

Kebijakan dan Agenda Reformasi Administrasi

Oleh

H. Obsatar Sinaga

Dosen FISIP Universitas Padjajaran

Abstrak

Reformasi itu mencakup berbagai aspek kehidupan kenegaraan kita secara total dan fundamental. Hakikat reformasi merupakan upaya bangsa yang perlu dilakukan tiada henti untuk selalu mencari dan menemukan format baru di berbagai bidang kehidupan dalam rangka menyempurnakan kualitasnya. Secara fundamental reformasi merupakan *a major change of the mindset*, untuk mengubah tata pikir yang keliru, yang perlu direvisi menuju ke tata pikir yang lebih mendasar sesuai dengan cita-cita dan kepentingan masyarakat dan bangsa.

Secara umum reformasi birokrasi mencakup tiga hal, yaitu reformasi administratif (*administrative reform*), akuntabilitas dan efisiensi. Salah satu penekanan mengenai administrasi yakni adanya tuntutan untuk inovasi, kreativitas dan *responsiveness* pada perubahan-perubahan kebutuhan di antara para administrator. Reformasi birokrasi atau reformasi administratif mengandung unsur tanggung jawab dan akuntabilitas.

Latar Belakang

Dalam kehidupan sehari-hari sering terdengar istilah administrasi pada saat berurusan dengan kantor pemerintahan atau swasta. Misalnya, pada waktu melamar pekerjaan mendaftar masuk sekolah, mengurus keterangan surat kelakuan baik, mengurus kartu penduduk, berobat ke rumah sakit atau mengurus berbagai surat ijin, para petugas sering mengatakan kata-kata berikut, “persyaratan administrasinya belum lengkap”, atau “mohon dibayar ongkos administrasinya”, bahkan tidak jarang di salah satu ruangan pada suatu kantor ditemukan tulisan “bagian administrasi”, “biro administrasi”. Dalam media massa juga dikemukakan beberapa istilah, antara lain Administrasi Reagan, Administrasi Pembangunan, Administrasi Pemerintahan Desa.

Prajudi Admosudirdjo menjelaskan apa yang dimaksud Ilmu Administrasi Negara. Menurut-nya, Ilmu administrasi Negara adalah ilmu pengetahuan (cabang ilmu administrasi) yang secara khas melakukan studi (kajian) terhadap fungsi intern dan ekstern dari pada struktur-struktur dan proses-proses yang terdapat di dalam bagian sangat penting dari pada Sistem dan Aparatur Pemerintahan, yang secara singkat di sebut Administrasi Negara.

Administrasi Negara sebenarnya sudah ada semenjak

dahulu kala, ia akan timbul dalam suatu masyarakat yang terorganisasi. Dalam catatan sejarah peradaban manusia, di Asia Selatan termasuk di Indonesia, Cina, dan di Mesir Kuno, terungkap suatu sistem penataan pemerintahan. Sistem pemerintahan tersebut pada saat sekarang ini dikenal dengan sebutan Administrasi Negara.

Salah satu perwujudan kebutuhan suatu sistem penataan pemerintahan yang sistematis tersebut di Prusia dan Austria dikenal dengan sistem *kameralisme (cameralism)*. Sistem ini dapat dikatakan sebagai awal mulanya Administrasi Negara.

Sejarah Perkembangan Administrasi di Indonesia

Sebelum tahun 1945 ketika bangsa Indonesia hidup dalam penjajahan, administrasi negaranya menerapkan administrasi dari Negara penjajah. Bangsa Indonesia tidak diberi kesempatan untuk ikut terlibat dalam administrasi dari Negara yang menjajah.

Untuk mempermudah penjelasan kita bertolak dari asumsi bahwa Negara Indonesia dilahirkan pada tanggal 1 Januari 1800, walaupun Wilayah Negara Republik Indonesia yang kita kenal sekarang sebenarnya baru terjadi secara definitif pada tanggal 1 Januari 1867, yaitu dengan mulai berlakunya Undang Undang perbendaharaan Negara 1864 (ICW atau Indische Comptabiliteitswet 1864).

Semua telah sepakat, bahwa reformasi itu mencakup berbagai aspek kehidupan kenegaraan kita secara total dan fundamental. Hakikat reformasi merupakan upaya bangsa yang perlu dilakukan tiada henti untuk selalu mencari dan menemukan format baru di berbagai bidang kehidupan dalam rangka menyempurnakan kualitasnya. Secara fundamental reformasi merupakan *a major change of the mindset*, untuk mengubah tata pikir yang keliru, yang perlu direvisi menuju ke tata pikir yang lebih mendasar sesuai dengan cita-cita dan kepentingan masyarakat dan bangsa.

Jika dipikirkan penyempurnaan kualitas administrasi negara Indonesia, akhir-akhir ini dinilai kurang menggembirakan, karena itu agenda kebijaksanaan reformasi administrasi Negara (*administrative reform*) perlu disusun dan diarahkan menuju ke peningkatan kinerja pemerintah yang tidak saja secara klasik demi tercapainya tujuan yang efektif dan efisien; sejauh mungkin tujuan itu tercapai sesuai dengan kriteria *public accountability and responsibility* yang harus dipenuhi oleh setiap aparat pemerintah/ birokrasi negara di semua lini.

Untuk mencapai tujuan itu reformasi administrasi Negara utamanya pada penyempurnaan manajemen pelayanan publik. Hal ini disebabkan karena masyarakat selalu mengharapkan memperoleh pelayanan yang

sebaik-baiknya dari aparat pemerintah.

Teori-teori Dasar-dasar Administrasi Negara

1. Teori Administrasi

Setiap pemahaman tentang pemikiran manajemen dan administrasi haruslah diawali dari pemikiran Frederick Winslow Taylor dan Henry Fayol. Bilamana F.W. Taylor disebut sebagai bapak manajemen ilmiah (*father of scientific manajement*), maka Henry Fayol disebut sebagai bapak administrasi, atau oleh Koontz & O'Donell (1980) menama-kan Fayol sebagai *Father of modern operational management Theory*.

Pada kurun waktu yang hampir bersamaan dengan Taylor, Henry Fayol (1940-1952), juga mengungkapkan perkembangan studi administrasi yang disebut *administrative management theory* (teori manajemen administratif) atau disebut juga teori administrasi umum.

2. Teori Birokrasi

Pendekatan birokrasi dalam studi administrasi dan manajemen dipelopori oleh Max Weber (1864-1920), yang dikenal sebagai bapak sosiologi modern. Meskipun pandangan Weber mempunyai pengaruh pada ahli sosiologi dan politik, namun konsep birokrasinya dapat dikatakan masih baru dipergunakan dalam studi

administrasi dan manajemen. Menurut Max Weber (Depdikbud, 1982), birokrasi merupakan ciri dari pola organisasi yang struktur-nya dibuat sedemikian rupa sehingga secara maksimal dapat memanfaatkan tenaga ahli.

Organisasi harus diatur secara rasional, impersonal, dan bebas dari sikap prasangka. Dengan demikian birokrasi dimaksudkan sebagai suatu sistem otorita yang ditetapkan secara rasional dalam berbagai peraturan untuk meng-organisasi secara teratur, bersifat spesialisasi, hirarkhis dan terelaborasi.

Max Weber berpendapat, bahwa birokrasi sebagai suatu bentuk organisasi yang amat efisien, yang dapat digunakan lebih efektif bagi organisasi yang kompleks sifatnya misalnya perusahaan, pemerintahan, militer, sejalan dengan makin meningkatnya kebutuhan dari masyarakat modern. Setiap aktivitas yang kompleks dan rutin sifatnya tentu memerlukan koordinasi yang ketat terhadap aktivitas orang-orang dan sangat terspecialisasi, maka bentuk organisasi yang diterapkan tidak lain adalah organisasi birokratik (Kast dan Roznnewig 1982).

Organisasi birokratik ini menurut Weber “mendasarkan diri pada hubungan kewenangan menempatkan, mengangkat pegawai dengan menentukan tugas dan kewajiban dimana

perintah dilakukan secara tertulis, ada pengaturan mengenai hubungan kewenangan, dan promosi kepegawaian didasarkan atas aturan-aturan tertentu”. Tetapi tidak ada hubungannya dengan prosedur yang berbelit-belit (*red tape*), penundaan pekerjaan atau ketidak efisienan, seperti yang dibayangkan oleh banyak orang dewasa ini.

3. Pendekatan Hubungan Manusia (*human relations approach*)

Pandangan baru terhadap pemikiran administrasi dan manajemen kembali muncul di Amerika Serikat sekitar tahun 1830-an. Pandangan baru tersebut dikenal sebagai pendekatan hubungan manusia (*human relations*) yang dipelopori oleh Alton Mayo (1880-1949).

Jika pendekatan teori klasik (Taylor, Fayol) menekankan pada hubungan-hubungan formal dan motivasi kerja didasarkan pada penyediaan kebutuhan ekonomi (*rational economic man*) maka teori ini melihat pentingnya hubungan interpersonal di antara para anggota organisasi. Manusia dapat produktif jika diperhatikan kebutuhan sosial. Kelompok kerja informal (lingkungan sosial tempat kerja) mempengaruhi produktivitas kerja. Singkatnya, hubungan manusia memfokuskan perhatian pada pribadi para pekerja, reaksi mereka pada situasi kerja dan

orang-orang disekitarnya.

M a s a l a h - m a s a l a h Administrasi di Indonesia

Di dalam proses transisi demokrasi bukanlah hal mudah untuk membangun kembali sistem administrasi negara yang mampu mengantarkan terwujudnya tujuan berbangsa dan bernegara. Tuntutan demokratisasi yang bergulir di akhir tahun 1990-an telah menciptakan perubahan mendasar dalam konsep dan praktek sistem administrasi negara.

Administrasi negara diartikan secara lebih luas sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan negara yang dilaksanakan melalui lembaga-lembaga negara dalam rangka melayani kebutuhan masyarakat. Pandangan ini mendapatkan pijakan konstitusional dalam UUD 1945 hasil amandemen dimana kekuasaan tidak lagi terkonsentrasi di tangan presiden melainkan didistribusikan kepada berbagai lembaga negara. Perubahan-perubahan yang diciptakan melalui amandemen UUD 1945 telah melahirkan suatu proses desentralisasi, demonopolisasi, debirokratisasi kekuasaan Negara.

Kemerosotan kinerja pemerintahan sebenarnya mulai terasa pada Pemerintahan Rekonsiliasi Nasional di bawah pimpinan Presiden Abdurrahman

Wahid. Gaya kepemimpinan Gus Dur yang kurang "sabar" karena kebiasaan mengadakan perubahan-perubahan secara *erratic* dan tidak terencana, seperti mengadakan 5 jabatan Sekretaris yang setingkat pada Sekretariat Negara, resuffle Kabinet yang dilakukan beberapa kali, dan intervensi Presiden dalam penunjukan jabatan teras pada birokrasi pusat dan daerah daerah, adalah faktor utama yang mendorong terjadinya kondisi entropi tersebut.

Pada pemerintahan Kabinet Gotong Royong yang terdiri dari para menteri dari kalangan profesional yang mempunyai reputasi tinggi dibawah pimpinan Presiden Megawati, entropi pemerintahan mulai menghilang karena kepercayaan rakyat mulai menguat kembali. Sayangnya, pada pemerintahan KIB, masalah kinerja pemerintah muncul kembali karena didorong oleh dua faktor penyebab: *Pertama*, rendahnya kepercayaan masyarakat pada kemampuan para pembantu Presiden. *Kedua*, yang justru merupakan faktor penyebab utama, adalah karena UUD hasil amandemen nampaknya kurang memberikan landasan konstitusional untuk sistem pemerintahan yang memiliki kapasitas tinggi, yaitu suatu pemerintahan negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa,

dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi serta keadilan sosial. Sudah cukup banyak penilaian terhadap kinerja KIB oleh berbagai media cetak dan elektronik, serta para pengamat pada berbagai fora. Penilaian tersebut sudah cukup untuk memberi gambaran pandangan masyarakat tentang kondisi pemerintahan pada saat ini. Faktor lainnya yang sebenarnya merupakan akar permasalahan rendahnya kinerja pemerintah adalah amandemen UUD hasil amandemen sebanyak 4 kali selama kurun waktu 1999 sampai 2004, yang menciptakan pemerintahan parlementer semu.

UUD hasil amandemen telah merubah secara mendasar sistem pemerintahan Negara menjadi sistem presidensial, padahal oleh para *founding fathers* sistem tersebut dipandang kurang “pas” sebagai sistem pemerintahan Negara Bangsa yang berlandaskan faham Kekeluargaan untuk menciptakan keadilan sosial.

Kalau kita ikuti pembahasan pada sidang-sidang BPUPK pada pertengahan Juli sampai 15 Agustus, 1945 sewaktu menyusun sistem pemerintahan untuk Negara Republik Indonesia, dan pembahasan pada sidang-sidang PPKI pada 18-20 Agustus 1945, sebagaimana terekam dalam notulen otentik yang hampir selama 56 tahun “hilang”,

dapat disimpulkan bahwa sistem pemerintahan untuk Negara Bangsa Republik Indonesia adalah yang oleh Dr. Soekiman, anggota BPUPK yang mewakili Yogyakarta, disebut “*sistem sendiri*”.

Dalam literatur ilmu politik sistem pemerintahan tersebut disebutkan pertama kali oleh ilmuwan politik Prancis, Maurice Duverger, sebagai *sistem pemerintahan semi-presidensial*. Sistem pemerintahan tersebut dipilih karena dipandang akan mampu mengatasi kelemahan-kelemahan sistem parlementer yang dipandang tidak mengenal pemisahan antara kekuasaan eksekutif dan legislatif, karena yang memegang portofolio penting dalam eksekutif adalah anggota legislatif, sehingga tidak menjamin tumbuhnya *check-and-balance* yang merupakan per-syaratan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Para penyusun konstitusi tidak memilih sistem presidensial karena memperkirakan pada sistem tersebut terbuka lebar peluang terjadinya “*political gridlocks*” apabila presiden terpilih berasal dari partai minoritas; sedangkan yang berkuasa di lembaga legislatif adalah partai mayoritas. Hubungan yang kurang serasi antara eksekutif dan legislatif pada tahun pertama pemerintahan KIB memang merupakan salah satu contoh fenomena kemacetan politik yang dikhawatirkan oleh para pendahulu kita. *Political gridlock* itulah yang kita alami sejak KIB

terbentuk karena dalam sistem parlementer semu Presiden tidak saja menghadapi kendala dari DPR, tetapi juga karena para menteri dalam kabinetnya lebih loyal kepada politik partai masing-masing.

Selain harus menghadapi ancaman instabilitas politik, Pemerintah KIB yang terdiri atas Presiden yang berasal dari partai minoritas dan Wakil Presiden yang seorang Ketua Umum salah satu Partai mayoritas, masih harus menghadapi "tekanan" masyarakat internasional yang sedang mengalami pergeseran pandangan tentang misi dan sistem pemerintah dalam pembangunan negara-negara berkembang. Dirangsang oleh pemikiran-pemikiran Osborne dan Gaebler melalui buku mereka "Reinventing Government" (1992) dan Osborne & Plastrik melalui buku berjudul provokatif "Banishing Bureaucracy: the Five Stages of Reinventing Government" (1998), berkembanglah pemikiran yang cukup berpengaruh di lingkungan lembaga-lembaga keuangan internasional bahwa pemerintah yang baik adalah pemerintah yang ramping. Lembaga-lembaga multilateral maupun bilateral dengan cepat menerima pandangan tersebut dan menerapkannya dalam program bantuan mereka dan menjadikannya bagian dari paket program pengembangan *good governance*, yang secara sempit diartikan sama dengan *small government* atau *clean*

government.

Program-program reformasi ekonomi yang dilaksanakan oleh lembaga-lembaga internasional di Indonesia khususnya privatisasi dan debirokratisasi, juga tidak terlepas dari pemikiran dasar ini, padahal dalam kenyataannya peranan Pemerintah Indonesia, khususnya dalam hal anggaran pemerintah cukup kecil, dan tidak mencapai 20 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB). Ini berarti berada jauh di bawah negara-negara OECD yang sekarang masih cukup tinggi yaitu rata-rata 47,7 persen. Demikian juga bila diukur dari rasio penduduk per pegawai, Indonesia ternyata berada di bawah rasio di negara-negara maju. Dalam keadaan organisasi pemerintah terlalu kecil untuk mampu melaksanakan tugas-tugas pokoknya, Pemerintah Indonesia mendapat desakan kuat dari luar untuk melakukan debirokratisasi dan deregulasi.

Berdasarkan perbandingan tersebut, dapat ditarik suatu pemahaman bahwa arah kebijakan reformasi kelembagaan atau reformasi aparatur negara di negara-negara maju yang tujuannya adalah memperkecil peranan negara dalam pembangunan ekonomi, memang tidak sepenuhnya dapat diterapkan di Indonesia.

Bilamana arah kebijakan tersebut tetap dipaksakan oleh kekuatan luar terhadap Indonesia, maka dapat dipastikan entropi

pemerintahan akan semakin berlanjut dan Indonesia akan betul-betul menjadi Negara yang gagal, atau tidak mampu lagi melakukan tugas-tugas untuk mencapai cita-cita bangsa.

Reformasi Birokrasi

Salah satu isu menonjol yang mengemuka saat ini ialah ketika reformasi politik dan reformasi sektor keamanan sedang bergulir, birokrasi justru tidak mengalami reformasi. Secara umum reformasi birokrasi mencakup tiga hal, yaitu reformasi administratif (*administrative reform*), akuntabilitas dan efisiensi. Salah satu penekanan mengenai administrasi yakni adanya tuntutan untuk inovasi, kreativitas dan *responsiveness* pada perubahan-perubahan kebutuhan di antara para administrator. Model klasik yang netral dari sistem administrasi mengasumsikan bahwa perubahan-perubahan yang tidak reguler kadang-kadang diinjeksikan ke dalam sistem administrasi oleh politisi yang menginginkan agar perubahan-perubahan khusus diimplementasikan. Namun, kini administrasi sendiri diharapkan terlibat dalam pembaruan diri secara terus-menerus (*continual self-renewal*). Birokrasi atau administrasi negara harus menjadi “proaktif daripada reaktif”, mengantisipasi masalah yang akan muncul daripada meresponnya, apakah persoalan

itu muncul di perkotaan atau di perdesaan, apakah itu bersifat sosial, ekonomi, budaya maupun pertahanan.

Birokrasi pemerintahan membutuhkan perbaikan (*improvement*) terus menerus dari dalam dirinya ketimbang reformasi (*reform*) yang diinjeksikan dari luar dirinya agar dapat diandalkan (*reliable*) dan dewasa/matang (*mature*). Ini terkait dengan sifat birokrasi yang strukturnya amat hirarki dan mempromosikan konformitas. Birokrasi juga memiliki sifat konservatif dan karena itu reformasi administratifnya membutuhkan proses yang lambat.

Hal yang penting lainnya ialah bagaimana usulan-usulan bagi reformasi birokrasi itu mendapatkan penerimaan (*acceptability*) dan diimplementasikan secara benar. Reformasi birokrasi atau reformasi administratif juga mengandung unsur tanggung jawab dan akuntabilitas. Pertanggungjawaban administratif kadang-kala mengacu pada hubungan antara birokrasi dengan dunia luar.

External responsibility ini mengacu pada pertanyaan bagaimana pelayan publik (*public servants*), yang di Indonesia diterjemahkan menjadi pegawai negeri (sebuah terjemahan yang kurang tepat), pertanggungjawabannya kepada parlemen dapat diperbaiki. Para pejabat publik juga memiliki area

pertanggung-jawaban sendiri di dalam organisasinya (*internal responsibility*). Tanggung jawab ini juga terkait dengan aktivitas-aktivitas dan fungsi-fungsi tertentu. Manajemen birokrasi yang bertanggungjawab (akuntabel) terkait pula dengan efisiensi dan keefektifannya. Sesuatu dikatakan efisien jika terkait dengan nilai *input* dan *output* dari segi ekonomi. Hanya saja, *effectiveness* lebih mengacu pada apa yang diharapkan dan *output* yang dicapai. Dalam banyak kasus badan-badan pemerintah, ternyata lebih berorientasi pada *effectiveness* daripada *efficiency*. Sesuatu yang terkait dengan hidup mati negara (*survival of the state*) di mana yang terpenting adalah bagaimana mencapai hasil yang diharapkan, persoalan biaya menjadi tidak relevan. Namun, sesuatu yang dicapai sesuai dengan yang diharapkan dapat juga dilakukan secara efisien atau dengan dana yang kecil.

Reformasi politik yang berlangsung secara bergelombang sejak 1998, ternyata tidak diikuti oleh perubahan yang besar pada penyelenggaraan pemerintahan. Akibatnya sistem pemerintahan termasuk pranata-pranata yang diperlukan untuk mendukung sistem politik demokratis dan sistem ekonomi pasar yang lebih terbuka belum sepenuhnya tersedia. Salah satu pranata tersebut adalah sistem kepegawaian meritokratik. Padahal, landasan hukum untuk sistem

kepegawaian meritokratik bertujuan untuk menjamin agar birokrasi pemerintah bersih dari intervensi politik sebenarnya tersirat di dalam UU No. 43 tahun 1999.

Supaya birokrasi pemerintah bersih dari praktek "*spoilled*" dan pengelolaan aparatur negara betul-betul terlaksana secara meritokratik, UU tersebut mem-perkenalkan konsep kelembagaan independen sebagai pembantu Presiden untuk merumuskan kebijakan-kebijakan kepegawaian negeri yang harus dilaksanakan oleh berbagai instansi pemerintah pusat dan daerah. Pasal 13 Ayat (3) UU No 43 Tahun 1999 tentang Perubahan terhadap UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok Pokok Kepegawaian Negara menetapkan adanya komisi independen tersebut yaitu Komisi kepegawai Negara yang terdiri atas 5 anggota yang mewakili stakeholder penting yang belum dibentuk oleh Pemerintah. Bentuk lembaga independen seperti ini makin banyak digunakan di berbagai negara karena dipandang sebagai bentuk kelembagaan yang lebih cocok untuk mewedahi proses perumusan kebijakan yang lebih demokratis. Di banyak negara maju, *independent civil service commission*, yang terdiri 3 sampai 21 anggota telah digunakan karena dipandang lebih mampu menjamin proses perumusan kebijakan kepegawaian meritokratik.

Sekitar tahun 1998-99 para perumus memperkirakan setelah Pemilu 1999 akan terjadi perubahan yang cukup mendasar dalam sistem pemerintahan dan kepegawaian Indonesia. Jumlah partai yang ikut dalam Pemilu meningkat secara drastis dan mencapai lebih dari 100 partai, sistem pemerintahan akan mengalami perubahan yang sangat fundamental, dari sistem dominasi satu partai yang relatif stabil menjadi sistem multi-partai yang relatif kurang stabil. Seiring dengan perubahan sistem pemerintahan, pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 telah menyebabkan perubahan yang sangat mendasar pada hubungan pusat dan daerah.

Perubahan mendasar ini memerlukan sistem kepegawaian yang lebih terstandardisasi, lebih berorientasi strategik serta lebih desentralistis dalam implementasi-nya. Agar dapat melaksanakan fungsi dan tugas yang baru ini sebagian besar beban operasional kepegawaian harus didelegasikan kepada instansi operasional, baik departemen, lembaga nondepartemen maupun pemerintah daerah. Otoritas kepegawaian nasional seharusnya lebih memusatkan pada perumusan standar dan norma kepegawaian nasional, mengawasi pelaksanaan dari norma dan standar nasional kepegawaian, termasuk menyusun kebijakan penggajian, kesejahteraan dan evaluasi kinerja PNS. Singkatnya, otoritas

kepegawaian akan lebih bersifat *regulating* daripada *implementing*. Otoritas kepegawaian untuk melaksanakan fungsi dan tugas regulasi tersebut tidak akan berjalan baik dalam wadah lembaga pemerintah nondepartemen (LPND) yang konvensional, yang dipimpin oleh seorang kepala seperti yang kita kenal sekarang ini.

Pada suatu sistem pemerintahan yang demokratis, otoritas kepegawaian sebaiknya dilaksanakan oleh LPND yang dipimpin oleh Komisi (*Commission*). Dalam text-book administrasi, struktur seperti itu disebut *multi-headed board*. Sebenarnya di dalam sistem pemerintahan Indonesia bentuk semacam itu sudah mulai dikenal, misalnya, KPKPN (Komisi Pemeriksaan Kekayaan Pejabat Negara), Komisi HAM, dan KPU (Komisi Pemilihan Umum). Sekarang sudah saatnya bentuk kelembagaan yang lebih akomodatif dan regulatif ini dikenalkan pada tatanan birokrasi pemerintah, untuk mengelola fungsi-fungsi regulasi dalam pemerintahan.

Di negara lain, komisi kepegawaian mulai mulai lebih disukai daripada badan kepegawaian. Hampir semua negara Asia sekarang ini menggunakan bentuk komisi atau *Civil Service Commission* untuk menjalankan fungsi kepegawaian. Indonesia termasuk negara yang lamban mengadakan *structural*

adjustment dalam bidang kepegawaian.

Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara

Mengapa kita perlu menyusun agenda kebijaksanaan reformasi administrasi Negara yang berujung pada penyempurnaan manajemen pelayanan publik?

Setidak-tidaknya ada 5 hal dan sekaligus menjadi tuntutan masyarakat yang harus dipenuhi oleh administrasi negara dalam rangka memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat

1. Derasnya tuntutan agar pemerintah mampu menumbuhkan adanya *good governance* yaitu suatu system penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, bertanggung jawab dan profesional. Rekrutment penyelenggara pemerintahan di semua jenjang harus benar-benar didasarkan pada persyaratan *merit system* dan menolak favoritisme dan nepotisme.
2. Semakin tajamnya kritik masyarakat atas semakin rendahnya kualitas pelayanan publik. Masyarakat telah merasa melaksanakan kewajiban-kewajibannya tetapi seringkali hak-haknya terpasung oleh aparat pelayanan.
3. Semua aparat pemerintah

dituntut untuk mempunyai *sense of crisis* sehingga mereka benar-benar paham bahwa kita sekarang sangat membutuhkan aparat pelayanan yang mampu *to do more with less* artinya dalam situasi yang penuh dengan krisis ini aparat pelayanan harus bekerja lebih keras dan lebih produktif dengan serta kelangkaan sumber-sumber.

4. Aparat pemerintah dituntut agar bekerja lebih profesional dengan mengedepankan terpenuhinya *public* Jurnal Administrasi Negara Vol. II, No. 1, September 2001 : 13-30 *accuntability and responsibility* yaitu dengan menekan sekecil mungkin pemborosan penggunaan sumber-sumber negara dan juga sekaligus memperkuat peraturan perundangan yang berlaku (*the body of rules*) sebagai fondasi untuk melak-sanakan tugas-tugasnya.
5. Masyarakat, sebagai pihak yang harus dipenuhi dan dilindungi kepentingannya (*public interest*), menuntut agar pemerintah memperhatikan dengan sungguh-sungguh aspirasi mereka dan sejauh bisa memenuhinya.

Kelima hal diatas hanyalah sebagian kecil dari sekian banyak tuntutan masyarakat yang harus diperhatikan dengan sungguh-sungguh oleh birokrasi pemerintah. Reformasi administrasi pada hakikatnya

menyangkut dimensi dan spektrum yang sangat luas dan kompleks dengan tujuan yang sangat jelas yaitu meningkatkan *administrative performance* dari birokrasi pemerintah.

Agenda kebijaksanaan reformasi administrasi perlu diarahkan (dengan meminjam kata-kata Caiden:1969): *“to Improve the administrative performance of individuals, groups, and institutions more effectively, more economically, and more quickly”*.

Setiap aparat pemerintah dengan demikian perlu ditingkatkan keahlian/kapasitas administratifnya, tanggungjawabnya, moral etikanya, kepribadiannya, semangat kerjanya, kreativitasnya, loyalitasnya, semangat kepentingan bersamanya, disiplinnya, otonominya dan saling ketergantungannya serta pro-fesionalismenya. Dan secara kelembagaan yang perlu diingatkan antara lain strukturnya, sistem dan prosedurnya, kepemimpinannya, koordinasinya, manajemen partisipasinya, adaptasinya, hubungannya dengan klien, efisiensi dan efektivitasnya, akontabilitas dan tanggungjawabnya.

Pandangan Caiden diatas secara lebih spesifik bisa diartikulasikan ke dalam pandangan para pakar administrasi dari Negara - Negara Asia Pasifik yang tergabung ke dalam Eastern Regional Organization for Public Administration (EROPA) seperti misalnya Zhijian, de Guzman, dan

Reforma (1992) yang menyatakan bahwa reformasi administrasi terdiri dari dua aspek mayor yaitu: *Firstly, from the point of view of structural changes, which involves adjustment in authority relationships in bureaucratic organization by way of abolition, integration merger or creation of administrative units, the transfer of addition of functions and responsibilities of agencies, as well as the introduction of new procedures and regulations in governmental transactions, Secondly, from the point of view of behavioral changes which have to be engendered to evoke productivity values as well as responsiveness to the client systems.*

Kedua arah dan sasaran reformasi administrasi yaitu penyempurnaan struktur birokrasi dan pembaharuan perilaku aparatnya menjadi *conditio sine quo non* bagi upaya peningkatan kinerja birokrasi pemerintah. Menurut pandangan pakar administrasi kita, misalnya Siagian melihat pentingnya arah reformasi administrasi negara di Indonesia yang ditujukan ke pengembangan administrative infrastrukture yang meliputi pengembangan aparat birokrasi, struktur organisasi, sistem dan prosedur kerja (Siagian :1982).

Dan menurut Tjokroamidjojo ketika menganalisis administratif pembangunan di Indonesia menegaskan bahwa arah reformasi administrasi perlu ditujukan ke-7 wilayah

penyempurnaan utama yaitu (Tjokroamidjojo:1985):

1. Penyempurnaan dalam bidang pembiayaan pembangunan
2. Penyempurnaan dalam bidang penyusunan program-program pembangunan di berbagai bidang ekonomi dan non ekonomi dengan pendekatan integratif (*integrative approach*).
3. Reorientasi kepegawaian negeri ke arah produktivitas, prestasi dan pemecahan masalah.
4. Penyempurnaan administrasi untuk mendukung pembangunan daerah.
5. Administrasi partisipatif untuk mendukung pembangunan daerah.
6. Kebijaksanaan administratif dalam rangka menjaga stabilitas dalam proses pembangunan.
7. Lebih bersihnya pelaksanaan administrasi negara

Penyusunan agenda kebijaksanaan reformasi administrasi negara membutuhkan strategi yang tepat. Pilihan pendekatan yang akan dipakai perlu ditetapkan yaitu apakah akan menggunakan pendekatan komprehensif (*comprehensive approach*) ataukah pendekatan incremental (*selectivism / The islands of Excellence approach*). Masing-masing pendekatan apabila dipergunakan secara terpisah mempunyai

kelebihan dan kekurangannya sendiri-sendiri. Reformasi administrasi yang menggunakan pendekatan komprehensif kelebihan-nya adalah bisa mencakup berbagai sektor infrastruktur administratif yang luas tetapi kelemahannya membutuhkan waktu yang cukup lama dan untuk negara berkembang seperti halnya Negara kita mempunyai kendala keuangan/dana dan kualitas sumber daya manusia yang masih rendah. Pendekatan inkremental kelebihannya adalah karena sering kali reformasi terkesan tambal sulam dan lebih-lebih lagi di kebanyakan negara berkembang termasuk Indonesia tidak memiliki administrative mapping yang bisa dipakai sebagai landasan untuk melakukan reformasi administratif yang menyeluruh.

Sehubungan dengan hal itu maka penetapan agenda kebijaksanaan reformasi administrasi di negara kita perlu mencermati kelemahan-kelemahan yang ada pada kedua pendekatan tersebut di atas dan memanfaatkan kelebihan-kelebihannya. Menurut Tjokroamidjojo (1985). "Pada umumnya cenderung dilakukan suatu perencanaan perhatian dan penyempurnaan administrasi Negara dilihat secara menyeluruh dalam dimensi waktu yang cukup panjang. Hal ini disebabkan pula antara lain karena tingkat kematangan suatu perbaikan administrasi negara memang memerlukan jangka waktu

panjang. Tetapi pelaksanaannya dilakukan secara sebagian-sebagian sesuai dengan prioritas-nya". Dengan bahasa lain, menurut penulis dalam menetapkan agenda kebijaksanaan reformasi administrasi di Indonesia perlu memadukan secara serasi kedua pendekatan tersebut dengan terlebih dahulu diawali dengan penyusunan peta reformasi administrasi yang menyeluruh, jelas dan akurat dan kemudian diikuti dengan kebijaksanaan implementasi yang konsisten dan bertahap sesuai dengan kemampuan dana dan daya.

Memadukan Rule and Goal Governance and Governance.

Kita semua telah melihat dan merasakan bahwa sebagian besar organisasi publik kita di berbagai sektor misalnya pemerintahan, pendidikan dan kebudayaan dan sebagainya telah berada dalam suatu kondisi yang dikenal dengan istilah *organizational lack* yang ditandai dengan menurunnya kualitas pelayanan yang diberikannya. Masyarakat pengguna pelayanan mengeluhkan akan lambannya penanganan pemerintahan atas masalah ini dan bahkan mereka telah memberkan berbagai macam *public alarm* agar pemerintah, sebagai instansi yang paling berwenang, responsif terhadap semakin menurunnya kualitas pelayanan kepada masyarakat

dan mengambil inisiatif yang cepat untuk menanggulangnya dengan cepat Terdapat berbagai faktor yang menyebabkan birokrasi publik mengalami *organizational slack* yaitu antara lain pendekatan /orientasi pelayanan yang kaku, visi pelayanan yang sempit, pengusahaan terhadap *adminis-trative engineering* yang tidak memadai, dan semakin bertambah tambunnya unit-unit organisasi publik yang tidak difasilitasi dengan 3P (Personalia, peralatan dan Penganggaran), yang cukup handal (*viable bureacratic infra-structure*).

Aparat Organisasi publik menjadi lamban dan sering terjebak ke dalam kegiatan rutin. Mereka tidak responsive terhadap aspirasi dan kepentingan publik serta lemah adaptasinya terhadap perubahan yang terjadi di lingkungannya. Selain itu, salah satu *public alarm* itu juga berbunyi nyaring yang mempertanyakan tentang posisi aparat pelayanan ketika berhadapan dengan publik /kliennya. Apakah birokrasi publik itu alat rakyat, alat penguasa ataukah penguasa itu sendiri? (Kuntjoro-Jakti:1980). Amien Rais (1997) dengan jelas telah menunjukkan posisi birokrasi kita yang telah berkembang menjadi semakin elits yang semakin jauh keberpihakannya kepada kepentingan masyarakat banyak.

Aparat pelayanan kita telah memposisikan dirinya sebagai tuan yang meminta pelayanan

dan bukan sebagai abdi yang harus memberikan pelayanan. Birokrasi publik itu kebanyakan Negara berkembang termasuk Indonesia cenderung bersifat patriomonalistis: tidak efisien, tidak efektif, (over consuming and under producing), tidak obyektif, menjadi pemaarah ketika berhadapan dengan kontrol dan kritik, tidak mengabdikan kepada kepentingan umum, tidak lagi menjadi alat rakyat tetapi telah menjadi instrumen penguasa dan sering tampil sebagai penguasa yang sangat otoritatif dan represif.

Usaha-usaha untuk me-make up wajah birokrasi publik yang patriomonalistis menjadi yang lebih rasionalistik bukan humanistic (Dvorin dan Simmons: 1972) telah ada/lama dilakukan, namun hasilnya masih belum meyakinkan. Hal ini tampak misalnya penerapan prinsip-prinsip birokrasi tipe ideal Weber yang berciri struktural-hierarkikal, imparial, penerapan aturan yang ketat, pengawasan yang ketat, berdasarkan prinsip keahlian/spesialisasi dan sebagainya, kemudian dikenal dengan para-digma rule governance, telah banyak dilakukan di berbagai organisasi publik. Penerapan prinsip-prinsip birokrasi rasional menunjukkan hasil di satu sisi positif dalam arti semakin tinggi-nya tertib administrasi yang dicapai oleh organisasi publik, tetapi di sisi lain bersifat *counte-productive* terhadap nilai-nilai

kemanusiaan.

Birokrasi publik telah menjadi mesin rasional yang menciptakan perilaku aparat yang formal, kaku dan robotic yang kurang peka terhadap nilai-nilai kemanusiaan dan ling-kungan sosialnya. Struktur birokrasi yang terlalu rasional bisa menimbulkan akibat-akibat disfungsi dari birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat bisa menyebabkan timbulnya konflik dengan masyarakat yang dilayani. Demikian pula aturan-aturan (rules) sebagai sarana untuk mencapai tujuan seringkali berubah menjadi tujuan itu sendiri bila aparat tidak memahami dengan benar fungsi atau peran aturan-aturan tersebut. Aturan - aturan itu menurut Reinhard Bendix "tidak lebih dari penuntun-penuntun yang tidak sempurna bagi tindakan manusia sehingga faktor-faktor di luar aturan itu harus diperhatikan".

Paradigma *rule governance* tidak berarti tidak bisa dipakai pada birokrasi publik era Indonesia kontemporer. Relevansi dan signifikasinya masih bisa dipertahankan sepanjang sisi-sisi positif dari paradigma tersebut dapat secara terus menerus dapat diadaptasi dengan *administrative ecology* yang terus berubah. Manajemen sektor publik yang dijalankan berdasarkan paradigma *rule governance* berimplikasi pada eksistensi dan aktivitas penyelenggaraan pemerintahan

dimana “*Governance should be small and organized in accordance with clear rules that promote predictability and legality*”. (Jan-Erik Lane :1995).

Pemerintah kita sekarang tidak lagi kecil tetapi sudah demikian besar yang tentu saja tidak dapat lagi dijalankan dengan semata-mata berdasarkan pada system perilaku aparat yang berorientasi pada aturan yang ada (*a rule oriented system of behavior*) tetapi harus lebih pada sistem perilaku yang berorientasi pada pencapaian tujuan (*goaloriented behavior*). Pemerintah kita sekarang membutuhkan lebih banyak tenaga profesional yang menguasai teknik-teknik manajemen pemerintah dan yang lebih berorientasi pada pencapaian tujuan. Atau seperti yang dikatakan oleh Lane : “*The rule may be handled by administrative prersonnel whereas golas must be accomplished by professionals*”. Oleh karena itu, mana-

jemen sektor publik sekarang ini membutuhkan lebih banyak aparat-aparat profesional yang dapat menangani tugas-tugas pemerintahan berdasarkan keahlian profesional. Manajemen pelayanan publik, dengan demikian harus lebih dilandaskan pada paradigma goal governance yang didasarkan kepada pendekatan manajemen baru (*a new mana-gerial approach*). Dikatakan oleh huges (1994) bahwa : *the public sector in the future will inevitably be managerial in both theory and practice*”.

Paradigma *goal govementance* berupaya untuk menghilangkan praktek-praktek birokrasi Weberian yang negatif seperti struktur birokrasi yang hierarkhikal menghasilkan biaya operasional yang lebih mahal dari pada keuntungan yang diperolehnya, merajalelanya *red tape*, rendahnya inisiatif/kreativitas aparat, tumbuhnya budaya mediokratis (sebagai lawan dari budaya meritokratis) dan inefisiensi.

Daftar Pustaka

- Admosudirjo, Slamet, Prajudi, 1989, *Dasar-Dasar Administrasi Negara*, Seri Pustaka Ilmu Administrasi IV, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Silalahi, Ulbert, 1989, *Studi Tentang Ilmu Administrasi*, Konsep, Teori dan Dimensi, Sinar Baru Algensindo, Bandung.
- Thoha, Miftah, 1984, *Ilmu Administrasi Negara*, Dimensi-Dimensi Prima, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Effendi, S, 1991, *Sistem Administrasi Untuk Pembangunan Berkelanjutan*, Samodra Wibawa.