

## REFORMASI BIROKRASI MELALUI PENERAPAN MANAJEMEN KONTRAK SEBAGAI UPAYA MEWUJUDKAN NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM ERA OTONOMI DAERAH

Oleh:  
Rosfiah Aرسال

### Abstract

Centralistic power have made of bureaucracy officials are fail to respond of economic and politics crisis because street-level bureaucrats not have authority and creativity to take in hand of economic and social problems. Paternalistic bureaucracy and power concentrate on higher officials and social services concentrate on lower officials. Not drive and incentive for efficiency and responsive. Culture and competitive traditions not develop. Contract management is one of element in bureaucracy that regulate of relationship pattern between higher officials and lower officials. Relationship pattern between officials have not openness and rightness so that have potential to make corruption, collusion and nepotism. Purposes of contract management models for increase of performances and neutralities of public servan with partnerships equity between higher officials and lower officials. Besides as of personnel admistration models so alternative model to increase of budgeting performance. If this model implemented, the first possible resistant is Governor, Regent and the other higher officials because they have big power for budgeting and personnel policy, second the officias that have not capacities and capabilities have visi and mission, to make programs because they have not competention, skill and knowledge

Kata-kata kunci: Bureaucracy reform, partneship of equity, contract management

### PENDAHULUAN

Semenjak peristiwa politik tahun 1965, Soeharto melancarkan program pembersihan (rasionalisasi) birokrasi dari unsur komunis. Namun akhirnya terdapat tiga alasan yang menghalangi rasionalisasi dalam tubuh birokrasi. Pertama, menjalankan efisiensi birokrasi bukanlah motif utama politik Orde Baru. Motif utama yang melandasi tahun-tahun awal Orde Baru adalah depolitisasi dari kekuatan-kekuatan politik Orde Lama dan pada saat yang sama mengarahkan birokrasi pada monoloyalitas terhadap kepemimpinan nasional yang baru (repolitisasi). Sejauh para anggota birokrasi menunjukkan kesetiannya pada kepemimpinan yang baru maka pengurangan jumlah yang signifikan

dianggap tidak perlu dilakukan. Akibatnya sisa-sisa pegawai birokrasi yang korup masih tetap ada. Kedua, tekanan-tekanan keuangan berupa krisis anggaran terjadi akibat besarnya tubuh birokrasi. Krisis anggaran tidak dihiraukan oleh Soeharto mengingat hasil-hasil yang diperoleh dari boom minyak telah membuat perekonomian negara tumbuh pesat baik sisi pertumbuhan pembangunan fisik maupun fiskal. Ketiga, perubahan-perubahan internal rejim Orde Baru pasca-1974 telah merangsang faksionalisasi politik sehingga kembali memperkuat kecenderungan pada birokrasi pemerintahan yang kuat dan besar. Berbagai macam faksi militer dan birokrat sibuk mencari posisi tawar dihadapan Soeharto agar tujuan dari masing-masing faksi politik dapat tercapai. Tiap faksi membutuhkan kuantitas

sumber daya manusia yang banyak agar kedudukan politik masing-masing faksi tetap dapat bertahan walaupun membutuhkan sumber keuangan yang besar bagi penguatan dukungan politik tersebut.

Perkawinan birokrasi modern dan birokrasi patrimonial oleh Orde Baru digunakan untuk meningkatkan pengawasan atas masyarakat sehingga birokrasi akhirnya menjadi mesin pemerintahan sekaligus pelaku politik dari kelompok tertentu. Masing-masing kelompok politik sibuk membentuk aliansi-aliansi kelompok kepentingan dan membangun jaringan patronase dengan menggunakan birokrasi sebagai sarana apropriasi sumber-sumber daya ekonomi maupun politik. Model birokrasi patrimonial yang demikian membuat seluruh strata dalam birokrasi dikendarai oleh keinginan selalu mendapatkan semacam tips, memberikan uang tambahan diluar biaya resmi, transaksi bisnis secara gelap, pemaksaan dengan sogokan, dan meminta komisi. Bentuk lain korupsi yang dilakukan oleh pejabat birokrasi pemerintahan di tingkat paling bawah adalah pungutan liar (pungli) dengan skala nilai nominal yang dialokasikan lebih kecil namun konstan. Praktek pungli tidak hanya sudah meluas melainkan juga sudah menjadi hal yang dianggap normal dalam interaksi antara anggota masyarakat dengan birokrasi pemerintahan yang berfungsi memenuhi pelayanan publik. Dalam relasi negara dengan warga negaranya, pungli biasanya terjadi pada proses pengurusan kebutuhan administratif yang diperlukan masyarakat sebagai syarat diakuinya sebagian hak kewarganegaraan mereka seperti Ijin Mendirikan Bangunan, Sertifikat Hak Milik Tanah, Ijin Usaha, Keterangan Domisili, dan lain-lain. Dampak apropriasi pungli secara simbolik menunjukkan masyarakat kebanyakan selalu di-hadapkan

pada ketiadaan alternatif untuk mendapat hak kewarganegaraannya tanpa terlebih dahulu memberikan sejumlah uang.

Apabila masyarakat menyadari bahwa hampir tiap perbuatan korupsi juga melibatkan anggotanya sendiri maka diharapkan segenap unsur komunitas sosial tersebut juga melakukan tindakan saling mengawasi antar sesama anggota masyarakat. Tindakan saling mencegah dan mengingatkan anggota masyarakat yang ikut terlibat atau memberikan kontribusi terhadap terjadinya perbuatan korupsi merupakan usaha minimal yang dapat dilakukan. Korupsi paling tidak akhirnya akan membuat individu-individu anggota masyarakat mengalami efek pemiskinan secara perlahan, namun akumulatif serta konstan.

Diakui atau tidak, birokrasi pada waktu yang lalu merupakan bagian dari governance yang membawa kepada kehancuran asas demokrasi dan partisipasi, apalagi jika dikaitkan dengan pelayanan publik, di mana lebih dari seperempat abad merupakan domain borakrasi publik, yang seringkali dimanfaatkan oleh pemerintah sebagai sarana untuk mencapai tujuan politik yang paling dasar, yaitu mempertahankan kekuasaan, dengan cara memobilisir semua sektor pelayanan publik sehingga publik (masyarakat) merasakan adanya tingkat ketergantungan yang besar pada pemerintah. Bahkan lebih ekstrim lagi, birokrasi dijadikan sebagai pengendali dan pengawas kebijakan yang cenderung lebih otoriter dan militeristik, atau disebut sebagai birokrasi kembar sipil militer (Mas'ood, 1994)

Tujuan pelayan dan kebijakan publik sesungguhnya bukan untuk melayani kepentingan dan kesejahteraan masyarakat, tetapi pelayanan dan kebijaksanaan publik adalah bahagian dari mekanisme yang dipakai pemerintah untuk menyelesaikan

persoalan politik. Umumnya kebijaksanaan publik dimanfaatkan oleh pemerintah sebagai sarana untuk mencapai tujuan politik paling dasar, yaitu mempertahankan kekuasaan, dengan cara memobilisasi pendukung dan melemahkan penentang politiknya (Mas'ood, 1994:123).

## REFORMASI BIROKRASI

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, konsekwensi, 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 terhadulu kurang efektif dalam memecahkan masalah dan memberikan pelayanan publik, termasuk pembangunan masyarakat (Dwiyanto, dkk., 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 Konsekwensi (*Consequency Strategy*), yakni strategi yang mendorong "persaingan sehat" guna meningkatkan motivasi dan kinerja pegawai, melalui penerapan *Reward and Punishment* dengan memperhitungkan resiko ekonomi dan pemeberian penghargaan, c) Strategi Pelanggan (*Customer Strategy*), yaitu memusatkan perhatian untuk ber-tanggung jawab terhadap pelanggan. Organisasi harus menang dalam persaingan dan memeberikan 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 masya-rakat. Kendali organisasi dibentuk ber-dasarkan visi dan misi yang telah ditentukan. Dengan demikian terjadi proses pem-berdayaan organisasi, pegawai dan masyarakat, e) Starategi 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 Managemen* 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, mem-berdayakan 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, 1997: 10-15).

Berangkat dari perspektif The New Public Management, reformasi administrasi publik dan birokrasi telah dilakukan oleh banyak negara, terutama negara-negara maju, reformasi tersebut mencakup beberapa dasar pemikiran, sebagai berikut: (1) administrasi publik seharusnya berfokus pada pencapaian hasil dari pada mengutamakan kesesuaiannya dengan prosedur; (2) untuk mencapai hasil, administrasi publik seharusnya menciptakan barang dan pelayanan lebih kompetitif terhadap pasar; (3) dalam situasi yang normal, administrasi publik yang mempunyai nilai pasar yang lebih baik harus digerakkan oleh pelanggan; (4) juga 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 (Rosenbloom & Robert S. Kravchuk, 2005: 20-21).

Secara keseluruhan, budaya administrasi publik 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 yang lebih

menitik beratkan kepada COP (Control, Order and Prediction) harus dengan cepat merubah dirinya dan menjadi birokrasi atau sistem administrasi sebagai komponen atau institusi “modal intelektual” yang berorientasi atau bertitiktekan kepada ACE (Alignment, Creativity and Empowerment) (Utomo, 2006: 10).

## REFORMASI BIROKRASI MENUJU BIROKRASI MUTUALISTIK SIMBIOTIK

### 1. Strategi Inti sebagai reformasi tujuan dan fungsi

Secara aktual empirik, tujuan dan fungsi birokrasi masih belum jelas, hal ini dapat dilihat pada rencana kerja yang telah disusun oleh pemerintah terutama pemerintah daerah masih banyak yang tidak sesuai dengan tugas dan fungsi pemerintahan dan pembangunan. Sehubungan dengan hal tersebut maka yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah adalah menyusun secara ketat program kerja pemerintah daerah, mengadakan pembagian tugas secara ketat kepada masing-masing unit kerja di lingkungan pemerintah daerah dan memberikan dukungan terhadap pencapaian sasaran dari setiap program pembangunan. Tujuannya agar ada sinkronisasi dengan tujuan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan dengan cara menyediakan prangkat manajemen. Disamping itu masalah yang membebani birokrasi kita adalah hampir seluruh program pelayanan dan pembangunan masih menumpuk pada birokrasi publik (pemerintah). Tidak ada upaya untuk melimpahkan sebagian pekerjaan kepada stakeholders lainnya sehingga beban anggaran dari instansi yang bersangkutan semakin berat. Harus ada upaya untuk mengurangi beban tugas pemerintah

daerah dengan cara melimpahkan sebagian tugas dan fungsi pemerintah daerah kepada stakeholders lainnya. Untuk melaksanakan reformasi ini, pemerintah daerah paling tidak harus melakukan 3 (tiga) hal, yaitu: (a) menjalin kemitraan di antara para stakeholders, terutama untuk melaksanakan program yang bersifat pengembangan kapasitas infrastruktur; (b) merinci dan mempertajam program pemerintah yang bersifat pengarah dan fasilitasi; dan; (c) menciptakan sistem anggaran yang mengarah kepada pem-berdayaan stakeholders. Dijumpai pula adanya sebagian besar sebagian besar program kerja pemerintah tidak memiliki indikator yang jelas, tidak spesifik dan outcome-nya pun tidak jelas. Untuk membenahi kondisi birokrasi seperti ini, pemerintah daerah harus melakukan langkah pembenahan program, yaitu memperjelas program kerja pemerintah daerah melalui spesifikasi ukuran dan indikator outcome-nya, dengan cara menyusun secara tegas dan memastikan adanya spesifikasi ukuran dan indikator outcome dari masing-masing program, baik program yang bersifat fisik maupun yang bersifat sosial, menyediakan sistem manajemen untuk mendukung implementasi pengukuran kinerja program dan memperbaiki keunggulan staf untuk mendukung implementasi pengukuran kinerja program.

### 2. Strategi Konsekwensi sebagai reformasi program untuk mendorong persaingan

Masih banyak rencana kerja yang dibuat oleh pemerintah daerah tidak memiliki daya saing yang tinggi ditandai dengan tidak adanya upaya untuk mendorong prestasi kerja. Untuk meningkatkan daya saing dari

setiap program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah, pemerintah daerah harus memperbaiki dan mengembangkan penge-tahuan dan keterampilan pegawai, mem-perbaiki dan mengembangkan daya dukung lingkungan internal untuk mendorong peningkatan produktivitas dan prestasi kerja pegawai, memperbaiki tingkat kesejahteraan pegawai dan menggalakkan program peningkatan disiplin kerja pegawai.

Sebahagian besar program yang dilaksanakan oleh pemerintah sendiri ada kecenderungan untuk mengabaikan faktor efisiensi dan faktor ekonominya, apalagi yang berkaitan dengan faktor service equity sama sekali tidak tersentuh. Harus ada upaya untuk menyiapkan program yang bersifat dana bergulir atau program yang bersifat profit-effect sebagai upaya untuk memaksimalkan efisiensi dan efektivitas untuk pengembalian investasi. Untuk mendukung reformasi birokrasi ini, pemerintah harus menyediakan fasilitas administrasi dan infrastruktur fisik untuk mendorong berkembangnya dunia usaha, memperbaiki kapasitas perusahaan daerah untuk menciptakan efisiensi dan produktivitas usaha, merinci dan mempertajam program yang bersifat profit-effect.

Untuk mengembangkan indikator prestasi sebagai upaya untuk memotivasi pegawai dan memberikan kepastian dan keadilan reward, harus dilakukan perincian tugas dan pekerjaan masing-masing pegawai disertai dengan indikator prestasi kerjanya dan mengukuhkan suatu keseimbangan yang layak antara prestasi kerja pegawai dengan reward yang akan diberikan.

3. Strategi Pelanggan dengan penerapan sistem penjamin mutu dan penerapan code of conduct

Seluruh program pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintah masih menjadi pilihan satu-satunya bagi masyarakat, tidak ada kebebasan bagi masyarakat untuk menentukan pilihan sesuai standar dan kebutuhan pelayanan yang diinginkan sehingga pemerintah tidak memiliki tantangan untuk menyediakan program pelayanan yang berkualitas. Dalam hal ini pemerintah tidak menyediakan dan mengefektikan seluruh sistem penjamin mutu. Untuk itu pemerintah harus mengembangkan standar kualitas pelayanan dengan menerapkan code of conduct pada setiap unsur pelayanan dan memberikan kebebasan kepada stakeholders untuk memilih model dan jenis pelayan sehingga tercipta daya saing yang tinggi. Untuk mengembangkan lebih jauh setrategi ini, pemerintah harus mempersiapkan suatu program yang strategis pula, yaitu:

- a. Menciptakan dan mengembangkan sistem penjamin mutu untuk setiap pelayanan.
  - b. Menciptakan dan menerapkan secara konsisten code of conduct untuk setiap pelayanan.
  - c. Mengembangkan program pelayanan yang berorientasi kepada kepentingan stakeholders dengan kualitas yang sangat kompetitif.
4. Strategi Kontrol melalui desen-tralisasi kewenangan

Unit-unit kerja yang paling bawah tidak diberi kewenangan mengambil prakara dan berinovasi untuk merespon kebutuhan masyarakat. Hal ini terjadi karena masih kuatnya sentralisasi kekuasaan pada level organisasi tingkat atas sehingga berdampak pada pembatasan kewenangan ditingkat pejabat. Pejabat eselon III ke bawah tidak

diberi kewenangan untuk mengambil prakarsa bahkan yang paling mengkhawatirkan adalah mereka ditugaskan hanya untuk menyetor tabungan (saving anggaran) untuk kepentingan atasan. Dengan demikian tidak ada kewenangan yang dimiliki oleh para pejabat birokrasi tingkat bawah (street-level bureaucrats) untuk merespons secara kreatif problem yang dihadapi oleh masyarakat. Oleh karena itu untuk, menciptakan birokrasi yang kuat dan responsif, harus memperbesar dan memperluas kewenangan kepada dinas-dinas, badan-badan dan unit kerja di bawahnya sehingga mampu berinovasi dan mengambil inisiatif guna merespon kebutuhan masyarakat. Untuk memperbesar dan memperluas kewenangan tersebut maka yang diperlu dilakukan adalah:

- a. Merinci dan mempertajam struktur pengambilan keputusan terutama pada level bawah.
- b. Merestrukturisasi organisasi untuk meningkatkan efektivitas kerja lembaga pemerintah.
- c. Mendukung dan memfasilitasi pencapaian sasaran program yang akan dilaksanakan oleh tingkat organisasi paling bawah.

Untuk memperbesar dan memperkuat kewenangan eselon III ke bawah (street-level bureaucrat), terutama dalam berinovasi dan mengambil prakarsa, secara tegas harus dilakukan adalah:

- a. Secara tegas mendelegasikan kewenangan dan tanggung jawab pada aparat yang tepat dan profesional.
- b. Mengembangkan kualitas sumber daya dan profesionalisme aparat yang ada pada lini operasional sehingga mereka

memiliki kemampuan untuk merinovasi dan mengembangkan prakarsa-prakarsa baru.

- c. Mendukung tumbuhnya inovasi dan prakarsa baru dari aparat.

Desentralisasi kewenangan bukan hanya pada level organisasi dan aparat, tetapi desentralisasi kewenangan harus pula diberikan kepada masyarakat melalui program pemberdayaan. Tindaklanjut dari program ini dapat dilakukan dengan cara.

- a. Membuka saluran komunikasi dan partisipasi untuk memberikan peluang kepada para stakeholders berpartisipasi dalam proses pembangunan.
  - b. Memprakarsai dan memfasilitasi pelaksanaan program yang berbasis masyarakat (community development).
5. Strategi budaya melalui per-ubahan kebiasaan dan perilaku

Pola perilaku aparat masih menunjukkan perilaku orang-orang yang harus dilayani. Mereka masih jalan sendiri-sendiri dan tidak ada ikatan emosional yang dapat membentuk sense of teamwork untuk membangun kebersamaan guna meningkatkan kapasitas organisasi secara keseluruhan. Dari sini harus dikembangkan sikap positif kepada setiap pegawai agar dapat memberikan pelayanan yang baik dan memuaskan kepada masyarakat. Sasaran kegiatan yang harus diimplementasikan untuk mendukung reformasi perilaku aparat adalah.

- a. Mengimplementasikan kegiatan-kegiatan pelayanan yang melibatkan secara langsung pegawai, terutama yang berada pada lini pertama.
- b. Melaksanakan rotasi kerja secara periodik

untuk memberikan pengalaman yang beranekaragam kepada setiap pegawai.

- c. Memberikan promosi kepada pegawai yang telah menunjukkan keteladanan sebagai pelayan yang baik.

Reformasi perilaku lainnya adalah menciptakan ikatan-ikatan emosional secara positif di antara sesama aparatur sehingga dapat terbentuk *sense of teamwork* yang tangguh. Ada banyak hal yang dapat dilakukan untuk membentuk *sense of teamwork*, antara lain:

- a. Mengkomunikasikan kepada tingkat yang paling inti dari budaya yang ingin dibangun, secara efektif komunikasi itu dapat diterima dengan baik manakala diawali dengan keteladanan dari pimpinan. Apabila budaya yang ingin dibangun sudah diterima menjadi simbol organisasi maka orang akan menciptakan sendiri ikatan emosional yang baru.
- b. Mengukuhkan dan mempertegas komitmen budaya dan perilaku untuk memperkuat kebersamaan melalui penciptaan dan pembuatan prasasti baik dalam arti fisik yang dipancangkan atau diletakkan di pintu gerbang kantor atau diletakkan di atas meja kerja maupun prasasti mengenai komitmen budaya dan perilaku yang terpatri di dalam hati sanubari setiap pegawai. Ini yang paling penting dibanding dengan prasasti budaya kerja yang bersifat fisik. Untuk mempertegas komitmen budaya dan perilaku *sense of teamwork*, setiap aparatur pada setiap lini diwajibkan mengucapkan kalimat janji sebelum memulai pekerjaan "saya berjanji untuk melaksanakan pekerjaan saya pada hari ini dengan sejujur-jujurnya dan seadil-

adilnya, saling-bahu-membahu untuk memperoleh hasil yang bermanfaat bagi masyarakat". Kalimat ini diwajibkan kepada setiap pegawai untuk diucapkan setiap hari dan harus diulang-ulang paling sedikit 10 kali untuk mendapatkan efek psikologis yang mendalam.

- c. Menciptakan peristiwa-peristiwa yang bersifat reguler untuk memberikan apresiasi dan penghargaan terhadap setiap keberhasilan, baik keberhasilan individu, tim, ataupun keberhasilan yang dicapai oleh organisasi secara keseluruhan.
- d. Memberikan apresiasi yang positif terhadap setiap inovasi yang gagal atau kurang berhasil. Budaya seperti ini dikembangkan untuk memperbaiki kinerja dan mengoreksi faktor penyebab kegagalan, bukan sebagai peluang untuk saling menyalahkan dan memberi hukuman. Karena dengan cara saling menyalahkan dan memberi hukuman akan berdampak pada matinya kreativitas dan inovasi.
- e. Menyingkirkan persaingan yang tidak sehat dan antagonisme di antara unit kerja di dalam organisasi dengan berbicara secara jujur, membantu dengan ikhlas dan menunjukkan cara-cara yang terbaik untuk meningkatkan kapasitas unit kerja lainnya. Dengan cara seperti ini. Setiap orang selalu berpikir bahwa setiap bagian adalah satu kesatuan yang saling menopang kokohnya sebuah organisasi.
6. Strategi kemitraan yang sejajar (*partnership of equity*) sebagai reformasi hubungan kerja antara atasan dengan bawahan melalui jejeman kontrak

Selama ini pola hubungan dan mekanisme kerja antara atasan dan bawahan

yang tidak mencerminkan nilai ketebukaan dan persamaan hak, bawahan sebagai sub-ordinat dari atasan dan siap menerima perintah apa saja yang diinginkan atasannya. Tidak ada pola hubungan yang sejajar (*partnership of equity*) antara atasan dengan bawahan sehingga menyebabkan perilaku bawahan cenderung bertentangan program kerja organisasi yang menyebabkan seluruh program kerja tidak bisa berjalan dengan baik. Dengan demikian reformasi birokrasi hanya sebagai wacana, tidak bisa diwujudkan. Untuk mengarahkan perilaku aparatur yang sesuai dengan program kerja organisasi dan untuk melaksanakan reformasi birokrasi maka perlu ada kontrak bersama antara atasan dengan bawahan sebagai suatu strategi untuk menjalin kemitraan yang berkeadilan (*partner-ship of equity*) dan untuk mengilangkan superior dan sub-ordinat antara atasan dengan bawahan sehingga dengan sendirinya akan tercipta *co-branding* dalam arti saling memberi dan menerima untuk kepentingan mengem-bangkan kapasitas manajemen pemerintahan secara keseluruhan.

Meskipun variabel dan indikator reformasi birokrasi tersebut dapat dijadikan sebagai modal intelektual, akan tetapi secara aktual empirik, perilaku birokrasi dan aparatur dapat dilihat pada hubungan dan mekanisme kerja antara atasan dan bawahan yang tidak mencerminkan nilai keterbukaan dan persamaan hak, bahkan masih banyak pejabat cenderung otoriter, bawahan sebagai sub-ordinat dari atasan dan siap menerima perintah apa saja yang diinginkan atasan atasannya. Tidak ada pola hubungan yang sejajar (*partner-ship*) antara atasan dengan bawahan, pola rekrutmen pegawai berdasarkan kedekatan hubungan bukan atas dasar kompetensi dan kapabilitas. Hal inilah menjadi sebab munculnya KKN (*Kolusi, Korupsi dan Nepotisme*) dan

masih banyak fakta yang menunjukkan bahwa *New Public Management* dan *good governance* tidak pernah tercapai selama masih ada benteng yang meng-halangnya, sehingga reformasi birokrasi dan pemberantasan korupsi masih jalan ditempat.

Yang menjadi pertanyaan, mengapa hal tersebut tidak akan pernah terwujud dan apa yang harus dilakukan untuk menerapkan *New Public Management* dengan sempurna dan mewujudkan seluruh dimensi *good governance* sehingga reformasi administrasi/ birokrasi tercapai.

Penulis menawarkan salah satu elemen penting dari birokrasi yang mendesak untuk direformasi, yaitu reformasi administrasi keuangan negara melalui manajemen kontrak dan reformasi pola hubungan antara atasan dengan bawahan (*reformasi manajemen kepegawaian*). Karena yang paling banyak menghambat penerapan *New Public Management* dan *good governance*, bukan pada sistem yang kurang mendukung, bukan pula pada undang-undang yang tidak memadai, tetapi pola manajemen yang lemah, struktur aparatur dan mekanisme kerja yang sangat formalistik dan kaku; adanya istilah atasan dan bawahan yang mendorong timbulnya loyalitas yang berlebihan, cara kerja pegawai bukan apa yang seharusnya mereka kerjakan, tetapi berdasarkan perintah atasan dan petunjuk kerja yang tidak memiliki ikatan pertanggungjawaban sehingga sangat mudah bagi mereka untuk melalaikan pekerjaan.

Para karyawan tidak memiliki kreativitas untuk berfokus pada misi, sebagaimana dikatakan Osborne & Ted Gaebler (1996: 137) bahwa jika para pemimpin menyuruh karyawan mereka untuk mem-fokuskan pada misi, tetapi sistem anggaran dan personalianya menghendaki mereka untuk

mengikuti peraturan dan membelanjakannya sesuai dengan mata anggaran, maka karyawan akan mengikuti sistem itu. Misi para pemimpin akan lenyap bagaikan khayalan belaka.

Apa yang disinyalir oleh Osborne & Ted Gaebler di atas bahkan lebih buruk lagi dari apa yang terjadi sekarang. Karyawan selalu berada pada posisi sub-ordinat dari pimpinan sehingga pimpinan demikian mudahnya 'menyuruh' karyawannya untuk menfokuskan pada misi pribadi pimpinan tersebut sehingga sistem anggaran tidak dilaksanakannya sebagaimana mestinya. Misalnya ada pengeluaran tidak punya mata anggaran, pengeluaran ini biasanya untuk kebutuhan perjalanan pimpinan dan segala macam keperluan lainnya yang tidak dianggarkan. Untuk menutupi pengeluaran tersebut, karyawan terpaksa membuat pertanggungjawaban fiktif. Ini adalah persoalan manajemen keuangan yang melanda seluruh instansi pemerintah, untuk mengatasi persoalan ini perlu ada suatu instrumen manajemen yang dapat mengikat dan menuntun aparatur bekerja lebih profesional berdasarkan prinsip good governance.

Apa yang penulis jelaskan di atas adalah merupakan kerangka ideal normatif yang mendasari terciptanya masyarakat madani, yaitu suatu masyarakat plural yang demokratis. Peradaban masyarakat yang menerima dan menghargai keberagaman bersama membangun masyarakat maju dan sejahtera (Tjokroamidjojo, 2002: 27). Di dalamnya terkandung nilai-nilai dasar yang menandai masyarakat madani, antara lain adalah "ketuhanan, kemerdekaan, hak asasi dan bartabat manusia, kebangsaan, demokrasi, kemajemukan, kebersamaan, persatuan dan kesatuan, kesejahteraan bersama, keadilan, supremasi hukum, keterbukaan, partisipasi,

kemitraan, rasional, etis, per-bedaan pendapat, dan pertanggungjawaban (akuntabilitas)". Nilai-nilai MM tersebut harus melekat pada setiap individu dan institusi yang memiliki komitmen untuk mewujudkannya. Fungsi dari nilai-nilai tersebut adalah menjadi pedoman perilaku dalam berpikir, dan bertindak, baik secara individual maupun secara institusional, serta merupakan dasar acuan penyusunan kebijakan dalam membangun Indonesia baru, sebagai landasan perjuangan panjang untuk mewujudkan masyarakat madani (Mustopadidjaja AR., 1999: 5-6).

Yang menjadi persoalan adalah, baik New Public Management, Good Governance, perwujudan nilai-nilai masyarakat madani maupun reformasi administrasi tidak akan pernah kita nikmati hasilnya di Indonesia. Ia hanya ilusi belaka, hanya wacana para pejabat, hanya retorika dan konsep yang tidak akan pernah dilaksanakan.

Implikasi yang terjadi dari permasalahan-permasalahan tidak terwujudnya nilai-nilai masyarakat madani dan reformasi administrasi di Indonesia antara lain dapat kita lihat gejalanya sebagai berikut:

1. Diskriminasi dalam pelayanan birokrasi; birokrasi berfungsi sebagai alat pengendali masyarakat dan alat mobilisasi masyarakat.
2. Terlalu banyak political appointment pada jabatan karier birokrasi; dan munculnya yang bersifat partisan birokrasi.
3. Pengabaian prinsip meritokrasi dan berkembangnya praktek koneksi dan praktek-praktek rekrutmen, promosi dan demosi yang lebih didasarkan pada faktor-faktor askriptif.
4. Pelembagaan conflict of interest dan munculnya birokrasi berbisnis (Utomo,

2006: 84).

## PENERAPAN MANAJEMEN KONTRAK

Menurut Wibawa (2005:1) manajemen kontrak (contract management) adalah salah satu elemen dari NSM (Des Neue Steuerungsmodell) yang berfungsi sebagai instrumen pengendalian, perencanaan dan kontroling program dan kemungkinan berbagai macam perilaku aparatur yang bisa muncul. Manajemen kontrak pada dasarnya sudah dikenal sejak lama sebagai sistem kerja yang mengatur hubungan kerja pemilik proyek dengan perusahaan atau antara pemerintah dengan dunia usaha. Akan tetapi manajemen kontrak yang dimaksud di sini adalah perangkat sistem (kontrak) yang mengatur hubungan kerja antara pimpinan dengan bawahan pada sebuah instansi pemerintah. Di sini dibuat kesepakatan antara pimpinan dan pegawai tentang prestasi yang harus dihasilkan, sumber daya apa yang diberikan dan bagaimana bentuk pelaporannya serta penyimpangan apa yang diperbolehkan. Dalam hal prestasi kerja harus pula disepakati jumlah, harga, biaya, kualitas dan kelompok sasaran (Wibawa, 2005: 29). Semuanya itu tertuang dalam kontrak yang disepakati antara pimpinan dengan bawahan (antara Bupati dengan Kepala Dinas, antara Kepala Dinas dengan Kepala Sub-Dinas, antara Kepala Seksi dengan staf pelaksana). Sebagaimana dikatakan oleh Osborne & Peter Plastrik (2000: 222) bahwa jika anda mereorganisasi dalam kerjasama tim yang permanen, pegawai lintas fungsi, maka sangat sulit bagi manajer untuk memegang kekuasaan secara berlebihan. Maka fungsi manajemen kontrak adalah mengikat dan mengarahkan mereka dalam kerjasama

tim yang permanen untuk bertindak sesuai dengan hak dan kewajiban, kalau ini terjadi maka kewenangan dan tanggungjawab antara atasan dan bawahan tidak berlebihan (sejajar).

Kontrak di antara pihak-pihak, terutama pada tingkat pegawai, kiranya akan dipahami sebagai “kerja borongan”, yakni bahwa pegawai boleh melakukan tugas pada sembarang waktu dan dengan cara bagaimanapun saja sepanjang dia bisa mencapai hasil-hasil yang diharapkan dari tugas itu sesuai kontrak. Dan yang terpenting di dalam kontrak itu adalah nilai yang wajar yang disepakati antara pemberi pekerjaan dengan pihak yang menerima pekerjaan dalam hal ini pegawai. Yang mendasari kontrak adalah elemen New Public Management, sedangkan jiwanya adalah prinsip-prinsip good government. Jika cara ini dipraktekkan secara meluas, pastilah citra administrasi publik yang selama ini jelek dapat diperbaiki. Selain itu kontrak dapat berfungsi sebagai alat untuk melakukan evaluasi dan juga sarana untuk mengetahui kebutuhan akan pegawai. Melalui manajemen kontrak, sebuah instansi akan dapat mengetahui, bahwa-misalnya-mereka hanya membutuhkan 10 pegawai saja dan bukan 25 orang, melalui manajemen kontrak ini pula dapat diukur kinerja pegawai, apakah dia berhasil atau gagal melaksanakan tugas sesuai dengan kontrak sehingga menjadi dasar bagi pimpinan untuk memperpanjang atau mengikat kontrak pada tahun-tahun berikutnya. Di samping itu, manajemen kontrak sebagai kontrol dan pemandu aktivitas, sebagaimana dikatakan oleh Blau & Marshall W. Meyer (2000: 164) bahwa pengetahuan tentang tujuan-tujuan dan standar-standar yang digunakan untuk menilai kinerja menjadi pemandu aktivitas pekerja jauh lebih baik daripada aturan-aturan yang diberikan oleh supervisor mereka.

Sebuah revolusi di bidang pengelolaan dan pertanggungjawaban anggaran dari sentralistik ke desentralisasi dapat dimulai dari manajemen kontrak ini. Demikian juga sebuah revolusi dari bidang kepegawaian dari nebotisme ke merit system dapat dimulai dari manajemen kontrak ini, kemitraan yang sejajar antara atasan dengan bawahan dapat tercipta. Untuk memulainya, pertama-tama yang harus dilakukan adalah mereformasi seluruh undang-undang yang mengatur tentang kepegawaian, struktur organisasi pemerintah daerah dan peraturan lainnya mengenai birokrasi dan aparatur negara, termasuk undang-undang yang mengatur tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara/daerah.

Misalnya, apabila manajemen kontrak ini diterapkan di lingkungan pemerintah daerah maka Kepala Daerah sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah bersama-sama dengan para Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) mempersiapkan dokumen kontrak setelah menerima Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (DPA-SKPD). Kemudian PPKD wajib pula membuat kontrak kerja dengan para Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK), demikian seterusnya sampai kepada unit kerja pelaksana anggaran yang paling bawah. Dengan demikian, setiap pegawai diwajibkan menyusun program kerja untuk satu tahun anggaran berdasarkan Rencana Kerja Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) yang telah dipersiapkan sebelumnya. Program yang telah dibuat itu, di samping sebagai dasar untuk menyusun, juga berfungsi sebagai visi dan misi setiap pegawai.

## KESIMPULAN

Model manajemen kontrak sebagai model co-branding dan model mutualis simbiotik bertujuan untuk meningkatkan kinerja anggaran sektor publik melalui pengembangan kemitraan yang sejajar (partnership of equity) antara atasan dengan bawahan. Di samping sebagai model yang mendasari reformasi administrasi keuangan negara juga model alternatif untuk reformasi di bidang kepegawaian. Jika model ini diterapkan maka kemungkinan yang resisten terhadap model ini adalah: pertama, Kepala Daerah dan para Kepala Dinas/Badan atau pejabat lainnya karena sampai saat ini bupati/wali kota adalah "raja kecil" yang memiliki kekuasaan besar dalam kebijakan anggaran dan kepegawaian, termasuk dari para kepala dinas/badan. Mereka-mereka itulah selama ini diberi tugas khusus untuk 'memungut' anggaran yang tersisa ('saving'). Kedua dari para pegawai yang tidak mampu menyusun visi dan misi serta membuat program disebabkan karena mereka kurang memiliki kompetensi, keterampilan dan pengetahuan yang memadai.

## SARAN-SARAN

- a. Perlu dibangun birokrasi berkultur dan struktur rasional-egaliter, bukan irasional-hirarkis. Caranya dengan pelatihan untuk menghargai penggunaan nalar sehat dan menggunakan hasil-hasil ilmu pengetahuan. Perlunya memiliki semangat pioner, bukan memelihara budaya minta petunjuk dari atasan. Perlu dibiasakan mencari cara-cara baru yang praktis untuk pelayanan publik, inisiatif, antisipatif dan proaktif, cerdas membaca keadaan kebutuhan publik, memandang semua orang sederajat

- di muka hukum, menghargai prinsip kesederajatan kemanusiaan, setiap orang yang berurusan diperlakukan dengan sama pentingnya.
- b. Birokrasi yang propartisipan-otonomus bukan komando-hirarkis. Birokrasi Indonesia ke depan perlu mendukung dan melakukan peran pemberdayaan dan memerdekakan masyarakat untuk berkarya dan berkreaitivitas. Perlu dikurangi kadar pengawasan dan represi terhadap hak ekspresi masyarakat. Perlu ditinggalkan cara-cara penguasaan masyarakat lewat kooptasi kelembagaan dan dihindari sikap dominasi.
  - c. Birokrasi bertindak profesional terhadap publik. Berperan menjadi pelayan masyarakat (public servant). Dalam memberikan pelayanan ada transparansi biaya dan tidak terjadi pungutan liar. PNS perlu memberikan informasi dan transparansi sebagai hak masyarakat dan bisa dimintai pertanggungjawabannya (public accountability) lewat dengar pendapat (hearing) dengan legislatif atau kelompok kepentingan yang datang. Melakukan pemberdayaan publik dan mendukung terbangunnya proses demokratisasi.
  - d. Birokrasi yang saling bersaing antar bagian dalam meningkatkan kualitas dan kuantitas dalam melayani publik secara kompetitif, bukan minta dilayani atau membebani masyarakat dengan pungutan liar, salah urus, dan ketidakpedulian.
  - e. Birokrasi yang melakukan rekrutmen sumber daya manusianya melalui seleksi merit system, bukan mengangkat staf atau pimpinan karena alasan kolusi dan nepotisme. Birokrasi yang memberikan reward merit system (memberikan penghargaan dan imbalan gaji sesuai pencapaian prestasi) bukan spoil system (hubungan kerja yang kolusif, diskriminatif dan kurang mendidik, pola reward dan punishment kurang berjalan).
  - f. Birokrasi yang bersikap netral, tidak diskriminatif, tidak memanfaatkan fasilitas negara untuk kepentingan partai politik tertentu.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Blau, Peter M. & Marshall W. Meyer (2000). "Birokrasi dalam Masyarakat Modern", Jakarta: Prestasi Pustaka.
- Dwiyanto, Agus. (2006). "Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia", Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Ferlie, Ewan, et. al. (1997). "The New Public Management in Action", Oxford: Oxford University Press.
- Keban, Yeremias T. (2004). "Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep Teori dan Isu", Yogyakarta: Gava Media.
- Mas'ood, Mohtar. (1994a). "Politik, Birokrasi dan Pembangunan", Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mas'ood, Mohtar. (1994b). "Negara, Kapital dan Demokrasi", Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Mustopadidjaja AR. (1999) "Format Bernegara Menuju Masyarakat Madani". Makassar. Universitas Hasanuddin & LAN RI.

Wibawa, Samodra. (2005). "Peluang Penerapan New Public Management untuk Kabupaten di Indonesia", Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

Osborne, David & Ted Gaebler. (1996). "Mewirusahaakan Birokrasi, Reinventing Government", Jakarta: PT. Pustaka Binaman Pressindo.

\_\_\_\_\_. & Peter Plastrik. (2000). "Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintah 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.

Tjokroamidjojo, Bintoro (2002). "Reformasi Nasional Penyelenggaraan Good Governance dan Perwujudan Masyarakat Madani". Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.

Utomo, Warsito. (2006). "Administrasi Publik Baru Indonesia, Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik", Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

