkena ledakan pengetahuan sebagai akibat dari kemajuan teknologi informasi dan komunikasi, sehingga hal tersebut merupakan alat modernisasi.

Kondisi terakhir menunjukkan bahwa negara harus berusaha mengatasi tuntutan, harapan masyarakat yang semakin meningkat. Masyarakat Eropa Utara yang tadinya merupakan pengguna layanan pemerintah telah berubah menjadi masyarakat pelanggan.,

yang makin sadar akan hak-haknya sebagai warganegara. Mereka mulai mempertanyakan kredibilitas negaranya. Menyadari pelbagai kasus manajemen yang buruk, skandal, dan dalam beberapa kasus merupakan tindak korupsi.

Sebagai hasil perkembangan di atas, maka negara terpaksa harus menghadapi pelbagai konfrontasi, tidak saja dalam hal efisiensi administrasi atau perbaikan kualitas layanan publik, akan tetapi lebih jauh lagi dalam tantangan politik dan kewenangan administratif. Yang mungkin membutuhkan redefinisi peranan dan kompetensi negara dalam hubungan dengan pasar dan masyarakat. Di Eropa dalam reformasi administratif termasuk di dalamnya masalah kepemimpinan dalam mensukseskan reformasi negara.

Sasaran-sasaran reformasi di negara-negara Eropa Barat, pada umumnya yang dideklarasikan adalah: Pengurangan biaya administrasi publik, melalui peningkatan efisiensi, penyederhanaan dan upaya memperjelas mekanisme institusional dan organisasional, negara kemakmuran, merumuskan kembali hubungan antara tingkatan-tingkatan administratif dan politik dalam hubungannya dengan kepentingan masyarakat, dan akhirnya penyesuaian dalam metoda manajemen. Ada 3 hal yang harus kita tarik perbedaannya yaitu: ekonomi, sosial dan budaya termasuk spesifikasinya masing-masing. Di Eropa Utara, Eropa Tengah, dan Selatan walaupun secara umum kurang lebih memiliki arah yang sama. Butir-butir penting dalam strategi reformasi di Eropa terdiri dari:

a. Inisiatif Pemerintah

Hampir semua inisiatif kegiatan reformasi berasal dari atas dimana di dalamnya peranan atau komitmen pemerintah sangat

besar, bahkan kalau pun itu merupakan inisiatif perseorangan, maka berasal dari pengambil keputusan politik pada tingkat puncak.

- b. Metode Manajemen Sektor Publik dipinjam dari Sektor Swasta. Berbagai macam teknik manajemen seperti misalnya gugus kendali mutu (GKM), kualitas terpadu yang dikembangkan di Perancis.
- c. Metode Reformasi

Ada 2 metode yang dapat dikemukakan dalam hal ini yaitu:

- 1) Metode Autoterian
- 2) Metode Pendekatan bertahap dan negoisasi (*The gradual and coutius negotiated approach*).

Di Indonesia, Peyempurnaan Administrasi Negara Indonesia secara sungguh-sungguh telah dimulai sejak tahun 1966 dengan dibentuknya Tim Pembantu Presiden untuk Penyempurnaan Aparatur dan Administrasi Pemerintah (Tim PAAP) dengan Keppres Nomor 26 Tahun 1966, yang antara lain telah menghasilkan penataan kembali kedudukan dan hubungan antar Lembaga-lembaga Negara, penertiban susunan organisasi dan pembagian tugas-tugas Departemen dengan Keputusan Presidium Kabinet Nomor : 15/U/Kep/8/1966 dan Nomor 75/U/Kep/11/1966. Kemudian dengan Tap MPRS Nomor XLI/MPRS/1968 MPRS telah memberikan perintah kepada Presiden untuk melanjutkan penyempurnaan dan pembersihan aparatur negara.

Penyempurnaan pembangunan atau pendayagunaan administrasi negara atau aparatur negara telah dilakukan secara terus menerus dan berkesinambungan. Penyempurnaan dari tahap yang satu ke tahap yang berikutnya diharapkan pada waktu itu merupakan

peningkatan, perluasan dan pendalaman dari apa yang telah dilakukan dan dihasilkan dalam tahap sebelumnya. Upaya tersebut ditujukan untuk memantapkan Sistem Administrasi Negara Republik Indonseia dan pelaksanaannya berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, serta selalu mampu memenuhi tuntutan dinamika bangsa. Kebijakan pokok penyempurnaan pembangunan atau pendayagunaan administrasi/aparatur negara tertuang dalam garis-garis Besar Haluan Negara, Krida (Program) Kabinet Pembangunan dan Repelita.

Sasaran pembangunan aparatur negara dalam PJP II adaah tercipta dan berfungsinya aparatur negara yang bersih, berwibawa, bertanggung jawab, penuh pengabdian dan profesional. Adapun sasaran dalam Repelita VI sebagai tahapan pertama dalam PJP adalah penataan manajemen aparatur negara untuk meningkatkan kualitas, kemampuan dan kesejahteraan manusianya. Dalam rangka mewujudkan sasaran Repelita VI di bidang aparatur negara, Krida Kedua Kabinet Pembangunan VI berbunyi 'meningkatkan disiplin nasional yang dipeloposi oleh aparatur negara menuju terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa dalam memberikan pelayanan pada rakyat Indonesia'. Aparatur negara, sebagaimana disebutkan dalam GBHN 1993 adalah "keseluruhan lembaga dan pejabat negara serta pemerintahan negara yang meliputi aparatur kenegaraan dan pemerintahan".

Seperti telah dikemukakan bahwa pertumbuhan otonomi merupakan salah satu hasil atau bentuk upaya reformasi. Di Indonesia pertumbuhan otonomi, merupakan sejarah yang cukup panjang, oleh karena dimulai sejak lahirnya "Decentralisatie-wet" pada tahun 1903, setelah itu berturut-turut

keluar Undang-undang Tentang Pemerintah daerah Nomor 1 Tahun 1945, Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 dan Undang-undang Nomor 5 tahun 1974, yang berbeda dengan Undang-undang sebelumnya yaitu Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, yang kemudian terkenal mendapatkan Citra bahwa Undang-undang tersebut merupakan Undang-undang untuk Kepentingan Departemen Dalam negeri, dari 44 Peraturan yang mengatur pemerintah Daerah maka lebih dari 50 % adalah peraturan yang dikeluarkan Departemen Dalam negeri (LAN;1995;59). Diban-dingkan dengan Undang-undang sebelumnya, maka perundangan ini lebih memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a. Sangat menonjolkan dayaguna dan hasilguna, sehingga berdampak kepada sistem pemerintahan yang lebih dekonsentratif daripada desentralistik;
- b. Sebagai akibat dari sifat yang lebih dekonsentratif, maka juga akan mengorbakan demokratisasi.
- c. Jumlah tingkatan wilayah dekonsentratif lebih banyak daripada tingkatan daerah otonom.
- d. Adanya peran ganda Kepala Daerah dan sebagai Kepala Wilayah.
- e. Berhimpitnya daerah otonom dengan wilayah administratif yang setara
- f. Pengawasan terhadap daerah otonom tingkat terbawah lebih intensif daripada terhadap daerah otonom teratas.

(Bhenyamin Hoesein : 1995 ; 57)

Sedangkan peraturan sebelumnya lebih merupakan peraturan yang mengatur

desentralisasi sampai dengan sekarang, maka 42 % belum diikuti dengan aturan pelaksanaannya, padahal aturan tersebut diperlukan untuk menunjang pertumbuhan otonomi. Reaksi terhadap itulah maka timbul gerakan reformasi yang kemudian walaupun dalam keadaan tergesa-gesa dikeluarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Undang-undang yang disebut terakhir ini memiliki karakteristik sebagai berikut:

1. Menegaskan bahwa sistem Negara Kesatuan Republik Indoensia memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang lebih menekankan kepada prinsip-prinsip demokrasi, peran-peran masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan keaneka ragaman daerah;
2. Tidak lagi ditetapkan secara eksplisit tentang titik berat otonomi;
3. Daerah otonom tidak lagi sebagai "Daerah Administrasi Belaka".
4. Daerah yang masih berfungsi sebagai wilayah administrasi hanyalah Propinsi. , disamping pula memiliki kewenabngan sebagai Daerah otonom dalam Proporsi yang jauh lebih kecil bila dibandingkan dengan kewenangan otonomi yang dimiliki Kota dan Kabupaten.
5. Polisi Pamong Praja berstatus sebagai perangkat pemerintah daerah .
6. Pasal 71, secara eksplisit diatur tentang upaya penegakkan hukum dimana Perda dapat memuat ketentuan.
7. Kotamadya dan Kota Administratif yang tidak memenuhi syarat untuk ditingkatkan statusnya menjadi Daerah Otonom akan dihapuskan.

8. Menegaskan bahwa DPRD sebagai badan legislatif daerah memiliki kedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah.
9. Gubernur, Bupati dan Walikota bertanggung jawab kepada DPRD.
10. Adanya batasan masa jabatan yaitu selama 5 tahun dan hanya boleh dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan.
11. Status Kepala Daerah sebagai penguasa tunggal dalam Undang-undang ini tidak ada lagi
12. Adanya jabatan Wakil Kepala Daerah, yang akan berakhir dengan sendirinya bila Kepala Daerah mengakhiri masa jabatannya.
13. Instansi vertikal yang bidang substansinya bukan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat akan menjadi perangkat Daerah.
14. Dalam Bidang Pemerintahan Desa, maka sebutan Kepala Desa disesuaikan dengan aspirasi masyarakat setempat.
15. Lembaga Musyawarah Desa dalam Undang-undang ini disebut Badan Perwakilan Desa (BPD) atau nama lainnya sesuai dengan kebiasaan atau adat setempat.
16. Dalam Undang-undang yang baru ini diberikan peluang untuk membentuk Badan Kerjasama Antar Desa.
17. Khusus tentang perimbangan keuangan telah dikeluarkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
18. Pemerintah Daerah diperkenankan melakukan pinjaman baik yang bersumber dari dalam maupun luar negeri, akan tetapi selain harus memperoleh persetujuan DPRD, khusus pinjaman luar negeri juga harus disetujui oleh pemerintah sedangkan pinjaman dalam negeri cukup hanya diberitahukan kepada Pemerintah.

Dari 134 pasal perundangan ini, masih harus dilengkapi dengan peraturan pelaksanaannya, yaitu 13 buah Undang-undang, Peraturan Pemerintah sebanyak 17 buah, Keputusan Presiden sebanyak 1 buah maupun Peraturan Daerah sebanyak 4 buah.