

REFORMASI SISTEM ADMINISTRASI KEPEGAWAIAN MENUJU NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL

Oleh:

Muhammad Basri

Abstract

Bureaucracy, inside which the civil servants are, is one of important political structure in democratization process. Tendency which has happened, during the period of New Order Government was that bureaucracy became political power machine in order to justify all government policies but the government reform does not choices except to personnel administrative reform go in the direction of neutrality of civil servant by mean of three policies, regulation reform of government official, human resource development of civil servant prosperity improvement.

Key words: Administrative reform, civil servant neutrality, empowerment

PENDAHULUAN

Walaupun konsep birokrasi tidak menduduki posisi sentral dari pemikiran Karl Marx, namun pandangan Marx terhadap birokrasi dalam kaitannya dengan struktur kekuasaan dalam masyarakat adalah amat penting untuk dipahami. Pemikiran Marx terhadap birokrasi merupakan suatu gejala yang bisa dipergunakan secara terbatas dalam hubungannya dengan administrasi negara. Pandangan birokrasi hanya bisa dipahami dalam kerangka umum teorinya tentang perjuangan kelas, krisis kapitalisme, dan pengembangan komunisme.

Karl Marx mengelaborasi birokrasi dengan cara menganalisis dan mengkritisi filosof Hegel tentang negara. Hegel berpendapat bahwa administrasi negara (birokrasi) sebagai suatu jembatan yang menghubungkan antara negara (pemerintah) dengan masyarakatnya. Adapun masyarakat itu terdiri dari kelompok-kelompok profesional, usahawan, dan lain kelompok yang mewakili bermacam-macam kepentingan partikular

(khusus). Di antara keduanya itu birokrasi pemerintah merupakan medium yang bisa dipergunakan untuk menghubungkan kepentingan partikular dengan kepentingan general (umum).

Marxis bisa menerima konsep pemikiran Hegel tentang ketiga aktor tersebut, yakni birokrasi, kepentingan partikular, dan kepentingan general (pemerintah). Akan tetapi menurut Karl Marx itu bukannya mewakili asli dirinya sendiri. Marx berpendapat negara itu bukan mewakili kepentingan umum. Tidak ada kepentingan umum itu, yang ada adalah kepentingan partikular yang mendominasi kepentingan partikular lainnya. Kepentingan partikular yang memenangkan perjuangan kelas sehingga menjadi kelas yang dominan itulah yang berkuasa. Birokrasi menurut Karl Marx merupakan suatu kelompok partikular yang sangat spesifik. Birokrasi bukanlah kelas masyarakat, walaupun eksistensinya berkaitan dengan pembagian masyarakat ke dalam kelas-kelas tertentu. Lebih tepatnya, menurut Karl Marx birokrasi adalah negara atau pemerintah itu sendiri. Birokrasi merupakan instrumen yang dipergunakan oleh kelas yang dominan

untuk melaksanakan kekuasaan dominasinya atas kelas-kelas sosial lainnya. Dengan kata lain birokrasi memihak kepada kelas partikular yang mendominasi tersebut.

Berdasarkan konsep pemikiran seperti itu, maka birokrasi itu sendiri pada tingkatan tertentu mempunyai hubungan yang sangat erat dengan kelas yang dominan dan pada pemerintah. Eksistensi birokrasi sangat tergantung pada kelas dominan dan pada pemerintah. Konsep pemikiran Karl Marx dan Hegel dalam konteks pengembangan kekuatan politik dalam birokrasi pemerintah seperti yang banyak dianut oleh pemerintahan yang demokratis, dapat dijadikan suatu perbandingan. Kekuatan politik yang datang dan pergi sebagai kelompok yang menguasai pemerintahan dan birokrasi sebagai pelaksana kebijaksanaan pemerintah merupakan dua hal yang tidak bisa dipisahkan akan tetapi dapat dibedakan. Konsep Marx menunjukkan bahwa keberadaan birokrasi pemerintah memihak pada kekuatan politik yang memerintah. Sedangkan Hegel sebaliknya berada di tengah-tengah sebagai mediator yang menghubungkan kedua kepentingan general (pemerintah) dan partikular (kekuatan politik dalam masyarakat). Dengan kata lain birokrasi Hegelian menekankan posisi birokrasi netral terhadap kekuatan-kekuatan masyarakat lainnya (Thoha, 2003: 22-24).

George Wilhelm Friedrich Hegel dalam bukunya *The Philosophy of Right* bahwa pelayanan sipil dapat berfungsi sebagai "buffer" melawan tirani, Fungsi eksekutif baik pada tingkat atas maupun pada tingkat bawah harus "nyambung". Menurutnya, negara yang memiliki struktur kelas menengah yang besar (karena kelas ini banyak terlibat dalam pelayanan sipil) akan mengontrol pemerintah yang korup (Keban, 2004: 28-29). Per-tentangan teori dari para filosof tersebut

tetap dijadikan sebagai payung (umbrella) yang mewarnai perjalanan sejarah pergeseran paradigma ilmu sosial pada umumnya dan administrasi publik pada khususnya.

Konsep netralitas birokrasi sangat erat dengan perkembangan analisis sosial dan politik hampir dua abad yang lalu. Konsep itu terpusat pada analisis dan buah pikiran para pemikir klasik seperti Karl Marx, Max Weber, John Stuart Mill, Gaetano Mosca dan Robert Michels.

Sekitar abad ke 20, konsep netralitas organisasi birokrasi menjadi sangat penting dalam kehidupan sosial politik modern. Para penulis di tahun 30-an mulai lantang berbicara tentang managerial revolution dan konsep baru tentang birokrasi dunia (bureaucratization of the world). Berbarengan dengan itu mereka juga ingin tahu sampai di mana peranan birokrasi dalam perubahan-perubahan besar dalam kehidupan sosial, ekonomi dan politik pada zaman yang semakin maju ini

Kemudian bila dibandingkan dengan kondisi birokrasi di Indonesia khususnya pada era Orde Baru yang berjalan hampir 32 tahun di mana jelas bahwa birokrasi sudah menampakkan keberpihakannya kepada satu kekuatan politik tertentu (Golkar) sebenarnya juga tidak bisa dilepaskan dari sejarah politik Orde Baru itu sendiri.

Ketika Orde Baru lahir, kehidupan kepartaian kita dalam kondisi dan situasi yang sangat memprihatinkan. Ini disebabkan oleh strategi pembangunan politik orde lama di mana PKI merupakan satu-satunya partai politik yang tetap eksis dengan fungsinya. Sedangkan partai-partai lain satu persatu hilang, baik secara alamiah ataupun karena tidak sesuai dengan Bung Karno sebagai Presiden yang sekaligus sebagai Panglima Tertinggi dan menyatakan dirinya juga sebagai Panglima Besar Revolusi waktu itu yang mengeluarkan

gagasan JAREK (jalannya revolusi kita)

Dalam keadaan seperti itu masyarakat sangat merindukan terciptanya satu situasi yang memungkinkan kepentingan mereka tersalurkan dan terwakili melalui partai politik. Situasi yang demikian dibaca oleh rejim baru, sehingga begitu orde lama tumbang, orde baru berusaha untuk memulihkan keadaan dengan mengetrapkan dua strategi dasar:

Pertama: menjadikan tentara/ABRI sebagai ujung tombak demokrasi dan pemegang kendali pemerintahan ditopang oleh birokrasi yang kuat dan terlepas dari ikatan kepartaian konvensional/tradisional. Kedua: menitikberatkan pembangunan ke arah rehabilitasi ekonomi.

Dua strategi tersebut jelas akan memerlukan stabilitas dengan segala resikonya yang dalam banyak hal akan merugikan bagi parpol non-pemerintah. Dalam kerangka inilah ABRI kemudian mendirikan Sekretariat Bersama Golongan Karya (SEKBER GOLKAR) pada tahun 1964 sebagai embrio bagi partai pemerintah (partai pelopor seperti konsep Presiden Soekarno).

Dari sini kita melihat bahwa politik orde baru berusaha menciptakan iklim politik yang mendukung tumbuh suburnya kembali partai-partai politik, namun tetap berada di bawah kontrol birokrasi sehingga tidak akan menggoyahkan stabilitas nasional.

Faktor lain yang juga dapat disebutkan disini adalah bahwa sejarah birokrasi di Indonesia di jaman kerajaan dahulu pernah meletakkan para birokrat (kaum ningrat dan abdi dalem) sebagai instrumen untuk melayani kepentingan raja. Kemudian datang penjajah atau para kolonial yang mengembangkan birokrasi model Weberian (secara rasional) untuk memenuhi kepentingan negara penjajah. Setelah kemerdekaan diperoleh, birokrasi menjelma sebagai organisasi modern dan besar

di tengah masyarakat yang belum terbiasa berorganisasi secara modern. Disamping itu birokratisasi di Indonesia berkembang tanpa didahului oleh demokrasi seperti kebanyakan yang terjadi di negara-negara berkembang lainnya

Melihat perjalanan sejarah birokrasi di Indonesia yang seperti di atas tadi, maka sulit kiranya (bila birokrasi tidak benar-benar netral) mewujudkan proses kontrol yang efektif terhadap birokrasi, menciptakan proses check and balance dalam mekanisme politik. Sebab dengan model; birokrasi = kekuatan politik tertentu/dominan dan sebaliknya, birokrasi akan bebas meniadakan fungsi kontrol terhadap hak-hak politik warga negara; sebagai contoh (era orde baru) lembaga LITSUS paling efektif untuk mengebiri hak-hak politik warga negara dengan menggunakan justifikasi politik yaitu "stabilitas politik" dan alasan ini adalah paling tepat dan mudah digunakan karena sejauh itulah yang dipercaya sebagai faktor yang mendukung keberhasilan pembangunan Indonesia selama kurun waktu 30 tahun terakhir ini.

Namun memihaknya birokrasi pemerintah kepada kekuatan politik atau pada golongan yang dominan membuat birokrasi tidak steril. Banyak virus yang terus menggrogotinya seperti pelayanan yang memihak, jauh dari obyektifitas, terlalu birokratis (bertele-tele) dan sebagainya, akibatnya mereka merasa lebih kuat sendiri, kebal dari pengawasan dan kritik.

Dengan melihat masalah politisasi birokrasi yang tetap berlangsung, maka jelas tampak di sini pentingnya untuk mengartikulasikan kembali tuntutan netralisasi birokrasi. Sebenarnya tuntutan ini sudah pernah menghangat ketika muncul perdebatan mengenai rangkap jabatan seorang pejabat pemerintahan sekaligus pengurus atau

anggota partai. Namun demikian, tuntutan itu mendapatkan resistensi dari parpol dan para politisi atau kader partai yang meraih kekuasaan dalam kepemimpinan birokrasi pemerintahan.

Terungkap setidaknya tiga alasan dari sikap para politisi dan parpol sehingga tidak mau melepaskan inter-relasinya. Pertama, bahwa tidak ada aturan yang melarang seorang aktivis partai merangkap sebagai pejabat birokrasi, khususnya pada jabatan politik dari Presiden/Wakil Presiden, Menteri, Gubernur/Wakil Gubernur, Walikota/Wakil Walikota, dan Bupati/Wakil Bupati. Kedua, bertahannya mereka sebagai pengurus partai meski telah menjadi pejabat birokrasi, bukan karena ambisi pribadi namun karena kehendak partai termasuk konstituen. Ketiga, posisi sebagai aktivis partai dan pejabat negara/pemerintahan merupakan dua hal yang berbeda, karena itu, katanya, dapat berusaha dipisahkan.

Pertanyaan yang menarik dilontarkan, apakah mungkin bagi para politisi yang merangkap sebagai birokrat itu benar-benar dapat melepaskan diri dari ikatan aspirasi atau kepentingan partai yang mendukungnya? Sulit disangkal mereka pasti mengalami kendala. Terbuka peluang birokrasi untuk dimanfaatkan sebagai alat politik, jika tidak akibatnya malah melahirkan conflict of interest. Mengingat, garis batas aktivitas dan kepentingan antara domain birokrasi dan parpol bisa amat kabur, jika politisi bersangkutan menjabat pejabat birokrasi tanpa melepaskan atribut kepartaiannya.

Mencuatnya berbagai isu krusial seperti pergantian atau pergeseran pejabat dalam pos-pos pemerintahan oleh pejabat yang berkuasa yang tidak mengindahkan aturan, aksi dukung-mendukung aparat birokrasi terhadap kandidat dan aktivitas partai tertentu terutama dalam kasus Pilkada, adanya penetrasi kepentingan parpol dalam penentuan

dan pengelolaan anggaran pembangunan dan banyak lagi lainnya yang sudah menjadi isu publik, semua itu menunjukkan isyarat kemungkinan terjadinya politisasi birokrasi.

Maka, kini mendesak bagi pemerintah bersama lembaga legislatif mulai dari level pusat hingga ke daerah, untuk menegakkan profesionalitas dan netralitas kinerja birokrasi. Untuk itu, diperlukan code of conduct berupa regulasi tersendiri yang mengatur kinerja birokrasi atau dengan mengefektifkan regulasi yang sudah ada untuk mengontrol dan meng-evaluasi masalah ini. Alternatif lain ialah dengan membentuk sebuah institusi kontrol khusus atau dengan mengefektifkan lembaga pengawas berwenang yang sudah ada mulai dari pusat hingga daerah, untuk mengawasi dan mengevaluasi sejauh mana arah rasionalitas dan profesionalitas birokrasi telah ditegakkan.

Selain itu, keterlibatan komponen masyarakat sipil (civil society) juga penting dalam mengontrol performa birokrasi. Mengingat posisinya yang amat strategis sebagai wadah yang lebih mampu bersikap kritis dan bergerak otonom di antara domain birokrasi (state/government) dan parpol (political society). Unsur masyarakat sipil harus menjaga jangan sampai birokrasi secara melanggar aturan hanya dimanfaatkan sebagai alat politik dan legitimasi belaka, untuk kepentingan partisan pihak yang memegang kepemimpinan birokrasi bersama parpol pendukungnya.

NETRALITAS BIROKRASI, PRA-SYARAT REFORMASI BIROKRASI

Wacana seputar netralitas birokrasi sebenarnya bukan pemikiran yang baru. Tema ini sudah menjadi pembicaraan lama

di antara para ahli. Kritik Karl Marx terhadap filsafat Hegel tentang negara sedikitnya menggambarkan bahwa netralitas birokrasi itu penting, sekalipun dalam kritiknya, Marx hanya mengubah "isi" dari teori Hegel tentang tiga kelompok dalam masyarakat; yaitu kelompok kepentingan khusus (*particular interest*) yang diwakili oleh para pengusaha dan profesi, kelompok kepentingan umum (*general interest*) yang diwakili oleh negara, dan kelompok birokrasi.

Marx menyatakan bahwa birokrasi sebaiknya memposisikan dirinya sebagai kelompok sosial tertentu yang dapat menjadi instrumen kelompok dominan/penguasa. Kalau sebatas hanya sebagai penengah antara negara yang mewakili kelompok kepentingan umum dengan kelompok kepentingan khusus yang diwakili oleh pengusaha dan profesi, maka birokrasi tidak akan berarti apa-apa. Dengan konsep seperti ini, Marx menginginkan birokrasi harus memihak kepada kelompok tertentu yang berkuasa. Sedangkan Hegel dengan konsep tiga kelompok dalam masyarakat di atas menginginkan birokrasi harus berposisi di tengah sebagai perantara antara kelompok kepentingan umum (negara) dengan kelompok kepentingan khusus (pengusaha dan profesi). Birokrasi dalam hal ini, menurut Hegel, harus netral. Sedangkan menurut Wilson, birokrasi sebagai lembaga pelaksana kebijakan politik, dalam kaitannya dengan netralitas birokrasi, berada di luar bagian politik. Sehingga permasalahan birokrasi/administrasi hanya terkait dengan persoalan bisnis dan harus terlepas dari segala urusan politik (*the hurry and strife of politics*).

Konsep dasar yang diletakkan Wilson kemudian diikuti para sarjana ilmu politik lainnya seperti D. White, Willoughby dan Frank Goodnow. Menurut Goodnow, ada dua fungsi pokok pemerintah yang amat berbeda

satu sama lain, yaitu politik dan administrasi. Politik menurut Goodnow harus membuat dan merumuskan kebijakan-kebijakan, sementara administrasi berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan. Konsekuensinya, birokrasi pemerintah perlu dilibatkan dalam proses pembuatan kebijakan agar muncul tanggung jawab serta bisa meneguhkan posisi birokrasi di hadapan .

Untuk menghindari munculnya birokrasi yang otoriter (*the authoritarian bureaucracy*), maka kontrol yang kuat harus benar-benar dilakukan oleh kekuatan sosial dan politik yang ada melalui lembaga legislatif agar birokrasi pemerintah tidak kebal kritik, dan merasa tidak pernah salah, serta arogan. Sedangkan sebagai lembaga pelayanan publik, agar pelayanannya kepada masyarakat dan pengabdianya kepada pemerintah lebih fungsional, maka birokrasi perlu netral, dalam artian birokrasi tidak memihak kepada atau berasal dari satu kekuatan politik tertentu yang dominan. Selain itu, birokrasi pemerintah perlu dilibatkan dalam proses pembuatan kebijakan atau pengambilan keputusan.

Di Indonesia, upaya melepas birokrasi dari pengaruh politik bukan lagi sekedar wacana. Seperti sudah disinggung di atas, pada masa Presidenan Habibie, telah dikeluarkan PP No. 5 Tahun 1999 yang menekankan bahwa PNS harus netral dari partai politik. Meskipun usaha itu merupakan langkah maju, namun belum mampu mewujudkan birokrasi yang netral dan independen mengingat birokrasi di Indonesia belum lepas dari pengaruh pemerintah (eksekutif) yang merupakan kekuasaan politik.

Dalam konteks Indonesia, aspek kenegaraan dan pemerintah seringkali tidak jelas. Dalam sistem pemerintahan Indonesia, Presiden memiliki dua kedudukan, sebagai salah satu organ negara yang bertindak

untuk dan atas nama negara, dan sebagai penyelenggara negara/administrasi negara. Pada prakteknya, seringkali terjadi pencampuran antara Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Peran eksekutif yang dimainkan Presiden seringkali dialamatkan kepada Kepala Negara, begitu sebaliknya. Ketidakjelasan peran ini mengakibatkan birokrasi yang seharusnya menjadi institusi negara, lalu menjadi institusi pemerintah.

Campur aduknya birokrasi negara dan birokrasi pemerintah membuat birokrasi di Indonesia tak pernah benar-benar netral. Pemerintah, yang notabene pejabat politik, memiliki kekuasaan yang sangat besar terhadap birokrasi. Bahkan, pengaruh pemerintah (eksekutif) menjangkau hampir seluruh lembaga negara karena seluruh lembaga negara (legislatif, yudikatif dan lembaga lain yang dibentuk atas dasar konstitusi) terdapat unsur birokrasi (melalui Sekretariat Jenderal). Pada posisi ini, pengaruh pemerintah sangat dominan dan merancukan konsep trias politika di mana masing-masing lembaga negara seharusnya saling independen antara satu dengan yang lainnya.

Pola hubungan bawahan-atasan antara birokrasi dan pemerintah rentan untuk disalahgunakan. Presiden dapat mengeluarkan kebijakan apa saja terhadap birokrasi yang sesungguhnya menjadi "area kerja" internal birokrasi. Presiden bisa memasukkan dan mendudukkan "orang-orangnya" di jajaran birokrasi. Begitu pula yang terjadi di lingkungan pemerintahan daerah. Akibatnya di berbagai wilayah, Kepala Daerah bersikap layaknya raja yang bertindak bebas terhadap birokrasi. Bahkan, Kepala Daerah (Bupati dan Walikota) bisa "memainkan" birokrasi seperti melakukan mutasi, merekrut dan memasang orang-orang kepercayaan, serta memanfaatkan seluruh

instrumen birokrasi untuk kepentingan-kepentingan politis jangka pendek.

NETRALITAS DAN PROFESIONALISME PNS

Untuk menjaga agar netralitas aparatur negara dalam suatu kehidupan politik yang lebih dinamis, sistem kepegawaian harus mampu mempertahankan prinsip netralitas dengan cara memisahkan secara tegas antara jabatan negara dengan jabatan negeri dan jabatan pada lembaga khusus yang dibentuk dengan peraturan perundangan. Jabatan negeri dan jabatan pada lembaga khusus tersebut adalah jabatan karier untuk para pegawai negara profesional.

Guna menghadapi tantangan globalisasi ekonomi secara sistematis dan cepat dengan tingkat, Pemerintah harus merespons dengan cepat melalui kebijakan-kebijakan ekonomi makro dan mikro yang tepat, sehingga kita dapat segera keluar dari krisis ekonomi yang parah ini, serta dapat segera menata dan mengembangkan suatu struktur ekonomi yang lebih kuat guna menghadapi persaingan yang semakin ketat pada tingkat regional dan global.

Untuk mempercepat dan menjamin pembangunan profesionalitas pada aparatur negara, netralitas aparatur negara dari kegiatan politik harus dijaga. Dengan adanya netralitas tersebut, aparatur negara tidak terlalu perlu mengalami guncangan yang berarti bila terjadi pergantian pemerintahan koalisi.

Bagi perusahaan milik negara, peraturan kepegawaian negara juga berfungsi ganda sebagai pelindung hukum dari keharusan untuk melaksanakan Konvensi ILO tentang Kebebasan Hak Berserikat. Sebagai unsur pegawai negara, pegawai perusahaan milik negara, harus tetap netral dari kegiatan

politik. Dengan demikian netralitas dalam mengembangkan misi perusahaan akan tercapai bila perusahaan milik negara tetap berada dalam lingkungan pegawai negara tanpa kehilangan daya kompetisi dengan swasta.

Untuk meningkatkan profesionalitas PNS, perlu diadakan penataan dalam sistem pengadaan, sistem pelatihan, sistem pengembangan karier, serta penggajian dan penghargaan bagi PNS. Perencanaan formasi PNS perlu lebih didasarkan pada kualifikasi keahlian yang diperlukan oleh instansi pemerintah. Perencanaan pelatihan perlu lebih dikaitkan dengan rencana penempatan sehingga tercapai efisiensi serta efektivitas yang lebih tinggi.

REFORMASI SISTEM KEPEGAWAIAN

Mengapa pemerintah dan biro-krasinya gagal mengembangkan kinerja pelayanan yang baik, bahkan yang merajalela adalah korupsi, kolusi dan nepotisme. Dengan menggunakan metafora biologi, Osborne dan Plastrik (1998) menjelaskan lima DNA, kode genetika, dalam tubuh birokrasi dan pemerintah yang mempengaruhi kapasitas dan perilakunya. Sikap dan perikaku dari suatu birokrasi dan pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik akan sangat ditentukan oleh bagaimana kelima DNA dari birokrasi itu dikelola, yaitu misi (purpose), akuntabilitas, konsekuensi, kekuasaan, dan budaya. Kelima DNA itu akan saling mempengaruhi satu sama lainnya dalam membentuk perilaku birokrasi publik. Pengelolaan dari kelima sistem kehidupan birokrasi ini akan menentukan kualitas sistem pelayanan publik. Pandangan dari Osborne dan Plastrik adalah merupakan salah satu bagian penting dari perubahan

paradigma birokrasi publik yang dikenal dengan istilah post-bureaucratic paradigm melalui bukunya *Banising Bureaucracy*, di mana sebelumnya Osborne dan Ted Gaebler berupaya untuk menemukan kembali cara-cara baru (*reinventing government*) dalam pengelolaan pemerintahan yang bertumpu pada bagaimana memberikan pelayanan publik sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat karena dianggap bahwa birokrasi dan manajemen pemerintahan terdahulu kurang efektif dalam memecahkan masalah dan memberikan pelayanan publik, termasuk pembangunan masyarakat (Dwiyanto, 2006: 3-6).

Osborne dan Peter Plastrik (1997) mengemukakan 5 (lima) strategi untuk mewirauahakan birokrasi, yaitu: (a) Strategi Inti (*Center Strategy*), yakni menata kembali secara jelas mengenai tujuan, peran dan arah organisasi; (b) Strategi Konsekuensi (*Consequence Strategy*), yakni strategi yang mendorong "persaingan sehat" guna meningkatkan motivasi dan kinerja pegawai, melalui penerapan Reward and Punishment dengan memperhitungkan resiko ekonomi dan pemberian penghargaan; (c) Strategi Pelanggan (*Customer Strategy*), yaitu memusatkan perhatian untuk bertanggung jawab terhadap pelanggan. Organisasi harus menang dalam persaingan dan memberikan kepastian mutu bagi pelanggan; (d) Strategi Kendali (*Control Strategy*), yaitu merubah lokasi dan bentuk kendali di dalam organisasi. Kendali dialihkan kepada lapisan organisasi paling bawah, yaitu pelaksana atau masyarakat. Kendali organisasi dibentuk berdasarkan visi dan misi yang telah ditentukan. Dengan demikian terjadi proses pemberdayaan organisasi, pegawai dan masyarakat; (e) Strategi Budaya (*Cultural Strategy*), yaitu merubah budaya kerja organisasi yang terdiri dari unsur-unsur

kebiasaan, emosi dan psikologi, sehingga pandangan masyarakat terhadap budaya organisasi publik inipun berubah (tidak lagi memandang rendah).

Paradigma ini juga dikenal dengan nama New Public Management (NPM) dan mencapai puncaknya dengan diterapkannya prinsip "Good Governance". Paradigma New Public Management melihat bahwa paradigma manajemen terdahulu kurang efektif dalam memecahkan masalah dan memberikan pelayanan publik, termasuk membangun masyarakat. Karena itu, C. Hood mengungkapkan bahwa ada tujuh komponen doktrin dalam New Public Management, yaitu: (1) pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor publik; (2) penggunaan indikator kinerja; (3) penekanan yang lebih besar pada kontrol output; (4) pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil; (5) pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi; (6) penekanan gaya sektor swasta pada praktek manajemen, dan (7) penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumber daya (Keban, 2004: 34).

New Public Management ini telah mengalami berbagai perubahan orientasi seperti dikemukakan oleh Ewan Ferlie, Lynn Ashburner, Louise Fitzgerald, and Andrew Pettigrew. Orientasi pertama yang dikenal dengan the efficiency drive, yaitu mengutamakan nilai efisiensi dalam pengukuran kinerja. Orientasi kedua yang disebut sebagai downsizing and decentralization, yaitu mengutamakan pendekatan struktur, memberdayakan fungsi dan mendelegasikan otoritas kepada unit-unit yang lebih kecil agar dapat berfungsi secara cepat dan tepat. Orientasi ketiga yaitu in search of excellence, yaitu mengutamakan kinerja optimal dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi. Dan orientasi terakhir dikenal

sebagai public service orientation, yaitu menekankan pada kualitas, misi dan nilai-nilai yang hendak dicapai organisasi publik, memberikan perhatian yang lebih besar kepada aspirasi, kebutuhan, dan partisipasi 'user' dan warga masyarakat, memberikan otoritas yang lebih tinggi kepada pejabat yang dipilih masyarakat, termasuk wakil-wakil mereka, meletakkan social learning dalam pemberian pelayanan publik, dan penekanan pada evaluasi kinerja secara berkesinambungan, partisipasi masyarakat dan akuntabilitas (Ferlie, Ewan, et. al. 1997:10-15).

Berangkat dari perspektif The New Public Management, dan dasar pemikiran sebagaimana dikemukakan oleh Rosenbloom & Robert S. Kravchuk, 2005: 20-21 (2005: 20-21) maka yang dapat dilakukan untuk mereformasi sistem kepegawaian dan aparatur birokrasi di Indonesia adalah berikut: (1) Setiap Pegawai Negeri Sipil dan aparatur birokrasi seharusnya berfokus pada pencapaian hasil dari pada mengutamakan kesesuaiannya dengan prosedur; (2) Untuk mencapai hasil, aparatur birokrasi seharusnya kreatif dan inovatif menciptakan barang dan pelayanan lebih kompetitif terhadap pasar; (3) Dalam situasi yang normal, tiap aparatur birokrasi harus mampu menangkap dan menerjemahkan keinginan masyarakat; (4) Berhubungan dengan pasar, di mana pemerintah seharusnya mengarahkan bukan mengayun; (5) Pemerintah sebaiknya diatur. Perhatian birokrasi tradisional terhadap pengawasan staf, administrasi kepegawaian, penganggaran, pemeriksaan, kegiatan usaha, dan alokasi sumber daya organisasi adalah tidak pantas untuk administrasi publik yang berorientasi pada hasil; (6) Perluasan aturan tentang kepegawaian sebaiknya diberdayakan sebagai upaya untuk memanfaatkan daya cipta mereka dalam melaksanakan pelayanan

kepada masyarakat dan dalam pelaksanaan pekerjaan.

Secara keseluruhan, budaya organisasi dan sistem kepegawaian sebaiknya dirubah agar lebih fleksibel, inovatif, mampu memecahkan masalah, interpreneur, dan usaha sebagai lawan dari orientasi pada aturan, proses, dan berfokus pada input dari pada hasil, sehingga birokrasi atau sistem administrasi kepegawaian yang lebih menitikberatkan kepada COP (Control, Order and Prediction) harus dengan cepat merubah dirinya dan menjadi birokrasi atau sistem administrasi kepegawaian sebagai komponen atau institusi "modal intelektual" yang berorientasi atau betitik tekan kepada ACE (Alignment, Creativity and Empowerment). Menyertai perubahan orientasi sistem kepegawaian tersebut, yang menjadi per-timbangan utama adalah tingkat kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil, paling tidak sama dengan tingkat kesejahteraan pegawai BUMN.

PENUTUP

Ada dua langkah penting untuk mendorong penyempurnaan peraturan perundangan yang mengarah pada independensi Pegawai Negeri Sipil Pertama, membangun dan memperluas wacana independensi administrasi negara dari pemerintah. Kedua, mengawal proses pembahasan dan penyempurnaan undang-undang yang berkaitan dengan administrasi negara dan Pegawai Negeri.

Membangun dan memperluas wacana independensi administrasi negara di-maksudkan agar publik semakin terbuka pikirannya, bahwa;

1. Administrasi negara (instansi dan pegawai negeri) adalah abdi negara yang tunduk

pada kepentingan negara dan bukan abdi/bawahan pemerintah yang tunduk pada kepentingan pemerintah sebagai lembaga yang sarat kepentingan politik dan kekuasaan.

2. Administrasi negara sebagai organ birokrasi negara selama ini tidak pernah bekerja maksimal karena besarnya pengaruh politik dan kekuasaan. Belajar dari sejarah, besarnya pengaruh politik dan kekuasaan dalam birokrasi menjadi sumber utama penyebab korupsi, buruknya layanan dan inefisiensi.
3. Administrasi negara harus dilepaskan dari pengaruh besar pemerintah agar birokrasi mampu memberikan pelayanan publik yang profesional dan tidak rentan terhadap pengaruh tarik-menarik kepentingan politik dan kekuasaan.
4. Administrasi negara harus independen untuk menjamin pembatasan kekuasaan dan efektivitas demokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Dwiyanto, Agus. (2006). "Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia", Yogyakarta: Gajah Mada University Press
- Ferlie, Ewan, et. al. (1997). "The New Public Management in Action", Oxford: Oxford University Press
- Keban, Yermias T. (2004). "Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep

Teori dan Isu”, Yogyakarta: Gava Media.

Persada

Osborne, David & Ted Gaebler. (1996).
“Mewirauahakan Biro-krasi,
Reinventing Government”, Jakarta:
PT. Pustaka Binaman Pressindo.

_____. & Peter Plastrik. (2000).
“Memangkas Birokrasi: Lima Strategi
Menuju Peme-rintahan Wirausaha”.
Jakarta: Penerbit PPM.

Rosenbloom, David H. & Robert S. Kravchuk.
(2005). “Public Administration,
Understanding Management, Politics,
and Law in the Public Sector”, New
York. McGraw Hill.

Thoha, Miftah. 2003. Birokrasi dan Politik di
Indoensia. Jakarta: PT. Raja Grafindo

