

# PARADIGMA *NEW PUBLIC MANAGEMENT* (NPM) SEBAGAI KERANGKA REFORMASI BIROKRASI MENUJU KEPEMERINTAHAN YANG BAIK (*GOOD GOVERNANCE*) DI INDONESIA

Oleh: Desi Fernanda <sup>1</sup>

## Abstract

*Recently, good governance constitutes keyword in the framework of bureaucratic reform, particularly among less-developed countries. The process of achieving good governance, however, is “a long and winding road” indeed. In such a case, NPM might be fruitful in offering strategy, method, principles, and instrument on how to reconstruct and refurbish governmental affairs and practices. The basic idea of NPM is that government must pay more attention to the notion of “public responsiveness”, rather than to the effort of improving “effectiveness over internal management”. In other words, NPM advocates the process of democratizing public administration, as one of the good governance main characteristics. It also means that when government is on-process of being more democratic, the concept of good governance is actually workable. And whenever it works favorably, KKN (Indonesian term of corruption, collusion and nepotism) could be significantly reduced.*

**Keywords:** pemerintahan yang baik, *new public management*, reformasi birokrasi.

## Pendahuluan

*“In today’s period of intense changes and potential turbulence, every country will have to ask what the challenges for its own good governance are. New Public Management can, at best, give only some of the answers”*  
(Derry Ormond and Elke Löffler)

*“...states must not only deal with individuals as atoms in a collectivity, but with groups whose growing power to organize and communicate thrusts them into the vortex of public administration as clients or customers and as officials of the state. Their distinctive interests need to be taken into consideration by*

---

<sup>1</sup> Drs. Desi Fernanda, M.Soc.Sc adalah Kepala PKP2A I LAN Bandung; meraih Master dari School of Public Policy, ILGS, University of Birmingham, Inggris; dan Kandidat Doktor bidang Ilmu Administrasi Universitas Padjadjaran. Penulis adalah juga Ketua Tim Pelaksana National Resource Center (NRC) dan Anggota Tim Teknis NCBRB Proyek Sustainable Capacity Building (SCBD) kerjasama LAN, Depdagri, dan ADB.

*government officials and elected politicians -- and they must also become partners in the processes of public administration.”*

(Fred W. Riggs)

Tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dewasa ini telah menjadi kata kunci dalam setiap perumusan tujuan kebijakan reformasi birokrasi pemerintahan dalam kerangka perubahan dan pendayagunaan sistem administrasi negara dalam arti yang seluas-luasnya di Indonesia. Sebagai tujuan, pemerintahan yang baik adalah suatu kondisi penyelenggaraan pemerintahan negara maupun pemerintahan daerah yang menurut Gambhir Bhatta (1996) bercirikan tingginya tingkat akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*transparency*), keterbukaan (*openness*), dan supremasi hukum (*rule of law*).

Sebagaimana pernyataan Derry Ormond dan Elke Löffler dalam menutup karya tulis mereka yang berjudul “*New Public Management: What To Take And What To Leave*” (<http://www.clad.org.ve/ormond.html>, tanpa tahun), yang penulis kutip di atas bahwa dalam periode perubahan dan potensi perputaran yang tinggi dewasa ini, setiap negara akan memiliki kewajiban untuk bertanya mengenai tantangan bagaimana yang akan dihadapi dalam mewujudkan pemerintahan yang baik. Hal ini dengan sangat baik dapat dijawab oleh Neo-Manajemen Publik, NMP, (*New Public Management* disingkat NPM), meskipun tidak secara menyeluruh. Maksud dari pernyataan tersebut dalam pandangan penulis adalah bahwa untuk dapat mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*), pemerintah di berbagai negara dapat menggunakan instrumen dan strategi kebijakan maupun prinsip-prinsip yang dimiliki dalam kerangka konseptual Neo-Manajemen Publik atau bisa juga disebut sebagai Administrasi Negara Baru (Nigro dan Nigro, 1980; Frederickson, 1984; Shafritz, 1997).

Makalah ini akan membahas bagaimana respons pemerintah dalam menghadapi berbagai krisis yang muncul dalam lingkungan masyarakat yang telah semakin maju dan berkembang dalam intelektualitas dan aktualitas peranannya dewasa ini. Bagaimana tuntutan reformasi birokrasi dapat dilaksanakan dalam kerangka paradigma New Public Management (NPM) atau Neo-Manajemen Publik atau Administrasi Negara Baru (NMP/ANB) guna mewujudkan pemerintahan yang baik (*Good Governance*); dimana interaksi antara masyarakat dengan para penyelenggara negara dalam kesetaraan kedudukan berdasarkan konsensus publik yang luas, yang memungkinkan kelompok masyarakat miskin dan marjinal memiliki akses yang lebih terbuka dalam proses pengambilan keputusan politik dan kebijakan publik. Pemerintahan yang baik yang ingin diwujudkan juga diharapkan cukup efektif dan berkeadilan, menghormati dan menegakkan supremasi hukum, serta memiliki kadar transparansi yang lebih baik secara kelembagaan maupun individual aparatur negara dalam interaksi dan transaksi penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.

## Kepemerintahan Yang Baik (Good Governance)

*Lembaga Administrasi Negara dalam buku Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI) merumuskan bahwa tata pemerintahan yang baik secara tersurat maupun tersirat tertuang dalam tata nilai penyelenggaraan pemerintahan negara berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, yang meliputi prinsip-prinsip: supremasi hukum, keadilan, kesetaraan, transparansi, partisipasi, desentralisasi, kebersamaan, profesionalitas, cepat tanggap, efektif dan efisien, berdaya saing, dan akuntabel (LANRI, 2003: 25).*

*Sementara itu, dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, telah dalam Konferensi Nasional Kepemerintahan Daerah Yang Baik, pada bulan Oktober 2001 telah disepakati Sepuluh Prinsip Kepemerintahan Daerah Yang Baik oleh seluruh anggota Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI), Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (APEKSI), Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia (ADKASI), dan Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia (ADEKSI) yang mencakup prinsip-prinsip sebagai berikut:*

- 1. Prinsip Partisipasi: Mendorong setiap warga untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, yang menyangkut kepentingan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung;*
- 2. Prinsip Penegakan Hukum: Mewujudkan adanya penegakan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa pengecualian, menjunjung tinggi HAM dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat;*
- 3. Prinsip Transparansi: Menciptakan kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan didalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai;*
- 4. Prinsip Kesetaraan: Memberi peluang yang sama bagi setiap anggota masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraannya;*
- 5. Prinsip Daya Tanggap: Meningkatkan kepekaan para penyelenggara pemerintahan terhadap aspirasi masyarakat tanpa kecuali;*
- 6. Prinsip Wawasan Kedepan: Membangun daerah berdasarkan visi, misi, dan strategi yang jelas dan mengikutsertakan (secara aktif dan proaktif) warga dalam seluruh proses pembangunan, sehingga warga merasa memiliki dan ikut bertanggungjawab terhadap kemajuan daerahnya;*
- 7. Prinsip Akuntabilitas: Meningkatkan akuntabilitas para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat luas;*
- 8. Prinsip Pengawasan: Meningkatkan upaya pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan mengusahakan keterlibatan swasta dan masyarakat luas;*
- 9. Prinsip Efisiensi dan Efektivitas: Menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggungjawab;*
- 10. Prinsip Profesionalisme: Meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggara pemerintahan agar mampu memberi pelayanan yang mudah, cepat, tepat, dengan biaya yang terjangkau.*

Dengan demikian, pemerintahan yang baik atau *good governance* sesungguhnya merupakan varian positif dari konsepsi pemerintahan atau *governance*<sup>2</sup>. Konsepsi

---

<sup>2</sup> Istilah pemerintahan merupakan terjemahan bebas dari istilah *governance* (kata sifat atau keadaan) yang menggambarkan pola atau sifat atau keadaan atau cara-cara penyelenggaraan pemerintahan (the act, manner of governing). Sebagai terjemahan bebas dari istilah *governance*, istilah pemerintahan telah digunakan

*governance* didefinisikan oleh Kooiman (eds, 1993, sebagaimana dikutip oleh Desi Fernanda, 2003) dengan pengertian: “...serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut.”

Sedangkan menurut UNDP (1997) konsep pemerintahan atau *governance* tersebut didefinisikan sebagai: “...pelaksanaan kewenangan/kekuasaan dibidang ekonomi, politik dan administratif untuk mengelola berbagai urusan negara pada setiap tingkatannya dan merupakan instrumen kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan, integritas, dan kohesivitas sosial dalam masyarakat. Hal itu mencakup berbagai metode yang digunakan untuk mendistribusikan kekuasaan/kewenangan dan mengelola sumber daya publik, dan berbagai organisasi yang membentuk pemerintahan serta melaksanakan kebijakan-kebijakannya. Konsep ini juga meliputi mekanisme, proses, dan kelembagaan yang digunakan oleh masyarakat, baik individu maupun kelompok, untuk mengartikulasikan kepentingan-kepentingan mereka, memenuhi hak-hak hukum, memenuhi tanggung jawab dan kewajiban sebagai warganegara, dan menyelesaikan perbedaan-perbedaan diantara sesama.”

Berdasarkan pengertian tersebut, G Shabbir Cheema, Direktur Divisi Pengembangan Manajemen dan Pemerintahan, Biro Kebijakan Pembangunan, UNDP, dalam kata pengantar untuk dokumen laporan yang berjudul “*UNDP and Governance: Experiences and Lesson Learned*” dalam seri publikasi Management Development and Governance Division Lesson-Learned Series No.1 (UNDP, 1999); menyatakan bahwa: “*Good governance is viewed as a prerequisite to the achievement of sustainable human development The ability of developing countries to fulfill their development goals is dependent upon the quality of governance.*”

Sebagaimana kita ketahui, permasalahan pembangunan yang mendasar dalam era 1990-an adalah pembangunan manusia dengan sumber daya alam yang harus dipelihara secara berkelanjutan bagi generasi bangsa di masa depan. Indonesia dengan berbagai keberhasilan pembangunan di era Orde Baru, ternyata juga menyimpan permasalahan pembangunan manusia dan permasalahan kelestarian sumber daya alam yang sangat mengancam keberlanjutan masyarakat bangsa Indonesia di masa depan. Kondisi ini sangat diperparah oleh krisis multidimensional yang berlangsung dalam periode akhir tahun 1990-an lalu, yang dampaknya masih dirasakan dewasa ini. Indeks Pembangunan Manusia yang dimiliki Indonesia dalam periode tersebut, ternyata sangat merosot, bahkan berada di bawah indeks beberapa negara ASEAN lainnya seperti Filipina dan Vietnam. Pada kenyataannya kondisi tersebut secara nyata berhubungan erat dengan kapasitas sistem penyelenggaraan administrasi negara yang mengalami kemerosotan dalam masa transisi demokratisasi dan reformasi paska kejatuhan pemerintahan rejim Orde Baru pada tahun 1998 lalu. Mengingat hal itu, maka apa yang dikemukakan Cheema tersebut di atas sangat relevan bagi

---

secara konsisten oleh penulis dalam berbagai tulisan sejak tahun 1998, antara lain dalam Buku Modul Diklatpim IV, “*Dasar-Dasar Pemerintahan Yang Baik*” (LAN, 2002) dan Modul Diklatpim III, “*Membangun Pemerintahan Yang Baik*” (LAN, 2003); juga dalam Mustopadidja AR dan Desi Fernanda, “*Manajemen Pembangunan Nasional: Kebijakan, Perencanaan, dan Pengawasan*”, makalah disampaikan pada SUSKOMSOS TNI, TA 1999/2000 di Sesko TNI, LANRI, Februari 2000.

keberlanjutan dan keberhasilan Indonesia untuk kembali membangun manusia Indonesia masa depan secara berkelanjutan.

Dalam hubungan itu, G Shabbir Cheema (1999) juga menekankan bahwa dalam kerangka mewujudkan pemerintahan yang baik sebagai prasyarat bagi pencapaian tujuan pembangunan manusia yang berkelanjutan (*Sustainable Human Development*), hubungan antara penyelenggara pemerintahan negara dengan dunia usaha maupun masyarakat madani (*Civil Society*) akan menentukan apakah negara mampu menciptakan keadilan dan kesetaraan dalam kesempatan bagi seluruh rakyat tanpa memandang latar belakang yang berbeda-beda. Hal ini telah terbukti di berbagai negara dalam berbagai cara. Jika pemerintah atau sistem administrasi negara tidak dapat berfungsi secara efisien dan efektif, maka berbagai sumber dayayang dimiliki dan langka akan tersia-sia belaka. Jika pemerintah tidak mampu membangun konsensus nasional dalam berbagai tujuan pembangunan nasional yang telah ditetapkan, tidak se sen pun nilai bantuan asing yang akan bermanfaat bagi pencapaian berbagai tujuan pembangunan tersebut. Apabila pemerintah tidak mampu membangun tatanan kehidupan sosial masyarakat (*social fabric*), maka masyarakat bangsa negara yang bersangkutan akan terancam resiko disintegrasi. Dan jika masyarakat bangsa di berbagai negara tidak mampu memikul tanggungjawab untuk membangun dirinya sendiri, maka pembangunan itu sendiri tidak akan berkelanjutan (*unsustainable*).

Berdasarkan pemikiran itulah kiranya UNDP dalam Policy Paper bulan Januari 1997 yang berjudul “*Governance For Sustainable Human Development*” mengemukakan bahwa pemerintahan yang baik sebagai prasyarat bagi keberhasilan pembangunan manusia yang berkelanjutan harus memiliki unsur-unsur: (a) Partisipasi masyarakat dan hak suara yang sama dalam berbagai tahapan proses pembangunan; (b) Supremasi Hukum (*Rule of Law*); (c) Transparansi kelembagaan dan aparatur negara; (d) Aparatur negara yang responsif; (e) Administrasi Negara yang berorientasi Konsensus; (f) Keadilan dan kesetaraan kesempatan bagi seluruh lapisan masyarakat; (g) Efektivitas dan efisiensi kelembagaan (*institutional effectiveness and efficiency*); (h) Akuntabilitas publik kelembagaan dan individu pejabat publik, dunia usaha, maupun masyarakat madani (*civil society*); dan (i) Para pemimpin pemerintahan dan masyarakat memiliki visi strategis mengenai pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia yang berkelanjutan.

Keseluruhan unsur-unsur pemerintahan yang baik, yang melibatkan interaksi dan kolaborasi yang berkesetaraan antara pemerintah, dunia usaha dan masyarakat madani tersebut di atas saling berkaitan dan saling memperkuat satu dengan yang lainnya (*mutually reinforcing*), dan tidak dapat saling berdiri sendiri (*disintegrated*). Sehingga apabila salah satu atau lebih dari unsur-unsur tersebut hilang atau mengalami kendala dalam perwujudannya, maka pemerintahan yang baik yang ingin dicapai juga akan mengalami keterbatasan, dan akhirnya akan menghambat tercapainya tujuan pembangunan manusia yang berkelanjutan.

Konsepsi pemerintahan dan pemerintahan yang baik sebagaimana telah diuraikan tersebut di atas, jelas merupakan suatu pemikiran dan kondisi yang sistemik, utuh (holistik), dan komprehensif, yang menjadi tantangan bagi para penyelenggara negara bersama-sama masyarakat bangsa negara yang bersangkutan untuk mewujudkannya. Bagi pemerintah, hal

itu menuntut upaya reformasi di segala bidang dan aspek sistem administrasi negara secara utuh, baik dilakukan secara serentak (*revolutionary*) maupun secara inkremental (*evolutionary*) dalam suatu kurun waktu tertentu.

### Paradigma *New Public Management*: Neo-Ortodoksi Administrasi Negara

Paradigma Neo-Manajemen Publik (NMP) ataupun Administrasi Negara Baru (ANB) sesungguhnya merupakan upaya pencarian dari para ahli administrasi negara terhadap pemecahan permasalahan yang dihadapi pemerintah di berbagai negara maju maupun negara yang sedang berkembang sebagai dampak dari berbagai krisis yang melanda negara-negara yang bersangkutan. Para ahli tersebut umumnya tidak puas dengan kerangka pendekatan dan instrumen-instrumen ilmiah administrasi negara yang konvensional atau ortodoks, yang ternyata tidak efektif lagi dihadapkan kepada berbagai permasalahan dan tantangan eksternal yang dihadapi pemerintah untuk melayani masyarakat dengan baik. Tantangan inilah yang kemudian hendak dijawab dengan kerangka paradigma baru administrasi negara yang disebut dengan Neo-Manajemen Publik atau Administrasi Negara Baru (NMP/ANB) sebagaimana dimaksud.

Dewasa ini, sebagai paradigma NMP/ANB dapat dikatakan merupakan kerangka pemikiran administrasi negara yang sesungguhnya tidak dapat lagi disebut baru sama sekali sehingga mempertentangkan eksistensi nilai-nilai dan teori-teori administrasi negara yang klasik (ortodoks) dengan nilai-nilai dan pemikiran yang dikembangkan dalam AMP/ANB. Sebaliknya dalam pandangan penulis, NMP/ANB sesungguhnya dalam konteks yang lebih luas dan lebih longgar adalah paradigma administrasi negara yang memiliki nilai perhatian lebih besar dan lebih mendasar pada persoalan “daya tanggap terhadap aspirasi masyarakat” (*responsiveness to public*), daripada paradigma lama administrasi negara yang lebih cenderung memusatkan perhatian pada efektivitas internal administrasi negara dan pemerintahan dalam mencapai tujuannya (Frederickson, 1984: 122).

Namun demikian, sebagaimana ditulis oleh Derry Ormond dan Elke Löffler: “*we have to leave behind ... [the] notions which smack of dogma, models and preconceptions of the old and new public administration.*” Penulis menamakan pandangan-pandangan dan nilai-nilai yang dikembangkan NMP/ANB sebagai paradigma baru administrasi negara dengan istilah Neo-Ortodoksi administrasi negara (Fernanda, 2000). Karena sesungguhnya sebagaimana diungkapkan oleh Ormond dan Löffler bahwa: “*The "new public management" type of public administration no more exists in reality, than the Weberian public administration ever did in its ideal form*”. Walaupun ada perbedaan di antara kedua pandangan, maka antara *Orthodoxy* dan *Neo-Orthodoxy of Public Administration*, semata-mata adalah terletak pada perbedaan instrumen yang digunakan terhadap permasalahan yang berbeda pada waktu yang tidak sama, dan dalam konteks yang berlainan pula.

Nilai-nilai dan pandangan ortodoks administrasi negara dikembangkan dalam periode awal perkembangan keilmuan dalam menghadapi permasalahan hubungan antara pemerintah

dengan masyarakat dan warga negara pada tingkat aspirasi dan kebutuhan yang sederhana. Sedangkan nilai-nilai dan pandangan neo-ortodoksi administrasi negara dikembangkan dalam periode tingkat lanjut (*advanced*) keilmuan administrasi negara. Dalam hubungan itu, Neo-Ortodoksi administrasi negara berhadapan dengan permasalahan hubungan antara pemerintah dengan masyarakat yang telah maju, dan dengan daya pikir yang lebih kritis, serta aspirasi yang telah jauh dari sekedar memenuhi kebutuhan hidupnya yang dasar, yaitu kebutuhan aktualisasi peranan yang lebih aktif dalam interaksinya dengan pemerintah. Di samping itu, neo-ortodoksi administrasi negara yang tertuang dalam paradigma AMP/ANB sesungguhnya juga merupakan respons terhadap berbagai krisis yang belum pernah dihadapi sebelumnya oleh masing-masing negara yang mengembangkan kerangka paradigma *New Public Management* (AMP/ANB) tersebut.

Dengan perkataan lain, *Neo-Orthodoxy* administrasi negara yang dikembangkan sebagai kerangka strategi dan kebijakan reformasi birokrasi dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang lebih baik, akan berbeda formula dan instrumentasi yang dikembangkannya dari satu negara ke negara lain sesuai dengan tingkatan krisis atau permasalahan strategis yang dihadapinya dalam lingkungan masyarakat *post-modern* dewasa ini. Perkembangan dan permasalahan lingkungan strategis yang dihadapi banyak negara, terutama negara-negara yang sedang berkembang di Asia, Afrika, Amerika Latin, dan Eropa Timur, antara lain sebagai berikut:

1. Miskinnya kebijakan publik yang relevan dengan krisis dan permasalahan yang dihadapi, sehingga pemerintah tidak memiliki instrumen yang tersedia untuk memecahkan persoalan tersebut;
2. Terbatasnya sumber daya nasional dihadapkan kepada tuntutan kebutuhan masyarakat, misalnya dalam peningkatan kualitas sumber daya manusia melalui peningkatan kualitas pendidikan masyarakat;
3. Terbatasnya kemampuan negara untuk mengembangkan kapasitas aparatur dan administrasi pemerintahan negara.
4. Adanya tuntutan untuk memperluas basis desentralisasi dan otonomi daerah berhadapan dengan tuntutan pemerintah untuk melakukan sentralisasi pada berbagai aspek penyelenggaraan negara;
5. Dampak perubahan nilai-nilai yang menjadi tantangan sistem administrasi negara baik dari dalam maupun dari luar; dan
6. Terbatasnya kemampuan pemerintah dan masyarakat dalam menghadapi pengaruh globalisasi dan peningkatan daya saing nasional dalam kondisi dinamika global yang tidak terprediksikan;
7. Dampak perubahan dan kemajuan teknologi yang demikian pesat, khususnya dalam arus pertukaran informasi, menjadi tantangan sistem administrasi negara untuk mempertahankan ketertutupan dan kerahasiaan yang selama ini berlangsung.

Tekanan permasalahan yang dihadapi oleh berbagai negara tersebut di atas harus dapat ditanggapi bukan hanya dengan mengkaji kembali sistem dan struktur administrasi negara serta mekanisme dan struktur kekuasaan pengambilan keputusan publik maupun politik, tetapi juga mempertimbangkan kembali bagaimana pola pikir administrasi negara dan aparatur yang menjalankannya, serta bagaimana kebijakan serta strategi yang dapat ditempuh untuk melakukan reformasi yang dibutuhkan.

Sebagaimana maksud penulisan makalah ini, yaitu menawarkan dan mengkaji bagaimana Paradigma *New Public Management* atau Neo-Ortodoksi Administrasi Negara dapat menjadi kerangka kebijakan dan strategi reformasi birokrasi dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik, berikut akan dibahas dua pandangan yang berbeda mengenai paradigma ini.

Ormond dan Löffler (<http://www.clad.org.ve/ormond.html>) dalam tulisannya mengungkapkan mengenai dua pandangan yang berbeda mengenai konsep NPM/NMP/ANB sebagai berikut. **Pertama**, Pengertian yang sempit memandang NPM/NMP/ANB sebagai perkawinan antara dua arus pemikiran dan gagasan yang berbeda (Hood, 1991:5). Arus pemikiran yang pertama beranjak dari sudut pandang ekonomi kelembagaan baru (*new institutional economics*) yang membahas prinsip-prinsip administrasi baru seperti keterujian (*contestability*), pilihan-pilihan pengguna (*user choice*), transparansi (*transparency*) dan pendekatan struktur insentif. Sedangkan arus pemikiran yang kedua mendasarkan pandangannya tentang NPM/NMP/ANB melalui penerapan prinsip-prinsip manajemen sektor bisnis (*business management principles*) ke dalam sistem dan praktek administrasi negara.

Berdasarkan pandangan Hood (1991) sebagaimana dikutip oleh Ormond dan Löffler tersebut di atas, kiranya jelas sekali bahwa pilihan untuk membangun pemerintahan yang baik (*good governance*) berada pada arus pemikiran yang pertama dalam klasifikasi pertama *school of thought* NPM/NMP/ANB. Sedangkan konsep pemikiran reformasi birokrasi sebagaimana dipromosikan oleh David Osborne dan Ted Gaebler, dalam tulisan seminal mereka pada tahun 1992, yaitu "*Reinventing Government: How Entrepreneurial Spirit Changes The Bureaucracy*" tampaknya masuk dalam arus pemikiran yang kedua dari kategori ini, termasuk model-model penerapan sistem akuntansi keuangan negara model *T account*, manajemen berbasis kinerja, manajemen kontrak, manajemen resiko, manajemen sumber daya, user charges dan sebagainya.

*School of thought* kedua dari NPM/NMP/ANB adalah memandang dari sudut pandang yang lebih luas, melalui pendekatan yang lebih pragmatis, tidak memandang paradigma ini dari sudut filosofi, melainkan dari sudut pandang kebutuhan pemerintah untuk menanggapi berbagai tekanan dan tuntutan yang dihadapi secara lebih rasional, logis, dan praktis. Dalam konteks globalisasi yang berkembang dewasa ini, terdapat kecenderungan berkembangnya kebutuhan yang sama di berbagai negara terhadap berbagai aspek sosial, ekonomi, politik, dan hukum; sehingga terbentuk suatu konvergensi kepentingan untuk melakukan perubahan atau reformasi administrasi negara. Namun demikian adanya konvergensi tersebut tidak berarti memunculkan adanya keseragaman dalam arah dan tujuan serta strategi dan kebijakan reformasi administrasi negara di berbagai negara yang berkepentingan.

Hal tersebut disebabkan oleh kondisi internal masing-masing negara dan tingkat intensitas permasalahan maupun krisis yang dihadapi sangat bervariasi dari satu negara ke negara lainnya. Misalnya, apabila terdapat konvergensi kepentingan bahwa hutan alam adalah paru-paru dunia yang dapat mencegah akselerasi dampak rumah kaca terhadap pemanasan global, akan mengarah kepada pelestarian sumber daya hutan, dalam bentuk moratorium penebangan hutan. Masalahnya, negara seperti Indonesia pada kenyataannya masih

menggantungkan diri dari hutan sebagai salah satu sumber devisa negara dan sekaligus sumber penyerapan tenaga kerja untuk mengentaskan kemiskinan. Apakah dengan serta merta Indonesia harus melakukan reformasi administrasi negara dengan melarang tanpa pandang bulu eksploitasi hutan yang selama ini berlangsung, sesuai dengan norma-norma pengelolaan hutan yang berkelanjutan. Berapa negara kita akan dirugikan dengan reformasi tersebut? Kompensasi apa yang dapat diberikan oleh negara-negara yang berkepentingan untuk mengganti sumber daya administrasi negara yang hilang itu?

Demikian pula dengan kasus administrasi negara atas kebijakan dan pengaturan industri rokok dan tembakau di Indonesia, atas tuntutan kepentingan global untuk mencegah bahaya penyakit kanker dan kematian umat manusia akibat menghisap rokok. Berapa banyak tenaga kerja industri tembakau dan rokok yang akan menganggur, berapa besar pula penerimaan negara dari cukai akan hilang oleh kebijakan membatasi ataupun menghapuskan industri rokok di Indonesia?

Gagasan untuk melakukan reformasi dalam sistem akuntabilitas kinerja di lingkungan aparatur administrasi negara di Indonesia, tentu saja tidak harus sama dengan kebijakan reformasi yang diberlakukan di Amerika Serikat ataupun di Inggris. Demokratisasi yang digembar-gemborkan oleh rejim kekuasaan pemerintahan di Amerika Serikat ke berbagai negara dunia ketiga, dan dijadikan instrumen kebijakan bantuan AS ke negara-negara tersebut, tidak lalu dapat diterapkan sebagaimana adanya sistem yang berlaku di AS. Negara berkembang yang bersangkutan tentu harus melakukan berbagai penyesuaian berdasarkan kondisi obyektif yang dihadapi di dalam sistem administrasi negara yang berlaku. Jika tidak demikian, maka seperti apa yang dialami di Indonesia, berbagai Lembaga Negara independen yang diselenggarakan oleh masyarakat madani (*civil society*) seakan-akan merasa dirinya adalah negara dalam negara, dan menutup kemungkinan pemerintah menetapkan ketentuan peraturan perundang-undangan maupun pengawasan (*oversighting*) atas keberfungsian mereka. Lembaga-lembaga tersebut akan serta merta menilai pemerintah (eksekutif) melakukan intervensi atas independensi kedudukan dan peranan kelembagaan yang bersangkutan.

Permasalahan tersebut tidak serta merta pula menjadi penghalang bagi Indonesia untuk ikut dalam arus reformasi administrasi negara secara global, melainkan menempuhnya dengan melakukan berbagai penyesuaian yang logis, rasional, dan dengan tetap mempertimbangkan kepentingan publik dalam lingkup yang luas. Disinilah letak seni reformasi administrasi negara berdasarkan cara pandang yang kedua, dimana pemerintah negara diharapkan memiliki kapasitas yang optimal dalam menyikapi berbagai tekanan dan tuntutan yang berkembang baik dari dalam maupun dari luar negeri.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, dan khususnya dalam kaitannya dengan cara pandang kedua dari Paradigma NPM/NMP/ANB sebagai Neo-Ortodoksi Administrasi Negara; Pemerintah diharapkan untuk mampu secara adaptif dan inovatif merumuskan strategi dan kebijakan reformasi birokrasi dan sistem administrasi negara dalam arti yang luas, sehingga memiliki nilai praksis yang tepat serta mampu meminimumkan resiko-resiko yang mungkin timbul dari akibat kebijakan yang akan ditetapkan. Dalam hubungan itu, berdasarkan pengalaman di berbagai negara anggota OECD, trend reformasi yang ditempuh

oleh setiap negara tersebut sesuai dengan kondisi sistem politik, hukum, ekonomi, dan sosial di masing-masing negara antara lain meliputi:

1. Devolusi kewenangan pemerintahan kepada unit-unit pemerintahan yang lebih rendah kedudukannya, serta memberikan fleksibilitas yang lebih baik dalam implementasi administrasi negara sesuai dengan kewenangan yang sudah didesentralisasikan itu;
2. menjamin akuntabilitas kinerja dan produktivitas kinerja melalui reformasi sistem pengawasan dan akuntabilitas kinerja;
3. Mengembangkan pola kompetisi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, serta mengembangkan pilihan-pilihan publik yang lebih luas atas pemenuhan kebutuhan masyarakat;
4. Menyelenggarakan pelayanan publik yang lebih responsif kepada masyarakat, antara lain melalui pengenalan *users group*, *citizen charters* dan sebagainya;
5. Reformasi sistem manajemen sumber daya manusia, dari *life long tenure* menjadi sistem kontrak berdasar kinerja dan merit.
6. Reformasi kualitas sistem hukum dan peraturan perundang-undangan, dengan opsi berupa penyederhanaan peraturan perundang-undangan, sehingga intervensi negara dan pemerintah terhadap berbagai segi kehidupan kemasyarakatan dapat semakin dikurangi, dan masyarakat lebih diberdayakan untuk mampu mengatur hajat hidupnya sendiri;
7. Memperkuat fungsi-fungsi pengendalian (*steering*) pada kelembagaan pemerintahan pusat.

Berbagai contoh trend reformasi birokrasi yang ditempuh oleh negara-negara OECD tersebut, pada dasarnya juga menjadi agenda reformasi yang berlaku di Indonesia, baik dalam skala maupun intensitasnya. Indonesia sebaiknya menempuh cara pandang kedua dalam menerapkan paradigma NPM/NMP/ANB. Namun demikian, sekali lagi perlu ditegaskan bahwa kerangka reformasi birokrasi berdasarkan paradigma NPM/NMP/ANB tersebut di atas haruslah benar-benar didasarkan kepada pertimbangan yang sangat seksama terhadap berbagai kondisi yang berlaku di Indonesia. Sebagaimana dikemukakan oleh Derry Ormond and Elke Löffler yang penulis kutip di awal tulisan ini: *“In today’s period of intense changes and potential turbulence, every country will have to ask what are the challenges for its own good governance. New Public Management can, at best, give only some of the answers.”* Bagaimanapun, tidak ada satu sistem solusi terbaik yang dapat ditawarkan untuk sebuah reformasi birokrasi, melainkan terdapat banyak alternatif yang dapat dipilih sesuai dengan kondisi dan kebutuhan riil yang dihadapi.

## Implikasi Bagi Reformasi Birokrasi Di Indonesia

Jargon Reformasi telah menjadi kata kunci dalam sistem administrasi negara Republik Indonesia paska pemerintahan rejim Orde Baru yang dipimpin oleh Presiden Suharto, yang *“lengser keprabon”* pada bulan Mei 1998 lalu. Jargon tersebut mencerminkan komitmen nasional atas berbagai tuntutan aspirasi masyarakat yang disuarakan oleh para mahasiswa dan berbagai tokoh reformasi dalam Gerakan Reformasi Total, sebagai reaksi atas krisis multidimensional yang melanda negeri ini pada tahun 1997/1998, yang dampaknya masih kita rasakan dewasa ini.

*Dampak negatif dari krisis multi dimensional tersebut dalam konteks global telah menurunkan posisi daya saing Indonesia pada level yang relatif rendah, bahkan jika dibandingkan dengan sesama negara-negara ASEAN sekalipun. Di samping itu, krisis yang terjadi tampaknya memiliki kaitan yang erat dengan hasil studi salah satu*

*lembaga kajian internasional bahwa Indonesia ternyata merupakan salah satu dari negara-negara paling korup di dunia.*

Bagaimanapun, sejarah telah mencatat bahwa kegagalan birokrasi pemerintahan (*State Failures*) dalam mengambil kebijakan untuk mengantisipasi dan mengatasi permasalahan sosial, ekonomi, hukum dan peradilan, politik, serta ketahanan nasional; tampaknya lebih banyak disebabkan oleh karakter dan kinerja aparatur birokrasi dan mekanisme penyelenggaraan administrasi negara sendiri yang penuh dengan penyakit birokrasi (*bureau pathology*) serta praktek-praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Sedangkan kegagalan sistem pasar (*Market Failures*) dalam menyediakan barang dan jasa, maupun lapangan kerja, serta meningkatkan laju perekonomian dan pasar uang dan modal secara konsisten dan berkelanjutan; tampaknya disebabkan oleh karakter para pelaku pasar domestik sendiri yang cenderung bersifat opportunistik, kolusif, dan hanya mengejar keuntungan sesaat belaka, tanpa menghiraukan rakyat kecil dan konsumen yang dirugikan.

Kondisi demikian, ternyata telah mendorong munculnya fenomena kekacauan dalam sistem penyelenggaraan negara (*Institutional Disorder*), kekacauan sosial (*Social Disorder*), kekacauan ekonomi pasar (*Market Economic Disruption*), bahkan kekacauan politik kenegaraan (*Political Disorientation*) sebagaimana yang dialami masyarakat bangsa Indonesia pada periode 1997/99 yang lalu.

Namun di lain pihak, kegagalan tersebut di atas ternyata telah melahirkan kekuatan baru dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara maupun sistem perekonomian negara sebagai satu kesatuan sistem administrasi negara, yaitu kekuatan gerakan masyarakat madani (*Civil Society Movement*). Hal ini menjadi faktor kekuatan pendorong yang signifikan terhadap urgensi munculnya tuntutan reformasi total di segala bidang, khususnya sistem birokrasi pemerintahan RI.

Dengan latar belakang permasalahan negara-bangsa sebagaimana tersebut di atas, pemerintahan Indonesia di era reformasi dewasa ini tidak memiliki opsi lain, kecuali menetapkan komitmen untuk melakukan reformasi birokrasi; serta mekanisme penyelenggaraan administrasi negara secara lebih sistemik, menyeluruh, dan berkesinambungan. Untuk itu, dalam era reformasi dewasa ini, Pemerintah Indonesia bersama-sama segenap komponen masyarakat bangsa Indonesia telah bersepakat untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Berbagai langkah kebijakan strategis reformasi sistem penyelenggaraan pemerintahan negara maupun pemerintahan daerah sebagai satu kesatuan sistem administrasi telah ditetapkan secara mendasar, sistemik, komprehensif, dan berkesinambungan. Struktur tata kehidupan bernegara, berpemerintahan, dan bermasyarakat bangsa Indonesia secara konstitusional telah dirubah sesuai dengan hasil-hasil amandemen I hingga IV Undang-Undang Dasar 1945. Sistem penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat sentralistik telah direformasi berdasarkan UU Nomor 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, bahkan sekarang sudah dirubah dan disempurnakan kembali berdasarkan UU Nomor 32 dan 33 Tahun 2004. Di bidang hukum dan peradilan, independensi kekuasaan yudikatif dan sistem peradilan juga

telah diperkuat melalui reformasi di bidang hukum dan peradilan berdasarkan penghormatan atas hak-hak asasi manusia.

Sementara itu upaya-upaya penegakan hukum dan pemberantasan KKN juga terus dikembangkan, sehingga mampu membentuk perilaku hukum masyarakat dan aparatur penyelenggara yang patuh, serta bersih dan bebas dari KKN. Sedangkan reformasi di bidang politik ditandai dengan semakin diperkuatnya partisipasi aktif masyarakat dalam penyelenggaraan negara dalam kerangka Sistem Administrasi Negara Kesatuan RI, melalui peranan dan keanggotaan dalam berbagai komisi independen seperti Komite Nasional HAM, Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Hukum Nasional (KHN), dan sebagainya. Bahkan pada tahun 2004 bangsa Indonesia telah melaksanakan sistem Pemilu yang jauh lebih demokratis berdasarkan sistem multi partai pada Pemilu Legislatif, dan melaksanakan untuk pertama kalinya dalam sejarah negara-bangsa, Pemilihan Umum Langsung Presiden dan Wakil Presiden RI. Reformasi tersebut didukung pula oleh berbagai perubahan kesisteman dalam bidang perencanaan pembangunan, manajemen keuangan negara, manajemen pengawasan dan akuntabilitas kinerja, manajemen sumber daya manusia, struktur organisasi dan tata hubungan kelembagaan negara dan pemerintahan, ketatalaksanaan pelayanan publik dan sebagainya. Seluruhnya diarahkan pada terwujudnya tata pemerintahan yang baik, bersih dan bebas KKN.

Fenomena reformasi sistem administrasi negara dalam arti yang sangat luas dan mencakup segala segi kehidupan bernegara dan bermasyarakat, maupun dalam arti yang sempit yaitu semata-mata reformasi birokrasi dalam ruang lingkup kelembagaan eksekutif pemerintahan negara maupun pemerintahan daerah di Indonesia dewasa ini; secara paradigmatis dan metodologis dapat dikatakan jauh berbeda dibandingkan dengan berbagai kebijakan dan program reformasi administrasi negara dimasa Orde Lama maupun Orde Baru. Di jaman Orde Lama, reformasi birokrasi berada pada tataran yang relatif sederhana dan mendasar, yaitu memperkenalkan dan mengembangkan ilmu dan pengetahuan, prinsip-prinsip, dan metodologi administrasi negara dari negara-negara maju, melalui pengiriman pegawai negeri maupun tenaga dosen perguruan tinggi untuk tugas belajar, khususnya di Amerika Serikat. Bahkan pada tahun 1960an Perdana Menteri Djuanda mengundang perutusan dari Amerika Serikat untuk melakukan penelitian dalam rangka reformasi administrasi negara di Indonesia (Miftah Thoha, 2001: 45). Berbagai ilmu dan pengetahuan yang dibawa kembali ke Indonesia oleh para mahasiswa tugas belajar tersebut, kemudian dikembangkan dan diterapkan di Indonesia sebagai alternatif terhadap sistem administrasi negara peninggalan pemerintahan kolonial Belanda dan Jepang yang masih digunakan pada waktu itu.

Sedangkan di masa Orde Baru, upaya reformasi administrasi negara dilakukan melalui pengembangan dan modernisasi (atau tepatnya *westernisasi*) berbagai sistem kelembagaan dan manajemen atau ketatalaksanaan sektor publik. Kebijakan reformasi administrasi negara diarahkan pada penataan pola dan prinsip-prinsip pengorganisasian departemen/lembaga pemerintahan; sistem perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan; sistem manajemen sumber daya manusia dan program pengembangan kapasitasnya melalui program-program pendidikan dan pelatihan jabatan; penataan sistem pemerintahan di daerah berdasarkan asas-asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan; sistem manajemen keuangan perbendaharaan negara yang meliputi mekanisme penganggaran,

pelaksanaan anggaran, dan pertanggungjawaban keuangan negara; sistem tata naskah ketatausahaan negara, dan sebagainya. Reformasi kesisteman administrasi negara tersebut di masa Orde Baru, bagaimanapun masih terbatas kepada sistem nilai, norma, dan prinsip-prinsip administrasi negara maupun sistem birokrasi ideal Weber yang cenderung dogmatis, prosedural, bahkan sentralistik dan mekanistik. Akibatnya, penyelenggaraan administrasi negara di jaman Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Suharto, malah cenderung berkembang secara paradoksal.

Birokrasi pemerintahan di masa Orde Baru pada kenyataannya berkembang menjadi monopoli kekuasaan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik yang sentralistik dengan prosedur yang berbelit-belit, hirarkhi yang panjang, serta pelayanan yang lamban dengan kualitas yang seadanya. Partisipasi masyarakat cenderung pasif dan sering hanya bersifat sebagai obyek bagi kebijakan dan program-program birokrasi pemerintahan. Peranan aktif masyarakat cenderung berdasarkan mobilisasi sehingga kurang mencerminkan inisiatif keswadayaan dan kesukarelaan.

Kapasitas aparatur pemerintahan daerah kurang berkembang karena sentralisasi pengambilan kebijakan dan pengelolaan program yang diatur oleh pusat. Sedangkan mekanisme pengawasan politik tidak berkembang karena dominasi eksekutif yang sangat kuat melalui tirani kekuasaan mayoritas Golongan Karya sebagai kendaraan politik rejim Orde Baru di parlemen. Sementara kontrol masyarakat dan mahasiswa tidak berkembang sejalan dengan diterapkannya pola kebijakan represif terhadap berbagai aksi mahasiswa maupun masyarakat. Semua itu diperparah oleh praktek-praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) yang sangat sistemik di dalam sistem birokrasi pemerintahan, yang berdampak pada terciptanya ekonomi biaya tinggi, berupa kebocoran dan inefisiensi anggaran negara, serta tingginya biaya investasi. Sementara pengangguran, kemiskinan, dan kesenjangan sosial-ekonomi dalam masyarakat maupun antar daerah dan wilayah di Indonesia secara absolut maupun relatif telah semakin meningkat.

Dihadapkan kepada berbagai permasalahan internal administrasi negara maupun tuntutan eksternal yang datang dari masyarakat maupun negara-negara lain serta lembaga-lembaga internasional yang bekepentingan terhadap Indonesia; pemerintahan paska Orde Baru, mulai dari Presiden BJ Habibie, Presiden Abdurahman Wahid, Presiden Megawati Sukarnoputri, maupun presiden Susilo Bambang Yudoyono saat ini, semuanya memiliki komitmen untuk melakukan Reformasi Sistem Administrasi Negara dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan bebas dari KKN. Bagaimanapun kita melihat bahwa pendekatan dan metodologi kebijakan serta strategi pelaksanaan reformasi tersebut dilakukan tidak dalam cara yang sama, masing-masing mempertimbangkan dan menyesuaikan dengan kondisi lingkungan strategis yang berkembang di dalam negeri maupun di luar negeri, serta internal dan eksternal birokrasi pemerintahan negara itu sendiri.

Tidak sedikit prestasi besar telah diukirkan dalam sejarah bangsa, dalam proses reformasi yang sedang berjalan ini, diantaranya yang merupakan masterpiece adalah:

1. Reformasi sistem dan struktur penyelenggaraan negara sebagaimana tertuang dalam Amandemen Undang-Undang Dasar NKRI tahun 1945.

2. Pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang ditandai antara lain dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 serta Undang-Undang Anti Korupsi, serta pembentukan Komisi Anti Korupsi (KPK)
3. Reformasi Sistem Pemerintahan Daerah, ditandai dengan terbitnya UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 tahun 1999, yang terakhir ini telah dirubah dan diganti dengan UU Nomor 32 dan 33 tahun 2004 serta berbagai peraturan pelaksanaannya;
4. Reformasi Sistem Politik dan Demokrasi yang ditandai dengan terbitnya peraturan perundang-undangan baru di bidang Politik, termasuk reformasi sistem Pemilu Legislatif dan Sistem Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara langsung.
5. Reformasi kedudukan TNI dan POLRI dalam bidang pertahanan dan keamanan negara.
6. Reformasi Sistem Pendidikan Nasional berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 dan peraturan pelaksanaannya, yang secara langsung berdampak terhadap kedudukan dan peranan LAN dalam bidang Pendidikan Kedinasan yang selama ini diselenggarakan oleh STIA LAN Jakarta, Bandung, dan Makassar.
7. Reformasi di bidang hukum yang antara lain ditandai dengan terbitnya UU dan peraturan perundang-undangan lainnya mengenai Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial dan sebagainya.
8. Reformasi kelembagaan pemerintahan pusat, meskipun belum dituangkan dalam peraturan perundang-undangan tetapi telah dilaksanakan berdasarkan mekanisme kebijakan publik yang memiliki kekuatan hukum yang mengikat.
9. Reformasi kebijakan sektoral pemerintahan yang ditandai dengan terbitnya berbagai peraturan perundang-undangan sektoral yang baru menggantikan berbagai produk hukum perundang-undangan lama yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kehidupan politik, hukum, ekonomi, sosial, dan kemasyarakatan yang berlaku dewasa ini.
10. Reformasi kebijakan dan sistem administrasi pengelolaan dan perusahaan sumber daya alam nasional maupun sumber daya buatan bagi pembangunan nasional yang berorientasi kepada kelestarian lingkungan hidup yang berkelanjutan.
11. Semakin menguat dan mengkrystalnya komitmen kepemimpinan nasional beserta seluruh jajaran pemerintahan pusat maupun daerah dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik, bebas dan bersih dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).
12. Kecenderungan perkembangan kemajuan teknologi informatika dan telekomunikasi serta globalisasi ekonomi telah mendorong berkembangnya apa yang oleh FW Riggs (2004) disebut sebagai "*the Global Public Administration*", telah mengikat sistem administrasi negara di Indonesia maupun negara lainnya di berbagai belahan dunia, untuk tunduk pada berbagai ketentuan protokol internasional di berbagai bidang dalam kerangka perwujudan kepentingan asasi masyarakat global.

Meskipun demikian, apa yang telah dilakukan tersebut ternyata masih menyisakan banyak permasalahan dalam implementasinya. Akibat pendekatan yang cenderung memilih kerangka paradigma Neo-Ortodoksi Administrasi Negara dalam cara pandang yang sempit, maka seringkali ditemukan adanya penolakan dari masyarakat ataupun reaksi dari lingkungan internal administrasi pemerintahan negara yang menghambat keberhasilan pencapaian tujuan reformasi itu sendiri.

## Demokratisasi Administrasi Negara RI Dalam Perspektif NPM

Prestasi besar Bangsa Indonesia pasca Orde Baru adalah terwujudnya demokratisasi dalam sistem administrasi negara Republik Indonesia. Tiga kali pemilu terakhir yang telah dilaksanakan dalam tahun 2004 secara sangat demokratis, tertib, dan aman, hanyalah satu

indikator keberhasilan tersebut. Namun demikian produk keberhasilan tersebut, yaitu terpilihnya SB Yudhoyono dan Jusuf Kalla dikhawatirkan oleh Eko Prasjo dalam tulisannya di harian Kompas (14/10) justru akan diikuti dengan pembagian kekuasaan, maksimalisasi kepentingan elite dan kelompok, ungkapan-ungkapan politis dan plastis yang hanya akan membingungkan masyarakat.

Prasjo melihat bahwa dewasa ini para elit politik telah cenderung melupakan pentingnya administrasi pembangunan dan pembangunan administrasi, dan lebih berfokus pada pembangunan ekonomi, hukum, sosial, dan politik. Sehingga tesis yang dibangun oleh Prasjo tersebut diarahkan untuk mencari solusi bagaimana pemerintah yang berkuasa dapat didukung oleh administrasi negara yang kuat. Dalam membangun tesis tersebut, tampaknya terlupakan bahwa dalam konteks pembangunan nasional dan pembangunan administrasi, paradigma yang berkembang sejak dekade 1990-an hingga dekade 2000-an ini telah jauh melompat dari gagasan *empowering the administration* kepada gagasan *empowering the people to become partners in public administration* sebagaimana pemikiran mutakhir Fred W Riggs sendiri.

Adalah keliru jika menyatakan bahwa reformasi birokrasi di Indonesia tidak memiliki visi, kehilangan roh, dan berjalan amat sporadis, sehingga berbagai kasus KKN dan berbagai bentuk *bureaupathology* tercermin dalam profil birokrasi pemerintahan Indonesia. “*Hingga kini tidak terlihat bentuk dan atau grand design yang diinginkan dalam rangka reformasi birokrasi, tidak ada kemauan politik dari pemerintah*” demikian menurut argumen Prasjo.

Padahal kalau kita cermati dengan seksama, berbagai dokumen negara mulai dari Tap MPR, UUD 1945 beserta amandemennya, serta berbagai UU dan PP serta berbagai kebijakan peraturan perundang-undangan lainnya telah diterbitkan dan dilaksanakan dalam era reformasi ini. Disana akan ditemukan bahwa yang dimaksud sebagai *grand design* reformasi birokrasi di Indonesia, sesungguhnya adalah demokratisasi administrasi negara sebagai perwujudan *paradigm shift from government to governance*. Perubahan ini bukanlah merupakan hasil “membebek” pada pola yang dikembangkan di mancanegara, melainkan telah melalui tahapan adaptasi sehingga mencerminkan wajah reformasi khas Indonesia, sesuai dengan ungkapan “*think globally, act locally*”.

Dalam konteks itu, Lembaga Administrasi Negara (LAN) sejak masa pemerintahan Orde Baru secara konsisten telah mempromosikan reformasi birokrasi yang diarahkan pada *empowering the people*. Perkembangan global dalam reformasi birokrasi publik berdasarkan strategi *Reinventing Government* maupun paradigma *Good Governance* memang telah menjadi prioritas inisiatif LAN bersama-sama Kantor MENPAN sejak awal tahun 1990-an untuk secara konseptual, sistematis, dan holistik diadaptasikan sebagai *grand design* pembangunan aparatur negara sebagaimana tertuang dalam dokumen Repelita bidang pendayagunaan aparatur negara. Konsepsi itulah pula yang mengawali proses reformasi sistem administrasi negara Indonesia sejak periode transisi tahun 1998/1999 yang lalu, melalui strategi demokratisasi administrasi negara mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan bebas dari KKN.

Adalah kenyataan bahwa dalam masa transisi pemerintahan dari era pemerintahan Orde Baru dibawah kepemimpinan Suharto ke era reformasi mulai dari masa pemerintahan Habibie, Gus Dur, hingga Presiden Megawati, reformasi administrasi negara mengalami puncaknya yang ditandai oleh berbagai langkah reformasi di bidang hukum dan perundang-undangan, termasuk amandemen UUD 1945, perubahan sistem pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi dan otonomi daerah, perimbangan kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara, netralisasi birokrasi, pemisahan antara TNI dan Polri, peningkatan dan pemberdayaan partisipasi masyarakat dan kelompok-kelompok masyarakat dalam proses ketatanegaraan maupun proses administrasi negara, hingga ke perubahan mekanisme suksesi lembaga-lembaga negara termasuk kepemimpinan nasional melalui sistem pemilu langsung.

Berbagai kasus KKN yang terjadi dewasa ini harus dapat dilihat dan dikaji secara proporsional. Tampaknya kita harus jujur bahwa kasus-kasus korupsi yang terbesar secara individual, pada kenyataannya bukan dilakukan oleh unsur-unsur aparatur birokrasi atau PNS. Korupsi kelas ikan paus justru terjadi dan dilakukan oleh oknum anggota masyarakat sipil, swasta, badan usaha negara, maupun oknum elit politik bangsa Indonesia.

Namun demikian, patut pula diakui bahwa keberhasilan para koruptor kelas kakap itu sebenarnya juga didukung atau dibantu oleh oknum aparat, yang tergiur dan tidak berketik oleh rayuan setumpik kekayaan yang ditawarkan para koruptor besar itu. Tetapi kita melihat pula bagaimana akhirnya justru para oknum aparat birokrasi itu pula yang kemudian dikorbankan, sementara para koruptornya sendiri ternyata lolos dari jeratan hukum dan bebas berkeliaran di dalam negeri ataupun di luar negeri bersama-sama uang hasil korupsi mereka. Tinggallah citra buruk yang ditinggalkan mereka yang melekat dalam kelembagaan birokrasi administrasi negara Indonesia dari waktu ke waktu.

Apakah dengan demikian itu berarti reformasi birokrasi untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih menjadi kehilangan visi atau bahkan tidak memiliki *grand strategi* sama sekali? Disinilah letak kekeliruan dan kesalahpahaman yang melekat dalam diri sebagian warga masyarakat, terutama elit masyarakat, yang selalu memandang aparatur administrasi negara baik di pusat maupun di daerah secara a-priori. Tidaklah adil jika masyarakat menilai seolah-olah tidak ada unsur kebaikan yang telah ditampilkan aparatur administrasi negara di negeri ini. Padahal telah banyak upaya perbaikan dan perubahan dilakukan melalui berbagai cara, baik melalui perubahan sistem dan prosedur kerja, maupun melalui proses pendidikan dan pelatihan serta pembinaan yang berkelanjutan.

Kata kunci untuk menghapuskan keraguan dan memulihkan kepercayaan masyarakat kepada aparatur negara adalah akuntabilitas publik dan partisipasi masyarakat. Untuk menjamin terwujudnya demokratisasi administrasi negara melalui akuntabilitas publik dan partisipasi masyarakat, masyarakat oleh undang-undang telah diberikan ruang untuk dapat terlibat aktif dalam proses perumusan kebijakan, implementasi, bahkan pengawasan atas berjalannya administrasi negara.

Dalam sistem administrasi negara kita terkini, kita lihat bagaimana unsur-unsur masyarakat non-aparatur administrasi negara berkiprah dalam berbagai lembaga negara seperti KPU/KPUD, Komnas HAM, KHN, KPK dan sebagainya. Belum lagi mereka yang

secara teknis operasional terlibat langsung dalam proses administrasi pembangunan seperti program-program pengentasan kemiskinan, perlindungan lingkungan hidup, pembangunan infrastruktur sosial maupun ekonomi dan sebagainya. Kita juga melihat, bagaimana Presiden Habibie maupun Presiden Abdurrahman Wachid berhenti dari jabatannya karena akuntabilitas publiknya ditolak oleh DPR maupun MPR. Bahkan kekalahan Megawati dalam pemilu presiden yang lalu diyakini sebagai sanksi dari masyarakat yang tidak lagi menganggap bahwa pemerintahan Megawati akuntabel.

Kita harus percaya bahwa SBY-JK yang dipilih langsung oleh rakyat memiliki akuntabilitas untuk mewujudkan agenda demokratisasi administrasi negara. Kita berharap dalam masa kepemimpinan nasional SBY-JK dalam lima tahun mendatang kiranya dapat melaksanakan beberapa langkah strategis sebagai berikut: *Pertama*, melanjutkan komitmen reformasi nasional di segala bidang. *Kedua*, mampu menyusun kabinet dengan keseimbangan komposisi berbagai kepentingan yang telah teruji kapasitasnya dalam mendukung reformasi dan demokratisasi administrasi negara. *Ketiga*, mengembangkan kebijakan publik yang mampu mengakselerasi pertumbuhan ekonomi nasional dan meningkatkan kesejahteraan sosial-ekonomi masyarakat secara berkelanjutan. Dan *keempat*, mengembangkan sistem kelembagaan birokrasi yang demokratis, akuntabel, profesional, dan responsif. Dan akhirnya mengembangkan sistem penegakkan hukum, reward and saction yang jelas, tegas dan konsisten.

## Penutup

Sebagai kesimpulan dapat dikemukakan beberapa hal sebagai berikut, bahwa tuntutan reformasi birokrasi untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, ternyata masih termasuk dalam kategori cara pandang paradigma Neo-Ortodoksi Administrasi Negara dalam arti yang sempit. Sementara strategi dan kebijakan yang ditempuh pemerintahan negara maupun pemerintahan daerah dalam kerangka kesatuan sistem administrasi negara di Indonesia dapat dikatakan telah menempuh cara pandang yang lebih luas, dengan memperhatikan berbagai kondisi internal maupun eksternal secara seksama. Kalaupun dalam proses reformasi yang berlangsung dewasa ini di Indonesia, ternyata masih diwarnai oleh pro dan kontra serta keraguan dalam penerimaannya oleh lingkungan aparatur negara, dunia usaha, maupun masyarakat madani (*civil society*), hendaknya hal itu dapat dipandang sebagai suatu proses yang penyesuaian yang bersifat pragmatis.

Semoga kajian dalam makalah ini mampu memberikan wacana diskusi dalam rangka mempertajam daya analisis terhadap lingkungan strategis, sehingga mampu memberikan bahan pertimbangan bagi berbagai upaya reformasi birokrasi dan sistem administrasi negara dimanapun para peserta berkarya. Segala kekurangan yang ada dalam penulisan makalah ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis. Sedangkan kelebihan yang ada semata-mata merupakan karunia Allah SWT, yang penulis hendak sumbangkan bagi kepentingan kemajuan bangsa dan negara tercinta.

## Daftar Referensi

- Azhari, Edi Topo dan Desi Fernanda, 2001, Modul Diklatpim Tingkat III, “*Membangun Kepemerintahan Yang Baik*”, LANRI, Jakarta
- Bhatta, Gambhir, 1996, *Capacity Building at the Local Level for Effective Governance, Empowerment without Capacity is Meaningless*.
- GTZ, 2002, *Capacity Building Need Assessments in the Regions – Process Guideline, Selected Tools and Instruments*, (Version 0.0), Annex C, GTZ, Jakarta
- Japan Association For Civil Service Training and Education, “*How To Win Public Confidence As Government Officials*”: 100 Sheets For Effective And Efficient Public Administration.
- LAN-BPKP, 2000, *Akuntabilitas dan Good Governance*, Jakarta
- Kooiman, Jan (ed), 1993, *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London: Sage Publications
- McKinney, Jerome B., Lawrence C Howard, 1979, *Public Administration: Balancing Power and Accountability*, Oak Park, Illinois: Moore Publishing Company, Inc.
- Mustopadidjaja, AR. (1997), “Transformasi Manajemen Menghadapi Globalisasi Ekonomi”, dalam *Jurnal Administrasi dan Pembangunan*, Vol. 1, No. 1, 1997, ISSN 1410-5101, PP PERSADI, Jakarta.
- Mustopadidjaja, AR, dan Desi Fernanda, (2000), *Manajemen Pembangunan Nasional: Kebijakan, Perencanaan, Pelaksanaan dan Pengawasan*, makalah disampaikan pada Suskomsos TNI – TA 1999/2000, SESKO TNI, LAN-RI, Bandung, 28 Februari 2000.
- Ormond, Derry and Elke Löffler, *New Public Management: What To Take And What To Leave*, available online at <http://www.clad.org.ve/ormond.html>
- Osborne, David, and Ted Gaebler, (1992), *Reinventing Government: How Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*, Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Co.Inc.
- Prasojo, Eko, *Administrasi SB Yudhoyono – Yusuf Kalla*, Kompas, 14 Oktober 2004.
- Senge, Peter M, 1994, *The Fifth Discipline*, Sydney, Random House Australia Pty.Ltd.
- Supriyadi, Gering, Drs., MM. (2001), *Modul Diklat Pajabatan Golongan III: “Etika Birokrasi”*, Jakarta, LANRI.
- Syafiie, Inu Kencana, Djamaludin Tandjung, dan Supardan Mordeong, (1999), *Ilmu Administrasi Publik*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Stewart, J.D. 1984, “The Role of Information in Public Accountability”, dalam Anthony Hopwood and Cyril R. Tomkins, eds., *Issues in Public Sector Accounting*, Oxford, England: Phillip Alan.
- Suhady, Idup, dan Desi Fernanda, 2001, Modul Diklatpim Tingkat IV, “*Dasar-Dasar Kepemerintahan Yang Baik*”, LANRI, Jakarta
- Tjokroamidjojo, Bintoro, 2000, *Good Governance, Paradigma Baru Manajemen Pembangunan*, Jakarta: UI Press.
- UNDP, 1997, *Governance for Sustainable Development – A Policy Document*, New York: UNDP

\_\_\_\_\_, 1999, *UNDP and Governance: Experiences and Lesson Learned*, Lesson Learned Series No. 1, New York: UNDP Management Development and Governance Division, Downloaded internet document file.

*DAFTAR DOKUMEN*

Undang-Undang Dasar Tahun 1945, lengkap dengan amandemennya

Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 *Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Daeri Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.*

Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2001 *Tentang Etika Kehidupan Berbangsa*

Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2001 *Tentang Visi Indonesia Masa Depan*

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 *Tentang Pemerintahan Daerah*

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 *Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.*

Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 *Tentang Laporan Akuntabilitas Instansi Pemerintahan*