

# TANTANGAN DAN PROSPEK PROFESIONALISME BIROKRASI PUBLIK PASCA PILPRES II

Oleh : Retno Sunu Astuti

## ABSTRACT

*Bureacracy has an important role in paving the way for eradicating corruption practices in Indonesia. The new government under President Susilo Bambang Yudhoyono is expected to change the image of red-tape and slow bureaucracy into a professional bureacracy implementating good public governance. This professional bureacracy should meet several criterias, consisting of accountability, openness and transparency, as well as consistent law enforcement. According to business circle and the society, unprofessional bureacracy is said to be the biggest problem in this country's public administration. There is a possibility that after the second General Election professional bureacracy could be executed, but with the requirements of the existence of commitment from the national leaders. Besides it could also be done through evaluating and managing bureacracy personnels' main function and duties by implementing structure follows strategy procedure. Moreover, by implementing performance based budget, in the central, provincial and regencial/ municipal government. Furthermore, "carrot and stick" strategy should also be implemented.*

**Keywords:** *Good public governance, structure follows strategy, performance*

## A. PENDAHULUAN

Selamat datang presiden baru! Ucapan ini selayaknya disampaikan kepada Susilo Bambang Yudhoyono-Yusuf Kalla yang pada tanggal 4 Oktober 2004 oleh KPU diumumkan sebagai pemenang Pemilu Putaran ke-2. Presiden dan wakil presiden baru akan memimpin bangsa Indonesia lima tahun ke depan.

Persoalan lama membutuhkan penyelesaian gaya baru dalam tubuh birokrasi menjadi prioritas utama : **korupsi**. Penelitian yang dilakukan

oleh Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan Indonesia pada tahun 2002 memberikan gambaran bahwa korupsi telah menyentuh semua lini kehidupan masyarakat. Mulai dari istana hingga kelurahan, sejak lahir sampai mati, dari tempat ibadah hingga toilet. Lembaga-lembaga publik di mata masyarakat seperti polisi lalu lintas, bea dan cukai, serta pengadilan merupakan lembaga terkorup di Indonesia, sedangkan yang dinilai terbersih adalah organisasi keagamaan dan

kantor pos. Lebih jauh lembaga ini memberikan gambaran bahwa hampir separuh (48%) pegawai negeri telah menerima pembayaran tidak resmi.

Penelitian *Transparency International* juga menunjukkan bahwa Indonesia termasuk dalam kategori negara terkorup. Pada tahun 2003, Indonesia berada pada peringkat 122 dari 133 negara terkorup. Pada tahun 2002 Indonesia di peringkat 96 dari 102 negara, tahun 2001 di peringkat 88 dari 91 negara, tahun 1999 di peringkat 96 dari 99 negara. *Transparency International* juga memberikan suatu gambaran berakhirnya sistem politik orde baru menuju sistem politik yang lebih demokratis tidak mengubah persepsi dunia soal korupsi di Indonesia. Ini artinya pergantian kepemimpinan nasional tidak otomatis membuat negara atau pemerintahan menjadi bersih. Tidak ada sogokan, tidak ada upeti, tidak ada suap, tidak ada korupsi.

Birokrasi publik memegang peranan penting membuka jalan bagi pemerintahan baru dalam mengurangi korupsi. Meskipun birokrasi beserta jaringan dan jajarannya tidak diangkat melalui pemilihan umum, tetapi mereka diangkat pemerintah yang dipilih langsung. Yudhono-Kalla sebagai presiden-wakil presiden baru terpilih langsung mengemban berbagai harapan masyarakat tersebut. Mereka seharusnya didukung birokrasi publik yang tanggap terhadap berbagai harapan

itu. Saat yang tepat bagi birokrasi publik untuk memanfaatkan momentum ini untuk mengubah *image* birokrasi yang lamban dan bertele-tele menjadi birokrasi yang profesional mengingat posisi sentral dan strategis untuk terselenggara dan terlaksananya pemerintahan yang baik, bersih, melayani, efektif dan efisien, terbuka untuk kontrol dan koreksi.

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. Birokrasi Publik Di Negara Berkembang**

Menurut Heady (dalam Kartasasmita; 1997 : 75-77), birokrasi pemerintahan di negara-negara berkembang ditandai dengan beberapa kelemahan yang juga merupakan ciri utamanya. Kelemahan atau ciri-ciri tersebut nampaknya relevan dengan kondisi birokrasi pemerintahan kita selama ini. Heady menyebutkan ada lima ciri, yaitu :

- a. Pola dasar sistem birokasinya merupakan tiruan atau jiplakan dari sistem administrasi kolonial yang dikembangkan negara penjajah khusus untuk negara yang dijajahnya. Biasanya pola administrasi negara yang diterapkan negara penjajah di negara yang dijajah bersifat elitis, otoriter, dan cenderung terpisah dari masyarakat dan lingkungan sekitarnya. Selain sifat-sifat di atas, dalam birokrasi kita juga dijumpai nilai *patron-client* yang menempatkan aparatur sebagai

- pihak yang dilayani dan masyarakat sebagai pihak yang melayani;
- b. Birokrasi pemerintahan kekurangan sumber daya manusia yang berkualitas baik dari segi kepemimpinan, manajemen, kemampuan dan ketrampilan teknis yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan. Sebaliknya, kondisi yang sering dijumpai adalah banyaknya sumber daya manusia yang kurang berkualitas dengan pembagian tugas yang tidak jelas. Akibatnya tidak saja terjadi inefisiensi dalam penggunaan sumber daya manusia, tetapi juga terjadi penumpukan pegawai dalam satu unit kerja atau instansi. Kondisi ini juga kita temui dalam birokrasi Indonesia dimana dari 3.995.000 PNS (hasil pendataan ulang sampai tahun 2003, data lain menyebutkan 4,1 juta) 72% PNS berpendidikan SLTA, dan diyakini oleh Feisal Tamin hanya 47% yang bekerja secara profesional, produktif dan berkualitas;
  - c. Birokrasi cenderung mengutamakan atau berorientasi pada kepentingan pribadi atau kelompok dari pada kepentingan masyarakat atau pencapaian sasaran yang bermanfaat bagi masyarakat banyak. Kelompok ini selain berada di lingkungan internal birokrasi juga yang berada di luar birokrasi dan diuntungkan birokrasi. Dengan kata lain, birokrat lebih berusaha mewujudkan tujuan pribadinya disbanding pencapaian sasaran-sasaran program. Dari sifat seperti ini lahir nepotisme, penyalahgunaan wewenang, korupsi dan berbagai penyakit birokrasi yang menyebabkan aparat birokrasi di negara berkembang dianggap tidak mempunyai etika berorganisasi;
  - d. Apa yang dinyatakan baik secara tertulis maupun lisan oleh birokrasi sering tidak sesuai dengan kenyataan. Hal ini tercermin dari penetapan perundang-undangan yang tidak mungkin dilakukan, peraturan-peraturan yang dilanggar sendiri oleh yang menetapkan, bahkan tidak jarang kita jumpai memalsukan angka atau memanipulasi data untuk memberi gambaran yang menguntungkan;
  5. Birokrasi cenderung bersifat otonom dalam proses politik dan pengawasan masyarakat. Ciri ini erat kaitannya dengan ciri yang pertama. Dalam hal ini birokrasi seakan menjadi menara gading yang tidak tersentuh. Ia bisa memutuskan kebijakan publik tanpa merasa perlu mengajak atau melibatkan *stakeholders* untuk merumuskannya. Akibatnya, sikap peka, responsif, dan proaktif terhadap permasalahan pembangunan yang seharusnya dimiliki aparat pemerintahan menjadi tumpul, dan digantikan dengan sikap mengutamakan

kelompoknya atau diri sendiri, reaktif dan lamban. Pemanfaatan birokrasi pemerintah sebagai perpanjangan tangan partai yang berkuasa cenderung membentuk sikap merasa berkuasa dan kurang peka terhadap aspirasi masyarakat di kalangan birokrat. Salah satu akibat yang bisa kita lihat adalah masyarakat umum sering menjadi korban kebijakan aparatur pemerintah. Kondisi ini tentu menimbulkan rasa tidak puas dalam diri masyarakat yang suatu saat bisa meledak dan tidak terkendali. Salah satu contoh adalah maraknya berbagai tuntutan masyarakat yang diwarnai kekerasan terhadap para pejabat publik yang tengah berkuasa (ingat kasus tuntutan mundurnya Bupati Kampar).

Terhadap analisis dari Heady ini dapat ditambahkan dua karakteristik hasil pengamatan Wallis, yaitu :

a. Birokrasi di banyak negara berkembang sangat lamban dan semakin birokratik. Kondisi ini erat kaitannya dengan kesejahteraan mereka yang relatif kecil, sehingga mempengaruhi semangat kerja untuk berkarya lebih baik. Kondisi ini secara tidak sadar membuat para birokrat menciptakan tambahan kesejahteraan dengan memanfaatkan kewenangan yang dimilikinya. Kita banyak menemui penambahan beberapa

persyaratan yang tidak perlu untuk sebuah pelayanan. Harapannya, birokrat akan mendapatkan tambahan imbalan dari prosedur pelayanan tersebut. Pola semacam ini tidak hanya terjadi dalam pelayanan umum saja, tetapi juga bagi atau antar sesama aparatur;

b. Unsur-unsur non birokratik sangat berpengaruh terhadap birokrasi. Misalnya, hubungan keluarga dan hubungan-hubungan primordial lain seperti suku dan agama, dan keterkaitan politik mempengaruhi birokrasi. Kondisi semacam ini dialami pula oleh birokrasi Indonesia baik pada masa orde baru maupun masa reformasi. Kita banyak melihat kebiasaan membawa teman pejabat yang pindah dari satu instansi ke instansi yang lain secara irasional hanya untuk mengamankan pekerjaan pejabat. Unsur-unsur ini sangat bertentangan dengan asas birokrasi yang baik menurut pandangan Weber. Pada akhirnya birokrasi tidak dapat lagi menjalankan fungsinya sebagai pelayan masyarakat. Birokrasi terkotak-kotak sesuai dengan kepentingan partai politik yang berkuasa.

Berkaitan dengan kondisi birokrasi di negara-negara berkembang, Moses N. Kiggundu (1994: 10) dalam penelitiannya membagi birokrasi dalam 3 level. Lebih lanjut secara umum ia menggambarkan

kondisi birokrasi di negara-negara berkembang sebagai berikut :

a. TOP MANAGEMENT, mempunyai ciri;

- 1) *Overworked,*
- 2) *Authoritarian, paternalistic,*
- 3) *Centralized control & decision making,*
- 4) *No clear mission or sense of direction,*
- 5) *Extensive extra organization activities,*
- 6) *Politicized,*
- 7) *Weak executive support systems,*
- 8) *Learned, articulate, and traveled.*

b. MIDDLE MANAGEMENT, mempunyai ciri;

- 1) *Weak management systems and controls,*
- 2) *Inadequate management and administrative skills,*
- 3) *Lack of specific industry knowledge and experience ,*
- 4) *Understaffed,*
- 5) *Risk averse, unwilling to take independent action, or initiative,*
- 6) *Exercise close supervision, little delegation,*
- 7) *Low levels of motivation.*

c. OPERATING LEVELS, mempunyai ciri;

- 1) *Inefficient, high cost operations,*
- 2) *Low productivity,*
- 3) *Overstaffed, underutilized,*
- 4) *Low pay,*

5) *Poor morale,*

6) *Weak boundaries and unprotected vital technical core.*

Memang tidak semua negara berkembang mempunyai birokrasi dengan ciri-ciri tersebut (Malaysia, misalnya), tetapi secara umum termasuk Indonesia ciri-ciri tersebut kita temui.

## **2. Birokrasi Publik yang Profesional**

Birokrasi publik yang profesional dalam tulisan ini tidak lain adalah *good public governance*. Kata profesional mungkin terasa janggal sebagai terjemahan dari kata *good*, namun menurut hemat penulis pengertiannya menjadi lebih luas. Sedangkan *governance* diartikan sebagai pemerintahan yang baik dimana di dalamnya terdapat aparatur yang profesional. Dengan demikian yang dimaksud dengan *good public governance* adalah birokrasi publik yang didukung oleh aparatur yang profesional, yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat dalam pencapaian tujuan.

Aparatur atau Birokrasi publik yang profesional antara lain memiliki kinerja yang efisien dalam penggunaan sumber daya dan efektif dalam mencapai target dan sasaran berbagai kebijakan dan programnya, yang kesemuanya ditujukan untuk kepentingan, kesejahteraan, dan kemakmuran bangsa dan negara.

Kata profesional tersebut secara tidak langsung menggiring kita pada suatu pengertian bahwa birokrasi atau aparatur tersebut bekerja dengan baik sesuai dengan tugas dan fungsinya. Kewibawaan aparatur pemerintah akan muncul dengan sendirinya apabila dia telah dapat bekerja dan menghasilkan kinerja yang efisien dan efektif (Setia Budi, 2000 : 7).

Istilah *governance* menjadi populer paska jatuhnya orde baru sebagai pengelola birokrasi publik di Indonesia. OECD dan World Bank (dalam Sedarmayanti; 2003:7) mengartikan *good governance* sebagai penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab, sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dan investasi yang langka, dan pencegahan korupsi, baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta menciptakan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas kewirausahaan. Sedangkan UNDP mendefinisikan *good governance* sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif di antara negara, sektor swasta dan masyarakat.

Dalam pandangan Agus Dwiyanto (2004:21-23) ada tiga dimensi penting dari *governance* yang sejauh ini mencirikan apa yang disebut *governance*, yaitu :

a. Dimensi kelembagaan;

Dari dimensi kelembagaan *governance* adalah sebuah sistem

administrasi yang banyak melibatkan pelaku (*multi stakeholders*) baik dari pemerintah maupun dari luar pemerintah. Hal ini terjadi karena adanya kompleksitas kebutuhan masyarakat yang semakin tinggi, sehingga mendorong munculnya berbagai bentuk pengaturan kelembagaan yang berbeda-beda. Penekanan pada dimensi ini adalah pada keterlibatan dari banyak organisasi dan aktor dalam penyelenggaraan berbagai kegiatan untuk menanggapi masalah dan kebutuhan publik.

Dalam dimensi ini konsep jejaring, kemitraan, koprovisi, dan koproduksi menjadi suatu bentuk pengaturan yang sangat lazim. Ini berarti birokrasi publik yang konvensional yang cenderung mengembangkan struktur kelembagaan yang formal, memiliki hirarki yang ketat, dan prosedur yang *rigid* harus digeser dengan sebuah *governance* yang cenderung mengembangkan struktur kelembagaan yang longgar dan lentur, informal, dan dapat bersifat sementara. Pola hubungan dalam *governance*, bahkan bisa saja berupa mekanisme, prosedur dan jaringan. Dengan demikian, *governance* bisa menjadi lebih *responsive* terhadap dinamika politik dan ekonomi yang berkembang dalam masyarakat.

b. Dimensi nilai yang menjadi dasar dalam penggunaan kekuasaan;

Dalam birokrasi publik tradisional, efisiensi dan efektifitas menjadi nilai utama yang ingin diwujudkan. Efisiensi diperlakukan sebagai panglima dan oleh karena itu, menempati posisi yang sentral dalam birokrasi publik. Gerakan adimistrasi negara baru telah mengkritisi hal ini dengan menawarkan nilai baru, seperti keadilan sosial, kebebasan, dan kemanusiaan. Dalam *governance*, penggunaan kekuasaan harus didasarkan pada nilai yang jauh lebih kompleks daripada efisiensi dan efektifitas, atau bahkan nilai-nilai yang dulu ditawarkan oleh gerakan administrasi negara baru. Efisiensi dan efektifitas, keadilan sosial, dan demokrasi hanyalah sebagian dari nilai-nilai yang biasanya digunakan untuk menilai suatu praktik *governance* yang baik.

Mengenai nilai yang sebaiknya dipergunakan sebagai dasar dalam penggunaan kekuasaan, tentu bisa berbeda antar ruang dan waktu. Setiap bangsa tentu memiliki sejarah dan pengalaman pemerintahan yang berbeda dan menghasilkan tradisi dan nilai yang berbeda dan diakui kemanfaatannya oleh bangsa tersebut. Namun sayang, tradisi dan nilai yang menggambarkan *local wisdom* dalam praktik *governance* terdahulu kemudian tergusur ketika model birokrasi Weberian dengan segala karakteristiknya dilembagakan dalam kehidupan pemerintahan.

Model birokrasi Weberian yang dikembangkan untuk mewujudkan efisiensi cenderung tidak akomodatif terhadap nilai-nilai lainnya, seperti partisipasi, kesetaraan, informalitas, kontrak sosial dan pengambilan keputusan berbasis konsensus yang dulunya banyak terkandung dalam *local wisdom* yang pernah berkembang di Indonesia.

Dalam membangun birokrasi publik yang profesional, pemerintah harus menggali kembali nilai-nilai yang ada dan fungsional dalam mendorong bangsa Indonesia mengembangkan *democratic governance*. Efisiensi dan efektifitas, *control*, *command*, dan sentralisasi yang selama ini mewarnai birokrasi pemerintah dirasa tidak lagi memadai, bahkan sebagian diantaranya tidak dapat lagi dipertahankan karena tidak sesuai dengan semangat untuk mewujudkan *democratic governance*. Ini berarti, perlu adanya revitalisasi dan pemberdayaan kembali nilai-nilai yang akan mendasari praktik *governance* di Indonesia.

c. Dimensi proses

Dimensi ini mencoba menjelaskan bagaimana berbagai unsur dan lembaga memberikan respon terhadap berbagai masalah publik yang muncul di lingkungannya. Frederickson (1997) mengatakan "*governance of high complexity, both in making and implementing policy*". Ia mengatakan bahwa dalam

*governance* terkandung semua *stakeholders* dari kebijakan publik yang dibuat untuk mencapai tujuan-tujuan bersama atau *public purpose*, baik lembaga-lembaga pemerintah maupun non pemerintah. Para ilmuwan administrasi publik juga menjelaskan bahwa proses *governance* tidak lebih daripada proses kebijakan untuk merespon masalah-masalah publik yang melibatkan banyak pelaku, pemerintah dan non pemerintah. Dalam konteks ini *governance* dipahami sebagai sebuah proses dimana para pemimpin dan inovator kebijakan mengembangkan jaringan untuk mengelola proses kebijakan publik.

Dengan demikian sebuah *governance* dari dimensi ini harus ditopang birokrat yang mampu mengakomodasi kepentingan publik melalui proses formulasi dan implementasi kebijakan dengan melibatkan banyak pelaku dan jejaring antar pelaku untuk menjawab *public affairs* dan *public interest*. Sebuah kebijakan publik dapat dirumuskan oleh aktor-aktor yang mewakili banyak pelaku dan dilaksanakan oleh sebagian atau keseluruhan aktor dan institusi yang terlibat dalam perumusan kebijakan. *Governance* dalam kacamata dimensi proses berarti sebuah birokrasi publik yang demokratis.

Kriteria *good governance* secara rinci disusun oleh OECD's *Development Assistance Committee*, yaitu : a) *Participatory*

*development*, b) *Human right*, dan c) *Democratization*.

Secara lebih spesifik, ketiga ruang lingkup tersebut dijabarkan dalam tolok ukur : a) Pemerintahan yang mendapat legitimasi, b) Akuntabilitas politik dan perangkat pejabat pemerintahan yang tercermin dari *media freedom*, *transparent decision making* dan *accountability mechanism*, c) Kemampuan pemerintah untuk menyusun kebijakan secara lebih demokratis dan mendistribusikan pelayanan secara lebih adil dan merata, d) Komitmen yang nyata terhadap masalah-masalah hukum dan aturan hukum tanpa mengabaikan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat (*local wisdom*).

Dari berbagai gambaran di atas, secara singkat dapat dirumuskan bahwa birokrasi publik yang profesional yang dapat disebut sebagai *good public governance* hendaknya memiliki kriteria :

- a. Akuntabilitas, dalam arti aparatur pemerintah yang menopang jalannya birokrasi harus mampu mempertanggungjawabkan pelaksanaan kewenangan yang diberikan sesuai dengan tugas dan fungsinya. Ini berarti dalam menjalankan fungsinya birokrasi pemerintah harus dapat mempertanggungjawabkan kebijakan, program, dan kegiatannya terkait erat dengan pendayagunaan 3 komponen dalam birokrasi publik yaitu kelembagaan, ketatalaksanaan, dan sumber daya manusia-



nya. Dengan kata lain perubahan, pengembangan maupun penyusunan sebuah lembaga (misalnya) bersifat permanen atau tidak harus dapat dipertanggungjawabkan dari segi efisiensi dan efektivitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi tersebut, tidak hanya didasarkan pada kepentingan pribadi atau kelompoknya. Pada pasca pemilu ke-2 ini kita mengharapkan pembentukan kabinet tidak hanya sekedar bagi-bagi kursi sebagai ucapan terima kasih karena telah memberikan dukungan baik secara langsung maupun tidak langsung dalam pencalonan presiden;

- b. Keterbukaan dan transparan (*openness and transparency*), artinya masyarakat atau sesama aparatur dapat mengetahui dan dilibatkan dalam perumusan atau perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan dengan pengendalian pelaksanaan kebijakan publik yang terkait dengan dirinya. Hal ini penting, karena keputusan atau kebijakan publik yang diambil pimpinan tanpa melibatkan *stakeholders* tidak akan menyelesaikan masalah, bahkan tidak mustahil kebijakan tersebut akan menimbulkan masalah baru yang lebih rumit (contoh : tukar guling lapangan golf Sisingamangaraja);
- c. Ketaatan pada aturan hukum, artinya aparatur pemerintah sebagai penopang birokrasi

harus menjunjung tinggi dan mendasarkan setiap tindakannya pada aturan hukum, tanpa mengabaikan nilai-nilai lokal (*local wisdom*) yang berkembang dalam masyarakat. Ini berarti birokrasi tidak boleh terjebak dalam hukum positif untuk menghadapi koruptor. Menurut Haryatmo (Kompas, 15 September 2004) salah satu kelemahan dalam menghadapi korupsi di Indonesia ialah hanya terfokus pada hukum positif. Dengan kekuatan uang, prosedur hukum telah berubah fungsi menjadi rehabilitasi korupsi.

### **3. Birokrasi Publik yang Profesional Pasca Pemilu-2 : Mungkinkah ?**

Apabila kita menyimak pengalaman kita sendiri maupun mengikuti keluhan dan laporan dari berbagai lapisan masyarakat, pelaku bisnis, pengusaha dalam, dan luar negeri senantiasa birokrasi yang tidak profesional disebut sebagai salah satu hambatan, bahkan hambatan terbesar. Mampukan birokrasi Indonesia yang selalu menjadi kambing hitam atau dikambinghitamkan menjadi sebuah birokrasi yang profesional?

Dalam konteks ini yang pertama-tama harus dipahami adalah bahwa reformasi terhadap birokrasi pemerintah kita bukan dalam arti mengganti secara total. Misalnya dengan segera setelah pelantikan presiden dan kabinet

serta merta terjadi penggantian seluruh atau sebagian besar pejabat struktural atau PNS melalui sebuah *recruitment* terbuka untuk jabatan-jabatan strategis tersebut. Resiko besar ada di hadapan kita, yang terjadi adalah keresahan baik di tingkat pusat maupun daerah (ingat implementasi PP No. 84 Tahun 2000 yang kemudian diganti dengan PP No. 8 Tahun 2003). Yang perlu dipertimbangkan adalah tidak seluruh komponen dalam aparatur pemerintah mengidap penyakit atau tidak berfungsi dengan baik.

Profesionalisme Birokrasi Publik Pasca Pemilu ke-2 mungkin dilakukan dengan syarat utama adanya komitmen kepemimpinan nasional. Upaya realistis lain yang dapat dilakukan adalah dengan memperbaiki komponen-komponen yang rusak melalui strategi :

a. Mengkaji, mengevaluasi dan menata tugas pokok dan fungsi perangkat birokrasi baik di tingkat pusat maupun daerah dengan prosedur *structure follows strategy*;

Suatu strategi dalam menyusun organisasi bukan hanya struktur tetapi juga jumlah personalia, kualifikasi, tugas dan tanggung jawab, sistem dan prosedur pengambilan keputusan, sistem komunikasi dan rentang kendali. Setelah tersusun dibandingkan dengan organisasi yang ada. Prosedur ini adalah kebalikan dari yang biasa kita alami (lihat PP No. 83 Tahun 2000 dan PP No. 8 Tahun

2003). Setiap kali organisasi baru dibentuk atau organisasi lama akan dibenahi yang pertama kali dilakukan adalah menggambar struktur organisasi yang sudah dikenal, yaitu kotak-kotak yang disusun secara vertikal dan horizontal. Setelah struktur selesai baru diisi nama orang-orang yang akan ditempatkan dalam posisi yang sudah digambarkan dalam kotak-kotak tersebut. Prosedur ini sesungguhnya kurang tepat, tetapi amat lazim dilakukan. Prosedur yang salah ini disebut *strategy follows structure*. Kalau ini dilakukan terus menerus kita bayangkan apa jadinya bila birokrasi kita selama 59 tahun tidak pernah diaudit, kini diaudit seperti digambarkan tadi. Bisa dibayangkan pula betapa jumlah PNS dapat diperkecil dengan segala penghematan yang menyertainya.

Strategi ini harus diikuti pula dengan melakukan peningkatan kualitas demi menunjang profesionalisme aparatur pemerintah agar dapat mendukung penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik secara optimal melalui pendidikan dan latihan sesuai dengan kebutuhan dalam menjalankan tupoksi organisasi, serta meningkatkan dan mengembangkan sarana dan prasarana kerja.

b. Mempercepat pelaksanaan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Anggaran Negara Berbasis Kinerja di Pusat dan di Daerah;

Strategi ini didasarkan pada kenyataan reformasi birokrasi berjalan amat lambat, karena tidak ada sistem dan mekanisme yang terintegrasi guna memonitor kinerja dan mengaitkannya dengan anggaran. Akibatnya, meskipun kinerja tidak memuaskan anggaran dapat terus meningkat.

Penerapan UU No. 17 Tahun 2003 penting guna mengoptimalkan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan sistem pengawasan guna mendukung terwujudnya aparatur pemerintah yang bersih, berwibawa, dan bebas KKN.

c. Strategi *Carrot and Stick*

Strategi ini berfungsi untuk mengurangi korupsi, yang keberhasilannya sudah dibuktikan oleh banyak negara antara lain Singapura, RRC, dan yang kini berlangsung adalah Korea.

*Carrot* adalah pendapatan *netto* untuk pegawai baik sipil maupun TNI dan POLRI yang mencukupi untuk hidup dengan standart sesuai pendidikan, pengetahuan, kepemimpinan, pangkat dan martabatnya. Apabila perlu, pendapatan ini dibuat demikian tinggi sehingga tidak hanya cukup untuk hidup layak dengan gaya yang gagah layaknya pegawai swasta.

*Stick* adalah bila semuanya sudah dipenuhi dan masih berani melakukan korupsi, hukumannya tidak tanggung-tanggung karena

tidak ada alasan sedikitpun untuk melakukan korupsi.

Menurut Kwik Kian Gie (Kompas, 2003) Dalam strategi ini yang perlu dibenahi adalah sistem penggajian PNS dan TNI/POLRI yang disusun sesuai dengan merit sistem. Yang tanggung jawabnya lebih berat harus mendapat pendapatan neto yang lebih besar. Ini artinya penjejangan tingkat pendapatan *netto* harus proporsional dan adil. Sehingga tidak berlaku lagi gaji Presiden RI lebih rendah dari pendapatan Direktur Utama BUMN, atau pendapatan Menteri lebih rendah dari pegawai menengah BPPN. Dan ini hanya mungkin dilakukan apabila penjenjangan dalam birokrasi dibenahi melalui *structure follows strategy*.

Disadari bahwa peningkatan gaji tidak berarti akan otomatis memperbaiki kinerja aparatur birokrasi baik pada kualitas produktivitas kerjanya maupun sikap atau perilaku kerjanya. Tetapi tanpa perbaikan gaji, maka sangat sulit sekali mengharapkan kinerja aparatur birokrasi pemerintah akan baik. Mengingat gaji bukan satu-satunya faktor untuk mendorong peningkatan kinerja, maka peningkatan gaji tersebut juga harus dibarengi dengan pendayagunaan bidang lainnya, seperti pengawasan, pembinaan karier dan diklat bagi birokrat.

### C. PENUTUP

Perubahan paradigma dalam pengelolaan birokrasi publik hendaknya dicermati oleh presiden dan wakil presiden sebagai tuntutan yang harus dipenuhi, yaitu sebuah birokrasi yang lebih mengarah kepada pemerintahan yang kecil (*small buruacracy*) istilah Riswandha *slim and lean government* sebagai salah satu pilar *good governance* (Kompas, 2004). Hal ini berarti jumlah organisasi dan jumlah personalianya harus ramping. Perampingan ini harus tercermin dari susunan dan jumlah lembaga maupun kabinet yang akan dibentuk. Momentum reformasi yang masih bergaung harus dipergunakan sebaik-baiknya. Artinya kabinet baru tidak sama dengan kabinet orde baru.

Ini bukan perkara yang mudah, sebab konsep koalisi pada umumnya akan diikuti dengan kebutuhan atau keharusan bagi-bagi kekuasaan, sebagai ucapan terima kasih. SBY-JK harus mempunyai komitmen terhadap konstituennya apabila tidak ingin terjebak dalam konsep koalisi ini. Artinya rakyat yang begitu menaruh harapan akan adanya perubahan harus menjadi prioritas utama, sehingga profesionalisme penyusunan kabinet yang menjadi salah satu janji dalam kampanyenya harus pula dibuktikan.

### DAFTAR PUSTAKA

Amal, Ichlasul. 2004. Program 100 Hari Pemerintahan Baru. *Harian Kompas*. Jakarta.

Budi, Setia. 2000. *Aparatur Pemerintahan yang Profesional : Dapatkah Diciptakan*. Jakarta : Bappenas.

Dwiyanto, Agus. 2004. *Reorientasi Ilmu Admisniratsi Publik : Dari Good Government ke Governance*. Naskah Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Pada fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada.

Imawan, Riswandha. 2004. "Enam Tanjakan di Depan SBY". *Harian Kompas*. Jakarta.

Kartasasmita, Ginanjar. 1997. *Administrasi Pembangunan Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia*. Jakarta : LP3ES.

Kiggundu, Moses N. 1994. *Managing Organizations in Developing Countries, An Operational Strategic Approach*. USA : Kumarian Press.

Kian Gie, Kwik. 2003. "Cara Pemberantasan KKN". *Harian Kompas*. Jakarta.

Sedarmayanti. 2003. *Good Governance (Kepemerintahan*

*Yang baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah, Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien Melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan.* Bandung : Mandar Maju.

Tanuredjo, Budiman. 2004. "Banalisasi Korupsi". *Harian Kompas*. Jakarta.

Thoha, Miftah. 1999. *Membangun Kembali Birokrasi Pemerintah*. Jakarta : LAN.

World Bank. 1994. *Development in Practice, Governance : The World Bank Experience*. Washington D.C : World Bank Publication.