

Reformasi Birokrasi dalam Era Globalisasi
Oleh
Dwi Harsono
FISE UNY

Abstrak

Globalisasi membawa pengaruh yang kuat terhadap kondisi politik dan ekonomi di seluruh dunia. Kondisi ini membuat setiap negara harus mempersiapkan diri terhadap efek yang ditimbulkannya sehingga tidak berakibat negatif. Reformasi adalah salah satu contoh dampak dari globalisasi.

Reformasi yang terjadi di negara-negara berkembang lebih banyak terjadi karena intervensi asing. Hal ini karena asumsi yang digunakan yang menganggap kegagalan birokrasi untuk menciptakan kondisi ekonomi disebabkan faktor-faktor internal. Oleh karena itu lembaga bantuan asing mensyaratkan adanya penyesuaian struktural yang mengarah pada penciptaan *good governance*.

Keterlibatan institusi asing dalam jangka pendek bisa membantu tapi dalam jangka panjang harus dievaluasi ulang. Hal ini dilakukan karena bantuan hutang yang diberikan diembel-embeli oleh adanya prasyarat lain berupa program penyesuaian struktural yang bersifat politis. Bantuan dari donor asing memang sulit dihindari karena krisis ekonomi tapi proses tersebut harus selektif dan syarat lunak serta secepatnya dilunasi.

Setiap negara harus memiliki agenda dalam melakukan reformasi. Informasi tentang kondisi suatu negara yang paling mengetahui adalah negara itu sendiri. Oleh karena itu, analisis kebutuhan untuk melakukan reformasi dapat dilakukan sehingga strategi reformasi yang dipilih tepat serta tidak merugikan masyarakat/warganegara.

Kata Kunci: reformasi, birokrasi, globalisasi

Pendahuluan

Reformasi merupakan upaya untuk menciptakan cara yang lebih baik dalam menjalankan pemerintahan. Lembaga pemerintah (birokrasi) dirancang untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya pada ma-

sarakat tapi seiring dengan perubahan yang terjadi sebagai akibat dari globalisasi, prinsip-prinsip yang menjadi dasar pelayanan mengalami perubahan. Akibatnya, definisi tentang tata pemerintahan yang

baik dan administrasi yang layak juga mengalami perubahan.

Model yang selama ini dijalankan oleh pemerintahan negara-negara (model tradisional) bukan berarti tidak memiliki hasil positif dalam bagi masyarakatnya. Secara ilmiah, model tradisional selama beberapa dekade berhasil untuk mengorganisasikan pelayanan dengan baik kepada masyarakat, termasuk didalamnya optimisme tentang kemampuan pemerintah untuk memecahkan masalah. Namun globalisasi telah mengubah pandangan yang berkembang dalam masyarakat tentang pelayanan publik sehingga prinsip-prinsip yang dikembangkan oleh model tradisional tidak lagi kondusif bagi bentuk organisasi yang memberikan pelayanan publik. Untuk menciptakan tata pemerintahan yang lebih baik maka prinsip-prinsip yang terdapat dalam model tradisional harus direformasi.

Langkah awal reformasi dilakukan dengan menggali prinsip-prinsip dasar yang menjadi akar masalah serta menciptakan patologi birokrasi. Peters (2001) mengemukakan 5 prinsip yang menjadi akar masalah, yaitu:

1. Pegawai Negeri (PNS) yang Apolitis

PNS seharusnya tidak terlibat atau berhubungan dengan kepentingan tertentu termasuk mengembangkan pandangan politik yang dimiliki di tempat kerjanya karena secara fungsional harus siap untuk bekerja maupun melayani siapapun. Namun kon-

disi ini sulit terjadi terutama ketika pejabat publik harus membuat kebijakan teknis di lingkungan lembaganya. Kepentingan individu maupun kelompok yang bersifat politis seringkali dilibatkan baik sengaja maupun tidak dalam proses pengambilan keputusan.

2. Hirarki dan Peraturan

Asumsi tentang penggunaan hirarki dan aturan yang ketat untuk mengatur kondisi masyarakat sehingga pemberian pelayanan dapat berjalan dengan baik telah berubah. Hirarki dan peraturan yang ketat justru menciptakan inefisiensi dalam penggunaan sumber daya dan lemahnya fleksibilitas dalam merespon perubahan lingkungan.

3. Keajegan dan Stabilitas

Individu berarti siap untuk mendedikasikan hidupnya ketika menjadi PNS. Akibatnya pegawai maupun lembaga publik membangun sistem yang menafikan kemungkinan adanya perubahan dan yang terjadi adalah disfungsi atas manajemen pengelolaan pegawai.) perlu diterapkan sehingga karir pegawai menjadi lebih baik.

4. Kelembagaan Pegawai negeri

Ketiadaan komitmen kelembagaan untuk membangun kualitas PNS menjadi bom waktu karena jumlah yang semakin besar tapi tidak diimbangi dengan program pengembangan yang memadai.

5. Kesetaraan

Kesetaraan dipandang sebagai bentuk pemberian insentif yang sama bagi setiap pegawai dalam posisi yang sama tanpa melihat kompetensi yang dimiliki. Kesetaraan juga dipandang sebagai penyeragaman layanan kepada masyarakat. Kondisi ini berakibat pada melemahnya potensi-potensi yang dimiliki oleh pegawai untuk berpartisipasi dalam memajukan organisasi publik dan semakin buruknya pelayanan kepada masyarakat (Peters, 2001: 4-12).

Di samping itu tuntutan untuk meningkatkan efisiensi pemanfaatan sumber daya dan partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik dengan pendekatan tradisional ternyata gagal dipenuhi oleh pemerintah sebagai lembaga kontrol dan pengatur. Dampaknya adalah semakin menurunnya kepercayaan masyarakat pada peran pemerintah. Kondisi tersebut juga disebabkan oleh, *pertama*, meningkatnya keragaman populasi secara sosial dan politis termasuk juga etnik dan ras akibat imigrasi. *Kedua*, melemahnya posisi tawar pemerintah akibat semakin banyaknya masalah yang gagal diatasi. *Ketiga*, penurunan stabilitas terhadap struktur organisasi pemerintah dibandingkan dengan organisasi swasta dalam menjalankan fungsi-fungsinya. *Keempat*, korporatisme terhadap kelompok kepentingan yang dibangun negara semakin lemah sehingga menurunkan dukungan maupun komitmen dari serikat pekerja (ibid:15-16).

Kondisi tersebut diperparah dengan banyaknya birokrat yang terlibat dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Di negara-negara berkembang, banyak birokrat baik dari sipil maupun militer yang duduk direksi maupun komisaris BUMN. Di samping itu banyak perusahaan khususnya perusahaan daerah (BUMD) yang memiliki karyawan dengan status pegawai negeri. Padahal BUMN maupun BUMD di negara berkembang maupun miskin menyedot sejumlah besar anggaran belanja yang dikeluarkan oleh negara. Wujudnya bisa berbentuk subsidi, pinjaman dalam negeri maupun hutang perusahaan yang kemudian menjadi tanggung jawab pemerintah untuk mengembalikannya. Di samping itu, BUMN menyerap sejumlah besar investasi yang masuk di negara-negara berkembang sehingga mempengaruhi pendapatan domestik bruto dan investasi dalam negeri. Banyaknya jumlah BUMN menyerap tenaga kerja yang cukup besar di negara-negara tersebut sehingga mempengaruhi angka pengangguran. Posisi BUMN yang sangat penting mengakibatkan kinerja yang dimiliki sangat mempengaruhi stabilitas makroekonomi sehingga berdampak pada tingkat pertumbuhan ekonomi negara.

Menurut laporan Bank Dunia, kinerja BUMN di negara-negara berkembang ternyata rendah dan

terus mengalami kerugian (Bank Dunia, 1995:2). Rendahnya kinerja disebabkan oleh kegagalan untuk mengembalikan kredit sehingga menjadi tanggungan pemerintah, terjadi defisit anggaran yang dikeluarkan BUMN sehingga subsidi pemerintah semakin besar, dan tidak efisiennya operasional perusahaan. Di banyak negara berkembang yang memiliki banyak BUMN dan selalu mendukung pembiayaannya, terjadi inefisiensi dan defisit sehingga berdampak negatif pertumbuhan ekonomi. Alih-alih meningkatkan kualitas hidup masyarakat, yang terjadi justru semakin terpuruk dalam kemerosotan ekonomi.

Rendahnya kinerja bukan karena birokrat yang terlibat tidak memiliki kemampuan atau tidak berkompeten dalam bidang bisnis tapi karena terjadi kontradiksi tujuan dalam melaksanakan pekerjaannya (ibid:3). Birokrat dihadapkan pada keharusan untuk memperoleh dan menggali keuntungan yang sebesar-besarnya atas bisnis yang dijalankannya atau pengabdian pada pelayanan kepada masyarakat. Masalah ini bukan pada sistemnya tapi pada individu birokrat yang terlibat dalam aktivitas bisnis. Pendekatan birokratis dan pandangan politis dalam memberikan pelayanan sosial terkadang justru kontraproduktif dengan prinsip-prinsip efisiensi dalam aktivitas bisnis.

Kegagalan negara-negara berkembang dalam mengelola kondisi ekonomi berakibat pada krisis eko-

nomi. Krisis ekonomi disebabkan oleh faktor-faktor internal yang dimiliki oleh negara tersebut. Besarnya inefisiensi dalam bidang ekonomi menjadi penyebab kecilnya pertumbuhan ekonomi yang dimiliki. Di sisi lain, birokrasi sebagai motor penggerak roda ekonomi justru berperan dalam memperlambat kemerosotan ekonomi karena sebagian besar sumber daya yang dialokasikan dalam BUMN ternyata menciptakan inefisiensi terbesar.

Krisis ekonomi mendera negara-negara berkembang dalam kurun waktu dua dekade dari tahun 80an hingga 90an akhir. Abrahamsen menyebutkan parahnya kondisi ekonomi negara-negara berkembang di Afrika Sub-Sahara pada dekade 80an (Abrahamsen, 2000:82). Pada akhir dekade 90an, krisis juga menghantam kawasan Amerika Latin dan Asia Timur. Nilai mata uang lokal merosot tajam karena efek global kurs mata uang dollar Amerika. Akibatnya banyak negara yang membutuhkan donor asing untuk membiayai roda ekonomi dalam bentuk hutang.

Intervensi Lembaga Donor

Kebutuhan akan dana talangan dan Letter on Intent (LoI) untuk melakukan transaksi perdagangan membuat negara-negara berkembang berhutang kepada negara-negara maju melalui IMF maupun Bank Dunia. Lembaga donor,

seperti Bank Dunia, adalah lembaga netral yang tidak agenda politik dalam membantu negara berkembang. Dalam nota kesepakatan pendirian Bank Dunia menyebutkan larangan pada lembaga tersebut untuk menggunakan kriteria politik dan non-ekonomi dalam tindakan peminjaman dan melarang campur tangan dalam urusan politik negara anggotanya (Abrahamson, 2000:26). Namun dalam perjalanannya, Bank Dunia memiliki agenda untuk menerapkan *good governance* dalam bentuk reformasi di negara-negara yang menjadi kreditornya.

Kekuatan dalam pengambilan keputusan dalam Bank Dunia ditentukan oleh besarnya sumbangan/simpanan yang dimiliki oleh negara yang bersangkutan. Dengan demikian, negara yang memiliki simpanan besar bisa mempengaruhi arah kebijakan Bank Dunia. Negara-negara maju (G7) yang memiliki porsi besar (40%) dalam pengambilan keputusan bisa menyisipkan agenda dalam kebijakan yang dikeluarkan Bank Dunia (ibid:7). Terdapat dua agenda *good governance* yang bersifat politis yakni tuntutan pelaksanaan pemilu multi-partai dan manajerial administratif yang menitikberatkan perhatian pada prosedur pemerintahan yang efisien dan memiliki akuntabilitas (ibid:28). Program reformasi digulirkan dalam bentuk penyesuaian struktural.

Bank Dunia mengemukakan tiga kondisi yang dibutuhkan untuk me-

lakukan reformasi. Wujudnya dalam bentuk kesiapan untuk melakukan reformasi.

1. Keinginan Politis (*Political Desirability*)

Tanda bahwa telah keinginan politik untuk melakukan reformasi dapat dilihat dari adanya sebuah perubahan rezim atau koalisi atas kekuasaan yang selama ini memegang pengambilan keputusan untuk pembuatan kebijakan. Tanda yang lain adalah terjadinya krisis keuangan atau ekonomi yang melemahkan legitimasi pemerintah yang berkuasa sehingga melakukan perubahan atas kebijakan yang dijalankan.

2. Kelaikan Politis (*Political Feasibility*)

Tanda-tanda bahwa reformasi laik secara politis adalah tingkat kontrol atas proses pembuatan kebijakan (legislatif, birokrasi, dan pemerintah pusat/daerah) cukup kuat sehingga reformasi dapat berjalan. Di samping itu kemampuan untuk mengatasi adanya resistensi terhadap reformasi yang terjadi kuat.

3. Kredibilitas Pemerintah (*Credibility*)

Tanda bahwa pemerintah memiliki komitmen yang kredibel dapat dilihat dari reputasi pemerintah di mata masyarakat. Ketika reputasinya baik maka proses reformasi akan lebih mudah dilaksanakan karena reputasi berhubungan dengan tingkat kepercayaan masyarakat atas pemerintahannya.

Kredibilitas akan semakin baik apabila ada dukungan baik secara domestik maupun internasional untuk melakukan reformasi. Dukungan secara domestik mencakup kesiapan sistem hukum untuk mendukung reformasi yang terjadi. Sedangkan dukungan internasional wujudnya lebih banyak pada pemberian bantuan (Bank Dunia, 1995:11-13).

Namun dalam kenyataannya apapun kondisi yang dimiliki oleh negara berkembang, program penyesuaian struktural (*good governance*) lebih berfokus pada penataan tata pemerintahan di bidang politik dengan mengurangi campur tangan pemerintah terhadap ekonomi. *Good governance* adalah model tata pemerintahan dimana aktor yang berperan adalah negara, publik, dan pasar. Negara menjadi institusi yang berperan sebagai regulator dan pelayanan kepada masyarakat dilaksanakan oleh pasar. Di bidang ekonomi, penyesuaian struktural adalah melakukan liberalisasi dengan pendekatan pasar. Pendekatan pasar menerapkan model yang membuka kompetisi. Mekanisme pasar yang baik dipercaya akan menciptakan pola pertukaran dan insentif yang baik dalam masyarakat karena ide dasar yang dimiliki pendekatan ini.

1. Efisiensi Pasar

Akar ilmiah dalam pendekatan pasar untuk mereformasi sektor publik adalah efisiensi pasar sebagai mekanisme untuk mengalokasikan sum-

ber daya. Kompetisi dalam penyelenggaraan pelayanan bisa menekan ongkos produksi mendekati harga yang paling rasional. Harga yang rasional akan menciptakan efisiensi dalam pelayanan publik sehingga alokasi sumber daya yang dimiliki menjadi semakin baik. Meskipun tidak semua pelayanan bisa dilaksanakan dengan mekanisme pasar, tapi sangat baik untuk menangani masalah-masalah eksternalitas kebijakan.

2. Monopoli Birokratis

Perilaku monopolistik birokrat harus diubah dengan mekanisme yang lebih kompetitif dalam pengalokasian sumber daya. Fungsi-fungsi monopoli yang ada pada birokrasi harus diminimalkan dengan membuka peluang bagi adanya *provider* lain dalam memberikan pelayanan pada masyarakat.

3. Pola Manajemen

Pola manajemen baik di organisasi publik maupun privat adalah sama dimana instrumen yang digunakan untuk mengatur dan memotivasi pegawai tidak berbeda. Seorang manager publik akan bekerja lebih baik apabila diberi hak yang lebih besar dalam mengelola organisasinya. Meskipun menghadapi ambiguitas dalam pelaksanaan tugas antara fungsi manajemen dan fungsi sosial, tapi mekanisme pertanggungjawaban dapat menjadi kontrol yang baik untuk mening-

katkan kinerja pegawai sektor publik (Peters, 2001:25-32).

Pemerintah negara-negara berkembang dipaksa untuk melakukan program penyesuaian struktural (*good governance*) oleh lembaga donor tanpa melihat kesiapan yang dimiliki. Yang terjadi justru kemerosotan ekonomi yang semakin tajam, pengangguran yang semakin tinggi, dan semakin terpuruknya kualitas hidup masyarakat di negara-negara berkembang (Abrahamsen, 2000:97). Masuknya bantuan lembaga donor juga diikuti dengan masuknya investasi dari luar negeri karena divestasi BUMN. Program ini sering diikuti dengan privatisasi yang justru menyedot sumber daya ke luar negeri karena keuntungan BUMN yang seharusnya dimiliki oleh negara ternyata dikuasai sektor swasta asing.

Reformasi Politik dan Manajemen

Dalam kerangka reformasi, manajemen sebagai bentuk dari administrasi publik modern dengan gerakan privatisasi tidak bisa dilepaskan dengan hubungan yang erat antara administrasi dan politik maupun administrator dengan politisi. Dalam hal ini, manajemen telah menguasai politik dan mengambil alih wilayah politik dimana kemungkinan dominasi pegawai negeri lebih besar dibanding kepemimpinan politik daripada sebaliknya. Politik adalah wilayah dimana didalamnya mengandung makna luas bukan hanya individu yang terlibat

tetapi juga tempat terjadinya aktivitas. Dengan kata lain politik mengandung makna keseluruhan proses yang terlibat dalam pembuatan keputusan. Namun hal tersebut menjadi hilang ketika manajemen mengemuka dan mengganti isu-isu politik. Manajemen lebih menekankan pada upaya untuk penghematan dan peningkatan pelayanan publik yang diterima masyarakat ketimbang efeknya pada dasar politik maupun hubungan konstitusional yang terjadi. Keberhasilan penerapan efisien, efektif, dan ekonomis untuk meningkatkan pelayanan pelanggan adalah satu dimensi dari gambaran hubungan antara politik dan administrasi yang juga mengalami perubahan.

Terdapat banyak kasus dimana terjadi perubahan yang signifikan pada sifat politik negara-negara sebagai akibat dari reformasi manajemen. Terjadi erosi legitimasi terhadap pemerintah dan menurunnya loyalitas masyarakat pada partai-partai yang ada. Hal ini juga disebabkan oleh gelombang reformasi manajemen lebih banyak disebabkan oleh institusi dari luar dan bukan dari dalam negeri. Reformasi manajemen memberikan pilihan yang sulit bagi pemerintah dimana di satu sisi berusaha untuk meningkatkan kontrol atas birokrasi dan program-programnya, dan di sisi lain keharusan untuk melakukan desentralisasi. Doktrin *New*

Public Management menyebutkan bahwa desentralisasi adalah baik dan memberikan keleluasaan pada manajer publik juga baik tapi kontrol politik dan akuntabilitas juga perlu diperkuat termasuk didalamnya kekuatan konsumen. Dalam kasus ini desentralisasi secara administrasi lebih dominan dan sering dipilih sebagai upaya untuk memberikan keleluasaan tapi kontrol atas birokrasi tetap dilakukan (Pollit dan Bouckaert, 2000:139).

Legislatif pun menghadapi kondisi yang tidak jauh berbeda. Kecilnya insentif politik yang diperoleh membuat lembaga ini lamban dalam memanfaatkan secara konstruktif informasi tentang peningkatan kinerja tersebut. Legislatif selama ini lebih banyak bermain dalam wilayah input sehingga ketika terjadi perubahan fokus pada wilayah output maka membatasi kemampuan dalam mengakses informasi yang dibutuhkan untuk mengkritisi kinerja lembaga penyedia layanan publik.

Hubungan antara reformasi dan sikap masyarakat terhadap politisi dan pegawai negeri sangat dipengaruhi oleh kepercayaan yang dibentuk. *Citizen's trust* termasuk salah satu cara untuk membangun kepercayaan. Namun masalah yang muncul adalah kecilnya pengetahuan masyarakat terhadap informasi yang disampaikan berkaitan dengan *citizen's trust* sangat mempengaruhi besar kecilnya kepercayaan tersebut. Hal ini juga bisa disebabkan oleh ketidakpedulian

masyarakat terhadap informasi dari pemerintah karena legitimasi yang dimiliki rendah sebagai implikasi dari pelaksanaan reformasi. Hal penting yang harus diperhatikan adalah analisis tentang opini masyarakat perlu diperhatikan secara khusus topik dan individu yang mengungkapkan. Kondisi ini sekaligus sebagai langkah untuk memahami kompleksitas sikap masyarakat terhadap reformasi manajemen secara khusus dan administrasi publik secara umum.

Hubungan antara politik, manajemen publik dan opini publik adalah wilayah yang berseberangan. Hal ini disebabkan; 1) reformasi telah mengubah pola hubungan pejabat publik dengan karier, 2) keenganan politisi eksekutif untuk menjadi manajer strategis, 3) manager memiliki keleluasaan tapi kontrol politik atas kebijakannya lebih kuat, 4) saran bahwa manajemen publik dapat didepolitikasi secara radikal dipahami keliru dan semakin menghilang, 5) terdapat ambiguitas pada retorika tentang memperkuat akuntabilitas dan meningkatkan transparansi, 6) reformasi yang terjadi hanya sebagai respon opini publik, 7) gambaran sederhana bahwa opini publik bagi atau bertentangan dengan konsep "big government" keliru sasaran (ibid:146-147). Dengan sebab-sebab tersebut maka dibutuhkan model yang lebih nyata tentang peran

politisi sebagai aparatur negara. Perlu pemikiran ulang bagi induksi dan pelatihan politisi serta kerangka insentif dan sanksi yang dikenakan kepada mereka dalam rangka mereformasi pelayanan publik.

Pendekatan Ramah Pasar (*Market Friendly*) di Indonesia

Analisis Bank Dunia sangat cocok dengan perubahan yang terjadi di Indonesia. Krisis ekonomi dianggap menjadi tanda bahwa keinginan politik untuk reformasi BUMN telah ada. Bersamaan dengan itu, juga terjadi perubahan rezim. Kelaikan politik juga muncul seiring dengan otonomi daerah sehingga nilai privat berlomba-lomba diadopsi oleh pemerintah daerah. Namun satu tanda lainnya, yakni kredibilitas tidak dimiliki oleh Indonesia. Reputasi pemerintah tidaklah populer dan sistem hukum maupun birokrasi belum sebagaimana yang diharapkan. Namun privatisasi tetap dijalankan oleh Indonesia karena kuatnya dukungan internasional untuk melakukan privatisasi.

Privatisasi direkomendasikan oleh bank Dunia pada BUMN di bidang telekomunikasi dan pembangkit tenaga listrik (Bank Dunia, 1995). Namun sektor perbankan dan manufaktur akhirnya juga terimbas oleh privatisasi. Indosat dan Telkom adalah dua BUMN yang diprivatisasi tapi dengan harga yang jauh dari nilai aset yang sesungguhnya. BUMN dinilai dengan harga rendah dengan asumsi

untuk menarik investor. Padahal kinerjanya tidak mengalami kemerosotan tapi penurunan aset lebih disebabkan oleh adanya krisis moneter sehingga Indonesia membutuhkan dana segar untuk devisa. Saat ini, keduanya berkompetisi untuk memberikan pelayanan yang terbaik dan biaya yang semakin murah tapi keuntungan yang diperoleh tidak masuk ke pemerintah dan rakyat Indonesia tapi ke investor asing yang menanamkan modal.

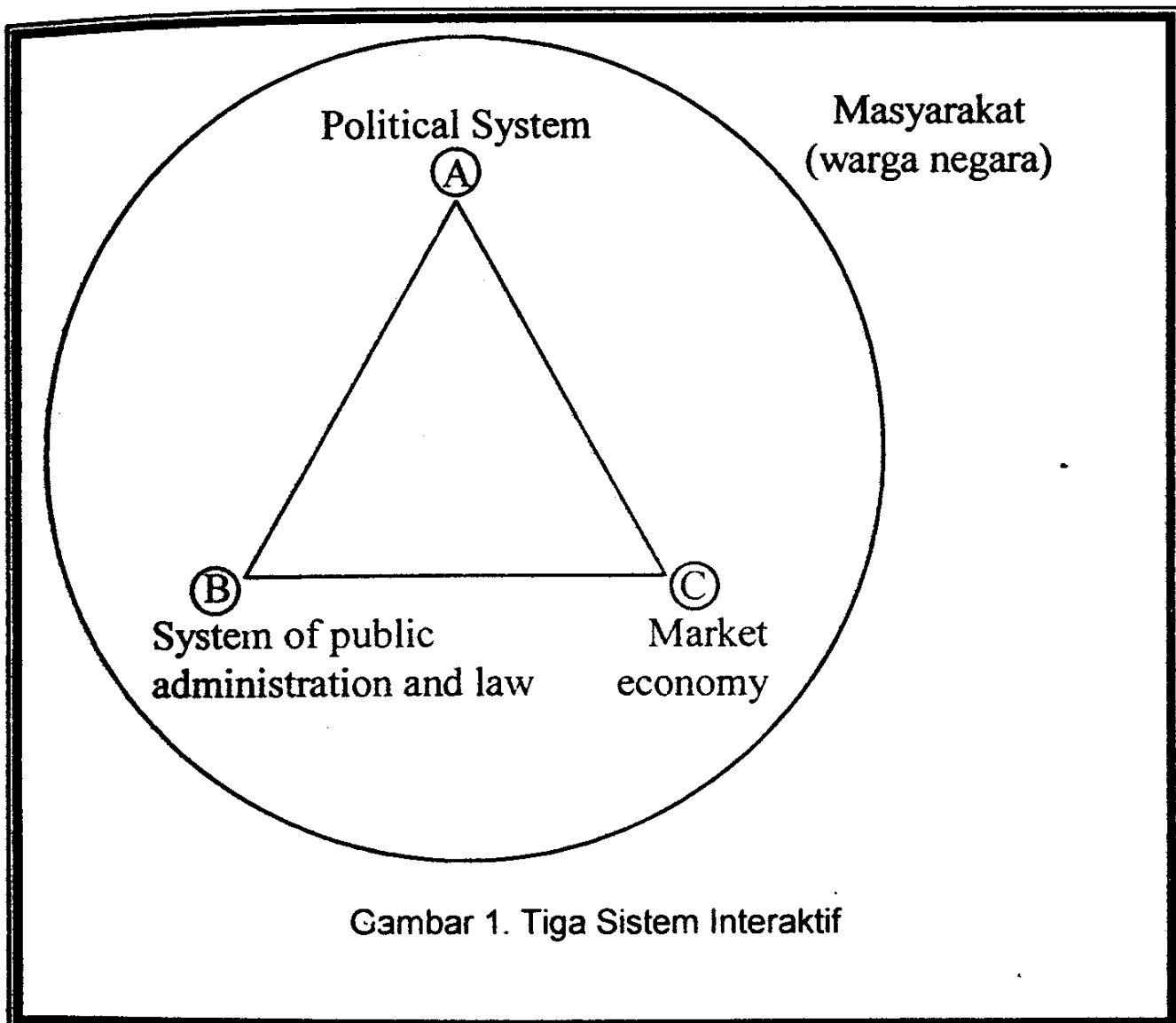
Indonesia adalah negara yang cukup berani untuk membuka pasar lokal terhadap pasar bebas sebagai konsekuensi globalisasi. Kuatnya tekanan dari lembaga donor terhadap Indonesia untuk menerapkan *good governance* membuat tidak ada pilihan lain. Isu demokratisasi dalam bidang politik dan inefisiensi dalam bidang ekonomi adalah sasaran empuk akibat krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1997. Jargon yang digunakan oleh pemerintah dalam bidang ekonomi adalah *ramah pasar*. Konsep ini adalah membuka pasar lokal terhadap pasar dunia secara bertahap dan secara selektif menentukan prioritas dalam kebijakan ekonomi termasuk privatisasi BUMN. Indonesia tidak menutup diri dari pasar dunia tapi lebih berhati-hati terhadap efek negatif pasar bebas. Pembangunan bidang sosial menitikberatkan pada peningkatan kinerja dan kualitas dalam manajemen dan

kebijakan pembangunan sehingga masyarakat memperoleh pelayanan secara merata. Namun menghadapi masalah ketika pemerataan menggunakan parameter ekonomis dan efisien dalam program-program yang dijalankan. Artinya tarik-menarik antara parameter sosial dan ekonomi sering menjadi kendala dalam pembuatan kebijakan pemerintah. Apabila menerapkan pendekatan pasar secara murni, sudah pasti masyarakat yang berdaya beli kurang maupun aksesibilitas rendah menjadi pihak yang kalah. Kondisi ini merupakan efek negatif mekanisme pasar yang harus dihindari.

Strategi Reformasi

Reformasi sebagai strategi untuk pengambilan keputusan mengasumsikan interaksi tiga sistem; sis-

tem politik, sistem ekonomi pasar dan sistem hukum dan administrasi publik (Pollit dan Bouckaert, 2000:173). Ketiga sistem ini juga menggambarkan hubungan antara politik, administrasi dan ekonomi pasar dimana ketiganya memiliki motivasi, insentif, dan sanksi yang berbeda. Sistem politik menghadapi dua masalah utama yaitu keuangan dan legitimasi. Kedua masalah ini membutuhkan respon strategis dari pimpinan. Alternatif yang bisa dilakukan adalah perubahan perilaku, membangun kepercayaan secara bertahap, pembuatan kebijakan yang konsisten dan transparan. Hal ini juga dapat dilakukan dengan meningkatkan kinerja ekonomi dan juga mengambil pelajaran dari negara lain di waktu sebelumnya.



Gambar 1. Tiga Sistem Interaktif

Hal awal yang paling sering terjadi adalah dengan membuat jarak dan menyalahkan pemimpin politik. Namun cara ini tidak banyak berhasil dan hanya bermanfaat sesaat. Dalam menghadapi tekanan berkaitan dengan masalah keuangan dan legiti-

masi, pemimpin politik dapat melakukan strategi:

1. Mengencangkan control tradisional (*Maintain*)

Strategi ini bersifat konservatif dan cenderung memperbesar tekanan dari sistem politik terhadap sistem hukum dan administrasi

Reformasi Birokrasi dalam Era Globalisasi (Dwi Harsono)

publik. Tujuannya adalah aspek kepatuhan dalam sistem tetap terjaga dan legitimasi negara sangat kuat.

2. Memodernisasi sistem administrasi (*Modernize*)

Modernisasi dalam sistem administrasi diarahkan pada deregulasi sistem yang digunakan. Tekanan dilakukan oleh sistem politik sebagai bentuk dari mekanisme top down dan market ekonomi sebagai bentuk bottom up terhadap sistem hukum dan administrasi publik.

3. Menerapkan sistem pasar (*Marketize*)

Tekanan dilakukan oleh sistem pasar terhadap sistem politik dan sistem hukum dan administrasi publik. Hal ini bertujuan agar penetrasi menjadi lebih leluasa

4. Menyempitkan sistem administrasi (*Minimize*)

Sistem pasar memberikan tekanan sangat kuat kepada sistem politik sehingga tidak terlalu campur tangan. Sedangkan sistem hukum dan administrasi publik semakin mengecil perannya. Legitimasi negara semakin kecil dan hanya berperan sebagai regulator (Pollit dan Bouckaert, 2000:176-178).

Keempat strategi tersebut merupakan model alternatif yang bisa dipilih sebagai bentuk reformasi yang akan dilakukan. Satu negara juga bisa menerapkan satu atau lebih strategi secara simultan karena kesiapan institusi birokrasi sangat mungkin berbeda antar negara bahkan dalam satu

negara. Strategi yang berkelanjutan sangat membutuhkan kapasitas organisasi untuk merencanakan, dan mengoperasikan reformasi secara rinci, serta merespon dan menjamin pengetahuan dan ketrampilan yang cocok dengan angkatan kerja sektor publik. Diperlukan tingkat penerimaan masyarakat dan menjadi prasyarat reformasi.

Faktor masyarakat dalam strategi yang ditawarkan menjadi prasyarat utama tapi peran masyarakat dipinggirkan. Bahkan dalam analisis strategi, masyarakat berada dalam wilayah luar diskursus yang terjadi. Asumsi bahwa asumsi masyarakat terwakili oleh ketiga sistem yang ada tidak sepenuhnya benar. Apakah karena opini publik cenderung berseberangan sehingga diabaikan? Konsep partisipasi tidak ditawarkan dalam strategi tersebut sehingga legitimasi negara semakin rendah hal ini menguntungkan ekonomi pasar. Logika sederhana yang muncul adalah semakin dipinggirkannya masyarakat, maka masyarakat semakin apatis pada negara.

Ketiadaan teori yang kuat untuk mendukung reformasi manajemen lebih disebabkan oleh perkembangan yang terjadi lebih banyak pada hasil penerapan di negara-negara maju. Hasil penelitian tersebut kemudian dikembangkan sebagai seperangkat model untuk

menjalankan reformasi. Peningkatan secara mikro yang terjadi di setiap negara digeneralisasi sehingga mengemuka dan menjadi alternatif bentuk reformasi. Terdapat keterbatasan bahasa, pengetahuan dan praktik dalam menerapkan reformasi bagi setiap negara sehingga setiap pemimpin negara justru harus mampu mengenali kebutuhan utama dalam mengembangkan administrasi publik.

Penutup

Reformasi merupakan upaya untuk menciptakan birokrasi yang dirancang untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya pada masyarakat. Namun globalisasi, mengubah definisi tentang tata pemerintahan dan administrasi yang baik. Perubahan ini tidak mudah karena patologi yang terjadi dalam birokrasi telah berurat akar.

Keterlibatan institusi asing dalam jangka pendek bisa membantu tapi dalam jangka panjang harus dievaluasi ulang. Hal ini dilakukan karena bantuan hutang yang diberikan diembel-embeli oleh adanya prasyarat lain berupa program penyesuaian struktural yang bersifat politis. Bantuan dari donor asing memang sulit dihindari karena krisis ekonomi tapi proses tersebut harus selektif dan syarat lunak serta secepatnya dilunasi.

Setiap negara harus memiliki agenda dalam melakukan reformasi. Informasi tentang kondisi suatu ne-

gara yang paling mengetahui adalah negara itu sendiri. Oleh karena itu, analisis kebutuhan untuk melakukan reformasi dapat dilakukan sehingga strategi reformasi yang dipilih tepat serta tidak merugikan masyarakat/warganegara.

Daftar Pustaka

- Abrahamsen, Rita. 2000. *Sudut Gelap Kemajuan: Relasi Kuasa dalam Wacana Pembangunan*. Lafadl Pustaka. Yogyakarta.
- Peters, B. Guy. 2001. *The Future of Governing. Second Ed (Revised)*. University Press of Kansas. Kansas
- Pollit, Christopher dan Bouckaert, Geert. 2000. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press. New York.
- World Bank. 1995. *Bureaucrat in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*. Oxford University Press. Washington.

Biodata

Dwi Harsono, lahir di Purwokerto, 15 Januari 1974. Lulus sarjana jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIP Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto tahun 1998. Staf pengajar pada program studi Pendidikan Administrasi Perkantoran, FISE UNY.