

UPAYA PENINGKATAN KINERJA APARATUR PEMERINTAH YANG PROFESIONAL DALAM MENUJU *GOOD GOVERNANCE*

RUSLI

*Dosen Fakultas Hukum
Universitas Samudra Langsa*

ABSTRAK

Banyak pihak berbicara tentang *good governance bureaucracy* khususnya bagi negara-negara berkembang yang sedang berupaya keras melaksanakan pembangunan diberbagai sektor kehidupan masyarakatnya. Berbagai pandangan dan pendapat banyak dilontarkan guna menciptakan *good public governance* itu. Tentunya upaya tersebut bukanlah hal yang mudah dilaksanakan seperti halnya mmembangun suatu sarana fisik, gedung misalnya, yang bisa diperkirakan secara pasti bahan-bahannya dan waktu selesainya gedung tersebut. Pembangunan administrasi negara tidak bisa dibangun semudah dan secepat seperti pembangunan gedung tersebut. Bahkan pada era globalisasi saat ini, sistem administrasi negara juga terkait dan dipengaruhi oleh perkembangan dunia internasional melalui forum Kerjasama Ekonomi Asia Pasifik (APEC) dan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO). Komitmen untuk mengikutsertakan dan memberi kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan. Hal ini penting, sebab tanpa komitmen ini maka yang timbul bukan partisipasi masyarakat tetapi antipati dan ketidaksukaan dalam diri masyarakat prilaku dan kebijaksanaan aparatur pemerintah. Pada saat yang sama, dalam diri aparatur atau birokrasi pemerintahan akan tumbuh secara perlahan tetapi pasti sikap mendominasi, anggapan atau perasaan paling tahu, paling bisa, yang akhirnya menimbulkan arogansi birokrasi pemerintah. Sistem administrasi negara atau birokrasi pemerintah adalah sistem yang terbuka. Karenanya permasalahan, walaupun tidak seharusnya, yang ada didalam birokrasi tidak bisa dilepaskan dari pengaruh sistem-sistem lain diluar birokrasi pemerintah. Peran dan fungsi aparatur pemerintah harus dikembalikan sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, yang selama ini cenderung dilupakan. Sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, aparatur pemerintah harus bersikap responsif, proaktif dan mengutamakan kepentingan masyarakat banyak dan bukan melayani kepentingan pribadi, kelompok, partai yang berkuasa, atau partai yang menjadi idolanya.

Kata Kunci : Kinerja, aparatur pemerintah, profesional, *good governance*.

Many parties talk about bureaucracy good governance, especially for developing countries that are working hard to carry out development in various sectors of people's lives. Many views and opinions were raised to create good public governance. Of course these efforts are not easy to implement as well as building a physical facility, a building for example, which can be estimated with certainty of the materials and the completion of the building. The construction of state

administration cannot be built as easily and quickly as the construction of the building. Even in the current era of globalization, the state administration system is also related and influenced by international developments through the Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) and World Trade Organization (WTO) forums. Commitment to include and provide opportunities for the community to participate in development. This is important, because without this commitment, what arises is not community participation but antipathy and dislike in the behavior and wisdom of the government apparatus. At the same time, in the government apparatus or bureaucracy will grow slowly but surely domineering attitudes, perceptions or feelings most know, most can, which ultimately lead to arrogance of government bureaucracy. The state administration system or government bureaucracy is an open system. Therefore the problems, although they should not, which exist within the bureaucracy cannot be separated from the influence of other systems outside the government bureaucracy. The role and function of the government apparatus must be returned as state servants and public servants, who have always been forgotten. As state servants and public servants, the government apparatus must be responsive, proactive and prioritize the interests of many people and not serve personal interests, groups, ruling parties, or parties that become their idols.

A. PENDAHULUAN

Banyak pihak berbicara tentang *good governance bureaucracy* khususnya bagi negara-negara berkembang yang sedang berupaya keras melaksanakan pembangunan diberbagai sektor kehidupan masyarakatnya. Berbagai pandangan dan pendapat banyak dilontarkan guna menciptakan *good public governance* itu.¹

Tentunya upaya tersebut bukanlah hal yang mudah

dilaksanakan seperti halnya membangun suatu sarana fisik, gedung misalnya, yang bisa diperkirakan secara pasti bahan-bahannya dan waktu selesainya gedung tersebut. Pembangunan administrasi negara tidak bisa dibangun semudah dan secepat seperti pembangunan gedung tersebut.

Hal ini dikarenakan, administrasi negara selain merupakan salah satu sistem sosial dengan berbagai kompleksitas elemennya, juga merupakan salah satu sub sistem dari suatu sistem yang lebih besar

¹ Nisjar, Karhi, "Beberapa Catatan Tentang "Good Governance". Jurnal administrasi dan Pembangunan, Vol.1 No.2, 1997, hlm. 343

yaitu sistem kehidupan bangsa dan negara.² Bahkan pada era globalisasi saat ini, sistem administrasi negara juga terkait dan dipengaruhi oleh perkembangan dunia internasional melalui forum Kerjasama Ekonomi Asia Pasifik (APEC) dan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO).

Semuanya itu harus menjadi perhatian dan direspon oleh sistem administrasi negara dalam rangka mengantisipasi berbagai perkembangan sosial, politik dan ekonomi baik di dalam negeri maupun dunia internasional. Karenanya, pengkajian terhadap permasalahan administrasi negara atau birokrasi pemerintah memerlukan pula perhatian terhadap keadaan dan perkembangan sistem-sistem lainnya diluar sistem birokrasi pemerintah itu sendiri baik lingkup nasional seperti sistem hukum nasional, sistem politik, dan sistem sosial masyarakat, maupun lingkup internasional misalnya ASEAN, APEC dan WTO.

Upaya untuk memperbaiki sistem administrasi negara khususnya disebagian besar negara-negara berkembang tidak bisa diharapkan hanya akan muncul dan dilaksanakan oleh sistem itu sendiri, tanpa melibatkan sistem-sistem lainnya yang relevan, khususnya yang berada dalam negara yang bersangkutan.

Atas dasar tersebut maka kajian ini hendak mengungkapkan upaya memperbaiki kinerja pemerintah dalam kaitannya dengan pelayanan masyarakat.

B. UPAYA MEMPERBAIKI KINERJA APARATUR PEMERINTAH DALAM MENJALANKAN TUGAS DAN FUNGSINYA SEBAGAI PELAYAN MASYARAKAT

Tuntutan untuk menciptakan sistem administrasi negara (aparatur pemerintah) sering dianggap sebagai bagian yang tak terpisahkan dari proses menciptakan kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis, serta menjunjung tinggi hukum dalam arti sebenarnya.

² Ball, Alan R., 1993, *Modern Politics and Government*, Fifth Edition, Macmillan Press Ltd, hlm. 2

Kegiatan administrasi negara ini juga termasuk kegiatan menyerap aspirasi masyarakat, mengolah data/informasi, dan menyampaikannya kepada *policy makers*, serta mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi pelaksanaan kebijaksanaan publik. Luasnya cakupan administrasi negara dapat dilihat dari keterkaitan antara administrasi negara dengan disiplin ilmu lainnya seperti ilmu ekonomi, politik, sosiologi, hukum, psikologi, pelayanan sosial, engineering, dan kesehatan.³

Demikian pentingnya administrasi negara, sehingga muncul anggapan baik buruknya kinerja pemerintah atau suatu instansi pemerintahan dapat dilihat pertama kali dengan melihat bagaimana pemerintah atau instansi pemerintahan tersebut mengadministrasikan (dalam arti luas mengelola sumber daya, dan dalam arti sempit yaitu pekerjaan

kesekretariatan) kegiatan pemerintah umum dan pembangunan yang diembannya.

Bagaimana sistem administrasi negara di negara-negara berkembang ? nampaknya sulit menemukan administrasi negara yang berkualitas di negara-negara berkembang, dalam arti kualitasnya tidak berbeda jauh dengan negara-negara yang sudah maju (Eropa Barat, Jepang dan Amerika Utara). Singapura, yang kualitas administrasi negaranya dinilai sama dengan negara-negara maju, bisa dianggap bukan lagi sebagai negara berkembang tetapi dapat dikategorikan sebagai negara industri baru atau bahkan negara maju.

Manurut laporan *Transparency International*, lembaga independen Jerman di Berlin, tanggal 31 Juli 1997, tingkat korupsi dilingkungan aparat pemerintah Singapura relatif sangat kecil, sehingga sistem administrasi negaranya menduduki peringkat ke-9 terbersih dari korupsi. Peringkat lainnya didominasi oleh negara-negara maju, seperti

³ Mohamad, Ismail, "Implikasi Pemerintah Berwibawa Dalam Persaingan Global", Jurnal Administrasi dan Pembangunan Vol. 1. No. 2, 1997, hlm. 129

Denmark (1), Finlandia (2), Swedia (3), Belanda (6), Norwegia (7), Austria (8), dan Luxembourg (10).

Sebaliknya, peringkat negara-negara yang memiliki tingkat korupsi yang parah didominasi oleh negara-negara berkembang, antara lain Nigeria, Bolivia, Columbia, Rusia, Pakistan, Mexico dan Indonesia. Laporan tersebut dapat saja diperdebatkan kebenarannya. Namun, terlepas setuju atau tidak gambaran tingkat korupsi tersebut dapat dijadikan masukan atau tolak ukur untuk mengevaluasi kinerja sistem administrasi negara suatu negara, termasuk Indonesia.

Hal ini dikarenakan, korupsi sangat terkait erat dengan lemahnya sistem administrasi negara, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga tahap pengawasan, pengendalian dan evaluasi. Bahkan keterkaitan korupsi tidak hanya dengan berbagai elemen yang ada dalam sistem administrasi negara itu sendiri, tetapi juga erat dengan sistem lain diluarnya, misalnya sistem

politik, sistem hukum, dan sistem sosial masyarakat.

Tingkat korupsi yang sudah sangat dirisaukan mungkin juga dapat mencerminkan tingkat sakitnya sistem politik, sistem hukum, dan sistem sosial masyarakat. Korupsi tidak saja dalam bentuk materi (finansial), tetapi juga wewenang, tugas pokok, fungsi, waktu kerja, dan sebagainya. Kritik yang dilontarkan kepada aparatur pemerintah tentang suatu kebijakan sering kurang diperhatikan, atau walaupun diperhatikan cenderung kurang tidak/enggan ditindaklanjuti.⁴

Anggapan diperhatikan ini dijadikan sebagai justifikasi bahwa aparatur pemerintah telah melibatkan partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijaksanaan tertentu, akibatnya cepat atau lambat kebijaksanaan tersebut sering tidak mencapai sarannya. Berbagai kebijaksanaan yang diputuskan sendiri tanpa atau dengan formalitas melibatkan masyarakat dapat

⁴*Ibid.*, hlm. 130

dijumpai dalam birokrasi pemerintahan.

Hal ini seperti sama saja dengan penyimpangan bom waktu yang pada suatu saat akan meledak. Ini terbukti dengan munculnya fenomena krisis kepercayaan masyarakat kepada aparatur pemerintah, mulai dari kelurahan hingga departemen, dalam setahun terakhir ini yang ditandai dengan maraknya berbagai tuntutan masyarakat terhadap para birokrat atau pimpinan birokrasi pemerintahan.

Penyakit korupsi memang tidak hanya memiliki dan identik dengan negara-negara berkembang saja, tetapi juga dapat dijumpai di negara-negara maju baik dalam kualitas maupun kuantitasnya relatif kecil. Kuatnya sistem kontrol dari sistem-sistem lainnya (hukum atau yudikatif, legislatif, dan sosial masyarakat dengan berbagai kelembagaannya) terhadap perilaku birokrasi pemerintahan dan juga partai politik yang berkuasa (*the ruling party*) "memaksa" birokrasi

pemerintahan dan partai yang berkuasa untuk berupaya memperbaiki kinerjanya.

Salah satu fenomena menarik dari birokrasi pemerintahan di negara-negara maju adalah keberadaannya yang tetap stabil dan tetap terorganisasikan dengan baik sehingga tetap maju konsisten memberikan pelayanan kepada masyarakat walaupun sedang terjadi "perubahan atau konflik" politik yang tajam, misalnya kegiatan pemilu, dan turunnya atau pergantian Perdana Menteri.⁵

Dengan demikian, tampak kemandirian dan sifat profesionalisme dalam birokrasi pemerintahan tersebut, dimana ia tetap konsisten melaksanakan perannya sebagai pelayan masyarakat, dan bukan pelayan atau perpanjangan kekuasaan dari partai yang berkuasa.

Berbeda dengan kondisi di negara-negara maju tersebut, di

⁵ World Bank, *Development in Practice Governance : The World Bank Experience* World Bank Publication, Washington D.C., 1994, hlm. 51

negara-negara berkembang pada umumnya birokrasi pemerintahan cenderung sulit untuk berkembang ke arah yang lebih baik. Birokrasi pemerintahannya masih berada di posisi yang kurang atau tidak stabil dan belum menemukan pola kerja yang baik. Perubahan pimpinan negara dan bahkan seorang kepala unit kerja dapat berubah sistem administrasi (negara) kearah yang lebih buruk, atau dengan kata lain ganti pimpinan, ganti gaya administrasi.

Berbagai penyakit birokrasi (*bureaupathology*) termasuk korupsi cenderung sulit disembuhkan. Salah satu penyebabnya adalah karena birokrasi pemerintahan sering digunakan sebagai alat perpanjangan kekuasaan oleh para penguasa untuk negara-negara berkembang dan negara-negara maju.

Seperti telah diuraikan sebelumnya yang dimaksud dengan aparatur pemerintahan atau birokrasi pemerintahan yang profesioanl dalam tulisan ini tidak lain (terjemahan bebas) adalah *good public*

governance. Kata profesional tersebut walaupun terasa sedikit janggal terjemahan dari kata *good*, namun agaknya lebih tepat karena pengertiannya menjadi lebih luas dan jelas dibandingkan bila menterjemahkan kata *good* menjadi baik atau berwibawa. Sedangkang *governance* diartikan sebagai pemerintahan didalamnya terdapat aparatur, sehingga dapat dianggap sebagai aparatur pemerintahan (terjemahan bebas).⁶

Dengan demikian, yang dimaksud dengan *good governance* disini adalah aparatur atau birokrasi pemerintahan yang profesional. Aparatur atau birokrasi pemerintahan yang profesional antara lain memiliki kinerja yang efesien dalam penggunaan sumber daya dan efektif dalam mencapai target dan sasaran berbagai kebijaksanaan dan programnya yang kesemuanya itu ditujukan untuk kepentingan, kesejahteraan, kemakmuran bangsa dan negara. Kata profesional tersebut juga secara langsung menggiring kita

⁶*Ibid.*, hlm. 61

kepada suatu pengertian bahwa birokrasi atau aparatur tersebut bekerja dengan baik sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Kewibawaan aparatur pemerintah (aparatur pemerintah yang berwibawa) akan muncul dengan sendirinya bila ia telah dapat bekerja dan menghasilkan kinerjanya yang efisien dan efektif. *Terminologi governance, good governance* atau *good public governance* atau istilah lain yang mirip dengan itu menjadi populer di Indonesia banyak diperkenalkan oleh lembaga pemberi bantuan luar negeri (*foreign donor agencies*) baik yang bersifat multilateral maupun bilateral.⁷

Terminologi tersebut sering dikaitkan dengan kebijaksanaan pemberian bantuan (*aid policies*) dalam arti, (*good*) *governance* atau *government* dijadikan salah satu aspek yang perlu dipertimbangkan dalam pemberian bantuan baik berupa pinjaman (*loan*) maupun hibah (*grant*). Walaupun

beberapa lembaga donor Internasional cenderung menggunakan terminologi yang berbeda mengenai aparatur pemerintahan, namun yang dimaksud adalah sama. World Bank lebih suka istilah *good (public) governance*, dan mengartikan *governance* sebagai *the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development*.

Sedangkan Africa Development Bank (AfDB) memperkenalkan istilah *macrogovernance, mesogovernance (combining from of governance)* dan *micro governance* untuk membedakan tingkat pemerintahan.⁸

AfBD menganggap bahwa rezim pemerintahan otoriter yang memiliki komitmen yang kuat terhadap pembangunan mungkin saja membangun *good governance* walaupun dalam tingkatan kualitas yang cukup atau relatif kecil.

Kemudian, Inter-American Development Bank

⁷ Benveniste, Guy, Birokrasi, Rajawali Press, Jakarta, 1991, hlm 33

⁸ World Bank, Development in Practice Governance ... Loc., Cit.

lebihmenekankannegara-negara peminjam untuk melaksanakan modernisasi administrasi negara (*modernization of public administration*).

Sementara itu, United Kingdom's ODA membedakan antara *good governance* dengan *good goverment*, kedua istilah tersebut dianggap merujuk pada hal yang sama dan menekankan pada aspek-aspek pemerintahan yang digunakan untuk menyusun berbagai kriteria dari yang bersifat politik hingga ekonomi. Kriteria tersebut digunakan dalam merumuskan kebijaksanaan pemeberian bantuan luar negeri khususnya kepada negara-negara berkembang. Sedangkan World Bank mengidentifikasi 3 aspek dengan *governance* yaitu:

1. Bentuk rezim politik (*the form of political regime*);
2. Process dimana kekuasaan digunakan didalam manajemen sumber daya sosial dan ekonomi bagi kegiatan pembangunan;
3. Kemampuan pemerintah untuk mendisain, memformulasikan,

melaksanakan kebijaksanaan, dan melaksanakan fungsi-fungsinya.

Mengingat aspek pertama diatas bukan merupakan bidangnya, maka World Bank lebih memfokuskan pada 2 aspek terakhir saja. Kriteria tentang *good governance* juga disusun oleh OECD's Development Assistance Committe, dengan menggunakan definisi *governance*-nya World Bank, yang mencakup ruang lingkup:

1. Participatory Development
2. Human rights
3. Democratization

Secara lebih spesifik, ketiga ruang lingkup tersebut dijabarkan dalam pokok ukur sebagai berikut :

1. Pemerintahan yang mendapat legitimitasi (*legitimacy of goverment* mencerminkan *degree of democralization*)
2. Akuntabilitas politik dan perangkat pejabat pemerintah tercermin dari media (*freedom, transparente decision making* dan *accountibilty mechanism*)

3. Kemampuan pemerintah untuk menyusun kebijaksanaan dan mendistribusikan pelayanan yang baik.

4. Komitmen yang nyata terhadap hak asasi manusia aturan hukum (baik yang berkaitan dengan hak-hak individu dan kelompok keamanan, aktifitas sosial dan ekonomi serta partisipasi masyarakat).⁹

Mungkin terlalu berlebihan bila menganalogikan upaya menyembuhkan penyakit birokrasi pemerintahan dan sekaligus menciptakan birokrasi pemerintahan yang profesional (*good public governance/bureacrazy*) di negara-negara berkembang dengan upaya mengurangi benang kusut.

Namun demikian itulah gambaran yang sebenarnya. persoalan sekarang adalah bagaimana memperdayakan seluruh komponen birokrasi pemerintahan

(kelembagaan, ketatalaksanaan, dan sumber daya manusianya) agar menjadi aparatur pemerintahan yang profesional.

Dalam hubungan ini yang pertama-tama harus dipahami adalah bahwa reformasi terhadap birokrasi pemerintahan kita bukan dalam arti mengganti secara total. Misalnya dengan segera mengganti seluruh atau sebagian besar pejabat sulit mengganti sekian puluh ribu pejabat struktural (eselon V hingga eselon I), atau 4,1 juta PNS dalam waktu singkat.

Mengingat hal tersebut, dan juga tidak seluruh komponen dalam aparatur pemerintah mengidap "penyakit" atau tidak berfungsi dengan baik, maka upaya realistis dilakukan adalah dengan memperbaiki komponen-komponen yang rusak. Kemudian, apakah birokrasi pemerintahan ini dapat mengobati dan menyembuhkan dirinya sendiri tanpa dukungan pihak lainnya.

Nampaknya saat ini dan mungkin dalam beberapa tahun

⁹Wanandi, Yusuf, "Good Governance dan kaitannya dengan Stabilitas Dalam Negeri dan Kawasan. Agenda Masa Depan, Analisis CSIS, Juli-September 1998". Jurnal Administrasi dan Pembangunan, hlm. 412

mendatang sulit terjadi, mengingat berbagai faktor yang melekat dalam diri birokrasi pemerintahan ini selama lebih dari 3 dekade terakhir ini, antara lain kecenderungan *resistant to changed* dalam birokrasi atau kecenderungan adanya penyakit entropi yaitu kurang adanya kemauan dan kemampuan untuk memperbaiki diri atas inisiatif sendiri tanpa harus ditekan oleh sistem lain di luar birokrasi pemerintahan.

Karena itu, pendayagunaan sistem administrasi negara harus juga melibatkan sistem-sistem lain diluar dirinya. Birokrasi pemerintahan atau sistem administrasi negara bukanlah *closed system*. Ia adalah *opened system* dan merupakan bagian atau sub sistem dari suatu sistem kehidupan bangsa dan negara sehingga keberadaan dan kinerjanya dipengaruhi sub sistem lainnya. Hal ini sesuai dengan konsep Administrasi Pembangunan yang diartikan "administrasi negara untuk mendukung pembangunan dan pembangunan administrasi negara itu sendiri".

Maksudnya, bagaimana membangun suatu sistem administrasi negara yang dapat mendukung proses pembangunan secara efisien dan efektif, dan sebaliknya bagaimana proses atau keberhasilan pembangunan tersebut mempunyai dampak yang positif untuk turut menciptakan administrasi negara saja, tetapi juga harus didukung dengan pembangunan di bidang lainnya, yaitu pemberdayaan lembaga legislatif, yudikatif, media massa, pendidikan masyarakat, dan organisasi masyarakat (seperti organisasi profesional dan lembaga swadaya masyarakat).

Misalnya, dalam kasus "suap menyuap", pengadilan suap saja, tetapi juga harus membawa masyarakat yang memberikan suap tersebut. Keberhasilan pembangunan dan pemberdayaan bidang atau sistem lainnya diluar sistem administrasi negara tidak hanya mengadili aparaturnya yang menerima untuk memperbaiki kinerjanya.

Demikian pula, kemajuan dalam pembangunan sistem

administrasi negara akan memberikan kontribusi positif kepada kegiatan pembangunan. Dengan demikian akan terdapat sinergi antar elemen-elemen dalam sistem kehidupan bangsa dan negara, yang menndorong sistem administrasi negara untuk memberdayakan dirinya melalui interaksi positif antar elemen-elemen (*thermodinamic*).

Pemberdayaan sistem administrasi negara meliputi 3 elemen atau komponen yang saling terkait, yaitu kelembagaan, ketatalaksanaan, dan sumber daya manusia. Pemberdayaan ketiga komponen tersebut harus berdasarkan pada prinsip atau tolak ukur efisiensi dan efektifitas kerja. Kedua prinsip ini harus ada dalam setiap kebijakan untuk memberdayakan ketiga komponen tersebut.

Nampaknya pemasyarakatan, prinsip ini bukanlah suatu hal yang mudah. Untuk itu diperlukan, strategi pemasyarakatan nilai-nilai sosial (*social values marketing*) yang terencana untuk mengubah perilaku dan menghidupkan prinsip-prinsip

efisiensi dan efektivitas dalam diri aparaturnya pemerintah, dan juga masyarakat luas.

"Pandangan atau nilai" yang tidak mendukung dan merusak birokrasi pemerintahan harus dihapus, misalnya anggapan bahwa atasan adalah pemegang kekuasaan mutlak yang selalu benar dan lebih tahu sehingga bawahan harus patuh dan enggan memberikan masukan. Dibiarkan kelembagaan, harus dilakukan reorganisasi terhadap organisasi, terhadap instansi atau kelembagaan berbagai instansi. Pengembangan perubahan organisasi (*organization development and change*) harus diarahkan untuk :

1. Menghindari terjadinya unit-unit kerja yang menghambat efisiensi dan efektifitas kerja, termasuk duplikasi tugas dan fungsi, dan yang sekedar menampung pegawai, tanpa tugas dan fungsi yang jelas;
2. Menghindari terjadinya penyeragaman bentuk dan unit kerja yang tidak perlu tanpa memperhatikan kebutuhan dan

analisis beban kerja yang sebenarnya.¹⁰

Dibidang ketatalaksanaan atau manajemen, pemberdayaan perlu dilakukan dengan menyusun berbagai sistem manajemen, yang realistis dan *applicable* mulai dari manajemen kebijaksanaan yang bersifat makro hingga pedoman kerja yang jelas bahkan sistem penyimpanan arsip.

Sistem kearsipan sekilas tampak tidak berarti padahal tidak saja dapat menimbulkan *economic cost* tetapi juga *social and political cost* yang tidak sedikit dan tidak jarang menimbulkan konflik bila lalai memperhatikannya. Sebagai contoh, berbagai kasus pertahanan sering muncul karena lemahnya sistem arsip pertahanan.

Demikian pula dengan sistem registrasi kependudukan dimana seorang penduduk DKI, Bekasi, Tangerang dan Gunung Kidul. Padahal sistem registrasi

kependudukan ini sangat penting untuk menghasilkan data yang akurat. Hal tersebut sangat berguna sebagai masukan pengambil kebijaksanaan diberbagai sektor pembangunan misalnya program keluarga berencana, penanggulangan umum dan sebagainya.

Selanjutnya, sistem kearsipan yang baik akan berdampak positif, misalnya Departemen Luar Negeri dan beberapa instansi terkait dapat menyelesaikan kasus pulau Sipadan dan Lingitan dengan Malaysia, karena adanya dokumen perjanjian Belanda dan Inggris pada masa kolonial Belanda mengenai status kedua pulau tersebut yang disimpan dalam Arsip Nasional.

Terakhir adalah pembangunan sumber daya manusia baik dari segi kualitas (kemampuan, tingkat pendidikan, sikap dan kinerjanya) dan kesejahteraannya. Berbagai diklat perlu ditata rapi dan disesuaikan dengan kebutuhan nyata. Demikian pula sistem pembinaan karier, termasuk sistem rekrutmen, promosi, DP3 dan sebagainya. Perilaku

¹⁰ Anderson, Benedict R.OG, "Gagasan tentang Kekuasaan Dalam Kebudayaan Jawa" Dalam Mirian Budiarto, ed. 1984, Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibana, Sinar Harapan, Jakarta, 1984, hlm. 21

aparatur perlu dibenahi agar berorientasi pada produktivitas dan kualitas kerja serta mengutamakan kepentingan masyarakat umum dan *social equity*, bukan kepentingan kelompok atau golongan termasuk partai-partai yang berkuasa.

Untuk itu, aparatur negara harus dibina sebagai abdi negara dan abdi masyarakat dalam arti yang sebenarnya dan bukan sebagai abdi partai yang berkuasa dan "abdi penguasa". Tampaknya semua upaya pembangunan sistem administrasi negara akan sulit dicapai tanpa memperhatikan kesejahteraan Pegawai Negeri (termasuk TNI dan Polisi). Pegawai Negeri adalah manusia dan memiliki hak asasi untuk hidup layak.

Karena itu, adalah tidak adil dan tidak manusiawi bila pegawai negeri hanya disuruh bekerja dengan gaji "perjuangan" saja. Selama 3 dekade, sistem gaji "perjuangan" ini telah menimbulkan *social cost*, selain *economic cost*, yang sangat mahal khususnya dalam bentuk "pembenahan dan penyebaran"

praktek-praktek korupsi dengan segala bentuknya. Praktek-praktek seperti ini secara lambat tapi pasti seakan-akan telah "membudaya" dalam birokrasi pemerintahan.

Penghapusan terhadap segala bentuknya, praktek-praktek ini secara lambat tapi pasti seakan-akan telah "membudayanya" dalam birokrasi pemerintahan. Penghapusan terhadap *social cost* tersebut bukan merupakan hal yang mudah, dan hal inilah yang sedang dialami hingga saat ini. Karena itu, sistem penggajian pegawai negeri harus diperbaiki agar pegawai negeri dapat hidup layak dalam arti dapat menghidupi keluarganya (sandang, pangan, papan dan kebutuhan sosialnya).

Selain itu, sistem penggajian (gaji PNS standard nasional dan tunjangan lain yang belum tentu semua instansi mendapatkannya) tersebut juga harus adil dan proporsional dan terbuka untuk seluruh pegawai negeri dan instansi pemerintahan tanpa pilih kasih. Disadari bahwa gaji tidak berarti akan otomatis memperbaiki kinerja

aparatur negara baik pada kualitas produktivitas kerjanya maupun sikap atau perilaku kerjanya.

Tetapi tanpa perbaikan gaji, maka sangat sulit sekali mengharapkan kinerja aparatur pemerintah akan baik. Mengingat gaji bukan satu-satunya faktor untuk mendorong peningkatan kinerja, maka peningkatan gaji tersebut juga harus dibarengi dengan pendayagunaan bidang lainnya, misalnya pengawasan, pembinaan karier dan diklat bagi pegawai.

C. KESIMPULAN DAN SARAN

Dari berbagai gambaran diatas, secara singkat dapat disimpulkan: bahwa ada lima ciri atau prinsip utama yang harus dipenuhi oleh suatu birokrasi atau aparatur pemerintahan untuk dapat disebut sebagai *good public governance* atau *good public government*, yaitu: 1) Akuntabilitas (*accountability*, banyaknya yang mengartikan sebagai kewajiban untuk mempertanggungjawabkan. 2) Keterbukaan dan transparan

(*openness and transparency*), serta 3) Ketaatan pada aturan hukum, 4) Komitmen yang kuat untuk bekerja bagi kepentingan bangsa dan negara, dan bukan pada kelompok atau pribadi, dan 5) Komitmen untuk mengikutsertakan dan memberi kesempatan kepada masyarakat untuk mengantisipasi dalam pembangunan.

Kelima prinsip tersebut saling mengisi. Akuntabilitas dalam arti aparatur pemerintah harus mampu mempertanggungjawabkan pelaksanaan kewenangan yang diberikan dibidang tugas dan fungsinya. Prinsipnya akuntabilitas "memasyarakat" adanya perhitungancost and benefit analysis (tidak terbatas dari segi ekonomi, tetapi juga sosial, dan sebagainya tergantung bidang kebijaksanaan atau kegiatannya) dalam berbagai kebijaksanaan dan tindakan aparatur pemerintah. Keterbukaan dan transparan (*openness and transparency*), artinya masyarakat dan sesama aparatur pemerintah dapat mengetahui dan memperoleh data dan informasi

dengan mudah tentang kebijaksanaan, program, dan kegiatan aparatur pemerintah baik ditingkat pusat maupun daerah, atau data dan informasi lainnya yang tidak dilarang menurut peraturan perundang-undangan yang disepakati bersama. Prinsip ketiga, ketaatan pada aturan hukum artinya aparatur pemerintahan menjunjung tinggi dan mendasarkan setiap tindakannya pada aturan hukum, baik yang berkaitan dengan eksternal (masyarakat luas) maupun yang berlaku terbatas di lingkungan internalnya, misalnya aturan kepegawaian atau aturan pengawasan fungsional. Prinsip ini juga mensyaratkan terbukanya kesempatan kepada masyarakat luas untuk terlibat dan berpartisipasi dalam perumusan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masyarakat.

Prinsip keempat, komitmen yang kuat untuk bekerja bagi kepentingan bangsa dan negara, dan bukan pada kelompok, pribadi atau partai yang menjadi idolanya, merupakan hal yang mutlak dimiliki oleh aparatur pemerintahannya. Hal

ini sesuai dengan tugas dan fungsi pemerintah, sebagai pembina, pengarah, dan penyelenggara pemerintahan umum dan pembangunan (dalam batas-batas tertentu).

Terakhir, komitmen untuk mengikutsertakan dan memberi kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan. Hal ini penting, sebab tanpa komitmen ini maka yang timbul bukan partisipasi masyarakat tetapi antipati dan ketidaksukaan dalam diri masyarakat perilaku dan kebijaksanaan aparatur pemerintah. Pada saat yang sama, dalam diri aparatur atau birokrasi pemerintahan akan tumbuh secara perlahan tetapi pasti sikap mendominasi, anggapan atau perasaan paling tahu, paling bisa, yang akhirnya menimbulkan arogansi birokrasi pemerintah.

Sistem administrasi negara atau birokrasi pemerintah adalah sistem yang terbuka. Karenanya permasalahan, walaupun tidak seluruhnya, yang ada didalam birokrasi tidak bisa dilepaskan dari

pengaruh sistem-sistem lain diluar birokrasi pemerintah.

Peran dan fungsi aparatur pemerintah harus dikembalikan sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, yang selama ini cenderung terlupakan. Sebagai abdi

negara dan abdi masyarakat, aparatur pemerintah harus bersikap responsif, proaktif, dan mengutamakan kepentingan masyarakat banyak dan bukan melayani kepentingan pribadi, kelompok, partai yang berkuasa, atau partai yang menjadi idolanya.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, Benedict R.OG, "*Gagasan tentang Kekuasaan Dalam Kebudayaan Jawa*" Dalam Mirian Budiarto, ed. 1984, *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibana*, Sinar Harapan.
- Ball, Alan R., 1993, *Modern Politics and Government*, Fifth Edition, Macmillan Press Ltd.
- Benveniste, Guy, 1991, *Birokrasi*, Rajawali Press.
- George, Susan and Febrizia, 1994, *Faith and Credi: The World Bank's Secelur Empire*, Westview press.
- Mohamad, Ismail, "*Implikasi Pemerintah Berwibawa Dalam Persaingan Global*", Jurnal Administrasi dan Pembangunan Vol. 1. No. 2, 1997.
- Nisjar, Karhi, "*Beberapa Catatan Tentang "Good Governance"*". Jurnal administrasi dan Pembangunan, Vol.1 No.2, 1997.
- Wanandi, Yusuf, "*Good Governance dan kaitannya dengan Stabilitas Dalam Negeri dan Kawasan. Agenda Masa Depan, Analisis CSIS, Juli-September 1998*". Jurnal Administrasi dan Pembangunan.
- World Bank, *Development in Practice Governance : The World Bank Experience World Bank Publiccation*, Washington D.C., 1994.