

IMPLEMENTASI *GOOD GOVERNANCE* MELALUI REFORMASI SISTEM KEPEGAWAIAN: BELAJAR DARI PENGALAMAN CHINA

Oleh:
Muhamad Adian Firas

Abstract

In the 1980s, China began to implement a civil service to establish a market-oriented economy and foster reform of the politico-administrative system. The Modern civil service system in China began by constructing a legal framework and drafting general regulation to stipulate and enforce conditions about personnel and administrative system. More than eight years have passed since China officially instituted the civil service system on October 1, 1993. Design to promote socialism in China, the civil service is also intended to act in the broader interests of social advancement. On the one hand, the modern civil service in China has been hampered by the need to reform the traditional cadre system; on the other, the development of market-oriented economy has created conditions advantageous to its development. As it continues to develop and improve, the new administrative-personnel management system has demonstrated its advantages over the previous system both in theory and in practice.

A. PENDAHULUAN

Reformasi yang sedang dijalankan oleh bangsa Indonesia merupakan langkah untuk mewujudkan pembaruan di segala bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dengan tujuan terbangunnya sistem pemerintahan negara yang demokratis serta dihormati dan ditegakkannya hukum dalam rangka tertib sosial masyarakat berbangsa dan bernegara. Reformasi tersebut ditandai dengan proses demokratisasi yang semakin tumbuh dan berkembang; perberdayaan dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam berbagai bidang; penegakan supremasi hukum; pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme; penghormatan atas hak asasi manusia, dan lain-lain. Proses pembaharuan tersebut searah dengan kecenderungan perkembangan paradigma pemerintahan dan pembangunan global.

Salah satu isu penting dalam proses reformasi di Indonesia adalah perwujudan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) melalui reformasi birokrasi. Rekam jejak birokrasi kita yang tidak profesional, tidak netral, dan sangat paternalistik merupakan akar dari kuatnya korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam sistem pemerintahan kita. Tulisan ini mencoba memberikan suatu *comparative politic* dengan China, negara yang pernah menghadapi persoalan yang sama dengan Indonesia, bagaimana negara itu mampu dalam melakukan reformasi sistematis terhadap birokrasi khususnya terhadap sistem kepegawaiannya.

Hasil kajian yang dilaksanakan oleh Political and Economic Risk Consultancy (PERC) pada tahun 2000 dan informasi yang diperoleh dari World Competitiveness Report 2002 menunjukkan kondisi penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam penyeleng-

garaan pemerintahan di dunia. Dalam kajian tersebut posisi Indonesia menurut indeks good governance berada pada peringkat ke 89 dari 91 negara yang disurve. Berikut daftar tabel peringkat beberapa negara di Asia berdasar-kan indeks good governance:

Rangking Implementasi Good Governance di Asia

Negara	Indeks Good Governance	World Competitiveness Rank
Singapura	4	2
Hongkong	14	6
Jepang	21	26
Taiwan	27	18
Korsel	42	28
Malaysia	36	29
China	57	33
Thailand	61	38
Philipina	65	40
India	71	41
Indonesia	89	49

Sumber : Rian Nugroho, Reinventing Pembangunan, 2003.

Dari tabel di atas nampak bahwa posisi China jauh lebih baik bila dibandingkan dengan Indonesia. Yang menarik di sini adalah meskipun China pasca politik pintu terbuka yang diluncurkan oleh Deng Xiaoping relatif masih sentralistik, tetapi China mampu merubah kultur birokrasinya menjadi lebih baik dan bersih dibandingkan periode sebelumnya, bahkan lebih berhasil dari Indonesia yang telah melakukan liberalisasi politik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Saat ini tidak diragukan lagi, China merupakan salah satu kekuatan besar di dunia. Dengan penduduk 1,3 milyar jiwa, China dikenal sebagai negara dengan populasi

terbesar di dunia. Negeri yang dijuluki 'Tirai Bambu' ini dalam bidang ekonomi melesit pesat dengan pertumbuhan ekonomi di atas 7 % per tahun selama 10 tahun terakhir. Dengan keadaan itu China menjadi negara yang menggiurkan para investor asing. Data menunjukkan pada tahun 1998-2001 Foreign Direct Investment (FDI) mencapai lebih dari US\$ 73 milyar. Tahun 2002 meningkat 20%. Angka-angka tersebut menjadikan China sebagai kawasan dengan tingkat investasi paling tinggi di Asia.

Kunci dari prestasi yang dicapai China tersebut adalah Kaike Kaifang atau politik pintu terbuka yang diembuskan Deng Xiaoping sejak tahun 1979. Deng dengan visi kreatifnya berusaha mengawinkan sosialisme yang sudah mendarah daging dengan sisi positif kapitalisme. Para pengamat kemudian lebih suka menyebut gagasan Deng itu pada masa transisi China dengan free market socialism.

Konsekuensi dari liberalisasi ekonomi yang diberlakukan China adalah keharusan untuk menciptakan iklim yang kondusif melalui reformasi birokrasi sebagai garda terdepan dalam tata pemerintahan China. Prestasi terbesar China dalam melakukan reformasi birokrasinya adalah keberhasilan China untuk menekan korupsi dan power abuse yang banyak terjadi pada aparatnya. Cina sadar betul bahwa birokrasi adalah wajah pemerintah Cina. Oleh karena itu untuk membuat China bagaikan 'gadis cantik' yang menjadi rebutan maka China harus mempercantik wajahnya. Komitmen China untuk melakukan perubahan terus berlanjut pada pemerintahan Jiang Zemin maupun Hu Jintao. Sepanjang 2004 misalnya, pemerintah China menghukum 164.831 pejabat karena kasus korupsi lebih dari 300 juta dollar AS.

Sebanyak 15 diantaranya adalah menteri. Selama 6 bulan pertama 2007, telah 5.000 pejabat korup dijatuhi hukuman. Kasus terakhir, mantan Direktur Administrasi Negara untuk Makanan dan Obat-obatan Zheng Xiaoyu yang terbukti menerima suap 6,5 juta yuan (sekitar Rp 75 milyar) dieksekusi mati.

B. MEMAKNAI GOOD GOVERNANCE

Governance is behavior, jadi good governance adalah behavior yang baik, benar, dan bertanggung jawab. Good governance pada pemerintahan berkaitan dengan tata penyelenggaraan pemerintahan yang baik dalam rangka memenuhi dan menjunjung tinggi keinginan rakyat melalui penyelenggara-an fungsi-fungsi pelayanan yang efisien dan efektif, dan harus memperhatikan empat prinsip dasar, yaitu kepastian hukum, transparansi, akuntabilitas, dan profesionalitas. Dalam kaitan ini pelayanan pemerintah kepada masyarakat dirasakan penting, di mana pelayanan masyarakat tersebut telah berubah menjadi reorientasi kepada masyarakat sebagai customer.

Konsep governance sebenarnya lebih kompleks bila dibandingkan dengan government, karena dalam governance terdapat tiga pilar/komponen, yaitu: pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat, yang mana hubungan diantara ketiganya dalam posisi sejajar, setara, dan saling mengontrol sehingga tercipta proses checks and balances untuk menghindari penguasaan yang monolistik. Koiman (1993) memandang governance sebagai sebuah struktur yang muncul dalam sistem sosial politik sebagai hasil dari tindakan intervensi interaktif di antara

berbagai aktor yang terlibat. Sesuai dengan karakteristik interaksi antara pemerintah dan masyarakat yang cenderung plural, maka konsepsi governance tersebut tidak hanya dibatasi kepada salah satu unsur pelaku atau kelompok pelaku tertentu. Begitu juga dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik menghendaki adanya peran yang setara antara pemerintah, swasta, dan masyarakat. Akan tetapi dalam realitasnya peranan pemerintah masih lebih dominan dibandingkan dengan peran swasta dan masyarakat. Alasannya karena peran permasalahan yang harus ditangani oleh pemerintah dari waktu ke waktu cenderung meningkat sejalan dengan meningkatnya kompleksitas, dinamika, dan keanekaragaman kepentingan masyarakat modern.

Secara konseptual pengertian kata baik (good) dalam istilah pemerintahan yang baik (good governance) mengandung dua pemahaman: (1) nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyatnya dalam mencapai tujuan nasional, kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial; dan (2) aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Berdasarkan pengertian ini berarti pemerintahan yang baik bergantung pada dua hal: (1) orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan bernegara dan (2) pemerintahan yang berfungsi ideal, yaitu efektif dan efisien dalam mencapai tujuan bernegara.

Keterkaitan antara unsur-unsur ke-pemerintahan yang baik dengan penyelenggaraan negara digambarkan oleh UNDP (1997) dengan tiga kaki yaitu:

1. *Economic governance*, meliputi proses pembuatan keputusan yang memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi diantara penyelenggara ekonomi. *Economic governance* memiliki implikasi terhadap *equity*, *poverty*, dan *quality of life*.
2. *Political governance*, merupakan proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan. Aktivitas ini merupakan fungsi legislatif suatu kebijakan yang dihasilkan badan legislatif dari peraturan perundang-undangan.
3. *Administrative governance*, merupakan suatu sistem implementasi kebijakan. Oleh karena itu institusi dari governance meliputi tiga aktor yaitu *state*, *private sector*, dan *society* yang saling berinteraksi dalam menjalankan fungsinya masing-masing. Institusi pemerintah berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sektor swasta menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan masyarakat berperan aktif dalam interaksi sosial.

Supriyadi (2004) mengemukakan beberapa karakteristik dalam *good governance*:

1. Interaksi, melibatkan tiga mitra besar: pemerintah, swasta, dan masyarakat untuk mengelola sumber daya ekonomi, sosial, dan politik;
2. Komunikasi, yang didalamnya terdapat beragam sistem jejaring dalam proses pengelolaan dan kontribusi terhadap kualitas hasil;
3. Proses penguatan sendiri, sistem pengelolaan mandiri adalah kunci keberadaan dan kelangsungan keteraturan dari berbagai situasi kekacauan yang disebabkan oleh dinamika dan perubahan lingkungan, memberikan kontribusi terhadap partisipasi dan menggalakkan kemandirian masyarakat, dan memberikan kesempatan untuk kreatifitas dan stabilitas untuk berbagai aspek pemerintahan yang baik;
4. Dinamis, keseimbangan berbagai unsur kekuatan yang kompleks yang mem-buahkan persatuan, harmoni, dan kerjasama untuk pertumbuhan dan pembangunan berkelanjutan, kedamaian dan keadilan, dan kesempatan merata untuk semua sektor dalam masyarakat;
5. Saling ketergantungan yang dinamis, antara pemerintah, kekuatan pasar, dan masyarakat.

Lima karateristik dalam good governance tersebut mencerminkan terjadinya suatu proses pengambilan keputusan yang melibatkan *stakeholders*, dengan menerapkan prinsip-prinsip yang menjadi ciri good governance. Dalam hubungannya dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik, Bintoro (2002) mengemukakan *good governance* khususnya dalam kata "good/baik", berintegritas dari pelaksanaan governance itu apabila governance dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Akuntabilitas (*accountability*), merupakan tanggung gugat dari pengurusan/ penyelenggaraan *governance* yang dilakukan. Akuntabilitas adalah prinsip utama good governance. Dalam hal akuntabilitas ada akuntabilitas politik, akuntabilitas keuangan, dan akuntabilitas hukum. Sedangkan akuntabilitas birokrasi publik adalah pemerintah yang bertanggung jawab kepada rakyat melalui lembaga-lembaga perwakilan.

2. Transparansi (*transparency*), transparansi yaitu dapat diketahuinya oleh banyak pihak yang berkepentingan mengenai perumusan kebijakan dari pemerintah, organisasi, maupun badan usaha. *Good governance* tidak membolehkan cara-cara manajemen tertutup.
3. Keterbukaan (*openness*), yaitu pemberian informasi secara terbuka dan terbuka terhadap kritik yang dilihat sebagai partisipasi untuk kebaikan. Keterbukaan dapat meliputi: bidang politik (proses politik), ekonomi (kebijakan dan transaksi ekonomi) dan pemerintahan (perumusan kebijakan, pengangkatan dalam jabatan).
4. Aturan hukum (*rule of law*), yaitu keputusan, kebijakan pemerintah, organisasi, dan badan usaha yang menyangkut masyarakat, pihak ketiga, dilakukan berdasar hukum. Jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap kebijakan publik yang ditempuh, juga dalam transaksi ekonomi maupun penyelesaian konflik.
5. Jaminan keadilan (*fairness*), perlakuan yang adil ini berlaku bagi pemerintah kepada masyarakat dalam pelayanan publik, perusahaan kepada pelanggan, dan lain sebagainya.

C. REFORMASI SISTEM KEPEGAWAIAN DI CHINA PASCA POLITIK PINTU TERBUKA

Seperti yang telah diuraikan diatas, bahwa reformasi ekonomi yang dilakukan Deng Xiaoping telah membawa perubahan mendasar dalam sistem perekonomian China. Liberalisasi ekonomi yang telah berlangsung selama kurang lebih dua dekade dinilai

banyak pengamat mengalami kesuksesan yang luar biasa. Jauh lebih berhasil dari reformasi administrasi yang baru belakangan berjalan.

Reformasi ekonomi kemudian telah mendorong pemerintah untuk meningkatkan performance atau kinerja pemerintahan baik pada tingkat pusat maupun daerah. Pada pertengahan 1980-an pemerintah China mulai serius untuk melakukan modernisasi sistem kepegawaian untuk menciptakan aparatur yang profesional dan sistem kepegawaian yang efektif dan efisien.

Salah satu isu penting dalam pembicaraan tentang tantangan reformasi sistem kepegawaian di China adalah eksistensi sistem kader. Sistem ini merupakan adopsi dari Uni Soviet pada tahun 1950-an. Sistem kader adalah sistem manajemen yang sangat autocratic, sistem seleksi dan promosi jabatan yang didasarkan pada loyalitas kepada partai komunis, dan kekuasaan pemimpin yang lebih besar dibandingkan hukum. Sistem kader inilah yang kemudian banyak dikritik para ahli sebagai biang keladi dari bobroknya birokrasi di China pada saat itu. Zhao Ziyang (1987), Perdana Menteri China pada tahun 1980-1987 bahkan mencatat keburukan dari sistem kader sebagai berikut:

“The power of the cadre management is overconcentrated and people who handle personnel affairs lack professional knowledge; the methods are outdated and simplistic, which hinders the intellectual growth of talented people, and the management system is flawed and there are no laws governing the way personnel are used”

Pemimpin kharismatik China Deng Xiaoping juga menyalahkan sistem kader ini sebagai penyebab munculnya masalah

penyalahgunaan wewenang, korupsi, jumlah pegawai yang lebih banyak dibandingkan kebutuhan, dan sistem kerja yang tidak efektif dan efisien.

Berangkat dari latar belakang tersebut pada tahun 1987, Perdana Menteri Zhao Ziyang mengumumkan bahwa pemerintah telah membuat sistem kepegawaian negara yang "governed by law and supervised by the general public. Sistem ini merupakan kombinasi dari model Barat dan karakteristik dari China sendiri. Setelah mengalami beberapa revisi, Aturan Sistem Kepegawaian Negara (Provisional Regulation On State Civil Servants) akhirnya di tandatangani PM Li Peng pada 1993 dan dinyatakan akan diimplemen-tasikan di seluruh wilayah China. Menurut Gong (1994) tujuan dari reformasi sistem ke-pegawaian tersebut adalah menciptakan aparatur yang profesional dan berkualitas sehingga mereka mampu membawa negara menuju modernisasi, menerapkan sistem merit dengan memberikan reward bagi pegawai berprestasi dan punishment bagi pegawai yang berkinerja buruk, membuat sistem rekrutmen dan promosi yang terbuka dan kompetitif dalam setiap jabatan pemerintahan, dan menciptakan sistem yang didasarkan pada "rule of law" bukan pada "rule of man".

Persoalannya kemudian bagaimana mengimplementasikan aturan tersebut dalam sistem kepegawaian China, mengingat ini bukan persoalan yang mudah. Seperti diketahui jumlah pegawai negeri di China mencapai 4,2 juta. Jumlah ini merupakan yang terbesar di dunia. Jadi tantangan China berikutnya adalah bagaimana menjadikan 4,2 juta PNS itu menjadi pegawai yang profesional, berkinerja baik, mengapus

korupsi, dan mendapatkan personel yang berkualitas ditengah banyaknya kesempatan kerja di sektor swasta sebagai akibat dari pertumbuhan ekonomi yang pesat.

Salah satu usaha untuk melihat implementasi dari sistem kepegawaian yang telah diterapkan tersebut adalah dengan melihat apa yang dilakukan oleh National School of Administration (CNSA), semacam lembaga diklat bagi pegawai negeri, dan Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University, New York. Kedua badan itu membicarakan isu reformasi sistem kepegawaian di China dalam seminar tahunan ketiga yang diselenggarakan pada 1997 di Beijing dan New York. Para pejabat senior pusat dan daerah hadir dalam acara tersebut untuk membicarakan implementasi dari reformasi sistem kepegawaian di instansinya masing-masing menyangkut persoalan rekrutmen, sistem seleksi dan promosi, pengukuran kinerja, training, rotasi, dan sistem penggajian. Pada bulan Mei 1997 beberapa pejabat China juga hadir di Amerika Serikat untuk mendiskusikan soal reformasi administrasi bersama-sama pejabat pemerintah AS pada tingkat federal maupun negara bagian. Berikut akan dijelaskan beberapa implementasi dari reformasi sistem kepegawaian di China.

1. Sistem Kompetisi dalam Proses Seleksi dan Promosi Pegawai

Dalam kasus di Kota Lingjiang, sebagaimana kota-kota lain di seluruh Provinsi, posisi manajemen ditentukan melalui proses top-down, jadi sangat tergantung dan dipengaruhi oleh hubungan koneksi (Xu, 1997). Akibatnya nepotisme semakin meluas dan menyebabkan in efisiensi dan korupsi. Pemerintah lokal sadar bahwa sistem ini sudah usang dan tidak

mendukung gagasan liberalisasi ekonomi yang di terapkan di China. Untuk merespon pemerintah pusat yang telah mengimplementasikan sistem kepegawaian yang baru, pemerintah lokal mengadakan seleksi terbuka terhadap 68 wakil kepala biro dan 56 wakil kepala seksi diberbagai instansi pada 1994. Para kandidat harus melewati beberapa tahapan test sebelum dinyatakan diterima. Panitia seleksi kemudian membuat rangking dari peserta yang mengikuti test tersebut.

Para pejabat kota mengatakan puas terhadap proses seleksi tersebut dan mereka menyatakan bahwa sistem kompetisi ini telah berlangsung sukses. Ada beberapa hasil positif yang diperoleh dari penerapan sistem ini, misalnya pegawai yang direkrut lebih profesional dan mampu mengembangkan keahlian melalui training maupun secara otodidak, serta kebanyakan pegawai bekerja full time, sesuai dengan jam kerja. Jumlah personel yang berpendidikan tinggi juga meningkat 11% dibandingkan sebelum diterapkannya sistem ini. Dari angka kesesuaian bidang kerja dan keahlian terjadi peningkatan 17% dari periode sebelumnya (Xu,1997).

Contoh lain adalah implementasi di Provinsi Liaoning. Provinsi ini pada 1995 juga membuka kesempatan terbuka bagi beberapa posisi manajemen. Tujuan utama eksperimen ini adalah untuk mendapatkan pemimpin-pemimpin muda dan berpendidikan. Kompetisi juga diharapkan dapat mereduksi korupsi dan nepotisme. Pemerintah kemudian mengumumkan 42 posisi pada level direktur. Ada beberapa kriteria yang harus dimiliki oleh para kandidat, antara lain: memiliki pemahaman yang baik terhadap ideologi *marxisme* leninisme, umur di bawah 45 tahun, berpendidikan

sarjana, dan mempunyai pengalaman sebagai direktur atau wakil direktur. Hasilnya adalah sebanyak 2.666 orang mengajukan lamaran. Selama 6 bulan pemerintah melakukan beberapa test. Test tertulis pertama adalah difokuskan untuk mengetahui pengetahuan dan keahlian dasar bagi pejabat pemerintah, termasuk pemahaman tentang teori marxis, ekonomi dasar, pengetahuan tentang manajemen dan kepemimpinan, dan isu-isu politik terbaru. Dari test pertama ini berhasil dijarah 445 orang untuk mengikuti test selanjutnya. Dua bulan kemudian 445 kandidat ini mengikuti test tertulis kedua yaitu membuat makalah sesuai topik yang ditentukan. Sebanyak 84 kandidat dijarah kembali dari test kedua untuk kemudian mengikuti test terakhir berupa interview. Dari hasil interview akhirnya terpilih 42 orang. Pegawai baru tersebut harus mengikuti training selama 20 hari dan kemudian menjalani masa percobaan sebagai pegawai selama satu tahun sebelum akhirnya diangkat secara resmi.

2. Upaya Mendapatkan Pegawai Profesional Melalui Peningkatan Gaji

Dikebanyakan sistem kepegawaian, besaran gaji merupakan salah satu faktor penting dalam proses *rekrutmen*, apalagi ketika pemerintah harus bersaing dengan sistem penggajian yang diterapkan di sektor swasta. Pertumbuhan ekonomi yang meningkat seiring dengan kebijakan ekonomi pasar telah membuat banyak badan usaha milik pemerintah maupun perusahaan join venture dan perusahaan swasta menawarkan sistem remunerasi yang menarik. Keadaan ini tentunya merupakan tantangan yang berat buat pemerintah, karena bila tidak melakukan peningkatan gaji pegawainya bisa dipastikan akan sulit

mendapatkan pegawai yang ber-kualitas karena mereka tentunya akan lebih suka bekerja pada sektor swasta yang gajinya lebih menjanjikan bila dibandingkan menjadi pegawai pemerintah. Sebagai ilustrasi, sampai tahun 1993, pemerintah baru dua kali menaikkan gaji pegawainya, yaitu pada tahun 1956 dan 1985. Reformasi sistem kepegawaian pada 1993 menyebabkan pemerintah mengevaluasi sistem penggajian yang diterapkan dan mencoba merumuskan kembali sistem penggajian yang menarik.

Pengalaman Propinsi Zhejiang dapat dijadikan contoh bagaimana pemerintah setempat mencoba menerapkan sistem penggajian baru yang lebih menarik. Dalam sistem ini pemerintah memberikan berbagai macam tunjangan dalam gaji pegawai, menerapkan sistem merit dalam penggajian, dan meningkatkan gaji secara berkala. Intinya, perubahan ini telah membuat gaji pegawai di Propinsi Zhejiang lebih atraktif. Hal ini bisa dilihat ketika pemerintah propinsi membuka lowongan 150 posisi di berbagai instansi di provinsi tersebut pada 1996, lebih dari 2000 sarjana mengajukan lamaran dan mengikuti test masuk.

Meskipun peningkatan kompensasi gaji yang diberikan oleh pemerintah telah menjadikan proses rekrutmen pegawai menjadi lebih kompetitif, tetapi persoalan tetap saja ada. Salah satunya adalah masih adanya kesenjangan antara sistem penggajian pegawai pemerintah dengan sistem penggajian di berbagai perusahaan negara. Sebagai contoh, gaji seorang direktur dan wakil kepala seksi di pemerintahan hanya sepertiga atau seperempat dari gaji seorang manajer perusahaan yang mendapatkan gaji sekitar 30.000 – 50.000 yuan pertahun (1 USD = 8,3 yuan).

Disamping gaji tersebut, para manager ini masih mendapatkan berbagai fasilitas lain seperti telepon genggam dan mobil dinas. Fasilitas yang sama tidak didapatkan oleh pegawai pemerintah dengan posisi yang sama. Keadaan ini telah me-nyebabkan kecemburuan sosial dan dianggap sebagai salah satu faktor munculnya korupsi dalam pemerintahan.

3. Evaluasi dan Pengukuran Kinerja Pegawai

Evaluasi kinerja pegawai sebenarnya bukan merupakan hal baru dalam sistem kepegawaian di China. Karena dalam sistem sebelumnya, sistem kader, pemerintah China juga telah mempunyai instrumen atau tools untuk mengukur kinerja pegawai pemerintah. Sayangnya pada saat itu, faktor determinan dalam mengevaluasi kinerja pegawai didasarkan atas loyalitas yang tinggi terhadap partai, bukan kepada output pekerjaannya.

Dalam aturan kepegawaian negara yang baru, penilaian terhadap kinerja pegawai negeri dilakukan secara komprehensif. Instrumen penilaian itu meliputi integritas moral, kemampuan, kehadiran, dan prestasi kerja. Integritas moral menyangkut karakter, profesionalitas, dan ketaatan terhadap aturan; kemampuan menyangkut keahlian dalam pekerjaan; kehadiran menyangkut jumlah kehadiran pada jam kerja; dan prestasi kerja menyangkut kualitas dan kuantitas output pekerjaan (Mao, 1993).

Propinsi Jiangsu bisa dijadikan contoh bagaimana implementasi evaluasi kinerja yang diterapkan kepada pegawainya. Pada 1994 propinsi ini mencoba untuk mengevaluasi para pegawai yaitu mengukur kinerja

pegawainya dengan kriteria kerja sangat memuaskan, dan tidak memuaskan. Hasilnya adalah 15% pegawai memiliki kinerja sangat memuaskan, sisanya memuaskan. Tidak ada pegawai yang masuk dalam kategori tidak memuaskan. Persoalan selanjutnya adalah bagaimana apabila dari hasil evaluasi kinerja tersebut ditemukan pegawai yang berkinerja buruk?

Kasus di Kota Qingdao dapat dijadikan contoh bagaimana diberlakukannya sanksi pemecatan bagi pegawai yang berkinerja buruk atau melakukan pelanggaran berat (Zhao & Zhang, 1997). Pada 1992 Walikota Yu Zhengseng mengumumkan sanksi pemecatan atau pemberhentian bagi pegawai yang berkinerja buruk. Tercatat sampai tahun 1994 sebanyak 77 pegawai yang diberhentikan karena berbagai kasus. Meskipun jumlah ini masih relatif kecil, tapi keputusan ini membawa pesan moral yang penting bahwa pemerintah lokal sangat serius dalam memberikan sanksi bagi pegawai yang berkinerja buruk. Dalam perkembangan selanjutnya sanksi tegas yang diterapkan Walikota Yu ini terbukti telah mengurangi jumlah pegawai yang melakukan pelanggaran disiplin berat dan mengurangi pula kasus korupsi di pemerintahan. Salah satu kunci keberhasilan dari kebijakan pemecatan yang diterapkan Walikota Yu ini adalah ia mendapat dukungan politik dari seluruh kekuatan politik yang ada di kota itu, baik itu partai, tentara, dan tokoh-tokoh masyarakat. Keberhasilan pemerintah kota Qingdao ini kemudian menjadi percontohan bagi pemerintah daerah lainnya untuk menerapkan hal serupa. Bahkan pada 1995, Kementerian Aparatur Negara secara khusus mengirim beberapa pejabatnya untuk melakukan studi banding ke Qingdao. Hasil laporannya akan digunakan

untuk mendukung implementasi program serupa yang akan diberlakukan secara nasional.

4. Pengembangan Sumber Daya Manusia

Setiap negara tentunya memiliki mekanisme dan perangkat untuk melakukan pengembangan dan pendidikan bagi pegawainya. Di China, sesuai dengan peraturan kepegawaian yang baru, ada beberapa tahap pelatihan dan pengembangan yang harus dilewati oleh pegawai negeri sipil, diantaranya pre-service training, pre-promotional training, knowledge update training, dan continuous training.

Untuk mendukung sistem kepegawaian baru ini pemerintah China mendirikan China National School of Administrasi (CNSA), semacam lembaga diklat bagi pegawai pemerintah. Lembaga semacam ini juga didirikan di daerah untuk melatih dan mendidik pegawai daerah sehingga mampu menjadi pegawai yang handal dan profesional.

Berikut akan diuraikan beberapa implementasi yang dilakukan beberapa kota di China. Contoh pertama adalah bagaimana pemerintah Shanghai membuat program pelatihan dan pendidikan bagi pegawai pemerintah yang baru direkrut. Tujuan dari diklat ini adalah untuk meningkatkan kemampuan kepemimpinan dan mendidik pegawai agar memahami sistem ekonomi pasar dan berbagai macam perundang-undangan yang berlaku, khususnya yang berkaitan dengan sistem pemerintahan. Selama dua minggu menjalani diklat, para peserta diklat ini mengikuti ceramah, seminar, melakukan studi kasus dan simulasi kerja, serta membuat presentasi. Pada saat dilakukan evaluasi, peserta diklat menyampaikan

apresiasi mendalam terhadap program ini dan yang paling penting adalah adanya konsensus dari peserta untuk bekerja profesional di tempat bekerja mereka. Peserta diklat juga memberikan masukan terhadap kurikulum pendidikan dan teknik pengajaran di lembaga diklat tersebut.

Contoh berikutnya dapat dilihat di kota Shenzhen. Pemerintah Shenzhen adalah pemerintah daerah pertama yang melakukan training bagi pegawainya dan dinilai memiliki kinerja jelek. Seperti diketahui, dalam Peraturan Kepegawaian, kategori dalam pengukuran kinerja pegawai hanya dibagi tiga, yaitu sangat memuaskan, memuaskan, dan tidak memuaskan. Berdasarkan kategori ini apabila dilakukan penilaian maka mayoritas pegawai berada dalam kategori memuaskan. Sedangkan sisanya berada dalam kategori sangat memuaskan dan tidak memuaskan. Untuk menjangkau lebih banyak lagi pegawai yang patut mendapatkan pelatihan, maka pemerintah Shenzhen membuat kategori sendiri yaitu cukup memuaskan. Kategori ini untuk menjangkau pegawai yang kinerjanya berada diantara kategori memuaskan dan tidak memuaskan.

Hasilnya, pada 1996 pemerintah berhasil menjangkau 100 pejabat pemerintah yang masuk dalam kategori tidak memuaskan untuk mengikuti diklat. Posisi pejabat tersebut bervariasi, mulai dari kepala biro sampai staf tata usaha. 100 pejabat ini kemudian mengikuti diklat selama 3 bulan di *Shenzhen Institute of Administration*. Bukan hal yang mudah mendidik pegawai yang dianggap memiliki kinerja jelek. Peserta diklat ini bahkan merasa malu dan menganggap bahwa mereka akan kehilangan jabatan sekembalinya dari diklat. Untuk memompa semangat peserta diklat ini agar mampu

berpikir positif dan menghadapi masa depan dengan rasa percaya diri, program diklat juga menyertakan konsultasi psikologi. Setelah tiga bulan seluruh peserta dinyatakan lulus dan kembali bekerja. Sejauh ini respon dari peserta sangat positif. Implikasi dari program ini adalah memperlihatkan bahwa pemerintah Shenzhen betul-betul memperhatikan kinerja pegawainya dan program ini menunjukkan bahwa kinerja pegawai bisa ditingkatkan melalui berbagai macam pelatihan.

5. Merubah Budaya Birokrasi

Salah satu tujuan utama dari reformasi sistem kepegawaian di China adalah menghilangkan budaya birokrasi di sana dari "*rule of man*" menjadi "*rule of law*". Merubah budaya paternalistik yang telah berpuluh-puluh tahun terjadi dalam sistem politik China tentu bukan merupakan hal mudah. Perlu keseriusan dan dukungan politik dari pemerintah dan seluruh lapisan masyarakat.

Upaya untuk merubah secara sistematis telah dilakukan oleh para konseptor sistem kepegawaian China dengan memasukkan aturan-aturan yang dianggap dapat mengeliminir nepotisme, patronase, kolusi, dan korupsi. Dalam Peraturan Kepegawaian, misalnya disebutkan bahwa pada posisi manajerial seorang atasan dilarang membawahi langsung staf yang berasal dari keluarganya atau memiliki hubungan personal khusus, menghindari penempatan jabatan kepemimpinan di daerah asal pemimpin itu, dan para pemimpin pemerintahan hendaknya mendorong rotasi dan mutasi di kalangan pejabat sebagai bentuk *tour of duty*.

Contoh kasus di kota Shangqiu, Provinsi Henan, mungkin dapat menjelaskan bagaimana rotasi jabatan telah menekan

angka kriminal di kota tersebut. Segera setelah pergantian kepala kepolisian setempat dengan kepala polisi yang berasal dari daerah lain, kepala polisi baru ini mengambil langkah taktis untuk menekan angka kriminal di kota tersebut. Upaya pertama dimulai dengan membongkar kembali kasus-kasus besar yang tidak terpecahkan. Setelah dilakukan investigasi, kepala polisi ini menemukan bahwa banyak penyidik yang mempunyai koneksi dengan tersangka. Kepala polisi ini kemudian membentuk tim penyidik baru dengan personel yang tidak mempunyai koneksi dengan tersangka. Mereka berkerja keras dengan mengumpulkan bukti-bukti baru kembali. Hasilnya, kepala polisi ini berhasil menahan pimpinan geng setempat yang ternyata banyak terlibat dalam kasus-kasus kriminal di kota tersebut. Pada hari penangkapan tersebut masyarakat berkumpul di jalan kota untuk melihat dan merayakan tertangkapnya pemimpin geng yang meresahkan itu. Rakyat memberikan apresiasi terhadap keberhasilan kepala polisi itu (Liu, 1997)

Contoh di atas menunjukkan bahwa rotasi jabatan melalui *tour of duty* dapat mencegah terjadinya KKN dalam birokrasi. Dalam perkembangan selanjutnya pemerintah China sangat konsisten menjalankan program ini. Bahkan frekuensinya semakin ditingkatkan.

D. PENUTUP

Liberalisasi ekonomi yang mulai digagas oleh pemimpin besar China Deng Xiaoping pada awal 1980-an telah membawa perubahan besar di China dan berimplikasi terhadap tata pemerintahan di negara itu. Reformasi sistem pemerintahan telah menjadi

kebutuhan seiring dengan komitmen China untuk menerapkan sistem ekonomi yang berorientasi pasar. Untuk menunjang sistem ini diperlukan sistem politik yang kondusif diantaranya adalah birokrasi yang sehat dan jaminan diterapkannya hukum dengan baik.

Intinya menciptakan good governance menjadi suatu keharusan bagi pemimpin China. Ini tentunya tidak mudah, karena pemerintah harus merubah sistem yang sebelumnya diadopsi dari Uni Soviet. Sistem yang dianggap melanggar kekuasaan otoritarian, dan menempatkan partai komunis sebagai kekuatan politik yang tidak terbatas.

Kasus-kasus yang diceritakan di atas menunjukkan bahwa ternyata pemerintah China sangat serius untuk menciptakan good governance melalui reformasi sistem ke-pegawaian. Keseriusan ini tidak hanya pada tingkat pusat saja, pemerintah daerah pun juga melakukan inisiatif untuk mereform sistem kepegawaian di daerahnya masing-masing. Semangat dan komitmen itulah yang membuat gaung reformasi kepegawaian di China berhasil.

Patut diambil pelajaran di sini, bahwa China yang tidak melakukan liberalisasi politik ternyata jauh lebih berhasil menerapkan good governance bila dibandingkan dengan Indonesia yang melakukan liberalisasi ekonomi dan politik. Keadaan ini bisa dilihat dari indeks good governance China yang lebih baik bila dibandingkan Indonesia. Mungkin kita perlu merenung ucapan pemimpin besar China Deng Xiaoping “tidak peduli tikus hitam atau putih, yang penting bisa menangkap tikus”.

DAFTAR PUSTAKA

- Burns, J.P. 1993.** *Administrative Reform in China: Issues and Prospects.* International Journal of Public Administration, Vol. 16, No.9.
- Gong, T. 1994.** *The Politics of Corruption and Contemporary China.* Westport, CT: Praeger.
- Koiman, Jan. 1993.** *Modern Governance: New Government-Society Interactions.*
- Kuncoro, Mudrajat. 2004.** Politik Reformasi Ala China. Gatra.
- Li, David. 1998.** *The Dynamics of Institutional Change in China: the Role of the Bureaucracy.* Institute of East Asian Studies.
- Liu, X.R. 1997.** *The Rotation of Police Chiefs in Shangqiu District of Henan Province*
- Mao, L. 1993.** *Handbook for Implementing the Provisional Regulations of the State Civil Service.* Beijing: Beijing University Press.
- Supriyadi, Gering. 2004.** *Membangun Good Governance Sebagai Upaya Dalam Mewujudkan Cita-Cita Bangsa.* Jurnal Kebijakan Publik dan Hubungan Internasional, Vol. I, No.2.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 2000.** *Good Governance: Paradigma Baru Pembangunan.* Jakarta: UI Press.
- Xu, Z.G. 1997.** *The Adoption of The Competitive System in Appointment of Civil Servants in City of Lingjiang.*
- Zhao, L.P and Zhang Z.Y. 1997.** *The Development of Civil Servants Dismissal System in the City of Qingdao.*