

# MEMBANGUN BUDAYA BIROKRASI UNTUK GOOD GOVERNANCE

Lokakarya Nasional Reformasi Birokrasi  
Diselenggarakan Kantor Menteri Negara PAN  
22 September 2005

Prof. Dr. Sofian Effendi

## A. Pendahuluan

1. Pada 2004 Asian Development Bank dan Kemitraan untuk Reformasi Tata Pemerintahan di Indonesia (*Partnership for Governance Reform in Indonesia*) menerbitkan Laporan Tata Pemerintahan Negara Indonesia. Laporan tersebut menyimpulkan bahwa tiga tujuan reformasi tata pemerintahan yang ditempuh oleh Pemerintah Indonesia yakni, penataan struktur pemerintahan negara, desentralisasi pemerintahan, dan reformasi keuangan negara, telah berjalan cukup lancar tetapi belum berhasil seperti diharapkan.
2. Skala reformasi yang dijalankan oleh Pemerintah Indonesia dinilai cukup luas cakupannya, bahkan dipandang terlalu luas dan terlalu cepat dari yang pernah dijalankan oleh banyak negara-negara di dunia. Indonesia juga dipandang telah melakukan perubahan radikal dalam tata hubungan antara pusat dan daerah melalui program desentralisasi pemerintahan yang belum pernah ditempuh oleh negara mana pun di dunia.
3. Tetapi mengapa reformasi pemerintahan negara yang demikian luas jangkauannya dan begitu radikal perubahannya belum berhasil menciptakan good governance yang mampu membawa Indonesia keluar dari multi krisis yang sudah melanda bangsa ini sejak 1998? Mengapa kita belum seberhasil Muangthai dan Korea Selatan yang telah mampu keluar dari krisis ekonomi yang sebenarnya lebih parah?
4. Ada beberapa faktor penyebab, yang paling utama adalah karena Pemerintah Indonesia sejak Pemerinthan Orde Baru melaksanakan reformasi birokrasi hanya setengah hati. Reformasi gaji, misalnya, hanya secara parsial dengan hanya menaikkan 5 – 10 persen dari gaji pokok, tanpa kerangka konseptual yang solid, dengan mengaitkan gaji dengan kinerja serta dengan memperbandingkan dengan skala gaji sektor swasta. Perubahan budaya organisasi juga kurang mendapat perhatian serius, padahal tanpa perubahan budaya organisasi, tidak mungkin tata pemerintahan negara yang amanah dapat dikembangkan.

## B. Tata Pemerintahan Amanah

5. Dalam kamus, istilah “government” dan “governance” seringkali dianggap memiliki arti yang sama yaitu cara menerapkan otoritas dalam suatu organisasi, lembaga atau negara. Government atau pemerintah juga adalah nama yang diberikan kepada entitas yang menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan dalam suatu negara.
6. Istilah “governance” sebenarnya sudah dikenal dalam literatur administrasi dan ilmu politik hampir 120 tahun, sejak Woodrow Wilson memperkenalkan bidang studi tersebut kira-kira 1125 tahun yang lalu. Tetapi selama itu governance hanya digunakan dalam konteks pengelolaan organisasi korporat dan lembaga pendidikan tinggi. Wacana tentang “governance” dalam pengertian yang hendak kita perbincangkan pada pertemuan hari ini -- dan yang diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia sebagai tata-pemerintahan, penyelenggaraan pemerintahan atau pengelolaan pemerintahan -- baru muncul sekitar 15 tahun belakangan ini, terutama setelah berbagai lembaga pembiayaan internasional mempersyaratkan “good governance” dalam berbagai program bantuannya. Oleh para teoritis dan praktisi administrasi negara Indonesia, term “good governance” telah diterjemahkan menjadi penyelenggaraan pemerintahan yang amanah (Bintoro Tjokroamidjojo), tatapemerintahan yang baik (UNDP), pengelolaan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab (LAN), dan ada juga yang mengartikan secara sempit sebagai pemerintahan yang bersih.
7. Perbedaan paling pokok antara konsep “government” dan “governance” terletak pada bagaimana cara penyelenggaraan otoritas politik, ekonomi dan administrasi dalam pengelolaan urusan suatu bangsa. Konsep “pemerintahan” berkonotasi peranan pemerintah yang lebih dominan dalam penyelenggaran berbagai otoritas tadi. Sedangkan dalam governance mengandung makna bagaimana cara suatu bangsa mendistribusikan kekuasaan dan mengelola sumberdaya dan berbagai masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan kata lain, dalam konsep governance terkandung unsur demokratis, adil, transparan, rule of law, partisipatif dan kemitraan. Mungkin definisi yang dirumuskan IIAS adalah yang paling tepat meng-capture makna tersebut yakni *“the process whereby elements in society wield power and authority, and influence and enact policies and decisions concerning public life, economic and social development.”*
8. OECD pada 1992, telah menggunakan keruntuhan Sovyet Uni, sebagai momentum untuk membenarkan sistem ideologi liberal yang intinya adalah: (1) penghargaan terhadap HAM, (2) demokrasi, (3) penegakan Rule of Law, (4) Pasar bebas dan (5) Perhatian terhadap lingkungan. Sejak itu pula good governance di negara penerima bantuan dijadikan salah satu persyaratan oleh lembaga penyedia keuangan internasional.
9. Ada tiga pilar pokok yang mendukung kemampuan suatu bangsa dalam melaksanakan *good governance*, yakni: pemerintah (state), civil society (masyarakat adab, masyarakat madani, masyarakat sipil), dan masyarakat pengusaha. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan

bertanggung jawab baru tercapai bila dalam penerapan otoritas politik, ekonomi dan administrasi ketiga unsur tersebut memiliki jaringan dan interaksi yang sinerjik dan setara. Interaksi dan kemitraan seperti itu biasanya baru dapat berkembang subur bila ada kepercayaan (trust), transparansi, partisipasi, serta tata aturan yang jelas dan pasti, Good governance yang sehat juga akan berkembang sehat dibawah kepemimpinan yang berwibawa dan memiliki visi yang jelas.

10. Bagaimana kondisi good governance di Indonesia? Berbagai assessment yang diadakan oleh lembaga-lembaga internasional selama ini menyimpulkan bahwa Indonesia samapi saat ini belum pernah mampu mengembangkan good governance. Mungkin karena alasan itulah Gerakan Reformasi yang digulirkan oleh para mahasiswa dari berbagai kampus telah menjadikan Good Governance, walaupun masih terbatas pada Pemberantasan Praktek KKN (Clean Governance). Namun, hingga saat ini salah satu tuntutan pokok dari Amanat Reformasi itupun belum terlaksana. Kebijakan yang tidak jelas, penempatan personl yang tidak kredibel, enforcement menggunakan sertra kehidupan politik yang kurang berorientasi pada kepentingan bangsa telah menyebabkan dunia bertanya apakah Indonesia memang serius melaksanakan good governance?
11. Tidak perlu disanggah lagi bahwa Indonesia Masa Depan yang kita cita-citakan amat memerlukan Good Governance agar kita dapat menyelenggarakan pemerintahan negara sesuai dengan praktek-praktek yang diterima secara internasional. Namun, perumusan praktek-praktek tersebut harus dilakukan secara hati-hati dan dengan sangat memperhatikan budaya dan kondisi bangsa Indonesia. Jangan terjadi, Indonesia kemudian semakin terjerumus kedalam jebakan negara asing atau lembaga internasional dalam pemilihan bentuk penyelenggaraan pemerintahan negara, hubungan antara pusat dan daerah, serta dalam pengelolaan keuangan negara.

## **B. BUDAYA ORGANISASI UNTUK MENDUKUNG GOOD GOVERNANCE**

12. Di muka sudah saya singgung serba sedikit bahwa salah satu penyebab kurang berhasilnya reformasi administrasi untuk mendukung penyelenggaraan tata pemerintahan amanah karena Pemerintah tidak menaruh perhatian yang serius terhadap perubahan budaya organisasi. Selanjutnya ada dua pertanyaan yang perlu dijawab mengenai hal ini. Pertama, apa yang dimaksudkan budaya organisasi? Kedua, bagaimana mengubah budaya organisasi
13. Budaya organisasi amat besar pengaruhnya pada keberhasilan dan mati hidup sebuah organisasi. Karena itulah perusahaan bersedia mengeluarkan dana yang amat besar untuk mengubah budaya perusahaan (corporate culture) agar selalu sesuai dengan lingkungannya yang selalu berubah dengan cepat. Sebaliknya, birokrasi pemerintahan negara kurang punya perhatian terhadap perubahan lingkungan karena dua alasan. Pertama, secara konseptual ketika Max

Weber, sarjana sosiologi Jerman merumuskan konsep birokrasi kira-kira 140 tahun yang lalu, organisasi birokratis diasumsikan sebagai bentuk organisasi yang cocok untuk lingkungan yang stabil dan untuk menjalankan tugas-tugas yang bersifat massif tetapi redundan. Dengan demikian bentuk dan budaya organisasi harus berubah bila tugas organisasi dan lingkungannya berubah.

14. Budaya organisasi adalah semua ciri yang menunjukkan kepribadian suatu organisasi: keyakinan bersama, nilai-nilai dan perilaku-perilaku yang dianut oleh semua anggota organisasi. Budaya organisasi adalah tradisi yang sangat sukar diubah. Dalam bukunya "Budaya Korporat dan Keunggulan Korporasi", Djokosantoso Mulyono mendefinisikan budaya organisasi sebagai "sistem nilai yang diyakini oleh semua anggota organisasi, yang dipelajari, diterapkan dan dikembangkan secara berkesinambungan, berfungsi sebagai sistem perekat, dan dapat dijadikan acuan berperilaku dalam organisasi untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan".
15. Nilai-nilai dan perilaku yang diperlukan untuk penyelenggaraan pemerintahan amanah antara lain adalah: demokratis, adil, *cost-conscious*, transparan, akuntabel. Semuanya ini sebenarnya terangkum dalam konsep budaya FAST yang disebarluaskan oleh Ary Ginandjar yaitu: fathonah, amanah, sidqiq dan tabligh.
16. Pada organisasi baru, membangun budaya organisasi yang sesuai dengan misinya lebih mudah melakukannya. Tetapi dalam organisasi pemerintahan dan lembaga non-departemen di pusat dan dinas serta lembaga non-dinas di daerah, nilai dan perilaku sudah berkembang menjadi tradisi yang sukar berubah. Saya pribadi mengalami sendiri betapa sukar merubah budaya organisasi UGM dari PTN yang sudah berusia 56 tahun menjadi perguruan tinggi otonom. Mahasiswa, pegawai dan dosen, serta masyarakat umum termasuk media massa bersama-sama mau pun sendiri-sendiri selalu "menentang" langkah-langkah yang kami ambil untuk mengejar ketertinggalan UGM dari PT luar negeri. Budaya UGM harus berubah agar dapat merealisasikan visinya menjadi "*Universitas penelitian bertaraf internasional yang unggul dan terkemuka, serta berorientasi pada kepentingan bangsa dan dijiwai oleh nilai-nilai Pancasila.*"

#### **D. Bagaimana Mengubah Budaya Organisasi**

17. Peter Bijur (2001) menganggap syarat yang paling utama untuk menjamin keberhasilan upaya perubahan budaya organisasi adalah kepemimpinan yang kuat (*strong leadership*) baik dalam kemampuan memimpin mau pun dalam ketajaman visinya. Saya kira secara nasional ini yang menjadi kendala utama kita.
18. Selanjutnya, ada 5 faktor yang penting untuk mensukseskan perubahan budaya organisasi yaitu:

- a. Nilai-nilai yang mendukung pencapaian visi yang telah ditetapkan;
- b. Motivasi yang mampu memobilisasi dukungan untuk perubahan;
- c. Ide dan Strategi yang tepat untuk menciptakan lingkungan yang mampu menyuburkan kebersamaan dalam perumusan ide-ide dan strategi untuk mendorong perubahan;
- d. Tujuan yang jelas serta selalu dikomunikasikan kepada para anggota organisasi;
- e. Etik kinerja yang ditumbuhkan dengan sistem remunerasi dan penghargaan yang tepat.

#### **E. Perjalanan Panjang menuju Budaya Organisasi Pemerintahan yang Amanah**

19. Perubahan budaya organisasi adalah ibarat perjalanan panjang yang melelahkan dan merupakan upaya yang bersifat incremental, tidak bisa dicapai melalui gebrakan revolusioner. Budaya organisasi paternalistik dan sentralistik, misalnya, tidak serta merta berhasil berubah dengan menjungkir balikkan pemerintah yang berkuasa, seperti yang sedang kita alami selama beberapa tahun ini.
20. Organisasi yang ingin merubah budayanya harus berani menempuh jalan yang tidak selalu lurus, dari kondisi stabil, melalui *turbulence* atau bahkan *chaos*, untuk mencapai penyesuaian dengan nilai-nilai, norma-norma, perilaku dan simbol-simbol budaya baru. Organisasi harus disipkan untuk selalu adaptif terhadap perubahan-perubahan, harus berani bereksperimen, harus berani gagal dan harus dapat menyesuaikan diri dengan unsur-unsur budaya baru, yang ditelakkan oleh pimpinan organisasi.
21. Walaupun sudah dilakukan dengan komitmen yang tinggi serta program yang benar, selalu ada resiko perubahan budaya organisasi tidak berjalan seperti diharapkan, atau dalam kakus sekstrim bertentangan dengan arah yang diinginkan. Perubahan budaya organisasi adalah proses panjang dan mahal yang tidak ada jaminan akan sukses. Minimal diperlukan waktu 5 sampai 10 tahun untuk merubah budaya organisasi dengan skala seperti Republik Indonesia atau pemerintah provinsi, kabupaten dan kota. Karena itu strategi yang diajarkan oleh para ahli (Morgan, 1996 dan Toolpack, 2001) adalah perubahan secara bertahap dan gradual. Memang kurang revolusioner, kurang radikal tetapi lebih aman.

Yogyakarta, 22 September 2005