

GOOD GOVERNANCE DAN REFORMASI BIROKRASI DI INDONESIA

R. Siti Zuhro

Abstract

With the downfall of Soeharto's New Order regime, the authoritarian nature of the bureaucratic system was exposed. The implementation of new political laws since 1999 gave rise to an invigorated role for political parties, and the implementation of a government regulation for a neutral bureaucracy resulted in its declining involvement in politics. A strong parliament and the increasing political awareness of bureaucrats have become a reality today. These changes have put paid to questions about the involvement of political parties and the influence of societal forces in the formation of policy. The bureaucracy can no longer exist as it was in the New Order, and, in fact, has responded to societal needs by adjusting to the new political climate. Indonesian politics under the transition era takes on a wider significance for one of the main results has been the emergence of bureaucratic pluralism—a more pluralistic political system that is more open to the influence of these societal forces. Improvement in governance became possible, however, with the rise of the reformation since 1998. At this time, the debate on governance in Indonesia began with a consideration of 'good governance'. The post-Soeharto era was seen by reformists as a long-awaited opportunity to improve government policy so that people would not only follow the government's decisions, but would also contribute to the decision-making process. Indonesian demanded more 'democratic governance,' that is, more regular interaction between government and civil society, and freer participation by the latter in government institutions.

Keywords: Governance policy, democratization, reformation, good governance

Tata pemerintahan yang baik (*good governance*) telah lama dikampanyekan di Indonesia. Sejak 1998 kampanye tersebut semakin gencar dilakukan seiring dengan munculnya gerakan reformasi pada tahun tersebut. Kampanye ini tak dapat dilepaskan dari makin buruknya kinerja birokrasi dan maraknya korupsi akibat tidak profesional, tidak efektif dan tidak efisien. Selain itu, birokrasi Indonesia juga masih tidak rasional, gemuk (kaya struktur miskin fungsi), tidak netral dan tidak transparan. Masalah-masalah ini menjadi kendala serius bagi birokrasi yang semestinya lebih progresif dalam merespons perubahan masyarakat yang terjadi selama periode 1998–2010.

Gerakan reformasi 1998 yang seharusnya menjadi tonggak reformasi birokrasi Indonesia dalam tataran praksisnya sulit diwujudkan. Bisa dikatakan bahwa selama rentang waktu 12 tahun terakhir perjuangan untuk mewujudkan pemberantasan KKN belum mencapai hasil yang maksimal. Banyak kendala dan tantangan yang membuat reformasi birokrasi masih menjadi wacana dan kalaupun dilakukan sangat parsial.

Realitasnya birokrasi Indonesia masih menghadapi peliknya reformasi kelembagaan dan

tarikan politik yang tak jarang membuat institusi birokrasi menjadi ajang tarik-menarik kepentingan politik partai-partai. Apalagi setelah diterapkannya sistem multipartai sejak 1999. Sejak itu dinamika politik, baik yang terjadi di pusat maupun daerah semakin pesat. Di daerah, khususnya, politik lokal cenderung menguat setelah diterapkannya otonomi daerah tahun 2001 dan pemilu kepala daerah secara langsung tahun 2005.

Tulisan ini akan membahas perspektif birokrasi masa depan dengan *me-review* konsep *good governance* dan “gerakan reformasi birokrasi”¹ serta dampaknya terhadap penciptaan pemerintahan yang bersih, akuntabel, dan tidak korup. Bahwa keberhasilan dalam mewujudkan netralitas birokrasi—khususnya dalam memperkuat hak politik pegawai negeri sipil (PNS)

¹ Yang dimaksud dengan gerakan reformasi birokrasi dalam tulisan ini adalah tuntutan publik, yang diwakili oleh kekuatan sosial dalam masyarakat (*societal forces*) untuk memberantas korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam birokrasi yang telah menumbangkan Soeharto dari kursi kepresidenan, Mei 1998. Sejak itu gerakan ini senantiasa disuarakan dari waktu ke waktu dan mencapai puncaknya akhir Desember 2009 ketika rakyat menilai korupsi semakin marak dan tak terkendali. Contoh terkini adalah munculnya kasus Bank Century dan makelar kasus di hampir semua instansi pemerintah.

dan kesetaraan partai politik—merupakan hal penting untuk membangun iklim demokrasi. Lebih dari itu, gerakan reformasi birokrasi juga memunculkan pluralisme birokrasi (*bureaucratic pluralism*) karena format kebijakan lebih merupakan hasil dari kompetisi aktor-aktor dan tuntutan ketimbang monopoli negara. Salah satu indikasinya adalah terbukanya peluang untuk memengaruhi kebijakan publik dan relatif meningkatnya tanggung jawab birokrasi terhadap masalah-masalah sosial dan tekanan sosial.

Konsep *Good Governance*

Terwujudnya *good governance* di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari berhasil tidaknya kinerja birokrasi. Keduanya mempunyai korelasi yang positif, dalam arti saling memengaruhi. Kinerja birokrasi dan pemberdayaan masyarakat yang semakin bagus akan berpengaruh positif terhadap pembangunan. Hubungan yang bersinergi antara pemerintah dan masyarakat akan menghasilkan suatu pemerintahan yang kuat yang didukung oleh masyarakat. Untuk itulah diperlukan adanya interaksi yang saling memperkuat antara pemerintah dan masyarakat guna menciptakan kemajuan ekonomi nasional.

Konsep *governance* secara sederhana merujuk pada proses pembuatan keputusan dan implementasinya. *Governance* berlaku dan berlangsung di semua tingkatan, baik nasional maupun lokal.² Sementara itu, *good governance* merujuk pada adanya akuntabilitas, partisipasi, konsensus, transparansi, efisiensi dan efektivitas, responsivitas, persamaan dan inklusivitas, serta kepatuhan pada *rule of law*. Dengan ciri-ciri tersebut realisasi *good governance* menjadi sangat penting karena dampaknya yang dapat mendorong terwujudnya pembangunan ekonomi daerah. Artinya, peningkatan pembangunan ekonomi daerah dimungkinkan dengan adanya *good governance*. Hal ini tentunya sangat diharapkan masyarakat daerah, sebab sebagaimana diketahui sebagian besar penduduk Indonesia berada di daerah dan/atau pedesaan. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah tak lain dimaksudkan untuk menggenjot pembangunan dan perbaikan

masyarakat daerah, termasuk masyarakat pedesaan.

Sebagaimana disebutkan di atas, indikator *good governance* merujuk pada akuntabilitas, transparansi dan partisipasi. Pelaksanaan sistem *good governance* diharapkan dapat meningkatkan pembangunan ekonomi daerah. Adapun indikator peningkatan pembangunan ekonomi secara fisik dapat dilihat dari perbaikan infrastruktur daerah, besarnya APBD, PDRB dan PAD. Selain itu, indikator penting lainnya dapat dilihat dari besar-kecilnya pelayanan publik yang tecermin dari angka kemiskinan, pengangguran, kesehatan, dan tingkat pendidikan masyarakat. Artinya, semakin kecil jumlah kemiskinan dan pengangguran akan semakin bagus kinerja ekonomi suatu daerah. Selain itu, kualitas tingkat pelayanan kesehatan, gizi dan pendidikan masyarakat menjadi indikator penting peningkatan pembangunan ekonomi daerah.³

Di tataran empirik, realisasi desentralisasi dan otonomi daerah menghadapi banyak kendala karena tidak didukung infrastruktur yang bisa menerjemahkan setiap kebijakan yang dikeluarkan pemerintah pusat. Salah satu infrastruktur tersebut adalah birokrasi daerah yang tidak mempunyai kemampuan yang cukup, baik secara personal maupun institusional. Rendahnya kemampuan birokrasi daerah dalam merespons desentralisasi dan otonomi daerah menyebabkan penyimpangan dalam realisasi desentralisasi dan otonomi daerah.

Era reformasi sekarang ini menunjukkan besarnya tuntutan untuk memperbaiki *governance*.⁴ Kelompok reformis telah lama menantikan untuk dapat mereformasi kebijakan pemerintah agar rakyat dapat terlibat dan berpartisipasi langsung dalam proses pembuatan kebijakan. Munculnya tuntutan tersebut mengindikasikan dengan jelas bahwa kelompok reformis menginginkan ter-

³R. Siti Zuhro, "Good Governance dan Kinerja Pembangunan Ekonomi Daerah Era Desentralisasi: Studi Kasus Kabupaten Malang", dalam Abdussomad Abdullah, ed., *Demokrasi dan Globalisasi: Meretas Jalan Menuju Kejatidirian*, (Jakarta: PT THC Mandiri, 2009), hlm. 206-212.

⁴*Governance* "is the capacity of government to make and implement policy—in other words, to steer society... Thinking about governance means thinking about how to steer the economy and society, and how to reach collective goals". Lihat Jon Pierre dan B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State*, (New York: St. Martin's Press, 2000), hlm. 1.

²Lihat Jon Pierre dan B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State*, (New York: St. Martin's Press, 2000), hlm. 1.

wujudnya *democratic governance*, yaitu adanya interaksi yang lebih intens antara pemerintah dengan masyarakat, dan meningkatnya partisipasi masyarakat.

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu kunci penting bagi terwujudnya program-program yang dicanangkan pemerintah daerah. Termasuk di dalamnya program pembangunan ekonomi. Masyarakat dapat dipandang sebagai salah satu unsur penting dari *stakeholders* kebijakan publik di daerah di samping pemerintah daerah dan DPRD. Partisipasi masyarakat juga dianggap penting dalam pembuatan kebijakan karena warga masyarakatlah yang tahu dan merasakan kebutuhannya. Hal ini merupakan dasar sosiologis penting bagi penyusunan suatu kebijakan publik, di samping dasar yuridis dan filosofis. Asumsinya bahwa kebijakan publik merupakan upaya untuk menanggulangi masalah publik. Sebagai suatu kebijakan publik, sepatutnya kebijakan ini berorientasi pada kepentingan publik. Konsekuensinya, masalah dan alternatif solusinya diharapkan berasal dari publik, bukan sekadar cetusan pikiran atau imajinasi ide pejabat pembuat kebijakan.

Dengan kata lain, yang diharapkan adalah kemampuan pemerintah daerah menciptakan perencanaan yang partisipatif, yang melibatkan unsur-unsur masyarakat. Sejauh ini, pemerintah daerah cenderung menafikan aspirasi dan kepentingan masyarakat⁵. Proses dan mekanisme pembuatan kebijakan publik yang terkesan *bottom up* sebagaimana tampak di beberapa daerah tidak menjamin terakomodasinya aspirasi masyarakat. Tak jarang gagasan-gagasan yang disuarakan dari bawah tidak diakomodasikan dalam keputusan akhir (implementasi) kebijakan. Sebagai akibatnya, bisa dipahami bila timbul keengganan rakyat untuk mendukung program-program pemerintah daerah yang dinilai tidak aspiratif tersebut. Sebaliknya, bila pemerintah tak menafikan peran serta masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik, akan dapat dihasilkan kebijakan publik yang lebih baik yang sekaligus dapat meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan

legislatif, efisiensi sumber daya dan realisasi pembangunan ekonomi.

Sejak diberlakukannya UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, era sekarang bisa disebut sebagai era transisi.⁶ Bagi daerah periode transisi ini bukan periode yang mudah untuk dilalui. Pengalaman Indonesia dalam melaksanakan otonomi daerah di bawah UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah menunjukkan bahwa tak sedikit kendala yang dihadapi daerah dalam melaksanakan otonomi. Hal yang menonjol adalah munculnya tarik-menarik kepentingan antara pusat-daerah dalam hal pengelolaan sumber daya alam di daerah. Kewenangan yang dimiliki daerah di bawah UU No. 22/1999 tidak bisa dilaksanakan secara maksimal oleh daerah untuk mengefektifkan program-program yang dicanangkan, khususnya, dalam memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat dan juga untuk menyejahterakan mereka.

Kekhawatiran akan kurangnya perhatian atas permasalahan kesejahteraan masyarakat tersebut menjadi semakin besar ketika pemerintah melaksanakan UU No. 32/2004, karena terdapat perubahan yang signifikan. Salah satunya karena pemerintah provinsi mengemban fungsi ganda, baik sebagai wakil pemerintah pusat maupun sebagai daerah otonom, perannya cenderung tidak jelas. Selain berfungsi sebagai koordinator wilayah, pemerintah provinsi (pemprov) juga berperan penting sebagai pembina dan pengawas di wilayahnya. Namun, dalam kenyataannya tak sedikit pemerintah kabupaten/kota yang kurang "taat" kepada pemprov. Aroma resentralisasi mulai tercium ketika salah satu pasal dalam UU tersebut menyatakan bahwa Menteri Dalam Negeri bisa mengangkat dan memberhentikan atau membatalkan bupati/walikota sebagaimana kasus di Kabupaten Bekasi. Fenomena tersebut menunjukkan hidupnya kembali sistem hierarki, jenjang pemerintahan dari pusat sampai dengan daerah, padahal hal tersebut sudah dihapus dalam UU No. 22/1999. Sebagai konsekuensinya, kabupaten/

⁵ R. Siti Zuhro, "Dinamika Kekuatan Masyarakat Lokal dan Demokratisasi: Studi Kasus di Kabupaten Malang", dalam Afadlal, (ed.), *Dinamika Kekuatan Masyarakat Lokal Era Otonomi Daerah*, Jakarta: Pusat Penelitian Politik-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2005..

⁶ Menurut banyak kalangan UU No.32 Tahun 2004 merupakan upaya resentralisasi karena daerah lebih diperankan sebagai daerah "pembantuan" ketimbang daerah yang memiliki kewenangan sebagai daerah otonom. Masa transisi ini merujuk pada masa peralihan dari UU No. 22/1999 dan UU No.25/1999 ke UU No. 32/2004 dan UU No. 33/2004 yang pelaksanaannya dimulai sejak awal 2005 di bawah pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono.

kota tidak bisa lagi menafikan posisi, fungsi, dan peran pemerintah pusat, meskipun realitasnya hal ini tidak mudah untuk dilakukan.

Masalah peningkatan kesejahteraan masyarakat pada dasarnya merupakan salah satu tugas pemerintah kabupaten/kota. Hal tersebut memunculkan pertanyaan tentang apakah UU No. 32/2004 akan lebih memberikan peluang munculnya *good governance* dan peningkatan kinerja pembangunan ekonomi daerah atau bahkan, sebaliknya akan membuat pemerintah daerah makin jauh dari efektif.

Bila ditelusuri sekilas tentang sistem pemerintahan daerah di Indonesia, tampak bahwa sistem pemerintahan daerah (di bawah UU No. 5 Tahun 1974) yang diterapkan sebelum tahun 1998 bertujuan meningkatkan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Sebagaimana diketahui, pada masa Orde Baru sistem pemerintahan daerah Indonesia (baca paradigma lama) lebih menonjolkan efisiensi, besarnya kontrol pusat, dikesampingkannya demokratisasi politik lokal dan dikendalikannya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah oleh pusat. Dengan kata lain, pemerintah tak memiliki empati terhadap isu *good governance*.

Pasca 1998 pemerintah mulai memperkenalkan paradigma baru dengan lebih mengedepankan desentralisasi kekuasaan dan demokratisasi politik lokal (khususnya di bawah UU No. 22/1999).⁷ Kedua hal tersebut mewarnai landasan teori sistem pemerintahan daerah dewasa ini. Meskipun demikian, pada tataran praksis, elemen lama masih tampak seperti personalisasi sistem dan oligarki kekuasaan. Keadaan tersebut telah menghambat pembangunan otonomi daerah. Empat tahun pertama realisasi desentralisasi dan otonomi daerah (2001-2004) sistem pemerintahan daerah kembali memperlihatkan besarnya implementasi desentralisasi kekuasaan dan meningkatnya peran legislatif daerah sebagai

institusi yang sejajar dengan pemerintah daerah.⁸ Seiring dengan tumbuhnya *civil society* di daerah, tuntutan masyarakat akan sistem pemerintahan daerah yang dapat mengadopsi nilai-nilai demokrasi juga semakin besar.⁹ Dengan demikian, harapan masyarakat untuk berperan serta secara maksimal dalam proses pengambilan kebijakan dapat terwujud.

Pemerintahan yang demokratis membutuhkan persyaratan, seperti lembaga demokrasi yang kuat, penduduk yang memahami dan memiliki pengetahuan cukup mengenai prinsip-prinsip demokrasi, dan kepemimpinan negara yang *capable* dan *responsible*. Secara teoretis, pemerintah daerah akan berjalan secara efektif bila kepala daerah terpilih secara demokratis. Dengan demikian, diharapkan dapat terjadi *checks and balances*, berjalannya pemerintahan berdasarkan prosedur dan keteraturan, dan terbangunnya mekanisme yang menyediakan transparansi serta akuntabilitas.

Realisasi *good governance* atau efektivitas pemerintah daerah dapat dilihat dari kemampuannya dalam mewujudkan program-program yang berkaitan dengan pelayanan publik, seperti perizinan, pendidikan, dan kesehatan. Keberhasilannya sangat tergantung pada seberapa besar pemerintah dapat melibatkan partisipasi masyarakat.

Efektivitas pemerintahan daerah merujuk pada kapasitas pemerintah daerah dalam mengelola kewenangannya, baik di bidang pemerintahan maupun pelayanan umum. Oleh karena itu, institusi pemerintah daerah semestinya menjadi fokus dalam membenahan kelembagaan mengingat keberhasilan program-program daerah tidak hanya diukur dari besarnya partisipasi masyarakat, melainkan juga dari kinerja institusi pemerintahan daerah. Lebih dari itu, unsur penting yang tak dapat dipisahkan dari *good governance* dan efektivitas pemerintah daerah adalah organisasi (struktur organisasi), masalah pelayanan, penge-

⁸ Paling tidak peran DPRD sebagai lembaga legislatif daerah ini direalisasikan sampai dengan tahun 2004 berdasarkan UU No.22/1999.

⁹ Hasil penelitian Tim Peneliti P2P LIPI tentang dinamika kekuatan masyarakat lokal menunjukkan bahwa kekuatan masyarakat lokal tumbuh dan berkembang pesat dari segi jumlah. Kekuatan sosial ini secara relatif mampu memengaruhi proses pembuatan kebijakan publik. Lihat antara lain Afadlal, ed. *Dinamika Kekuatan Masyarakat Era Otonomi Daerah*, (Jakarta: Pusat Penelitian Politik-LIPI, 2004, hlm 2-5.

⁷ Sejak direalisasikannya kebijakan otonomi daerah ini (2001) upaya untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang demokratis tampak menonjol. Pemerintah pusat tidak hanya menerapkan desentralisasi administratif, tapi juga desentralisasi politik. Secara relatif pemerintah lokal memiliki kewenangan untuk mengelola urusan-urusan di daerah. Jumlah penyerahan kekuasaan/urusan dari pemerintah pusat ke daerah menentukan kapasitas daerah dalam mengelola sumber-sumber yang ada di daerah.

lolaan kewenangan daerah (Renstra, Ranperda, AKU, APBD), pemberdayaan masyarakat, dan kesejahteraan masyarakat. Hal ini mengindikasikan bahwa masalah *good governance* berkaitan erat dengan penyelenggaraan pemerintah daerah, khususnya dalam memproses *public policy* dan merespons *public interest*.

Dalam perspektif demokrasi, pemerintah daerah adalah kumpulan unit-unit lokal dari pemerintah yang otonom, independen dan bebas dari kendali kekuasaan pusat. Dalam sistem ini pemerintahan daerah meliputi institusi-institusi atau organisasi yang memberikan pelayanan kepada masyarakat. Institusi demokrasi dalam politik lokal mencerminkan partisipasi masyarakat karena keterlibatan masyarakat di dalam proses pembuatan keputusan menjadi salah satu tujuan penting otonomi daerah.

Efektif tidaknya institusi pemerintah daerah sebagian besar tergantung pada berfungsi tidaknya pembuatan dan pelaksanaan keputusan-keputusan oleh pemerintah daerah.¹⁰ Dalam perspektif demokratisasi, hak masyarakat sipil untuk mendapatkan akses politik dan kesempatan dalam memperjuangkan kepentingannya merupakan hal penting dalam konteks politik lokal. Lebih dari itu, di era otonomi daerah dewasa ini pemerintah daerah diharapkan lebih memprioritaskan kepentingan masyarakat. Harapan ini bukan tanpa alasan karena tanpa dukungan masyarakat dalam realisasi program kebijakan pemerintah tak dapat mencapai hasil maksimal.

Realisasi otonomi daerah dan pemerintahan daerah yang demokratis tak hanya berkaitan dengan pembagian kewenangan kepada kepala daerah semata, melainkan juga menekankan pentingnya akses masyarakat dalam politik. Pembagian kewenangan kepala daerah ini menekankan pula perlunya substansi demokrasi, sehingga *good governance* yang mendasarkan pada nilai-nilai demokrasi dan lokalitas dapat lebih ditonjolkan. Di dalamnya juga termasuk nilai-nilai efektivitas dan efisiensi yang diperlukan masyarakat lokal.¹¹

¹⁰ Philip Mahwood, (ed.). *Local Government in the Third World: The Experience of Tropical Africa*. Chichester: John Wiley & Sons, 1987.

¹¹ Demokrasi lokal menekankan perbedaan lokal dan diversifikasi sistem pemerintahan daerah karena otoritas lokal memiliki

Berangkat dari uraian di atas, jelaslah bahwa keterbukaan/liberalisasi politik di Indonesia yang berlangsung sejak 1998 telah menghasilkan perubahan politik yang fundamental di tingkat lokal, meskipun belum komplit. Sebagaimana disebutkan di atas, pemerintahan daerah memiliki kewenangan yang cukup untuk menata daerah, baik di bidang politik, ekonomi, maupun sosial. Bahkan, pemerintah daerah juga memiliki kewenangannya untuk menetapkan regulasi dan redistribusi ekonomi. Dalam studinya Pierre dan Peters menemukan istilah "*the great society*" di Amerika dan "*the strong society*" di Swedia. Menurutnya, keduanya berada dalam ... "*two very different national context—essentially meant growing government, including increased public spending on public services and welfare state programme*."¹² Dalam konteks ini pemerintah (*government*) dipandang sebagai "*the appropriate, legitimate and unchallenged vehicle for social change, equality, and economic development*." Hal ini menegaskan bahwa pemerintah (daerah) bertanggung jawab terhadap terlaksananya pelayanan publik yang memadai dan terwujudnya kesejahteraan rakyat.

Berbeda dengan pemerintah (*government*), *governance* merujuk pada struktur, fungsi dan penampilan otoritas publik/institusi di semua level. *Governance* ini mencakup manajemen fungsi publik, seperti *public service delivery*, *public resources* (*human, natural, economic dan financial*), dan *public regulatory powers are exercised* (*including enforcement*) dalam mengelola masalah negara.

Good governance merujuk pada suatu proses dan aspirasi menuju *governance systems* yang lekat dengan beberapa nilai-nilai berikut: 1) Institusi publik yang efisien, terbuka, transparan (tidak korup) dan akuntabel di semua level, termasuk prosedur pembuatan keputusan yang jelas. 2) Pengelolaan sumber daya manusia, alam, ekonomi dan finansial yang efektif dan efisien

kapasitas dan legitimasi untuk pilihan lokal dan suara lokal. Hal ini berarti bahwa otoritas lokal memiliki hak untuk membuat pilihan yang berbeda. Lihat J. Halligan dan M. Turner, *Profiles of Government Administration in Asia*. Canberra: Australian Government Publishing Service, 1995.

¹² *Government is "to cover the whole range of institutions and relationship involved in the process of governing"*. Lihat Jon Pierre dan B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press, 2000, hlm. 1.

demokratisasi, demi terciptanya pembangunan yang adil dan berkesinambungan. 3) Masyarakat demokratis dikelola dengan mempertimbangkan hak asasi manusia dan prinsip-prinsip demokrasi. 4) Partisipasi *civil society* dalam proses pembuatan keputusan. 5) Penegakan hukum dalam bentuk “*the ability to enforce rights and obligations through legal mechanism*”. Semua nilai-nilai tersebut sangat relevan untuk melihat fenomena *good local governance* di Indonesia.

Pada tahun 1990-an muncul fenomena baru tentang model pemerintahan yang mempertanyakan *what is* dan *what should be* tentang peran pemerintah dalam masyarakat. Pertanyaannya adalah bagaimana pemerintah yang terpilih dan akuntabel itu dapat melaksanakan peran koordinasinya dalam masyarakat? Hal ini menarik bila dikaitkan dengan fenomena masyarakat Indonesia yang sedang mengalami transisi. Pertanyaan selanjutnya adalah bagaimana cara mencapai kepentingan bersama di tengah masyarakat yang sedang berubah? Tanpa mengesampingkan banyaknya kendala internal dan eksternal, adalah tugas pemerintah untuk selalu berusaha mewujudkan *good governance* atau *democratic government*. Esensi *democratic government* ini bukan hanya menyangkut pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat, melainkan juga menyangkut persoalan partisipasi masyarakat atau keterlibatan masyarakat dalam proses pemerintahan.¹³

Good governance berkaitan dengan manajemen strategis untuk mengukur dan menilai keberhasilan suatu pemerintahan. Keberhasilan pemerintah daerah dilihat dari kebijakannya, termasuk gaya kepemimpinan dan kemampuannya dalam mendorong peran serta masyarakat, swasta, dan lembaga-lembaga nonpemerintah. Sebagai salah satu unsur *good governance*, efektivitas merupakan kemampuan untuk memilih tujuan yang tepat dan melakukannya secara tepat pula. Adapun indikator penting untuk mengukur efektivitas adalah profesionalisme birokrasi dalam memberikan pelayanan atau melaksanakan pembangunan daerah sesuai dengan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Pelayanan publik, kelembagaan dan birokrasi merupakan satu paket

penting yang berkaitan langsung dengan isu efisiensi dan efektivitas.

Konsep *governance* secara sederhana merujuk pada proses pembuatan keputusan dan proses pengimplementasian keputusan tersebut. Dalam bahasa UNDP, “*good governance is the manner in which power is exercised by the society in the management of various levels of government, of the country’s social, cultural, political and economic resources*”. Lebih lanjut, menurut Pierre dan Peters,¹⁴ *good governance* “*should have devise means of accomodating more continuous forms of participation while still being able to supply the needed direction to society.*” *Good governance* ini menurut Asian Development Bank juga berkaitan dengan realisasi akuntabilitas dan transparansi pemerintahan daerah. Akuntabilitas adalah kewenangan yang dikelola pemerintah daerah yang dapat dipertanggungjawabkan secara transparan. Masalah akuntabilitas dan transparansi ini meliputi pengembangan kapasitas institusi dalam melaksanakan kewenangan pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota.

Ada keterkaitan yang erat antara birokrasi, desentralisasi dan *good governance*. Birokrasi adalah mesin utama penggerak dan pelaksana program desentralisasi dan/atau pembangunan daerah. Sementara itu, desentralisasi tidak hanya menjadi prasyarat demokratisasi, melainkan juga bertujuan untuk menyejahterakan rakyat dan memberikan pelayanan yang prima kepada mereka. Selain itu, kebijakan desentralisasi juga diharapkan dapat meningkatkan pembangunan ekonomi daerah. Asumsinya, kebijakan desentralisasi akan menghasilkan pemerintahan daerah yang demokratis dan menciptakan *good governance* yang indikatornya adalah terwujudnya akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat.

Secara teori, *good governance* memungkinkan peningkatan pembangunan ekonomi daerah. Indikator peningkatan pembangunan ekonomi secara fisik dapat dilihat dari perbaikan infrastruktur daerah, besarnya APBD, PDRB, dan PAD. Indikator penting lainnya dapat dilihat dari besar kecilnya angka kemiskinan, pengangguran, kesehatan dan tingkat pendidikan masyarakat. Semakin berkurang angka kemiskinan dan

¹³ Jon Pierre dan B. Guy Peters. *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin’s Press, 2000.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 4.

pengangguran menunjukkan bahwa kinerja ekonomi suatu daerah semakin berhasil. Pelayanan kesehatan, gizi, dan pendidikan masyarakat yang baik merupakan indikator penting peningkatan pembangunan ekonomi daerah.

Reformasi Birokrasi

Untuk mewujudkan hal tersebut di atas dibutuhkan keberanian pemerintah daerah untuk mereformasi birokrasinya.¹⁵ Ke depan birokrasi pemerintah daerah harus menjadi birokrasi yang mendukung secara luas terciptanya ruang partisipasi publik, pemberdayaan dan peningkatan kreativitas masyarakat. Untuk itu, birokrasi perlu mengurangi kadar pengawasan dan represi terhadap hak, ekspresi, inisiatif, dan kreativitas masyarakat lokal. Selain itu, perlu pula ditinggalkan cara-cara penguasaan masyarakat lewat kooptasi kelembagaan dan sikap dominasi-hegemoni. Birokrasi perlu merekrut SDM dari luar untuk memperkuat institusi dan transformasi menuju birokrasi profesional. Birokrasi yang kompetitif memasukkan semangat kompetisi di dalam dan antarbirokrasi. Sebagai contoh, pemkab/pemkot perlu menciptakan birokrasi daerah yang masing-masing bagiannya saling bersaing dalam mem-

¹⁵ Isu reformasi birokrasi dan demokratisasi di Indonesia menjadi isu sentral perdebatan politik belakangan ini. Hal ini tak lain karena terdapat hubungan yang erat antarkeduanya. Menurut Etzioni-Halevi (1985:54), reformasi birokrasi dapat berjalan bersama, seiring dengan proses demokratisasi, dan demokratisasi dapat mempromosikan pembangunan birokrasi. Dengan kata lain, semakin demokratis sistem pemerintahan, semakin besar peluang untuk mereformasi birokrasi. Sebaliknya, semakin netral dan profesional birokrasi, semakin besar kemungkinan terciptanya demokrasi politik. Krusialnya isu reformasi birokrasi ini tidak dapat dilepaskan dari pengalaman pahit birokrasi di era Orde Baru-nya Soeharto, yang mengalami politisasi cukup lama. Di era itu birokrasi digunakan sebagai alat untuk mempertahankan status quo. Sementara partai politik (parpol) nyaris tak berfungsi sebagaimana layaknya parpol di negara demokrasi. Proses kebijakan publik hanya melibatkan elite birokrat dan militer, sementara parlemen dan partai politik serta kekuatan masyarakat tidak memiliki akses dalam proses tersebut. Lihat R. Siti Zuhro, "Negara, Parpol dan Korpri: Studi Kasus Surabaya", dalam Muridan Satriyo Wijoyo, ed., *Politisasi Birokrasi: Implikasi Kebijakan Monoloyalitas Pegawai* (PPW LIPI, 1997), hlm. 46-48. Pasca Gerakan Reformasi 1998 Indonesia mengalami proses transisi yang melibatkan pelembagaan politik sebagai upaya konsolidasi demokrasi dan desentralisasi pemerintahan. Proses transisi ini tidak hanya menghasilkan beberapa hal positif bagi bangsa Indonesia, seperti peningkatan partisipasi politik rakyat, tapi juga menimbulkan kekhawatiran yang cukup besar akan dampak negatifnya. Lihat Satish Mishra, "History in the Making: Systemic Transition in Indonesia", *Journal of the Asia Pacific Economy*, Nol.7, No. 1 Tahun 2002, hlm. 1.

berikan pendampingan dan penyediaan regulasi dan barang-barang kebutuhan publik.

Selain itu, ciri-ciri birokrasi profesional ke depan adalah birokrasi yang masing-masing bagiannya bisa menciptakan persaingan dalam meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik secara kompetitif. Bukan saatnya lagi birokrat minta dilayani atau membebani masyarakat dengan pungutan liar, salah urus, dan ketidakpedulian. Lebih dari itu, dalam melakukan rekrutmen sumber daya manusianya, birokrasi harus melakukan seleksi *fit and proper test* dan menjauhkan kolusi dan nepotisme. Birokrasi juga perlu memberikan *reward merit system* (memberikan penghargaan dan imbalan gaji sesuai pencapaian prestasi) dan bukan *spoil system* (hubungan kerja yang kolusif, diskriminatif, dan kurang mendidik), serta perlu mengedepankan pola *reward and punishment* yang selama ini kurang berjalan. Dengan kata lain, birokrasi pemerintah harus netral dalam politik, tidak diskriminatif, tidak memanfaatkan fasilitas dan akses milik negara untuk kepentingan individu, dan partai politik.

Upaya untuk membenahi birokrasi mencakup empat aspek penting.

- (a) Aspek politik (organisasi, pengawasan, kewenangan, kebijakan, netralitas) meliputi:
 1. komitmen atas keterbukaan (UU Keterbukaan Informasi Publik/KIP) dan mekanisme kontrol dari publik/pers (UU No. 40/1999 tentang Pers),
 2. desentralisasi kewenangan pemerintah (UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah),
 3. kebijakan sistem *top down and bottom up* (UU No. 32/2004, PP No. 20/2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah, PP No. 6/2008 tentang Evaluasi terhadap Kinerja Pemda), dan
 4. netralitas PNS terhadap parpol (UU No. 43/1999 dikuatkan dengan terbitnya PP No. 32/2004 tentang Larangan PNS menjadi Anggota Parpol).
- (b) Aspek kewenangan pemerintahan (UU No. 32/2004).
- (c) Aspek administrasi, yaitu regulasi, rekrutmen, struktur kepegawaian yang terdiri atas:

1. komitmen efisiensi (UU No. 43/1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian),
2. komitmen transparansi (PP No. 8/2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah dan PP No. 9/2003 tentang We-wenang Pengangkatan, Pemindahan, Pemberhentian PNS),
3. perampingan dan penataan struktur kepegawaian (UU No. 32/2004 dan PP No. 8/2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah).

(d) Aspek mentalitas dan kultur yang meliputi:

1. komitmen pelayanan publik (Surat Edaran Meneg PAN No. SE/10/M.PAN/07/2005 tentang Prioritas Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik dan SE/15/M.PAN/9/2005 tentang Peningkatan Intensitas Pengawasan dalam Upaya Perbaikan Pelayanan Publik);
2. komitmen antikorupsi (Inpres No. 5/2005 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi dan SE Meneg PAN No. SE/04/M. PAN/2/2005 tentang Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik yang Bebas KKN), dan
3. upaya peningkatan kesejahteraan (kenaikan gaji dan tunjangan pegawai).

Pentingnya reformasi birokrasi tersebut pada dasarnya merupakan konsekuensi logis dari realitas birokrasi Indonesia, baik di pusat maupun di daerah, yang masih jauh dari profesional dan netral. Pengabaian tentang hal ini akan sangat membahayakan nasib Indonesia ke depan karena kondisi birokrasi sebagai pelaku/pelaksana pembangunan yang carut-marut menghambat kemajuan Indonesia. Oleh karena itu, reformasi birokrasi menjadi suatu keniscayaan.

Sejauh ini terdapat sekitar 30–40 daerah yang berhasil melaksanakan reformasi birokrasi, terutama di bidang pelayanan publik, seperti Jembrana, Sragen, Tarakan, dan Solok.¹⁶ Dalam kaitan ini, Kabupaten Malang masih dalam proses berbenah diri menuju proses *good local governance*, sebagaimana terlihat dari relatif eksistensinya akuntabilitas, transparansi dan partisipasi.

¹⁶R. Siti Zuhro. "Good Governance dan Kinerja Pembangunan Ekonomi Daerah Era Desentralisasi: Studi Kasus Kabupaten Malang". Dalam Abdussomad Abdullah, ed. *Demokrasi dan Globalisasi: Meretas Jalan Menuju Kejatidirian*. Jakarta: PT THC Mandiri, 2009, hlm. 210.

Pembangunan ekonomi yang relatif meningkat di Malang menghasilkan peningkatan bidang pendidikan dan akses masyarakat terhadap kesehatan. Hal ini bisa dilihat dari perkembangan terakhir pembangunan ekonomi Kabupaten Malang periode 2004–2005.¹⁷

Studi empirik di beberapa daerah di Indonesia menunjukkan bahwa peran *leadership* kepala daerah sangat penting untuk membuat terobosan yang menguntungkan, baik untuk masyarakat, maupun pemerintahan daerah. Terobosan semacam ini diperlukan ketika sistem birokrasi yang ada sulit diajak bekerja sama untuk membangun daerah secara efektif dan efisien. Artinya, Indonesia memerlukan banyak lagi kepala daerah yang mampu mengelola potensi daerah tanpa harus tergantung pada pemerintah pusat.

Sebuah pemerintahan daerah yang bersih akan tercipta jika perusahaan yang menjadi rekanan pemerintah tidak melakukan suap dan bekerja sama menggelembungkan nilai proyek. Oleh karena itu, perusahaan rekanan pemerintah juga harus menjalankan praktik bersih dalam menerima dan menjalankan proyek yang diterimanya. Dengan kata lain, kesadaran kepala daerah untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik juga harus ditunjang dengan praktik bersih diri dari perusahaan yang akan menjadi rekanan.

Dalam konteks ini, studi tentang kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah dalam konteks penciptaan *good governance*—dihapuskannya korupsi, kolusi, dan nepotisme—menuntut sistem akuntabilitas dan transparansi sehingga tugas-tugas pemerintah (pusat dan daerah) dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Isu-isu ini muncul seiring dengan munculnya isu tentang keadilan sosial yang makin merebak di tataran masyarakat lokal selama periode 2001–2010.

Lebih dari itu, munculnya beberapa isu ini juga tak dapat dilepaskan dari makin berkembangnya jumlah dan peran kekuatan sosial (*social forces*) dalam masyarakat sejak gerakan reformasi 1998. Sulit dipungkiri juga bahwa kekuatan sosial dalam masyarakat ini telah mempromosikan pentingnya partisipasi dan pluralisme. Dengan kata lain, peran *civil society* dalam mendorong reformasi birokrasi dan desentralisasi

¹⁷*Ibid*, hlm. 206–212.

makin penting karena terciptanya *good governance* tidak bisa semata-mata diharapkan dari pemerintah daerah saja (*from within*).

Belakangan ini pemerintah pusat juga mulai mencanangkan reformasi pemerintahan daerah. Perbaikan difokuskan pada pelayanan publik, manajemen berbasis kinerja dan meningkatkan kinerja auditor daerah, seperti Badan Pengawas Daerah (BPD). Seiring dengan itu, dikenalkan pula program "pulau integritas" (*island of integrity*) untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Sebagai contoh, KPK saat ini bekerja sama dengan gubernur dan kepala daerah dalam mencegah praktik korupsi.¹⁸ Kerja sama tersebut berupa bantuan teknis pencegahan korupsi, peningkatan pelayanan sektor publik, manajemen berbasis kinerja dan kinerja auditor daerah. Selain itu juga dibangun mekanisme pengaduan masyarakat.

Gerakan Reformasi Birokrasi: Tekanan dari Bawah¹⁹

¹⁸ Kerja sama ini dilakukan di beberapa daerah seperti Provinsi Gorontalo, Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah, dan Riau. *Kompas*, 12 Mei 2006.

¹⁹ Gerakan reformasi birokrasi yang memperjuangkan netralitas birokrasi pertama kali dimotori oleh sejumlah dokter dari Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia (UI) atau disebut juga 'Forum Salemba'. Gerakan ini mendapat dukungan dari Menteri Penerangan, Yunus Yosphiah dan sekretarisnya I.G.K Manila dengan menghapus Korpri di departemennya. Menurut mereka tidak ada gunanya mempertahankan Korpri karena dianggap tidak relevan dengan aspirasi dan kepentingan PNS. Demikian juga dengan Departemen Kehutanan yang mengumumkan netralitasnya dan tidak akan berafiliasi dengan partai tertentu. PPP, PDI dan kelompok muda Golkar juga ikut mendukung gagasan netralitas birokrasi (*Republika*, 5 Januari 1999). Bahkan, peneliti Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) ikut menyemangati dan mendukung ide tersebut yang disampaikan melalui tulisan kritisnya di media massa. Menariknya kritik yang disampaikan para peneliti ini mendapatkan dukungan dari Kepala BAKN, Prof Sofian Effendi, yang menegaskan bahwa peneliti mempunyai hak untuk berbicara atas nama aspirasi rakyat.

Meskipun gerakan netralitas ini mendapat kecaman dari Ketua Korpri Pusat, Feisal Tamin, karena menurutnya bila Korpri dibubarkan, tidak akan ada lagi PNS, tekad untuk mewujudkan birokrasi yang netral tidaklah surut. Untuk merespons kecaman Feisal Tamin itu, Yunus Yosphiah mengatakan bahwa tidak ada hubungan antara Korpri dan rekrutmen PNS. Bubarnya Korpri di Departemen Penerangan merupakan perwujudan aspirasi anggota Korpri itu sendiri (*Kompas*, 15 Juni 1999). Polemik ini justru mendorong gerakan netralitas birokrasi makin meluas dan memengaruhi pemerintah daerah. Semakin meluas gerakan netralitas ke daerah-daerah, makin besar pula peluang meluasnya pluralisme birokrasi di daerah.

Sejak 1999 partai politik relatif mendapatkan kebebasan dalam pemilihan umum. Organisasi masyarakat menjadi lebih cair dan kompetitif. Indonesia mengalami perubahan politik secara gradual dalam periode 1999–2010 yang ditandai dengan posisi kunci eksekutif ditentukan melalui pemilihan. Demikian juga dengan legislatif karena semua anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat. Sejak 2004 militer (TNI dan Polisi) tak lagi duduk di lembaga legislatif.

Pengalaman pemilu yang diselenggarakan sejak 1999 menunjukkan bahwa Indonesia sedang menuju sistem demokrasi perwakilan (melalui partai politik) dan demokrasi partisipatoris untuk menggantikan struktur atau sistem otoritarian. Sebagai hasilnya, kekuasaan partai politik dan parlemen relatif bisa mengimbangi kekuasaan eksekutif atau presiden.

Lebih dari itu, peran kekuatan sosial (*societal forces*)²⁰ menjadi lebih signifikan sejak gerakan reformasi 1998. Salah satu hasilnya korupsi di birokrasi menjadi lebih tampak dan makin terkuak. Korupsi menyebar mulai dari birokrasi pusat sampai level yang paling bawah.²¹ Sebagaimana tercatat, korupsi yang terjadi di pemerintahan pada tahun 1980-an dan 1990-an secara umum cukup meningkat. Hal itu tampak, misalnya, dalam lingkaran keluarga Soeharto dan para kroninya.²²

Kiranya jelas bahwa gerakan reformasi dan netralitas tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya. Bila gerakan reformasi dianggap sebagai perjuangan untuk memperbaiki sistem politik, sosial, ekonomi dan hukum, gerakan netralitas birokrasi lebih memfokuskan pada perbaikan birokrasi. Lebih dari itu gerakan reformasi hendak memberantas KKN, sedangkan gerakan netralitas merupakan respons terhadap luasnya tuntutan untuk mewujudkan *good governance* yang meningkat tajam setelah tumbangannya Soeharto. Gerakan netralitas juga lebih memfokuskan upaya rekonfigurasi birokrasi dalam rangka memperbaiki kualitasnya dan mewujudkan pemilu yang bebas dan jujur, dan untuk membantu mengurangi KKN. Dampak positif lainnya: adalah bahwa publik menjadi sadar arti pentingnya mendemokratisasikan (*democratising*) dan mendebirokratisasikan (*debureaucratising*) Indonesia untuk kepentingan ekonomi Indonesia.

²⁰ Yang terdiri atas mahasiswa, akademisi, organisasi nonpemerintah (ornop), pers, dan masyarakat bisnis.

²¹ Hampir tiap hari isu dan/atau skandal korupsi terjadi, baik di pusat maupun daerah diberitakan oleh berbagai media, baik elektronik maupun cetak. Skandal korupsi di birokrasi ini mencapai puncaknya dengan diberikannya kasus Bank Century dan makelar/mafia kasus pajak sejak akhir 2009.

²² William R. Liddle. "Indonesia's Democratic Opening". *Government and Opposition*, Vol.34, No.1, 1999, hlm. 105.

Skandal korupsi tersebut kini bukannya makin berkurang, tapi justru makin meningkat. Keadaan ini tentu sangat memprihatinkan. Masalah korupsi tersebut merupakan hal paling berat yang dihadapi Indonesia di era transisi. Bila Thailand dan Korea Selatan cukup berhasil mengatasi krisis dengan mengedepankan manajemen baru yang berorientasi pada reformasi pemerintahan dan pelaksanaan demokrasi, pemerintah Indonesia masih menghadapi kesulitan dalam menyesuaikan diri dengan perkembangan ekonomi baru dan situasi politik selama periode 1999–2010.²³ Hal ini menyebabkan pembangunan ekonomi Indonesia tersendat dan kepercayaan rakyat terhadap demokrasi juga menurun.

Lepas dari itu, munculnya kesadaran yang tinggi tentang perlunya perubahan tingkah laku, sikap dan orientasi budaya pegawai negeri sipil sebagai aparat birokrasi menjadi faktor penting pendorong munculnya gerakan reformasi birokrasi. Dampak gerakan tersebut relatif signifikan karena ikut mendorong terwujudnya *good governance* dan pemilu yang jujur, bebas dan adil.

Kesadaran penting lainnya juga muncul berkenaan dengan perbaikan birokrasi Indonesia, yaitu tuntutan terhadap peningkatan transparansi, efektivitas, efisiensi, profesionalisme, dan akuntabilitas birokrasi. Dengan kata lain, upaya untuk menciptakan *good governance*—pemerintahan yang berdasarkan hukum, kebijakan yang transparan, dan pemerintahan yang dapat dipertanggungjawabkan—semakin mengedepan.

Dengan *good governance* diharapkan akan tercipta hubungan yang memadai antara negara dan masyarakat (*state-society*) yang menghargai keterlibatan rakyat dalam semua proses kebijakan politik. Visibilitas proses ini disebut transparansi, sedangkan akuntabilitas merujuk pada kondisi di mana hasil keputusan politik sedapat mungkin

bisa dipertanggungjawabkan.²⁴ Akuntabilitas dapat diperbaiki bila ada keterbukaan yang cukup besar.

Dalam kasus Indonesia perbaikan birokrasi tak hanya terkait dengan isu remunerasi atau menaikkan gaji PNS, tapi juga berkaitan dengan kecenderungan politisasi birokrasi. Untuk itu, netralitas birokrasi sangat diperlukan agar institusi ini dapat bekerja secara profesional, yaitu dapat memisahkan politik dari karier administrasi (*public service*) dalam pemerintahan dan depolitisasi *public service*. Menurut Asmerom dan Reis, netralitas birokrasi memerlukan beberapa karakteristik penting:²⁵

“Politics and policy are separated from administration; public servants are appointed and promoted on the basis of merit rather than on the basis of party affiliation or contributions; public servants do not engage in partisan political activities; public servants do not express publicly their personal views on government policies or administration; public servants provide forthright and objective advice to their political masters in private and confidence. In return, political executives protect the anonymity of public servants by publicly accepting responsibility for departmental decisions”.

Lebih lanjut Asmerom dan Reis²⁶ juga berpendapat bahwa birokrasi yang tidak terpolitisasi akan menjamin stabilitas pemerintahan ke depan. Dua pakar ini juga mengatakan bahwa netralitas dari *public service* adalah komplementer terhadap *merit system*, di mana sistem rekrutmen dan promosi dalam berbagai posisi di *public service* ditentukan oleh *merit*, yaitu mekanisme legal rasional dan bukannya afiliasi politik atau patronase. *Merit system* ini memberikan keuntungan berupa terciptanya sistem yang langgeng, berkesinambungan, stabil dan imparialitas dalam *public service* dan membangun profesionalisme. Karakteristik birokrasi seperti ini menekankan tentang idealnya birokrasi untuk tidak berpolitik,

²³ Respons awal pemerintah waktu itu adalah mengembangkan nilai tukar rupiah dan meminta bantuan IMF. Beberapa bank ditutup dan proyek-proyek besar ditangguhkan. Tapi kepentingan bisnis yang dekat dengan presiden dilindungi. Meskipun demikian, paket bantuan IMF yang diberikan ke Indonesia 15 Januari 1998 itu tidak menghentikan jatuhnya nilai tukar rupiah. Sebaliknya, harga bahan pokok naik tajam, terutama barang-barang impor. Keadaan ini akhirnya berpengaruh serius terhadap perekonomian Indonesia. Lihat International Monetary Fund (IMF), “Indonesia Memorandum of Economic and Financial Policies” (1998), dalam <http://WWW.imf.org/external/np/LOI/011598.htm>, lihat juga Kompas, 17 Januari 1998.

²⁴ Indonesian Human Development Report. *Toward a New Consensus*. Jakarta: BPS-Statistik Indonesia, Bappenas dan UNDP, Indonesia, 2001, hlm. 24–25.

²⁵ Haile K. Asmerom dan Elisa P. Reis. “Introduction”. Dalam Haile K. Asmerom dan Elisa P. Reis, *Democratisation and Bureaucratic Neutrality*. London: Macmillan Press, 1996, hlm. 22–23

²⁶ *Ibid.*, hlm. 27.

terbebas dari konflik dan hanya fokus pada administrasi dan rasionalitas. Hal ini tentunya relevan dengan birokrasi Indonesia di era transisi yang sedang berupaya untuk mendepolitisasikan institusinya.

Berkaitan dengan reformasi birokrasi tersebut, dua hal penting yang perlu dicermati adalah masih eksistensinya politisasi birokrasi, khususnya sejak pemilu kepala daerah tahun 2005 di mana pegawai negeri sipil sulit bersikap netral dalam pemilu. Kedua, perlunya upaya untuk mengefektifkan Korpri sebagai pilar pendorong reformasi birokrasi dan demokratisasi, yang mensyaratkan posisinya untuk netral dan tidak partisan. Kedua hal tersebut menunjukkan dengan jelas bahwa gerakan netralitas birokrasi secara tegas menuntut birokrat untuk netral dalam politik, yaitu tidak aktif dan terlibat dalam mendukung partai tertentu.

Peran Kekuatan Sosial dalam Reformasi Birokrasi

Meskipun gerakan netralitas birokrasi awalnya dimotori oleh Forum Salemba dan elite politik tertentu, gerakan ini mendapat dukungan luas dari kekuatan sosial. Peran mereka ini sangat krusial dalam memberikan tekanan kepada pemerintah untuk menerapkan peraturan yang tegas tentang PNS. Mereka menanyakan keberadaan birokrasi yang dalam banyak hal makin merosot kualitasnya setelah tumbangannya Soeharto.²⁷ Perdebatan luas mengenai isu netralitas birokrasi pun digelar selama periode 1998–1999. Tidak sedikit tulisan kritis berkaitan dengan isu itu dimuat dalam media massa seiring dengan perdebatan yang memanas di parlemen yang membahas isu yang sama. Tulisan-tulisan di media massa tersebut sedikit banyak berpengaruh terhadap opini publik pada umumnya dan DPR RI pada khususnya. Pengaruh kekuatan sosial tersebut telah menghasilkan partisipasi sosial yang lebih signifikan meskipun terkesan masih belum maksimal.

Informasi tentang kebijakan publik disebarluaskan oleh media massa mulai dari pusat

²⁷ Berbeda dengan birokrasi era Orde Baru yang relatif berfungsi seperti partai politik dan atau parlemen, birokrasi era reformasi cenderung diwarnai oleh sistem multipartai dan tuntutan untuk mewujudkan *good governance* yang disuarakan secara lantang oleh kekuatan-kekuatan sosial dalam masyarakat (*societal forces*).

sampai daerah. Dalam kaitan ini peran radio dan pers penting dalam menyebarkan informasi mengenai isu nasional dan lokal. Demikian juga dengan ornop yang berperan penting dalam meningkatkan kesadaran politik rakyat melalui program advokasinya, baik di tingkat pusat maupun daerah. Advokasi yang dilakukan ornop di daerah tentang kebijakan pemda telah mendorong rakyat makin meningkatkan partisipasinya karena reformasi birokrasi tidak bisa diharapkan hanya dari inisiatif pemerintah.

Dengan kata lain, kekuatan sosial tersebut telah mempromosikan partisipasi dan pluralisme, yang dalam banyak hal melemahkan aparat pemerintah sebagai agen kontrol sosial. Masyarakat semakin sadar bahwa terciptanya *good governance* dan pemberdayaan *civil society* menjadi sebuah kebutuhan saat ini.

Implementasi PP No. 12/1999 dan PP No. 37/2004

Disahkannya PP No. 12/1999 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang menjadi Anggota Partai Politik, mengakhiri kontroversi tentang keterlibatan PNS dalam politik. PP ini membolehkan PNS untuk menggunakan hak politiknya (memilih) dalam pemilu, tapi tidak membolehkan PNS menjadi anggota atau pengurus partai. Dengan kata lain, PNS dilarang berpolitik praktis. Ketentuan ini dinilai memberikan pengaruh positif terhadap birokrasi karena relatif berhasil membatasi keterlibatan PNS dalam politik. Hal ini bisa dilihat dari keterkaitan PNS dengan Partai Golkar di sebagian besar wilayah Indonesia yang tampak mulai longgar.²⁸

Lebih dari itu, dengan diterapkan paket UU Politik sejak 1999 (UU No. 3/1999 tentang Pemilihan Umum, UU No. 2/1999 tentang Partai Politik, dan UU No. 4/1999 tentang Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD) membuat rakyat

²⁸ Dengan diterapkannya PP No.12/1999, misalnya, Golkar menghadapi kesulitan untuk menggunakan fasilitas birokrasi dalam kampanye 1999. Penelitian yang penulis lakukan selama tahun 2001 di Jawa Timur dan Sulawesi Selatan menunjukkan hal itu. Untuk pertama kali (pada 1999), politisi Indonesia (seperti menteri yang juga kader parpol), PNS dan angkatan bersenjata (TNI) dilarang berperan aktif dalam kampanye pemilu. Padahal dalam pemilu-pemilu sebelumnya di era Orde Baru, PNS dan keluarganya memilih dan dalam banyak kasus bekerja atas nama Golkar.

makin sadar tentang hak politiknya. Diterapkannya sistem multipartai dan UU politik baru tersebut telah menyadarkan PNS bahwa birokrasi tidak harus identik dengan Golkar. PP No. 12/1999 yang mencegah PNS menjadi anggota atau fungsionaris partai merupakan langkah positif. Baik secara institusi maupun individu, birokrasi relatif berubah.²⁹

Meskipun demikian, perlu dicatat bahwa birokrasi memiliki tugas dan peran yang jelas. Pada level atas, birokrat terlibat dalam perumusan kebijakan. Pada level tersebut, pemerintah perlu memiliki hak untuk memilih penasehat *public service* yang bisa dipercaya supaya menarik bagi program partai. Sementara itu, di bawah level paling atas, PNS diberi peluang agar profesional dan tetap loyal pada pemerintah yang terpilih.

Dengan peraturan baru itu PNS tidak boleh memegang posisi ganda, baik sebagai PNS maupun fungsionaris partai. Sebagai contoh, PNS yang ingin ikut kampanye, terlebih dulu harus mendapatkan izin dari atasannya. Jika permohonannya dikabulkan, PNS harus meng-

²⁹ Pengaturan mengenai netralitas PNS telah diatur dalam UU Nomor 43 Tahun 1999, Pasal 3 ayat (2) dan (3); PP Nomor 12 Tahun 1999 tentang perubahan atas PP Nomor 5 Tahun 1999 tentang PNS yang menjadi anggota Parpol Pasal 7 dan Pengaturan mengenai netralitas PNS terdapat dalam UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Pasal 3 ayat (2) dan (3), PP Nomor 12 Tahun 1999 tentang perubahan atas PP Nomor 5 Tahun 1999 tentang PNS yang menjadi anggota Parpol Pasal 7 dan PP Nomor 37 Tahun 2004 tentang larangan PNS menjadi anggota Parpol, Pasal 2.

Peraturan-peraturan tersebut dimaksudkan agar PNS menjaga netralitasnya dan mentaati peraturan. Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: SE/03.A/M.PAN/5/2005 juga menegaskan hal yang sama yaitu: "PNS yang menjadi calon kepala atau wakil kepala daerah wajib membuat surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri pada jabatan struktural atau fungsional yang disampaikan kepada atasan langsung untuk diproses sesuai peraturan perundang-undangan. Bagi PNS yang bukan calon kepala atau wakil kepala daerah dilarang terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon kepala dan atau wakilnya. PNS yang menjadi kepala daerah kalau diperhatikan dasar hukum tentang cuti (PP Nomor 24 Tahun 1976), maka posisinya identik dengan pejabat yang sedang menjalankan cuti di luar tanggungan negara, sebab yang bersangkutan dibebaskan dari jabatannya dan jabatan lowong dengan segera dapat diisi (Pasal 27). Pengaturan mengenai netralitas PNS terdapat dalam UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Pasal 3 ayat (2) dan (3), PP Nomor 12 Tahun 1999 tentang perubahan atas PP Nomor 5 Tahun 1999 tentang PNS yang menjadi anggota Parpol Pasal 7 dan PP Nomor 37 Tahun 2004 tentang larangan PNS menjadi anggota Parpol, Pasal 2". Lihat Siti Nurbaya. "Reformasi Birokrasi Sulit Dipercaya". *Indopos*, 1 Juni 2009.

undurkan diri. Selama tenggang waktu satu tahun PNS tersebut akan mendapat gaji sebagai kompensasi.³⁰ Dalam hal tertentu, hal tersebut bisa diperpanjang sampai lima tahun, tapi tanpa gaji.

Seperti halnya PNS, personel angkatan bersenjata yang ingin bergabung dengan partai politik juga diwajibkan mengundurkan diri.³¹ Mereka yang memegang dua posisi akan dikeluarkan sebagai PNS sesuai dengan peraturan pemerintah. Pada periode 1999–2000 terdapat sekitar 636 PNS yang mengajukan diri untuk bergabung dengan partai.³²

Makna Penting Netralitas Birokrasi Bagi Demokrasi

Belajar dari kegagalan birokrasi dan tak mampunya pemerintahan Orde Baru mewujudkan *good governance*³³, masyarakat Indonesia menuntut agar pemerintah pasca 1998 secara sungguh-sungguh melakukan perbaikan kedua bidang tersebut. Menurut Hadi Soesastro³⁴ pentingnya realisasi *good governance* ini, karena terkait langsung dengan kebijakan ekonomi makro. Sementara itu, penguatan mekanisme *checks and balances* dalam sistem politik Indonesia masih dalam taraf proses pembelajaran. Dengan fenomena seperti ini, birokrasi di era transisi sekarang ini tidak hanya ditantang untuk mampu mengelola pembangunan ekonomi, tapi juga melakukan restrukturisasi politik.

Upaya pemerintah dalam membenahi birokrasi era transisi cenderung kurang komprehensif. Di bawah pemerintahan B.J. Habibie (1998–1999) dan Abdurrahman Wahid (1999–2001) keinginan untuk memperbaiki birokrasi relatif sangat besar. Tiga indikasi penting upaya Habibie tersebut adalah: 1) ditetapkannya PP No.

³⁰ Bab 7 PP No. 12/1999.

³¹ *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia*, 1999. Hlm. 193–194, bab 7 PP No. 12/1999.

³² *Jakarta Post*, 24 Mei 2002.

³³ Pemerintah Orde Baru dinilai tidak mampu mewujudkan *good governance* dan tidak bisa mengelola pembangunan ekonomi dan perubahan sosial sehingga rezim ini akhirnya tumbang.

³⁴ Hadi Soesastro, "The Economic Crisis in Indonesia: Lesson and Challenges for Governance and Sustainable Development". Dalam <http://www.pacific.net.id/pakar/hadisoesastro/economic/2/hml>.

12/1999; 2) disahkannya tiga paket UU politik baru (mengenai pemilu, partai politik, susunan, dan kedudukan MPR, DPR, DPRD); dan 3) keengganan Habibie menggunakan birokrasi dalam pemilu 1999. PP dan paket UU politik tersebut tidak hanya memperjelas posisi birokrasi dalam konteks sistem politik Indonesia, tapi juga memberikan ketegasan hukum yang sifatnya mengikat bagi PNS yang hendak berpolitik.

Dampak positif kebijakan tersebut dapat dilihat dalam pemilu 1999 di provinsi Indonesia bagian barat, yang sebagian besarnya dimenangkan oleh partai-partai non-Golkar. Sebagai contoh, di Jawa Timur PKB dan PDI-P masing-masing mendapatkan kursi 32 dan 31, sementara Partai Golkar berada di posisi ketiga dengan 12 kursi. Padahal, dalam pemilu 1997 Golkar di wilayah ini mendominasi kursi di DPRD dan selama pemilu Orba, Golkar tak pernah terkalahkan.³⁵

Sebaliknya, di provinsi Indonesia bagian timur, sebagian besar masih dimenangkan Partai Golkar. Sebagai contoh, Golkar menang telak di Provinsi Sulawesi Selatan dengan 44 kursi.³⁶ Kemenangan Golkar di Sulawesi Selatan ini tidak terlepas dari isu dicalonkannya Habibie (yang merupakan putra daerah) menjadi kandidat presiden. Selain itu, selama Orba wilayah ini juga merupakan basis kuat Golkar di mana sebagian besar tokoh lokalnya (*public figures*) sangat dekat dengan partai tersebut. Hal ini berbeda dengan Jawa Timur yang merupakan basis pendukung PKB dan PDI-P.

Dengan eksisnya perbedaan wilayah dan basis politik tersebut berpengaruh terhadap tingkat keberhasilan netralitas PNS, terutama dalam memengaruhi sikap, orientasi dan respons politik mereka terhadap PP No. 12/1999. Untuk sebagian besar wilayah Indonesia timur, hubungan PNS dengan Golkar relatif tidak banyak berubah. Sedangkan untuk wilayah Indonesia barat PNS cenderung memiliki kebebasan untuk memilih wakilnya. Mereka tidak segan-segan lagi memilih partai yang disukai tanpa harus merasa takut dan mendapat teguran dari atasan. Sistem multipartai memberikan keleluasaan dan peluang tersendiri

bagi PNS di Jawa Timur untuk memilih partai yang mereka nilai tepat, tanpa harus ke Golkar.

Di bawah pemerintahan Abdurrahman Wahid, beberapa terobosan politik berkaitan dengan birokrasi juga dilakukan. Sebagai contoh konkret, di awal pemerintahannya Wahid membubarkan Departemen Penerangan dan Sosial.³⁷ Selanjutnya ia juga menerapkan kebijakan '*negative growth*' untuk PNS (tidak ada lagi rekrutmen PNS baru dan himbuan untuk pensiun dini bagi PNS yang tidak berkualitas).³⁸ Bersamaan dengan itu pula, Wahid tidak membolehkan posisi tertentu di birokrasi seperti dirjen, sekretaris direktur dan deputi dipegang oleh politisi. Hal ini tak lain dimaksudkan untuk menghindari politisasi birokrasi.

Yang juga tak kalah penting adalah bahwa Presiden Wahid berupaya mengurangi kekuasaan (*power*) Sekretariat Negara (Sekneg) dengan membentuknya menjadi tiga bagian: 1) Sekretaris Negara; 2) Sekretaris Presiden; dan 3) Sekretaris Kabinet. Kebijakan ini tentunya sangat mengagetkan karena selama pemerintahan Orba dan Habibie, Sekneg dinilai sangat berkuasa dan solid. Dari perspektif perbaikan birokrasi, upaya yang dilakukan Wahid tersebut merupakan suatu tindakan yang memberikan *shock therapy* bagi proses perampingan birokrasi menjadi lebih profesional dan pengurangan dominasi kekuasaan di satu lembaga negara (Sekneg). Pembagian Sekneg menjadi tiga bagian itu setidaknya-tidaknya telah mengurangi kekuasaannya. Sekneg yang tadinya tampak sangat "angker" dan tertutup itu akhirnya menjadi relatif agak transparan.

Kebijakan Wahid untuk mengimplementasikan otonomi daerah, 1 Januari 2001, telah memberikan dampak besar terhadap proses demokratisasi di tingkat lokal. Dengan kata lain, Wahid telah memberikan basis yang cukup kuat bagi proses liberalisasi dan demokratisasi ke depan.

Di era kepemimpinan Megawati Soekarnoputri (2001–2004), birokrasi tidak mengalami perubahan apapun. Meskipun Presiden Megawati

³⁵ Lihat KPUD Jawa Timur tentang hasil rekapitulasi Pemilu 1999.

³⁶ Lihat KPUD Sulawesi Selatan tentang hasil rekapitulasi Pemilu 1999.

³⁷ Dua departemen ini dinilai tidak sejalan dengan semangat reformasi yang selama Orde Baru mengalami penyimpangan dalam pelaksanaannya.

³⁸ Kebijakan '*negative growth*' ini dimaksudkan untuk mengurangi jumlah PNS, yaitu dengan tidak merekrut lagi tenaga baru, kecuali tenaga ahli yang diperlukan.

sendiri sempat mengeluhkan buruknya birokrasi Indonesia yang digambarkan sebagai “keranjang sampah”, ia tidak melakukan perbaikan birokrasi secara konkret dan signifikan. Selama periode kepemimpinannya, Megawati cenderung memprioritaskan penciptaan keseimbangan hubungan antara eksekutif-legislatif dan merangkul TNI dan Polri ketimbang membenahi birokrasi. Beberapa media massa, bahkan, menengarai Pemerintahan Mega menggunakan institusi birokrasi dalam pilpres 2004. Sebagai *incumbent* yang mencalonkan diri dalam pilpres, Megawati ditengarai menggunakan jalur birokrasi melalui Departemen Dalam Negeri (Depdagri) untuk mensosialisasikan dirinya dan untuk mendapat dukungan menjelang pilpres 2004.

Fenomena birokrasi di era Megawati menunjukkan dengan jelas bahwa institusi ini rentan terhadap berbagai kepentingan partai politik. Di tataran praksis, sulit dihindari kecenderungan untuk menarik birokrasi agar tidak mendukung calon atau partai tertentu.

Di era pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (Kabinet Indonesia Bersatu 1/KIB: 2004–2009 dan KIB 2: 2009–2014) birokrasi masih berkuat dengan warisan lama yang sarat dengan pola patron-klien/patrimonial dan korupsi. Kebijakan pemerintah SBY dalam memberantas korupsi di semua lembaga baik eksekutif, legislatif dan yudikatif (*supra struktur politik*) tampaknya masih harus melalui jalan panjang karena hukum di negeri ini masih belum bisa ditegakkan secara penuh (*absennya law enforcement*). Perkembangan terakhir menunjukkan bahwa reformasi birokrasi mengambil bentuk jalur UU, yaitu dengan diajukannya RUU berkaitan dengan perbaikan birokrasi atau administrasi publik.

Sebagai Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara KIB 1, Taufiq Effendi mengumumkan kebijakan pemerintah untuk mereformasi birokrasi melalui lima RUU. Menurutnya, RUU tersebut disiapkan untuk menata sistem manajemen berbasis kinerja yang meliputi kelembagaan, tata laksana, sumber daya manusia, budaya kerja dan hubungan teknologi.³⁹ Adapun kelima RUU yang disiapkan tersebut meliputi RUU Administrasi Pemerintahan, RUU Pelayanan Publik, RUU Etika Penyelenggaraan

Negara, RUU Kementerian Negara, dan RUU Kepegawaian Negara. Dari RUU tersebut, tiga di antaranya sudah disahkan menjadi UU (UU Pelayanan Publik, UU Administrasi Pemerintahan, dan UU Kementerian Negara).

Pada masa pemerintahannya yang ke dua, Presiden juga membentuk Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UK4P) yang diketuai oleh Kuntoro Mangkusubroto. Selain menjadi Ketua UK4P, ia juga dipercaya menjadi Ketua Satgas Pemberantasan Mafia Hukum yang dibentuk sejak akhir 2009.

Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi KIB2, Evert Ernest Mangindaan, mengatakan bahwa pemerintah akan membentuk Komite Reformasi Birokrasi yang dipimpin Wakil Presiden Boediono dan Menteri Koordinator Perekonomian Hatta Rajasa. Menurut pemerintah, ini merupakan salah satu langkah penting wujud reformasi birokrasi nasional. Komite ini akan menyusun tata laksana, prosedur yang benar agar proses birokrasi tidak terlalu panjang dan rumit. Komite Reformasi Birokrasi juga akan melakukan restrukturisasi organisasi yang selama ini masih tumpang tindih, baik di pusat maupun daerah.⁴⁰ Oleh karena itu, grand desain reformasi birokrasi ini diharapkan bisa selesai tahun 2010.

Seiring dengan itu, pembenahan sistem pengawasan terhadap birokrasi perlu diperbaiki. Perbaikan tersebut, misalnya, dapat dimulai dari pengadilan negeri dengan cara mendorong adanya transparansi di institusi penegak hukum tersebut.

Konsep reformasi birokrasi yang tengah berjalan saat ini perlu didorong lebih cepat lagi. Masalahnya, meskipun semua pihak sepakat akan pentingnya reformasi birokrasi sebagai

⁴⁰ Dalam melakukan tugasnya sebagai ketua tim, Wapres Bordonio akan dibantu oleh tiga menteri koordinator (Menko Ekonomi, Menko Kesra, Menko Polkam), Menteri Keuangan Agus Martowardojo, Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi dan Ketua Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan Kuntoro Mangkusubroto. Tugas Tim Pengarah akan memastikan program reformasi berjalan dengan baik. Tim tidak hanya menyoroti soal dana, tetapi juga layanan publik agar indikator kinerja berjalan dengan baik. Desain utama reformasi birokrasi diharapkan sudah dapat selesai tahun 2010 sehingga upaya perbaikan birokrasi nasional bisa segera dilaksanakan.

³⁹ *Kompas*, 8 Juni 2006.

syarat fundamental perbaikan pelayanan kepada masyarakat dan perbaikan ekonomi secara menyeluruh, implementasinya tampak seperti jalan di tempat dan acap kali ditentang oleh internal birokrasi itu sendiri. Birokrat yang merasa dirinya terancam akan melakukan perlawanan dengan menghambat upaya reformasi dan menggagalkannya.⁴¹

Kebijakan remunerasi⁴² yang dilakukan pemerintah pada beberapa institusi khusus seperti Kejaksaan, Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Kementerian Keuangan (Depkeu), dimaksudkan untuk mengantisipasi kemungkinan penyelewengan dan tindak korupsi karena instansi-instansi ini dinilai strategis dan “basah”. Apalagi pemberian remunerasi itu dilakukan oleh pemerintah pada saat beban anggaran (APBN) masih relatif berat. Harapan yang besar digantungkan kepada beberapa institusi tersebut untuk menjadi *pilot project* atau percontohan model reformasi birokrasi ala Indonesia.

Ironisnya, ketika realisasi program remunerasi belum genap lima tahun, muncul skandal mafia kasus pajak. Kemenkeu yang notabene bertindak sebagai kasir pemerintah tak pelak lagi mendapat sorotan. Banyak pihak yang mempertanyakan kembali efektivitas program reformasi

birokrasi melalui remunerasi. Program penyetaraan gaji di Kemenkeu yang dijadikan sebagai terobosan dalam modernisasi birokrasi di institusi ini tampaknya sulit mencapai hasil maksimal karena lingkungan di luar Kemenkeu juga belum tereformasi. Profesionalisme dan kapasitas para staf di ketiga direktorat (Bea Cukai, Pajak, dan Perbendaharaan Negara) ini diperlukan karena dalam menjalankan tugasnya mereka acap kali berhadapan langsung dengan pelaku usaha, baik dari dalam maupun luar negeri.

Perbaikan sistem gaji yang dilakukan di beberapa institusi tersebut juga dimaksudkan untuk memperbaiki kualitas sistem pelayanan kepada masyarakat, serta pembersihan beberapa unit aparat yang dianggap tidak bersih. Namun, data empirik menunjukkan bahwa harapan itu tak sepenuhnya bisa diwujudkan karena adanya distorsi di tataran realisasinya. Contohnya adalah masalah kasus Gayus Tambunan, makelar kasus pajak dan pemeriksaan mendadak KPK terhadap Kantor Bea Cukai Tanjung Priok yang disinyalir merupakan unit bea cukai paling vital (di mana, sebagian besar ekspor dan impor Indonesia dilakukan melalui pelabuhan Tanjung Priok) tapi rentan penyelewengan dan korupsi.

Upaya reformasi birokrasi yang bersifat parsial dan terkesan kurang sungguh-sungguh dalam menciptakan *good governance* telah menghasilkan maraknya kasus korupsi, baik di pusat maupun di daerah. Yang paling menonjol adalah skandal korupsi di Direktorat Jendral Pajak⁴³ dan Bank Century yang menyeret pula Bank Indonesia⁴⁴.

Meskipun pemerintah telah membentuk UP4P yang diketuai Kuntoro Mangkusubroto, masalah korupsi belum juga bisa diselesaikan secara memadai. Korupsi sangat akut di Indonesia,

⁴¹ Alasan lama yang sering diungkapkan adalah rumitnya menata kembali sistem birokrasi yang sudah mengakar, terutama sejak Orde Baru serta mahalnya biaya untuk melakukan reformasi itu sendiri. Selain itu, kurangnya komitmen politik dan konsisten para elite birokrat dan pimpinan tertinggi (Presiden) ikut menghambat urgensi reformasi birokrasi.

Realisasi otonomi daerah dan desentralisasi sejak 2001 bisa jadi ikut menyulitkan upaya reformasi birokrasi, mengingat kebutuhan dan kemauan politik setiap daerah untuk mereformasi birokrasinya tampaknya berbeda dari satu daerah ke daerah lainnya. Meskipun pemerintah telah memperbaiki sistem penggajian dan penegakan disiplin, terutama pemberantasan korupsi, sejauh ini hasilnya belum signifikan. Ini karena Indonesia belum menyentuh masalah utamanya, yaitu pembenahan *mindset* PNS/birokrat yang berkaitan dengan pola pikir dan integritas moral.

⁴² Perbaikan sistem penggajian dimulai sejak KIB 1 (2004–2009) melalui kenaikan gaji pegawai negeri sipil (PNS). Sebagai contoh, kenaikan gaji pokok PNS sebesar 20% per Januari 2008, dengan target gaji terendah diperkirakan mencapai Rp2 juta. Kenaikan tersebut bisa jadi tidak terlalu spektakuler, tapi relatif melegakan bagi PNS.

Kebijakan remunerasi tersebut juga sempat memicu kontroversi karena dianggap pilih kasih karena tidak semua kementerian bisa mendapatkan kenaikan gaji “ala” remunerasi di kantor Kemenkeu, Kejaksaan, BPK, dan MA. Masalahnya adalah bagaimana evaluasi dari program itu dilakukan untuk menentukan kelanjutan program reformasi birokrasi ke depan.

⁴³ Terkuaknya isu penggelapan pajak dan keterlibatan para makelar kasus (markus) pajak menjadi berita menghebohkan mengawali tahun 2010. Remunerasi yang dilaksanakan di Kementerian Keuangan sejak 2006 seolah sia-sia, dana remunerasi yang besar tidak menjamin kejujuran dan profesionalitas karyawan untuk memberikan pelayanan yang prima kepada publik. Sebaliknya, para karyawan yang terlibat dalam persengkongkolan dengan markus tersebut menikmati uang tidak halal tersebut sambil menerima remunerasi yang tinggi tiap bulannya.

⁴⁴ Sejauh ini beberapa Gubernur BI telah masuk penjara, baik karena kasus korupsi maupun kasus kebijakan yang diselewengkan. Demikian juga beberapa pejabat BI lainnya terseret kasus suap dan korupsi.

bahkan, telah menjalar ke semua lini kehidupan. Solusinya tidak bisa parsial atau setengah-setengah. Reformasi birokrasi secara komprehensif melalui *civil service reform* sangat diperlukan. Melakukan reformasi birokrasi saja jelas tak cukup. Indonesia juga perlu mereformasi hukum secara sungguh-sungguh. Penegakan hukum dan keadilan harus menjadi paket reformasi yang *urgent* untuk dilakukan saat ini. Pembentukan satuan tugas (Satgas) untuk mengatasi makelar kasus merupakan terobosan penting, tapi hal itu belum cukup untuk mengatasi maraknya korupsi dan makelar kasus yang sudah terlanjur menggurita.

Lepas dari itu, birokrasi Indonesia memang tidak pernah menunjukkan perannya sebagai institusi yang efektif. Dari periode ke periode selalu mengalami perubahan. Namun, perubahan tersebut selalu saja tidak berdampak positif terhadap perkembangan birokrasi itu sendiri. Sebaliknya, malah melanggengkan sifat birokrasi patrimonial yang sarat dengan patron-klien.

Pengalaman politisasi birokrasi di era sebelumnya menjadikan institusi birokrasi tidak netral dan profesional. Sedangkan peran birokrasi pemerintahan pasca 1998 tampak kabur meskipun relatif tidak terpolitisasi. Upaya untuk memberikan payung hukum yang memadai agar birokrasi dan para PNS bisa melaksanakan tugasnya dengan baik juga belum tentu menjanjikan. Kelima RUU yang diupayakan kantor Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi tersebut tidak dengan sendirinya membuat birokrasi Indonesia menjadi lebih baik.

Rasional dari argumen tersebut adalah karena penciptaan UU sebagaimana yang diupayakan melalui kelima RUU di atas akan sia-sia bila tidak mengikat secara utuh aparat birokrasi. Selain itu, perbaikan sistem penggajian dan perubahan yang mendasar yang berkaitan dengan orientasi PNS terhadap etika profesionalisme sangat relevan untuk diterapkan seiring dengan usulan kelima RUU tersebut. Semua upaya tersebut akan bisa maksimal bila ditunjang oleh kepemimpinan yang kokoh (*strong leadership*) yang memahami arti pentingnya reformasi birokrasi.

Dengan masih eksisnya kultur lama birokrasi yang berorientasi kepada penguasa sulit diharapkan kualitas pelayanan publik akan meningkat. Apalagi kepastian hukum dan tingkat ketaatan

hukum masyarakat juga belum terbangun kokoh. Inilah masalah *mindset* PNS di Indonesia yang belum sepenuhnya memahami makna PNS sebagai “abdi negara” dan “abdi masyarakat”.

Oleh karena itu, yang paling mendesak untuk diperbaiki seiring dengan reformasi birokrasi adalah reformasi hukum atau penegakan hukum dan terciptanya kepastian hukum. Penciptaan hukum yang mengikat dan mampu memberikan sanksi kepada PNS dan warga negara sangat diperlukan karena tanpa itu pemberantasan korupsi di birokrasi akan sangat sulit.

Prospek Pluralisme Birokrasi

Menganalisis prospek pluralisme birokrasi (*bureaucratic pluralism*)⁴⁵ ke depan tak dapat dilepaskan dari fenomena birokrasi saat ini. Pertanyaannya adalah apakah yang berubah dan yang tetap (*continuity and change*) dari birokrasi selama pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) 2004–sekarang? Berbeda dengan pemerintahan Megawati yang tidak banyak membuat terobosan yang berarti untuk birokrasi, pemerintahan SBY relatif lebih berani membuat kebijakan pemberantasan korupsi di birokrasi, meskipun belum maksimal.

Yang tetap adalah SBY meneruskan model reformasi birokrasi parsial, melanjutkan kebijakan *minus growth* pemerintah sebelumnya dan tetap mempertahankan Departemen Penerangan (Kementerian Komunikasi dan Informatika) dan Departemen Sosial yang dihidupkan kembali oleh Megawati. Demikian juga dengan Sekneg, kekuasaannya dikembalikan supaya lebih solid dalam membantu tugas-tugas presiden. Upaya perampingan birokrasi terhambat karena peme-

⁴⁵ *The increasing political awareness of civil servants and the strengthening of local government in the regional autonomy era beginning in 2001 changed the role of the state from a state-centred to a more decentralised system. There was obviously a strengthening of societal forces (such as students, intellectuals, the press, and NGOs) opposing the state during this period, and they became influential in the formation of policy. Undoubtedly, the Indonesian bureaucracy became more open to outside criticism, and almost no government policies were implemented without being scrutinised by these forces.* Lihat antara lain desertasi R. Siti Zuhro, “The Role of the the Indonesian Bureaucracy in the Transition Era”, (Perth, 2004), hlm. 193; lihat juga Emmerson, Donald K. ‘The Bureaucracy in the Political Context: Weakness in Strength,’ in Karl D. Jackson and Lucian W. Pye, eds., *Political Power and Communications in Indonesia*. (Berkeley: University of California Press, 1978).

rintah justru menambah jumlah departemen yang ada.⁴⁶

Kekhawatiran publik terhadap keberpihakan birokrasi tidaklah berlebihan karena institusi ini sangat rentan dan mudah menjadi wilayah konflik kepentingan partai politik. Sebagai contoh, masalah netralitas ini kembali marak dipertanyakan ketika muncul isu terjadinya mobilisasi PNS di Bali dalam rangka kampanye PDI-P menjelang pemilu legislatif bulan April 2004. Isu tersebut juga mencuat ketika disinyalir adanya kampanye terselubung birokrat untuk mendukung salah satu capres dalam pemilu putaran kedua, 20 September 2004.⁴⁷ Hal ini, misalnya, terlihat dari adanya Instruksi Menteri Dalam Negeri, Hari Sabarno, No. 4/2004 kepada gubernur dan bupati/walikota seluruh Indonesia untuk mendukung capres tertentu.⁴⁸ Sebagaimana diketahui, UU Pemilu 2003 secara tegas melarang pelibatan pejabat negara, baik struktural maupun fungsional dalam politik praktis seperti pemilu.⁴⁹

Fenomena tersebut menunjukkan dengan jelas bahwa UU dan peraturan tentang birokrasi/PNS ternyata masih tidak cukup kuat untuk mencegah upaya penyelewengan fungsi birokrasi. Kecenderungan birokrat atau partai yang memerintah (apapun partainya) untuk menggunakan mesin birokrasi sebagai alat yang efektif untuk mendapatkan dukungan suara dalam pemilu (mulai dari pusat sampai daerah) sulit dicegah. Oleh karena itu, akan sangat sulit mengharapkan perubahan *mindset* PNS saat ini. Apalagi tanpa adanya *political will*, keteladanan, dan integritas dari pemimpin negara.

Peluang reformasi birokrasi ke depan bisa jadi akan terkendala oleh konflik kepentingan yang tidak pernah absen karena masih adanya

penggunaan mesin birokrasi sebagai pengumpul suara dalam pemilu, baik melalui cara-cara terselubung maupun pernyataan implisit pejabat negara. Lebih-lebih lagi di era pemilukada langsung yang berlangsung sejak Juni 2005.

Dengan sistem multipartai tidak tertutup kemungkinan konflik kepentingan di birokrasi akan makin menajam. Gambaran belakangan ini menunjukkan bahwa disorientasi PNS ternyata masih berlangsung. Mereka cenderung pragmatis dan/atau oportunistis dan memihak partai-partai tertentu, termasuk memihak partai yang berkuasa. Bila hal ini terus berlangsung, makna birokrasi yang seharusnya melayani masyarakat dan bersikap profesional dalam menjalankan tugasnya akan hilang. Prospek reformasi birokrasi Indonesia sangat tergantung pada seberapa besar komitmen elite birokrat dan pimpinan negara untuk mereformasi birokrasi dan sekaligus menghapus kesan birokrasi yang komitmennya cenderung longgar dan pragmatis.

Lepas dari tantangan besar yang dihadapi birokrasi untuk menjadi profesional, netral, akuntabel dan partisipatif, secara umum dapat dikatakan bahwa birokrasi di era transisi cenderung menciptakan birokrasi yang plural yang ditandai dengan makin pluralnya sistem politik yang lebih terbuka terhadap pengaruh kekuatan sosial (*societal forces*) dalam masyarakat. Salah satu indikator penting dari ciri pluralisme birokrasi adalah tak satu pun kebijakan publik yang ditetapkan pemerintah tak mendapatkan sorotan atau kritikan dari masyarakat. Meskipun tak semua keberatan publik dapat menggagalkan kebijakan pemerintah, sebagiannya terpaksa mengalami penundaan karena resistensi yang besar dari masyarakat. Hal ini tentunya tidak pernah terjadi di era Orde Baru.

Dari Local Bureaucratic Authoritarianism Ke Local Bureaucratic Pluralism

Pergeseran dari sentralisasi ke desentralisasi memberikan pengaruh yang relatif signifikan bagi perkembangan politik lokal. Sulit dibantah bahwa telah terjadi kebangkitan politik lokal dengan berkembangnya jumlah aktor yang ikut berperan dalam menentukan kebijakan publik, baik di level pusat maupun daerah. Tak sedikit analis politik dan ilmu pemerintahan yang mencatat bahwa

⁴⁶ Jumlah kementerian negara, baik KIB 1 maupun KIB 2 sangat banyak, yang mencerminkan akomodasi terhadap partai-partai koalisi dan mengabaikan realitas realisasi otonomi daerah yang semestinya bisa merampingkan birokrasi di pusat.

⁴⁷ *Kompas*, 4 September 2004.

⁴⁸ Instruksi Mendagri tersebut dipersoalkan karena mencantumkan kalimat, "memberikan informasi kepada masyarakat mengenai keberhasilan pembangunan di semua aspek yang telah dicapai pemerintah hingga saat ini ... hal-hal yang telah dilakukan pemerintah agar masyarakat tidak tersesat atau salah memilih dan menetapkan pilihannya secara rasional sehingga dapat menjamin keberlanjutan integrasi sistem pemerintahan". *Kompas*, 10 September 2004.

⁴⁹ *Kompas*, 10 September 2004.

dalam beberapa hal pemerintah pusat telah kehilangan kekuasaannya karena tekanan berbagai kekuatan sosial, baik dari dalam maupun luar negeri. Pada saat yang sama, aktor-aktor politik lokal juga makin memperkuat posisinya.

Fenomena tersebut memperkuat argumen bahwa politik Indonesia saat ini dapat dipahami dalam koridor *'bureaucratic pluralism'* yang dicirikan oleh peranan dan pengaruh besar kekuatan nonbirokrasi atau kekuatan sosial (*societal forces*) dalam proses pembuatan keputusan. Sistem ini disebut *'bureaucratic pluralism'* karena pergantian rezim merupakan hasil pengelolaan kekuasaan yang diputuskan melalui kompetisi dalam pemilu/pemilukada. Sistem multipartai *exist* dan pemilu/pemilukada dilaksanakan secara independen. Lebih dari itu, pluralisme birokrasi Indonesia cenderung menuju ke arah demokrasi yang partisipatoris, di mana partai politik mampu mengontrol birokrasi dan memengaruhi kebijakan-kebijakan publik yang dibuat oleh eksekutif. Selama era transisi atau desentralisasi, kelompok kepentingan, partai politik, dan kekuatan sosial secara konsisten mampu memengaruhi kebijakan penting yang menentukan kebijakan publik.

Pengalaman beberapa birokrasi di daerah seperti Jawa Timur, Bali, Kalimantan Timur dan Sumatra Barat menunjukkan bahwa daerah-daerah ini cenderung mempraktikkan model pluralisme birokrasi dengan kadar yang berbeda dari satu daerah ke daerah lain. Jawa Timur dengan semangat *arek-nya* memberikan pengaruh positif terhadap berkembang dan berperannya kekuatan sosial dalam masyarakat. Hampir semua daerah di Jawa Timur berhasil melakukan peran yang signifikan. Demikian juga dengan Kota Surabaya dan Kabupaten Sidoarjo. Kedua daerah tersebut tergolong dalam daerah yang memiliki LSM/aktivis, pers, intelektual dan mahasiswa yang cukup vokal dan senantiasa mengkritisi kinerja pemerintah daerah. Hubungan antara *local state* dan *society* relatif berimbang. *Local state* tidak mendominasi dan relatif mau mendengar aspirasi dan kepentingan *society*. Sementara itu, era pemilihan langsung sekarang ini memberikan peluang kepada masyarakat untuk ikut berperan serta dalam proses pembuatan kebijakan publik.⁵⁰

⁵⁰ Lihat R. Siti Zuhro (dkk.), *Profesionalitas dan Netralitas*

Sementara itu, Bali, Kalimantan Timur, dan Sumatra Barat relatif tidak memiliki perbedaan yang mencolok dalam hal peran dan kekuatan sosial dalam memengaruhi kebijakan publik. Meskipun peran mereka tidak sekuat atau sesignifikan kekuatan sosial di Jawa Timur, secara perlahan posisi dan peran kekuatan sosial di ketiga daerah tersebut mulai diperlukan untuk mengimbangi *local state*. Hubungan antara *local state* dan *society* secara perlahan pula mulai cair. Kekuatan sosial mulai memberikan pengaruh dan mendapatkan tempat dalam dinamika politik lokal meskipun tidak dalam bentuknya yang komplis. Ke depan, hal ini cukup menjanjikan karena akan berdampak positif terhadap realisasi pluralisme birokrasi pada khususnya dan reformasi birokrasi pada umumnya.⁵¹

Akhirnya, gerakan nasional reformasi birokrasi dan netralitas birokrasi menjadi suatu hal yang niscaya saat ini untuk menerobos kebakuan birokrasi. Gaung gerakan ini sangat diperlukan bagi Indonesia, khususnya daerah, agar daerah dapat segera bangkit dan membenahi masalah yang dihadapi birokrasi lokal, terutama, dalam mendukung daya saing ekonomi daerah dan untuk menggerakkan roda pembangunan ekonomi.

Penutup

Pemilu 1999, 2004, dan 2009 telah mencatat secara relatif keberhasilan netralitas birokrasi.⁵² Keberhasilan ini telah mengubah birokrasi dari model otoritarian ke model plural atau lebih terbuka. Konsep pluralisme birokrasi meluas ke seluruh wilayah Nusantara yang ditandai dengan makin kuatnya pengaruh kekuatan sosial atau ekstra birokrasi terhadap kebijakan publik. Gambaran yang terbentang selama periode 1999–2010 menunjukkan bahwa di satu sisi Indonesia bergerak ke sistem politik demokrasi, di sisi lain masih berjuang melawan warisan patrimonialisme rezim Orde Baru.

Birokrasi: Upaya Mewujudkan Daya Saing Ekonomi Daerah, (Jakarta: PT THC Mandiri, 2007).

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Keberhasilan ini tak lepas dari upaya publik yang terus menyoroti kesungguhan birokrat memegang komitmennya untuk tetap netral. Pengalaman Indonesia selama 1999–2010 menunjukkan bahwa *civil society organization* (CSO) relatif berperan penting dalam mendorong perbaikan birokrasi agar institusi ini lebih transparan dan akuntabel.

Dalam kasus Indonesia, harapan terjadinya pembangunan yang simultan antara reformasi birokrasi dan demokratisasi masih menghadapi tantangan berat. Proses demokratisasi yang berlangsung sejak 1998—yang awalnya diharapkan bisa memperbaiki kualitas birokrasi—ternyata belum bisa diwujudkan. Di tingkat praksis (empirik), proses demokratisasi tidak berjalan seiring dengan perubahan birokrasi. Kendala besar yang dihadapi birokrasi adalah dirinya sendiri.

Mampu tidaknya birokrasi Indonesia melawan sikap pragmatismenya dan membuang disorientasi yang masih lekat pada dirinya akan menentukan sukses tidaknya birokrasi menjaga netralitasnya dengan partai. Idealnya memang dua bidang ini (demokrasi dan birokrasi) bisa berjalan seiring dan saling melengkapi. Tapi, tantangan besar justru datang dari birokrasi yang tampak lamban dalam merespons perubahan pesat dalam masyarakat. Dengan kenyataan seperti ini hampir dapat dipastikan bahwa proses demokratisasi di Indonesia tidak akan berjalan mulus. Sebagai dampaknya, realisasi pluralisme birokrasi akan diwarnai dengan bergesernya sedikit demi sedikit nilai patrimonial dan digantikan dengan semangat untuk mewujudkan birokrasi yang profesional dan netral.

Model birokrasi profesional dan netral ditandai dengan penataan birokrasi yang mendukung secara luas terciptanya ruang partisipasi publik, pemberdayaan dan peningkatan kreativitas masyarakat. Dengan kata lain, model birokrasi tersebut adalah yang kompetitif di dalam dan antarbagiannya; ada institusi pesaing; *participant-autonomous-outsourcing*; pemberdayaan publik (demokratisasi, membuat inisiatif dan peringatan dini untuk publik); standar pelayanan publik yang profesional (transparan dalam hal biaya dan waktu: *public accountability, merit system*: pengangkatan berdasarkan keahlian, pengawasan kolektif, obyektif); kompetisi institusi dalam memberikan pelayanan publik; dan netral secara politik.

Reformasi birokrasi bisa dilakukan, baik secara internal, maupun eksternal. Faktor-faktor internal meliputi reorientasi kekuasaan yang pro-rakyat, memiliki komitmen, mampu menciptakan *new image*, rasionalisasi, peningkatan kualitas SDM, dan payung hukum yang jelas, tegas serta

mengikat. Sementara itu, faktor-faktor eksternal meliputi komitmen atas keteladanan elite (perlu keteladanan elite) dan pengawasan oleh rakyat. Dengan kata lain, pemerintah perlu mendesain regulasi birokrasi yang komprehensif dengan mencabut, merevisi, mensinkronkan dan menyusun regulasi baru.

Mengingat desentralisasi belum mampu mengatasi pengangguran dan kemiskinan yang jumlahnya semakin besar, diperlukan peningkatan pembangunan daerah yang didukung investasi swasta. Kebijakan pelayanan satu pintu (yang menjamin informasi dan biaya yang transparan) menjadi kebutuhan mendesak daerah untuk mendukung aktivitas dunia usaha. Ketika potensi daerah bukan merupakan satu-satunya faktor penarik investor, kualitas pelayanan melalui pelayanan satu atap dan satu pintu (OSS) menjadi daya tarik tersendiri bagi pelaku usaha.

Untuk mereformasi birokrasi, perlu dibentuk *civil service commission (CSC)*. Hal ini penting karena lembaga tersebut memiliki ciri-ciri yang meliputi *independence, selection, merit, dan unification*. Pembentukan CSC ini juga diatur dalam Pasal 13 (3) UU No. 43/1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yang menyebutkan bahwa CSC bertugas: a) merumuskan kebijakan umum kepegawaian; b) merumuskan kebijakan penggajian dan kesejahteraan PNS; c) memberikan pertimbangan dalam pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural tertentu yang menjadi wewenang presiden.

Anggota tetap diangkat dari PNS senior dari instansi/perguruan tinggi dan staf senior dari Badan Kepegawaian Negara (BKN). Sementara itu, anggota tidak tetap diangkat dari PNS senior dari departemen terkait, wakil organisasi pegawai negeri dan wakil tokoh masyarakat yang mempunyai keahlian yang diperlukan komisi. CSC dibentuk melalui keputusan presiden dan bertugas membantu presiden dalam merumuskan kebijakan dan memberikan pertimbangan tertentu. CSC ini terdiri atas kepala dan wakil kepala, tiga anggota tidak tetap dan dua anggota tetap (ketua dan sekretaris). Semua anggota diangkat dan diberhentikan oleh presiden dan bersidang sekali dalam setahun.

Kiranya jelas bahwa amanat Pasal 13 UU No.33/1999 sudah waktunya untuk diwujudkan

bila menginginkan adanya reformasi birokrasi yang riil. Tujuannya agar ada pemisahan yang tegas antara institusi yang merumuskan, mengawasi, dan yang melaksanakan. Tidak seperti sekarang ini, semua tugas dan tanggung jawab seolah-olah dibebankan ke kantor Menpan.

Untuk jangka menengah pembentukan CSC tersebut tidak hanya menjadi solusi reformasi birokrasi, melainkan juga menjadi mekanisme penting dalam menata kembali keberadaan Kantor Menpan, BKN, dan LAN.⁵³ Di era efisiensi sekarang ini, mempertahankan eksistensinya suatu institusi tanpa mempertimbangkan secara sungguh-sungguh peran, fungsi, kompetensi, dan kewenangan (*executing power*) yang dimiliki akan berakibat buruk pada institusi itu sendiri. Hal yang sulit pula dielakkan adalah memperbaiki kerusakan moral aparat PNS/birokrat yang terlanjur sudah akut.

Kerusakan moral itu juga dipicu oleh ketiadaan payung hukum yang mengatur etika pemerintahan. Ada kevakuman etika sebagai akar krisis legitimasi pemerintahan sehingga bisa dipahami bila pemerintah tak mampu membangun konsensus-konsensus etik secara konsisten sebagaimana yang eksis di Amerika Serikat (*bill of government ethics*). Absennya peraturan atau UU semacam *bill of government ethics* tersebut telah menyuburkan KKN dan menghasilkan pemerintahan yang tidak efektif dan efisien. Bahkan, *good governance* semakin sulit diwujudkan di negeri ini.

Untuk jangka pendek, yang harus dilaksanakan kepala daerah adalah membuat terobosan-terobosan kebijakan yang inovatif dan kondusif, sesuai dengan telah ditetapkannya UU Pelayanan Publik dan UU Administrasi Pemerintahan. Daerah-daerah bisa melakukan terobosan-terobosan yang signifikan untuk mendobrak kelesuan daya saing ekonomi daerah. Misalnya, daerah-daerah perlu membuat kebijakan atau perda yang memberi rasa aman dan nyaman bagi dunia usaha. Perlu juga digarisbawahi bahwa ke depan fokus yang perlu digarap secara serius adalah pelayanan publik dengan meningkatkan kualitas pelayanan.

⁵³ Penataan kembali ketiga institusi itu bisa jadi dilakukan dengan mengubah nama kantornya, misalnya menjadi "Kantor Kementerian Reformasi Birokrasi dan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik". Penamaan ini menjadi penting untuk memberikan pengaruh positif terhadap PNS/birokrat sebagai aparat pemerintah.

Seiring dengan itu, pemerintah pusat semestinya ikut mendukung dan bersikap lebih tegas dalam menerapkan *reward and punishment* kepada para birokrat, baik yang berprestasi maupun yang melanggar peraturan dan tidak melaksanakan tugas dan kewajibannya secara bagus. Selain itu, setiap institusi terkait (seperti Kantor Menpan, BKN, LAN) diwajibkan untuk melaksanakan programnya dengan sistem target. Hal ini dimaksudkan agar institusi yang berkenaan langsung dengan reformasi birokrasi bisa melaksanakan tugasnya secara serius.

Daftar Pustaka

- Afadlal (Ed.). 2004. *Dinamika Kekuatan Masyarakat Era Otonomi Daerah*. Jakarta: Pusat Penelitian Politik-LIPI.
- Asmerom, Haile K dan Elisa P. Reis. 1996. "Introduction". Dalam Haile K. Asmerom dan Elisa P. Reis. *Democratisation and Bureaucratic Neutrality*. London: Macmillan Press.
- Blair, Harry. 2000. "Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries". *World Development*, 28 (1).
- Budiman, Arief. 2002. "Civil Society and Democratic Governance: The Case of Indonesia". Paper dipresentasikan pada Konferensi Democracy di Seoul, 29-30 Juli 2002.
- Eldridge, Philip. 1995. *Non-Government Organisations and Democratic Participation in Indonesia*. Southeast Asian Social Science Monographs. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Emmerson, Donald K. 1978. 'The Bureaucracy in the Political Context: Weakness in Strength,' in Karl D. Jackson and Lucian W. Pye (Eds.). *Political Power and Communications in Indonesia*. Berkeley: University of California Press.
- Etzioni-Halevi, Eva. 1986. *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*. London: Routledge & Kegan Paul.
- European Commission, EC. 2004. "Thematic Evaluation of the European Commission Assistance to Third Countries Supporting Good Governance". Terms of Reference (final version).
- Halligan, J. dan M. Turner. 1995. *Profiles of Government Administration in Asia*. Canberra: Australian Government Publishing Service.
- Huntington, Samuel P. dan Joan M. Nelson. 1998. "Partisipasi Politik dalam Konteks Pembangunan". Dalam Miriam Budiardjo (Ed.). *Partisipasi dan Partai Politik*. Edisi Revisi. Jakarta: Yayasan Obor.

- Indonesian Human Development Report. Toward a New Consensus*. 2001. Jakarta: BPS-Statistik Indonesia, Bappenas dan UNDP, Indonesia.
- International Monetary Fund (IMF). 1998. "Indonesia Memorandum of Economic and Financial Policies". Dalam <http://www.imf.org/external/np/LOI/011598.htm>.
- Kohli, Atul, dan Vivienne Shue. 1994. "State Power and Social Forces: On Political Contention and Accommodation in the Third World". Dalam Joel S. Migdal, Atul Kohli, dan Vivienne Shue (Ed.). *State Power and Social Forces*. Cambridge University Press.
- Liddle, William R. 1999. "Indonesia's Democratic Opening". *Government and Opposition*, 34 (1).
- Lijphart, Arend. 1968. *The Politics of Accommodation*. Berkeley: University of California Press.
- MacIntyre, Andrew. 1994. "Organising Interests: Corporatism in Indonesian Politics". *Working Paper No. 43*, the Asia Research Centre Murdoch University.
- Mahwood, Philip (Ed.). 1987. *Local Government in the Third World: The Experience of Tropical Africa*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Manan, Bagir. 1999. "Good Governance: Hindarkan Rakyat dari Tindakan Negara yang Merugikan." *Jurnal Transparansi*, Edisi 14, November.
- Migdal, Joel S. 1988. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- _____. 1994. "The State in Society: An Approach to Struggles for Domination". Dalam Joel S. Migdal, Atul Kohli, dan Vivienne Shue (Ed.). *State Power and Social Forces*. Cambridge University Press.
- Migdal, Joel S., Atul Kohli dan Vivienne Shue. 1994. "Introduction: Developing a State-in-Society Perspective". Dalam Joel S. Migdal, Atul Kohli dan Vivienne Shue. *State Power and Social Forces*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mishra, Satish. 2002. "History in the Making: Systemic Transition in Indonesia". *Journal of the Asia Pacific Economy*, 7 (1).
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.12 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No.5 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang menjadi Anggota Partai Politik. Bandung: Kuraiko Pratama.
- Pierre, Jon dan B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Rasyid, Ryaas. 2003. "Regional Autonomy and Local Politics in Indonesia". Dalam Edward Aspinall dan Greg Fealy (Ed.). *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralization and Democratization*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Soesastro, Hadi. 2003. "The Economic Crisis in Indonesia: Lesson and Challenges for Governance and Sustainable Development". (<http://www.pacific.net.id/pakar/hadisoesastro/economic2/hml>).
- Zuhro, R., Siti. 2004. "The Role of the Indonesian Bureaucracy in the Transition Era". Disertasi. Perth.
- _____. 2005. "Dinamika Kekuatan Masyarakat Lokal dan Demokratisasi: Studi Kasus di Kabupaten Malang", dalam Afadlal (Ed.). *Dinamika Kekuatan Masyarakat Lokal Era Otonomi Daerah*. Jakarta: Pusat Penelitian Politik-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P- LIPI).
- _____. 2009. "Good Governance dan Kinerja Pembangunan Ekonomi Daerah Era Desentralisasi: Studi Kasus Kabupaten Malang". Dalam Abdusomad Abdullah (Ed.). *Demokrasi dan Globalisasi: Meretas Jalan Menuju Kejatidirian*. Jakarta: THC Mandiri.
- Zuhro, R. Siti (Ed.). 2006. *Efektivitas Pemerintahan Daerah Era Otonomi: Studi Kasus di Sumatera Barat dan Jawa Tengah*. Jakarta: Pusat Penelitian Politik-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P- LIPI).
- _____. 2006. "Realisasi Pluralisme Birokrasi". *Demokrasi dan HAM*, 5 (3).
- _____. 2007. *Profesionalitas dan Netralitas Birokrasi dalam Mendorong Daya Saing Ekonomi Lokal*. Jakarta: THC Mandiri.

Surat Kabar

- Siti Nurbaya. "Reformasi-Birokrasi Sulit Dipercaya". 2009. *Indopos*, 1 Juni.
- Jakarta Post*, 24 Mei 2002.
- Kompas*, 17 Juni 1997, 17 Januari 1998, 15 Juni 1999, 4 September 2004, dan 10 September 2004.
- Republika*, 5 Januari 1999.