

Good Governance dan Pembaharuan Birokrasi

Oleh:
Ginandjar Kartasasmita

Disampaikan Pada Silaknas ICMI
Jakarta, 26 Desember 2001

Silaknas ICMI tahun 2001 telah memilih *good governance* sebagai tema pokok, yang akan dikaji dari berbagai sudut pendekatan, baik pendekatan keilmuan maupun praktikal.

Pendahuluan

Silaknas ICMI tahun 2001, telah memilih *good governance* sebagai tema pokok, yang akan dikaji dari berbagai sudut pendekatan, baik pendekatan keilmuan maupun praktikal.

Saya mendapat tugas untuk mengantar diskusi mengenai *good governance* ini pada sesi pertama dalam Silaknas ini.

Hal ini merupakan kehormatan besar bagi saya, dan untuk itu saya menyampaikan penghargaan dan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya. Secara khusus saya diminta mengantar pembahasan dengan sub tema “penataan ulang sistem birokrasi nasional dalam rangka menegakkan *good governance*”. Sebagai pelajar bidang ilmu administrasi dan seseorang yang cukup lama berkecimpung dalam praktiknya, tentu pembahasan ini sangat menarik bagi saya pribadi. Berbagai tulisan saya, berkenaan dengan perkembangan pemikiran mengenai pembangunan atau pembaharuan, atau istilah yang populer sekarang reformasi, administrasi atau birokrasi, telah dipublikasikan. Ketika saya buka-buka kembali ternyata banyak yang masih sangat relevan hingga saat ini, meskipun pikiran-pikiran itu dirumuskan pada pertengahan dasawarsa yang lalu. Oleh karena itu, pembahasan saya pada hari ini akan beranjak dari berbagai buah pikiran tersebut, meskipun saya upayakan untuk memutakhirkannya dengan perkembangan-perkembangan terakhir; termasuk peranan teknologi informasi, dan perkembangan politik dan ekonomi di tanah air.

Tanpa ingin menyeret Silaknas ini menjadi forum yang terlalu akademik, karena organisasi kita ini adalah dari kaum cendekiawan maka tidak mungkin tidak kita harus meletakkan terlebih dulu berbagai sisi bangunan teoritik mengenai masalah yang kita bahas ini. Masalah-masalah nyata yang kita hadapi sehari-hari dan berbagai aspirasi yang berkembang di masyarakat dapat dicocokkan dengan berbagai kerangka teoritik tersebut.

Untuk memulainya, tentu kita ingin terlebih dahulu menyamakan persepsi mengenai *governance* dan *good governance* itu sendiri.

Governance dan good governance

Pertama-tama, kita ingin mencoba menyamakan pandangan mengenai *governance*. Mengapa *governance* dan bukan *government*? Mengapa *good governance* dan bukan *good government* saja? Di sini ingin kita gunakan pendekatan *governance* yang diartikan sebagai hal atau kegiatan yang lebih luas dari hanya *government* (Rhodes, 1997).

Dalam berbagai literatur banyak ditemukan pengertian dan penafsiran mengenai *governance*, yang dirumuskan untuk mengetengahkan pandangan atau pendirian tertentu. Di sini saya ingin menggunakan definisi yang diusulkan oleh Bank Dunia (Weller, dalam Davis *et. al*, 2000), yaitu bahwa *governance* adalah penggunaan kekuasaan politik untuk menyelenggarakan urusan-urusan negara (*the exercise of political power to manage a nation's affairs*). Dalam pengertian tersebut maka *governance* dalam arti yang seluas-luasnya adalah proses dimana berbagai institusi, baik pemerintah

maupun non pemerintah, berinteraksi dalam penyelenggaraan negara. Dengan demikian *governance* berkait bukan hanya dengan institusi-institusi kenegaraan, seperti departemen pemerintah, atau lembaga-lembaga politik, seperti partai-partai politik, lembaga-lembaga perwakilan, atau lembaga-lembaga peradilan, tetapi juga lembaga-lembaga non pemerintah atau dalam istilah populer dikenal sebagai *civil society*, dan di Indonesia dikenal sebagai ormas (non politik) dan LSM. Karena *governance* menunjukkan proses interaksi antara berbagai lembaga tersebut dalam penyelenggaraan urusan-urusan negara, maka *good governance* tentunya dimaksudkan agar proses tersebut berjalan dengan **baik**, dalam arti masukan (*input*)-nya, prosesnya, maupun hasil (*input*)-nya (Heeks, 2000).

Penting sekali untuk sejak awal menegaskan bahwa, yang penting bukan hanya hasil, tetapi juga bagaimana hasil itu dicapai. Oleh karena bisa saja, suatu sistem yang otoriter dapat menghasilkan **kebaikan** dalam ukuran perbaikan kesejahteraan, tetapi tidak dianggap sebagai **baik**, karena proses pencapaiannya tidak memenuhi syarat **baik** itu.

Karena baik atau buruk itu relatif, maka untuk memperoleh pegangan yang obyektif, mungkin ada manfaatnya kalau kita gunakan saja ukuran **baik** itu dari sebuah rumusan dari badan yang cukup obyektif, maka kembali kita ke Bank Dunia.

Dari pengertian Bank Dunia kita dapat menggunakan kondisi yang normatif yang menunjukkan karakteristik *good governance* sebagai berikut:

1. layanan publik yang efisien;
2. sistem yudisial yang bebas;
3. penghormatan atas hukum dan hak azasi manusia disemua tingkat pemerintahan, dan penegakkannya;
4. akuntabilitas penggunaan dana-dana politik;
5. sistem pengawasan (*auditor*) publik yang independen;
6. pertanggungjawaban terhadap lembaga perwakilan yang dipilih oleh rakyat.
7. struktur kelembagaan yang pluralistik;
8. pers yang bebas;

Berbagai ciri tadi meskipun mungkin dapat ditambah, atau sebaliknya dapat disederhanakan, kira-kira menggambarkan kondisi *good governance* dalam sebuah negara demokrasi.

Dengan sendirinya kita tidak dapat mengenyampingkan bahwa konsep *good governance* serupa itu dikembangkan dari model-model sistem demokrasi negara maju (baca: barat), atau persepsi masyarakat di dunia maju tentang bagaimana sebaiknya negara diselenggarakan. Kita bisa mengembangkan model lain, namun hasilnya dapat diduga tidak akan jauh berbeda dari gambaran normatif tersebut diatas.

Kajian mengenai *good governance* dalam dasawarsa akhir ini makin meluas dan mendalam, di dunia akademik, di lingkungan lembaga-lembaga internasional, **serta** di kalangan lembaga-lembaga pemerintahan di negara maju. Bahkan OECD (1995) telah menelaah masalah ini dari berbagai segi dan dengan observasi di banyak negara, yang telah menghasilkan serangkaian publikasi, yang menunjukkan bahwa di negara-negara maju pun ada masalah dengan *governance*. Kita bisa menyimpulkan bahwa negara-negara yang ekonominya sudah sangat maju, sistem politik dan administrasi negaranya telah sangat matang (karena telah berumur puluhan bahkan ada yang ratusan tahun), masih menghadapi masalah dalam *governance* dan mendambakan *governance* yang lebih baik (*better governance*). Istilah-istilah seperti *reengineering* atau *reinventing government* menunjukkan upaya kearah itu, sebagai diagnosa dari kondisi negara-negara maju, dan resep-resepnya. Osborn dan

Gaebler (1992) dengan sepuluh butir mantra mereka yang terkenal¹, sepenuhnya berbicara mengenai kondisi birokrasi di negara maju.

Apabila di negara-negara maju saja *governance* merupakan masalah yang dianggap dapat menghambat kemajuan, yang dengan perkembangan teknologi diterima sebagai amat menjanjikan, maka apalagi di negara berkembang seperti kita. Dari ciri-ciri normatif yang digambarkan oleh Bank Dunia di atas, segera dapat terlihat kelemahan-kelemahan *governance* kita. Berbagai ciri telah terwujud, seperti pers yang bebas, tetapi lain-lainnya masih sebatas cita-cita. Misalnya mengenai sistem judisial atau penegakkan hukum yang bebas dari intervensi atau tekanan politik atau sistem pengawasan yang efektif, konstitusi atau aturan-aturan formal menyatakan demikian, tetapi belum terwujudkan dalam kenyataannya.

Memang ada perbedaan dalam tahapan atau tingkat wacana membangun *good governance* di negara maju dan negara berkembang. Di negara maju, masalah yang menjadi perhatian mereka bukan meletakkan norma-norma dasar *good governance*, yang telah tertata dan berkembang dalam sejarah mereka yang panjang, tetapi terutama bagaimana dapat menghadapi tantangan dan tuntutan masa depan, yang digambarkan oleh OECD sebagai kemampuan bersaing dalam ekonomi yang makin mengglobal dan terbuka, tuntutan warga negara yang makin beragam dan canggih (*sophisticated*), masalah-masalah dalam masyarakat (*societal problem*) yang sulit diatasi, lingkungan kebijakan (*policy environment*) yang ditandai oleh turbulansi dan ketidakpastian serta irama perubahan yang makin cepat (*Savoie* dalam Peters *et al*, 2000). Teknologi informasi telah menjanjikan banyak kemungkinan baru, tetapi juga menjadi tantangan untuk bisa mengarahkannya secara optimal bagi kepentingan umat manusia. Singkatnya, yang menjadi *concern* di negara maju adalah mengembangkan **daya atau kemampuan *governance* (*capacity for governance*)**, lebih daripada membangun sistemnya itu (Weller dalam Davis *et al*, 2000), sedangkan bagi negara-negara berkembang tantangannya masih sangat mendasar, yaitu membangun sistemnya itu sendiri.

Terlebih lagi bagi bangsa kita, dimana secara simultan kita harus berhadapan dengan berbagai masalah; kita harus menghadapi masalah-masalah ekonomi, politik, dan keamanan sekaligus pada saat sumberdaya yang kita miliki, karena kondisi krisis yang berkepanjangan menjadi sangat jauh berkurang kemampuan atau nilainya.

Untuk bisa menjawab berbagai tantangan itu memang kita harus mulai dari akarnya, yaitu bagaimana konsep kita mengenai penyelenggaraan negara ini. Bagaimana menegakkan cara penyelenggaraan negara yang dapat membuka jalan bagi pemecahan berbagai masalah yang kita hadapi. Masalah-masalah itu tidak akan selesai dengan sendirinya, harus ada upaya dari seluruh komponen bangsa untuk secara bersama-sama mengatasinya. Interaksi itu adalah *governance*. Sentral dalam *governance* adalah peranan birokrasi. Oleh karena itu, pembahasan mengenai perwujudan *good governance* tidak bisa tidak dan bahkan harus dimulai dengan pembahasan mengenai birokrasi itu sendiri.

Patologi birokrasi di negara berkembang

Studi mengenai birokrasi dan perkembangannya telah cukup tua umumnya, sejak berakhirnya Perang Dunia II dan lahirnya negara-negara baru yang melepaskan diri dari belenggu penjajahan. Berbagai literatur telah menganalisis sistem administrasi di negara-negara berkembang, dengan menggunakan birokrasi sebagai unit analisisnya. Misalnya, studi awal mengenai birokrasi dalam tahap pertumbuhannya, kira-kira sebagai *counterpart* teori Rostow di bidang ekonomi, diberikan oleh Riggs hampir setengah abad yang lalu (1964). Ia menganalisis taraf-taraf perkembangan birokrasi dari tingkat terbelakang sampai yang paling maju dengan faktor-faktor determinan-nya.

¹ Pemerintahan Katalis, Milik Masyarakat, Yang Kompetitif, Yang Digerakkan Oleh Misi, Yang Berorientasi Hasil, Berorientasi Pelanggan, Wirausaha, Antisipatif, Desentralisasi, dan Berorientasi Pasar.

Namun untuk kepentingan kita sekarang hasil kajian para pakar administrasi negara yang *lebih* kontemporer, antara lain Heady (1995) lebih bisa menggambarkan wajah birokrasi di negara berkembang yang bersifat umum.

Ada lima ciri yang indikasinya ditemukan secara umum di negara berkembang (Kartasasmita, 1997).

Pertama, pola dasar (*basic pattern*) birokrasi bersifat jiplakan (*imitative*) dari pada asli (*indigeneous*). Negara-negara berkembang baik negara yang pernah dijajah bangsa barat maupun tidak, cenderung meniru sistem administrasi barat. Negara yang pernah dijajah pada umumnya mengikuti pola negara yang menjajahnya. Kingsley seperti dikutip oleh Heady menyatakan bahwa di negara bekas jajahan, pengorganisasian jawatan-jawatan, perilaku birokrat, bahkan penampilannya mengikuti karakteristik penjajahnya, dan merupakan kelanjutan dari administrasi kolonial. Tetapi administrasi kolonial itu sendiri diterapkan hanya di daerah jajahan dan tidak di negara asalnya sendiri. Sehingga, berbeda dengan administrasi di negara penjajahnya, administrasi kolonial bersifat elitis, represif, menjauh (*aloof*) atau jauh dari masyarakat dan lingkungannya serta paternalistik. Pola administrasi kolonial ini diwarisi oleh administrasi di negara-negara yang baru merdeka bahkan sampai sekarang masih menjadi ciri birokrasi di banyak negara berkembang.

Kedua, birokrasi di negara berkembang kekurangan (*deficient*) sumberdaya manusia terampil. Kekurangan ini bukan dalam arti jumlah tetapi kualitas. Dalam jumlah justru sebaliknya, birokrasi di negara berkembang mengerjakan orang lebih dari yang diperlukan (*overstaffed*). Yang justru kurang adalah administrator yang terlatih, dengan kapasitas manajemen (*management capacity*), keterampilan-keterampilan pembangunan (*development skills*) dan penguasaan teknis (*technical competence*) yang memadai. Pada umumnya keadaan ini mencerminkan kondisi atau taraf pendidikan suatu negara. Namun, tidak selalu berarti terkait dengan kurangnya fasilitas pendidikan atau orang-orang berijazah. Heady menunjukkan kasus India dan Mesir, yang memiliki banyak tenaga berpendidikan tinggi, tapi birokrasinya tidak banyak lebih baik dibanding negara berkembang lainnya.

Ketiga, birokrasi lebih berorientasi kepada hal-hal lain daripada mengarah kepada yang benar-benar menghasilkan (*production directed*). Dengan kata lain birokrat lebih berusaha mewujudkan tujuan pribadinya dibanding pencapaian sasaran-sasaran program. Riggs (1964), menyatakannya sebagai preferensi birokrat atas kemanfaatan pribadi (*personal expediency*) ketimbang kepentingan masyarakat (*public principled interest*). Dari sifat seperti ini lahir nepotisme, penyalahgunaan kewenangan, korupsi, dan berbagai penyakit birokrasi yang menyebabkan aparat birokrasi di negara berkembang pada umumnya memiliki kredibilitas yang rendah. Di banyak negara berkembang, korupsi telah merajalela sedemikian rupa sehingga menjadi fenomena yang sangat prevalen dan diterima sebagai sesuatu yang wajar, atau menurut istilah Heady *sanctioned by social mores* dan *semi institutionalized*.

Keempat, adanya kesenjangan yang lebar antara apa yang dinyatakan atau yang hendak ditampilkan dengan kenyataan (*discrepancy between form and reality*). Riggs (1964) menyebutkan fenomena umum ini sebagai formalisme, yaitu gejala yang lebih berpegang kepada simbol-simbol dan ekspresi-ekspresi formal dibanding yang sesungguhnya terjadi. Hal ini tercermin dalam penetapan perundang-undangan yang tidak mungkin dilaksanakan, peraturan-peraturan yang dilanggar sendiri oleh yang menetapkan, memusatkan kekuasaan meskipun resminya ada desentralisasi dan pendelegasian kewenangan, melaporkan hal yang baik-baik dan tidak menyetujui keadaan yang tidak baik atau masalah yang sesungguhnya dihadapi. Bahkan tidak jarang memalsukan atau memanipulasi data untuk memberi gambaran yang menguntungkan.

Kelima, birokrasi di negara berkembang acapkali bersifat "otonom", artinya bebas dari proses politik dan pengawasan masyarakat. Ciri ini merupakan warisan administrasi kolonial yang memerintah secara absolut, atau sikap feodal dalam jaman kolonial yang terus hidup dan berlanjut setelah merdeka. Di banyak negara berkembang, pada awalnya orang yang paling terpelajar atau elite bangsa yang bersangkutan memang berkumpul di birokrasi, sehingga kelompok di luar itu sulit dapat menandingi birokrasi dalam pengetahuan mengenai pemerintahan.

Terhadap analisis dari Heady ini dapat ditambahkan beberapa pengamatan antara lain dari, Wallis (1989): *Pertama*, di banyak negara berkembang, birokrasi sangat dan makin bertambah birokratik. Departemen-departemen, badan-badan, dan lembaga-lembaga birokrasi berkembang terus. *Kedua*, unsur-unsur non birokrasi sangat berpengaruh terhadap birokrasi. Misalnya hubungan keluarga dan hubungan-hubungan primordial lain, seperti suku dan agama, dan keterkaitan politik (*political connection*) mempengaruhi birokrasi, yang sangat bertentangan dengan azas birokrasi yang baik (misalnya menurut kriteria Weber).

Meskipun gambaran tersebut bersifat umum, namun jelas sangat mencerminkan keadaan birokrasi kita sendiri di Indonesia sampai sekarang ini.

Dengan asumsi bahwa birokrasi harus berperan aktif mengisi kevakuman karena kekuatan-kekuatan pembangunan lain dalam masyarakat dianggap tidak ada atau belum berkembang, maka birokrasi tumbuh cepat. Pertumbuhan itu lebih dalam arti fisik dibanding kualitas. Artinya, organisasinya bertambah besar dan orangnya bertambah banyak dan semua hal dirasa perlu untuk ditangani sendiri. Dengan demikian, birokrasi berperan besar dalam penetapan tujuan (*objectives setting*), pengendalian, pengaturan, pemeliharaan stabilitas, dan segala kegiatan lain yang berkenaan dengan segenap aspek kehidupan masyarakat.

Di bidang ekonomi, peranan pemerintah bukan hanya dalam pengaturan atau penetapan kebijaksanaan, namun juga langsung dalam pelaksanaannya sebagai pelaku aktif. Fungsi pelaku aktif ini dilaksanakan antara lain melalui *para statal* atau badan usaha milik negara (BUMN) yang umumnya bekerja tidak efisien, dan menjadi sumber *economic rent*. Di Nigeria, sesudah kemerdekaan telah dibentuk 800 BUMN (Bakerr, 1995), di Indonesia terdapat 186 BUMN (Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden RI, 16 Agustus 1994). Akibatnya birokrasi pemerintah tidak dapat lagi berfungsi sebagai motor pembangunan, bahkan sering kali lebih menjadi penghambat. Di bidang ekonomi, keadaan ini mengakibatkan pertumbuhan ekonomi menjadi terhambat atau jika pun ada pertumbuhan, malah menciptakan jurang kesenjangan dan kepincangan karena hanya yang dekat dengan kekuasaan (*privileged few*) yang menikmati kesempatan untuk memanfaatkan peluang. Di banyak negara bahkan pertumbuhan ekonomi berhenti sama sekali. Negara-negara berkembang makin terlibat hutang yang tidak mungkin dapat dibayarnya kembali. Dan akibat lanjutannya negara-negara berkembang makin tergantung kepada negara maju (Kartasmita, 1997).

Sistem politik yang tertutup, dan pengambilan keputusan yang tersentralisasi, dan prosesnya yang cenderung tidak dari bawah ke atas, tetapi dari atas ke bawah, membuat kelemahan-kelemahan birokrasi kita itu untuk jangka waktu yang panjang sepertinya terselimuti. Pengawasan meskipun secara nominal ada, tidaklah efektif.

Tidak berarti bahwa birokrasi kita tidak menghasilkan sama sekali. Sebaliknya untuk jangka waktu yang panjang juga, terjadi pertumbuhan ekonomi yang menghasilkan peningkatan kesejahteraan yang nyata, dengan ukuran apapun. Namun kebuntuan itu menyebabkan tidak terlalu meratanya peningkatan kesejahteraan itu dinikmati, sehingga timbul rasa ketidakadilan, dan akhirnya melahirkan kekuatan-kekuatan yang menghendaki pembaharuan.

Ironisnya, kekuatan-kekuatan pembaharuan itu justru dibesarkan oleh emansipasi yang dihasilkan oleh kemajuan sosial ekonomi selama tiga dasawarsa itu. Proses reformasi meskipun dorongannya berasal dari rakyat khususnya para mahasiswa dan kaum cendekiawan, perumusannya dilakukan dengan kerjasama para birokrat, berupa produk-produk perundangan dan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang memacu proses reformasi. Proses reformasi yang berlangsung sekarang ini diwadahi dalam peraturan-peraturan dan berbagai wahana kebijaksanaan yang diciptakan dalam masa pemerintahan Habibie yang meskipun singkat, sangat efektif dan produktif dalam mendorong reformasi.

Pemilu multipartai, kebebasan pers, otonomi daerah, kebebasan mengeluarkan pendapat termasuk perlindungan dan kebebasan berserikat bagi pekerja, netralitas politik birokrasi, pemisahan polisi dengan TNI, supremasi sipil atas militer, diletakkan dasar-dasarnya oleh pemerintahan Habibie.

Apabila pembaharuan dalam sistem politik telah berjalan dengan putaran yang cepat, pembaharuan birokrasi itu sendiri berjalan amat lambat.

Sesungguhnya, lingkungan politik dan dorongan dari masyarakat sudah cukup kuat untuk memicu pembaharuan birokrasi. Namun tampaknya bukan *political will* yang tidak ada, tetapi bagaimana memulainya, itu rupanya yang belum bisa diketemukan jalannya.

Patologi birokrasi seperti diuraikan di atas menunjukkan kecenderungan mengutamakan kepentingan sendiri atau *self serving*, mempertahankan status quo dan resisten terhadap perubahan. Dari pengalaman empiris selama ini diketahui betapa tidak mudahnya melaksanakan pembaharuan birokrasi. Sebabnya mungkin adalah pendekatan yang seringkali bersifat formal struktural, yaitu kepada penataan organisasi dan fungsi-fungsi. Yang sesungguhnya amat penting, tetapi lebih sulit untuk dilakukan, adalah pembaharuan pada sisi nilai-nilai yang membentuk manusia-manusia birokrat. Dengan demikian pembangunan budaya birokrasi adalah lebih utama dibanding pembaharuan yang hanya bersifat struktural. Internalisasi nilai-nilai yang oleh Riggs (1966) disebut *introjection* merupakan kunci terhadap peningkatan kinerja birokrasi. Terutama yang perlu menjadi perhatian adalah memperbaiki sikap birokrasi dalam hubungan dengan masyarakatnya. Di dalamnya terkandung berbagai unsur, antara lain sebagai berikut (Kartasasmita, 1995 b).

Pertama, birokrasi harus mengembangkan keterbukaan (*transparency*). Yang acapkali membuat birokrasi jauh dari masyarakat atau masyarakat yang harus dilayaninya jauh dari birokrasi adalah ketertutupan. Sebagai akibat ketertutupan, masalah-masalah dan pikiran-pikiran pembaharuan tidak mudah diterima. Juga ada kecemburuan terhadap jabatan yang dipegang dan rasa keengganan untuk berbagi pengalaman dan kewenangan. Ketertutupan juga adalah untuk menyembunyikan ketidakmampuan dan menggambarkan keengganan menerima kritik. Mengembangkan sikap keterbukaan dengan demikian amat penting dalam upaya menyempurnakan birokrasi. Keterbukaan akan merangsang perbaikan melalui saling silang gagasan (*cross fertilization*).

Kedua, berkaitan dengan keterbukaan adalah kebertanggungjawaban (*accountability*). Ketertutupan menyebabkan birokrasi menjadi sulit dimintai pertanggungjawaban. Padahal birokrasi bukan kekuasaan yang berdiri sendiri, melainkan alat untuk mencapai tujuan yang lebih besar sehingga tindak tanduknya harus selalu dapat diawasi dan dipertanggungjawabkan. Pertanggungjawaban jawab itu dalam konsep birokrasi yang lama bersifat hirarkis dari bawah ke atas, di dalam struktur organisasi. Dalam kehidupan masyarakat yang makin canggih dan terbuka, masyarakat menuntut agar setiap pejabat siap menjelaskan dan dapat mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya kepada publik. Kebijakan-kebijaksanaan publik dituntut agar senantiasa menguntungkan rakyat banyak. Kesemua itu membutuhkan perubahan sikap dari birokrasi yang sifatnya mendasar. Pembaharuan sikap yang demikian akan menghasilkan birokrasi yang makin tanggap dalam menghadapi tantangan dan lebih tangkas dalam memanfaatkan peluang dan mengatasi masalah. Tetapi juga makin peka terhadap kebutuhan, tuntutan, dan dinamika masyarakat.

Ketiga, birokrasi harus membangun partisipasi. Pengalaman banyak negara menunjukkan bahwa untuk berhasilnya pembangunan, partisipasi masyarakat amat diperlukan. Desentralisasi dan otonomi merupakan pula upaya ke arah perluasan dan pendalaman partisipasi masyarakat. Partisipasi harus dilandasi oleh kesadaran, bukan karena paksaan. Partisipasi pada lapisan bawah (*grassroots*) yang efektif adalah apabila diselenggarakan secara bersama dalam lingkup kelompok-kelompok masyarakat (*local communities*). Bentuk dan cara partisipasi seperti itu akan menghasilkan sinergi dan manfaat ekonomi yang dapat dinikmati oleh semua orang yang ikut serta di dalamnya. Merupakan tugas birokrasi untuk merangsang terjadinya partisipasi dan kegiatan kelompok masyarakat serupa itu dalam rangka membangun masyarakat yang maju dan mandiri.

Keempat, peran birokrasi harus bergeser dari mengendalikan menjadi mengarahkan, dan dari memberi menjadi memberdayakan (*empowering*). Ini merupakan konsep yang amat mendasar, dan untuk negara dimana hubungan birokrasi dengan rakyat secara historis dan tradisional bersifat patenal (*patronizing*) memerlukan penyesuaian budaya birokrasi yang cukup hakiki. Pandangan ini ditopang oleh konsep *Reinventing Government* dari Osborn dan Gaebler (1992).

Kelima, birokrasi hendaknya tidak berorientasi kepada yang kuat, tetapi harus lebih kepada yang lemah dan kurang berdaya (*the underprivileged*). Sikap keberpihakan ini hanya akan ada kalau ada pemahaman dan kepedulian akan masalah yang dihadapi oleh rakyat di lapisan bawah. Untuk itu, hambatan psikologis harus diatasi karena birokrasi (terutama dilapisan atas yang justru menentukan) pada awalnya timbul dari kelompok elite, yang tidak selalu tanggap dan mudah menyesuaikan atau mengasosiasikan diri dengan rakyat kecil.

Etika Birokrasi. Uraian di atas menunjukkan pentingnya perhatian terhadap budaya birokrasi. Etika birokrasi sebagai intinya, telah menjadi kepedulian dan keprihatinan para pakar di bidang ini. Ia menjadi masalah di negara yang paling maju sekalipun, yakni di negara seperti Amerika Serikat yang telah berdiri selama dua seperempat abad, konstitusi dan gagasan-gagasan idealnya menjadi contoh bagi konstitusi dan gagasan-gagasan dasar banyak negara lain, serta administrasinya juga menjadi rujukan administrasi di banyak negara lain. Negara-negara lain yang telah maju, seperti Inggris, Perancis, Jerman dan Jepang, juga mengalami masalah yang sama, yaitu persoalan dalam etika birokrasinya. Di negara-negara itu birokrasi diandalkan menjadi pelindung dan pengayom masyarakat, bersifat jujur dan adil dan keseluruhan sistemnya diarahkan untuk menjamin adanya hal itu. Namun, ternyata mereka tetap saja menghadapi masalah dalam birokrasinya yang terlihat dari banyaknya masalah etika yang melibatkan birokrasi mereka. Dengan latar belakang pandangan itu, adalah wajar apabila di negara yang baru membangun ditemukan pula masalah-masalah yang sama. Bahkan di negara berkembang masalah etika ini proporsinya jauh lebih besar. Sebabnya antara lain adalah, sebagai berikut.

Pertama, belum tercipta tradisi birokrasi yang baik, yang menjaga timbulnya masalah etika seminimal mungkin. Negara berkembang sedang mengembangkan birokrasi yang sesuai dengan kebudayaannya, tetapi mengikuti kaidah-kaidah yang berlaku umum. Negara-negara itu tidak mempunyai banyak rujukan karena tidak dapat melanjutkan administrasi yang berasal dari masa kolonial, yang tujuan keberadaannya berbeda dengan administrasi dalam negara merdeka. Juga tidak bisa meniru begitu saja administrasi yang sudah “matang” di negara maju, karena adanya perbedaan pada tingkat kemajuan ekonomi dan tingkat sosial, serta latar belakang budayanya.

Kedua, adanya keterbatasan sumberdaya, yang menyebabkan pengembangan administrasi negara yang baik tidak bisa cepat berjalan. Keterbatasan itu baik dalam hal sumber dana maupun sumberdaya manusia (SDM). Seperti telah disebutkan di atas, SDM birokrasi sangat terbatas kualitas, kompetensi, dan profesionalismenya. Keadaan itu diperberat oleh imbalan yang rendah karena keterbatasan dana pemerintah.

Ketiga, birokrasi hidup dalam suatu sistem politik, dan dibanyak negara berkembang sistem politik itu masih berkembang. Baru belakangan ini saja negara-negara berkembang termasuk kita di Indonesia, berupaya menerapkan dengan sungguh-sungguh prinsip-prinsip demokrasi ke dalam sistem politiknya. Itu pun masih banyak ragam dan masalahnya. Dalam keadaan demikian, birokrasi secara politis berperan lebih besar dibandingkan dengan di negara yang sistem demokrasinya lebih maju. Peran politik yang besar itu, acapkali tidak diimbangi dengan kebertanggungjawaban kepada rakyat seperti sepatutnya dalam sistem demokrasi. Dalam suasana demikian, alokasi kekuasaan berjalan secara tertutup, dan tidak terkendali oleh sistem konstitusi, sistem demokrasi, dan sistem hukum. Dengan sendirinya, sistem seperti itu (atau ketiadaan sistem yang juga merupakan sistem tersendiri), akan mengabaikan etika dan menjadi lahan subur bagi berkembangnya penyalahgunaan kekuasaan, kolusi, korupsi dan sebagainya.

Dengan demikian masalah etika dalam birokrasi negara yang sedang membangun jauh lebih rumit dibandingkan dengan masalah etika di negara maju, yang juga cukup rumit. Dengan kata lain, variabelnya lebih luas dan ketidakpastiannya lebih besar.

Penataan ulang birokrasi kita

Upaya yang telah dilakukan. Pembangunan administrasi negara untuk mewujudkan pemerintahan negara RI dan menunaikan tugas dan peranannya dalam mencapai cita-cita kehidupan bangsa bernegara, telah dimulai sejak Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945.

Sejarah mencatat bahwa perkembangan aparatur negara dalam kurun waktu 1945 sampai dengan awal Orde Baru, sangat dipengaruhi oleh situasi perjuangan dan ketidakstabilan politik dan pemerintahan. Pada masa perjuangan fisik menghadapi ancaman penjajahan kembali, tahun 1945-1949, aparatur negara telah berfungsi, namun peran utamanya adalah untuk mendukung perjuangan menegakkan dan mempertahankan kemerdekaan serta kedaulatan negara.

Pada periode demokrasi liberal, tahun 1950-1959, aparatur negara menjadi ajang perebutan pengaruh partai-partai politik. Aparatur negara makin banyak terlibat dalam kegiatan politik praktis. Situasi politik dan pemerintahan yang tidak stabil mempengaruhi efektivitas aparatur negara, terutama kabinet yang jatuh bangun menghambat penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dengan baik. Sekalipun demikian, aparatur negara telah berfungsi dan menjadi wahana yang kuat menunjang keutuhan negara kesatuan, serta mampu menyelenggarakan pelayanan pemerintah bagi masyarakat sampai ke tingkat desa, dan menjangkau seluruh pelosok tanah air.

Pada periode demokrasi terpimpin, tahun 1959-1965, keadaan aparatur negara tidak banyak berubah menjadi lebih baik. Dengan membesarnya kabinet bahkan sampai Kabinet 100 Menteri, aparatur negara tumbuh menjadi makin besar. Di satu sisi, aparatur negara berkembang makin besar dan kuat karena peranan negara yang makin besar, baik dalam kehidupan politik maupun ekonomi. Di sisi lain, lembaga-lembaga perwakilan dan pengawasan yang ditetapkan oleh konstitusi telah memburu ke dalam aparatur pemerintah, dan pimpinannya menjadi anggota kabinet. Akibatnya, fungsi pengawasan menjadi lemah. Juga terjadi tumpang tindih dan kesimpang siuran antara kewenangan dan tanggung jawab, termasuk antar instansi pemerintah pusat dan daerah, serta antara instansi vertikal di daerah dengan instansi pemerintah daerah.

Dalam masa Orde Baru, Repelita demi Repelita, pendagunaan aparatur negara ditempatkan sebagai bagian dari strategi pembangunan nasional, dan senantiasa merupakan salah satu krida dari krida-krida atau program-program kerja setiap kabinet dalam masa itu. Dalam setiap kabinet selalu ada seorang menteri yang bertanggung jawab terhadap penertiban atau pendayagunaan aparatur negara. Pembangunan administrasi negara pada masa itu telah berhasil menyusun suatu sistem administrasi yang modern. Yang mencakup struktur kelembagaan, ketatalaksanaan, administrasi kepegawaian, termasuk sistem pendidikan dan pelatihan, sistem perencanaan dan pengendalian pelaksanaan, serta pengawasan.

Meskipun telah cukup banyak kemajuan yang dicapai, namun administrasi negara di Indonesia masih tetap menghadapi banyak masalah. Bahkan dalam pandangan publik birokrasi bukan bagian dari penyelesaian masalah, tetapi bagian dari masalah itu sendiri.

Kepemimpinan. Dalam keadaan bangsa kita yang sekarang sedang sangat terpuruk dan dipenuhi oleh suasana ketidakpastian, rakyat butuh *leadership*. Diperlukan kepemimpinan yang dapat membimbing masyarakat keluar dari krisis ekonomi dan berbagai kemelut politik dan keamanan sekarang ini.

Dalam alam demokrasi, bentuk kepemimpinan itu tentunya berbeda dibanding masa yang lalu. Kepemimpinan harus datang dari pemimpin-pemimpin politik, yang tampil sebagai pemimpin karena dipilih oleh rakyat. Namun, sebagaimana layaknya pemerintahan yang demokratis dimanapun juga, kepemimpinan politik dapat atau senantiasa berganti-ganti, yang tetap ada dan menjamin kontinuitas adalah birokrasi. Dengan demikian birokrasi harus dapat diandalkan untuk membantu para pemimpin politik dalam menyelenggarakan negara. Birokrasi bagi rakyat juga termasuk golongan pemimpin, meskipun sifat kepemimpinan itu berbeda dengan kepemimpinan politik.

Budaya Birokrasi. Seperti telah dikemukakan di atas, upaya membangun aparatur negara yang modern, yang memenuhi prinsip-prinsip manajemen publik yang modern telah banyak dilakukan. Menurut pendapat saya, dari segi sistem, secara nominal birokrasi kita telah cukup berfungsi. Prinsip-prinsip manajemen publik yang modern, mulai perencanaan sampai pengawasan telah tertata sistemnya, lembaga-lembaganya serta prosedur kerjanya. Saya kira dari segi sistem, yang kita terapkan di Indonesia tidak banyak beda dengan di negara maju sekalipun, karena kita belajar dari mereka dan menerapkan sistem mereka. Yang berbeda adalah kinerjanya, yang dapat diukur dari efisiensi dan produktivitasnya. Kedua hal itu bergantung erat dengan manusia-nya, dan yang menentukan di sini, atau yang membedakan kinerja birokrasi yang satu dengan yang lain adalah dua hal: yaitu **budaya** atau **semangat kerja** dan **kualitasnya**. Seperti dikatakan oleh para pendiri Republik dalam Konstitusi kita yang disusun lebih dari setengah abad yang lalu, yang penting adalah semangat para penyelenggara negara.

Budaya birokrasi. Menurut hemat saya, pembaharuan demokrasi, selain perlu dilakukan melalui penataan ulang sistem, yang menyangkut kelembagaan dan tata dan cara kerjanya, yang utama adalah menerapkan budaya atau semangat birokrasi yang tepat, serta membangun kualitas SDMnya. Sehingga birokrasi dapat berfungsi sebagai ujung tombak upaya kita menyelesaikan berbagai masalah yang dihadapi bangsa kita dewasa ini, dan membangun masa depan yang lebih baik dan dapat terpelihara kesinambungannya.

Birokrasi harus terdiri atas manusia-manusia yang kompeten dan berkarakter. Kompeten, dalam arti kualitas dan kemampuannya dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab yang dipercayakan kepadanya. Birokrasi harus diisi oleh orang-orang yang profesional dalam menjalankan pekerjaannya. Karakter yang dilandasi sifat-sifat kebajikan akan menghasilkan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang menguntungkan masyarakat dan mencegah tujuan menghalalkan segala cara. Karakter ini harus ditunjukkan bukan hanya dengan menghayati nilai-nilai kebenaran dan kebajikan yang mendasar, tetapi juga nilai-nilai kejuangan. Hal terakhir ini penting karena dengan semangat kejuangan itu seseorang birokrat, meskipun dengan imbalan tidak terlalu memadai, akan sanggup bertahan dari godaan untuk tidak berbuat yang bertentangan dengan nilai-nilai kebenaran dan kebajikan.

Tidak kalah pentingnya seperti telah dikemukakan di atas, birokrasi harus memiliki semangat keadilan sosial, yang tercermin dalam keberpihakan kepada yang lemah, dan dengan demikian yang daya saingnya dalam masyarakat lebih terbelakang, dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan dan tindakan-tindakannya. Selanjutnya birokrasi harus berpegang teguh kepada konstitusi dan segenap ketentuan pelaksanaannya. Birokrasi tidak ikut menetapkan konstitusi, tetapi harus menegakkannya. Oleh karenanya birokrasi harus menentang habis-habisan setiap upaya yang tidak konstitusional apalagi yang jelas bertentangan dengan konstitusi.

Memang kita sudah tidak bisa lagi menggunakan istilah doktrin, karena akan berkonotasi indoktrinasi, namun semangat birokrasi baru harus dikembangkan dan dibudayakan. Dengan segala kelemahannya birokrasi di negara maju dan di banyak negara berkembang yang menganut paham demokrasi, seperti di Singapura, Korea, Malaysia dan Thailand dapat bertahan menghadapi gelombang-gelombang perubahan dan beradaptasi secara dinamis. Birokrasi di negara-negara tersebut, meskipun tidak sempurna, dapat menjadi andalan masyarakatnya dalam mencari solusi terhadap berbagai masalah, termasuk krisis ekonomi, dan menjamin kontinuitas dan stabilitas pada masa-masa krisis politik.

Penataan kembali sistem. Setelah mengatakan betapa pentingnya semangat dalam membangun kembali birokrasi, tidaklah berarti penataan kembali sistem birokrasi dalam arti kelembagaannya tidaklah penting. Sistem yang baik akan lebih menjamin berfungsinya birokrasi secara lebih baik. Fungsi-fungsi yang ditata dan diletakkan secara tepat, diisi dengan personil-personil yang tepat akan membuat perumusan kebijaksanaan publik lebih tepat pula mengena pada sasarannya, dan implementasinya tidak jauh dari yang dikehendaki. Aturan main yang jelas, terbuka, yang ditatati oleh semua dan berlaku buat semua akan membuat kemungkinan berjangkitnya penyakit-penyakit birokrasi menjadi lebih berkurang, dan jikapun tidak menjamin tidak ada penyelewengan, namun

sistemnya telah terbangun sedemikian rupa sehingga penyelewengan itu sulit dilakukan dan kalaupun dilakukan segera akan diketemukan. Dan jika diketemukan, jelas sanksinya, yang berlaku secara adil buat siapapun. Pengawasan dengan demikian merupakan fungsi yang inheren dalam sistem. Hukum dan aturan (*laws and regulations*) harus menjadi sistem syaraf yang menggerakkan tubuh birokrasi dan yang mengawasinya.

Beberapa masalah dilematis. Pembaharuan birokrasi memang tidak mudah dilakukan karena pilihan-pilihannya tidak mudah. Banyak kontradiksi yang tidak mudah dicari pemecahannya. Misalnya, masalah yang sangat menonjol, yang sering disebut sebagai sumber timbulnya penyakit birokrasi adalah tingkat kesejahteraan yang rendah. Negara-negara dimana birokrasinya relatif baik, adalah yang imbalannya cukup memadai. Di beberapa negara tingkat gaji birokrasi tidak berada terlalu jauh dibawah swasta. Untuk dapat memberi imbalan yang memadai, birokrasi harus diperkecil agar bebannya dapat ditanggung oleh negara. Namun upaya memperkecil birokrasi tidak pernah berhasil. Pada kabinet terakhir pemerintahan Orde Baru pernah diupayakan *zero growth* bagi pertumbuhan jumlah pegawai. Namun resistensinya besar sekali. Hampir semua instansi meminta dispensasi. Pada pemerintahan Abdurrahman Wahid, untuk tujuan politik, gaji pegawai negeri dinaikkan, tanpa memperhitungkan kemampuan keuangan negara sehingga akibatnya terjadi tekanan anggaran yang berat sekali, dan ketetapan itu harus dicabut kembali. Dengan jumlah pegawai dan dengan kondisi ekonomi serta keuangan negara seperti sekarang ini untuk jangka waktu kedepan yang panjang, tidak akan mungkin gaji pegawai dicukupkan. Sehingga potensi adanya kelemahan-kelemahan dalam praktek birokrasi tetap akan ada betapapun sistemnya diperbaiki.

Berkaitan dengan hal diatas, tetapi juga merupakan masalah sendiri, adalah konsekuensi otonomi kepada sistem birokrasi nasional. Desentralisasi dan otonomi daerah, merupakan langkah yang amat penting dan telah menjadi keharusan. Namun konsekuensinya pada sistem birokrasi harus lebih diperhitungkan. Pendelegasian wewenang ke daerah propinsi dan kabupaten/kota, harus disertai dengan upaya penataan kembali birokrasi.

Sesungguhnya dengan desentralisasi dan otonomi terjawab banyak sekali persoalan; salah satu diantaranya adalah rentang kendali manajemen publik. Dengan desentralisasi dan otonomi, rentang kendali tersebut dapat lebih dipersingkat. Namun, kewenangan-kewenangan yang lebih besar yang diberikan kepada daerah harus diikuti dengan peningkatan kemampuan baik SDM maupun institusi di daerah untuk melaksanakan pekerjaan yang selama ini menjadi urusan pusat.

Cheema dan Rondinelli (1983) berpendapat bahwa rationale untuk kebijakan desentralisasi adalah sbb:

1. Memungkinkan pejabat-pejabat untuk menyusun dan menyesuaikan rencana serta program pembangunan dengan kebutuhan-kebutuhan wilayah dan kelompok yang heterogen.
2. Mampu memotong sejumlah besar *red tape* dan prosedur yang rumit sebagai karakteristik perencanaan dan manajemen terpusat dan *over concentration* kekuasaan serta sumber-sumber di pusat.
3. Kontrak/hubungan yang lebih dekat antara pejabat-pejabat pemerintahan dan masyarakat setempat memungkinkan keduanya untuk mendapatkan informasi yang lebih baik guna memformulasi perencanaan atau program yang lebih realistik dan efektif.
4. Dalam pembuatan keputusan dan alokasi sumber-sumber, desentralisasi memungkinkan keterwakilan yang lebih besar untuk bermacam-macam kelompok politik, agama, etnis, dan suku.
5. Desentralisasi memberikan kesempatan kepada pejabat-pejabat setempat untuk mengembangkan kecakapan-kecakapan manajerial dan teknis. Dengan desentralisasi juga dapat meningkatkan kemampuan pejabat-pejabat tersebut untuk menangani urusan-urusan yang biasanya tidak ditangani secara baik oleh departemen-departemen pusat (seperti pemeliharaan jalan dan infrastruktur yang jauh dari ibukota negara).

6. Efisiensi dari pemerintah pusat meningkat karena membebaskan pejabat-pejabat pusat dari tugas-tugas rutin, dimana tugas-tugas tersebut bisa dilaksanakan secara lebih efektif oleh petugas lapangan atau pejabat-pejabat lokal. Ini akan memungkinkan pejabat-pejabat pusat untuk menyusun perencanaan dengan lebih hati-hati, serta mengawasi kebijakan pembangunan secara lebih efektif.
7. Desentralisasi memungkinkan pemerintahan yang lebih fleksibel, inovatif dan kreatif. Daerah bisa menjadi semacam laboratorium untuk eksperimen kebijakan-kebijakan dan program-program baru dengan melokalisir pada tempat-tempat tertentu.
8. Desentralisasi dalam perencanaan pembangunan dan fungsi manajemen memungkinkan pemimpin-pemimpin lokal untuk memberikan pelayanan dan fasilitas lebih efektif, mengintegrasikan daerah-daerah terpecil (dan terbelakang) ke dalam ekonomi regional, memonitor, dan mengevaluasi proyek-proyek pembangunan secara lebih efektif dibandingkan jawatan-jawatan perencanaan dari pusat.

Saya berpendapat bahwa desentralisasi dan otonomi daerah harus kita laksanakan dengan konsekuen dan tidak setengah-setengah. Otonomi yang sesungguhnya, sebenarnya baru diberikan kepada dua daerah yaitu Aceh dan Papua. Perlu menjadi pemikiran untuk juga memberikan otonomi yang lebih luas kepada daerah-daerah lain, serupa meskipun tidak harus sama persis seperti Aceh dan Papua; bagi daerah-daerah yang menghendaki dan siap untuk itu. Kesemuanya haruslah dalam rangka upaya memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan bukan memperlemahnya. Dengan cara itu mungkin banyak masalah terselesaikan.

E-government. Teknologi telah menyebabkan banyak birokrasi perlu ditata kembali, baik birokrasi pemerintah maupun swasta. Banyak hal yang selama ini harus dilakukan oleh banyak orang, sekarang dapat dilakukan oleh satu atau jauh lebih sedikit orang. Banyak kegiatan yang biasanya memakan waktu, dapat dilakukan dengan sekejap. Jarak menjadi kurang relevan. Data dapat lebih cepat dan akurat diperoleh dan diolah. Kesemuanya itu jelas berpengaruh kepada sistem birokrasi. Masalah-masalah dapat lebih dini dideteksi, sehingga dapat dicegah berkembang menjadi lebih besar. Pelayanan publik dapat lebih baik, lebih cepat dan lebih mudah, karena kemudahan-kemudahan yang dihasilkan oleh teknologi.

Karena telah berbicara mengenai teknologi ada baiknya disinggung sedikit suatu kecenderungan baru administrasi negara yaitu yang disebut dengan *e-government*. Menurut Darell M. West, seorang pakar *e-government* dari Brown University Amerika Serikat, “*E-government refers to the delivery of information and services online through the internet or other digital means*”. Penerapan *e-government*, akan dapat membantu: meniadakan hambatan pertukaran informasi antar masyarakat dan antar wilayah negara, dan dengan demikian berbagai bentuk kesenjangan yang bersumber dari ketidakseimbangan kesempatan memperoleh informasi dapat diatasi secara bertahap; meningkatkan ketersediaan informasi dan pelayanan publik serta memperluas dan memperdalam jangkauannya; meningkatkan produktivitas, efisiensi, dan kemampuan inovasi dalam sektor produksi, serta memperlancar rantai distribusi; meningkatkan transparansi dan memperbaiki efisiensi pelayanan publik; memperlancar interaksi antar lembaga-lembaga pemerintah, baik pada tingkat pusat maupun daerah, dan dengan masyarakat.

***E-government* dapat mendukung transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan sumber daya publik**, meningkatkan partisipasi serta meningkatkan pelayanan.

Di Indonesia, penggunaan internet untuk menyampaikan informasi serta pelayanan dari pemerintah kepada masyarakat luas telah mengalami pertumbuhan yang pesat dalam beberapa tahun terakhir. Sama dramatisnya dengan perkembangan yang terjadi pada sector *e-commerce* dan *e-trading*. Bisa di *surf* di internet bahwa saat ini hampir semua instansi pemerintah, baik departemen maupun lembaga non departemen serta pemerintah daerah sudah memiliki *website*. Layanan yang disediakanpun boleh dikatakan sudah cukup memadai.

Ambil contoh websitenya kantor Sekretariat negara, yaitu www.indonesia.go.id. Pada website ini masyarakat dapat men-*download* pidato presiden yang baru saja dibacakan pada pagi harinya. Juga berbagai Undang-undang, Peraturan Pemerintah, serta Keputusan Presiden dapat segera dimiliki *e-filenya*. Begitu pula website Bappenas, yaitu www2.bappenas.go.id. Pada website ini masyarakat dapat men-*download* naskah Propenas lengkap baik versi Bahasa Indonesia maupun versi Bahasa Inggris. Bahkan berbagai dokumen yang selama ini tersimpan rapat-rapat seperti *Blue-Book*, *Billing Rate*, dan lain-lain dapat dengan mudah diakses oleh masyarakat.

Di berbagai e-group masyarakat turut mendiskusikan berbagai persoalan bangsa. Kami mendapati bahwa konsep ekonomi kerakyatan dalam minggu-minggu ini sedang diseminarkan di internet oleh salah satu milist group yang memiliki anggota 600 orang yang meliputi masyarakat umum, LSM, mahasiswa, pejabat di pusat dan di daerah, unsur pimpinan dan anggota MPR/DPR, para kepala daerah propinsi/ kabupaten/kota, para menteri dan mantan menteri, dosen, pengusaha, para ekspatriat dari lembaga donor seperti, serta para Indonesianis di seluruh dunia.

Di samping itu saat ini sudah banyak yang mencantumkan *e-mail address* kantor maupun pribadi pada kartu namanya.

E-government juga akan membantu mengurangi kemungkinan terjadinya penyakit birokrasi seperti korupsi atau suap, karena keperluan untuk bertemu secara fisik menjadi berkurang, pelayanan menjadi lebih bersifat otomatis, dan mengurangi kewenangan-kewenangan yang bersifat *discretionary*.

Satu penerapan *e-government* adalah *e-democracy*. F.D. Roosevelt adalah yang pertama kali memanfaatkan radio untuk menjangkau masyarakat luas untuk menyampaikan pesan politik, J.F. Kennedy adalah yang pertama kali memanfaatkan media TV untuk memenangkan kampanye presidennya, dan di tahun 1998 seorang mantan pegulat Jesse Ventura dengan memanfaatkan jaringan internet maju secara independent dalam kampanye gubernur di negara bagian Minnesota. Ia berhasil mengalahkan dua orang politisi yang telah mapan (Holmes, 2001).

Internet membuka cakrawala baru dalam kehidupan politik. Dengan biaya yang lebih murah, partisipasi yang lebih luas, interaksi yang lebih intensif, keterbukaan dan akuntabilitas, internet akan merubah budaya dan pola politik di masa mendatang.

Selain untuk kampanye, banyak negara sudah menggunakan pemungutan suara secara elektronik dengan hasil yang cukup memuaskan seperti di Brazil. Hasilnya lebih cepat, lebih murah dan lebih aktual. Memang telah terjadi masalah pada waktu sistem manual diganti dengan sistem otomatis, seperti pemilihan Presiden AS baru-baru ini, namun apabila dipahami cara-caranya maka keuntungannya bisa mengatasi kesulitannya.

Internet juga membuka partisipasi luas dalam proses demokrasi, karena seperti dikatakan oleh Holmes "*the web can transform an ailing sistem of representative democracy into a more robust form of participative democracy*".

Dengan internet, bukan hanya keputusan-keputusan politik, juga proses pengambilan keputusan di lembaga-lembaga politik, seperti didalam partai maupun di lembaga-lembaga perwakilan, dapat diikuti dengan penuh dan segera, serta selama 24 jam sehari dan 7 hari seminggu. Internet tidak ada jam kerja dan tidak pernah libur. Di Swiss pembicaraan di parlemen bukan hanya diliput dengan TV tetapi juga dengan internet, karena bagi rakyat banyak masalah yang dibicarakan tidak selalu bisa diikuti, karena misalnya suatu dokumen yang dibahas bisa dianggap sudah dibacakan kalau sudah dibagikan, meskipun tidak dibaca. Melalui internet publik dapat mengikuti secara lebih rinci apa sebetulnya materi yang jadi pembicaraan.

E-democracy juga membuka partisipasi rakyat untuk turut serta dalam proses pembahasan dan pengambilan keputusan-keputusan politik yang penting bagi kehidupannya. Misalnya, salah satu alasan mengapa ada gagasan Komisi Konstitusi adalah adanya kesan bahwa perubahan UUD dilakukan hanya oleh orang-orang yang terbatas dan tidak melibatkan rakyat banyak. Memang ada tim ahli, dan sosialisasi di daerah-daerah, namun jangkauannya tetap terbatas. Dengan internet dialog

interactive antara Badan Pekerja atau PAH I dengan publik yang luas dapat dibuka, sehingga masyarakat dapat turut serta memberi masukan dan berdiskusi atau “*chatting*” dengan wakilnya.

Hasilnya akan meningkatkan kualitas demokrasi, karena sekat antara rakyat dan wakil-wakilnya dapat dikurangi, dan jarak antara proses pengambilan keputusan serta putusan yang diambil tidak terlalu jauh dari aspirasi, keinginan, pandangan, dan kehendak yang ada di hati sanubari dan pikiran yang hidup di masyarakat.

E-democracy juga akan mendekatkan rakyat dengan wakilnya, tanpa harus ada pertemuan secara fisik antara wakil rakyat dengan konstituen-nya. Demikian pula konstituen tidak perlu jauh-jauh menemui wakilnya untuk menyampaikan apa yang ingin disampaikan.

Namun demikian *e-government* dan *e-democracy* itu penerapannya masih jauh dalam tahap awal, termasuk di negara yang paling maju sekalipun. Alasannya, selain masalah fisik, keterbatasan jangkauan dan jaringan internet oleh keterbatasan hardware, juga oleh karena budaya IT belum meluas, terutama dikalangan pemerintah sendiri, dan juga di kalangan politisi, apalagi masyarakat luas. Yang sekarang sudah lebih banyak menggunakan adalah dunia usaha, mereka yang berada di dunia akademik dan riset, serta kelompok-kelompok profesional.

Karena sama-sama baru mulai, kesempatan awal ini harus digunakan untuk menata sistemnya dengan sebaik-baiknya, agar pada waktu digunakan secara luas, kita tidak terlalu jauh tertinggal, sehingga terjadi apa yang disebut *digital divide*, serta agar dapat berlangsung dengan lancar dan aman, karena penggunaan internetpun, banyak masalahnya, seperti *hackers*, *virus*, soal kerahasiaan, *privacy* dan sebagainya.

Penutup

Dari berbagai uraian diatas kita pahami bahwa pembaharuan birokrasi merupakan keharusan untuk tercapainya *good governance*. Usaha kearah itu telah banyak dilakukan, namun hasilnya sangat tidak memadai. Bahkan dirasakan seperti tidak ada kemajuan.

Reformasi di bidang politik, bahkan juga di bidang ekonomi, meskipun tidak mudah, namun telah mulai berjalan; sebaliknya di bidang birokrasi nampaknya kemajuannya sangat lambat. Berbagai masalah yang menjadi peyebabnya telah dibahas dimuka. Persoalannya bukan pada ketiadaan konsep, karena telah cukup banyak studi dan kajian dilakukan atau juga tidak adanya kehendak-kehendak politik, karena keinginan masyarakat untuk memiliki birokrasi yang dapat diandalkan sangat kuat.

Menurut hemat saya, persoalannya adalah **cara memulainya**, atau **darimana memulainya**. Setiap pemerintah mencantumkannya sebagai prioritas dalam agendanya, namun akhirnya yang tampak adalah retorikanya dan bukan hasilnya. Kita ternyata tidak makin mendekat kepada terciptanya *good governance*.

Barangkali dalam forum ini konsentrasi kita tidak perlu pada konsep-konsep yang semuanya pasti baik, tetapi kepada menjawab pertanyaan, “bagaimana memulainya?”, agar dapat dilakukan dengan sungguh-sungguh dan memberi hasil berupa perbaikan yang nyata. Dengan demikian rakyat akan pulih harapannya, bahwa akhirnya masalah-masalah birokrasi ini ada tanda-tanda dan kemungkinan untuk dapat diatasi, dan akhirnya rakyat kita akan menikmati pengayoman dan layanan dari birokrasi yang dapat diandalkan.

Dengan birokrasi yang handal, sebagian dari masalah yang dihadapi bangsa kita telah terselesaikan.

Daftar Pustaka

Baker, Burton A. *Public Administration: A Key to Development*. Washington DC: US Dept. of Agriculture, 1995.

- Cheema G. Shabbir, Dennis A. Rondinelli, *Decentralization and Development Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills/London/New Delhi: Sage Publications, 1983.
- Frederickson, H. George. "Toward a New Public Administration", dalam Frank E. Marini, *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. Novato: Chandler Publishing Company, 1971.
- Heady, Ferrel. *Public Administration, A Comparative Perspective*. 5th, ed. New York: Marcel Dekker, 1995.
- Kartasmita, Ginandjar. *Pembangunan Menuju Bangsa yang Maju dan Mandiri: Sebuah Tinjauan Mengenai Berbagai Paradigma, Problematika, dan Peran Birokrasi dalam Pembangunan*. Pidato Penerimaan Pengaunugerahan Gelar Doctor Honoris Causa dalam Ilmu Administrasi Pembangunan dari Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta, 15 April 1995 .
- . *Pemberdayaan Masyarakat: Sebuah Tinjauan Administrasi*. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Administrasi pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya. Malang, 27 Mei 1995 (a).
- Montgomery, John D. *Bureaucrats and People: Grassroot Participation in Third World Development*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1988.
- OECD. 1995. *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD, 15.
- Rhodes, RAW 1994. 'The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain', *Political Quarterly*: 138-51
- Rhodes, RAW 1996. 'The new governance: governing without government', *Political Studies* Vol. XLIV, 4 (September).
- Rhodes, RAW 1997. 'Shackling the Leader? Coherence, Capacity and the Hollow Crown' in P. Weller, H. Bakvis & RAW Rhodes eds *The Hollow Crown? Countervailing Trends in Core Executives*, MacMillan, London.
- Riggs, Fred W. *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*, Boston: Houghton Mifflin Company, 1964.
- . 'Administrative Development: An Exclusive Concept', dalam John D. Montgomery dan William J Siffin (eds). *Approaches to Development: Politics Administration and Change*. New York: McGraw-Hill Book Company , 1966.
- Rohr, John A. "Profesional Ethics", dalam Thomas D. Lynch (ed.). *Organization Theory and Management*. New York: Marcel Dekker Inc., 1983.
- . *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values*. 2nd ed. New York: Marcel Dekker Inc., 1989.
- Rostow, W.W. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.
- Taylor, Frederick W. *Scientific Management*. Testimony before the US House of Representatives. 25 Januari 1912.
- Wallis, Malcolm. *Bureaucracy: Its Role in Third World Development*. London: Macmillan, 1989.
- Weber, Max. "Bureaucracy", dalam Hans H. Gerth. *From Max Weber: Essays in Sociology*. London: Oxford University Press, Inc, 1873 (Renewed).
- Wilson, James Q. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books, 1989.
- Wilson, Woodrow. "The Study of Administration", dalam *Political Science Quarterly*. 2, Juni, 1887.