

PERENCANAAN PEMBANGUNAN
HUKUM NASIONAL (PPHN)

BIDANG
HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Oleh
Tim Di Bawah Pimpinan

Prof. Safri Nugraha, S.H.,LL.M.,Ph.D.



**BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
DEPARTEMEN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
2006**

KATA PENGANTAR

Hukum Administrasi Negara merupakan hukum yang selalu berkaitan dengan aktivitas perilaku administrasi negara dan kebutuhan masyarakat serta interaksi diantara keduanya. Di saat sistem administrasi negara yang menjadi pilar pelayanan publik menghadapi masalah yang fundamental maka rekonseptualisasi, reposisi dan revitalisasi kedudukan hukum administrasi negara menjadi satu keharusan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan penerapan *good governance*.

Pembentukan Tim Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional (PPHN) Bidang Hukum ini adalah salah satu upaya untuk merealisasikan hal tersebut dengan merumuskan pemikiran-pemikiran khususnya yang berkaitan dengan reformasi birokrasi sebagai bahan bagi perencanaan hukum nasional di bidang tersebut. Laporan ini berisi pemikiran-pemikiran yang ditulis oleh para ahli yang tergabung di dalam Tim tentang perubahan yang diharapkan dalam sistem Hukum Administrasi Negara, yaitu di bidang kelembagaan, ketatalaksanaan, SDM/Aparatur, administrasi Pemerintahan Pusat dan Daerah, dan sistem keuangan.

Hasil dari Tim PPHN Bidang Hukum Administrasi Negara ini diharapkan dapat ditindaklanjuti dengan kegiatan yang lain dalam rangka menuju konkritisasi langkah mereformasi birokrasi di Indonesia, antara lain dengan melalui Forum Dialog dan kegiatan perencanaan hukum lainnya.

Selain memanjatkan puji syukur kepada Allah SWT, kami mengucapkan terima kasih kepada semua Anggota Tim atas kontribusi pemikirannya sebagaimana telah tertuang dalam Laporan ini, serta semua

pihak yang telah bekerja keras membantu hingga terselesaikannya Laporan ini.

Semoga bermanfaat.

Jakarta, Desember 2006

Ketua Tim,

Prof. Safri Nugraha, S.H.,LL.M.,Ph.D.

DAFTAR ISI

	Halaman:	
KATA PENGANTAR		ii
.....		
DAFTAR ISI		iv
.....		
.....		
BAB PENDAHULUAN		
I		
A. Latar Belakang		1
.....		3
B. Maksud dan Tujuan		3
.....		4
C. Ruang Lingkup		4
.....		4
D. Mekanisme Kerja		5
.....		5
E. Waktu Pelaksanaan dan Biaya		
.....		
F. Personil Tim		
.....		
G. Jadwal Kegiatan		
.....		
H. Sistematika		
.....		
BAB MASALAH AKTUAL HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DAN		
II ADMINISTRASI NEGARA		
A. Hukum Administrasi Negara		7
B. Administrasi Negara		18
.....		24
C. Peraturan Perundang-undangan		
.....		
BAB ARAH PERTUMBUHAN PEMBANGUNAN HUKUM		

III	ADMINISTRASI NEGARA	
	A. Situasi Problematis Dalam Administrasi Negara Indonesia	41
	
	B. Faktor Yang Saling Mempengaruhi	44
	.....	49
	C. Menuju Reformasi Birokrasi	
	
BAB	PERUBAHAN-PERUBAHAN	
IV	SISTEM HUKUM ADMINISTRASI NEGARA	
	A. KELEMBAGAAN	57
	.....	57
	1. Pendahuluan	60
	.....	61
	2. Agenda Reformasi	62
	.....	65
	3. Evaluasi Agenda Reformasi	65
	.....	73
	a. Melakukan Amendemen UUD 1945	74
	b. Memberantas KKN	76
	1) Reformasi Birokrasi	76
	
	2) Reformasi Legislatif	
	
	3) Reformasi Yudikatif	
	
	c. Pembentukan Komisi-komisi ad hoc	
	4. Penutup	
	
	..	
	B. REFORMASI KETATALAKSANAAN	
	1. Pendahuluan	77
	.....	78
	2. Pengaruh Perkembangan Lingkungan Strategik.	80
	3. Permasalahan Strategik	93
	

4. Langkah-langkah Ke Depan
.....

C. SDM, APARATUR

Profesionalisasi SDM Aparatur Dalam Pelayanan Publik
Melalui Reformasi Kepegawaian (*Civil Service Reform*)

1. Pendahuluan	10
.....	1
2. Situasi	10
.....	1
3. Arah Pertumbuhan dan Perubahan Sistem Kepegawaian yang Profesional	10
4. Penutup	7
.....	11
	1

D. ADMINISTRASI PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH ...	11
	2

E. PERUBAHAN SISTEM KEUANGAN	12
.....	1

BAB PENUTUP

III

A. Kesimpulan
.....

B. Saran
.....

DAFTAR PUSTAKA

.....

LAMPIRAN

.....

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu agenda pembangunan nasional adalah menciptakan tata pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa. Agenda tersebut merupakan upaya untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, antara lain: keterbukaan, akuntabilitas, efektifitas dan efisiensi, supremasi hukum, dan partisipasi masyarakat yang dapat menjamin kelancaran, keserasian dan keterpaduan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Reformasi birokrasi belum berjalan sesuai dengan tuntutan masyarakat. Hal tersebut terkait dengan tingginya kompleksitas permasalahan dalam mencari solusi perbaikan. Demikian pula, masih tingginya tingkat penyalahgunaan wewenang, banyaknya praktik KKN, dan masih lemahnya pengawasan terhadap kinerja aparatur negara merupakan cerminan dari kondisi kinerja birokrasi yang masih jauh dari harapan.

Banyaknya permasalahan birokrasi tersebut di atas, belum sepenuhnya teratasi baik dari sisi internal maupun eksternal. Dari sisi internal, berbagai faktor seperti demokrasi, desentralisasi dan internal birokrasi itu sendiri, masih berdampak pada tingkat kompleksitas permasalahan dan dalam upaya mencari solusi lima tahun ke depan. Sedangkan dari sisi eksternal, faktor globalisasi dan revolusi teknologi informasi juga akan kuat berpengaruh terhadap pencarian alternatif-alternatif kebijakan dalam bidang aparatur negara.¹

¹ Lihat, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009 (Perpres Nomor 7 Tahun 2005) Bagian III Bab 14 tentang Penciptaan Tata Pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

Ketiadaan komitmen dan paradigma tentang peran, kedudukan, dan fungsi administrasi negara dalam pembangunan negara telah menjadi penyebab reformasi birokrasi di Indonesia tidak memiliki visi, kehilangan ruh, dan berjalan sangat sporadis. Sampai sekarang tidak terlihat bentuk atau grand design yang diinginkan dalam rangka reformasi birokrasi, tidak adanya kemauan politik dari pemerintah. Semua bentuk reformasi yang dijalankan di negara lain diadopsi tanpa satu tujuan yang terkait dan terintegrasi. Ketidapahaman ini telah menyebabkan tidak saja gagalnya program pembangunan, tetapi juga marjinalisasi peningkatan kapasitas administrasi negara sebagai agen pembangunan.²

Satu hal yang tidak dapat terlupakan di dalam melakukan reformasi administrasi negara adalah mulai ditumbuhkan dan dikembangkannya pemikiran-pemikiran tentang perlunya merekonseptualisasikan dan mereposisi, serta merevitalisasi kedudukan hukum administrasi negara dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Penyelenggaraan negara yang baik, menurut **Plato**, adalah pemerintahan yang didasarkan pada pengaturan hukum yang baik, dan penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada hukum merupakan salah satu alternatif yang baik dalam penyelenggaraan negara. Hukum Administrasi Negara (HAN) merupakan instrumen untuk terselenggaranya pemerintahan yang baik. HAN merupakan konkretisasi hubungan antara pemerintah dengan masyarakat.

Atas dasar latar belakang tersebut, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia memandang perlu dilakukannya kegiatan perencanaan pembangunan hukum nasional bidang hukum administrasi negara. Sebagai tindak lanjut hal tersebut maka dibentuk Tim Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Hukum

² Eko Prasajo, *Revitalisasi Administrasi Negara*, Kompas, 4 Januari 2006.

Administrasi Negara berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor G1-02.PR.09.03 Tahun 2006.

B. Maksud dan Tujuan

Maksud dan tujuan diselenggarakannya kegiatan ini adalah untuk untuk menampung pemikiran-pemikiran yang berkembang berkaitan dengan pembangunan hukum khususnya bidang hukum administrasi negara, dan untuk merumuskan pandangan-pandangan, pendapat dan pemikiran yang sangat diperlukan bagi penentuan langkah kebijakan pembangunan hukum nasional di bidang hukum administrasi negara yang sifatnya menyeluruh dan terpadu.

C. Ruang Lingkup

Pembahasan difokuskan kepada Arah Pertumbuhan Pembangunan Hukum Administrasi Negara dan reformasi Sistem Hukum Administrasi Negara yang meliputi :

1. Kelembagaan (yang difokuskan pada *eksekutif*);
2. Ketatalaksanaan;
3. SDM / Aparatur;
4. Administrasi Pemerintahan Pusat dan Daerah; dan
5. Perubahan Sistem Keuangan.

D. Mekanisme Kerja

Kegiatan ini dilaksanakan melalui Rapat-rapat atau pertemuan yang dilakukan di Badan Pembinaan Hukum Nasional untuk membahas topik-topik yang telah ditentukan dan penugasan-penugasan kepada anggota Tim.

Laporan dibuat berdasarkan hasil pemikiran anggota Tim yang dituangkan dalam tulisan-tulisan.

E. Waktu Pelaksanaan dan Biaya

Kegiatan dilaksanakan dalam waktu 12 (dua belas) bulan mulai bulan dan dibiayai dengan Anggaran Pembangunan Hukum Badan Pembinaan Hukum Nasional DIPA Tahun Anggaran 2006.

F. Personil Tim

Ketua	Prof. Safri Nugraha, S.H., LL.M., Ph.D.
Sekretaris	Yunan Hilmy, S.H.,MH.
Anggota	1. Prof.Dr. Mustopadidjaja AR., SE. (LAN) 2. Prof.Dr. Dahlan Thaib, S.H.,M.Si. (UII) 3. Prof.Dr. Muchlis Hamdi, MPA 4. Prof.Dr. Abdul Gani Abdullah, S.H. 5. Prof.Dr. Muchsan, S.H. (MA) 6. Dr. Eko Prasajo (Fisip UI) 7. Dr. Dwi Andayani B, S.H.,MH. 8. Nurmadjito, S.H.,MH. 9. Ahmad Ubbe, S.H.,MH.,APU. 10. Rahendro Jati, S.H.,M.Si.
Asisten	11. Aminulloh, S.Kom. 12. Supriyadi.
Pengetik	13. Erna Santika 14. Sutriya.

G. Jadwal Kegiatan

No	Kegiatan	Pelaksanaan
1	Persiapan (administrasi, anggaran, dll)	Januari-April
2	Pembahasan Proposal, Penyusunan	Mei - Juli 2006

No	Kegiatan	Pelaksanaan
	Sistematika & Pembagian tugas	
3	Pengolahan Data dan diskusi	Agustus
4	Pembahasan Materi	Agustus-September
5	Pembahasan & Penyusunan Laporan	September
6	Penyempurnaan Laporan	Nopember
7	Penyerahan Laporan Akhir	Desember

H. Sistematika Tim Penyusunan

Hasil Penyusunan Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Hukum Administrasi Negara dituangkan di dalam Laporan yang terdiri dari lima bab dengan sistematika sebagai berikut:

Bab Pertama tentang **Pendahuluan**. Pada bab ini diuraikan tentang latar belakang penyusunan, ruang lingkup penyusunan serta aspek teknis penyusunan lainnya.

Pada Bab Kedua dipaparkan tentang ***existing condition*** dan ***existing law*** administrasi negara dan hukum administrasi negara yang berkembang di Indonesia. Kedua aspek, baik dari sisi ‘administrasi negara’ maupun ‘hukum administrasi Negara’ (termasuk di dalamnya aspek peraturan perundang-undangnya), akan diurai dalam bab ini.

Bab Ketiga membahas tentang Arah Pertumbuhan Pembangunan Hukum Administrasi Negara, yang menjelaskan apa yang harus dimiliki dan dilakukan untuk meningkatkan kualitas birokrasi menuju reformasi birokrasi dalam rangka menciptakan *good governance* pada masa yang akan datang

Bab Keempat membahas mengenai inti substansi Penyusunan Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang hukum Administrasi tentang reformasi yang diharapkan terhadap Sistem Hukum Administrasi Negara, yang meliputi aspek Kelembagaan, aspek Ketatalaksanaan, aspek

Sumber Daya Manusia atau Aparatur, aspek Administrasi Pemerintahan Pusat dan Daerah, dan Perubahan Sistem Keuangan.

Bab Kelima, merupakan bab **Penutup** yang berisi kesimpulan dan rekomendasi atau saran-saran yang perlu dilakukan berkaitan dengan topic dan permasalahan yang dibahas.

BAB II

MASALAH AKTUAL HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

DAN ADMINISTRASI NEGARA

A. HUKUM ADMINITRASI NEGARA

1. Pendahuluan

Hukum Administrasi Negara (HAN) pada masa kini telah mengalami berbagai perkembangan, baik secara teoritis maupun secara praktis. Perkembangan tersebut didasarkan pada berbagai perkembangan yang terjadi di berbagai sektor yang ada, seperti sektor perekonomian, sektor politik, sektor perdagangan, sektor pemerintahan, dan lain sebagainya. Dinamika dari berbagai sektor tersebut berpengaruh terhadap makna dan ruang lingkup dari materi HAN, sehingga terlihat bahwa HAN tidak lagi hanya menjadi hukum yang mengatur pemerintahan semata, namun HAN pada kenyataannya sudah juga mengatur berbagai hal-hal di luar ruang lingkup tradisionalnya selama ini.

Secara umum, perkembangan berbagai sektor kemasyarakatan memberikan kontribusi yang signifikan bagi pengembangan HAN, baik di Indonesia maupun di negara-negara lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa HAN merupakan hukum yang bersifat dinamis, dan selalu terbuka akan penyesuaian dan perkembangan yang terjadi di masyarakat. HAN adalah hukum yang selalu berkaitan dengan aktivitas dan perilaku administrasi negara dan kebutuhan masyarakat serta interaksi di antara kedua hal tersebut yang pada dasarnya merupakan aktivitas yang bersifat aktif, dinamis dan terbuka.

2. Hukum Publik dan Hukum Privat

Hukum Administrasi Negara secara tegas merupakan bagian dari Hukum Publik, yaitu hukum yang mengatur hubungan hukum antara kekuasaan negara dan masyarakat. Cabang hukum publik lainnya adalah

Hukum Pidana. Pemerintah sebagai pelaksana sehari-hari kekuasaan negara merupakan pembuat dan pelaksana dari hukum administrasi negara. Pemerintah dalam hal ini dapat menciptakan ketentuan-ketentuan hukum administrasi negara, selain itu pemerintah juga melaksanakan ketentuan-ketentuan hukum administrasi negara yang berlaku bagi dirinya sebagaimana diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang ada.

Selain hukum publik, dikenal juga adanya Hukum Privat. Hukum Privat adalah hukum yang mengatur hubungan antara pribadi-pribadi / badan-badan hukum yang ada di masyarakat. Hukum Privat merupakan hukum yang lebih banyak bersifat keperdataan, dan tidak memerlukan kekuasaan hukum publik untuk mengaturnya. Contoh dari hukum privat adalah hukum perseorangan, hukum perseroan, hukum kebendaan, hukum perjanjian, dan lain sebagainya. Hubungan hukum yang terdapat dalam hukum privat adalah hubungan hukum antara pribadi-pribadi hukum dan lebih bersifat personal.

Pada perkembangannya, pembagian hukum publik dan hukum privat seperti disebutkan diatas, tidak dapat lagi dilakukan secara tegas. Sebagai contoh, dalam melaksanakan tugasnya sehari-hari, Pemerintah sebagai badan hukum publik seringkali bersinggungan dengan ketentuan-ketentuan hukum perdata. Seperti misalnya dalam pelaksanaan perjanjian pemborongan antara pemerintah dengan pihak ketiga dalam mengerjakan pembangunan sarana dan prasarana milik pemerintah. Pada perjanjian pemborongan tersebut, Pemerintah wajib tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum privat yang mengatur tentang perjanjian. Selain itu, Pemerintah dalam mendirikan badan usaha juga tunduk pada ketentuan hukum perdata yang mengatur tentang pendirian perusahaan (hukum perseroan). Adakalanya pemerintah juga mendirikan Yayasan-yayasan untuk melaksanakan berbagai kepentingannya, dan ketentuan hukum yang

mengatur tentang yayasan adalah ketentuan hukum privat. Oleh karena itu, sebenarnya telah terjadi percampuran antara hukum publik dan hukum perdata dalam praktik pemerintahan sehari-hari.

3. Sumber-sumber hukum bagi Administrasi Negara

Sumber-sumber hukum bagi Administrasi Negara adalah berbagai ketentuan yang terdapat dalam berbagai ketentuan perundang-undangan yang ada. Sebagaimana dikemukakan di atas bahwa administrasi negara diatur oleh berbagai ketentuan perundang-undangan yang mengatur tentang administrasi negara, dan disisi lain administrasi negara juga menciptakan berbagai peraturan perundang-undangan yang ada. Secara umum, sumber-sumber hukum bagi administrasi negara adalah :

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan MPR;
3. Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu);
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Menteri;
7. Peraturan Daerah;
8. dan lain-lain.

Sumber-sumber hukum tersebut merupakan landasan hukum bagi para pejabat administrasi negara dalam melakukan tugas pemerintahan dan pelayanan masyarakat sehari-hari. Selain itu, pada perkembangannya, sumber-sumber hukum lainnya juga berlaku bagi pejabat administrasi negara seperti ketentuan-ketentuan hukum internasional yang sudah diratifikasi oleh

pemerintah, konvensi ketatanegaraan, kebiasaan-kebiasaan yang berlaku umum di dalam birokrasi, dan lain sebagainya.

Selain itu, sumber-sumber hukum Administrasi Negara juga merupakan sumber dari berbagai kewenangan yang dimiliki oleh setiap pejabat administrasi negara, dan kewenangan tersebut diperoleh melalui cara atribusi, mandat dan delegasi. Dari berbagai sumber hukum tersebut, masyarakat dapat menguji apakah berbagai tindakan hukum dan pelaksanaan kewenangan para pejabat administrasi negara telah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan tidak melanggar berbagai persyaratan yang diatur dalam perundang-undangan tersebut.

Dalam pelaksanaan tugasnya, pejabat administrasi negara juga mempunyai kewenangan diskresi, yaitu kewenangan mandiri untuk mengambil keputusan untuk suatu keadaan dimana keadaan tersebut tidak diatur secara tegas oleh peraturan perundang-undangan atau memang tidak diatur sama sekali oleh peraturan perundang-undangan yang ada sedangkan kebutuhan dan situasi serta kondisi menghendaki diputuskannya suatu tindakan atau keputusan untuk menyelesaikan suatu permasalahan atau keadaan yang mendesak. Dengan demikian, diskresi dapat menjadi sumber kewenangan bagi pejabat publik untuk mengambil keputusan dalam melaksanakan tugasnya sehari-hari pada situasi dan kondisi tertentu. Sudah sebaiknya diskresi diberikan rambu-rambu untuk mengaturnya sehingga tidak terjadi penyimpangan dan penyalahgunaan dari kewenangan diskresi tersebut.

4. Kekuasaan dan kewenangan

Kekuasaan dan kewenangan merupakan dua hal yang berbeda namun memiliki persamaan diantara keduanya. Kekuasaan lebih banyak berkaitan dengan hal-hal yang bersifat formal sedangkan kewenangan lebih banyak berkaitan dengan hal-hal yang sifatnya materiil. Kekuasaan adalah

formalitas kewibawaan dari para pejabat administrasi negara, sedangkan kewenangan adalah kekuatan materil yang dimiliki oleh setiap pejabat administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya sehari-hari. Baik kekuasaan maupun kewenangan, keduanya diperoleh dari berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang administrasi negara.

Dalam kehidupan sehari-hari, masyarakat seringkali tidak dapat membedakan antara kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki oleh pejabat administrasi negara. Banyak hal yang menjadikan perbedaan antara keduanya menjadi rancu. Sebagai contoh, sebutan Kepala Negara lebih banyak berkaitan dengan kekuasaan yang dimilikinya, sedangkan sebutan Presiden lebih banyak berkaitan dengan kewenangan pemerintahan yang dimilikinya. Namun karena sebutan Kepala Negara dan Presiden melekat pada satu orang, maka masyarakat sering tidak dapat membedakannya dengan jelas.

Kekuasaan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 merupakan legalitas formal yang dimiliki oleh seorang Presiden, sedangkan kewenangan pemerintahan adalah tindakan-tindakan materil yang dapat dilakukan oleh seorang Presiden dalam melaksanakan tugas pemerintahannya sehari-hari. Dengan legalitas formal yang dimilikinya, seorang Presiden memiliki kekuasaan untuk mempertahankan dan melindungi wilayah Republik Indonesia, sedangkan dengan kewenangan pemerintahan yang dimilikinya, Presiden dapat melakukan berbagai tindakan hukum dan keputusan pemerintahan untuk melaksanakan kekuasaan formal yang dimilikinya. Oleh karena itu antara kekuasaan dan kewenangan sebenarnya terjadi hubungan yang saling berkaitan dan sinergi di antara keduanya. Namun demikian, sinergi diantara keduanya harus diawasi agar tidak tercipta kesewenang-wenangan.

5. Legalitas

Legalitas merupakan dasar untuk menguji apakah tindakan dari pejabat administrasi negara telah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang ada. Selain itu, legalitas juga merupakan dasar untuk menguji keabsahan keputusan pejabat administrasi negara di pengadilan tata usaha negara. Secara umum, legalitas merupakan ukuran keabsahan terhadap setiap tindakan hukum dan pelaksanaan kewenangan dari pejabat administrasi negara.

Kriteria-kriteria yang dapat dipakai untuk menguji legalitas dari tindakan pejabat administrasi negara adalah sebagai berikut, yaitu antara lain :

1. Apakah tindakan pejabat tersebut berdasarkan ketentuan hukum atau tidak ?
2. Apakah tindakan pejabat tersebut sesuai dengan kewenangannya atau tidak ?
3. Apakah tindakan pejabat tersebut tidak melampaui kewenangan yang diberikan ?

Sedangkan kriteria-kriteria yang dapat dipakai untuk menguji keputusan yang dibuat oleh pejabat administrasi negara adalah antara lain :

1. Keputusan tersebut mempunyai dasar hukum atau tidak ?
2. Keputusan yang dibuat sesuai dengan kewenangan yang diberikan atau tidak?
3. Keputusan tersebut melampaui kewenangan yang diberikan atau tidak ?

Dari berbagai kriteria yang diberikan tersebut, maka setiap anggota masyarakat dapat menilai apakah tindakan hukum dan keputusan pejabat administrasi negara telah sesuai dengan berbagai ketentuan perundang-

undangan yang ada dan apabila memang dianggap merugikan maka setiap anggota masyarakat dapat mengajukan keberatan terhadap tindakan dan keputusan tersebut dan selanjutnya membawa sengketa tersebut untuk diselesaikan di Peradilan Tata Usaha Negara.

6. Perlindungan Hukum

Dalam pelaksanaan tugas pemerintahan dan pelayanan masyarakat sehari-hari sering terjadi perbedaan kepentingan dan konflik antara pejabat administrasi negara dengan warga masyarakat. Konflik dan perbedaan kepentingan tersebut mewarnai dinamika hubungan antara kedua pihak tersebut. Oleh karena itu, untuk memberikan kepastian hukum terhadap penyelesaian sengketa tersebut maka terhadap pejabat administrasi negara dan warga masyarakat diberikan perlindungan hukum bagi keduanya agar tidak terjadi hal-hal yang dapat merugikan kepentingan kedua pihak tersebut.

Perlindungan hukum yang diberikan kepada warga masyarakat adalah dalam bentuk perlindungan terhadap warga masyarakat terhadap perbuatan sewenang-wenang dari pejabat administrasi negara dalam bentuk pemberian upaya hukum untuk menggugat tindakan sewenang-wenang tersebut melalui berbagai jalur hukum yang ada, baik melalui peradilan tata usaha negara maupun peradilan umum (perdata dan pidana). Perlindungan hukum tersebut diberikan untuk menjamin agar hak-hak asasi warga masyarakat tidak dilanggar dan kepentingannya tidak dirugikan oleh tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pejabat administrasi negara.

Sedangkan perlindungan hukum terhadap pejabat administrasi negara diberikan agar dalam melaksanakan tugas pemerintahannya sehari-hari, pejabat tersebut tidak mengalami hambatan teknis dan kegiatan pemerintahan yang dilakukannya dapat berjalan terus. Perlindungan hukum kepada pejabat administrasi negara diberikan selama pejabat tersebut

dalam melakukan tindakan serta membuat keputusan berada dalam koridor hukum yang ada. Perlindungan hukum yang diberikan dapat berupa antara lain pemberian kewenangan tertentu kepada pejabat tersebut, bantuan hukum dalam penyelesaian sengketa, kepastian hukum dalam pelaksanaan tugas pejabat administrasi negara.

7. Banding Administrasi

Banding administrasi merupakan upaya hukum yang diberikan kepada warga masyarakat terhadap keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat administrasi negara. Banding administrasi dilakukan secara internal organisasi administrasi negara dan diselesaikan melalui dua tahapan, yaitu keberatan dan banding administrasi. Keberatan dilakukan terhadap pejabat yang mengeluarkan keputusan tersebut, sedangkan banding administrasi dilakukan terhadap atasan dari pejabat yang mengeluarkan keputusan tersebut. Sebagai contoh, keberatan terhadap penetapan pajak dilakukan terhadap Direktur Jenderal Pajak, sedangkan banding administrasi dilakukan terhadap Menteri Keuangan, sebagai atasan dari Dirjen Pajak tersebut.

Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka banding administrasi adalah satu tahapan yang harus dilalui dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara di bidang-bidang tertentu, seperti sengketa kepegawaian, sengketa perpajakan, dan lain sebagainya. Contoh-contoh banding administrasi adalah Badan Pertimbangan Kepegawaian, Panitia Penyelesaian Perburuhan Pusat (P4P), dan lain sebagainya.

8. Penyelesaian Sengketa

Penyelesaian sengketa administrasi negara dapat dilakukan melalui berbagai bentuk penyelesaian yaitu :

- a. Keberatan;
- b. Banding Administrasi;
- c. Peradilan (Peradilan Pajak, Peradilan Tata Usaha Negara, Peradilan Umum)
- d. Komisi Ombudsman Nasional
- e. dan lain-lain

Keberatan dilakukan terhadap keputusan administrasi negara yang dianggap merugikan warga masyarakat dan diajukan langsung terhadap pejabat yang mengeluarkan keputusan administrasi negara tersebut. Apabila masih belum memuaskan, maka penyelesaian sengketa dilanjutkan melalui jalur banding administrasi. Banding Administrasi dilakukan setelah proses keberatan dilakukan terlebih dahulu. Banding Administrasi dilakukan dengan mengajukan permohonan kepada atasan dari pejabat yang mengeluarkan keputusan administrasi negara. Sebagai contoh, pengajuan banding administrasi terhadap keputusan Direktur Jenderal Pajak dilakukan terhadap Menteri Keuangan yang merupakan atasan langsung dari Dirjen Pajak.

Penyelesaian sengketa melalui Peradilan dapat dilakukan melalui berbagai jalur peradilan yaitu, Peradilan Pajak untuk sengketa perpajakan, Peradilan Tata Usaha Negara untuk sengketa keputusan tata usaha negara, Peradilan Umum untuk sengketa administrasi negara yang berkaitan dengan hukum pidana dan hukum perdata. Penyelesaian sengketa administrasi melalui Peradilan akan berpuncak pada Mahkamah Agung.

Selain itu, penyelesaian sengketa administrasi negara dapat juga dilakukan melalui Komisi Ombudsman Nasional. Komisi tersebut berfungsi menerima pengaduan dari warga masyarakat dan selanjutnya Komisi tersebut menangani pengaduan tersebut dengan antara lain melakukan investigasi dan berbagai cara lainnya. Selanjutnya, Komisi akan memberikan rekomendasi kepada instansi yang terkait mengenai penyelesaian

pengaduan masyarakat tersebut. Selain itu, berbagai pilihan penyelesaian sengketa administrasi negara dapat dilakukan melalui upaya lainnya yang ada, seperti mediasi, konsultasi, rekonsiliasi, dan lain sebagainya. Walaupun penyelesaian sengketa tersebut mengadopsi dari prosedur hukum perdata, namun dilihat dari kepentingan penyelesaian sengketa yang menyeluruh dari berbagai aspek pemerintahan dan kemasyarakatan, maka penyelesaian sengketa tersebut dapat dibenarkan.

9. Rancangan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan

RUU Administrasi Pemerintahan (RUU AP) merupakan semacam revolusi dari perkembangan hukum administrasi negara di Indonesia. Hal ini disebabkan RUU tersebut merupakan pengaturan secara umum mengenai aktivitas dari para petugas/pejabat administrasi negara yang selama ini belum diatur secara tegas dalam suatu peraturan perundang-undangan yang khusus mengenai hal tersebut. Selain itu, RUU tersebut juga merupakan hukum *materiil* dari Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU 5/1986 yo UU 9/2004). Oleh karena itu, dengan disahkannya RUU tersebut nantinya, maka Hukum Administrasi Negara (HAN) di Indonesia akan menjadi lengkap, baik HAN *materiil* maupun HAN *formil*. Secara umum dapat dikatakan bahwa RUU ini merupakan *Algemeene Wet van Bestuur* bagi pemerintahan Indonesia.

Pada RUU tersebut, ada 20 (duapuluh) asas dari Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) yang dimuat dan menjadi ketentuan yang diatur dalam batang tubuh RUU tersebut. Dengan dicantumkannya keduapuluh asas tersebut, maka AUPB tidak lagi hanya menjadi prinsip-prinsip hukum, akan tetapi, dengan berlakunya RUU tersebut nantinya, akan menjadi norma hukum bagi setiap tindakan dan perilaku dari petugas/pejabat publik dalam melaksanakan tugas pemerintahannya sehari-hari. Selain itu, dalam RUU ini juga diatur mengenai kerjasama antar

instansi pemerintah, komunikasi elektronik, prosedur pengambilan keputusan, pembatalan keputusan, upaya administratif, dan lain sebagainya. Oleh karena itu, RUU ini merupakan kemajuan yang signifikan dalam pengembangan hukum administrasi negara di Indonesia.

B. ADMINISTRASI NEGARA

1. Pendahuluan

Administrasi negara merupakan suatu fenomena pemerintahan modern. Tidak ada satu negara modern tanpa administrasi negara. Oleh karena itu, pembahasan mengenai administrasi negara, dalam semua aspeknya, akan terasa selalu menarik, dan juga tak habis-habisnya. Sebagian mengungkapkan kemanfaatan administrasi negara, dan sebagian lainnya, dan terkesan kelompok ini merupakan kelompok mayoritasm menjadikan administrasi negara sebagai bulan-bulanan, obyek pelemparan kesalahan, dan sumber dari ketidak-beresan.

Administrasi negara dipahami baik sebagai suatu proses maupun sebagai suatu institusi. Sebagai suatu proses, administrasi berkaitan dengan semua aktivitas penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Sedangkan sebagai suatu institusi, administrasi negara umumnya dimaknai menurut berbagai perspektif atau pendekatan, yang mencerminkan “tubuh doktrin,

seperangkat nilai, kumpulan instrumen, dan kumpulan prosedur”. Lazimnya berbagai perspektif tersebut adalah: manajemen, politik dan hukum (Rosenbloom 1993, xvii). Perspektif manajemen yang dipraktikkan pada cabang eksekutif bersifat administratif, manajerial, birokratik dan menekankan pada nilai-nilai keterwakilan dan responsivitas. Perspektif hukum yang dipraktikkan pada cabang yudikatif bersifat legal dan menekankan pada integritas konstitusional pada satu sisi dan pada sisi lain juga menekankan pada proteksi substantif dan prosedural bagi perorangan.

Berdasarkan perspektif tersebut, administrasi negara dapat didefinisikan sebagai “penggunaan teori dan proses manajerial, politik dan hukum untuk melaksanakan mandat pemerintahan di bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam rangka penyediaan fungsi-fungsi pengaturan dan pelayanan bagi masyarakat, secara keseluruhan ataupun secara sebagian-sebagian” (Rosenbloom 1993, 6). Sebagai bandingan, administrasi negara antara lain, sebagaimana termuat dalam Rosenbloom (1993, 6-7) juga dapat didefinisikan sebagai “tindakan pemerintahan yang merupakan sarana untuk mewujudkan tujuan dan sasaran pemerintahan (Corson & Harris), sarana untuk mengimplementasikan nilai-nilai politik (Pfiffner & Presthus), cabang eksekutif dari pemerintahan (Davis), dan berkepentingan dengan pelaksanaan hukum, yang dibuat oleh legislatif dan diinterpretasikan oleh pengadilan melalui proses organisasi dan manajemen (Waldo), serta memiliki peranan penting dalam formulasi kebijakan publik, dan karenanya menjadi bagian dari proses politik (Felix & Nigro).

Bermula dari pemahaman posisi dan peranan administrasi negara atau birokrasi yang signifikan tersebut, maka masalah-masalah aktual administrasi negara akan banyak berkaitan dengan penggunaan kewenangan yang dimiliki oleh administrasi negara serta dengan kemampuan administrasi negara untuk melaksanakan kewenangan tersebut secara profesional. Berbagai masalah yang dapat dengan mudah dicermati

terjadi dalam administrasi negara NKRI antara lain adalah proliferasi korupsi, politisasi birokrasi, eforia otonomi daerah dan disfungsi partisipasi politik rakyat.

2. Proliferasi Korupsi

Maraknya penyelidikan dan penyidikan korupsi yang berakhir dengan menjatuhkan hukuman terhadap para koruptor merupakan berita yang selalu menghiasi pemberitaan media massa, baik pada tingkat nasional maupun pada tingkat daerah. Korupsi terjadi baik pada tingkat Pusat maupun Daerah, dan terjadi pada hampir semua penyelenggara pemerintah (legislatif, eksekutif dan yudikatif) dan bahkan pada lingkup infrastruktur politik (parpol) serta pada lingkup dunia usaha (contoh bank-bank bermasalah berkaitan dengan penggunaan BLBI).

Dalam perspektif administrasi negara, korupsi merupakan salah satu bentuk dari *abuse of power and authority*. Penanganan korupsi cenderung ditangani secara *ad hoc* dalam bentuk pembentukan komisi yang berganti-ganti sejalan dengan pergantian presiden. Selain itu, penanganan melalui pembentukan komisi, disamping institusi formal yang sudah ada (kejaksaan dan kepolisian) juga memunculkan persoalan koordinasi antar lembaga-lembaga yang menangani kasus korupsi tersebut.

3. Politisasi Birokrasi

Administrasi negara atau birokrasi secara normatif selalu dikemukakan harus bersifat netral. Dalam praktik, politisasi birokrasi terjadi terutama dalam bentuk pengangkatan pejabat publik, yang terjadi baik di tingkat Pusat maupun Daerah. Dalam banyak pemberitaan media massa, seringkali kebijakan pemerintah berkenaan dengan pengelolaan birokrasi, antara penyusunan kabinet atau reshuffle kabinet, sangat bernuansa

“bargaining” antara partai politik ketimbang pencerminan deliberasi presiden untuk mengefektifkan pelaksanaan tugasnya.

Persoalan yang dihadapi dalam pengelolaan birokrasi tampaknya tidak hanya berkaitan dengan cukup tidaknya tersedia landasan hukum bagi netralisasi birokrasi, tetapi juga penguatan pelaksanaan etika birokrasi dan etika politik secara bersamaan.

4. Eforia Otonomi Daerah

Tercermin dalam koordinasi pemerintahan yang cenderung tidak efektif. Otonomi daerah menjadi kontra-produktif bagi efektivitas penyelenggaraan pemerintahan nasional ketika pelaksanaannya memunculkan hubungan yang tidak serasi antara Pusat dan Daerah. Pengaturan dan pembinaan oleh Pusat dianggap intervensi oleh Daerah, dan sebaliknya, inisiatif Daerah seringkali dianggap insubordinasi atau kebablasan oleh Pusat. Demikian pula dengan pelaksanaan pilkada. Institusi yang semula dipandang sebagai bagian dari penguatan demokratisasi dalam pemerintahan, dalam praktik berkecenderungan menjadikan birokrasi daerah sebagai tempat balas jasa bagi tim sukses pemenang pilkada.

5. Disfungsi Partisipasi Politik Rakyat

Masyarakat cenderung mengartikan partisipasi dalam demokrasi hanya dalam konteks kebebasan semata-mata, sehingga menjadikan demokrasi identik anarki. Partisipasi masyarakat juga belum mencerminkan secara utuh nilai-nilai demokrasi yang rasional dengan melandasi pelaksanaan partisipasi yang berfokus pada figure atau tokoh dan bukan pada program partai. Dalam keadaan ini terkesan administrasi negara lebih banyak bersifat reaktif dan rethorik terhadap aksi-aksi masyarakat, sehingga lebih banyak janji dan diskusi daripada secara nyata memenuhi substansi tuntutan masyarakat.

Penguatan nilai-nilai demokrasi pada infra struktur politik membutuhkan peraturan perundang-undangan yang lebih konkrit dalam menjadikan partai politik sebagai institusi pembangunan partisipasi politik rakyat. Demikian pula dibutuhkan pengaturan yang realistis terhadap pembangunan *civil society* antara lain melalui pengaturan organisasi kemasyarakatan. Peraturan perundang-undangan seharusnya memberikan bingkai pemantapan perwujudan nilai-nilai demokrasi secara gradual. Asumsi bahwa rakyat sudah sangat demokratis yang menjadi landasan pembentukan peraturan perundang-undangan seringkali justru menjadi kendala dalam implementasi peraturan perundang-undangan.

6. Ke Arah Pembaharuan Perencanaan Hukum

Masalah-masalah aktual administrasi negara sekali lagi merupakan pengungkapan dari dinamika perkembangan kewenangan dan kemampuan administrasi negara. Kondisi ini akan sangat tergantung pada kemampuan sistem pemerintahan negara untuk mencegah terjadinya disfungsi dalam birokrasi, yakni: mengubah dirinya dari alat mencapai tujuan pemerintahan menjadi tujuan pemerintahan itu sendiri. Kalau ini terjadi, masalah-masalah aktual administrasi negara akan banyak berkaitan dengan: penipuan, pemborosan, dan penyalahgunaan (Fraud,Waste and Abuse) (Wilson,1989). Salah satu penjelasan dari kondisi ini adalah pemaknaan terhadap sifat kekuasaan : *Power tends to corrupt. Absolute power corrupts absolutely* (Lord Acton).

Untuk mengatasi masalah aktual tersebut perlu dilakukan reformasi administrasi negara. Langkah awal adalah dengan mencegah terjadinya politisasi birokrasi. Setelah itu melakukan peningkatan profesionalitas birokrasi, mulai dari peningkatan penghasilan dan kepastian karier sampai pada peningkatan kompetensi dan etik dalam pelaksanaan tugas. Banyak jalan yang dapat ditawarkan dan dirumuskan. Satu hal yang pasti adalah komitmen untuk melaksanakan secara sungguh-sungguh jalan atau cara

yang telah disepakati dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat dan melakukan penyesuaian yang dibutuhkan sesuai dengan perkembangan zaman. Oleh karena itu, setiap upaya yang berkaitan dengan pembaharuan perencanaan hukum harus dapat membingkai administrasi negara atau birokrasi dalam koridor makna, posisi, dan peran administrasi negara atau birokrasi tersebut. Sebagai sebuah permulaan untuk merumuskan koridor tersebut dapat dicermati pendapat yang menyatakan bahwa pembaharuan sistem politik dan sistem administrasi negara saling berkaitan. Pembaharuan sistem administrasi negara perlu dimulai dengan pembaharuan sistem politik, walaupun pelaksanaannya dapat dimulai tanpa harus menunggu selesainya pembaharuan sistem politik.

Dengan prasyarat pembaharuan administrasi negara tersebut, dan juga pembaharuan perencanaan hukum yang berkaitan dengan administrasi negara, maka reformasi politik mesti dipahami sebagai perwujudan suatu sistem politik yang semakin mencerminkan perwujudan nilai-nilai demokrasi. Menurut Brabanti (1981, 115-116), sistem politik yang demikian itu akan memperlihatkan suatu keadaan sebagai berikut :

1. Adanya suatu struktur hukum yang berpotensi untuk mengubah pendapat-pendapat yang adil dari rakyat banyak menjadi tindakan-tindakan yang dapat diperkirakan dan yang cocok dengan dasar-dasar sistem pemerintahannya.
2. Perluasan partisipasi rakyat banyak dalam proses-proses politik dan meningkatkan kualitas partisipasi semacam itu dalam hal pengertian, tanggung jawab dan ikhtiar yang tertib serta teratur untuk mengadakan perubahan-perubahan.
3. Kemampuan untuk mempertahankan integrasi nasional melalui akomodasi yang teratur terhadap kekuatan-kekuatan budaya, agama, dan faktor-faktor lain yang juga bisa menimbulkan perpecahan.

4. Kemampuan untuk memadukan keterampilan, rasa tanggung jawab, dan rasionalitas administratif dengan kemauan rakyat, sehingga menjadi suatu kombinasi yang efektif, dan membuat kombinasi itu bekerja dengan suatu cara yang teratur, yang pada tingkat akhir, walaupun tidak secara langsung, harus tunduk pada hukum dan keadilan yang ditegakkan secara tak-memihak.
5. Melalui penciptaan keadaan yang demikian itu dapat diharapkan pengembangan suatu sistem politik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara benar-benar bermanfaat bagi perwujudan masyarakat yang sejahtera dan berdaulat.

C. BERBAGAI PERMASALAHAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN

1. Pendahuluan

Mengawali bergulir reformasi tampak ekspektasi publik yang meningkat terhadap berbagai langkah dalam reformasi birokrasi, publik menghendaki perubahan ditubuh birokrasi Indonesia, berbagai penyakit yang melilit dihilangkan, gerak lambat, tidak kreatif, tidak sensitif dan keinginan untuk dilayani, merupakan penghalang yang harus diakhiri. Termasuk dalam keinginan itu adalah pemangkasan berbagai sistem kerja dan penggantian kelengkapan organisasi pemerintah seiring dengan berbagai perubahan pengelolaan negara. Reformasi Birokrasi yang dilaksanakan saat itu juga dihadapkan pada kenyataan telah berubahnya sistem pengelolaan pemerintahan nasional, demikian pula lingkungan strategis internasional juga mengalami perubahan, dunia memasuki arus baru yang tidak terbayangkan sebelumnya. Namun demikian saat itu ditemui kenyataan, masih dijumpai perilaku aparat yang tidak konsisten,

mengulur-ulur waktu pelayanan sehingga tidak memberikan kepastian, melakukan pemerasan dan meminta upeti, dan sebagainya.

Keinginan perubahan ini dimaknai sebagai suatu yang tak terhindarkan manakala capaian reformasi pengelolaan negara telah memasuki tahap yang hampir pasti. Di bidang politik ditandai dengan perubahan tatanan kelembagaan dan mekanisme kenegaraan. Di bidang yustisi ditandai dengan telah berjalannya reformasi setelah beralih pembinaan hakim dan menempatkan Mahkamah Agung sebagai pengelola kekuasaan yudikatif, seperti peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara dan sebagainya. Di bidang legislatif ditandai dengan telah berfungsi berbagai hak DPR, seperti membuat undang-undang, pemberian persetujuan berbagai pengangkatan pejabat negara dan hubungan kerja antara lembaga eksekutif dan semakin menunjukkan keinginan berubah dengan menempatkan diri masing masing dalam kerangka *check and balance*.

Di bidang pemerintahan terutama kebijakan otonomi telah menunjukkan bentuk setelah disempurnakan undang-undang pemerintahan daerah melalui Undang-undang No 32 Tahun 2004. Langkah ini merupakan titik awal sistem penyelenggaraan pemerintahan mengalami perubahan, penyelenggaraan pemerintahan di masa-masa mendatang berpijak pada sistem desentralisasi, yang menempatkan tugas dan peran pemerintah pusat sebagai pengarah kebijakan dan pemerintah daerah sebagai pelaksana kebijakan dalam upaya membangun wilayah sebagai daerah otonom.

Sejalan dengan berbagai perubahan diatas, organisasi pemerintah dihadapkan dengan berbagai tantangan dan perubahan lingkungan strategis. Lingkungan strategis yang diperkirakan memberi dampak bagi

kinerja aparat birokrasi, antara lain: (a) terjadi perubahan sistem penyelenggaraan pemerintahan, terutama hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan di daerah, (b) terjadi perubahan sistem manajemen kenegaraan sebagai kelanjutan amandemen UUD 1945, yang menempatkan lembaga eksekutif sebagai penyelenggara pemerintahan melaksanakan undang-undang yang disetujui bersama dengan lembaga legislatif; (c) terjadi pemisahan kekuasaan secara horizontal secara sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain antar Lembaga Negara berdasarkan prinsip *chek and balance*; (d) terjadi perubahan berbagai sistem berkaitan dengan terbentuknya berbagai lembaga negara yang tidak diamanatkan konstitusi. Perubahan tersebut bersamaan dengan meningkatnya ekspektasi publik terhadap pelayanan pemerintah, tumbuhnya semangat menempatkan peran birokrasi sebagai abdi masyarakat dan melaksanakan demokrasi setelah keberhasilan menyelenggarakan Pemilihan Umum tahun 2004.

Perubahan lingkungan internasional telah menempatkan Indonesia memasuki tatanan baru yang berdampak pada sistem pengelolaan pemerintahan, globalisasi telah memasuki berbagai aspek kehidupan dan berpengaruh pada organisasi pemerintahan, hal itu ditunjukkan ketika investasi, perdagangan, konsumen dan produksi tidak lagi mengenal batas negara. Dalam kerangka itu organisasi pemerintahan di masa depan akan dihadapkan pada: (a) keharusan menyelesaikan masalah baru yang berskala global, (b) kesediaan melayani publik transnasional dan birokrasi tidak lagi hanya melayani publik nasional; (c) kesediaan mengikuti perubahan yang memerlukan model kompetensi yang berbeda sebelumnya. Kenyataan itu mengharuskan birokrasi melakukan reorientasi visi, misi, profesionalisme, model organisasi, dan mereposisi semua potensi organisasi mengikuti gerak perubahan.

2. Kondisi Dan Permasalahan Birokrasi

Kondisi sebagaimana diuraikan, menuntut berbagai perubahan pengelolaan penyelenggaraan pemerintahan di masa mendatang, yaitu (a) dibutuhkan berbagai ukuran dan standar untuk menentukan kinerja keberhasilan; (b) kesediaan melibatkan peran serta publik secara intensif dalam pengambilan kebijakan guna mewujudkan pemerintahan yang baik; (c) pengelolaan pemerintahan yang transparan dan akuntabel, dan (d) memiliki landasan hukum yang mampu memberikan rambu-rambu bekerja roda birokrasi sesuai kaidah dan norma yang disepakati bersama. Perubahan tersebut dari perspektif birokrasi membawa implikasi bahwa berbagai sistem pengelolaan pemerintahan yang telah dibangun melalui peraturan perundang-undangan sudah tidak memadai lagi dan diperlukan kesepakatan-kesepakatan baru.

Dari latar belakang dan kondisi sebagaimana dimaksudkan diatas, kebutuhan akan perubahan dan adaptasi aparatur pemerintah sangat mendesak, walaupun masalah yang mengitari terlalu rumit dan kompleks. Pilihan ini mengharuskan kita melakukan reformasi terhadap tatanan birokrasi. Reformasi menyeluruh dari berbagai aspek seperti administrasi pemerintahan, sistem birokrasi, sistem hukum dan sebagainya guna mewujudkan suatu sikap mental model aparatur yang sesuai dengan perubahan dewasa ini. Perubahan yang terjadi tanpa dapat dijelaskan atau tidak dapat diatasi secara memuaskan dengan menggunakan pendekatan sesuatu paradigma, hanya akan menimbulkan suatu krisis. Krisis itu, menurut Thomas Kuhn, dalam buku "*the Structure of Scientific Revolution*" akan mendorong *scientific revolution* di kalangan masyarakat Ilmuwan *scientific community* akan melakukan penilaian dan pemikiran kembali mengenai paradigma yang ada dan mencoba menemukan paradigma baru yang dapat

memberi penjelasan dan alternatif pemecahan atas permasalahan yang dihadapi secara lebih memuaskan.

Dari perspektif birokrasi, perubahan tersebut ternyata masih dihadapkan masalah hukum sebagai instrumen bekerja birokrasi. Problematik hukum yang dihadapi birokrasi dan dianggap menghambat kinerja dan kesadaran aparat setidaknya ada 4 (empat) masalah yang dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- a. Undang-undang yang menumbuhkan ego sektor
- b. Undang-undang yang bias dan dapat dimanfaatkan untuk penyalahgunaan kewenangan
- c. Undang-undang yang masih minim mengatur pelanggaran jabatan
- d. Undang-undang yang belum lengkap mengatur sistem kepegawaian
- e. Undang-undang yang belum mengatur hal-hal terkait dengan putusan tata usaha negara

Kelima problematik hukum tersebut, mempengaruhi upaya kita untuk mewujudkan kepastian hukum dan menghambat pelaksanaan reformasi birokrasi.

Untuk memberikan gambaran singkat mengenai masing-masing problematik tersebut, kiranya dapat kami uraikan sebagai berikut:

a. Undang-undang yang menumbuhkan ego sektor

Sebagai dampak penguasaan kekuasaan pemerintah dalam pembuatan undang-undang di masa lalu, ternyata sebagian undang-undang yang dihasilkan dalam waktu tersebut lebih menonjolkan keperluan kekuasaan dari pada perlindungan kepada publik. Sebagian Undang-undang diterbitkan ditujukan untuk memperkuat eksistensi institusi guna

menjalankan kewenangan yang pada kenyataannya telah menumbuhkan ego sektor. Masing-masing institusi merasa perlu memiliki undang-undang untuk mengatur lingkup tugas dan dari undang-undang itu diperoleh kewenangan. Akibatnya, beberapa undang-undang saling bertubrukan satu sama lain, terjadi tumpang tindih kewenangan yang terlahir dari undang-undang itu. Disamping itu terjadi pula berbagai peraturan perundang-undangan sering diabaikan karena tidak mendukung kebijaksanaan, akibatnya terjadi diskriminasi dalam pemberian pelayanan masyarakat di berbagai tingkatan.

Undang-undang sektoral tersebut diterbitkan saat pemerintah memandang konsep sentralisasi penyelenggaraan pemerintahan sangat efektif dan efisien dalam menunjang berbagai kebijakan dan meluaskan program pembangunan dan oleh karena itu diperlukan kekuatan masing-masing sektor melalui undang-undang untuk menunjang program pemerintah. Namun, saat reformasi, rakyat menghendaki penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan secara desentralisasi dan otonomi di daerah. Kenyataan ini menimbulkan masalah, karena pola sentralisasi yang dibangun dalam undang-undang, dan menjadi acuan bekerja birokrasi ternyata sebagian besar masih belum digantikan, padahal sistem penyelenggaraan pemerintahan sudah berubah, desentralisasi. Akibatnya, walau undang-undang tersebut masih eksis, tetapi tidak dapat lagi digunakan, demikian pula hal ini menimbulkan kebingungan dari aparatur pelaksana.

b. Undang-undang yang bias dan dapat dimanfaatkan untuk penyalahgunaan kewenangan

Saat ini masih banyak undang-undang yang selain memiliki karakter represif juga formulasinya sangat fakultatif, terutama saat memberikan

wewenang kepada pejabat. Ketentuan semacam ini membuka kesempatan disalahgunakan bagi pejabat dan membuka peluang diskresi bagi penyelenggara pemerintahan yang sangat longgar. Jenis atau karakter undang-undang ini mampu membuka peluang bagi petugas untuk dimanipulasi, demikian pula kelalaian yang merugikan kepentingan publik atau kesengajaan yang dilakukan petugas melalui kebijaksanaan yang melanggar hak-hak publik, tidak diberikan alas pengaturan.

c. Undang-undang yang berkarakter represif, dan konservatif.

Produk peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai instrumen penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia masa Orde Baru, diakui oleh Mahfud MD, "Politik Hukum di Indonesia," Pustaka LPES, Jakarta 1998, ternyata tidak steril dari subsistem kemasyarakatan, karena kekuatan politik melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum. Akibatnya, hukum dilihat tidak sebagai penjamin kepastian, penegak hak-hak masyarakat atau penjamin keadilan. Produk hukum tumpul, tidak mempan menentang kesewenang-wenangan, tidak mampu menegakkan keadilan dan tidak dapat menampilkan sebagai aturan yang harus diikuti dalam menyelesaikan berbagai kasus, yang seharusnya dijawab oleh hukum. Produk hukum semacam itu menurut lahir dari suatu konfigurasi politik yang otoriter. Determinasi yang sangat kuat dari konfigurasi politik masa lalu, bukanlah konfigurasi politik yang demokratis karena lebih menonjolkan langgam otoritarian. Akibatnya produk hukum yang terbit di masa Orde Baru, berkarakter represif dan terbit pula produk hukum yang menganut atau mengikuti pola-pola kolonial, yaitu berstelsel Perinzinan, undang-undang yang terbit di masa itu, senantiasa memberikan kewenangan yang besar kepada Pemerintah untuk memberikan berbagai izin.

Peraturan perundang-undangan tersebut hampir bisa dipastikan selalu memberikan kewenangan bagi pemerintah. Undang-undang ini memuat materi muatan yang menempatkan negara sebagai pemilik kewenangan. Manifestasinya terbit berbagai undang-undang sektor, yang memberikan kewenangan kepada Departemen untuk mengatur atau memberikan izin kepada masyarakat. Undang-undang secara jelas menempatkan Negara sebagai ordinaris dan rakyat sebagai sub ordinaris. Berbagai kewenangan yang diciptakan melalui produk hukum tersebut, nyata-nyata menghasilkan “kekuasaan” bagi negara. “Kekuasaan” yang diperoleh tersebut, selanjutnya menjadi instrumen birokrasi menjalankan tugas-tugas pemerintahan.

Model penyelenggaraan pemerintahan yang berangkat dari “kekuasaan” tersebut sangat mempengaruhi mental model aparatur. Aparatur yang memperoleh kekuasaan dan terbiasa dengan pola-pola aturan sistem kekuasaan hanya akan menimbulkan model aparatur yang konservatif. Pola dan sistem kekuasaan yang terbangun dalam bingkai undang-undang akan melahirkan operator undang-undang yang berwatak represif, konservatif dan ortodoks.

d. Undang-undang yang berstelsel perizinan

Sebagai konsekuensi dari undang-undang sektor, undang-undang ini senantiasa menganut konsep perizinan. Konsepsi ini sebetulnya adalah konsep kolonial yang dibangun sejak zaman Hindia Belanda. Pemerintah Kolonial bermaksud membatasi gerak kehidupan pribumi antara lain dengan menggunakan model perizinan. Segala hal yang di maksudkan untuk membangun kehidupan bermasyarakat dilakukan melalui metode perizinan. Undang-undang Perizinan Usaha tahun 1934, bermaksud membatasi warga pribumi berusaha di bidang dagang atau industri. Bidang-bidang tertentu

dilarang dimasuki oleh warga masyarakat, dan diperbolehkan bilamana memperoleh izin dari penguasa (dulu pengampu) Model perizinan seperti ini, saat ini menjadi anutan dan dibingkai dalam hukum. Walaupun maksudnya tidak ingin membatasi, tetapi dalam kenyataannya adalah membatasi. Walaupun dengan argumen yang berbeda. Sebagai contoh penutupan bidang usaha agar tidak dimasuki oleh pengusaha yang lain, yaitu agar tidak terjadi persaingan yang tidak sehat. Sayangnya pembatasan tersebut dilakukan tanpa parameter yang jelas. Keputusan pemberian atau penolakan suatu izin didasarkan semata-mata kebijaksanaan pejabat (diskresi) yang saat itu memegang wewenang melaksanakan undang-undang. Hal seperti ini terjadi umumnya di bidang industri, perdagangan, investasi, yang saat itu sangat dikenal dengan nomenklatur "*Tata niaga*".

Model perizinan yang lain, adalah izin mendirikan bangunan, izin penggunaan bangunan. Suatu metode yang awalnya dikembangkan oleh Pemerintah DKI Jakarta sekitar tahun 1970, yang maksudnya selain untuk mengawasi pihak-pihak yang ingin membangun rumah, baik milik sendiri atau orang lain, juga dimaksudkan untuk meningkatkan penerimaan atau pendapatan daerah. Keberhasilan memperoleh pendapatan tersebut, memberikan pengaruh kepada Pemerintah Daerah yang lain untuk menirunya. Saat ini, model pemberian izin tersebut, tidak jelas parameternya, sehingga menimbulkan kesan sembarangan. Kondisi ini menimbulkan minat pihak-pihak lain untuk mengeksploitasi, yang pada akhirnya hanya menghasilkan perbuatan korupsi dan kolusi.

Hal yang lebih parah terjadi saat penyusunan undang-undang, yang salah menterjemahkan pengertian *licen-ce*, kata tersebut diartikan dengan lisensi atau izin, sehingga muncul nomenklatur Surat Izin Mengemudi (SIM). Padahal di bidang ini, yang dikenal adalah kecakapan atau kelaikan.

e. Undang-undang yang mengatur pelanggaran jabatan sangat minim

Ketentuan tentang kejahatan jabatan dan pelanggaran jabatan sebagaimana diatur Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) masih sangat kurang mengatur jabatan yang dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana, baik yang menyangkut kepentingan publik atau bermaksud memberikan perlindungan dari tindak sewenang-wenang aparat. Permasalahannya telah tumbuh berbagai jenis perbuatan aparat dalam jabatannya yang menimbulkan rasa ketidaktentraman atau merugikan atau merampas hak publik.

f. Undang-undang yang mengatur kepegawaian

Ketentuan yang memberikan landasan kegiatan kepegawaian selama ini diatur oleh Undang-undang No 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana diubah dengan undang-undang No 43 tahun 1999. Ketentuan tersebut belum sepenuhnya mengatur perilaku aparat, karena semula dimaksudkan menjadi alas hukum mengelola manajemen administrasi kepegawaian, khususnya pegawai negeri sipil yang dilaksanakan Badan Kepegawaian Negara. Ketentuan ini belum memberikan perlindungan bagi pegawai negeri sipil kaitannya dengan upaya memberantas KKN, termasuk pemberian penghargaan bagi aparatur yang memberikan jasa luar biasa kepada negara dan bangsa.

g. Undang-undang yang mengatur hubungan antara putusan tata usaha negara dengan aparatur

Undang-undang No 8 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara hakekatnya merupakan instrumen menyalurkan hak publik untuk menggugat keputusan pejabat. Namun undang-undang ini membatasi pada penetapan pejabat yang bersifat konkrit, individual dan final dan hanya

memuat 1 (satu) pasal yang menjadi norma hukum pelanggaran yang dapat digugat melalui Peradilan Tata Usaha Negara, ketentuan itu belum mencakup putusan tata usaha negara yang sifatnya mengatur masyarakat secara umum. Walaupun saat ini sudah ada mekanisme melakukan *judicial review* terhadap keputusan atau peraturan pejabat publik melalui Mahkamah Agung, namun ketentuan tersebut berdasar pada Peraturan Mahkamah Agung, belum beralaskan undang-undang.

h. Undang-undang yang mengatur kedudukan politik aparatur

TAP MPR Nomor X/MPR/1998, dan TAP MPR Nomor XI/MPR/1998, yang kemudian dijabarkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, menetapkan netralitas bagi Pegawai Negeri Sipil, Tentara Nasional Indonesia dan anggota kepolisian untuk tidak berpolitik. Produk hukum tersebut membangun logika yang berlawanan dengan prinsip azasi warga negara. Sebagai seorang warga negara, pegawai negeri, secara azasinya memiliki hak berpolitik untuk meyakinkan hak-haknya. Namun melalui undang-undang tersebut Pegawai negeri dilarang berpolitik. Dalam arti pegawai negeri dilarang menjadi anggota partai politik. Tidak dapat dipilih, maknanya yang akan menjadi pimpinan pemerintahan di Pusat, Daerah, adalah mereka yang berasal dari Partai Politik. Pegawai negeri diperbolehkan menggunakan hak untuk memilih. Pegawai negeri yang akan dipilih, dalam arti menjadi kandidat untuk memimpin pemerintahan harus mengambil cuti dan melepaskan jabatan di lingkungan instansinya.

Sebuah logika dibangun untuk memberikan “justifikasi” perlunya diberikan landasan Undang-Undang melarang pegawai negeri berpolitik. Sikap ini diambil, dimaksudkan untuk mengantisipasi perubahan strategik yang pada waktu itu di prediksi, yaitu pasca Pemilu tahun 1999, akan terjadi sistem pemerintahan koalisi. Disamping akan terjadi desentralisasi

kewenangan pemerintah. Logika yang berlawanan dengan azasi tersebut, hanya akan menempatkan pegawai negeri sebagai sosok tanpa kepribadian. Disatu sisi tidak punya hak untuk di pilih, di lain pihak mempunyai hak untuk memilih. Bagaimanapun logika ini hanya akan menimbulkan sikap yang tidak bertanggungjawab. Akibat dari pengambilan pilihan ini, yang dikemudian hari tanggungjawab ini tidak bisa dibebankan kepada pegawai negeri.

Sebagai pribadi, pegawai negeri akan menempatkan dirinya sebagai pihak yang tidak harus bertanggungjawab, atas keberhasilan atau kegagalan pemerintahan. Posisi seperti demikian itu, akan menghasilkan kaidah pegawai negeri sebagai pihak “Pencari Selamat”. Tidak ingin bertindak apapun dan semuanya diserahkan kepada pimpinannya.

3. Perangkat Hukum Yang Diperlukan

Bertolak dari konstataasi atau realitas diatas, ada baiknya mencermati fenomena yang terjadi dan sebagai upaya menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan diperlukan berbagai perangkat hukum, sekaligus mensinergikan proses penyelenggaraan pemerintahan mewujudkan pemerintahan yang baik dalam kerangka reformasi birokrasi.

Perangkat hukum tersebut seyogyakan diprioritaskan antara lain: (a) *Undang-undang tentang Perilaku Aparatur*; Peraturan perundang-undangan ini diperlukan untuk memberikan norma hukum perilaku aparat eksekutif, legislatif, yudikatif. Walaupun dewasa ini masing-masing telah mempunyai tata tertib, kode etik dan peraturan disiplin, tetapi hal itu mengikat ke dalam. Masih diperlukan pengaturan yang mengatur hubungan antara

penyelenggara negara dengan publik, dimaksudkan memberikan kepastian masyarakat saat berinteraksi dengan penyelenggara negara. (b) *Hukum tentang Pelayanan Publik*; Undang-undang ini dimaksudkan untuk menterjemahkan seluruh konsep pelayanan mencakup prosedur dan mekanisme, transparansi, informasi, dan pungutan, guna memenuhi hak sipil dan hak politik sebagai kebutuhan dasar penduduk. Kewajiban pemerintah menyediakan pelayanan terkait dengan hak, baik hak bawaan (asasi) atau hak eksestensial (*constitutional rights*). (c) *Hukum tentang Administrasi Pemerintahan*, Undang-undang ini bermaksud menjabarkan dalam norma hukum azas penyelenggaraan pemerintahan, baik berasal Azas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan maupun azas penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Pembakuan seluruh sistem dan prosedur kerja dalam perangkat aturan dalam Undang-undang ini akan menjadi acuan bekerja birokrasi menterjemahkan berbagai keputusan politik ke dalam berbagai kebijakan publik dan melakukan pengelolaan atas pelaksanaan tersebut secara operasional. (d) *Hukum tentang Tata Usaha Negara*, Undang-undang ini akan menggabungkan Peraturan Mahkamah Agung tentang Judicial Review ke dalam Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dimasukkan sebagai upaya membangun mekanisme acara peradilan mengenai ketidakpuasan publik (bukan individual) terhadap kebijakan yang merugikan masyarakat atau kebijakan tersebut bertentangan dengan kepatutan atau keadilan masyarakat. dan (e) *Hukum tentang Kepegawaian*. Undang-undang ini bermaksud menyempurnakan Undang-undang Pokok Kepegawaian tahun 1999, agar tidak terfokus pada materi yang mengatur administrasi kepegawaian, tetapi juga memasukkan berbagai norma hukum yang memberikan perlindungan kepada pegawai negeri sipil dan berbagai azas yang menjadi panutan bekerja birokrasi.

Dari usulan tersebut dapat dikemukakan bahwa saat mengawali tugas melaksanakan program kerja Kabinet Indonesia Bersatu, Indonesia masih dihadapkan kepada tiga masalah yang menyelimuti gerak bangsa menuju pembaruan di segala bidang. Pertama, menciptakan iklim ekonomi yang mampu menggairahkan perkembangan ekonomi terutama mendorong investasi, Kedua, mewujudkan pengelolaan pemerintah yang baik dan bersih dari KKN. Ketiga, menumbuhkan rasa aman bagi masyarakat dari berbagai ancaman keamanan. Ketiga hal tersebut merupakan prasyarat melanjutkan program reformasi yang telah menjadi kesepakatan dan menjadi agenda bangsa.

Pemenuhan prasyarat itu merupakan hal yang tidak dapat ditawar sebagai kelanjutan ditetapkan berbagai undang-undang tentang penyelenggaraan kegiatan politik, seperti sistem kepartaian, sistem pengelolaan lembaga-lembaga negara, sistem pemilihan umum, termasuk pemilihan Presiden dan kepala daerah secara langsung. Reformasi Di sisi lain pengelolaan beberapa urusan pemerintahan juga berubah, seperti ditandai dengan terbit perubahan Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan salah satu indikasi terjadi penataan kembali sistem penyelenggaraan dan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan di daerah, diikuti dengan undang-undang hubungan keuangan Pemerintah Pusat dan daerah. Selanjutnya terbit paket Undang-undang tentang keuangan menunjukkan suatu keinginan tumbuhnya pengelolaan keuangan secara transparan dan kepercayaan.

Indikator dari aplikasi undang-undang itu menunjukkan bahwa reformasi Indonesia yang oleh para pengamat maupun para pemimpin dunia

dinilai telah berhasil melaksanakan demokrasi sesuai dengan kehendak rakyat Indonesia. Keberhasilan itu akan menjadi modal untuk melangkah ke depan memulai pembaruan yang secara kesinambungan akan terus bergulir seiring dengan ekspektasi publik terhadap pelayanan pemerintah.

Dalam rangka membangun kemandirian bangsa, semua kinerja birokrasi seperti diuraikan dimuka dapat dicapai berkat dukungan berbagai perangkat hukum di semua lini birokrasi maupun lembaga yudikatif dan yang tak kalah penting peran organisasi profesi atau lembaga swadaya masyarakat yang mengapresiasi berbagai kepentingan publik yang perlu diwadahi. Kenyataan itu dapat disebutkan bahwa Indonesia telah memasuki periode baru yang sebelumnya tidak pernah terpikirkan, semua elemen bangsa bergerak mengikuti arah perubahan untuk menjawab berbagai krisis yang terjadi termasuk menginginkan peran Indonesia di masa depan tetap eksis sebagai bangsa sebagaimana cita proklamator. Indonesia telah memasuki tatanan baru yang secara sistemik dirumuskan melalui berbagai undang-undang.

Persoalan timbul dikarenakan masih tersisa berbagai undang-undang yang terbit di masa lama yang saat ini masih eksis dan tetap menjadi hukum karena keberadaanya diakui oleh Aturan Peralihan amandemen UUD 1945. Perangkat hukum lama itu, walaupun diterapkan secara selektif sesuai dengan paradigma reformasi tetapi akan tetap menjadi ganjalan dan menyulitkan birokrasi menerapkan undang-undang itu dan lebih jauh akan menimbulkan ketidakpastian hukum.

Tidak dapat dipungkiri bahwa melalui celah hukum tersebut dapat memicu berbagai pihak untuk bersiasat sesuai dengan kepentingan dirinya. Selanjutnya akan tumbuh suasana yang tidak sehat dan pada gilirannya akan menimbulkan distorsi terhadap keberhasilan menggulirkan reformasi.

Pendekatan sistemik dalam kerangka kerja hukum yang mampu memberi jaminan kepastian dan predikibilitas hukum yang berkeadilan akan menjadi sia-sia. Apalagi beberapa undang-undang tertentu yang terbit di masa lampau, khususnya hukum publik yang mengatur *gezagverouding* (hubungan kekuasaan) atau hukum tentang politik. adalah undang-undang yang berkarakter *ortodoks/konservatif/ elitis*.

Suasana hukum yang ambivalen itu akan menyulitkan para birokrasi untuk menterjemahkan keputusan politik menjadi tatanan teknis yang aplikatif sesuai dengan kehendak masyarakat, kemungkinan akan terjadi berbagai penyimpangan dan menimbulkan keraguan untuk bertindak. Suatu hal yang tidak bisa lagi diteruskan karena akan menimbulkan anomali dan berpikir dan berindak.

Tantangan bagi birokrasi adalah bagaimana mempertahankan integritas sebagai profesional untuk menterjemahkan berbagai kebijakan politik menjadi kebijakan teknis guna memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat. Peralihan kegiatan pemerintahan yang selama ini menjadi tanggungjawab pemerintah pusat kepada aparat pemerintah daerah sebagai tindak lanjut kebijakan desentralisasi, berdampak pada perubahan perilaku birokrasi dan model organisasi pemerintah pusat, Masalahnya adalah bahwa sebagian besar hukum yang berlaku masih bercirikan sentralisasi.

4. Penutup

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, sebagaimana ditetapkan Peraturan presiden No 7 Tahun 2005 telah menempatkan sinergitas antar fungsi pemerintah, termasuk pelaku pembangunan sebagai

unsur utama mewujudkan pencapaian nasional sebagaimana diarahkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional. Reformasi Birokrasi sebagai salah satu pilar dari berbagai langkah reformasi menjadi agenda yang memperoleh prioritas guna menciptakan situasi guna mendukung iklim investasi guna menggerakkan perekonomian nasional.

Guna mendukung tujuan tersebut, kebijakan hukum di bidang Pendayagunaan Aparatur Negara sebagai bagian dari Program Pembangunan Pendayagunaan Aparatur Negara, menetapkan strategi yang sejalan dengan dengan terjadinya berbagai perubahan. Landasan dari strategi tersebut, *Pertama*, tugas pemerintahan semakin kompleks, baik sifat pekerjaan, jenis tugas, maupun aparatur pelaksana, *kedua*, ekspektasi publik menghendaki tersedianya berbagai standar dari setiap penyelenggaraan pemerintah dalam menjalankan tugas negara, *ketiga*, transparansi dalam hubungan hukum antara aparatur dengan masyarakat guna mendudukan hak dan kewajiban masing-masing sesuai dengan tugas dan perannya, *keempat*, kebutuhan perlindungan hukum bagi publik, *kelima*, kepastian hukum terhadap setiap pelaksana, maupun masyarakat dalam memperoleh pelayanan.

BAB III

ARAH PERTUMBUHAN

PEMBANGUNAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

A. Situasi Problematis dalam Administrasi Negara Indonesia

Kesejahteraan, pelayanan dan kemakmuran rakyat adalah produk dari sistem administrasi negara secara keseluruhan. Sebagai sebuah sistem, sistem administrasi negara sangat dipengaruhi oleh oleh sub-sistem sub-sistem lainnya seperti sub sistem ekonomi, hukum, politik, sosial dan budaya. Keseluruhan sub sistem tersebut secara langsung maupun tidak langsung akan mempengaruhi tugas negara dalam memberikan pelayanan publik dan pemenuhan hak-hak sipil warga.

Di Indonesia, Sistem Administrasi Negara yang menjadi pilar pelayanan publik menghadapi masalah yang sangat fundamental. Pertama, sebagai fakta sejarah bangsa sistem administrasi yang sekarang diterapkan adalah peninggalan pemerintah kolonial yang juga memiliki dasar-dasar hukum dan kepentingan kolonial. Struktur birokrasi, norma, nilai dan regulasi yang ada sekarang masih berorientasi pada pemenuhan kepentingan penguasa daripada pemenuhan Hak Sipil warga negara (*lihat Thoha: 2003*). Tidak mengherankan jika struktur dan proses yang dibangun merupakan instrumen untuk mengatur dan mengawasi perilaku masyarakat sebagai pelayan, bukan sebaliknya untuk mengatur pemerintah dalam tugas memberikan pelayanan kepada masyarakat. Misi utama administrasi negara dengan paham kolonial tersebut adalah untuk mempertahankan kekuasaan dan mengontrol perilaku individu.

Ketidakmampuan pemerintah untuk melakukan perubahan struktur, norma, nilai dan regulasi yang berorientasi kolonial tersebut telah menyebabkan gagalnya upaya untuk memenuhi aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Kualitas dan kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan publik masih jauh dari harapan. Masih belum tercipta budaya pelayanan publik yang berorientasi kepada kebutuhan pelanggan (*service delivery culture*). Sebaliknya, yang terbentuk adalah obsesi para birokrat dan politisi untuk menjadikan birokrasi sebagai lahan pemenuhan hasrat dan

kekuasaan (*power culture*). Karena itulah, kekecewaan masyarakat terhadap birokrasi terus terjadi dalam kurun waktu yang lama sejak kita merdeka.

Pola pikir birokrat sebagai penguasa dan bukan sebagai pelayan publik telah menyebabkan sulitnya melakukan perubahan kualitas pelayanan publik (*lihat Dwiyanto, 2004*). Tidak mengherankan jika kompetensi birokrat masih belum memadai, prosedur pelayanan masih berbelit-belit, dan harga pelayanan publik masih tidak transparan. Konsekuensi hal tersebut adalah kewajiban masyarakat untuk membayar mahal pelayanan secara ilegal yang seharusnya menjadi tanggung jawab konstitusional negara dan pemerintah. Pungutan ilegal ini merupakan biaya ketidakpastian (*cost of uncertainty*) yang harus dikeluarkan oleh masyarakat setiap kali berhadapan dengan birokrasi untuk mendapatkan pelayanan publik. Anehnya, beberapa hasil penelitian, juga jika dipertanyakan secara langsung kepada birokrat dan masyarakat, pungutan liar dalam pelayanan publik adalah hal biasa dan normal. Pungutan liar dan sogokan dalam pelayanan publik telah diterima sebagai budaya yang sangat sulit dihapuskan.

Kesulitan untuk mengurangi atau menghilangkan pungutan liar dan sogokan dalam pelayanan publik di Indonesia diperburuk dengan budaya afiliasi dan patron-client relationship yang telah berakar. Proses pelayanan publik dari hulu sampai ke hilir sarat dipenuhi dengan hubungan pertemanan, etnisitas, agama, dan afiliasi politik. Sudah menjadi rahasia umum, bahwa proses pengadaan barang dan jasa, pemberian izin dan lisensi, dan pemberian pelayanan publik lainnya, sangat dipengaruhi oleh siapa mendapatkan apa dalam hubungan mana. Gejala ini, yang mengarah kepada *Moral Hazard*, merupakan faktor terpenting penyebab sulitnya reformasi pelayanan publik di Indonesia. Dalam era otonomi daerah, budaya afiliasi dan patron client relationship semakin subur, dimana hubungan-hubungan birokrasi sangat diwarnai oleh etnisitas dan budaya, juga oleh hubungan-hubungan politis.

Faktor lainnya yang menjadi situasi problematis pelayanan publik di Indonesia adalah masalah kualitas dan kompetensi aparat birokrasi (*lack of competencies*). Ketidaksesuaian antara kebutuhan dan kompetensi yang dimiliki oleh aparat birokrasi telah menyebabkan rendahnya kualitas pelayanan publik. Hal ini bermula dari proses rekrutmen yang tidak berbasis kepada job analisis, dimana syarat-syarat kompetensi yang dibutuhkan tertulis, dan berlanjut dengan proses dan isi pendidikan dan latihan yang tidak menunjang penciptaan profesionalisme aparat. Sistem rekrutmen dan promosi masih tidak didasarkan kepada meritokrasi, melainkan pada hubungan-hubungan pertemanan, keluarga, dan politik. Sistem perekrutan yang demikian telah menyebabkan budaya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).

Pada sisi lainnya, gagalnya pembangunan di Indonesia, khususnya belum optimalnya pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme dalam birokrasi (kleptokrasi), juga disebabkan oleh ketiadaan grand design reformasi dan reposisi peran administrasi negara (birokrasi). Hal ini pula yang menyebabkan birokrasi belum dipandang sebagai faktor terpenting penggerak pembangunan. Dalam konteks ini ada yang selalu terlupakan oleh elite pemimpin bangsa Indonesia tentang pentingnya birokrasi negara dalam menata strategi pembangunan. Bahkan peran administrasi pembangunan dan pembangunan administrasi dapat dikatakan sangat termarginalisasi oleh prioritas pembangunan ekonomi, hukum, sosial dan politik. Penataan sistem penggajian PNS adalah salah satu agenda besar dan harus menjadi bagian dari revitalisasi administrasi negara. Tim Penyusun ingin mengatakan bahwa salah satu penyebab tidak optimal –atau mungkin gagalnya- pembangunan bangsa ini adalah pengabaian peran birokrasi negara untuk pembangunan dan juga pembangunan dalam bidang birokrasi negara.

B. Faktor-faktor yang saling mempengaruhi

Kualitas birokrasi negara adalah merupakan fungsi dari berbagai faktor yang saling mempengaruhi. Faktor-faktor tersebut dapat diklasifikasikan ke dalam tiga level yaitu : level kebijakan, level institusional dan level operasional. Penjelasan dalam hal itu akan terurai secara rinci berikut ini.

Praktik korupsi dalam birokrasi telah menimbulkan ekonomi biaya tinggi karena tidak terkait dengan kegiatan produksi dalam penciptaan nilai. Secara individual perilaku korupsi dianggap sangat fungsional untuk mengatasi problem rendahnya gaji pegawai negeri, meskipun demikian perilaku tersebut dapat merugikan rakyat banyak karena perilaku korupsi pada akhirnya merupakan prinsip *zero sum game*, dimana apabila ada pihak yang diuntungkan maka selalu ada pihak yang dirugikan. Biaya yang harus ditanggung akibat perilaku korupsi pada akhirnya merupakan beban pada masyarakat sebagai pengguna pelayanan publik dalam hal ini masyarakat menanggung biaya ganda (*double cost*) yaitu pembayaran legal dalam bentuk pajak dan pembayaran ilegal dalam bentuk pengutan liar dan sogokan yang merupakan bagian dari perilaku korupsi.

Kompleksitas permasalahan korupsi dalam birokrasi merupakan lingkaran setan yang sangat dipengaruhi faktor budaya, faktor individu, faktor organisasi dan faktor kelembagaan (lihat, *Kasim, 2004*). Dari faktor budaya korupsi seakan-akan sudah diterima sebagai sebuah tradisi dalam birokrasi. Budaya yang terinternalisasi dalam waktu yang lama yang telah diterima menjadi bagian dari birokrasi di Indonesia. Misalnya, dalam kasus pelayanan publik sering kali pemberian uang suap kepada aparat atau pejabat disebabkan oleh karena orang merasa perlu memberi sejumlah uang sebagai imbalan bagi pelayanan yang mereka terima, meskipun hal itu tidak menjadi bagian dari prosedur administrasi. Ini yang disebut sebagai "*budaya sungkan atau budaya tidak enak*" dari masyarakat Indonesia.

a. Faktor Budaya

Dari sisi para pejabat hal itu dilakukan secara terbuka misalnya dengan meminta sejumlah “*uang administrasi atau uang rokok*” dari warga masyarakat yang memerlukan pelayanan. Perilaku ini yang dianggap sebagai tindakan koruptif dalam perspektif hukum, tetapi diterima di masyarakat sebagai suatu hal yang normal dan wajar karena gaji pegawai negeri yang tidak mencukupi. Korupsi sudah menjadi bagian dari praktik sehari-hari pelayanan publik di Indonesia. Bahkan perilaku korupsi seperti ini bukan hanya menjadi tindakan pribadi tetapi sudah terlembaga yang melibatkan semua pihak yang terkait yang saling menjaga rahasia dan saling melindungi. Dalam taraf tertentu aparat pengawas yang seharusnya mencegah terjadinya korupsi juga menjadi bagian dari sistem tersebut. Secara hukum, budaya korupsi ini susah untuk diperiksa karena hal tersebut dilakukan tanpa pembuktian dan transaksi yang tertulis.

Budaya korupsi ini akan menjadi-jadi, apabila syarat-syarat administratif semakin berat dan peluang menjadi sangat terbatas tetapi nilai bisnis yang akan diterima tinggi. Sudah menjadi rahasia umum bahwa *kickback* dalam proses pengadaan barang dan jasa untuk pelayanan publik berkisar antara 10 persen sampai dengan 50 persen. Transaksi tersebut dilakukan secara informal dan menjadi bagian budaya tahu sama tahu antara pihak penyedia dalam hal ini swasta dan pemerintah. Lazimnya setiap instansi pemerintah memiliki tata cara atau mekanisme informal yang profesional untuk mengelola *kickback* sehingga seakan-akan hal tersebut benar adanya dan menjadi bagian laporan yang dapat dipertanggung jawabkan kepada atasan.

b. Faktor individu

Perilaku individu merupakan faktor yang juga mempengaruhi kualitas birokrasi. Perilaku individu dalam hal ini adalah perilaku aparat dan politisi yang terkait dengan pelayanan publik dalam birokrasi. Perilaku individu sangat bersifat unik dan sangat tergantung pada mentalitas dan moralitas yang diyakini sebagai kebenaran, kejujuran dan keadilan. Perilaku moral ini sangat terkait dengan kesempatan yang dimiliki oleh seseorang dalam kapasitasnya sebagai pemegang otoritas dan jabatan. Individu-individu yang tidak memiliki moralitas terhadap tanggung jawab seringkali berupaya memanfaatkan otoritas jabatan untuk kepentingan dirinya sendiri. Perilaku opportunistik individual ini akan semakin hidup subur dalam sebuah sistem yang korup, dimana manfaat yang diterima dengan melakukan penyalahgunaan kekuasaan lebih besar daripada sanksi yang akan dipikulnya. Individu-individu yang memiliki moralitas baik seringkali dianggap menyimpang dan tidak mendapatkan tempat dalam sistem pelayanan publik yang ada di Indonesia.

c. Faktor Organisasi dan Manajemen

Faktor penting lainnya dalam birokrasi adalah kelembagaan dan manajemen. Faktor ini secara umum dapat dibagi menjadi empat sub faktor yaitu : *struktur, proses, kepegawaian dan hubungan antara pemerintah dan masyarakat*. Birokrasi di Indonesia, pada umumnya belum melaksanakan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam empat hal tersebut. Organisasi instansi pemerintah seringkali tidak memiliki keseimbangan antara tugas, wewenang dan tanggung jawab bagi anggota organisasi. Dalam hal struktur misalnya organisasi pelayanan publik masih bersifat hirarkis sentralistis. Struktur organisasi masih gemuk dan besar yang tidak memungkinkan tanggung jawab terdesentralisasi pada individu.

Dengan kata lain struktur organisasi yang tidak mengedepankan potensi human capital untuk bermanuver dan membuat keputusan atas inisiatif dan pertimbangan sendiri. Tidak sulit untuk mencari contoh dalam hal ini. Otoritas panandatanganan dokumen pelayanan KTP atau paspor masih harus dilakukan oleh pejabat atasan sebuah kantor bukan oleh petugas yang berada di depan loket dan bertanggung jawab terhadap hal tersebut. Akibatnya adalah waktu pelayanan yang semakin lama, kecenderungan memonopoli jabatan dan tanggung jawab, serta aparat birokrasi yang tidak memiliki inisiatif dan kreatifitas.

Dalam hal proses pelayanan seringkali birokrasi tidak memiliki prinsip-prinsip efisiensi, transparansi, efektifitas dan keadilan. Proses pelayanan publik tidak memiliki transparansi baik dalam hal waktu, biaya dan prosedur yang harus dilalui. Kalaupun ada standar prosedur pelayanan publik seringkali hanya menjadi pajangan dan standar formal. Intransparansi prosedur, waktu dan biaya pelayanan sengaja diciptakan untuk kepentingan ketergantungan masyarakat terhadap aparat pemberi pelayanan. Sehingga prosedur dibuat secara berbelit-belit agar biaya yang dikenakan kepada masyarakat menjadi lebih mahal. Masyarakat tidak memiliki daya tawar terhadap prosedur tersebut. Sehingga bagi masyarakat yang ingin mendapat pelayanan secara lebih cepat harus membayar harga yang lebih mahal. Praktik semacam ini jelas sangat kontraproduktif dengan upaya untuk menciptakan pelayanan publik yang efisien (baik waktu maupun biaya) efektif dan berkeadilan. Setiap warga negara seharusnya memiliki kesempatan yang sama untuk mendapatkan pelayanan publik. Bukan sebaliknya, hanya masyarakat yang kaya dan mampu membayar lebih bisa mendapatkan pelayanan yang baik dan cepat.

Upaya untuk mengurangi hal ini sejatinya sudah dilakukan dengan memperkenalkan konsep *one stop services* dan *electronic public services*. Tetapi hal ini mengalami kegagalan atau belum optimal dilaksanakan karena

tidak disertai dengan pendistribusian otoritas baik secara internal kepada bawahan maupun secara eksternal kepada instansi-instansi lain yang terkait dalam pelayanan publik. Kepala instansi pemerintah yang terlibat di dalam one stop service masih menyadari pentingnya otoritas untuk kepentingan diri sendiri (*rent seeking*), sehingga tidak bersedia untuk mendelegasikan otoritasnya kepada bawahan atau instansi lain.

Dalam aspek organisasi pelayanan publik di Indonesia, diperparah oleh kepemimpinan yang tidak kredibel yang tidak memiliki integritas pribadi yang tinggi, dan tidak memiliki visi organisasi yang dipimpinnya. Karena itu, perbaikan pelayanan publik di Indonesia sangat tergantung dengan peran pemimpin instansi pemerintahan (*top down approach*). Organisasi-organisasi yang memiliki pemimpin yang kredibel berintegritas tinggi dan memiliki visi masa depan dapat menjadi panutan dan inovator bagi reformasi pelayanan publik. Sebaliknya, organisasi yang tidak memiliki pemimpin yang baik lama kelamaan akan memiliki budaya organisasi yang permisif yang tidak berorientasi pada pelanggan dan menganggap perilaku-perilaku korupsi dalam pelayanan publik sebagai sesuatu yang normal dan wajar.

Aspek organisasi yang lain adalah masalah kepegawaian. Kebanyakan rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia disebabkan oleh rendahnya kapabilitas, kompetensi dan pengetahuan yang memadai dari aparat birokrasi. Hal ini yang kita maknai dengan *lack of competencies*. Wujud dari *lack of competencies* ini adalah kualitas pelayanan publik yang tidak responsif, yang tidak berempati, yang tidak reliabel dan tidak memiliki jaminan. Seperti telah dijelaskan di muka hal ini juga disebabkan oleh proses rekrutmen yang tidak berbasis kompetensi dan pendidikan latihan yang tidak memadai. Perlu dicatat juga masalah sumber daya ini terkait dengan gaji yang diperoleh oleh pegawai negeri sipil.

Hal penting lainnya adalah hubungan antara masyarakat dan instansi pemerintah yang masih belum setara. Masyarakat masih belum dianggap

sebagai partner pemerintah dalam birokrasi. Sehingga pelayanan publik yang dilakukan birokrasi seringkali merupakan upaya untuk mengontrol perilaku masyarakat dan mendapatkan keuntungan ekonomis, sosial dan politis oleh aparat terhadap masyarakat. Belum adanya perubahan paradigma dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam birokrasi telah menyebabkan pelayanan publik yang jauh dari harapan masyarakat.

C. Menuju Reformasi Birokrasi

Apa yang harus dilakukan untuk meningkatkan kualitas birokrasi dalam rangka menciptakan Good Governance pada masa yang akan datang? Dalam pandangan Tim ada beberapa hal yang harus dimiliki dan dilakukan sebagai prasyarat reformasi birokrasi.

- ***Komitmen dan National Leadership***

Reformasi birokrasi negara harus bermula dari visi dan komitmen orang nomor satu di negeri ini. Ia harus menjadi kekuatan gerakan nasional (*national movement*) tentang pentingnya melakukan reposisi dan revitalisasi administrasi negara. Sebagai perbandingan misalnya, Korea Selatan telah melakukan reposisi dan revitalisasi peran administrasi negara sejak tahun 1980-an. Beberapa reformasi yang dilakukan pada saat itu adalah melalui *civil servant ethics act pada tahun 1981, civil servant property registration, civil servant gifts control, civil servant consciousness reform movement, dan social purification movement (Hwang, 2004)* Pada masa pemerintahan Rho Tae Woo tahun 1988, reformasi administrasi negara diperkuat melalui deregulasi dan simplifikasi prosedur, restrukturisasi pemerintah pusat dan penguatan peran komisi reformasi administrasi. Semua usaha Korea Selatan untuk merevitalisasi administrasi negara tidaklah sia-sia, karena hasilnya adalah efisiensi dan terciptanya administrasi negara yang

profesional, bersih dan berwibawa. Belajar dari Korea Selatan, kunci terjadinya reposisi dan revitalisasi administrasi adalah komitmen dan visi dari political leadership negara ini untuk mengagendakan hal tersebut menjadi gerakan nasional pembaharuan administrasi negara. Dan hal ini harus mendarah daging dalam setiap diri pemimpin politik dan penyelenggara negara.

Ketiadaan komitmen dan paradigma tentang peran, kedudukan dan fungsi administrasi negara dalam pembangunan negara telah menjadi penyebab reformasi birokrasi di Indonesia tidak memiliki visi, kehilangan ruh dan berjalan sangat sporadis. Sampai sekarang tidak terlihat bentuk atau grand design yang diinginkan dalam rangka reformasi birokrasi, tidak adanya kemauan politik dari pemerintah. Semua bentuk reformasi yang dijalankan di negara lain diadopsi tanpa satu tujuan yang terkait dan terintegrasi. Ketidakpahaman ini telah menyebabkan tidak saja gagalnya program pembangunan, tetapi juga marjinalisasi peningkatan kapasitas administrasi negara sebagai agen pembangunan.

Ada dua arah yang harus dituju oleh komitmen dan national leadership dalam reformasi birokrasi. *Pertama*, komitmen untuk melakukan modernisasi birokrasi, dan *kedua*, komitmen untuk menegakkan hukum bagi setiap pelanggaran birokratis mulai dari maladministrasi, korupsi, kolusi dan nepotisme. Kedua komitmen ini harus diberikan tidak saja oleh Pemerintah, dan terutama Presiden sebagai Kepala Negara, tetapi juga oleh Lembaga-lembaga tinggi lainnya, DPR, BPK dan MA.

- ***De-kooptasi dan Netralisasi Birokrasi oleh Parpol***

Dalam pandangan Tim, *grand design* reformasi birokrasi harus beraras dari problem utama yang sedang kita hadapi. Birokrasi pemerintah semakin terkooptasi dan terintervensi oleh partai politik yang mempersiapkan kemenangan pemilu bagi partainya. Sudah maklum bagi

kita, bahwa sejak zaman Orde Baru kedudukan birokrasi tidak lagi bisa dikatakan netral terhadap partai politik. Pada masa itu, struktur dan kultur kelembagaan birokrasi dikuasai dan dalam kerangka kepentingan *single majority Golkar*. Tidak ada perbedaan antara pejabat karir dan pejabat politik. Keadaan ini berlarut larut dan membentuk tidak saja sikap, perilaku, nilai, kultur para pejabat birokrasi dan juga sistem kerja, tetapi juga cara pandang dan budaya interaksi rakyat terhadap birokrasi. Itulah sebabnya cara berpikir birokrat lebih berorientasi pada kekuasaan daripada pelayanan. Sebaliknya dari sisi rakyat, tidak ada yang cuma-cuma yang dapat diperoleh dari penguasa birokrasi, sekalipun hal tersebut sudah menjadi haknya.

Karena itu, reformasi birokrasi bukanlah sekadar perubahan struktur dan reposisi birokrasi. Lebih dari itu reformasi birokrasi harus meliputi perubahan sistem politik dan hukum secara menyeluruh, perubahan sikap mental dan budaya birokrat dan masyarakat, serta perubahan mindset dan komitmen pemerintah serta partai politik. Harus terdapat kejelasan batas antara pejabat karir dan pejabat politik baik birokrasi pusat maupun daerah. Hal ini juga dimaksudkan untuk membatasi pejabat politik dalam birokrasi. Sebagaimana diterapkan di negara-negara yang sudah maju, maka pejabat politik hanya dimungkinkan jika dipilih secara langsung rakyat atau mendapatkan persetujuan dari pejabat yang dipilih oleh rakyat. Profesionalitas dan netralitas birokrasi karena itu harus merupakan sasaran utama reformasi birokrasi.

- ***Profesionalisasi Birokrasi***

Di kebanyakan negara-negara berkembang yang sudah mengalami transformasi ke negara maju, reformasi birokrasi merupakan langkah awal dan prioritas dalam pembangunan. Birokrasi menjadi sektor pembangunan (*administrative Development*) sekaligus menjadi instrumen penting pembangunan (*Development Administration*). Reformasi birokrasi negara di

negara-negara tersebut pada umumnya dilakukan melalui dua strategi yaitu; (1) merevitalisasi kedudukan, peran dan fungsi kelembagaan yang menjadi motor penggerak reformasi administrasi, dan (2) menata kembali sistem administrasi negara baik dalam hal struktur, proses, sumber daya manusia (PNS) serta relasi antara negara dan masyarakat. Strategi pertama dapat dilakukan melalui penguatan peran dan fungsi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Lembaga Administrasi Negara sebagai motor reformasi administrasi. Karena itu kepada kedua lembaga ini harus diberikan kewenangan yang bersifat policy (policy agency) dan juga kewenangan yang bersifat eksekusi (executing agency).

Sedangkan menyangkut penataan sistem birokrasi negara harus merupakan program yang terintegrasi dari hulu sampai hilir dalam bidang-bidang pembangunan administrasi. Strategi ini dapat dimulai dari proses rekrutmen pegawai, sistem promosi pegawai berdasarkan kinerja, perubahan paradigma dan spirit administrasi publik, sistem dan besarnya penggajian, perubahan struktur dan proses kerja, dan pengawasan disiplin pegawai negeri sipil. Demikian banyaknya hal yang perlu dilakukan dalam reformasi birokrasi, maka perlu dibuat rencana prioritas. Menurut pandangan Tim Penyusun, prioritas harus diberikan utamanya pada penataan kembali kebutuhan dan proses rekrutmen PNS, penataan sistem penggajian PNS, pengawasan dan penegakkan hukum terhadap kekayaan negara pegawai negeri sipil, pengawasan dan penegakkan hukum penerimaan hadiah oleh PNS, restrukturisasi pemerintah pusat, deregulasi dan simplikasi prosedur administrasi, serta penguatan peran masyarakat dalam kontrol pelaksanaan pemerintahan.

Profesionalisasi birokrasi juga dilakukan melalui „market model of government“. Penerapan market model of government dimaksudkan untuk perubahan paradigma penyelenggaraan administrasi dari *authority government based public services* menjadi *society based public services*.

Strategi ini dimulai dengan doktrin efisiensi birokrasi dan negara kesejahteraan. Restrukturisasi dilakukan untuk mengatasi government failure yang disebabkan oleh *big government*. Doktrin ini dikenal dengan New Public Management (NPM) yang meliputi sejumlah strategi program antara lain Desentralisasi, Devolution, Debirokratisasi, Deregulasi, Downsizing, outsourcing dan privatisasi (Argyriades, 2004). Dalam tulisan ini tidak akan dijelaskan lebih lanjut mengenai langkah-langkah strategik NPM tersebut.

- ***Pengaturan Prosedur Administrasi Pemerintahan (Administrative Procedure Act)***

Hal lain yang harus dilakukan untuk meningkatkan kualitas birokrasi adalah penyusunan Undang-Undang tentang Prosedur Administrasi Pemerintahan. Di beberapa negara Undang-Undang ini menjadi dasar dalam Pembuatan Keputusan Administrasi yang transparan, akuntabil dan partisipatif. Dengan proses administrasi pemerintahan yang semakin baik dan semakin akuntabel, maka kepercayaan masyarakat dan pelaku bisnis juga semakin meningkat. Hal ini tentu saja akan semakin kondusif bagi iklim investasi. Rancangan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan saat ini sedang disiapkan oleh Kementrian PAN dan dalam proses legislasi.

- ***Pakta Integritas dan Komitmen semua Pihak***

Reformasi birokrasi tidak akan berjalan tanpa adanya komitmen semua pihak baik pemerintah, masyarakat dan pelaku bisnis. Karena itu salah satu instrumen penting dalam reformasi birokrasi adalah pakta Integritas. Sebuah komitmen bersama baik dari PNS, Pelaku bisnis dan masyarakat untuk bersama-sama menekankan azas – azas sebagai berikut; tidak memikirkan diri sendiri, integritas yang tinggi, obyektif, akuntabel, keterbukaan, kejujuran, dan kepemimpinan dalam penyelenggaraan

pemerintahan dan pelayanan publik. Kesepakatan untuk tidak melakukan praktik KKN dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hanya dengan berkomitmen, birokrasi yang bersih dan berwibawa dapat menciptakan iklim investasi yang berdaya saing tinggi.

- ***Citizen's Charter***

Perubahan sistem selanjutnya dalam Administrasi Negara adalah menciptakan relasi yang baru antara pemerintah dan masyarakat. Relasi baru ini penting untuk memperkuat kedudukan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Di beberapa negara instrumen menciptakan penguatan peran dan kedudukan masyarakat terhadap negara dilakukan melalui Citizen's charter yang merupakan komitmen pemerintah untuk memenuhi harapan-harapan masyarakat. Dengan demikian dorongan perubahan administrasi negara tidak saja berasal dari pemerintah sendiri, tetapi juga dari lingkungan eksternal masyarakat. Hal ini sejalan dengan Pendapat para pakar reformasi birokrasi bahwa reformasi birokrasi merupakan proses politik yang bertujuan untuk merubah hubungan-hubungan internal birokrasi, maupun hubungan antara birokrasi dengan masyarakatnya. Perubahan sistem administrasi negara melalui citizen's charter telah dipergunakan oleh beberapa negara seperti di Inggris, Selandia Baru, Malaysia dan Singapura. Dalam hal ini harus disusun norma yang mewajibkan birokrasi untuk membuat kesepakatan dengan warganya dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik.

- ***Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Birokrasi Negara***

Hal terakhir yang juga harus menjadi perhatian dalam reformasi administrasi negara adalah bagaimana upaya menciptakan transparansi dan partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan. Di beberapa negara jaminan hukum terhadap transparansi dan partisipasi publik tertuang dalam

Undang-Undang maupun Peraturan Daerah. Dalam hal ini arah pertumbuhan dan perubahan sistem yang diharapkan sebagai upaya untuk melakukan reformasi birokrasi adalah bagaimana menjamin pemberian akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi pengelolaan pemerintahan dan juga berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan.

BAB IV

PERUBAHAN-PERUBAHAN

SISTEM HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

A. KELEMBAGAAN

(Reformasi Eksekutif [Birokrasi], Legislatif, dan Yudikatif)

1. Pendahuluan

Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto sebenarnya pada awalnya bertujuan mulia yaitu melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen. Namun demikian karena lamanya memegang tampuk pemerintahan dan dikelilingi oleh oknum militer yang arogan dan diktator, politisi yang nakal, dan oknum pengusaha rakus, arah yang semula mulia, berbelok arah menyebabkan tumbuh suburnya penyakit birokrasi dalam pemerintahan. Akibat lebih jauh Republik Indonesia terperosok ke dalam krisis yang berkepanjangan. Keadaan itu memicu gerakan reformasi.

Dua bulan setelah pelantikan Soeharto menjadi Presiden Republik Indonesia yang ke 7 kalinya, terjadi gerakan reformasi yang dimotori oleh mahasiswa antara lain menuntut agar Soeharto meletakkan jabatan sebagai Presiden. Pada bulan Mei akhirnya Soeharto meletakkan jabatannya, dan secara konstitusional Wakil Presiden B.J. Habibie menggantikan kedudukannya sebagai Presiden.

Belum genap satu tahun menjabat presiden, B.J. Habibie harus mempertanggungjawabkan tugasnya pada Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Pertanggungjawabannya ditolak konon

antara lain disebabkan oleh lepasnya Provinsi Timor-Timur dari Indonesia. Habibie harus menanggalkan jabatan presiden. Selanjutnya segera diadakan Sidang Istimewa MPR yang berhasil mengangkat Abdurrahman Wahid yang terkenal dengan sebutan Gus Dur menjadi Presiden Republik Indonesia yang ke empat.

Gayanya yang ceplas-ceplos terkenal dengan sebutan “Gitu aja kok repot” dan kasus Bulog Gates serta tindakan pelecehan kepada anggota Dewan Perwakilan Rakyat identik dengan taman kanak-kanak, akhirnya Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sidang Istimewa mencabut mandat sebagai Presiden kepada Abdurrahman Wahid/Gus Dur.

Melalui voting dalam Sidang Istimewa MPR Megawati memenangkan perebutan kursi Presiden Republik Indonesia yang ke lima. Namun ia gagal mempertahankan jabatan Presiden pada pemilu presiden secara langsung. Dalam Pemilu yang bersejarah karena Presiden untuk pertama kali dipilih secara langsung oleh rakyat Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) mantan Menteri Koordinator kabinet Megawati berpasangan dengan Yusuf Kalla muncul sebagai pemenang dan berhak menjadi Presiden hingga kini.

Masa pemerintahan SBY diwarnai oleh berbagai bencana baik bencana alam, bencana sosial, maupun kecelakaan transportasi (darat dan udara) secara terus menerus, sehingga agenda reformasi terlupakan. Bahkan secara kontroversial Wakil Presiden membuat statemen bahwa “Demokrasi itu nomor dua.....”.

Dari keenam Presiden mempunyai persamaan dan perbedaan. Persamaannya mereka semuanya menyandang gelar KKN, perbedaannya terletak pada arti atau kepanjangan KKN tersebut.

Kepanjangan KKN bagi Soekarno adalah Kanan Kiri Nyonya. Konon “isterinya” mencapai belasan. Wajahnya yang tampan didukung oleh tubuh yang tegap dan pintar merayu, tidak sulit baginya untuk menggaet lusinan

“Nyonya”. Konon ketika bertandang ke negara tetangga pasti disiapkan teman kencan wanita.

Kepanjangan KKN bagi Soeharto adalah kanan Kiri Nyolongan. Dia dikelilingi oleh militer yang pengusaha, pengusaha yang nakal dan politisi yang oportunistis dan birokrat yang korup. Para pengeliling Soeharto ini mempunyai lidah yang panjang siap dijulurkan untuk menjilati jidat Soeharto. Ketika mereka memperoleh fasilitas dari Soeharto, imbal baliknya memberikan *permen* bagi anak-anak Soeharto, sehingga wajar anak-anak Soeharto menjadi besar karena fasilitas atau matang karena dikarbit.

Kepanjangan KKN bagi Habibie adalah Kecil-Kecil Nekad. Awal pemerintahannya memang mengesankan. Dia yang pertama kali menciptakan kebebasan pers yang merupakan salah satu pilar negara demokrasi. Berikutnya berhasil menurunkan dan mengendalikan rupiah terutama terhadap dolar Amerika Serikat. Meskipun harus dibayar mahal dengan bertekuk lutut di kaki IMF. Untuk menjaga kestabilan rupiah Habibie menjual dolar Amerika Serikat hasil hutang dari IMF dan negara-negara donor lainnya.

Kepanjangan KKN bagi Gus Dur adalah Kanan Kiri Nuntun. *Kebapakan* dan *kebangsaannya* memang diakui tidak hanya di dalam negeri akan tetapi sampai terdengar di luar negeri. Maka ada yang menyebutnya sebagai bapak bangsa. Bahkan ada yang sedikit mendewakannya yang menyatakan baju Presiden terlalu kecil untuk seorang Gus Dur. Akhirnya benar, baju presiden itu tidak pas dan harus ditanggalkannya karena dipicu oleh kasus Bulog gates dan dikeluarkannya Maklumat pembekuan DPR karena Presiden Abdurrahman Wahid dianggap melanggar Ketetapan MPR.

Kepanjangan KKN bagi Megawati adalah Kanan Kiri Ngedoli. Garis Politik partainya menyerupai ayahnya Soekarno yang mengendalikan kekuatan dari dalam kekuatan negeri sendiri, yang pada saat bapaknya

memerintah dikenal dengan sebutan berdikari. Untuk mencapai hal tersebut Megawati yang juga atas pembisik-pembisiknya menjual aset negara. Badan Usaha Milik Negara banyak yang beralih menjadi milik asing atau paling tidak modal dan menejemennya dikuasai asing. Banyak aset negara yang telah dijual akan tetapi kemandirian negara dan bangsa belum juga didapat.

Kepanjangan KKN bagi Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) adalah Kanan Kiri Ngapusi. Bencana demi bencana dialami oleh bangsa ini pada masa pemerintahan SBY. Dia hampir-hampir kewalahan mencegah dan menanggulangi bencana yang terjadi. Dalam saat-saat yang gagap Wakil Presiden Yusuf Kalla membuat janji akan memberikan bantuan sekian rupiah bagi korban bencana alam yang terjadi di Provinsi DIY. Akan tetapi janji tersebut sampai saat ini belum terealisasi. Bahkan yang semula dijanjikan besar bantuan korban bencana alam di Yogyakarta sebesar tiga puluh juta rupiah bagi korban gempa yang rumahnya mengalami rusak berat/robah direncanakan hanya akan mendapat setengahnya.

Yang jelas menurut saya kelima presiden tersebut di atas belum mampu membawa rakyat Indonesia makmur dalam keadilan dan adil dalam kemakmuran sesuai amanat pendiri bangs. Disamping itu deskripsi di atas memberikan gambaran bahwa masih perlu waktu dan proses berkelanjutan untuk mewujudkan agenda reformasi.

2. Agenda Reformasi

Dalam kurun waktu Maret sampai dengan Mei 1998, rakyat yang dipelopori oleh mahasiswa, mengusung agenda perubahan sosial politik. Gerakan tersebut tergalang sebagai reaksi terhadap dominasi dan pengebirian hak-hak demokrasi yang dilakukan oleh pemerintah Orde Baru yang berkuasa saat itu. Gerakan yang kemudian dikenal dengan gerakan reformasi tersebut sebetulnya mempersoalkan penyimpangan yang

dilakukan pada masa pemerintahan Orde Baru. Gerakan reformasi tersebut secara eksplisit mengajukan empat tuntutan perubahan yakni:

1. melakukan amandemen UUD 1945,
2. memberantas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN),
3. mencabut paket lima Undang-Undang di bidang politik yang menghambat perwujudan demokrasi, dan
4. menghentikan dwi fungsi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI).

3. Evaluasi Agenda Reformasi

Empat hal pokok agenda tersebut sebenarnya telah dilakukan. Akan tetapi berhasilkah menyejahterakan masyarakat? Bagaimana keberhasilan reformasi yang meliputi empat hal pokok tersebut. Marilah kita lihat satu persatu:

Pencermatan terhadap perjalanan reformasi di negeri ini mengidentifikasi bahwa tuntutan politik sebagaimana disebutkan di atas memang telah dilakukan. UUD 1945 telah diamandemen sampai dengan 4 kali. Paket baru undang-undang bidang politik yang relatif lebih demokratis telah dibentuk dan diberlakukan. Pemilihan umum yang relatif bersih dan jujur telah diselenggarakan pada tahun 1999 dan 2004. Kehidupan pers yang bebas sudah terwujud. Meskipun demikian perubahan tersebut tidak dengan serta merta membawa kemajuan yang berarti dalam mengayuh perjalanan reformasi.

Kalangan pendukung Gerakan Reformasi, dalam banyak hal telah terkooptasi oleh partai politik untuk mengejar tujuan sempit/pragmatis dan jangka pendek. Belum kuatnya tekanan civil society menjadikan laju pembaruan menuju *good governance* berjalan sangat lambat. Gerakan reformasi berhadapan dengan realitas rendahnya komitmen berbagai komponen bangsa untuk mengatasi krisis multidimensi dan untuk

melaksanakan agenda yang telah dirumuskan. Komitmen dan kesepakatan etis pada penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis *good governance* pada berbagai level dan eksponen penyelenggara pemerintahan tidak cukup kuat terlihat. Karena menunggu hasil reformasi yang tidak kunjung tiba akhirnya masyarakat dihindangi penyakit masa bodoh (apatitis) dan kurang peduli terhadap gerakan reformasi. Penyakit ini sangat berbahaya bagi kelangsungan hidup bernegara. Bahkan sebagian masyarakat ada yang merindukan kondisi seperti zaman orde baru.

a. Melakukan Amendemen UUD 1945

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia telah diubah empat kali, masing-masing perubahan tersebut antara lain:

1) Perubahan 1

Pasal yang urgen dalam perubahan pertama ini adalah adalah Pasal 7 yang berbunyi “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”. Pasal ini untuk menjawab permasalahan pemilihan presiden yang dapat mencalonkan berkali-kali, bahkan kasus Soeharto mencalonkan dan menjadi presiden sampai 7 kali.

Dalam perubahan pertama ini juga diatur distribusi kekuasaan. Kekuasaan Presiden yang semula sangat besar, dibagi kekuasaannya dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Mahkamah Agung. Seperti tercantum dalam Pasal 13 “Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat” demikian juga ketika menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam hal Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan Mahkamah Agung. Akan tetapi Presiden dalam memberi

amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Perubahan lainnya nampak dalam Pasal 20 yang berbunyi “Kekuasaan legislasi berada pada Dewan Perwakilan Rakyat”.

2) Perubahan 2

Mempertegas satuan-satuan pemerintahan daerah yang dahulu disebut sebagai daerah besar dan kecil sekarang dengan perubahan yang kedua disebut provinsi dan kabupaten/kota. Ini diatur dalam Pasal 18. Dalam Pasal 18B (1) “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang”.

Dalam perubahan kedua ini banyak ditambahkan pengaturan tentang hak asasi manusia. Hak-hak tersebut antara lain meliputi hak membentuk keluarga, hak asas kelangsungan hidup, hak mengembangkan diri, hak pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum, hak dalam pekerjaan, hak dalam kesempatan yang sama dalam pemerintahan, hak dalam agama dan kepercayaan, pendidikan, hak kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat dan lain sebagainya.

3) Perubahan 3

Dalam perubahan yang ketiga ini mengubah pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dahulu dipilih oleh DPR diubah sebagaimana diatur dalam Pasal 6A Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

Dalam perubahan ketiga ini dibentuk Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam Pasal 22C dan 22D. Di samping itu juga dibentuk Komisi Yudisial sebagaimana diatur dalam Pasal 24B (1) Komisi Yudisial

bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Dalam perubahan ketiga ini dibentuk Mahkamah Konstitusi. Pada Pasal 24C ayat (1) berbunyi “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.” Pada ayat (2) nya berbunyi: ”Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.”

4) Perubahan 4

Dalam perubahan keempat yang menonjol adalah dihapuskannya lembaga Dewan Pertimbangan Agung. Pengaturan pendidikan dan kebudayaan dipertegas lagi yaitu adanya kewajiban bagi warga negara untuk mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. Pasal 31 ayat (4) bahkan mengamanatkan negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.

Dalam perubahan keempat ini ada hal yang kontroversial yaitu perubahan tentang perekonomian nasional. Selebihnya dalam perubahan keempat ini diatur mekanisme perubahan konstitusi.

b. Memberantas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN)

Yang tertuduh melakukan KKN adalah terutama di tubuh birokrasi, meskipun di lembaga legislatif dan yudikatif juga terjadi KKN. Upaya pemberantasan KKN ini tidak lepas dari gerakan reformasi di birokrasi, legislatif dan yudikatif.

1) Reformasi Birokrasi

Pada umumnya birokrasi memiliki dua buah lingkungan. Pertama, lingkungan eksternal atau lingkungan sosial politik tempat di mana birokrasi itu berada. Kedua, lingkungan internal atau lingkungan yang berada di dalam birokrasi itu sendiri. Pada kedua lingkungan tersebut terdapat struktur sosial yang terbentuk karena perkembangan kondisi sosial, ekonomi dan politik yang terdapat pada masing-masing lingkungan.

Selama masa Orde Baru hampir dapat dipastikan bahwa struktur sosial yang terbentuk di lingkungan eksternal birokrasi lebih terbuka kemungkinan bagi lahirnya kelas menengah yang independen, terutama mahasiswa dan kaum intelektual, bila dibandingkan dengan struktur sosial yang terbentuk di lingkungan internal birokrasi.

Sayangnya lingkungan eksternal tersebut baru sebatas di lingkungan kelas menengah yang dipelopori oleh kaum intelektual yang belum mampu memberikan kontribusi terhadap reformasi birokrasi, akan tetapi dalam banyak kasus justru mereka larut dalam birokrasi.

Perombakan di tubuh birokrasi di pusat pernah dilakukan oleh Presiden Gus Dur dengan mengubah fungsi dan merombak struktur Sekretariat Negara (Setneg). Langkah ini merupakan langkah awal dari sebuah reformasi birokrasi. Terdapat beberapa argumentasi yang melandasi langkah Gus Dur untuk menempatkan Setneg sebagai sasaran awal dari reformasi birokrasi.

Pertama, Setneg pada masa Orde Baru adalah salah satu pusat kekuasaan yang berada paling dekat dengan Soeharto. Oleh karena itu urusan-urusan yang ditangani Setneg baik pada masa Sudharmono, Moerdiono, maupun Muladi sarat dengan muatan-muatan politik dengan segala aspek yang menyertainya. Sebagai salah satu pusat kekuasaan mendorong Setneg untuk terus mengembangkan, meluaskan, dan menumpuk kekuasaan ke dalam genggamannya. Tampilah sosok Setneg sebagai pemakan segala yang serakah dan rakus karena terus-menerus merasa lapar, sehingga apa saja dilahapnya. Mula-mula birokrasi nondepartemen dilahapnya, kemudian pengajuan RUU dari departemen-departemen yang disalurkan lewat Setneg, Yayasan Gelora Senayan, Badan Otorita Kemayoran, Pembelian peralatan militer, sampai kepada bantuan ternak pun dilahapnya.

Kedua, masih berkaitan dengan faktor yang pertama di mana mental rakus dan serakah itu dibentuk, dikembangkan, dan dipelihara dengan metode yang sistematis dengan memberikan fasilitas yang lengkap dan insentif yang tinggi melebihi yang diterima oleh pegawai negeri biasa. Sebagai imbalannya, Soeharto menerima loyalitas yang tinggi.

Ketiga, pada dasarnya Setneg adalah “dapur umum” dan “ruang operasi” (*operation room*) yang mengatur lalu lintas urusan pemerintahan yang dipandang sebagai urusan rumah tangga Soeharto. Akibatnya Setneg menjadi tempat bertemunya kepentingan bisnis anak cucu Soeharto, bisnis anak cucu pejabat, kepentingan berbagai departemen, kepentingan pemerintah, dan kepentingan pihak pengusaha swasta. Mempertemukan arus resmi dengan arus tidak resmi pada satu titik temu, berarti memberikan kemungkinan bagi Setneg untuk melakukan berbagai penyelewengan di dalam pengelolaan dan pengaturan kekuasaan serta berbagai manipulasi dari aset negara, fasilitas, dan harta kekayaan negara. Pada sisi yang lain, Setneg juga menjadi ajang peperangan dari anak cucu Soeharto, anak-anak

pejabat, para pejabat, dan para pengusaha swasta dalam bentuk intrik-intrik politik di sekitar istana.

Sayangnya dengan dihapuskannya Setneg tersebut Gus Dur menggantikan perannya dengan lembaga pembisik yang lebih bersifat personal.

Contoh lain perombakan di tubuh birokrasi adalah dihapuskannya Departemen Sosial oleh Gus Dur dari kabinetnya karena dianggap pekerjaannya hanya menyukseskan agenda politik orde baru.

Reformasi birokrasi di daerah sejalan dengan arah reformasi yang menghendaki dihapuskannya pembangunan yang sentralistik. Kewenangan yang semula menumpuk di pusat didesentralisasikan ke daerah. Ini semakin nampak ketika diterbitkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Euforia otonomi menyebabkan arogansi pusat berpindah ke daerah. Muncul sifat dan sikap kedaerahan yang berlebihan sehingga mengancam persatuan dan kesatuan bangsa. Bahkan terjadi otonomi yang kebablasan yang berakibat korupsi berpindah dari pusat ke daerah.

Meluasnya praktik-praktik kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN) di daerah semakin mencoreng birokrasi secara keseluruhan. KKN tidak hanya membuat pelayanan birokrasi menjadi amat sulit dinikmati secara wajar oleh masyarakatnya, tetapi juga membuat masyarakat harus membayar lebih mahal pelayanan.

Praktik-praktik KKN membuat birokrasi publik semakin jauh dari masyarakatnya. Padahal, dengan bergulirnya reformasi, seperti diakui Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara Feisal Tamin, tuntutan masyarakat akan pelayanan publik yang lebih baik makin meningkat.

Saat ini nilai penting pelayanan pemerintah terhadap publik yang direpresentasikan dengan nilai pelayanan pegawai negeri sipil (PNS) tidak dalam kondisi yang diharapkan. Keluhan masyarakat terhadap buruknya

kinerja pemerintah sebagian besar dipengaruhi oleh buruknya kinerja PNS dalam melayani masyarakat. Akibatnya, muncullah krisis kepercayaan terhadap PNS.

Krisis kepercayaan ini amat mudah dipahami mengingat birokrasi publik selama ini menjadi instrumen yang efektif bagi penguasa Orde Baru untuk mempertahankan kekuasaannya. Birokrasi publik, baik sipil maupun militer, dalam rezim Orde Baru telah menempatkan dirinya lebih sebagai alat penguasa. Bahkan menurut MTI dalam Lampiran Catatan Akhir Tahun 10 September 2006 digambarkan pada rezim Orde Baru birokrasi menjadi alat mempertahankan kekuasaan. Pasca reformasi pun para pejabat politik yang kini menjabat dalam birokrasi pemerintah ingin melestarikan budaya tersebut dengan mengaburkan antara pejabat karier dan pejabat non karier.

Apalagi secara historis, birokrasi di Indonesia tidak memiliki tradisi untuk menempatkan kepentingan masyarakat dan warga negara sebagai sentral. Sejak zaman kolonial sampai dengan Orde Baru, kepentingan masyarakat dan warga negara selalu memiliki posisi yang amat marginal. Tidak heran kalau kinerja birokrasi Indonesia kemudian menjadi rendah.

Rendahnya kinerja birokrasi ditentukan banyak faktor, baik dari dalam ataupun di luar. Di sisi sejarah perkembangan birokrasi di Indonesia, rendahnya kinerja birokrasi bisa dipahami dari latar belakang dan tujuan pembentukan birokrasi, baik di dalam zaman kerajaan, penjajahan, dan Orde Baru.

Di zaman kerajaan, birokrasi kerajaan dibentuk untuk melayani kebutuhan raja dan keluarganya, bukan untuk melayani kebutuhan rakyat. Birokrasi adalah abdi raja, bukan abdi rakyat, karena itu orientasinya bukan bagaimana melayani dan menyejahterakan rakyat, tetapi melayani dan menyejahterakan raja dan keluarganya, yang mereka adalah para penguasa.

Di zaman kolonial, bahkan cenderung memperoleh penguatan karena pemerintah kolonial berusaha menggunakan birokrasi sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaan dan kepentingannya. Penjajah Belanda berusaha memperkenalkan perubahan dan nilai birokrasi modern, tetapi dilakukan untuk mempermudah pengontrolan negara jajahan dan masyarakatnya.

Pada rezim Orde Baru sampai dengan Orde Reformasi saat ini, orientasi pada penguasa masih sangat kuat. Nilai-nilai dan simbol-simbol masih amat kuat menunjukkan, bagaimana birokrasi dan para pejabatnya mempersepsikan dirinya lebih sebagai penguasa daripada sebagai abdi dan pelayan masyarakat.

Secara kultural kita pernah menempatkan pegawai negeri sebagai bagian dari sistem politik yang untuk memenangkan partai tertentu dan bagian dari partai tertentu. Walaupun masih tersembunyi, tetapi toh akhirnya dari situlah kultur terbentuk. Pendekatan politik yang terlalu kuat mengakibatkan layanan kepada masyarakat menjadi minimal. Ini kesalahan kita, mengidentikkan pegawai negeri sebagai pegawai pemerintah, maka dia harus tunduk patuh kepada pemerintah.

Padahal, antara pemerintah dan negara itu berbeda. Negara itu sifatnya abadi, sedangkan pemerintah itu terkena hukum rotasi. "Pada saat menjadi instrumen pemerintah, mestinya menjadi instrumen negara. Tetapi, pada waktu itu sulit membedakan mana pemerintah dan mana negara karena memang sistem kepartaian dan budaya kita yang belum *clear*.

Memasuki era reformasi, kultur minta dilayani itu tidak serta-merta terputus habis, sebab mengubah budaya itu memerlukan waktu yang lama. Mental-mental yang mestinya abdi negara masih terkalahkan oleh abdi pemerintah. Akibatnya, pemerintah masih penuh dengan pendekatan kekuasaan, padahal mestinya pegawai yang bagus itu penuh dengan

profesionalisme. “Kata-kata pelayan memang tidak populer, tetapi begitulah seharusnya, menjadi abdi masyarakat, bukan abdi pemerintah.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut perlu dilakukan upaya antara lain perbaikan kesejahteraan bagi pegawai negeri, pendidikan dan pelatihan, penyegaran, pembinaan, dan sistem kepegawaian yang menunjang reformasi birokrasi. Menjadikan birokrasi sebagai lembaga pembelajaran (*learning organization*) artinya seorang pegawai negeri dikondisikan terampil memecahkan masalah-masalah yang terkait dengan pekerjaannya. *Learning organization* ini harus muncul sebagai sebuah kekuatan untuk membangun organisasi. Seiring dengan itu juga perlu ada upaya memperlemah pendekatan kekuasaan, tetapi menumbuhkan demokrasi.

Padaahal, hakikat demokrasi adalah pencapaian kesejahteraan masyarakat. Itu hanya bisa dilakukan dalam kultur birokrasi yang bersifat melayani publik.

Birokrasi sebagai bagian dari sistem sosial, keniscayaannya harus ada dan tidak bisa dihilangkan. Pejabat perlu ada untuk melayani masyarakat. Masalahnya, bagaimana birokrasi itu benar-benar berfungsi melayani masyarakat. Kalau rakyat mendapat pelayanan yang tidak baik, rakyat juga jangan larut mengembangkan ketidakbaikan itu. Rakyat harus kritis!

Namun demikian bila kembali kepada pengertian negara sebagai organisasi kekuasaan maka kenyataannya untuk dapat melaksanakan pelayanan kepada masyarakat pemerintah/birokrasi harus mempunyai instrumen kekuasaan. Penegakkan hukum dan pemberantasan KKN tidak akan dapat dilaksanakan jika pemerintah tidak mempunyai instrumen dan perangkat kekuasaan.

Reformasi birokrasi di Indonesia justru berjalan sangat lamban. Hal itu disebabkan begitu kentalnya nuansa korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN)

dalam aktivitas birokrasi pemerintahan. Bahkan sebagian orang beranggapan bahwa nuansa KKN sudah membudaya di Indonesia.

Di sisi lain, politisi yang semestinya memainkan peran penting dalam upaya mempercepat reformasi di tubuh birokrasi, sebaliknya malah turut serta dalam praktik KKN dan feodalisme birokrasi.

Otonomi daerah yang kembali bergulir pasca reformasi, kenyataannya malah menjadi sarana desentralisasi KKN. Tarik ulur antara kesejahteraan dan demokrasi menjadi sebuah masalah tersendiri. Sebuah pilihan yang sulit memang, apakah kita akan mencapai kesejahteraan dulu tetapi menanggalkan demokrasi seperti Singapura atau sebaliknya. Sepanjang sejarah, tak ada satu pun negara yang dalam waktu bersamaan dapat mencapai sekaligus iklim demokratis dan pencapaian kemakmuran masyarakatnya.

Pertama, menyadarkan masyarakat untuk selalu mengontrol politisi yang menjadi wakil mereka dalam mengawasi kinerja birokrasi. Saluran kedua adalah membentuk berbagai lembaga ombudsman di tengah masyarakat. Lembaga-lembaga ombudsman inilah yang juga bekerja mengawasi dan mengawal kinerja birokrasi agar mau dan mampu memenuhi hak-hak publik. Dalam kaitan ini, media massa juga memiliki peran penting dalam upaya penyadaran publik akan hak-haknya.

Reformasi birokrasi di Indonesia masih berjalan sangat lamban akibat belum adanya kemauan politik (*political will*) untuk berubah. Birokrasi masih berkuat kepala menikmati masa lalu selain *political will* yang masih kurang.

Kelemahan lain birokrasi, belum adanya standar kompetensi jabatan, padahal sudah diperintahkan UU No. 43/1999. Pengukuran kinerja PNS masih berdasar pangkat dan golongan bukan kinerja. Padahal, saat ini pengukuran kinerja terutama swasta sudah memakai empat dimensi. Sektor pemerintah disarankan belajar dari sektor swasta yang sukses, khususnya

orientasi pelayanan kepada publik seperti tersurat dalam UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 65 Tahun 2005.

Dalam hal pelayanan kepada masyarakat menurut Sedarmayanti diharapkan memenuhi kriteria:

- a) Mudah dalam pengurusan bagi yang berkepentingan.
- b) Mendapatkan pelayanan yang wajar.
- c) Mendapat perlakuan sama tanpa pilih kasih.
- d) Mendapat perlakuan jujur dan terus terang.

Dari pelayanan yang baik dan memuaskan akan berdampak positif bagi masyarakat antara lain:

- a) Masyarakat menghargai dan bangga terhadap korps karyawan.
- b) Masyarakat patuh terhadap aturan pelayanan.
- c) Menggairahkan usaha dalam masyarakat.
- d) Menimbulkan peningkatan dan pengembangan dalam masyarakat.

Jumlah PNS di Indonesia 3.658.005 orang atau hanya 1,7 persen untuk melayani 225 juta penduduk. "Rata-rata negara di dunia memiliki jumlah PNS di atas 2,5 persen dari jumlah penduduknya. Malaysia dengan 23 juta penduduk dilayani oleh 600.000 pegawai negeri.

Meski begitu, PNS itu masih terkonsentrasi di perkotaan sehingga desa-desa maupun pedalaman kekurangan jumlah PNS. "Dengan bergulirnya era otonomi daerah, ada Pemda yang memiliki *political will* kuat untuk mereformasi birokrasinya, tetapi banyak pula yang belum melakukan.

Perkembangan sosial, ekonomi, dan politik nasional-internasional membutuhkan respon proporsional dari para penyelenggara negara. Birokrasi sebagai mesin negara harus memiliki kapasitas memadai. Namun, hingga kini reformasi birokrasi kondisi tersebut masih belum dapat

diharapkan. Padahal langkah reformasi birokrasi ini merupakan suatu keharusan karena kondisi sosiologis masyarakat sekarang menuntut reformasi birokrasi tersebut.

2) Reformasi Legislatif

Gerakan reformasi juga berdampak terhadap lembaga legislatif. Kedudukan Lembaga Legislatif di Indonesia dilaksanakan oleh MPR dan DPR. Reformasi di lembaga legislatif ditandai dengan:

- a) Kedudukan MPR sederajat dengan kedudukan Presiden, Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi, meskipun MPR tetap merupakan penjelmaan rakyat.
- b) Dianutnya sistem bikameral dalam MPR, yakni MPR terdiri dari DPR dan DPD.
- c) Pemilu dilaksanakan secara langsung dengan sistem semi distrik.
- d) Kedudukan DPR kuat, DPR tidak lagi menjadi lembaga yang berfungsi memberikan stempel terhadap kebijakan dan tindakan dari pemerintah, baik di pusat maupun di daerah.
- e) Kekuasaan membentuk undang-undang beralih dari Presiden ke DPR.
- f) Sebagian fungsi administrasi dari pemerintah dilaksanakan oleh DPR, pemberian persetujuan terhadap pengangkatan pejabat tertentu antara lain Mahkamah Konstitusi, Kapolri, Pangab, Hakim Agung.

Dampak dari kedudukan yang kuat dari lembaga legislatif kadang menimbulkan arogansi dan penyalahgunaan wewenang DPR/DPRD. Kasus Joki APBN, kunjungan kerja ke luar negeri, korupsi berjamaah yang dilakukan DPRD Provinsi Sumatera Barat, penggelembungan dana purna

tugas, asuransi gates dan sebagainya merupakan bukti sikap arogan dan penyalahgunaan wewenang anggota legislatif.

Reformasi di lembaga legislatif juga ditandai dengan ditetapkannya kebijakan pemerintah dengan ditetapkannya:

- a) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2003 tentang Partai Politik.
- b) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum.
- c) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

3) Reformasi Yudikatif

Lembaga Yudikatif (Peradilan) merupakan lembaga yang *settle* dan hampir "*Untouchable*" dalam proses reformasi akhirnya harus menyesuaikan arus reformasi. Berbagai kasus suap yang terjadi di jajaran peradilan membuktikan bahwa jajaran lembaga peradilan juga tidak steril terhadap tindakan penyalahgunaan wewenang. Salah satu contoh kasus suap dalam perkara tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh Probosutejo yang isunya juga melibatkan Ketua Mahkamah Agung merupakan pencederaan terhadap dunia peradilan di Indonesia. Masih banyak kasus penyalahgunaan wewenang di lembaga peradilan, yang paling terkini adalah isu kasus pungutan biaya tidak resmi bagi pencari keadilan yang dilakukan oleh oknum petugas pengadilan telah membuktikan adanya penyakit birokrasi di lingkungan peradilan.

Pemerintah telah mengambil langkah-langkah reformasi untuk memperbaiki lembaga peradilan, antara lain dengan:

- a) Membentuk Mahkamah Konstitusi berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003;

- b) Masyarakat pencari keadilan yang dilanggar hak dan kepentingan konstitusinya berdasarkan undang-undang dapat mengajukan gugatan Yudisial Review ke Mahkamah Konstitusi.
- c) Membentuk Komisi Yudisial berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004.

Komisi Yudisial mempunyai wewenang untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung ke DPR dan menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim.

Selanjutnya Komisi Yudisial:

- melakukan pendaftaran calon hakim agung;
- melakukan seleksi terhadap calon hakim agung;
- menetapkan calon hakim agung;
- mengajukan calon hakim agung ke DPR.

Dengan adanya Komisi Yudisial diharapkan hakim agung yang terpilih mempunyai kompetensi dan integritas yang tinggi di bidangnya dan para hakim dapat menjaga martabat dan perilakunya. Pada gilirannya akan membantu rakyat pencari keadilan.

c. Dibentuknya Komisi-Komisi yang bersifat ad hoc antara lain Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Dalam hal reformasi di lembaga yudikatif perlu dipikirkan adanya distribusi penyelesaian perkara dari Mahkamah Agung agar tidak terjadi penumpukan perkara di Mahkamah Agung. Bila banyak perkara sampai di tingkat kasasi maka akan terjadi penumpukan perkara di Mahkamah Agung karena jumlah hakim agung terbatas. Bila hal ini terjadi maka proses pelayanan bagi masyarakat pencari keadilan tertanggu. Asas peradilan yang bersifat cepat dan murah tidak tercapai. Jalan keluarnya dengan meninjau

kembali hukum acara sesuai dengan bidang peradilan masing-masing yang memberi jendela pendistribusian penyelesaian perkara ke pengadilan tingkat banding atau untuk perkara tertentu penyelesaiannya berpuncak pada pengadilan tingkat banding.

4. Penutup

Berdasarkan uraian tersebut di atas maka reformasi birokrasi, legislatif, dan yudikatif dilakukan dengan mendasarkan beberapa pertimbangan:

- a. Reformasi birokrasi, lembaga legislatif, dan lembaga yudikatif dilakukan secara konstitusional, bila tidak akan membuka yudisial review ke Mahkamah Agung atau ke Mahkamah Konstitusi.
- b. Reformasi birokrasi, lembaga legislatif, dan lembaga yudikatif dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip *good governance*.
- c. Reformasi birokrasi, lembaga legislatif, dan lembaga yudikatif juga berbasis pada moralitas bangsa.
- d. Reformasi birokrasi, lembaga legislatif, dan lembaga yudikatif dalam rangka pelayanan prima pada masyarakat.

B. KETATALAKSANAAN

(Reformasi Ketatalaksanaan: Beberapa Catatan Awal)

1. Pendahuluan

Satu hal yang sering terabaikan dalam melakukan reformasi ketatalaksanaan baik dalam hubungan *eksternal maupun internal birokrasi* adalah perlunya pemikiran-pemikiran tentang konsep, peran, dan kedudukan hukum administrasi negara (HAN) yang terkait dengan aspek penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan tersebut. Kita sadari, bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah yang

didasarkan pada pengaturan hukum yang baik, dan penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada hukum tersebut merupakan satu keharusan konstitusional dalam penyelenggaraan NKRI sekaligus merupakan prasyarat bagi terselenggara dan terwujudnya tatakelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Dengan demikian HAN bukan saja merupakan pengejawantahan status negara hukum, tetapi juga instrumen dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik, yang tidak boleh diabaikan dalam upaya pendayagunaan aparatatur negara.

Maksud dan tujuan Tim Penyusunan ini adalah untuk *menemukenali* berbagai permasalahan stratejik dalam reformasi dengan fokus pada aspek ketatalaksanaan, mencermati latar belakang yang menimbulkan permasalahan tersebut, serta langkah-langkah ke depan untuk mengatasinya. Hal tersebut perlu dilakukan dalam untuk mengidentifikasi lebih lanjut dimensi-dimensi hukum yang perlu dikembangkan di dalamnya, dalam rangka pembangunan hukum administrasi negara dan pendayagunaan aparatatur negara. Sesungguhnya lingkup permasalahan ketatalaksanaan birokrasi meliputi baik dalam kaitan eksternal maupun internal. Aspek ketatalaksanaan *internal birokrasi* meliputi sistem dan proses pengelolaan dalam rangka membangun sistem kelembagaan internal, utamanya yang terkait dengan pengaturan mengenai pelaksanaan tugas setiap satuan organisasi sesuai pembagian tugas yang ditetapkan dan hal-hal yang bertalian dengan hak dan kewajiban masing-masing termasuk hak dan kewajiban birokrat (SDM Aparatur), serta pengaturan mengenai saling hubungan antar satuan organisasi dalam rangka pelaksanaan tugas organisasi. Aspek ketatalaksanaan *eksternal birokrasi* meliputi sistem dan proses pengelolaan dalam rangka pelaksanaan tugas dan kewajiban kelembagaan birokrasi *terhadap publik* yang harus diemban dalam rangka pelaksanaan tugas organisasi pemerintahan. Pengaturan ketatalaksanaan internal dan

eksternal birokrasi tersebut akan berpengaruh terhadap tampilan sosok, efisiensi, kinerja, dan akuntabilitas birokrasi. Sebab itu keduanya perlu mendapatkan perhatian secara lebih proporsional; namun uraian ini akan fokus pada masalah eksternal, yaitu aspek ketatalaksanaan yang mengatur hubungan birokrasi dengan publik.

2. Pengaruh Perkembangan Lingkungan Strategik.

Birokrasi pemerintah dihadapkan dengan berbagai tantangan dan perubahan lingkungan strategis domestik (nasional) dan internasional. Lingkungan strategis nasional yang diperkirakan memberi dampak terhadap kinerja birokrasi, pada pokoknya adalah terjadinya perubahan sistem organisasi dan manajemen kenegaraan sebagai konsekwensi dari perubahan konstitusi, antara lain berupa:

(1) Perubahan kelembagaan negara berupa pembentukan dan perubahan peran serta kekuasaan lembaga-lembaga tinggi negara yang diharapkan dapat mewujudkan sistem *checks and balances*; yang antara lain ditandai dengan (a) penghapusan peran MPR dalam pembentukan kebijakan, (b) penempatan kekuasaan pembentukan undang-undang pada lembaga legislatif (DPR), (c) pembentukan DPD sebagai representasi rakyat dari setiap daerah yang dipilih langsung dan bersifat independen dan ditempatkan sebagai mitra DPR yang oleh beberapa pihak dipandang kurang proporsional, dan (d) penempatan lembaga eksekutif sebagai penyelenggara pemerintahan berdasarkan perundang-undangan. Dalam pada itu terjadi pula perubahan kelembagaan dengan dibentuknya berbagai lembaga negara yang tidak diamanatkan konstitusi disertai berbagai implikasinya dalam tatakelola pemerintahan.

(2) Perubahan sistem manajemen pemerintahan, yang antara lain ditandai (a) perubahan penyusunan kebijakan pemerintah yang semula

berdasar GBHN menjadi berdasar program (kampanye) Presiden dan Wakil Presiden terpilih, (b) perubahan kewenangan dalam hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan di daerah, yang semula bersifat sentralistik menjadi desentralistik; (c) perubahan dalam sistem penyelenggaraan keuangan negara, utamanya dalam hal penganggaran, pertanggung jawaban, perbendaharaan, perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta perubahan dalam perpajakan dan retribusi daerah.

Selain itu, pada tataran internasional telah terjadi proses globalisasi yang menempatkan Indonesia memasuki tatanan dunia baru yang tak terhindarkan dan berdampak pada sistem ketatalaksanaan birokrasi pemerintahannya. Globalisasi telah memasuki berbagai aspek kehidupan bangsa dan bangsa-bangsa serta menimbulkan tantangan perubahan tersendiri pada tatalaksana pemerintahan baik pada tingkat pusat maupun daerah. Di bidang perekonomian globalisasi ditandai oleh kegiatan ekonomi yang seakan tak mengenal batas negara (*borderless*), dan persaingan berperan sebagai motor penggerak ekonomi bangsa-bangsa. Hal itu ditunjukkan antara lain dalam kegiatan investasi dan perdagangan internasional, serta dalam perubahan pola produksi dan konsumsi bangsa-bangsa. *International brands* telah memasuki pasar-pasar lokal, dan setiap negara bertarung untuk menarik investasi internasional. Perkembangan ini menuntut daya tarik dan daya saing ekonomi setiap bangsa, termasuk Indonesia. Bagi pemerintahan hal tersebut di satu pihak memerlukan penataan kebijakan dan pelayanan publik yang mengacu pada standar internasional; dan pada lain pihak mendorong dunia usaha nasional (Kecil, Menengah, dan Besar; termasuk Koperasi) untuk berubah agar mampu menempatkan dirinya sebagai mitra ataupun pesaing internasional baik dalam perekonomian lokal (domestik) maupun global.

3. Permasalahan Strategik

Sehubungan dengan berbagai permasalahan tersebut di atas, ketatalaksanaan birokrasi Indonesia juga dihadapkan pada masalah-masalah strategik antara lain berupa (1) tuntutan perwujudan pemerintahan yang bersih (*clean government*), (2) perwujudan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), (3) perbaikan pelayanan publik, (4) konsistensi dalam desentralisasi kewenangan, dan (5) peningkatan kompetensi SDM Aparatur. Karena masalah SDM Aparatur akan dibahas tersendiri, maka butir (5) tersebut tidak dibahas dalam uraian ini; dan selanjutnya akan fokus pada butir (1, 2, 3, dan 4).

(1) **Penegakan Pemerintahan Yang Bersih** (*Clean Government*). Salah satu bentuk penyimpangan kerap kali menjadi indikator bahwa pemerintahan belum sepenuhnya bersih adalah korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Laporan di penghujung tahun 2003 mengukuhkan Indonesia di urutan ke-6 sebagai negara terkorup di dunia. Berdasarkan hasil survei *Transparency International (TI)* dari 133 negara, Indonesia berada di urutan ke-122 dari 133 negara terkorup. Korupsi merupakan *interplays* antar beberapa aktor, yang dilakukan oleh pemerintah, swasta, maupun masyarakat luas; mulai dari tingkatan aparatur tertinggi sampai terendah, kelompok terpelajar maupun berpendidikan rendah. Peringkat Indonesia sangat parah disebabkan karena korupsi telah menjamur hampir di semua lapisan masyarakat. Sebagaimana ditunjukkan tabel berikut, aktivitas Indeks Persepsi Korupsi Indonesia (IPK) tahun 2003, mencapai 1,9 dari rentang angka 0 - 10. Korupsi dipandang merupakan fenomena yang mengakar dalam masyarakat. Diakui, tingginya angka korupsi memang sungguh memprihatinkan, dan merupakan informasi bagi bangsa lain akan betapa

korupnya bangsa ini³.

Tabel. Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia 1998 – 2003

Tahun	IPK	Urutan
1998	2,0	80 dari 85 negara
1999	1,7	96 dari 98 negara
2000	1,7	85 dari 90 negara
2001	1,9	88 dari 91 negara
2002	1,9	96 dari 122 negara
2003	1,9	122 dari 133 negara

Sumber: *Transparency International (TI) Indonesia (2003)*

³ Adalah berguna untuk menemukan penyebab terjadinya korupsi, antara lain dari **Klitgard** (1966), yang merumuskan bahwa $C = M + D - A$ [Corruption = Monopoly of Power + Discretion - Accountability]; artinya adanya monopoli, kewenangan untuk menerima atau menolak, dan rendahnya akuntabilitas, mendorong intensitas dan besarnya korupsi. Terdapat aspek ketatalaksanaan pada masalah kelembagaan M, D, dan A yang bersifat maladministrasi dan mendorong korupsi, di mana kejelasan dan ketegasan ketentuan dan penegakan hukum turut berperan. Selain itu teridentifikasi pula faktor lemahnya kepemimpinan, belum mantapnya nilai-nilai budaya masyarakat madani dalam kehidupan bangsa. Dalam perspektif lain, **GONE theory** yang dikemukakan oleh **Jack Bologne** menjelaskan bahwa faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya kecurangan meliputi *Greeds* (Keserakahan), *Opportunities* (Kesempatan), *Needs* (Kebutuhan), dan *Exposures* (pengungkapan). Faktor-faktor *Greeds* dan *Needs* berkaitan dengan individu pelaku (*actor*) kecurangan, sedangkan *Opportunities* dan berhubungan dengan korban perbuatan kecurangan (*Victim*). Berdasarkan teori ini maka korupsi dapat terjadi apabila terdapat keadaan G-O-N-E yang kondusif untuk korupsi. Pendekatan kedua, dilihat dari faktor internal dan eksternal, yang umum dikenal dalam bidang kepolisian dengan formula $N + K = C$, (Niat + Kesempatan = Criminal). Pendekatan ini menjelaskan bahwa suatu perbuatan kriminal (termasuk korupsi) yang dilakukan oleh pelaku dapat terjadi karena adanya niat dari diri pelaku dan karena adanya kesempatan untuk melakukannya. Konteks SDM dalam pendekatan kedua teori di atas terkait dengan keberadaan SDM aparatur yang sudah ada dalam kelembagaan pemerintahan. Artinya dengan memahami bahwa KKN terus merajalela, maka harus diupayakan suatu sistem pengobatan yang layak dan yang tepat bagi SDM aparatur pemerintahan. Konsep *Carrot and stick* dalam upaya menanggulangi KKN merupakan upaya rasional dengan meningkatkan kecukupan pada satu sisi, dan menegaskan sanksi berupa hukuman apabila pelanggaran terjadi. Pemikiran ini relevan dengan konsep pemenuhan kebutuhan manusia di satu sisi, kejelasan baku kinerja dengan implementasi sanksi dan penghargaan pada sisi yang lain untuk meningkatkan kompetensi seseorang (**Gie**, 2003).

Peraturan perundang-undangan yang ditujukan pada pemberantasan korupsi sebenarnya sudah cukup banyak; yang menjadi pertanyaan besar dan mendasar adalah kenapa korupsi diidentifikasi kian meluas dan dilakukan secara berjamaah?⁴

(2) **Perwujudan Prinsip Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik** (*Good Governance, GG*). Penerapan tata pemerintahan yang baik, tidak dapat dilepaskan dari peran-peran pemerintah, masyarakat sipil, dan peran dunia usaha. Perimbangan peran antar ketiga pilar *GG* tersebut akan menghasilkan suatu kondisi keseimbangan yang menghidupkan proses demokrasi dan kelangsungan pembangunan yang berkeadilan dan berkesinambungan di Indonesia. Penataan kehidupan politik yang demokratis memerlukan keseimbangan peran antar berbagai lembaga-lembaga politik, berkembangnya sistem *checks and balances*, dan teraktualisasikannya prinsip-prinsip *GG* dalam penyelenggaraan negara, utamanya dalam pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik. Dalam rangka itu, nampak jelas adanya kebutuhan akan dilaksanakannya deregulasi dan debirokratisasi untuk memfasilitasi tumbuh dan berkembangnya peran-peran yang optimal dari ketiga pilar masyarakat madani tersebut. Dengan demikian, penerapan prinsip *GG* tidak dapat dilepaskan dari kondisi dan

⁴ Di antara peraturan perundang-undangan tersebut adalah : (1) UU Nomor 24 Prp Tahun 1968 tentang pengusutan dan pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi; (2) UU Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; (3) Tap MPR Nomor XI/MPR/998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN; (4) Tap MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN; (5) UU Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN; (6) PP Nomor 65 tahun 1999 tentang Tata cara Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara; (7) PP Nomor 66 tahun 1999 tentang Persyaratan dan Tatacara Pengangkatan serta Pemberhentian anggota Komisi Pemeriksa; (8) PP Nomor 67 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemantauan dan Evaluasi Pelaksanaan Tugas dan Wewenang; (9) PP Nomor 68 tahun 1999 tentang Tata cara Pelaksanaan Peranserta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara; (10) PP Nomor 19 tahun 2000 tentang Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; (11) Kepres Nomor 127 tahun 1999 tentang Pembentukan Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara; (12) UU Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; (13) UU Nomor 20 tahun 2001 tentang Perubahan atas UU Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; dan (14) UU Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

perkembangan politik, serta komitmen dan kompetensi SDM dari baik pemerintah, masyarakat, maupun dunia usaha. Ini berarti tingkat pemahaman, kesadaran, kemauan, dan kemampuan segenap komponen stakeholders tersebut akan memberikan pengaruh terhadap konsistensi dan efektivitas penerapan GG.

Laporan Forum Ekonomi Dunia (WEF, 2004) tentang *global competitiveness ranking* (GCR) menempatkan Indonesia berada di urutan ke 69 dari 104 negara yang diamati. Posisi tersebut hanya unggul atas negara yang tercabik-cabik perang seperti Srilanka (73), dan Filipina (76), serta Bangladesh (102) atau negara-negara Afrika yang berada di urutan terbawah⁵. Penyusunan GCR didasarkan pada tiga pilar yakni lingkungan ekonomi makro, keberadaan lembaga pemerintah, dan kemajuan teknologi. Tiga faktor ini kemudian dinilai untuk menjelaskan seberapa jauh kemajuan sebuah negara dibandingkan dengan negara lain. Dan ini mengindikasikan kemampuannya bersaing dengan negara lainnya.

Ranking Indonesia berdasar GCR dari WEF tahun 2004 ini menunjukkan seberapa jauh sebenarnya peran-peran pemerintah, masyarakat dan swasta mampu bersinergi untuk mendinamisir keseimbangan peran. Artinya peran-peran yang seimbang baik yang dimainkan oleh pemerintah, masyarakat, dan swasta akan memberikan dukungan terhadap kondisi perbaikan daya saing Indonesia.

Selain kelemahan-kelemahan yang disebabkan oleh faktor kelembagaan, ketatalaksanaan, dan SDM, sesungguhnya faktor sistem informatika (teknologi dan manajemen informasi) juga akan memberikan pengaruh terhadap optimalitas aktualisasi GG, dan berbagai hal tersebut

⁵ Hasil GCR WEF tahun 2004 yang menempatkan Indonesia masih belum banyak fasilitasi teknologi dan sistem informasi yang mendukung daya saingnya. Hal ini merupakan paradoks dari perkembangan pengadaan hardware yang sudah cukup signifikan.

selanjutnya akan lebih memantapkan perbaikan kondisi makro. Sayangnya, seperti dalam faktor-faktor lain, perkembangan TI di Indonesia masih jauh dari optimal utamanya pengaplikasiannya dalam pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik⁶.

(3) **Perbaikan Pelayanan Publik.** Pelayanan publik adalah salah satu fungsi penting pemerintah, yang seringkali menjadi ukuran paling mudah dipahami dalam menilai komitmen, kompetensi, dan kinerja pemerintah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya yang pokok tersebut. Pelayanan publik merupakan proses sekaligus kinerja yang menunjukkan bagaimana fungsi pemerintah dijalankan, yang sekaligus juga mengindikasikan kualitas aparatur di dalamnya. Ketidakpuasan terhadap kinerja pelayanan publik antara lain dapat dilihat dari keengganan masyarakat berhubungan dengan birokrasi pemerintah atau dengan kata lain adanya kesan keinginan sejauh mungkin untuk menghindari dan bersentuhan dengan birokrasi pemerintah apabila menghadapi urusan.

⁶ Hasil kajian Direktorat Aparatur Negara Bappenas, menyimpulkan bahwa bila dilihat dari SDM aparatur pemerintah terdapat kelemahan nyata yakni adanya budaya aparatur yang belum mendukung upaya menerapkan prinsip-prinsip GG. Salah satu budaya yang juga merupakan bagian dari pewarisan pemerintah kolonial adalah perilaku birokrat dengan elan ingin dilayani. Hal ini merupakan paradoks dari legitimasi peran birokrasi yang seharusnya bersemangat melayani. Dalam kondisi terbalik ini terdapat pihak yang superior yakni birokrat, dan masyarakat yang inferior yang lazim disebut sebagai pola *patron-client*. Pola *patron-client* ini telah mengakar dan menggejala hampir di keseluruhan tingkatan pemerintahan baik di tingkat pemerintah pusat, maupun daerah. Selain berakar pada birokrasi kolonial, kondisi tersebut banyak dilatarbelakangi oleh pewarisan dan proses pembelajaran yang efektif utamanya pada masa sentralisasi di zaman orde lama dan orde baru demikian kuat. Proses pembelajaran dari para pemimpin birokrasi di tingkatan yang lebih tinggi memperoleh peneguhan ketika kondisi hirarkis organisasi pemerintah demikian kuat, sehingga yang terjadi adalah internalisasi nilai bahwa para pelaksana sistem birokrasi adalah orang yang berhak dilayani oleh masyarakat yang meminta pelayanan kepadanya. Pada era reformasi, kondisi politik di Indonesia yang mulai berubah, dalam kenyataannya belum sepenuhnya memberikan perubahan nyata dalam struktur, kultur, dan dinamika birokrasi. Gaung perubahan paradigma "sikap melayani" pada aparatur pemerintah, belum terinternalisasi secara substansial, dan menunjukkan gejala belum berubahnya paradigma tersebut terutama bila dilihat secara aktual dan faktual dalam pelayanan publik. Indikasinya adalah masih begitu banyaknya keluhan masyarakat yang mempersoalkan demikian sulitnya berurusan dengan birokrasi, dan terdapat kecenderungan birokrasi berpihak kepada golongan masyarakat kaya.

Gejala *high cost economy* ketika berhubungan dengan birokrasi pemerintah menjadi suatu keniscayaan yang terpaksa diterima. Keadaan seperti itu ditemui pada keseluruhan tingkatan organisasi publik yang memberikan pelayanan. Hal ini mengindikasikan pula luasnya ketidakpuasan terhadap kinerja pemerintah dalam menyelenggarakan pelayanan terhadap publik (Direktorat Aparatur Negara Bappenas, 2004).

Berbagai pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah masih menimbulkan persoalan. Kelemahan mendasar antara lain: *pertama*, adalah kelemahan yang berasal dari sulitnya menentukan atau mengukur *output* maupun kualitas dari pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. *Kedua*, pelayanan pemerintah tidak mengenal "*bottom line*" artinya seburuk apapun kinerjanya, pelayanan pemerintah tidak mengenal istilah bangkrut. *Ketiga*, berbeda dengan mekanisme pasar yang memiliki kelemahan dalam memecahkan masalah eksternalitas, organisasi pelayanan pemerintah menghadapi masalah berupa internalitas. Artinya, organisasi pemerintah sangat sulit mencegah pengaruh nilai-nilai dan kepentingan para birokrat dari kepentingan umum masyarakat yang seharusnya dilayaninya.

Sementara itu, karakteristik pelayanan pemerintah sebagian besar adalah bersifat monopoli sehingga tidak memiliki pesaing di pasaran. Hal ini menjadikan lemahnya perhatian pengelola pelayanan publik akan penyediaan pelayanan yang berkualitas. Lebih buruk lagi kondisi ini menjadikan sebagian pengelola pelayanan memanfaatkan untuk mengambil keuntungan pribadi, dan cenderung mempersulit prosedur pelayanannya. Akibat permasalahan tersebut, citra buruk pada pengelolaan pelayanan publik masih melekat sampai saat ini sehingga tidak ada kepercayaan masyarakat pada pengelola pelayanan. Secara umum *stakeholders* menilai bahwa kualitas pelayanan publik mengalami perbaikan setelah diberlakukannya otonomi daerah. Namun, hasil survey yang

dilakukan UGM pada tahun 2002 menyimpulkan bahwa dilihat dari sisi efisiensi dan efektivitas, responsivitas, kesamaan perlakuan dan besar kecilnya rente birokrasi masih jauh dari yang diharapkan⁷.

Dengan melihat hasil-hasil kajian dari berbagai lembaga tersebut di atas, dapat disimpulkan betapa rendahnya kualitas pelayanan di Indonesia, padahal, tuntutan kualitas dan kuantitas jasa layanan publik oleh pengguna (*user*) semakin meningkat, di pihak operator pelayanan publik menghadapi kendala dalam menyajikan jasa layanan publik. Pengguna telah membayar jasa layanan publik. Di pihak lain kualitas dan kuantitas yang diinginkan belum terpenuhi. Transparansi akuntabilitas dalam pelayanan publik diperlukan untuk mengatasi kesenjangan pihak-pihak yang terkait dalam pelayanan publik; untuk itu, dituntut pula regulator yang mampu mengalokasikan sumber daya yang ada sehingga terjadi keseimbangan pihak-pihak yang terkait dalam layanan publik. Di luar pengguna jasa pelayanan publik (*non user*) perlu diperhatikan kepentingannya, khususnya tuntutan lingkungan strategik.

Dalam rangka efektivitas pelaksanaan Otonomi Daerah, sesuai UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diubah dengan UU Nomor 32 Tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah Indonesia telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah dengan Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah yang dengan itu dinas-

⁷ Beberapa kajian juga membuktikan bahwa kualitas dan mutu pelayanan publik masih rendah. Hal ini seperti terlihat dari beberapa sumber, antara lain (1) World Investment Report 2003 Indeks *Foreign Direct Investment* periode 1999 - 2001; dari 140 negara, Indonesia urutan ke-138. (2) *Human Development Report 2002*, UNDP, dari 173 negara, Indonesia berada urutan ke-110 di bawah Philipina, Cina dan Vietnam; (3) *Country Risk (Marvin Zonish & Associate)* dari 185 negara, Indonesia urutan ke - 150 di bawah kita Afganistan, Burundi dan Somalia; (4) Kepala Perwakilan Bank Dunia (*Andrew Steer*) 8 Juni 2004: (a) Tingkat penggunaan listrik, Indonesia pada urutan terakhir dari 12 negara Asia; (b) Pelanggan telepon selular kita urutan ke-9 (12 negara); (c) Akses sanitasi urutan ke-7; (d) Akses jalan urutan ke-8; (e) Air bersih urutan ke-7 (air bersih menjangkau 16% total populasi); dan (5) *World Development Report 2004*, akses rakyat terhadap pelayanan publik masih rendah (pendidikan, kesehatan, air bersih).

dinas atau organisasi yang dibentuk oleh pemerintah daerah diharapkan lebih dapat memberikan pelayanan publik yang memuaskan bagi penggunaannya⁸. Dalam konteks desentralisasi, pelayanan publik seharusnya menjadi lebih responsif terhadap kepentingan publik, di mana paradigma pelayanan publik beralih dari pelayanan yang sifatnya sentralistik ke pelayanan yang lebih memberikan fokus pada pengelolaan yang berorientasi kepuasan pelanggan (*customer-driven government*) dengan ciri-ciri: (a) lebih memfokuskan diri pada fungsi pengaturan melalui berbagai kebijakan yang memfasilitasi berkembangnya kondisi kondusif bagi kegiatan pelayanan kepada masyarakat, (b) lebih memfokuskan diri pada pemberdayaan masyarakat sehingga masyarakat mempunyai rasa memiliki yang tinggi terhadap fasilitas-fasilitas pelayanan yang telah dibangun bersama, (c) menerapkan sistem kompetisi dalam hal penyediaan pelayanan publik tertentu sehingga masyarakat memperoleh pelayanan yang berkualitas, (d) terfokus pada pencapaian visi, misi, tujuan dan sasaran yang berorientasi pada hasil (*outcomes*) sesuai dengan masukan yang digunakan, (e) lebih mengutamakan apa yang diinginkan oleh masyarakat, (f) pada hal tertentu pemerintah juga berperan untuk memperoleh pendapat

⁸ Guna mendukung peningkatan kualitas pelayanan publik tersebut, Kementerian PAN mewajibkan instansi pelayanan masyarakat untuk mempublikasikan jenis pelayanan tertentu yang diberikan, jangka waktu dan biaya yang dibutuhkan kepada masyarakat. Hal ini dilakukan melalui surat Keputusan MENPAN Nomor KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, dan melalui surat Keputusan MENPAN Nomor KEP/26/M.PAN/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Berkaitan dengan kedua Keputusan Menpan tersebut telah dilakukan sosialisasi pada berbagai instansi baik di pusat maupun di daerah. Berbagai usaha sebenarnya telah cukup lama dan banyak telah dilakukan oleh pemerintah antara lain ditunjukkan dengan terbitnya berbagai kebijakan seperti: Inpres No. 5 Tahun 1984 tentang Pedoman Penyederhanaan dan Pengendalian Perijinan di Bidang Usaha, yang kemudian dilanjutkan dengan Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tata laksana Pelayanan Umum. Pada tahun 1995 pemerintah kembali menerbitkan Inpres No. 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat. Selanjutnya, upaya penekanan terhadap upaya peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat lebih ditekankan lagi melalui Surat Edaran Menko Wasbangpan No. 56/Wasbangpan/6/98 tentang Langkah-langkah Nyata Memperbaiki Pelayanan Masyarakat. Instruksi Mendagri No. 20/1996; Surat Edaran Menkowasbangpan No. 56/MK. Wasbangpan/6/98; Surat Menkowasbangpan No. 145/MK. Waspan/3/1999; hingga Surat Edaran Mendagri No. 503/125/PUOD/1999, yang kesemuanya itu bermuara pada peningkatan kualitas pelayanan.

dari masyarakat dari pelayanan yang dilaksanakan, (g) lebih mengutamakan antisipasi terhadap permasalahan pelayanan, (h) lebih mengutamakan desentralisasi dalam pelaksanaan pelayanan, dan (i) menerapkan sistem pasar dalam memberikan pelayanan. Namun di lain pihak, pelayanan publik juga memiliki beberapa sifat antara lain: (1) memiliki dasar hukum yang jelas dalam penyelenggaraannya, (2) memiliki *wide stakeholders*, (3) memiliki tujuan sosial, (4) dituntut untuk akuntabel kepada publik, (5) memiliki *complex and debated performance indicators*, serta (6) seringkali menjadi sasaran isu politik (Direktorat Aparatur Negara Bappenas, 2004).

Dalam era demokratisasi dan desentralisasi saat ini, seluruh perangkat birokrasi, perlu menyadari bahwa pelayanan berarti pula semangat pengabdian yang mengutamakan efisiensi dan keberhasilan bangsa dalam membangun, yang dimanifestasikan antara lain dalam perilaku "melayani, bukan dilayani", "mendorong, bukan menghambat", "mempermudah, bukan mempersulit", "sederhana, bukan berbelit-belit", "terbuka untuk setiap orang, bukan hanya untuk segelintir orang" (Mustopadidjaja, 2003).

Pemberian pelayanan yang berkualitas merupakan cerminan dari praktik profesional yang menjadi senjata ampuh dalam bersaing meraih dan mempertahankan pasar. Pelayanan yang berkualitas akan melibatkan seluruh komponen organisasi secara terintegrasi melaksanakan tanggung jawab dan peranannya dalam memberikan pelayanan. Kualitas pelayanan mencakup tata cara, perilaku dan juga penguasaan pengetahuan tentang produk dari penyelenggara layanan, sehingga penyampaian informasi dan pemberian fasilitas/jasa pelayanan kepada pelanggan dapat secara optimal memenuhi kebutuhan yang diharapkan pelanggan, sehingga pelanggan akan merasa puas dan perusahaan akan mendapatkan

manfaatnya. Untuk itu, upaya perbaikan kualitas pelayanan perlu mendapatkan perhatian sungguh-sungguh dari pemerintah.

(4) Konsistensi Dalam Desentralisasi Kewenangan.

Penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan efektif, dan pembangunan yang terarah pada perwujudan keadilan sosial bagi seluruh rakyat di seluruh wilayah tanah air mensyaratkan berkembangnya otonomi. Otonomi Daerah (OTODA) mengimperasikan *hak, kewajiban, dan tanggung jawab* ataupun *kewenangan* daerah untuk mengurus "rumah tangga (pemerintahan dan pembangunan)" daerah dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan otonomi; yaitu utamanya (1) *meningkatkan kapabilitas dan kesejahteraan rakyat daerah, (2) meningkatkan prakarsa, kreativitas, dan peranserta masyarakat, dan (3) menjaga keserasian hubungan antar daerah dan antara Pusat dan Daerah* (Mustopadidjaja, 2002).

Pelaksanaan otonomi daerah ini sangat penting, karena tantangan perkembangan lokal, nasional, regional, dan internasional di berbagai bidang ekonomi, politik dan kebudayaan terus meningkat dan mengharuskan diselenggarakannya otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah. Pelaksanaan otonomi daerah itu diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumberdaya masing-masing serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, sesuai prinsip-prinsip demokrasi, peranserta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman antar daerah. Dalam rangka itu telah diterbitkan peraturan perundang-undangan yang mengatur kebijakan otonomi daerah yang mengacu pada prinsip yang dapat dijadikan dasar pemikiran dalam menelaah berbagai kemungkinan yang akan terjadi di daerah, terutama dalam hubungannya dengan kegiatan investasi dan upaya mendorong tumbuh dan berkembangnya kegiatan ekonomi dan

masyarakat di daerah-daerah⁹.

Kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi kewenangan sebagai akselerasi pertumbuhan dan pemerataan pembangunan daerah, tidak hanya membutuhkan pengalihan kewenangan dari atas ke bawah, tetapi juga perlu didasari keprakarsaan dan kemampuan dari bawah untuk mendorong kemajuan daerah, serta saling hubungan yang harmonis antara daerah dan antara pusat dan daerah dalam perangkat NKRI. Dalam kultur masyarakat kita yang paternalistik, kebijakan dan tujuan desentralisasi dan otonomi daerah itu tidak akan berhasil apabila tidak dibarengi dengan upaya sadar untuk membangun keprakarsaan dan kemampuan untuk memikul tanggung jawab otonomi daerah itu sendiri.

Namun, otonomi daerah kadang-kadang hanya dipahami sebagai kebijakan yang bersifat institusional belaka yang hanya dikaitkan dengan fungsi-fungsi kekuasaan pemerintahan. Oleh karena itu, yang menjadi perhatian hanyalah soal pengalihan kewenangan pemerintahan dari tingkat pusat ke tingkat daerah, tetapi esensi kebijakan otonomi daerah itu sebenarnya berkaitan pula dengan proses demokratisasi yang berkembang luas dalam kehidupan nasional bangsa kita dewasa ini yang mengusung nilai-nilai demokrasi yang mengedepankan tanggung jawab, kemanusiaan, dan peradaban yang luhur yang agaknya justru terabaikan dalam kehidupan kebangsaan kita dewasa ini.

⁹ Di antaranya adalah UU No. 22 Tahun 1999 (kemudian diganti menjadi UU No 32 tahun 2004) tentang Pemerintahan Daerah yang dilengkapi oleh UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dengan ditetapkannya kedua UU ini, maka UU yang mengatur materi yang sama yang ada sebelumnya dan dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan, dinyatakan tidak berlaku lagi. Undang-Undang yang dinyatakan tidak berlaku lagi itu adalah UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara Tahun 1974 No. 38 dan Tambahan Lembaran Negara Tahun 1974 No. 3037), UU No.5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (LN Tahun 1979 No. 56 dan TLN Tahun 1979 No.3153), dan UU No .32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan antara Negara dengan Daerah-daerah yang Berhak Mengurus Rumah Tangganya Sendiri (LN Tahun 1956 No.77 dan TLN Tahun 1956 No. 1442).

Pada tingkat suprastruktur kenegaraan maupun dalam rangka restrukturisasi manajemen pemerintahan, kebijakan otonomi daerah dikembangkan seiring dengan agenda dekonsentrasi kewenangan. Jika kebijakan desentralisasi merupakan konsep pembagian kewenangan secara vertikal, maka kebijakan dekonsentrasi pada pokoknya merupakan kebijakan pembagian kewenangan birokrasi pemerintahan secara horizontal. Kedua-duanya bersifat membatasi kekuasaan dan berperan sangat penting dalam mewujudkan iklim kekuasaan yang makin demokratis dan berdasar atas hukum.

Oleh karena itu, kebijakan otonomi daerah tidak hanya perlu dilihat kaitannya dengan agenda pengalihan kewenangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, tetapi juga menyangkut pengalihan kewenangan dari pemerintahan ke masyarakat. Inilah yang perlu mendapatkan perhatian sebagai esensi pokok dari kebijakan otonomi daerah dalam arti yang sesungguhnya. Otonomi daerah berarti otonomi masyarakat di daerah-daerah yang diharapkan dapat terus tumbuh dan berkembang keprakarsaan dan kemampuannya dalam memikul tanggung jawab demokrasi dan pembangunan di daerah. Dengan perkataan lain, pelaksanaan otonomi daerah yang sungguh-sungguh sangat membutuhkan komitmen dan kompetensi untuk mewujudkan prinsip-prinsip tatakelola pemerintahan yang baik (GG).

4. Langkah-langkah Ke depan

Dalam menghadapi berbagai permasalahan strategik tersebut di atas, langkah-langkah kebijakan ke depan yang perlu ditempuh dalam rangka reformasi birokrasi juga terarah pada upaya (1) Penegakan pemerintahan

yang bersih, (2) Perwujudan Prinsip-Prinsip Kepemerintahan Yang Baik, (3) Perbaikan Pelayanan Publik, (4) Konsistensi Desentralisasi Kewenangan; dan (5) Peningkatan Kompetensi SDM Aparatur. Di bawah ini diuraikan secara singkat langkah-langkah pokok untuk butir (1, 2, 3, dan 4); sedangkan untuk butir (5) disajikan tersendiri dalam aspek Reformasi Kepegawaian (SDM Aparatur).

(1) **Penegakan Pemerintahan yang Bersih.** Berbagai upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih telah banyak dilakukan oleh pemerintah; antara lain terlihat dengan diterbitkannya berbagai peraturan perundang-undangan yang terarah pada terciptanya pemerintahan yang bersih dan berwibawa; dan upaya untuk meningkatkan peran masyarakat dalam mengawasi jalannya pemerintahan. Namun, pemerintahan yang bersih pada kenyataannya sangat sulit diwujudkan mengingat masih banyaknya kelemahan-kelemahan yang bertalian dengan birokrasi, seperti *antara lain* lemahnya penegakan hukum, ketidakjelasan dan ketidaklengkapan peraturan, standar pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik yang belum jelas dan tidak transparan, adanya duplikasi aturan dan kewenangan lembaga-lembaga pengawasan internal, lemahnya tindak lanjut hasil-hasil pengawasan termasuk partisipasi masyarakat dalam pengawasan. Langkah-langkah ke depan harus diarahkan pada upaya mengurangi atau menghilangkan kelemahan-kelemahan tersebut adalah sebagai berikut: dengan pengaturan perundangan yang lebih baik dan proses penegakan hukum yang lebih efektif. Diantaranya yang bertalian dengan aspek ketatalaksanaan adalah masalah (a) kelemahan *law enforcement*, secara kelembagaan dibentuk komisi-komisi yang bertugas melakukan pemantauan, pengawasan dan evaluasi kinerja lembaga-lembaga penegak hukum yang dilakukan secara bertahap, konsisten dan berkelanjutan; serta didukung oleh sistem yang mantap dan dapat menemukannya akar permasalahannya. Dalam penegakan hukum,

kompetensi dan integritas aparatur belum secara optimal mendukung, demikian pula sistem kerja internal lembaga. Oleh karena itu, dalam upaya penegakan hukum perlu adanya usaha perbaikan terhadap sistem kerja internal dan hubungan tata kerja antara lembaga penegak hukum dan lembaga pengawasan. Selain itu, upaya ini dapat berhasil jika diikuti oleh peningkatan pengetahuan, keterampilan, serta perilaku dan sikap aparat penegak hukum yang mumpuni, untuk dapat merespon berbagai permasalahan yang dihadapi secara tepat dan efektif; (b) ketidakjelasan dan ketidaklengkapan peraturan merupakan celah hukum yang dapat dimanfaatkan oleh oknum-oknum tertentu. Kaitannya dengan hal ini maka perlu adanya tindakan yang nyata dalam melakukan *review* terhadap peraturan yang memungkinkan adanya celah hukum yang dapat dimanfaatkan oleh oknum tertentu untuk melakukan KKN dan memperbaiki substansi peraturan perundang-undangan tersebut, terutama yang memungkinkan terjadinya multi interpretasi (ambiguitas); (c) untuk menghindari adanya duplikasi aturan dan kewenangan lembaga-lembaga pengawasan internal perlu adanya tindakan perbaikan aparatur pengawasan internal; meliputi : hubungan kelembagaan, sistem dan proses kerja internal, aplikasi standar akuntansi pemerintahan yang sesuai dengan standar internasional, pengembangan e-audit, sertifikasi pendidikan dan pelatihan di bidang pengawasan dan pemeriksaan; serta peningkatan disiplin, kompetensi dan kesejahtraan para penegak hukum; (d) standar pengelolaan pelayanan publik belum jelas dan pelaksanaannya tidak transparan. Dalam hubungan itu, adanya standar operasional pelayanan (SOP) sangat penting untuk memperbaiki citra dan mengukur kinerja lembaga pelayanan. Untuk itu diperlukan tindakan konkrit yang mempertegas institusi yang bertanggungjawab untuk (d1) menyusun norma, standar, dan prosedur pengelolaan pelayanan publik, (d2) memperkuat fungsi dan kewenangan unit yang mengelola informasi, mereview,

menganalisa, merumuskan dan menetapkan indikator kinerja, (d3) mensosialisasikan SOP pengelolaan pelayanan dan indikator kinerja pada lembaga-lembaga terkait; dan (d4) melakukan pemantauan dan penilaian atas capaian kinerja (lembaga independen). Semua itu dapat dilakukan dengan baik jika diikuti upaya peningkatan kompetensi SDM dan penerapan *reward and punishment* yang konsisten dan berkelanjutan; (e) lemahnya partisipasi masyarakat dalam pengawasan pelaksanaan tugas pemerintahan. Hal ini disebabkan oleh kurangnya pengetahuan dan pemahaman masyarakat terhadap sistem pengawasan dan pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, sehingga perlu adanya upaya pemberdayaan masyarakat terutama dengan menghidupkan lembaga-lembaga kemasyarakatan yang memiliki fungsi pengawasan, memperkuat pemahaman dan menumbuhkan rasa tanggungjawab masyarakat dalam penyenggaraan pemerintahan disertai penyediaan fasilitas yang menunjang proses pembelajaran mengenai *civic education*; dan (f) profesionalitas belum dihargai secara layak, kesenjangannya jika dibandingkan dengan sektor swasta masih jauh. Oleh karena itu pemerintah perlu mengadakan regulasi standar kinerja profesional individu dan institusi, memperkuat kelembagaan kepegawaian dalam pembinaan profesionalitas, melakukan review sistem dan proses pengelolaan kebijakan remunerasi, menyusun dan menerapkan sistem remunerasi yang sesuai dengan standar hidup yang layak serta penegakan *reward and punishment*.

(2) **Perwujudan Prinsip-Prinsip *Good Governance***. Perwujudan prinsip-prinsip GG masih belum mencapai kinerja yang nyata dalam pengelolaan pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan. Beberapa kendala yang diakui sebagai kelemahan dalam mengaktualisasikan prinsip-prinsip GG antara lain adalah lemahnya pemahaman dan kemampuan menerapkan prinsip-prinsip GG, lemahnya

komitmen 3 pilar GG (masih sebatas retorika), dan dalam upaya melaksanakan GG belum didukung sistem informasi yang memadai. Langkah-langkah solusi ke depan atas berbagai kelemahan tersebut harus dilakukan secara simultan dan sungguh-sungguh. Diantaranya yang bertalian dengan aspek ketatalaksanaan adalah masalah: (a) lemahnya pemahaman dan kemampuan menerapkan prinsip-prinsip GG perlu upaya menginternalisasikan nilai dan prinsip-prinsip GG dalam manajemen setiap lembaga, diawali dengan pembakuan konsep (termasuk indikator operasional GG), modul dan proses pembelajaran, mekanisme penerapannya pada setiap lembaga, dan pelaksanaan penilaian dan pengendalian terhadap pelaksanaan GG; (b) lemahnya komitmen ketiga pilar GG (pemerintah, swasta, dan masyarakat) sangat mempengaruhi kualitas implementasi dan aktualisasi prinsip-prinsip GG dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Untuk mengatasi permasalahan ini, tindakan yang perlu dilakukan adalah memberdayakan lembaga yang mengaplikasikan prinsip-prinsip GG, mengembangkan aplikasi prinsip-prinsip GG dalam manajemen pemerintahan di pusat dan daerah disertai kegiatan sosialisasi dan diseminasi prinsip-prinsip GG kepada seluruh *stakeholders*. Dalam hubungan ini, upaya membangun konsensus dalam dan antara pemerintah, swasta, dan masyarakat sebagai pilar GG menjadi amat mendesak; (c) belum adanya dukungan sistem informasi yang memadai dalam mengaplikasikan prinsip-prinsip GG. Sistem informasi dalam era globalisasi dan keterbukaan saat ini sangatlah penting bagi penyelenggaraan pemerintahan untuk dikenali, dimengerti, dipahami dan dimiliki kemahiran dalam pemanfaatannya. Berkaitan dengan hal ini maka pemerintah perlu melakukan terobosan untuk membangun sistem informasi pada setiap lembaga secara terintegrasi, membangun pola kemitraan dengan pihak swasta dibidang informasi, menyusun SOP pada setiap lembaga dalam pemanfaatan Sistem Informasi (SI) untuk mendukung

penerapan prinsip-prinsip GG. Dalam konteks ini pemanfaatan dan pengembangan sumberdaya informasi dapat dilakukan melalui *outsourcing* dengan memanfaatkan kerjasama dengan pihak swasta yang kompeten. Upaya-upaya ini amat membutuhkan fasilitasi bagi peningkatan kompetensi aparatur khususnya di bidang TI, sekaligus disertai perubahan sistem insentif dalam pengembangan TI.

(3) **Perbaiki Pelayanan Publik.** Ketidakpuasan terhadap kinerja pelayanan publik dapat dilihat dari keengganan masyarakat berhubungan dengan birokrasi pemerintah atau dengan kata lain adanya kesan untuk sejauh mungkin menghindari birokrasi pemerintah. Gejala *high cost economy*, kurang responsif, kurang informatif, kurang *accessible*, kurang koordinasi, kurang mau mendengar keluhan/saran/aspirasi masyarakat, inefisiensi dan birokratis merupakan indikator mutu pelayanan publik yang dirasakan oleh masyarakat selama ini. Kualitas pelayanan publik tersebut disebabkan antara lain oleh masih banyaknya fungsi dan peran kelembagaan yang tumpang tindih, pemerintahan yang dirasakan masih sentralistik, kurangnya infrastruktur *e-Government*, masih menguatnya budaya dilayani bukan melayani, transparansi biaya dan prosedur pelayanan yang belum jelas, serta sistem insentif, penghargaan dan sanksi belum memadai. Langkah-langkah ke depan harus terarah pada penghapusan berbagai kelemahan tersebut. Diantaranya yang bertalian dengan aspek ketatalaksanaan adalah masalah : (a) tumpang tindihnya fungsi dan peran kelembagaan perlu dilakukan reformulasi kelembagaan yang ada dengan pembenahan struktur penjabaran tugas dan fungsi yang jelas dan tidak tumpang tindih, peninjauan kembali peraturan perundang-undangan mengenai memberikan pelayanan publik yang tumpang tindih, menata kembali sistem dan prosedur pelayanan publik, dan menempatkan orang yang tepat pada jabatan/pekerjaan yang tepat, *meningkatkan komitmen dan kompetensi pelayanan*; (b) lemahnya aplikasi *e-Government*

diatasi dengan membangun tata kelola pelayanan berbasis e-Government, mempercepat penyusunan peraturan perundang-undangan yang bertalian dengan *e-Government*, dan menyiapkan SDM yang memiliki kompetensi *e-Government*; (c) standar pelayanan yang meliputi tingkat biaya, prosedur pelayanan, dan jangka waktu pelayanan yang belum jelas. Hal ini perlu ditangani dengan jalan mendorong terciptanya lembaga pelayanan publik yang standar dan terukur, dengan membangun sistem standarisasi pelayanan publik mulai dari input, proses dan output dalam pelayanan kemudian dituangkan dalam SOP yang transparan sebagai pedoman bagi setiap lembaga pelayanan dalam upaya mendorong dan prosedur yang lebih baik dalam pelayanan, dan meningkatkan kepedulian aparatur dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat; (d) lemahnya sistem insentif yang perlu diperbaiki dengan lebih menekankan keseimbangan "kualifikasi, kinerja, dan penghargaan", merubah peraturan perundang-undangan tentang sistem remunerasi yang menjamin terpenuhinya standar hidup layak dan kesejahteraan PNS, serta berorientasi pada "kelayakan kualifikasi dan kinerja pegawai dengan penghasilan yang diterima"; (e) penghargaan dan sanksi belum memadai. Ini perlu diperbaiki dengan membangun sistem penilaian kinerja dan pengawasan yang berorientasi pada pemberian penghargaan dan sanksi pada individu pada setiap institusi pemerintah, dan didukung dengan peraturan dan ketentuan perundang-undangan tentang pemberian penghargaan dan sanksi yang tepat.

(4) **Konsistensi Desentralisasi Kewenangan.** Tatakelola pemerintahan desentralistik bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang efektif, responsif, dan partisipatif, di mana urusan-urusan pemerintahan dibagi dan didistribusikan kepada daerah. Kinerja yang ingin dicapai dengan strategi ini adalah agar masyarakat lokal dapat terlayani dengan baik oleh pemerintah daerah. Secara normatif sesungguhnya konsep desentralisasi (otonomi daerah) pada dasarnya merupakan upaya pencerahan untuk

memberdayakan pemerintah daerah beserta masyarakatnya. Namun, kenyataan menunjukkan bahwa implementasi desentralisasi kewenangan seperti yang tertuang pada UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan Pemerintahan Daerah lainnya ternyata hanya mampu memberikan harapan secara normatif konseptual tetapi tidak pada tataran implementatif. Konsep yang demikian bagus dalam aplikasinya belum secara optimal terlaksana secara baik. Hal ini disebabkan oleh beberapa hal, antara lain: rendahnya kapasitas aparatur daerah, lambannya penyesuaian kelembagaan pusat (resistensi), belum tuntasnya pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dan antar daerah, masih belum optimal aspek keserasian dan keterpaduan regulasi/kebijakan antara pusat dan daerah, serta kebijakan pusat (sektor) yang tidak sejalan dengan kebijakan desentralisasi, dan belum secara optimal dipahami pengelolaan pemerintahan pusat dan daerah yang didasarkan pada tata nilai dan prinsip-prinsip penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai *guiding principle*.

Upaya menangani kelemahan tersebut ke depan harus didasarkan pada kenyataan bahwa desentralisasi merupakan kebijakan yang lebih menjanjikan keadilan, demokrasi, kemajuan kemanusiaan dan kesejahteraan yang harus dilaksanakan secara konsisten. Diantaranya yang bertalian dengan aspek ketatalaksanaan adalah masalah : (a) lambannya penyesuaian kelembagaan pusat (resistensi) dapat dilakukan dengan restrukturisasi kelembagaan di pusat, relokasi SDM pusat yang berlebih ke daerah yang memerlukan, termasuk pensiun dini, mutasi, dan rotasi; (b) belum tuntasnya pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan daerah dan antar daerah harus ditangani secara serius dimasa yang akan datang dengan meningkatkan kapasitas daerah, optimasi pembagian

kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, dan memantapkan koordinasi Pusat-Daerah; (c) kurangnya keserasian dan keterpaduan regulasi/kebijakan antar pusat dan daerah (perda bermasalah), serta kebijakan pusat (sektor) yang tidak sejalan dengan kebijakan desentralisasi. Hal ini perlu diatasi dengan peningkatan koordinasi Pusat-Daerah, mereview berbagai peraturan terkait di tingkat pusat, menyusun program legislasi daerah, penetapan SOP penyusunan regulasi daerah dan pusat, dan peningkatan kemampuan SDM dalam *policy making* dan *legal drafting*.

C. SUMBER DAYA MANUSIA/APARATUR

Profesionalisasi SDM Aparatur Dalam Pelayanan Publik Melalui Reformasi Kepegawaian (*Civil Service Reform*)

1. Pendahuluan

Pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan merupakan fungsi dari berbagai faktor. Diantara faktor-faktor yang mempengaruhi pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan tersebut adalah kelembagaan, kepegawaian, proses, pengawasan dan akuntabilitas. Diantara faktor-faktor tersebut, maka faktor penting yang dapat menjadi pengungkit (leverage) dalam perbaikan pelayanan publik adalah *persoalan reformasi kepegawaian negara*.

Dapat dikatakan bahwa baik buruknya suatu birokrasi negara sangat dipengaruhi oleh kualitas kepegawaian negaranya. Di Indonesia sektor kepegawaian negara, yang merupakan sub sistem dari birokrasi secara keseluruhan, belum dijadikan sebagai fokus dari reformasi birokrasi.

Pentingnya memberikan perhatian pada reformasi kepegawaian negara ini paling tidak didasarkan pada fakta: (1) keberhasilan pembangunan beberapa negara, seperti *Korea* dan *China* terletak pada usaha sistematis dan sungguh-sungguh untuk memperbaiki sistem kepegawaian negara, (2) kepegawaian negara merupakan faktor dinamis birokrasi yang memegang peranan penting dalam semua aspek pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan.

2. Situasi Problematik

Akar permasalahan buruknya kepegawaian negara di Indonesia pada prinsipnya terdiri dari dua hal penting: (1) persoalan internal sistem kepegawaian negara itu sendiri, (2) persoalan eksternal yang mempengaruhi fungsi dan profesionalisme kepegawaian negara. Dan situasi problematis terkait dengan persoalan internal sistem kepegawaian dapat dianalisis dengan memperhatikan subsistem yang membentuk kepegawaian negara. Subsistem kepegawaian negara terdiri dari: (1) rekrutmen, (2) penggajian dan reward, (3) pengukuran kinerja, (4) promosi jabatan, (5) pengawasan. Kegagalan pemerintah untuk melakukan reformasi terkait dengan subsistem-subsistem tersebut telah melahirkan birokrat-birokrat yang dicirikan oleh kerusakan moral (*moral hazard*) dan juga kesenjangan kemampuan untuk melakukan tugas dan tanggungjawabnya (*lack of competencies*) (*lihat prasojo, 2006*).

Terkait dengan ***persoalan rekrutmen*** dapat disebutkan beberapa situasi problematis yang dihadapi oleh birokrasi di Indonesia. Proses rekrutmen masih belum dilakukan secara profesional dan masih terkait dengan hubungan-hubungan kolusi, korupsi dan nepotisme. Rekrutmen pegawai masih dipandang seakan-akan menjadi kebutuhan proyek tahunan dan bukan sebagai kebutuhan akan peningkatan kualitas pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan. Indikasi ini sangat nyata apabila dilihat

bahwa *job analisis* sebagai persyaratan untuk menentukan *job requirement* masih belum dimiliki oleh pemerintah. Ketiadaan persyaratan jabatan telah menyebabkan rekrutmen dilakukan secara serampangan, dan tidak memperhatikan kualifikasi yang dibutuhkan. Itu sebabnya, meskipun dirasakan PNS di Indonesia tidak tahu apa yang dikerjakan, tetapi rekrutmen PNS tetap terus dilakukan. Untuk dapat melakukan dengan baik proses perekrutan, maka spesifikasi tugas dan jabatan harus diketahui secara baik. Ironisnya, banyak sekali PNS yang tidak mengetahui tugasnya, bahkan nama jabatannya. Jika perekrutan dilakukan tanpa mengetahui kebutuhan analisis jabatannya, SDM aparatur pada satuan organisasi menjadi berlebihan dan tidak sesuai dengan beban kerja yang ada. Rekrutmen yang demikian akan semakin memperbanyak pengangguran tidak kentara PNS (*disguised unemployment*). (lihat, *Mujiyono, 2006*)

Pada sisi lainnya, kepastian tentang jumlah PNS yang dibutuhkan terhadap jumlah penduduk (rasio beban kerja) masih belum dapat dihitung secara baik untuk menentukan jumlah pegawai yang harus direkrut setiap tahunnya. Dari sisi penyelenggaraannya, rekrutmen pegawai masih dilakukan dengan cara-cara yang tidak menjamin kesempatan dan terjaringnya calon-calon yang potensial. Hal ini disebabkan karena rekrutmen masih dilakukan pemerintah, dan bukan oleh sebuah lembaga yang independen (seperti *civil service commission*). Dengan situasi birokrasi yang syarat dengan KKN, maka proses rekrutmen yang demikian tidak dapat menghasilkan calon-calon yang terbaik. Sudah menjadi rahasia umum bahwa proses rekrutmen di Indonesia dilakukan dengan cara-cara penyuapan, pertemanan dan afiliasi. Budaya perekrutan yang demikian hanya akan menghasilkan birokrat yang moralnya tidak terjaga dan kompetensinya yang tidak memadai.

Problem perekrutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah juga tidak bebas dari masalah. Kuatnya egoisme daerah dan masih menonjolnya

hubungan-hubungan persaudaraan dan afiliasi, juga telah menyebabkan proses rekrutmen tidak menghasilkan PNS-PNS yang memenuhi syarat kualifikasi dan akhlak yang baik. Bahkan kecenderungan untuk mengutamakan putra daerah dalam perekrutan PNS saat ini semakin menonjol dengan dilakukannya perekrutan oleh PNS. Itu sebabnya beberapa waktu lalu proses perekrutan PNS di beberapa daerah telah menimbulkan demonstrasi dan situasi chaos (*Layanan Publik, 2006*)

Situasi problematis lainnya dalam perekrutan PNS adalah kekuatan eksternal yang mendorong terjadinya intervensi politik dalam proses rekrutmen. Hal ini disebabkan karena birokrasi di Indonesia masih belum terpisah secara total dengan politik. Keinginan pihak-pihak tertentu – misalnya partai politik- untuk menjadikan birokrasi sebagai mesin politik, juga ikut mempengaruhi sukarnya melakukan reformasi rekrutmen PNS (lihat, *Sunantara, 2006*). Paling tidak, komitmen partai politik untuk mendorong terjadinya perubahan proses dan substansi rekrutmen akan membantu percepatan perbaikan rekrutmen PNS.

Persoalan kedua yang harus menjadi acuan dalam reformasi kepegawaian adalah *sistem penggajian PNS*. Tingkat kesejahteraan PNS yang rendah sangat mempengaruhi kinerja dan perilaku PNS. Persoalannya terletak pada tidak seimbangannya antara kebutuhan yang harus dikeluarkan oleh seorang PNS, dengan gaji yang diterima. Jika mengikuti logika kehidupan eksisten minimum, maka gaji seorang PNS terendah sebesar Rp. 625.000, hanya dapat hidup setengah bulan saja. Kenaikan gaji yang dilakukan secara bertahap dengan persentase 10-15% tidak merupakan solusi bagi kecukupan PNS untuk memenuhi kebutuhannya selama sebulan.

Meskipun UU 43 tahun 1999 tentang Kepegawaian Negara pada prinsipnya menganut sistem merit, tetapi dalam pengaturan dan praktik penggajian PNS di Indonesia masih belum mencerminkan hal tersebut. Hal ini dapat dilihat antara lain dari berbagai persoalan yang menyangkut sistem

penggajian di Indonesia. Gaji pokok masih tidak didasarkan standar kompetensi. Hal ini disebabkan bahwa klasifikasi jabatan masih belum didasarkan pada standar kompetensi seseorang. Disisi lainnya, jenis tunjangan sangat banyak, tetapi belum memperhatikan tugas, wewenang dan tanggungjawab serta prinsip-prinsip keadilan. Bahkan, total tunjangan yang diberikan lebih besar dari gaji yang diterima PNS. Banyaknya tunjangan dan jenis-jenis tunjangan yang beragam ini pada akhirnya menyulitkan pengukuran berapa besarnya take home pay seorang PNS. Jika ditambahkan dengan persoalan “pekerjaan proyek”, maka besarnya tunjangan yang diterima PNS semakin sulit diukur dan semakin tidak transparan. Sumber-sumber pembiayaan gajipun sangat beragam, sehingga membuat income seseorang dalam jabatan negara tidak transparan. Bahkan, besarnya gaji yang diterima oleh PNS hanya berkisar 20-30% dari take home pay yang diterima oleh seorang PNS. Ini pula yang menyebabkan pemberian suap dan gratifikasi dalam pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan.

Hal lain yang turut mewarnai carut marutnya sistem penggajian PNS di Indonesia adalah koneksi sistem penggajian dengan sistem penilaian kinerja. Sudah menjadi rahasia umum, bahwa gaji PNS di Indonesia dibayarkan secara sama tanpa memperhatikan kinerja yang dilakukan. Dengan bahasa lugas, seringkali disebut “pinter goblok, gaji sama (PGPS)”. Tidak berlebihan untuk mengatakan hal tersebut. Bahkan seorang PNS yang tidak memiliki tugas pasti, juga mendapatkan gaji, seperti halnya PNS yang melaksanakan tugasnya dengan baik. Akhirnya, seringkali gaji yang diterima PNS tidak memberikan insentif bagi pelaksanaan kinerja yang semakin baik. Dalam pengertian lain, sistem penggajian PNS belum berdasar pengukuran kinerja. Hal ini pula yang mematikan kreativitas dan inovasi PNS dalam bekerja. Ketiadaan analisis jabatan dan klasifikasi jabatan menyebabkan penggajian masih belum berbasis pada bobot pekerjaan.

Selanjutnya, terkait erat dengan persoalan kepegawaian negara adalah sistem penilaian kinerja. Sangat sulit mencari ukuran untuk mengatakan bahwa PNS di Indonesia memiliki karakter profesionalisme dalam kinerja. Karena profesionalisme dalam kinerja memiliki ukuran-ukuran yang bisa secara kuantitatif terukur dan dapat diperbandingkan. Selama ukuran yang dijadikan sebagai indikator kinerja seorang PNS adalah Daftar Penilaian Prestasi Pegawai (DP3), maka sulit rasanya mengukur kinerja PNS. Hal ini karena ukuran-ukuran kinerja dalam DP3 sangat bersifat umum dan sangat memungkinkan memasukkan unsur-unsur like dan dislike pimpinan kepada bawahan. Ketidakjelasan pengukuran kinerja mempunyai dampak berupa ketidakjelasan standar promosi jabatan. Seseorang dipromosikan dalam jabatan tidak berdasarkan kinerjanya, tetapi lebih berdasarkan kesetiaannya dan kedekatannya dengan seorang atasan. Bahkan sampai saat ini kita tidak memiliki stock nama pejabat dan pegawai dengan kompetensi dan kinerja yang menjadi dasar promosi jabatan.

Persoalan internal lainnya dalam sistem kepegawaian adalah lemahnya pengawasan terhadap perilaku dan disiplin pegawai. Sebagai suatu sistem, maka sub sistem kepegawaian saling terkait. Artinya ketidakjelasan sistem rekrutmen, penggajian, pengukuran kinerja dan promosi juga berdampak pada pengawasan terhadap perilaku dan disiplin pegawai. Keterkaitan ini ibarat lingkaran setan yang sulit ditentukan ujung pangkalnya. Lemahnya penegakkan pengawasan disebabkan oleh ketiadaan standar kinerja, rendahnya gaji, dan promosi yang kental dengan afiliasi. Dalam praktiknya yang terjadi adalah sulitnya mengawasi membengkaknya kekayaan dan harta pegawai, penerimaan hadiah dan gratifikasi menjadi hal yang lumrah, dan kehadiran pegawai menjadi tidak penting lagi.

Secara eksternal, carut marutnya sistem kepegawaian di Indonesia juga diwarnai oleh kooptasi partai politik terhadap PNS. Ketidaknetralan

PNS seringkali menyebabkan penyalahgunaan kewenangan oleh Pejabat dan PNS. Sulitnya membedakan antara tugas sebagai PNS dan keberpihakannya pada partai politik, menyebabkan sistem kepegawaian tidak lagi berdasarkan kepada sistem merit, tetapi kepada spoil system. Anggaran negara tidak digunakan semestinya, melainkan atas kepentingan-kepentingan afiliasi politik. Promosi jabatan juga dilakukan atas dasar kedekatan hubungan dengan kolega dan pertemenan politik.

Baik problem internal sistem kepegawaian, maupun problem kooptasi politik terhadap birokrasi akan mempengaruhi kinerja birokrasi secara keseluruhan. Karena beberapa reformasi kepegawaian harus diarahkan untuk memujudkan PNS yang profesional, independen dan berbudaya melayani masyarakatnya.

3. Arah Pertumbuhan dan Perubahan Sistem Kepegawaian yang Profesional

Untuk mengatasi berbagai persoalan diatas, perlu dilakukan berbagai perubahan sistem untuk menuju arah perubahan yang dikehendaki. Untuk menghasilkan calon-calon PNS yang baik, maka proses rekrutmen merupakan pengungkit utama. Karena itu ada beberapa rekomendasi arah perubahan sistem perekruten. Dalam hal perekrutan, harus dilakukan terlebih dahulu job analisis setiap jabatan dan pekerjaan di semua sektor dan semua level pemerintahan. Hal ini untuk mengetahui *job requirement* yang dibutuhkan dan harus dipenuhi oleh calon-calon PNS. Persyaratan jabatan dan pekerjaan ini diturunkan dalam materi eksaminasi yang mencerminkan kompetensi yang dimiliki oleh pelamar.

Arah perubahan lainnya adalah perlunya dilakukan penghitungan secara pasti *existing condition PNS* yang ada pada saat ini. *Existing condition* ini mencerminkan tidak saja jumlah pegawai terhadap penduduk

(rasio beban kerja), tetapi juga kualifikasi yang dimiliki oleh pegawai. Kebutuhan pemetaan ini memiliki relevansi terhadap jumlah dan kompetensi calon-calon PNS yang akan direkrut. Sehingga perekrutan PNS bukan hanya sekadar proyek tahunan karena adanya anggaran dan formasi bagi PNS di setiap sektor dan level pemerintahan. Perekrutan harus berdasarkan kepada *needs assessment* yang telah dilakukan secara cermat.

Dalam hal pelaksanaannya, proses perekrutan harus dilakukan oleh lembaga profesional yang independent bukan oleh pemerintah (baik pusat maupun daerah). Pemerintah hanya menjadi regulator dan pengawasan, sedangkan pelaksanaan rekrutment dilakukan oleh sebuah komisi kepegawaian negara yang anggotanya terdiri dari para profesional, seperti kalangan perguruan tinggi dan profesional swasta lainnya. *Komisi Kepegawaian Negara* menyiapkan desain materi eksaminasi, pelaksanaan perekrutan, sampai kepada penetapan calon PNS yang terpilih. Untuk menjaga independensi Komisi Kepegawaian Negara, para anggota direkrut secara profesional melalui fit and proper test seperti halnya komisi-komisi lain yang ada pada saat ini.

Model-model substansi dan materi eksaminasi dapat dilaksanakan dengan metode patok banding yang digunakan oleh pihak swasta. Dalam hal ini termasuk penggunaan teknologi informasi dan komunikasi baik dalam pendaftaran sampai proses pengumuman. Proses rekrutmen yang transparan dan terbuka tidaklah menjamin calon-calon PNS yang memiliki kompetensi dan moral yang baik, karena proses rekrutmen hanyalah satu dari subsistem dalam birokrasi. Karena itu, perbaikan perekrutan PNS harus diikuti dengan perbaikan subsistem-subsistem lainnya.

Arah pertumbuhan dan perubahan sistem selanjutnya terkait dengan sistem penggajian. Dalam hal ini beberapa catatan yang dibuat oleh Bekke dkk. Reformasi penggajian menurut Bekke harus berdasarkan "*individual worker based, training, competency, experience, productivity, or some other*

attribute" (Bekke, Perry dan Toonen, 1996). Jenjang penggajian bagi PNS dengan demikian harus berdasarkan pada kinerja pekerjaan seseorang, training yang sudah diikuti, kompetensi yang dimiliki, pengalaman, produktivitas, dan beberapa atribut penting. Menaikkan gaji tanpa memperhatikan faktor-faktor tersebut tidak akan berdampak secara efektif bagi peningkatan kinerja birokrasi secara keseluruhan. Bahkan sebaliknya, gaji yang dinaikkan hanya akan menyebabkan inefisiensi.

Pada sisi lainnya, Bekke dkk juga mengingatkan agar paritas antara gaji swasta dan negeri untuk beban kerja yang kurang lebih sama tidak boleh terlalu tinggi. Karena hal ini akan menyebabkan interaksi ekonomi politik antara pegawai yang bekerja di sektor publik dengan pegawai di sektor private. Demikian juga, harus dimungkinkan perbedaan besarnya gaji antara individu dan kelompok-kelompok kerja di dalam satu instansi. Untuk mengefektifkan gaji yang diterima dengan kinerja yang diperoleh, maka perlu diatur secara rinci pengaruh reward terhadap kinerja. Dalam pengertian ini, harus dimungkinkannya disinsentif bagi penurunan kinerja.

Terkait dengan jumlah besaran gaji yang harus dinaikkan, Tim Penyusun berpandangan bahwa upaya yang dilakukan selama ini dengan cicilan kenaikan sebesar 10%-15%, tidak memiliki dampak yang besar bagi peningkatan kinerja. Hal ini karena, kenaikan dengan cicilan tersebut serta merta diikuti dengan kenaikan inflasi, disamping juga tidak memenuhi unsur kecukupan dan kebutuhan minimal. Dengan memperhatikan kondisi sosial dan ekonomi tersebut, maka Tim Penyusun berpandangan agar kenaikan gaji PNS dilakukan dengan menghitung jumlah besaran eksisten minimum kehidupan layak seorang PNS dengan memperhatikan jabatan, kompetensi, kinerja, jumlah keluarga tingkat kemahalan dan faktor-faktor lain. Se jauh ini persoalan menaikkan gaji sesuai dengan kebutuhan minimum sangat terganjal oleh komitmen pemerintah untuk menyediakan dana yang dibutuhkan.

Arah pertumbuhan dan perubahan sistem lainnya yang harus dilakukan adalah pengukuran kinerja. Instrumen penting dalam hal ini adalah adanya kesepakatan kinerja antara seorang PNS dengan unitnya, dan antara satu unit dengan instansinya. Hal ini sejatinya sudah diwacanakan dengan konsep kontrak kinerja. Hanya saja implementasi kontrak kinerja ini belum optimal, disebabkan oleh konsep dan political will pemerintah yang masih rendah. Melihat apa yang dilakukan di beberapa negara, kontrak kinerja ini dilakukan dalam bentuk tim melalui apa yang disebut sebagai kontrak manajemen. Setiap tim (unit) membuat indikator-indikator kinerja yang akan dicapai dalam kurun waktu tertentu (satu bulan, tiga bulan, enam bulan dan satu tahun). Dan setiap individu dalam tim, harus melaksanakan sejumlah indikator yang telah ditetapkan. Indikator-indikator yang telah disusun dievaluasi oleh kepala unit dan seterusnya oleh kepala instansi pemerintah. Tercapainya indikator akan menentukan juga reward dan punishment yang akan diberikan. Hal ini juga sekaligus menjadi catatan penting dalam kinerja dan promosi seseorang.

Arah pertumbuhan lain yang dikehendaki untuk melakukan reformasi kepegawaian adalah penguatan pengawasan kode etik dan perilaku terhadap PNS. Dalam konteks ini ada dimensi yang harus diperhatikan. Pertama, terkait dengan lembaga yang akan melakukan pengawasan, kedua terkait dengan substansi pengawasan. Berkaca dari praktik di beberapa negara, pengawasan terhadap PNS dilakukan oleh lembaga-lembaga independen yang profesional (seperti *civil service gift commission*, *civil service property commission*). Sedangkan menyangkut dimensi substansi dapat meliputi pengawasan terhadap harta dan kekayaan PNS, pengawasan terhadap kode etik, pengawasan penerimaan hadiah, dan pengawasan terhadap PNS yang sudah pensiun.

Sedangkan menyangkut kooptasi politik terhadap birokrasi, perlu kiranya dilakukan reformasi hubungan antara pejabat politik dan pejabat

karir. Pemisahan antara pemilihan pejabat politik dan pejabat karir dalam suatu jabatan dimaksudkan untuk menjamin agar birokrasi tidak diisi oleh pejabat-pejabat politik, tetapi oleh pejabat-pejabat karir yang telah meniti karir melalui jenjang karir dan merit yang jelas. Perlu kiranya memikirkan pemisahan antara kementrian (yang dipimpin oleh seorang menteri) dan birokrasi (dengan istilah baru Tim Penyusun “Departemen”) yang dipimpin oleh seorang pejabat karir. Sedangkan untuk mengakomodasi kepentingan politik menteri, perlu ditunjuk pejabat politik sebagai staf khusus menteri.

4. Penutup

Reformasi kepegawaian merupakan salah satu sub sistem reformasi birokrasi. Keberhasilan reformasi birokrasi akan sangat ditentukan oleh keberhasilan reformasi kepegawaian. Dalam reformasi kepegawaian maka subsistem yang harus direformasi adalah sistem perekrutan, penggajian, pengukuran kinerja, promosi dan pengawasan terhadap etik dan perilaku PNS. Upaya yang tidak sistematis dan komprehensif, hanya akan menimbulkan persoalan baru dalam birokrasi.

D. ADMINISTRASI PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH

Sebelum Undang-undang No. 22 Tahun 1999, hubungan Pusat dan Daerah lebih terfokus pada hubungan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 memakai istilah kewenangan dalam bidang pemerintahan. Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen dan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 memakai istilah urusan pemerintahan. Dalam Pasal 11 ayat (2) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa “penyelenggaraan urusan pemerintahan dimaksud merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara pemerintah dan daerah otonom yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan”.

Pemakaian istilah “urusan” pemerintahan lebih baik daripada istilah “kewenangan” dengan berbagai pertimbangan. Pengejawantahan desentralisasi adalah otonomi daerah dan daerah otonom. Secara yuridis, konsep daerah otonom dan otonomi daerah mengandung elemen wewenang mengatur dan mengurus. Wewenang mengatur dan mengurus merupakan substansi otonomi daerah. Aspek spasial dan masyarakat yang memiliki dan terliput dalam otonomi daerah telah jelas sejak pembentukan daerah otonom. Perlu kejelasan lebih lanjut adalah mengenai materi wewenang yang tercakup dalam otonomi daerah. Oleh karena itu, disamping pembentukan daerah otonom tercakup dalam konsep desentralisasi adalah penyerahan materi wewenang atau disebut dalam amandemen Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai “urusan” pemerintahan. Dengan penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom berarti terjadi distribusi urusan pemerintahan yang secara implisit distribusi wewenang antara pemerintah dan daerah otonomi. (Dwi Andayani Bs: 2004).

Konsep urusan pemerintahan menunjukkan dua indikator penting, yaitu fungsi atau aktivitas dan asal urusan pemerintahan tersebut. Urusan pemerintahan yang didistribusikan hanya berasal dari Presiden dan tidak

berasal dari organisasi (lembaga-lembaga) negara lainnya. Oleh karena itu, dalam konteks ini muncul berbagai urusan pemerintahan seperti pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan lain-lain.

Walaupun konsep desentralisasi mengandung kewenangan, namun di kalangan pakar asing selalu dibahas tentang pembagian fungsi (*functions*) atau urusan (*affairs*). Bahkan kerap kali dilakukan pengelompokan fungsi seperti *protective functions*, *environmental functions*, *development functions* dan *social welfare functions* (Rondinelli, Dennis A : 1990).

Pada hakekatnya hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah sejak Hindia Belanda hingga berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 memiliki ciri-ciri yang sama. Pertama, penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah kepada daerah otonom cenderung dengan metode *ultra vires doctrine* dan dilakukan secara mencuil. Proses penyerahan urusan pemerintahan berlangsung sangat panjang. Kedua, oleh karena daerah otonom tersusun secara hirarkis maka proses penyerahan urusan pemerintahan cenderung secara bertingkat. Ketiga, pengawasan pemerintah kepada daerah otonom sangat ketat, baik melalui pengawasan preventif maupun pengawasan represif. Akibatnya otonomi daerah tergolong sangat kecil, khususnya bagi daerah otonom yang kini disebut kabupaten dan kota. Gerakan sentrifugal dalam bentuk serangkaian pemberontakan daerah dalam tahun lima puluhan dapat dipandang sebagai reaksi dan koreksi terhadap kecenderungan sentralisasi yang berlebihan. (Bhenyamin H : 2002).

Di bawah Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 kondisi otonomi daerah di Indonesia sangat memprihatinkan. Banyaknya urusan pemerintahan yang dikelola oleh masing-masing pemerintah melalui instansi vertikal, Dati I dan Dati II memperlihatkan piramida terbalik. Sebagian besar keuangan daerah otonom bergantung pada bantuan dari pemerintah melalui dana Inpres.

Diskresi daerah otonom sangat kecil. Sebaliknya pengawasan pemerintah terhadap daerah otonom sangat ketat.

Dilihat dari tataran model pemerintahan daerah yang dibangun oleh Holligan dan Aulich, Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 menganut *structural efficiency model* yang menekankan efisiensi dalam pelayanan dan pembangunan. Dengan dianutnya model tersebut, terjadi keseragaman penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Holligan dan Aulich;

Such model encourages greater central government intervention to assert control over lokal government to ensure that mechanisms are in place to advance efficiency and economy: usually greater pressures for uniformity and conformity (Holligan dan Aulich : 1998).

Pemakaian model tersebut memiliki berbagai kecenderungan tertentu, pertama, terjadi kecenderungan mengorbankan demokrasi dengan cara membatasi peran dan partisipasi lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai lembaga pembuat kebijakan dan lembaga kontrol. Dalam hal ini, KDH tidak akuntabel terhadap DPRD. Kedua, kecenderungan keengganan pemerintah untuk menyerahkan wewenang dan diskresi yang lebih besar kepada daerah otonom. Ketiga, kecenderungan mengutamakan dekonsentrasi daripada desentralisasi.

Dalam upaya reformasi terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tidak lagi menganut model efisiensi struktural melainkan model demokrasi lokal. Mengenai model demokrasi lokal dikemukakan oleh Holligan dan Aulich bahwa:

The lokal democracy model values lokal differences and system diversity because lokal authority has both the capacity and the legitimacy for the lokal voice. This means that lokal authority can and will make choices that differ from those made by other (Holligan dan Aulich: 1998)

Seiring dengan pergeseran model tersebut terjadi pula pergeseran dari pengutamaan dekonsentrasi ke pengutamaan desentralisasi. Dilakukan pula pemangkasan dan pelangsingan struktur organisasi dalam rangka menggeser model organisasi yang hirarkis dan bengkak ke model organisasi yang datar dan langsing. Kabupaten, Kota dan Provinsi yang semula *dependent* dan *subordinate* kini hubungan tersebut menjadi *independent* dan *coordinate*.

Apabila dilihat dari teori Arthur Maass, maka distribusi urusan pemerintahan kepada daerah otonom yang semula dianut *ultra vires doctrine* dengan merinci urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi daerah otonom diganti dengan *general competence* atau *open end arrangement* yang merinci fungsi pemerintahan yang menjadi kompetensi pemerintah dan Provinsi (Maass, Arthur : 1959). Urusan pemerintahan yang secara eksklusif menjadi kompetensi pemerintah dirinci dalam Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 adalah politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, moneter, fiskal, peradilan dan agama. Pengawasan pemerintah terhadap daerah otonom yang semula cenderung koersif bergeser ke persuasif agar diskresi dan prakarsa daerah otonom lebih tersalurkan. Konsekuensinya, pengawasan pemerintah terhadap kebijakan daerah yang semula preventif dan represif kini hanya secara represif. Dalam keuangan daerah otonom, terjadi pergeseran dari pengutamaan *spesific grant* ke *block grant*.

Konsep pemerintah Daerah yang semula mencakup KDH dan DPRD menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1974 kini konsep tersebut hanya merujuk kepada KDH dan perangkat daerah, sedangkan DPRD berada di luar pemerintah Daerah. KDH yang semula tidak akuntabel terhadap DPRD kini diciptakan akuntabel. Hubungan pemerintah dan otonom selama

Undang-undang No. 5 Tahun 1974 bersifat dari atas ke bawah diganti dengan hubungan yang bersifat resiprokal (timbang balik). Melalui berbagai asosiasi pemerintahan daerah kerap kali dilakukan berbagai tuntutan oleh daerah otonom kepada pemerintah untuk memperbesar otonomi daerah bahkan kini artikulasi kepentingan daerah otonom melalui Dewan Perwakilan Daerah.

Dengan berlakunya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 hubungan kewenangan Pusat dan Daerah mengalami perubahan pula. Pengaturan mengenai distribusi urusan pemerintahan mengalami perubahan yang mendasar. Pertama, urusan pemerintahan yang tidak dapat didesentralisasikan. Kelompok urusan pemerintahan ini dipandang penting bagi keutuhan organisasi dan bangsa Indonesia. Menurut Pasal 10 Ayat (3), urusan pemerintahan ini meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter, fiskal nasional, yustisi dan agama. Kelompok urusan pemerintahan ini diselenggarakan menurut asas sentralisasi, dekonsentrasi kepada wakil pemerintah (gubernur) dan instansi vertikal di provinsi serta tugas pembantuan kepada daerah otonom dan desa. Kedua, urusan pemerintahan yang dapat didesentralisasikan, yaitu urusan pemerintahan di luar kelompok urusan pemerintahan yang pertama. Urusan pemerintahan ini disentralisasikan, didekonsentrasikan kepada gubernur selaku wakil pemerintah, ditugaskan kepada daerah otonom dan desa. Sebagian dari urusan pemerintahan tersebut seharusnya didesentralisasikan kepada daerah otonom, namun Pasal 10 ayat (5) tidak mengaturnya.

Distribusi urusan pemerintahan tersebut di atas didasarkan pada kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi. Selanjutnya urusan pemerintahan yang didesentralisasikan, dapat bersifat wajib dan dapat pula bersifat pilihan. Dalam pustaka Inggris masing-masing urusan

wajib dan urusan pilihan lazim disebut *obligatory functions* dan *permissive functions* (Jacson W. Eric : 1951).

Sebenarnya secara mendasar undang-undang ini menganut metode *ultra vires doctrine*, karena distribusi urusan pemerintahan bagi pemerintah, provinsi dan kabupaten/kota akan dipetakan secara rinci menurut ketiga kriteria. Dalam praktik kelak akan timbul banyak konflik antara provinsi dan kabupaten/kota dalam menyelenggarakan urusan wajib.

Di samping perubahan mengenai distribusi urusan pemerintahan, susunan daerah otonom juga mengalami perubahan. Daerah otonom tersusun secara hirarkis dilihat dari berbagai aspek. Namun, tidak terdapat pasal yang menyatakan bahwa peraturan daerah provinsi berkedudukan lebih tinggi daripada peraturan daerah kabupaten/kota. Selanjutnya, Tugas Pembantuan tidak saja dilakukan oleh pemerintah kepada daerah otonom dan desa, tetapi juga oleh provinsi kepada kabupaten/kota dan desa serta oleh kabupaten/kota kepada desa. Aspek lain adalah pemberian laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh kepala daerah kepada pemerintah secara bertingkat. Gubernur memberikan laporan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Bupati/Walikota memberikan laporan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur. Juga dalam hal pengangkatan Sekda. Sekda provinsi diangkat oleh Presiden atas usul Gubernur, sedangkan Sekda kabupaten/kota diangkat oleh gubernur atas usul bupati/walikota.

Dua gejala melekat pada tugas pembantuan yang dianut dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. *Pertama*, melalui tugas pembantuan berimplikasi pada masuknya desa ke dalam lingkungan pemerintahan nasional. Kini seolah-olah desa telah dijadikan daerah otonom. *Kedua*, dengan dianutnya tugas pembantuan baik oleh provinsi maupun kabupaten/kota maka esensi negara kesatuan menjadi kabur. Dalam

negara kesatuan, hanya pemerintah yang dapat menyelenggarakan dekonsentrasi, tugas pembantuan dan desentralisasi.

Undang-undang ini memadukan model efisiensi struktural dan model demokrasi lokal. Walaupun demikian nuansa demokrasinya tetap masih kental. Pada masa sekarang, bukan hanya keanggotaan DPRD yang didasarkan atas pemilihan langsung oleh rakyat, tetapi juga kepada daerah. Oleh karena itu konflik yang terjadi di masyarakat makin bervariasi. Dalam masa Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 konflik yang terjadi adalah antara pemerintah dan daerah otonom, antar daerah otonom, antar KDH dan DPRD, antar masyarakat dan KDH/DPRD dan antar masyarakat yang dilingkupi oleh daerah otonom yang berbeda. Sebenarnya pemilihan kepala daerah secara langsung pernah juga dianut dalam Undang-undang No. 1 Tahun 1957 namun belum pernah dilaksanakan. Menurut undang-undang tersebut, pemilihan kepada daerah secara langsung perlu diatur dalam suatu undang-undang tersendiri. Selama belum diundangkan Undang-undang tentang Pemilu kepala daerah tersebut, pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD dan pengangkatannya dilakukan oleh pemerintah sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1948.

Dari pengalaman berlakunya Undang-undang No. 22 Tahun 1999, penyelenggaraan otonomi daerah secara tidak sadar menimbulkan kecenderungan terjadinya metamorfose dari otonomi daerah menjadi semi kedaulatan. Metamorfose tersebut dapat dikenali dari sejumlah indikator. *Pertama*, terdapatnya anggapan di kalangan elit lokal mengenai hubungan antara sentralisasi dan desentralisasi bersifat dikotomi dan tidak bersifat kontinum. *Kedua*, terdapatnya anggapan mengenai wewenang yang utuh dan sepenuhnya dari daerah otonom dalam berbagai urusan pemerintahan di luar urusan pemerintahan yang secara eksplisit menjadi kompetensi pemerintah. *Ketiga*, terdapatnya tuntutan oleh elit formal lokal terhadap

semua aset pemerintah yang berada di wilayah daerah otonom. *Keempat*, pengingkaran segala bentuk kendali dan kontrol pemerintah yang diatur dalam kerangka hukum. *Kelima*, penampilan berbagai keputusan menteri sebagai kebijakan yang harus dipatuhi.

Manifestasi dari metamorfose di atas tumbuh subur *ethnocentrism* dalam kepolitikan elit setempat. Akibatnya terjadi *parochial politic* yang menghambat proses loyalitas nasional. Pemangkasan birokrasi nasional dalam rangka dekonsentrasi yang berperan sebagai salah satu perekat *nation integration* memupuk keseuburan *ethnocentrism*. Gerakan sentrifugal bermunculan. Gejala demikian memperkuat anggapan lama yang dipegang oleh kalangan elit nasional tertentu bahwa desentralisasi berpotensi ke arah disintegrasi bangsa dan wilayah nasional.

Secara substansial dalam masa kini terjadi reduksi kekuasaan masyarakat. Seperti telah diutarakan pada hakekatnya desentralisasi merupakan otonomisasi suatu masyarakat yang berada dalam wilayah tertentu. Masyarakat yang memperoleh otonomi menjelma menjadi daerah otonom. Hal ini membawa konsekuensi perlunya partisipasi aktif dari masyarakat dalam setiap tahap penyelenggaraan otonomi. Namun desentralisasi dan otonomi daerah dipahami secara lain. Desentralisasi dicerna sebagai penyerahan wewenang pemerintahan dari elit politik nasional kepada elit lokal. Akibatnya keberadaan masyarakat yang berotonomi bersifat pinggiran. Masyarakat bukan sebagai subyek tetapi obyek otonomi daerah. Kekuasaan masyarakat tereduksi oleh elit lokal. Ketiadaan visi di kalangan elit lokal mengenai otonomi daerah untuk mensejahterakan masyarakat melalui pemberian layanan publik berakibat pada kemerosotan layanan publik. Bagian terbesar anggaran terserap bukan untuk layanan publik tetapi untuk membiayai birokrat dan anggota DPRD.

E. PERUBAHAN
SISTEM
KEUANGAN

*Masih menunggu tulisan Prof. Safri
Nugraha*

BAB V

P E N U T U P

A. Kesimpulan

1. Sistem administrasi negara masih menghadapi permasalahan fundamental, yaitu masih diterapkannya system administrasi peninggalan kolonial, struktur birokrasi dan regulasi yang masih berorientasi pada kepentingan penguasa, kualitas dan kompetensi aparat birokrasi dan ketiadaan *grand design* reformasi dan reposisi peran administrasi negara.
2. Beberapa hal yang harus dimiliki dan dilakukan untuk menuju reformasi birokrasi ke depan adalah: (a) adanya komitmen dan kepemimpinan nasional untuk melakukan modernisasi birokrasi dan penegakan hukum untuk setiap pelanggaran birokrasi; (b) de-

kooptasi dan netralisasi birokrasi oleh partai politik; (c) profesionalisasi birokrasi; (d) pengaturan prosedur administrasi pemerintahan; (e) pakta integritas dan komitmen semua pihak (pemerintah, masyarakat dan pelaku bisnis); (f) citizen's charter; dan (g) transparansi dan partisipasi public dalam birokrasi Negara.

3. Reformasi birokrasi yang telah dilakukan hanya berhasil merubah struktur organisasi lembaga-lembaganya saja dan tidak diikuti dengan perubahan budaya di dalam lembaga tersebut, sehingga dampaknya terlihat kepada kinerja lembaga birokrasi yang belum selaras dengan agenda reformasi;
4. Kinerja pegawai negeri sipil sebagai sistem birokrasi belum menunjukkan hasil yang maksimal dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini disebabkan karena pengelolaan pegawai negeri sipil tidak didasarkan pada sistem kepegawaian yang baik.

B. Saran

1. Mengupayakan terciptanya organisasi pembelajar (*learning organization*) pada birokrasi sehingga setiap perubahan struktur dalam lembaga tersebut akan diikuti dengan perubahan watak dan budaya sesuai dengan agenda reformasi. Dengan kata lain dengan menjadi organisasi pembelajar (*learning organization*), birokrasi akan menjadi lembaga adaptif dengan perubahan yang terjadi baik secara intern maupun ekstern.
2. Menghilangkan *spoil system* dalam pengelolaan sistem kepegawaian dan melaksanakan reformasi sistem kepegawaian yang berbasis pada kompetensi dan *merit system*. Dengan demikian model rekrutmen, penggajian, pengukuran kinerja, promosi jabatan,

dan pengawasan harus didasarkan pada pada nilai-nilai kompetensi dan kinerja yang ditunjukkan.

3. Diperlukan pembentukan perangkat hukum berupa Undang-Undang antara lain tentang: Administrasi Pemerintahan sebagai upaya “revolusi” bagi perkembangan Hukum Administrasi Negara di Indonesia, sekaligus sebagai hukum materiil dari Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Abidin, Said Zainal**, di Akuntabilitas dan Transparansi Pemerintahan, Jurnal Bisnis dan Birokrasi No. 01/Vol. XII/Januari,2004, hal 1-8.
- Argyriades, Demetrios**, “Resisting Change” *Some Critical Remarks on Contemporary Narratives about Reform, presented paper on International Seminar: Indonesia: Challenges in the 21st Century Civil Society, Administrative Culture and Governance Issues*, Jakarta, September 28 2004.
- Bekke, Hans; Perry James; Toonen,Theo**, *Civil Service System in Comparative Perspective*, Indiana University, 1996.
- Bhenyamin Hoessein**. *Penyelenggaraan Otonomi Daerah menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999*. Makalah. Th. 2002.
- Brabanti,Ralph**. 1981.”Modernisasi Administrasi Negara.” Dalam Mayron Weiner (ed.). *Modernisasi :Dinamika Pertumbuhan*. Yogyakarta :Gajah Mada University Press.
- Dwi Andayani Bs**. “Prinsip-prinsip Otonomi Daerah menurut Undang-undang No. 32 Tahun 2004”. Makalah. Th. 2004.
- Dwiyanto, Agus**, Administrative Reforms: What should be done? How ?: The case of Indonesia, presented paper on International Seminar: Indonesia: Challenges in the 21st Century Civil Society, Administrative Culture and Governance Issues, Jakarta, September 28 2004.
- Holligan, John and Chris Aulich**, “Reforming Australian Government: Impact and Implications for Lokal Public administration” dalam buku *Reforming government : News concepts and Practices in lokal Public Administration*, Tokyo: Europe Lokal government Center, 1998.

- Hwang, Yunwon**, *Administrative Reform: Concepts, Theories, and Issues in Korea*, presented paper on International Seminar: Indonesia: Challenges in the 21st Century Civil Society, Administrative Culture and Governance Issues, Jakarta, September 28 2004.
- Jacson, W. Eric**, *Lokal Government in England and Wales*, London: Penguin books, Ltd, 1951.
- Kasim, Azhar**, *Perilaku Korupsi di Indonesia*, di Jurnal Bisnis dan Birokrasi No. 01/Vol. XII/Januari, 2004, hal. 9-17.
- Kettl, Donald F.**, *The Global Public Management Revolution*, Washington DC, 2000.
- Layanan Publik**, "Menpan Penuhi Janji", Tahun II, Edisi XI, 2006.
- Maddick, Henry**, *Democracy, Decentralization and Development*, Bombay, London: New York: Asia Publishing House, 1966.
- Mujiyono**, *CPNS dan Pemberdayaan Aparatur*", dalam: Jurnal Layanan Publik, Tahun II, Edisi XI, 2006
- Prasojo, Eko**, *Reformasi Birokrasi di Indonesia: Beberapa Catatan Kritis*, dalam: Jurnal Bisnis dan Birokrasi, Vol. XIV/1/Januari 2006.
- _____, *Administrative Procedure Law. Jalan Menuju Good Governance*, di Jurnal Bisnis dan Birokrasi No. 01/Vol. XII/Januari, 2004, hal. 9-17.
- _____, *Revitalisasi Administrasi Negara*, Kompas, 4 Januari 2006.
- Rondinelli, Dennis, A.** "Decentralization, Territorial Power and the State: A Critical response" dalam *Development and Change* (London: Newbury Park and New Delhi: Sage), Vol 21 (1990)
- Rosenbloom, David H.**1993. *Public Administration : Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. New York : McGraw-Hill, Inc.

- Strong, C.F.** *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form.* (London: Sidgwick & Jackson Limited, 1960).
- Sunantara, I Gede Arya,** *Rekiblatisasi Peran Strategis Korpri: Sebagai Garda Depan Birokrasi Indonesia,* dalam: Jurnal Bisnis dan Birokrasi, Vol. XIV/1/Januari 2006.
- Thoha, Miftah,** *Birokrasi dan Politik di Indonesia,* 2003, Jakarta.
- Wheare, K.C.** *Federal Government.* (London: Oxford University Press, 1951).
- Willbern, York,** "The States as Components in Areal Division of Power" dalam Maass, Arthur, *Area and Power: A Theory of lokal government* (Glencoe, Illinois the Free Press, 1959).
- Wilson, James Q.** 1989. *Bureaucracy : What Government Agencies Do and Why They Do It.* New York : Basic Books.
- Zeithaml, Valerie; Parasuraman, A; Berry, Leonard L.,** *Delivering Quality Service: Balancing Customer Perception and Expectation,* New York, 1990.