

REVITALISASI BIROKRASI MENUJU INDONESIA BARU: PENDEKATAN KONSEPTUAL ADMINISTRASI PUBLIK¹

Erwan Agus Purwanto²

Abstract

Bureaucracy is main executor for reform agendas. Therefore in realizing all of reform agendas in Indonesia, then bureaucratic reform is an underlying effort supposed to do. There are two prerequisites should be fulfilled for the reform. Firstly, there must be some endeavours to shift the old basic value of bureaucracy and the secondly, some endeavours directed to activate interaction process among government, private sector and civil society in responding public affairs in their environment.

Kata kunci : birokrasi, revitalisasi, pergeseran nilai, good governance, warga

Gerakan reformasi yang digulirkan sejak tahun 1998 dalam beberapa hal boleh dikatakan telah mampu membawa Indonesia melakukan berbagai perubahan mendasar dalam pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara. Pencapaian yang paling penting untuk dicatat tentu saja adalah keberhasilan gerakan tersebut dalam meletakkan sendi-sendi dasar demokrasi di Indonesia. Menguatnya fundamental demokrasi di Indonesia tersebut merupakan buah dari berbagai kebijakan reformasi yang dibuat oleh Pemerintah Indonesia pasca Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Habibie, Gus Dur, dan Megawati. Berbagai kebijakan yang telah dibuat oleh ketiga pemerintahan Indonesia pasca Orde Baru tersebut, dalam banyak hal, telah mampu mewujudkan kehidupan yang lebih demokratis di Indonesia. Kemajuan ini misalnya dapat kita lihat dengan berbagai indikator demokratisasi yang sering dijumpai di negara-negara yang telah mapan kehidupan demokratisnya, seperti: jaminan kebebasan untuk mengemukakan pendapat dengan adanya pers bebas, tidak ada lagi tahanan politik, diberlakukannya sistem multi partai, penghapusan dwi fungsi ABRI, dan yang paling femomenal adalah diberlakukannya sistem pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung pada pemilu 5 Juli dan 9 September 2004. Pemilu damai sepanjang tahun 2004 tersebut (termasuk pemilihan anggota DPR dan DPD yang mendahului pemilihan

¹ Tulisan ini pernah disampaikan dalam Seminar Nasional "Revitalisasi Birokrasi Menuju Indonesia Baru", Auditorium PPLPN-LAN, Pejompongan, Jakarta 14 Februari 2005 diperbaiki lagi untuk jurnal ini.

² Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara, FISIPOL, dan Magister Administrasi Publik (MAP), Universitas Gadjah Mada. Email: erwan@map.ugm.ac.id

presiden dan wakil presiden) menjadi pertanda dimulainya babak baru kehidupan demokrasi di Indonesia. Dengan keberhasilan tersebut bangsa Indonesia boleh berbangga karena telah masuk dalam jajaran negara-negara yang demokratis, yang jumlahnya sampai saat ini --terutama untuk negara yang sedang berkembang-- masih sangat terbatas.

Berbagai kemajuan dalam kehidupan berdemokrasi sebagaimana disebutkan tersebut tentu saja patut kita syukuri manakala kita mengingat kembali nasib bangsa Indonesia pada tiga dekade yang lalu. Selama periode kekuasaan Orde Baru tersebut beberapa gelintir orang memang dapat menikmati manisnya buah dari pembangunan ekonomi yang dilakukan sejak diluncurkannya Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) pada tahun 1969. Namun demikian kemajuan dalam bidang ekonomi yang hanya dinikmati oleh kalangan elit di Indonesia itu jelas tidak sebanding dengan pengorbanan yang harus ditanggung oleh sebagian besar masyarakat dan bangsa Indonesia yang harus hidup dalam penindasan regim otoriter Orde Baru.

Keberhasilan gerakan reformasi dalam menghadirkan alam demokrasi di Indonesia kemudian mengundang banyak harapan bahwa nasib sebagian besar masyarakat Indonesia yang selama ini terpuruk akan mengalami kebangkitan. Kehidupan yang lebih baik dalam alam kebebasan seolah sudah terbayang di depan mata. Harapan sebagian masyarakat Indonesia tersebut tentunya bukanlah pepesan kosong belaka. Dalam berbagai teori pembangunan memang sering dikatakan bahwa demokratisasi merupakan prasyarat mutlak bagi keberhasilan pembangunan (ekonomi). Di Asia, teladan yang selalu diberikan untuk membuktikan tesis tersebut adalah keberhasilan pembangunan di Korea Selatan yang maju pesat setelah gerakan reformasi mereka mampu menghasilkan sistem pemerintahan yang demokratis.

Akan tetapi setelah lebih dari tujuh tahun gerakan reformasi memproklamkan keberhasilannya, nasib bangsa Indonesia ternyata tidak banyak mengalami perubahan yang cukup berarti. Harapan dan cita-cita bangsa Indonesia sampai saat ini belum dapat diwujudkan. Jika bangsa-bangsa di negara yang lain seperti Thailand, Malaysia, dan Korea Selatan mampu bangkit setelah mengalami krisis ekonomi pada tahun 1997, sampai saat ini bangsa Indonesia nampaknya belum berhasil melepaskan diri dari keterpurukan akibat krisis ekonomi yang juga sering disebut sebagai *krismon* tersebut.

Tabel 1
Tingkat Pengangguran di Indonesia

Tahun / Periode	Pengangguran Terbuka*	Pengangguran Terselubung	Jumlah	Tingkat Pengangguran Terbuka**	Tingkat Pengangguran
Sebelum Krisis					
1996	4.762	-	-	5,4	
1997	4.787	10672	15459	5,4	17,4
Krisis					
1998	5.712	8565	14277	6,2	15,5
1999	8.524	11976	20500	8,8	21,3
Setelah Krisis					
2000	8.184	10642	18826	8,3	19,2
2001	8.006	11201	19207	8,1	19,4
2002	9.132	12003	21135	9,1	21,0
2003	9.531	12423	21954	9,5	21,9
2003 (des)	8.746	-	-	8,7	

Sumber: BPS, Sakernas (Jakarta Post, December 31, 2004: 16).

* Angka tersaji dalam satuan juta

** Angka tersaji dalam satuan persen

Di luar angka pertumbuhan ekonomi yang belum beranjak dari kisaran 3-4 persen per tahun setelah *krismon*, berbagai indikator keberhasilan pembangunan seperti angka kemiskinan, pengangguran, indeks pembangunan manusia, dan lain sebagainya masih belum menunjukkan prestasi yang menggembirakan.

Di atas itu semua, yang paling menyedihkan lagi, keberhasilan gerakan reformasi di Indonesia tidak membawa pengaruh yang *significant* terhadap penurunan jumlah korupsi, kolusi, dan korupsi (KKN). Hal ini tentu sangat menyedihkan apabila kita ingat kembali bahwa tujuan utama gerakan reformasi sebenarnya adalah ingin memerangi praktik KKN yang sudah sangat kronis dalam tubuh pemerintahan di Indonesia. Dalam kehidupan sehari-hari, yang bisa kita ikuti dari pemberitaan di media massa maupun yang sering kita alami sendiri, suatu kenyataan tidak terbantahkan adalah bahwa praktik korupsi telah menjadi sesuatu yang dianggap wajar. Tidak mengherankan jika kita sering mendengar ucapan bahwa korupsi telah menjadi budaya bangsa Indonesia yang sulit untuk dihapuskan. Oleh karena itu tidaklah mengherankan jika dari tahun ke tahun Indonesia selalu menduduki urutan teratas dalam daftar negara-negara yang paling korup di seluruh dunia.

Tabel 2
Peringkat Korupsi Indonesia

Tahun	Peringkat Korupsi	Jumlah Negara	IPK*
1998	80	85	2,0
1999	96	98	1,7
2000	85	90	1,7
2001	88	91	1,9
2002	96	102	1,9
2003	122	133	1,9
2004	133	146	2,0

Sumber: Transparansy International Indonesia.

*IPK: Indeks Persepsi Korupsi merupakan persepsi yang diperoleh dari banyak kalangan, terutama pengusaha, profesional, dan aktivis sosial tentang wabah korupsi yang diyakini terjadi. Semakin besar angka indeks menunjukkan persepsi yang positif dari para responden tentang negara yang disurvei dalam penanganan korupsi.

Mengapa gerakan reformasi yang telah mampu menghadirkan kebebasan dan demokrasi di Indonesia dalam realitasnya tidak mampu mengubah kehidupan sebagian besar masyarakat Indonesia sebagaimana yang mereka harapkan ketika gerakan reformasi digulirkan? Jawaban tunggal tentang hal ini jelas tidak mudah diberikan. Akan tetapi tidak salah apabila kita mengarahkan tudingan kita kepada birokrasi publik sebagai biang keladi kegagalan gerakan reformasi mewujudkan harapan bangsa Indonesia untuk hidup lebih baik. Mengapa demikian? Jawabnya adalah karena birokrasi publik adalah eksekutor atau implementor utama berbagai agenda reformasi, khususnya pemberantasan KKN yang menjadi penyebab kegagalan berbagai program pembangunan di Indonesia. Banyak pengamat mengatakan bahwa demokratisasi politik di Indonesia tidak diikuti oleh demokrasi dalam bidang birokrasi. Thoha (1999:4) mengatakan bahwa praktik demokrasi dalam birokrasi pemerintah ternyata jauh panggang dari api. Tidak adanya demokrasi dalam birokrasi, yang memungkinkan rakyat mengontrol kerja birokrasi, pada gilirannya menjadikan birokrasi pemerintah menjadi bagaikan sebuah kerajaan tanpa kendali. Sebagai akibatnya maka tidak heran jika kemudian muncul kesewenang-wenangan yang seterusnya kekuasaan tanpa batas ini yang kemudian menjadi sumber munculnya KKN yang membebani masyarakat. Tabel 3 secara gamblang menunjukkan betapa birokrasi kita ternyata tidak banyak berubah meskipun demokratisasi kehidupan politik telah berhasil kita tegakkan. Dibanding negara-negara lain, birokrasi kita tetap merupakan birokrasi yang sarat prosedur, tidak efisien dalam pelayanan, dan sumber pemborosan dalam hal penggunaan keuangan publik.

Tabel 3
Prosedur dan Biaya yang harus dikeluarkan untuk mengurus usaha baru

Negara	Jumlah Prosedur	Lama Waktu (Jumlah Hari)	Biaya (% dari PDB)
China	12	41	14.5
Hongkong	5	11	3.4
India	11	89	49.5
Indonesia	12	151	130.7
South Korea	12	22	17.7
Malaysia	9	30	25.1
Philippines	11	50	19.5
Singapore	7	8	1.2
Taiwan	8	48	6.3
Thailand	8	43	6.7
Vietnam	11	56	28.6
United States	5	5	0.6
East Asia and Pacific	8	52	47.1

Sumber: World Bank (Jakarta Post, Friday, December 31, 2004: 18).

Oleh karena itu tidak mengherankan jika Thoha kemudian menyimpulkan bahwa birokrasi Indonesia sebenarnya tidak berubah wajahnya sejak jaman penjajahan meskipun pemerintahan Indonesia telah berubah sebanyak empat kali, yakni pemerintahan kolonial, pemerintahan orde lama, pemerintahan orde baru, dan pemerintahan reformasi.

Melihat kenyataan yang demikian, tantangan yang dihadapi oleh pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) saat ini adalah bagaimana melakukan revitalisasi dan reformasi birokrasi sebagai upaya untuk mendemokratisasikan birokrasi publik sehingga berbagai agenda reformasi, khususnya pemberantasan KKN, dapat diimplementasikan dengan baik. Jika revitalisasi birokrasi dapat dilakukan maka suatu saat harapan masyarakat untuk dapat hidup lebih baik, bebas dari jeratan KKN, sebagaimana dilontarkan pada saat gerakan reformasi pertama kali diluncurkan, segera dapat diwujudkan.

ADMINISTRASI PUBLIK DAN REVITALISASI BIROKRASI

Bagaimana revitalisasi birokrasi publik di Indonesia harus dilakukan agar demokratisasi politik yang sudah dapat kita wujudkan dapat dimanfaatkan

semaksimal mungkin untuk kesejahteraan rakyat? Disiplin ilmu administrasi publik barangkali yang paling berkompeten untuk menjawab tantangan ini. Mengapa demikian? Sebab menurut sejarahnya, kemunculan disiplin ilmu administrasi publik adalah adanya tuntutan kebutuhan akan reformasi (Effendi, 1996). Ketika Woodrow Wilson menulis artikelnya yang monumental yang diberi judul "*The Study of Public Administration*" pada tahun 1887, yang kemudian menandai kemunculan ilmu administrasi publik, motivasi utamanya pada waktu itu adalah untuk melakukan reformasi sistem administrasi publik di Amerika Serikat yang dirasa sudah usang karena penuh dengan praktek perkoncoan (*spoils system*) yang rawan terhadap korupsi dan penuh dengan inefisiensi sehingga menyebabkan kinerja sektor publik menjadi rendah. Untuk mengatasi hal itu Wilson muda, yang kelak menjadi presiden Amerika, mengusulkan perlunya suatu disiplin ilmu tersendiri, yang terpisah dari ilmu politik. Disiplin ilmu yang ia maksudkan adalah disiplin ilmu administrasi publik. Karena, hanya disiplin inilah yang dapat memberikan pedoman bagaimana mengurus tugas-tugas eksekutif yang dari hari ke hari terus bertambah kompleks dengan cara yang lebih efektif dan efisien. Sejak kemunculannya pada tahun 1887 tersebut disiplin ilmu administrasi publik terus mengalami perkembangan. Sejarah perkembangan disiplin ilmu administrasi publik dalam melakukan reformasi untuk memperbaiki praktek kehidupan ketatanegaraan yang lebih baik dari waktu ke waktu secara menarik kemudian diklasifikasikan oleh Nicolas Henry (1995) dalam apa yang ia sebut sebagai paradigma ilmu administrasi publik. Paradigma tersebut adalah: (1) Paradigma dikhotomi politik-administrasi, (2) Paradigma prinsip-prinsip administrasi, (3) Paradigma administrasi publik sebagai ilmu politik, (4) Paradigma administrasi publik sebagai manajemen, (5) Paradigma administrasi publik sebagai administrasi publik.

Sebagai suatu disiplin yang dinamis, yang oleh Vigoda (2002) disebut sebagai *a discipline in transition*, ilmu administrasi publik memang tidak pernah berhenti bergerak setelah kemunculan paradigma ke lima yang oleh Henry (1995) disebut sebagai paradigma administrasi publik sebagai administrasi publik. Puncak dari perkembangan disiplin ilmu administrasi publik sejak kemunculannya pada tahun 1887 terjadi pada tahun 1980an dengan munculnya *New Public Management* (NPM). Kemunculan NPM ini sering disebut era *liberalisasi* disiplin ilmu administrasi publik (Vigoda, 2002) karena ilmu administrasi publik mampu keluar dari pendekatan konservatif menuju pendekatan yang lebih modern sebagaimana

disinyalir oleh Kettl dan Milward (1996) yang menyatakan bahwa: *“public management is neither traditional public administration nor policy analysis since it borrows heavily from variety disciplines and methodological approaches”*. Namun demikian, tidak disangkal lagi bahwa sejarah terus berulang. Kemunculan NPM pada dasarnya merupakan upaya reformasi birokrasi yang dilakukan oleh berbagai pemerintah di seluruh belahan dunia, baik di Amerika maupun di Eropa karena kegagalan birokrasi publik mereka dalam memahami kebutuhan masyarakat mereka yang terus bergerak maju. NPM, yang diadopsi dari berbagai aspek positif dari praktik manajemen di sektor swasta, oleh para ahli administrasi publik kemudian dipakai sebagai strategi reformasi birokrasi publik. Penerapan obat ini diharapkan dapat memecahkan masalah yang dihadapi oleh birokrasi publik dalam memenuhi tuntutan-tuntutan warga negara.

Dipelopori oleh Osborne dan Gaebler (1992) lewat karya mereka yang berjudul *“Reinventing government”*, NPM kemudian terus berkembang dengan kemunculan gagasan-gagasan baru yang ditulis oleh para pemikir administrasi publik. Perkembangan ini bisa dilacak dari tulisan Osborne dan Plastrik (1997), Ferlie (1997), Hughes (1994), dan lain-lain. Berdasarkan permasalahan birokrasi publik yang ingin mereka pecahkan, NPM pada dasarnya dapat digolongkan menjadi beberapa model, yaitu: (1) *the efficiency drive*. Sebagai model yang pertama, NPM model pertama ini didorong oleh kebutuhan untuk meningkatkan efisiensi terutama dicapai dengan mengadopsi prinsip-prinsip yang dipakai dalam manajemen swasta; (2) *Downsizing and Decentralisation*, merupakan perkembangan dari NPM model pertama yang menggabungkan prinsip-prinsip manajemen swasta sekaligus menerapkan perampingan struktur birokrasi publik dari struktur lama yang mekanistik menjadi lebih fleksibel; (3) *In search of excellent* merupakan kelanjutan dari reformasi struktur birokrasi pada model ke tiga dengan orientasi perbaikan budaya birokrasi; (4) *Public service orientation*. Model ke empat, pada dasarnya muncul sebagai kritik terhadap tiga model NPM yang pertama. Orientasi NPM yang melihat warga negara sebagai *customer* semata-mata dianggap kurang relevan dengan prinsip-prinsip demokrasi yang ingin ditegakkan dalam reformasi administrasi publik. Kritik yang dilontarkan oleh Denhardt dan Denhardt (2003) ini yang kemudian mendorong model baru dalam NPM yang disebut sebagai *New Public Service* (NPS).

Tabel 4
Perbandingan antara Administrasi Publik Lama dengan NPM dan NPS

Jenis Birokrasi	Old Public Administration	New Public Management	New Public Service
Unsur-unsurnya			
Tujuan	Efisiensi dan Profesional	Pelayanan Prima	Kualitas Pelayanan
Strategi pencapaian tujuan	Implementasi program oleh lembaga pemerintah	Mendorong peran swasta dan LSM	Koalisi antara pemerintah, LSM, dan sektor swasta
Pertanggungjawaban	Pada Klien dan Konstituen secara hirarkis	Pada Customer ala pasar	Pada Warga Negara (Citizens) secara multidimensional
Kekuasaan	Pada Top Management	Pada Pekerja dan Pengguna Jasa	Pada Warga Negara
Budaya	Arogan Rutin	Menyentuh hati, <i>Winning Minds</i>	Ramah inovatif
	Penekanan pada ketaatan menjalankan aturan dan Efisiensi	Penekanan pada Perombakan visi dan misi	Penekanan pada Perombakan Kultur Pelayanan
Peran Pemerintah	<i>Rowing</i>	<i>Steering</i>	<i>Serving</i>
Konsep Kepentingan Publik	Kepentingan Publik tercermin dalam UU yang secara politis sudah didesain pemerintah	Kepentingan Publik merupakan agregat kepentingan individu	Kepentingan Publik merupakan hasil dialog mengenai nilai-nilai yang ingin dicapai

Sumber: diolah dari Purbokusumo (2005: 81)

Perbedaan antara NPM dan NPS secara substansial sebenarnya hanya pada bagaimana birokrasi melihat warga negara. Dalam NPM warga negara hanya dilihat sebagai *customer* yang harus dilayani dengan baik sedang dalam NPS warga negara harus dilihat sebagai *owner*, yang empunya negara sehingga dalam tatanan negara yang demokratis dia berhak, tidak hanya dilayani dengan sebaik-baiknya akan tetapi juga menentukan jenis pelayanan, berpartisipasi dalam menyediakan pelayanan, serta mengawasi bagaimana pelayanan tersebut diberikan.

Semangat yang ingin dibawa oleh NPS pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan tuntutan perlunya diwujudkan *democratic governance* yang terus menguat dan

telah menjadi fenomena global di mana-mana (Dwiyanto, 2004). *Democratic governance* atau juga sering disebut *good governance* pada dasarnya juga merupakan reformasi birokrasi publik (Thoha, 2003: 61) karena inti dari *good governance* adalah upaya untuk meningkatkan pelayanan publik dengan mendorong terjadinya otonomi, transparansi, akuntabilitas publik, dan diciptakannya pengelolaan manajerial yang bebas dari korupsi. Untuk dapat mewujudkan hal itu, maka *good governance* mengisyaratkan perlunya keterlibatan tiga pilar utama *governance*, yaitu pemerintah, rakyat (masyarakat madani), dan sektor swasta dalam proses pembuatan kebijakan. UNDP (1997) menyebut bahwa "Tata pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah suatu kesepakatan menyangkut pengaturan negara yang diciptakan bersama oleh pemerintah, masyarakat madani dan sektor swasta". Selain perlunya melibatkan *stakeholders* yang lebih luas di luar pemerintah dalam pembuatan kebijakan yang menyangkut kepentingan publik, Dwiyanto (2004: 21-22) menyebut ada dua aspek lain yang perlu diperhatikan dalam upaya mewujudkan *good governance*. Kedua dimensi tersebut adalah: (1) nilai-nilai yang menjadi dasar penggunaan kekuasaan dan (2) proses interaksi berbagai unsur lembaga yang ada dalam *governance* tersebut dalam merespon masalah-masalah publik yang muncul di lingkungannya. Dimensi pertama mengisyaratkan perlunya pergeseran nilai-nilai lama yang dianut *old public administration* seperti efektivitas dan efisiensi dengan nilai-nilai yang baru seperti keadilan sosial, demokrasi, dan lain-lain. Yang kedua mengisyaratkan bahwa proses perumusan kebijakan dan implementasinya harus dilakukan secara demokratis dengan melibatkan para *stakeholders* yang sudah disebutkan tadi.

Melihat perkembangan disiplin ilmu administrasi publik sebagaimana diuraikan di depan, revitalisasi birokrasi publik di Indonesia adalah bagaimana mentransfer pergeseran nilai-nilai *old public administration* yang selama ini masih dihayati oleh sebagian besar birokrat Indonesia menjadi menghayati nilai-nilai yang dianjurkan oleh NPM, atau bahkan lebih baik dari itu adalah menghayati nilai-nilai yang dianjurkan oleh NPS dan *good governance*.

TANTANGAN YANG HARUS DIPECAHKAN DALAM REVITALIASI BIROKRASI DI INDONESIA

Pada dataran wacana, upaya untuk melakukan pergeseran nilai barangkali mudah untuk dilakukan. Akan tetapi revitalisasi birokrasi publik di Indonesia dengan menerapkan prinsip-prinsip yang dianjurkan oleh NPM, NPS, dan *good governance* pada dataran praktis jelas akan sarat dengan tantangan.

Tantangan pertama yang harus dipecahkan adalah membengkaknya struktur birokrasi di Indonesia. Saat ini jumlah pegawai negeri sipil (PNS) di Indonesia hampir mendekati angka empat juta orang, tepatnya 3.927.146 menurut catatan BKN 31 Maret 2000. Selain menimbulkan problem inefisiensi, besarnya jumlah PNS tersebut juga akan menjadi beban anggaran bagi pemerintah. Sebagai akibatnya pemerintah kita hanya bisa memberi gaji yang sangat kecil kepada para PNS tersebut. Sementara itu untuk dapat mewujudkan prinsip-prinsip *good governance*, NPS dan sebagainya sudah barang tentu sangat diperlukan birokrat-birokrat yang profesional. Profesionalisme hanya akan dapat diwujudkan apabila para birokrat tersebut diberi *reward* yang memadai agar dapat hidup dengan layak sehingga tidak mudah terkena godaan untuk melakukan tindakan korupsi dan sejenisnya. Selain *reward*, tentu saja bagi birokrat yang tidak berprestasi harus ada *punishment* yang jelas. Yang menjadi masalah adalah sekali seorang pegawai diangkat menjadi PNS maka itu berarti jaminan keamanan seumur hidup bagi pegawai yang bersangkutan, baik dia berprestasi atau tidak, karena dalam peraturan sistem kepegawaian kita tidak ada aturan yang mengatakan bahwa seorang PNS dapat diberhentikan apabila tidak berprestasi. Masalah ini menjadi semakin serius ketika kita dihadapkan pada kenyataan bahwa sistem *recruitment* pegawai kita masih sangat lemah sehingga rentan terhadap praktik-praktik KKN, termasuk di dalamnya pengangkatan pegawai untuk menduduki jabatan struktural. Jalan pintas untuk mengatasi masalah rendahnya kualitas pegawai yang direkrut dengan cara yang berbau KKN tersebut sering kemudian ditutupi dengan merekrut pegawai honorer. Sayangnya, cara pemecahan yang demikian justru sering menciptakan masalah baru bagi pemerintah daripada menawarkan solusi.

Tantangan yang kedua menyangkut dimensi moralitas dari para birokrat. Jika diibaratkan sebagai suatu komputer, *good governance* dan NPS hanyalah menyediakan *hardware* dan *software* untuk melakukan pekerjaan (reformasi birokrasi). Namun demikian kedua hal tersebut tidak akan berguna apabila moralitas dari operator komputer tersebut tidak memadai. Dengan demikian moralitas menjadi

isu yang penting agar reformasi birokrasi publik dapat dilakukan dengan baik. Sayangnya, dalam administrasi publik dimensi moralitas selama ini hanyalah menjadi pelengkap saja. Aspek moralitas ini hanya menjadi embel-embel ketika birokrat melakukan sumpah jabatan (Thoha, 2003). Akan tetapi setelah para birokrat tersebut memangku jabatannya sumpah tersebut menjadi sesuatu yang mudah untuk dilupakan, bahkan diabaikan dan dianggap sepi. Bagi Amavado (2002) problem etika dan moral dalam mensikapi adanya pergeseran nilai-nilai yang ingin dicapai oleh NPM, NPS, dan *good governance* untuk mewujudkan *democratic and participatory style of administration* tidak hanya dihadapi oleh birokrat tapi juga oleh masyarakat. Sebab masyarakat, sebagai salah satu komponen dalam *governance* juga dituntut untuk dapat menegakkan etika dan moral. Tanpa dukungan dari masyarakat upaya untuk menegakkan etika dan moral dalam birokrasi jelas tidak akan berhasil.

DAFTAR PUSTAKA

- Denhardt, J.V and R.B Denhardt. 2003. *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk, etc.: M.E. Sharpe.
- Dwiyanto, A. 2004. *Reorientasi Ilmu Administrasi Publik: Dari Government ke Governance*. Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas ISIPOL UGM Yogyakarta.
- Effendi, S. 1996. *Revitalisasi Sektor Publik Menghadapi Keterbukaan Ekonomi dan Demokratisasi Politik*. Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas ISIPOL UGM. Yogyakarta.
- Ferlie, E. et al. 1996. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Henry, N. 1995. *Public Administration and Public Affairs*. NJ: Prentice-Hall International, Inc.
- Hughes, O.E. 1994. *Public Management and Administration*. New York: St. Martin's Press.
- Kettl, D.F. and H. B. Milward. eds.. 1996. *The State of Public Management*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Osborne, D. and T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA.: Addison-Wesley.
- Osborne, D. and P. Plastrik 1997. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing.

- Purbokusumo, Y. 2005. "Desentralisasi dan Perbaikan Pelayanan Publik" dalam E.A. Purwanto dan W. Kumorotomo. ed. *Birokrasi Publik Dalam Sitem Politik Semi Parlementer*. Yogyakarta: Gava Media.
- Thoha, M. 1999. *Demokrasi dalam Birokrasi Pemerintah Peran Kontrol Rakyat dan Netralitas Birokrasi*. Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas ISIPOL UGM Yogyakarta.
- Thoha, M. 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajagrafinfo Perkasa.
- UNDP. 1997. *Tata Pemerintahan yang Baik dari Kita untuk Kita*. Jakarta: UNDP
- Vigoda, E. 2002. "The Legacy of Public Administration: Background and Review" in E. Vigoda. ed. *Public Administration An Interdisciplinary Critical Analysis*. New York: Marcel Dekker, Inc.