

Reviu buku

- Judul : *Governance Reform* di Indonesia: Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional
- Editor : Agus Pramusinto dan Wahyudi Kumorotomo
- Penerbit : Gava Media Bekerja sama dengan Magister Administrasi Publik UGM
- Cetakan : Pertama, 2009.
- Tebal : xxiii+409 hlm.

Seiring dengan perkembangan konsep serta praktik *governance* di Indonesia maka bermunculan buku yang membahas persoalan tersebut. Salah satu buku yang ikut berkontribusi membahas tentang perkembangan konsep dan praktik *governance* di Indonesia adalah: *Governance Reform di Indonesia : Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional*. Buku editorial yang diedit oleh Agus Pramusinto dan Wahyudi Kumorotomo ini diterbitkan atas kerja sama antara Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada dengan Penerbit Gava Media, Yogyakarta. Buku ini ditulis oleh para ahli yang memiliki berbagai latar belakang ilmu dengan kata pengantar ditulis oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X.

Buku setebal 409 halaman ini dibagi menjadi empat bagian dengan topik yang beragam. Benang merah dari buku tersebut adalah perkembangan reformasi *governance* di Indonesia sebagai upaya untuk mewujudkan bangun format sistem politik yang demokratis dan didukung oleh sosok birokrasi yang profesional. Untuk menjelaskan gagasan besar tersebut, buku ini dibagi menjadi empat bagian. Bagian I mendiskusikan topik-topik yang berhubungan dengan penataan ulang demokrasi. Bagian II membahas topik-topik yang

berhubungan dengan penguatan birokrasi. Bagian III mendiskusikan topik-topik yang berkaitan dengan pemberantasan korupsi. Bagian terakhir memaparkan ide-ide mengenai pembangunan budaya birokrasi.

Penataan ulang demokrasi yang merupakan bagian pertama buku ini memaparkan beberapa hal penting terkait dinamika demokrasi di Indonesia. Dinamika demokrasi digambarkan sebagai kemunculan beberapa partai sebagai peserta pemilu. Hal ini menggambarkan sikap akomodatif karakter budaya majemuk dari bangsa ini. Selanjutnya kemajuan demokrasi sangat berarti bagi bangsa Indonesia, yaitu dengan adanya pemilihan secara langsung anggota DPRD, DPR, kepala daerah, presiden, dan wakil presiden. Namun dinamika demokrasi tersebut dapat memungkinkan kondisi yang kontraproduktif apabila demokrasi ini tidak ditata. Bagian I buku ini menawarkan ide-ide kontemporer dalam menata ulang proses demokrasi yang sedang mengalami euforia. Ichlasul Amal, salah satu penulis yang memberikan kontribusi pemikiran pada bagian pertama buku ini, menawarkan paradigma retroprospek. Paradigma retroprospektif ini didasarkan bahwa kita harus mengambil manfaat dari sistem multipartai yang pernah ada pada masa Orde Lama. Akan tetapi, pada saat yang

sama harus dapat mengelola konflik dengan penyederhanaan sistem kepartaian sebagaimana diuraikan oleh Amal di halaman 18 buku ini: "...Sebagian wacana mengacu kepada paradigma restropektif, agar kembali kepada sistem multi-partai yang bebas seperti yang pernah terjadi pada Pemilu 1955. Namun sebagian yang lain mengacu pada paradigma prospektif agar dilakukan penyederhanaan dan pembatasan jumlah partai sehingga mengarah kepada sistem dua partai seperti di Amerika Serikat dan Inggris". Kemudian Anas Urbaningrum mengemukakan gagasannya dengan membuat kepartaian yang majemuk itu menjadi sederhana. Selain sistem kepartaian yang sederhana, dikatakan Anas bahwa penataan demokrasi dimaksudkan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dan penciptaan kesejahteraan rakyat. Sementara itu, Priyo Budi Santoso menyampaikan gagasan tentang sistem Pemilu yang baik harus memiliki prinsip-prinsip sebagai berikut 1) akuntabilitas, 2) keterwakilan, 3) keadilan, 4) persamaan hak untuk setiap pemilih, 5) menciptakan pemerintahan yang efektif dan akomodatif, 6) perkembangan partai-partai dan perwakilan lokal yang kuat secara relatif, 7) sistem menyediakan akses melalui kesederhanaan dan refleksi pilihan warga negara yang relatif tepat. Bagian penataan ulang demokrasi juga dilengkapi dengan prinsip-prinsip membangun peradaban demokrasi. Dwiyanto Indiahono mengulas kilas balik prinsip-prinsip demokrasi Athena. Berkaitan dengan itu, maka peradaban demokrasi Indonesia harus dibangun kembali melalui 1) suara partai harus suara rakyat, 2) demokrasi perwakilan bukan voting. Kemudian diakhir bagian I ini ditawarkan gagasan agar demokrasi mendukung perwujudan *good governance* oleh Bowo Asiatno.

Meskipun diakui bahwa buku ini memuat ide-ide segar dan komprehensif terkait dengan dinamika demokrasi yang sedang berlangsung di Indonesia, jika dibaca secara kritis berbagai usulan yang disampaikan oleh para penulis tersebut masih bersifat wacana dan belum

memberikan langkah konkret bagaimana mewujudkan gagasan mereka. Wacana untuk melakukan penyederhanaan partai politik di Indonesia sudah sering disampaikan, tetapi realitas politik di Indonesia masih sulit untuk mengadopsi gagasan tersebut. Hal ini secara lugas juga diakui oleh Amal yang memaparkan betapa tidak mudah untuk merealisasikan gagasan yang ia pikirkan. Tentang gagasan retroprospektif yang ia pikirkan, Amal mengatakan: "Bagaimana caranya agar dapat melakukan pendekatan "retroprospektif" ini? Inilah yang tidak mudah untuk dilakukan".

Bagian II buku ini memaparkan topik-topik mengenai penguatan birokrasi. Birokrasi diakui memiliki peran sentral dalam pelaksanaan *governance reform* serta penentu keberhasilan pembangunan suatu bangsa. Akan tetapi, isu mengenai kapasitas birokrasi yang lemah merupakan fenomena yang masih terjadi di Indonesia. Topik-topik pada bagian II ini meskipun telah sering didiskusikan dalam berbagai kesempatan, tetapi topik ini masih tetap relevan didiskusikan untuk memperbaiki kinerja birokrasi. Jika ada yang beda dengan apa yang sudah dilakukan oleh para ahli sebelumnya, tema penguatan birokrasi yang disampaikan pada bagian II buku ini adalah dari gagasan-gagasan segar yang disampaikan oleh para pakar dengan menampilkan pendekatan yang berbeda untuk memperbaiki birokrasi dari apa yang sudah ada selama ini. Sofian Effendi, misalnya, mengangkat persoalan mendasar, yaitu *civil service reform* bidang SDM aparatur negara. Kemudian Fadel Muhammad menyampaikan ide inovatifnya yang telah berhasil diterapkan di Provinsi Gorontalo. Melalui tulisannya yang berjudul *Energizing Bureaucracy*, Muhammad memberikan ide untuk mengubah mindset dan budaya kerja agar lebih *entrepreneurship*. Selain itu, ide *energizing bureaucracy* juga memuat strategi agar birokrasi lebih dinamis dan memiliki *networking*. Keberhasilan untuk melakukan *energizing bureaucracy* ini, menurut Muhammad, ada tiga kunci, yaitu kemampuan manager publik

memotivasi para pegawai, merekrut SDM yang tepat, dan memberikan penghargaan atas dasar kinerja (hlm.112). Sedangkan Agustinus Sulistyو menawarkan strategi untuk memperbaiki rendahnya profesionalisme, etos kerja, disiplin dan gaji PNS. Strategi ini cukup menarik yaitu *competence-based human resource management*. Strategi menerapkan *competence-based human resource* ini adalah: “[...] setelah pola karier tersusun dengan baik, perlu didukung dengan sistem pengembangan pegawai, sistem penilaian kinerja dan sistem penggajian yang menghargai kompetensi dan prestasi kerja” (hlm.149).

Pemberantasan korupsi merupakan bagian III buku *Governance Reform* ini. Berbagai diskusi maupun aktivitas nyata telah banyak dilakukan untuk pemberantasan korupsi. Akan tetapi, topik-topik pemberantasan korupsi selalu menjadi isu menarik mengingat korupsi di Indonesia telah mendarah daging. Lebih menarik lagi karena buku ini menyajikan strategi baru dalam pemberantasan korupsi. Strategi inovatif ini menekankan bahwa masalah korupsi tidak saja diatasi dengan peraturan perundangan. Agus Dwiyanto menyarankan penggunaan teknologi informasi dan komunikasi untuk mengurangi proses kerja birokrasi yang berbelit dan memperpendek hierarki sehingga interaksi pemberi layanan dan pengguna makin mudah. Wahyudi Kumorotomo menyampaikan inovasi-inovasi yang dikembangkan oleh pemerintah daerah untuk mengatasi korupsi. Pada intinya setiap penulis mencoba menawarkan hal baru seperti juga Cut Sukmawati yang melibatkan pendidikan tinggi dan Rosfiah Arsal membahas penerapan manajemen kontrak untuk menanggulangi korupsi.

Bagian terakhir dari buku ini membahas isu-isu yang berkaitan dengan budaya birokrasi. Dalam bagian ini beberapa pakar mencoba mencari akar persoalan mengapa begitu sulit untuk melakukan reformasi di dalam tubuh birokrasi di Indonesia. Salah satu penulis yang memberikan sumbangan tulisan ini, Erwan Agus Purwanto, melakukan analisis historis untuk

melacak kembali sebab-sebab bercokolnya budaya korupsi yang sulit dilepaskan dalam tubuh birokrasi publik di Indonesia yang berakar jauh di masa prakolonial. Budaya birokrasi merupakan elemen penentu keberhasilan reformasi, sayangnya budaya birokrasi tidak dapat diimpor dari luar: “justru budaya birokrasi inilah yang sulit diimpor dari luar” (hlm. 286). Pandangan yang serupa juga disampaikan oleh Miftah Thoha, Prijono Tjptoherijanto, dan juga Ferry Anggoro Suryokusumo.

Buku *Governance Reform di Indonesia: Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional* tentu saja sangat relevan untuk dijadikan acuan dalam rangka perbaikan pelayanan publik. Sebagai buku editorial, buku ini memiliki keunggulan bahwa memuat ide kreatif dari berbagai pakar. Hal ini tentu saja membawa nilai lebih karena setiap pakar menyumbangkan ide inovatifnya dari perspektifnya masing-masing. Dengan demikian, ide-ide kreatif tersebut akan memperkaya upaya *governance reform* di Indonesia. Namun buku editorial juga memiliki kelemahan, yaitu beberapa gagasan terfragmentasi sehingga belum menjadi kesatuan gagasan secara utuh.

Manfaat lain apabila kita membaca buku ini dengan seksama adalah memahami sejauhmana keberhasilan implementasi *governance reform* di Indonesia. Meskipun *governance reform* telah dilaksanakan sejak lama serta mendapat momentum ketika desentralisasi, kenyataannya belum membawa perubahan yang berarti. Banyaknya permasalahan pada pelayanan publik merupakan salah satu refleksi belum berhasilnya *governance reform* sesuai yang diharapkan. Rendahnya peringkat HDI merupakan salah satu cermin rendahnya kualitas pelayanan publik. Posisi Indonesia dalam *Human Development Index* (HDI) tahun 2007 berada pada urutan 108, dengan nilai indeks sebesar 0,728. Peringkat HDI Indonesia ini jauh di bawah beberapa negara Asia Tenggara lainnya, seperti Singapura yang berada pada urutan ke-25 (0,916), Malaysia ke-61 (0,805),

Thailand ke-74 (0,784), Filipina ke-84 (0,763) dan Brunei Darussalam ke-34 (0,871). Bahkan tiga negara anggota Asean yaitu Singapura, Malaysia, dan Brunei, telah termasuk dalam kategori negara yang memiliki HDI tinggi. Apabila keberhasilan pencapaian MDGs diukur dari HDI, maka pencapaian MDGs di Indonesia masih sangat memprihatinkan. Bahkan, menurut Laporan "A Future Within Reach" maupun Laporan MDGs Asia-Pasifik tahun 2006, Indonesia termasuk dalam kategori terbawah bersama Bangladesh, Laos, Mongolia, Myanmar, Pakistan, Papua Nugini, dan Filipina¹.

Peringkat HDI Indonesia yang seperti itu tentunya terkait dengan berbagai realita sosial seperti kemiskinan dan peranan negara yang belum optimal dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Melalui berbagai indikator yang digunakan, HDI² merupakan ukuran keberhasilan pembangunan suatu negara dalam bidang kesehatan, pendidikan, dan ekonomi. Implikasinya, HDI yang tinggi menunjukkan keberhasilan pembangunan kesehatan, pendidikan, dan ekonomi. Sebaliknya, HDI yang rendah menunjukkan ketidakberhasilan pembangunan kesehatan, pendidikan, dan ekonomi suatu negara.

Masalah di bidang pendidikan adalah Indonesia belum mencapai keberhasilan program Wajib Belajar 9 tahun. Hal ini secara tegas dapat dilihat bahwa rata-rata lama studi nasional masih di bawah 9 tahun.³ Di bidang kesehatan, masih banyak permasalahan yang muncul seperti fenomena gizi buruk, angka kematian ibu, dan biaya rumah sakit yang masih mahal. Permasalahan-permasalahan tersebut tentu saja tidak terlepas dari reformasi *governance* yang belum berhasil seperti yang dibahas dalam buku tersebut. Misalnya masalah korupsi dan kapasitas birokrasi yang lemah menyebabkan buruknya pelayanan publik. Demikian juga, dinamika demokrasi yang belum mencapai proses pendewasaan justru menghambat penyelenggaraan pelayanan publik. Oleh sebab itu, buku *Governance Reform di Indonesia: Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional* tidak saja memberikan kontribusi tentang bagaimana praktek *governance* bisa dicapai. Namun buku tersebut juga sekaligus memberikan wacana bagaimana pelayanan publik dapat berhasil ketika praktik *governance* sudah berhasil.

¹ <http://www.kompas.co.id/kompas-cetak/0703/03/In/3359249.htm>

² HDI adalah angka yang diolah berdasarkan tiga dimensi, yaitu panjang usia (*longevity*), pengetahuan (*knowledge*), dan standar hidup (*standard of living*) suatu bangsa. Secara teknis ketiga dimensi ini dijabarkan menjadi beberapa indikator, yaitu kesehatan dan kependudukan, pendidikan, serta ekonomi.

Indikator kesehatan menyangkut angka kematian bayi (*infant mortality rate*), angka kematian balita (*under-five mortality rate*), dan angka kematian ibu serta kualitas gizi. Indikator kependudukan menyangkut usia harapan hidup (*life expectancy*). Indikator pendidikan menyangkut angka melek huruf (*literacy rate*), anak yang berpendidikan sampai kelas lima SD (*children reaching grade 5*), dan angka partisipasi pendidikan (*enrolment ratio*). Adapun indikator ekonomi, antara lain, menyangkut indeks kemiskinan (*poverty index*).

³ Indikator Kesejahteraan Rakyat, 2005:100