

Jurnal Sekretariat Negara RI

NEGARAWAN



**Pengantar pada Rapat Terbatas
Bidang Polhukam dan Kesra**
H. Susilo Bambang Yudhoyono

Demokrasi Untuk Pembangunan
Sudi Silalahi

**Penataan Lembaga Non-Struktural (LNS)
Dalam Kerangka Reformasi Birokrasi Serta
Upaya Formulasi Kebijakan Strategi
Kelembagaan Negara**
Muladi

**Efektifitas Kelembagaan dan Strategi Penataan
Lembaga Non-Struktural: Sebuah Tinjauan
Administrasi Negara**
Taufiq Effendi

**Tinjauan Konstitusional Penataan Lembaga
Non-Struktural di Indonesia**
Hamdan Zoelva

Knowledge is Power, Character is More
H. Soermano Soedarsono

Corruption Prevention in Indonesia
Prijono Tjiptoherijanto

**Pembangunan Tatakelola Pemerintahan yang Baik
(Good Governance) dan Pemberantasan Korupsi**
Encep Syarif Nurdin

**Manajemen Publik yang Efektif Sebagai Kunci
Kemajuan Negara: Sebuah Gagasan Paradigma**
Budi Setiyono

**Peran Filsafat (Hukum) Dalam Proses
Reformasi di Indonesia**
Bambang Sutiyoso

**Refleksi Semangat Kepahlawanan dalam
Membangun Infrastruktur di Indonesia**
Sudjarwadi

**Kedudukan Peraturan Presiden Dalam Sistem
Perundang-undangan Indonesia**
Roby Arya Brata

Galeri Sekretariat Negara RI

Berpikir, Bertindak untuk Kepentingan Bangsa dan Negara

Daftar Isi

Halaman

i	Editorial
1	Pengantar pada Rapat Terbatas Bidang Polhukam dan Kesra Oleh H. Susilo Bambang Yudhoyono
8	Demokrasi Untuk Pembangunan Oleh Sudi Silalahi
20	Penataan Lembaga Non-Struktural (LNS) Dalam Kerangka Reformasi Birokrasi Serta Upaya Formulasi Kebijakan Strategis Kelembagaan Negara Oleh Muladi
48	Efektivitas Kelembagaan dan Strategi Penataan Lembaga Non-Struktural: Sebuah Tinjauan Administrasi Negara Oleh Taufiq Effendi
64	Tinjauan Konstitusional Penataan Lembaga Non-Struktural di Indonesia Oleh Hamdan Zoelva
73	<i>Knowledge is Power, Character is More</i> Oleh H. Soemarno Soedarsono
93	<i>Corruption Prevention in Indonesia</i> Oleh Prijono Tjptoherijanto
105	Pembangunan Tatakelola Pemerintahan Yang Baik (<i>Good Governance</i>) dan Pemberantasan Korupsi Oleh Encep Syarif Nurdin
130	Manajemen Publik yang Efektif Sebagai Kunci Kemajuan Negara: Sebuah Gagasan Paradigma Oleh Budi Setiyono
149	Peran Filsafat (Hukum) Dalam Proses Reformasi di Indonesia Oleh Bambang Sutyoso
172	Refleksi Semangat Kepahlawanan dalam Membangun Infrastruktur di Indonesia Oleh Sudjarwadi
183	Kedudukan Peraturan Presiden Dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia Oleh Roby Arya Brata
	Galeri Sekretariat Negara RI

Manajemen Publik yang Efektif Sebagai Kunci Kemajuan Negara: Sebuah Gagasan Paradigma¹

Budi Setiyono²

Abstrak

Kemajuan suatu negara ditentukan oleh berbagai faktor penyebab yang kompleks. Budaya, kepemilikan sumber daya alam/manusia, dan bantuan luar negeri seringkali disebut sebagai faktor yang determinan. Akan tetapi, pengalaman beberapa negara menunjukkan faktor-faktor itu tidaklah selalu menentukan. Berbagai riset menyimpulkan bahwa praktek public management yang efektiflah yang merupakan faktor paling penting. Apapun dan bagaimanapun kondisi eksisting suatu negara bisa diarahkan untuk mencapai

¹ Sebagian besar tulisan artikel ini diadopsi dari buku Setiyono, Budi (2007), *Pemerintahan dan Manajemen Sektor Publik*, Jakarta: Kalam Nusantara, hal. 1-10.

² Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP UNDIP, memperoleh PhD di bidang *Political Science* di Curtin University of Technology, Perth, Australia tahun 2010 dan Master of Policy and Administration dari Flinders University, Adelaide, Australia, 2003.

kesejahteraan sepanjang pemerintah piawai dalam mengelola negara. Oleh karena kunci manajemen terletak pada leadership, maka di tangan para pemimpinlah praktek penyelenggaraan negara yang efektif pada akhirnya ditentukan.

Key words: public management, development, government

Pendahuluan

Di seluruh dunia terdapat ratusan jumlah negara yang hidup di atas planet yang sama bernama bumi. Akan tetapi, kita menyaksikan dua fenomena yang kontras di dunia ini: pada satu sisi terdapat negara maju dan makmur, pada sisi yang lain terdapat negara terbelakang dan miskin (saya tidak mengatakannya sebagai negara berkembang karena nyatanya banyak negara miskin yang tidak juga bisa bangkit atau berkembang dari keterpurukan). Pada saat sekarang, *gap* antara negara kaya dan negara miskin semakin jauh menganga. Menurut laporan *World Development Report* (World Bank, 2004), rata-rata pendapatan 20 negara terkaya di dunia adalah sebesar 38 kali rata-rata pendapatan di 20 negara termiskin. Jumlah ini telah meningkat dua kali lipat dibandingkan dengan 40 tahun lalu. Ini artinya, negara yang kaya semakin kaya, yang miskin semakin miskin. Laporan tersebut juga mencatat bahwa sekitar seperempat penduduk dunia yang tercecceh di negara-negara miskin masih hidup di bawah garis kemiskinan dengan jumlah pendapatan yang kurang dari \$1 (Rp. 10.000) per hari.

Hal ini menunjukkan bahwa eksistensi pemerintahan di negara-negara (miskin) itu seolah-olah tidak menunjukkan manfaat apapun bagi rakyat mereka. Mengapa ada fenomena semacam ini? Faktor apa yang menyebabkan suatu negara bisa sangat maju sementara ada negara lain yang tidak mampu untuk sekedar menjamin ketersediaan makanan bagi rakyatnya? Apakah faktor-faktor seperti sejarah penjajahan, kepemilikan kekayaan alam, bantuan luar negeri, letak geografi, praktek demokrasi, lama berdirinya suatu negara, dan

jenis ras penduduk berpengaruh pada maju-tidaknya suatu negara?

Dalam buku *Culture Matters: How Human Values Shape Human Progress* yang diedit oleh Harrison & Huntington (2000) disimpulkan bahwa "budaya" adalah faktor determinan yang menentukan maju-mundurnya suatu negara. Negara-negara Eropa, kata salah seorang penulisnya, mencapai kemajuan karena mereka memiliki sistem sosial yang dilandasi oleh *rule of law* atau *rule based systems*, sedangkan negara Asia gagal mencapai kemajuan karena mereka memiliki budaya yang bersandar kepada hubungan personal dan kekeluargaan (Perkins 2000). Namun analisis ini tidak sepenuhnya benar. Nyatanya, beberapa negara seperti Jepang dan Singapura bisa mencapai tingkat kemajuan yang sejajar dengan negara-negara Eropa-Amerika, sungguh pun mereka memiliki latar belakang budaya Asia. Dengan demikian, ada faktor penentu selain "budaya" yang mendorong negara-negara tersebut bangkit mencapai prestasi seperti sekarang ini. Faktor itu adalah kemauan dan konsistensi pemerintah untuk melaksanakan manajemen publik yang efektif. Budaya bisa bercorak apa saja, akan tetapi sepanjang pemerintah memiliki karakter profesional dan mau melakukan rancang pembangunan yang tepat, maka setiap negara memiliki kesempatan yang sama untuk berkembang dan maju sejajar dengan negara lain.

Kuantitas Sumber Daya Bukan Penentu

Berbagai riset dan analisis (misalnya Braudel, 1993; Johnson, 1995; De Rivero, 2001; White & Killick, 2001; Werlin, 2003) menemukan beberapa fakta yang menarik berkaitan dengan maju dan mundurnya suatu negara. Beberapa fakta itu di antaranya adalah:

Pertama, banyaknya kepemilikan sumber daya alam dan sumber daya manusia (*extensive natural and human resources*) suatu negara ternyata tidak menjadi faktor utama kemajuan negara yang bersangkutan. Republik Angola dan Congo adalah negara-negara yang memiliki kekayaan sumber

daya alam luar biasa, akan tetapi rakyatnya tetap bergelimang kemiskinan. Mereka adalah negara yang menjadi penghasil mineral utama bernilai tinggi seperti berlian, tantalum, tembaga, dan cobalt. Selain itu, Congo bahkan memiliki 50% luas hutan Afrika dan sistem sungai yang bisa menyediakan *hydro-electric power* ke seluruh pelosok benua (VOA News, 10/03/2007). Sementara Jepang adalah negara yang tidak cukup kaya sumber daya alam tetapi rakyatnya menikmati hidup dalam tingkat kemakmuran nomor satu di dunia. Hongkong yang berpenduduk sedikit (dengan jumlah penduduk lebih kurang 7 juta orang) memiliki jumlah sambungan telpon jauh lebih besar dari jumlah sambungan telpon di India (yang penduduknya lebih dari 700 juta).

Kedua, bantuan luar negeri ternyata tidak sepenuhnya dapat menolong negara miskin. Mesir dan Tanzania misalnya, adalah negara yang menerima jumlah bantuan luar negeri paling banyak di antara negara berkembang dari tahun 1970 sampai dengan 2005. Jumlah bantuan luar negeri untuk Mesir di bidang ekonomi rata-rata mencapai angka \$US 600 milyar per tahun dan bantuan militer mencapai angka \$US 1,300 milyar sehingga total bantuan antara tahun 1948-2005 mencapai \$US 63,536.9 milyar (Congress Research Service, 2005). Sementara itu, Tanzania adalah juga salah satu negara penerima bantuan luar negeri terbesar di Afrika, dimana proporsi jumlahnya bahkan bisa mencapai 35% dari APBN negara itu. Di tahun 2007/8 saja, negara ini menerima bantuan tak kurang dari \$US 1,362 milyar, suatu angka yang sangat besar bila dibanding dengan jumlah populasi negara itu yang hanya 50 juta orang (DPG, 2008). Akan tetapi, negara-negara itu memiliki angka buta-huruf, kemiskinan, dan angka kematian bayi (*infant mortality rate*) yang sangat tinggi, bahkan dibanding negara miskin lain di Afrika. Proporsi penduduk miskin yang hidup di bawah garis kemiskinan di Mesir masih mencapai 30% dari jumlah populasi penduduk, sementara di Tanzania mencapai 38% (www.ruralpovertyportal.org).

Ketiga, lama berdirinya negara juga tidak terlalu menjadi *determinant factor* maju-tidaknya suatu negara. Turki dan Yunani adalah contoh negara tua yang telah berumur ratusan

tahun, akan tetapi tingkat kemakmurannya jauh lebih rendah dari Singapura yang baru berdiri kurang dari 65 tahun. Pendapatan per kapita (GNP) Turki dan Yunani di tahun 2010, misalnya berturut-turut masih berkisar di angka \$2,397.32 dan \$11,342.30, sedangkan Singapura telah mencapai \$20,066.00.

Keempat, (dan ini yang barangkali paling menyedihkan), ternyata jumlah aliran uang dari negara miskin ke negara-negara maju jauh lebih besar daripada aliran uang dari negara maju ke negara miskin! Karena ketidakpercayaan terhadap kredibilitas lembaga keuangan negara sendiri, banyak pemimpin (baik pemerintah maupun swasta) di negara-negara miskin yang melakukan "*capital flight*" ke luar negeri, baik secara legal maupun ilegal (*money laundering*). Jumlahnya tidak tanggung-tanggung: menurut *The Economist* (14 April 2001) aliran dana negara miskin ke negara kaya setiap tahun mencapai tidak kurang dari \$1 triliun.

Fakta tersebut menunjukkan bahwa faktor yang jauh lebih penting dalam mempengaruhi kemajuan suatu negara adalah kepiawaian suatu negara dalam mengelola penyelenggaraan pemerintahan. Riset yang dilakukan oleh Werlin (2003) misalnya, menemukan bahwa karena perbedaan kualitas dan *style* manajemen publik mengakibatkan dua negara yang pada awalnya memiliki sejarah penjajahan dan geografi yang relatif sama, akan tetapi saat ini memiliki tingkat kemajuan dan kemakmuran yang sangat berbeda.

Contohnya adalah Singapura dan Jamaica. Singapura pada satu sisi telah menjelma menjadi negara dengan tingkat kesejahteraan dan kemakmuran yang tergolong sepuluh besar dunia, sedangkan Jamaica masih tetap terpuruk menjadi salah satu negara miskin dengan hutang luar negeri yang amat besar. Padahal, keduanya adalah bekas jajahan Inggris yang merdeka hampir bersamaan (Singapura 1965 dan Jamaica 1960). Keduanya juga merupakan negara pulau yang luasnya hampir sama. Dalam konteks kekayaan alam, Jamaica bahkan lebih unggul dari Singapura, yang pada tahun 60-an adalah termasuk penghasil bauxite dan aluminium terbesar di dunia. Jamaica juga diuntungkan dengan kepemilikan

pesona alam yang luar biasa untuk pariwisata, serta mampu mengeksport berbagai produk pertanian seperti gula, pisang, citrus, kelapa, dan rempah-rempah dalam skala besar. Bahkan, kapasitas manufaktur produk ekspor Jamaica pada tahun 60-an mencapai lebih dari 300 jenis item (Norris, 1962). Potensi Jamaica untuk pertumbuhan ekonomi berbasis kegiatan ekspor didukung pula oleh letak geografisnya yang dekat dengan kawasan Amerika utara, serta didukung oleh banyaknya tenaga kerja yang memiliki kapasitas berbahasa Inggris dengan baik. Sementara itu pada saat yang sama, sebagaimana diceritakan dalam biografi Lee Kwan Yew (2000), Singapura pada tahun 60-an hanyalah sebuah pulau nelayan yang kumuh, berawa-rawa, tidak memiliki kekayaan alam, serta menderita oleh karena kekacauan politik, rasial, dan agama. Masyarakat tersegmentasi secara tajam oleh pengelompokan berdasarkan etnis Melayu, Chinese, dan India, serta berdasarkan agama Islam, Budha, Kristen, dan Hindu. Pada saat itu, tindak kriminalitas, kemiskinan, peredaran obat terlarang, perjudian, prostitusi, aborsi, pengangguran, dan kerusuhan sosial terjadi dengan intensitas yang sangat tinggi. Dari seluruh populasi yang sebesar 1,6 juta, hanya 5 persen saja yang pada saat itu berpendidikan tinggi dan hanya sekitar 4 persen yang bisa berbahasa Inggris. Begitu buruknya keadaan pada saat itu sehingga Malaysia pun dengan senang hati "membuang" Singapura pada tahun 1965.

Pada saat sekarang, kedua negara tersebut berbeda bagai bumi dan langit. Singapura telah menjelma menjadi negara yang tergolong sangat maju dengan pendapatan per kapita mencapai lebih dari \$20,000 dan menikmati tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi (6,5 persen) pada dua dekade terakhir. Sementara itu, Jamaica memiliki tingkat pendapatan per kapita yang lebih rendah dari \$2,600 dan pertumbuhan ekonominya mengalami tingkat yang rendah selama 25 tahun terakhir. Ketika Singapura telah berhasil dengan sangat mengesankan dalam menghapuskan kemiskinan, pengangguran, dan kriminalitas, serta berhasil membangun program terbaik di bidang perumahan, transportasi publik, kesehatan, dan pendidikan bagi rakyatnya, pemerintah

Jamaica tidak mampu mengatasi angka kemiskinan (yang mencapai sepertiga populasi), angka kehamilan muda (40 persen), angka *drop-out* sekolah (35 persen), dan angka kriminalitas dan kekerasan yang sangat tinggi (Human and Social Development Group, 1997). Singapura berhasil menyediakan fasilitas perumahan (apartemen) terbaik bagi warga negara yang bersifat multirasial untuk 2,7 juta penduduknya (dimana mereka memilikinya dengan subsidi dana pensiun pemerintah). Apartemen tersebut terkonsentrasi dalam 17 estates yang sehat dan atraktif, disertai dengan fasilitas taman kota (*city park*), pusat pertokoan (*shopping centers*), taman bermain (*playground*), dan terkoneksi dengan fasilitas pendukung seperti lembaga pendidikan, sistem transportasi masal (*rapid transportation system*), area industri (*industrial area*), dan pusat-pusat bisnis (*business center*). Sementara itu, Jamaica tidak mampu menyediakan perumahan yang layak bagi rakyatnya sehingga hampir sepertiga dari mereka hidup dalam lingkungan yang serba kumuh.

Belajar dari pengalaman negara lain itu, maka kita seharusnya tidak boleh terlalu membanggakan banyaknya sumber daya alam dan manusia yang kita miliki. Tanpa pengelolaan yang benar dan baik, maka banyaknya sumber daya itu tidak bermakna apapun kecuali menjadi beban rakyat karena perlunya pemeliharaan dan pengawasan, atau bahkan hanya menjadi obyek jarahan bagi segelintir orang yang serakah.

Pentingnya Manajemen Publik yang Efektif

Apa yang menjadi kunci dari *public management* di berbagai negara maju sehingga pemerintah mereka dapat meraih prestasi sedemikian rupa mengesankan? Dalam menganalisis perkembangan pembangunan di negara-negara industri baru yang dikenal dengan "Tigers of East Asia", Mark Turner dan David Hulme (1997: 1) mengemukakan bahwa "*less commonly heard but of equal significance is the argument that countries that have experienced rapid sustained development—South Korea, Taiwan, Singapore, Thailand, and Malaysia—have had effective*

public sector organizations". Jadi menurut kedua ahli tersebut, salah satu kunci pokok keberhasilan suatu negara dalam mencapai kemajuan adalah eksistensi pengelolaan organisasi pemerintah yang efektif! Organisasi pemerintahan yang efektif itu terbangun karena adanya kepemimpinan politik yang visioner dan disertai dengan *strategic management* yang taktis membimbing pelaksanaan pembangunan negara.

Di samping itu, ada beberapa faktor penentu bagi terciptanya manajemen publik yang efektif dan mengakselerasi pembangunan negara. Berdasarkan pengalaman negara maju, menurut Werlin (2003), faktor itu setidaknya mencakup hal-hal sebagai berikut:

Pertama, adanya *trusted and respected government* (pemerintahan yang dipercaya dan disegani rakyat). Hanya pemerintah dipercaya dan disegani yang mampu meyakinkan rakyat secara kolektif untuk bergerak pada arah pembangunan yang ditetapkan. Untuk itu, pemerintah perlu membangun kepercayaan yang dibangun dengan proses-proses interaksi yang *genuine*, bukan sekedar *lip-service*. Selain itu, pemerintah perlu menerapkan seleksi dan rekrutmen pegawai yang menjamin bahwa hanya mereka yang terbaik dan tercerdas (*the best and brightest*) yang diterima menjadi birokrat. Rekrutmen tidak boleh dilakukan asal-asalan, apalagi menjadi media nepotisme, politisasi, dan "profitisasi" pejabat. Pemerintah juga harus melakukan perbaikan iklim kerja pada sektor publik sehingga memungkinkan pegawai yang cerdas bisa berperan kreatif dan optimal. Selanjutnya, pemerintah juga perlu mengurangi pegawai (*downsizing staff*) sehingga bisa membentuk pola kerja institusi yang efisien.

Kedua, digalakkannya pemberantasan korupsi (*discouraging corruption*) secara konsisten. Negara-negara yang berhasil memacu pembangunan adalah negara yang memiliki nilai indeks persepsi korupsi yang tinggi. Bandingkan, indeks negara Singapura adalah rata-rata selalu di atas 9, Hongkong di atas 8, dan Korea Selatan di atas 4, sedangkan Indonesia selama ini masih memiliki indeks di bawah 2,8. Gerakan anti-korupsi di negara-negara tersebut tidak sekedar mencakup program yang bersifat punitif, melainkan juga menyentuh

permasalahan-permasalahan dasar yang mencegah tumbuhnya perilaku koruptif. Selain itu, sikap simpati dan empati terhadap gerakan anti-korupsi juga harus diperlihatkan dan dicontohkan oleh para pemimpin tertinggi negara. Para pemimpin bukan hanya sekedar mendukung melainkan harus menjadi simbol dari gerakan itu sendiri.

Ketiga, diterapkannya kebijakan yang berorientasi jangka panjang (*long term policy*) yang didasari oleh penelitian yang dapat diandalkan (*reliable researches*). Kebijakan yang diambil selalu diambil dalam konteks investasi untuk mendukung tujuan ideal di masa depan, bukan sekedar ekspresi reaktif terhadap stimulus jangka pendek. Dengan demikian, setiap sen uang yang keluar dari anggaran pemerintah akan bermakna sebagai tabungan yang diberikan oleh generasi tua kepada generasi muda dengan sebuah perencanaan yang matang dan terukur.

Keempat, adanya kepemimpinan yang kuat dan berwibawa (*strong and compelling leadership*). Pemimpin yang kuat bukan berarti harus otoriter, melainkan karena mereka memiliki visi yang jelas bagi kemajuan negaranya dan mereka bersedia bekerja keras bersama rakyat untuk mencapai visi itu. Lebih dari itu, pemimpin yang kuat juga memiliki sikap rela mempertaruhkan nyawa bagi kesejahteraan dan keamanan rakyatnya. Dengan demikian, kewibawaan seorang pemimpin muncul bukan karena tekanan pucuk senjata, melainkan karena kerpihakan dan kecintaan mereka terhadap rakyat.

Kelima, adanya rakyat yang berdisiplin dan taat (*discipline and decent citizens*). Kedisiplinan dan ketaatan rakyat ini utamanya disebabkan karena mereka percaya kepada kebijakan para pemimpinnya, setelah mereka melihat adanya kesungguhan pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan. Rakyat mentaati pemerintah sebagai bentuk penghargaan mereka terhadap pengorbanan para pemimpin negara yang bekerja profesional.

Keenam, dikurangnya pengangguran (*reducing unemployment*) dengan menciptakan lapangan kerja mandiri (*self-employment*) maupun menciptakan iklim kondusif bagi bergeraknya gerbong-gerbong pergerakan ekonomi melalui

penciptaan iklim investasi asing (*foreign investment*). Dalam pandangan faham Keynesian, pemerintah dipandang memiliki tanggung jawab untuk melakukan stabilitas ekonomi, menjaga stabilitas harga, menciptakan pertumbuhan ekonomi yang menjanjikan, mewujudkan tersedianya lapangan pekerjaan (*full employment*) bagi warga negara, serta mengatur sistem penggajian yang adil dan stabil. Pemerintah dapat mewujudkan *full employment* melalui kapasitas yang dimilikinya untuk mengatur kebijakan pajak dan pengeluaran (*tax and spending policy*), serta tidak boleh menyerahkan ekonomi pada pasar belaka. Ketika pengangguran meningkat, maka pemerintah harus melakukan intervensi dengan meningkatkan *public spending* dan pemotongan pajak. Walaupun mungkin terjadi defisit anggaran, akan tetapi secara keseluruhan ekonomi akan membaik karena adanya pertumbuhan dan terjadinya *multiplier effect* (Heywood 2002: 184).

Ketujuh, penciptaan sistem distribusi kekayaan nasional yang adil (*equal distribution of wealth*). Menurut beberapa peneliti, distribusi kekayaan dan sumber daya yang adil berkontribusi terhadap pembentukan perasaan sepenanggungan dari rakyat sehingga berkenan untuk berbagi nasib dengan orang lain. Sebaliknya, semakin besar ketimpangan pendapatan dan akses ekonomi, semakin tinggi pula sikap acuh anggota masyarakat terhadap nasib negara dan mempersubur praktek korupsi (Rothstein & Uslaner 2005; Husted 1999: 342). Rakyat lebih cenderung untuk berbagi dengan orang lain dan menganggap dirinya sebagai bagian dari masyarakat yang lebih besar manakala sumber daya dan peluang sama-sama didistribusikan; sebaliknya, dalam masyarakat yang memiliki *gap social-ekonomi* yang lebar, setiap orang cenderung mengutamakan kepentingan diri sendiri, yang pada gilirannya mereka dapat menggunakan korupsi sebagai alat untuk memenuhi kepentingan diri sendiri (hal. 52). Oleh karenanya, di berbagai negara maju, kita mengenal adanya sistem perpajakan yang transparan dan konsisten dengan prinsip keadilan: mereka yang kaya diberikan kewajiban membayar pajak jauh lebih besar dibandingkan dengan mereka yang miskin dan

hasil pajak ini kemudian didistribusikan melalui sistem *social security* yang juga adil dan transparan.

Kedelapan, dipraktikkannya demokrasi substantif (*substantive democracy*), bukan sekedar demokrasi simbolis (*symbolic democracy*). Substansi demokrasi adalah daulat rakyat, bukan daulat tuan sehingga kesuksesannya bukan sekedar diukur dari terselenggaranya Pemilu atau terbentuknya partai dan lembaga perwakilan, melainkan apakah lembaga-lembaga politik itu betul-betul menempatkan suara rakyat sebagai dasar pertimbangan bagi setiap pengambilan keputusan.

Bagaimana Dengan Indonesia?

Setelah demokratisasi terjadi di negara kita, kapasitas manajerial pejabat politik kita baik eksekutif maupun legislatif terlihat sangat memprihatinkan. Banyak pejabat itu tidak menguasai apa tugas dan tanggung jawab mereka sebagai seorang pejabat. Mereka misalnya tidak tahu cara pengelolaan anggaran, tidak tahu proses pembuatan regulasi, tidak tahu konsep-konsep dasar pembangunan, tidak tahu cara membuat perencanaan, dan bahkan secara umum mereka gagal membuat gambaran tentang bagaimana keadaan ideal negara/daerahnya dalam 5 tahun atau 10 tahun mendatang. Mereka memasuki kantor-kantor pemerintah dengan ide yang kosong tentang apa yang akan mereka kerjakan selama masa pemerintahannya mendatang.

Dapatlah kita bayangkan, apabila para pejabat semacam ini kita percayai untuk mengurus negara. Akibatnya yang jelas adalah pemerintahan yang berjalan tanpa arah, tidak tahu kemana biduk hendak dilabuhkan, tidak tahu bagaimana kemudi hendak dijalankan, bahkan tidak tahu bagaimana cara menghidupkan mesin untuk menggerakkan perahu. Jabatan hanya sekedar dilihat sebagai capaian simbol status sosial untuk mendapatkan puja-puji dan sanjungan, persis seperti penguasa-penguasa feodal masa lampau.

Padahal menurut Weber, pemerintahan modern seharusnya didasarkan pada prinsip-prinsip otoritas legal-rasional

(*rational-legal authority*). Ini artinya segala macam struktur otoritas dan orientasi kekuasaan hendaknya mengacu kepada tujuan-tujuan umum yang disepakati bersama, bukan tujuan-tujuan yang bersifat personal atau sektarian. Pejabat publik harus mengikuti peraturan, undang-undang, dalam konteks yang impersonal, serta membedakan secara tegas antara kepentingan pribadi dengan kepentingan publik. Sebagai konsekuensinya, pemerintahan modern harus memiliki spirit berupa nilai-nilai '*impersonal, rational, specific, achievement-oriented, and universalistic*' (Kamenka 1989: 83). Dengan demikian, penyelenggaraan pemerintahan dapat memberikan jaminan terjadinya pemerataan dan kebersamaan di antara seluruh komponen warga negara.

Celaknya, walaupun ada beberapa pejabat yang baik, kebanyakan pejabat publik (baik politisi maupun birokrat) di negara kita masih mencampur-adukkan kepentingan pribadi dengan kepentingan publik. Inilah model pemerintahan yang disebut oleh Crouch (1979) sebagai *neo-patrimonialism government*. Praktek pemerintahan neo-patrimonial dapat dikarakterisasikan sebagai '*a system of rule in which all governmental authority and the corresponding economic rights tend to be treated as privately appropriated economic advantages*' (sistem kekuasaan dimana semua otoritas pemerintahan dan hak ekonomi yang berhubungan dengannya dipergunakan untuk mendapatkan keuntungan pribadi). Disebut *neo* karena pada dasarnya mereka bukan pemegang kekuasaan patrimonial ala pemerintahan monarkhi tradisional, akan tetapi mereka mempraktekan prinsip feodalisme pada era demokrasi dimana fasilitas, kewenangan, dan pendapatan negara diperlakukan seolah-olah sebagai bagian dari rumah tangga pribadi para penyelenggara negara.

Pemerintah model ini memiliki beberapa macam ciri. Salah satunya adalah pengutamaan pelayanan kepada elit. Mengasumsikan bahwa rakyat adalah merupakan kumpulan massa yang apatis, pejabat pemerintah neo-patrimonial cenderung lebih mengutamakan kepentingan elit untuk mengamankan loyalitas mereka daripada mengurus rakyat kebanyakan. Sedangkan, kanal akses informasi kepada publik yang

di antaranya melalui pers, berusaha untuk diminimalkan bahkan ditutup-tutupi.

Pejabat pemerintah juga mempraktekkan dua pendekatan manipulatif dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang menurut Terray (1986), disebut sebagai '*air-conditioner and verandah system*'. Pendekatan pertama dapat dilihat dari praktek dimana pejabat politik dan birokrat sangat suka menggunakan fasilitas airport dengan VIP lounge, berkendara mobil mewah, berkonvoi dengan sirine, disertai dengan ajudan dan pengawal yang *overacting* sebagai *paratroopers*. Beberapa waktu lalu, misalnya, terdapat kejadian yang memalukan dimana ada seorang bupati di Jawa Tengah hendak meresmikan proyek yang bernilai hanya puluhan juta rupiah di desa terpencil, tapi dia membawa serta hampir seluruh pejabat daerah dengan berkonvoi. Ketika konvoi kendaraan itu mengalami kecelakaan karambol, biaya untuk memperbaiki kendaraan jauh lebih mahal dari nilai proyek yang diresmikan. Gaya ini dipakai sebagai alat manipulasi untuk mendapat legitimasi seolah-olah pemerintahan berwibawa sehingga rakyat akan loyal dan lembaga asing berkenan memberikan pinjaman.

Sedangkan *verandah* adalah proses riil penyelenggaraan pemerintahan yang menggunakan praktek *rent-seeking state* dan patronase kekuasaan. Posisi dan jabatan pemerintahan diisi dengan dua pendekatan: *nepotism*, yakni mendasarkan rekrutmen dengan dasar pertemanan atau persaudaraan, dan *purchasing offices*, yakni rekrutmen, pembuatan kontrak kerja dan lisensi berdasar pada adanya pemberian materi (*emolument*) langsung maupun tidak langsung. Dengan kata lain, tidak ada '*specific expertise*' yang riil dilakukan dalam proses penyelenggaraan administrasi publik, penentuan jabatan, dan pelaksanaan pekerjaan publik.

Dengan demikian, sungguh pun negara kita seolah telah mencapai berbagai kemajuan di bidang pembangunan ekonomi dan demokrasi, akan tetapi corak pemerintahan kita sesungguhnya masih berciri pemerintahan tradisional yang usang.

Di dalam menjelaskan evolusi sistem pemerintahan, Pierre & Peters (2000: 2-3), mengemukakan bahwa masyarakat dunia pada umumnya menyaksikan adanya empat fase evolusi. *Fase pertama*, adalah pemerintah yang eksis pada negara tradisional masa lampau yang berbentuk monarkhi mutlak. Pada masa ini, pemerintah memiliki makna sepenuhnya sebagai “*gouvernance*” (*royal officer*) yang merupakan aparat yang harus loyal menjalankan perintah kekuasaan monarkhi raja atau kaisar. Pengabdian dan kerja mereka sebagai kelompok ksatria (*knight*) didedikasikan sepenuhnya kepada para bangsawan dengan tujuan semata-mata demi kekuasaan.

Fase kedua, adalah pemerintah yang eksis pada masa konsolidasi demokrasi. Pemerintahan pada fase ini memiliki orientasi untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dengan peran yang dominan melaksanakan pembangunan. Contohnya adalah di negara Eropa Barat dan Amerika Serikat pasca Perang Dunia II, dimana pemerintah menjadi institusi yang sangat dominan mengembangkan berbagai regulasi, melaksanakan proyek-proyek politik, melakukan redistribusi ekonomi, membesarkan organisasi birokrasi, mengintervensi pasar, dan mengelola aset anggaran (*public spending*) yang sangat besar untuk pelayanan (*public services*) dan program-program kesejahteraan (*welfare state programs*). Pada fase ini, pemerintah adalah aktor tunggal yang dipandang sebagai satu-satunya kendaraan yang tepat, *legitimate*, dan tidak terbantahkan untuk melakukan perubahan sosial, mendorong pemerataan (*equality*), dan melaksanakan pembangunan ekonomi (*economic development*).

Fase ketiga adalah masa marketisasi peranan pemerintahan. Pada masa ini terjadi pengurangan peranan pemerintah (terutama dalam bidang ekonomi) digantikan oleh peranan sektor swasta dalam menjalankan peran-peran tradisional yang selama ini dipegang oleh pemerintah. Di negara-negara maju yang tergabung dalam OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*), proses pengalihan penciptaan peran pemerintah dan membesarnya peran swasta telah dilakukan sejak era pertengahan tahun 1970-an, utamanya berkaitan dengan berkuasanya dua penyokong neo-liberalisme:

Ronald Reagan di Amerika Serikat, dan Margaret Thatcher di Inggris. Mereka percaya bahwa pengelolaan negara lebih baik dijalankan dengan menggunakan konsepsi *free market* sehingga intervensi dan peranan negara (terhadap kegiatan ekonomi) perlu untuk dibatasi dan aktifitas ekonomi pemerintah perlu untuk dikurangi. Dalam suatu kesempatan, Reagan pernah menyatakan bahwa "*government is not solution to the problem; government is the problem*". Akibatnya, Amerika (dan juga Inggris) kemudian melakukan proses privatisasi *public enterprises* yang menonjol selama satu dekade kepemimpinan dua orang itu.

Fase keempat dan terakhir adalah pemerintah yang melakukan adopsi terhadap nilai-nilai *entrepreneurship*. Pada masa ini, proses *repositioning* pemerintah tidak hanya dilakukan dalam konteks mengurangi peranan ekonomi, melainkan juga dalam konteks reformasi managerial. Manajemen negara yang semula mengadopsi model pemerintahan birokrasi tradisional, kemudian direformasi menggunakan pendekatan *new public management*, dimana nilai-nilai swasta (*entrepreneurship*) diadopsikan kepada institusi-institusi pemerintahan. Nilai-nilai birokrasi yang dianggap "usang" seperti legal-formal, hirarkhi, permanen, dan prosedur, kemudian diperbaharui dengan nilai-nilai dan semangat baru seperti fleksibilitas, *reward* berdasarkan prestasi, kompetisi, *standard of performance*, dan efisiensi. Peran pemerintah berubah sepenuhnya dari "pengatur" menjadi "pengarah" atau fasilitator masyarakat.

Perubahan paradigma pemerintahan terakhir utamanya digerakkan oleh pemikiran Osborne dan Gaebler (1992) yang menulis buku '*Reinventing Government*', dengan subtitle '*how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*'. Kedua penulis itu mengemukakan contoh-contoh kesuksesan beberapa lembaga pemerintah (di Amerika Serikat) yang mengaplikasikan nilai-nilai *entrepreneurship*. Salah satunya adalah California Parks Department yang mengizinkan para manajernya menggunakan anggaran untuk kepentingan apa saja yang mereka inginkan asalkan sesuai dengan misi dan tujuan organisasi, tanpa harus meminta persetujuan pada

setiap item belanja. Lembaga itu disebutkan memiliki prestasi yang jauh lebih mengesankan dibandingkan dengan prestasi sebelumnya yang menggunakan model pengajuan anggaran berdasarkan item-item belanja. Contoh lain adalah Public Convention Center yang membentuk *joint venture* dengan perusahaan swasta untuk membuat kegiatan yang memaksimalkan fungsi *convention center* dengan berbagi resiko dan profit. Hasilnya, fasilitas *convention center* tersebut menjadi memiliki tingkat kenyamanan yang lebih tinggi, mampu mengumpulkan pendapatan yang mandiri, serta lebih banyak digunakan oleh publik daripada sebelumnya. Pesan yang hendak disampaikan dari contoh-contoh tersebut adalah adanya perolehan prestasi instansi pemerintah karena adanya kebebasan pengelolaan (manajemen) dengan menekankan hasil daripada prosedur dan formalitas. Hal ini berbeda dengan model birokrasi tradisional yang memandang bahwa pekerjaan birokrat adalah menekankan dan mengaplikasikan peraturan (dan cenderung tidak peduli pada hasil akhir).

Sungguh pun model pemerintahan pada fase keempat ini telah menjadi tren di berbagai negara maju, akan tetapi bukan berarti akan menjadi model yang final dalam membentuk peran pemerintah dalam kehidupan sosial. Menurut Peters dalam buku "*The Future of Governing*" (1996), model pemerintahan, dan juga konsepsi tentang bagaimana pemerintah berperan dalam kehidupan masyarakat, masih terus akan berkembang di masa mendatang. Kita tidak pernah tahu bagaimana bentuk akhir dari pemerintah itu karena dinamika pemerintah(an) berjalan seiring dengan dinamika sosial.

Celakanya, sungguh pun dunia telah mengalami evolusi model-model pemerintahan sampai dengan fase keempat, negara kita masih tetap konsisten menerapkan model fase pertama dalam cara kita memerintah. Tentu saja bukan berarti kita harus menjiplak begitu saja semua *trajectories* negara-negara maju dalam menjalankan pemerintahan, melainkan kita perlu belajar dari pengalaman-pengalaman mereka yang baik sebagai bahan acuan bagi kita melangkah ke depan sehingga kita tidak terus terpuruk dalam perjalanan ke arah entah berantah.

Kesimpulan

Kemajuan dan kemakmuran suatu negara ditentukan oleh berbagai faktor yang kompleks. Salah satu faktor kunci yang penting adalah adanya manajemen publik yang efektif, sedangkan kepemilikan sumber daya alam yang banyak dan faktor kesejarahan tidaklah menjadi jaminan untuk membawa negara berhasil mewujudkan kesejahteraan. Oleh karenanya, apabila kita ingin mengejar ketertinggalan dari negara maju, segenap pelaku pemerintahan perlu untuk segera menerapkan pola manajemen modern yang efektif beserta segenap prasyarat yang ada di dalamnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Braudel, Fernand (1993) *A History of Civilizations*, translated by Richard Mayne, New York: Penguin Books.
- Crouch, Harold (1979) 'Patrimonialism and Military Rule in Indonesia', *World Politics* Vol. 31(4) (July 1979), 571-587.
- CRS (Congress Research Service) (2005) *CRS Issue Brief for Congress: Egypt-United States Relations* [online, <http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/IB93087.pdf>].
- De Rivero, Oswaldo (2001) *The Myth of Development: The Non-viable Economies of the 21st. Century*. London: Zed Books.
- DPG (Development Partners Group) (2007) *Overview of Aid in Tanzania* [Online, <http://www.tzdpg.or.tz/external/dpg-tanzania/overview-of-aid-in-tanzania.html>].

- Harrison, Lawrence E. and Huntington, Samuel P. (2000) *Culture Matters: How Human Values Shape Human Progress*, New York: Basic Books.
- Husted, Bryan W. (1999) 'Wealth, culture, and corruption' *Journal of International Business Studies*, Vol. 30(2), 339-359.
- Johnson, Chalmers A. (1995) *Japan, who governs?: the rise of the developmental state*, New York, London: W.W. Norton.
- Kamenka, Eugene (1989) *Economic Thought Bureaucracy*, Cambridge, MA: Basil Blackwell.
- Norris, Katrin (1962) *Jamaica: The Search for an Identity*, London: Oxford University.
- Osborne, David and Gaebler, Ted (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Penguin Book.
- Peters, Guy (1996) *The future of governing: Four emerging models*, Lawrence: University Press of Kansas.
- Pierre, Jon and Guy Peters (2000) *Governance, politics and the state*, Hong Kong: Macmillan.
- Rothstein, Bo. and Uslaner, Eric M. (2005) 'All for all: equality, corruption, and social trust' *World Politics*, Vol. 58(1), 41-72.
- Terray, Emmanuel (1986) 'Le climatiseur et la veranda', in Collectif, *Afrique Plurielle, Afrique Actuelle*, Paris: Hommages a' Georges Balandier.
- Turner, Mark and Hulme, David (1997) *Governance, administration and development: making the state work*, Houndmills, Basingstoke: Macmillan.

Werlin, Herbert (2003) 'Poor Nations, Rich Nations: A Theory of Governance' *Public Administration Review*, Vol. 63 (3), 329-342.

White, Howard and Killick, Tony (2001) *African poverty at the millennium, causes, complexities and challenges*. Strategic Partnership with Africa. World Bank, Washington DC, USA.

World Bank (2004) *World Development Report: Making Services Work for Poor People* [online, <http://www.go.worldbank.org/ZPTUFPVPG0>]

Yew, Lee Kwan (2000) *From Third World to First, The Singapore Story: 1965-2000*, New York: HarperCollins Publishers.