

**REFORMASI BIROKRASI PUBLIK PASCA ORDE BARU:
*Perubahan tanpa Grand Design***

Miftah Thoha¹

Abstract

Normatively speaking, bureaucratic reform is bound to be sensitive to the need for democratization, plurality and the advancement of information technology and global competition. Examination through several cases in this article leads us to conclude that the ongoing process of the attempted reform is missing its critical element: the grand design.

Kata-kata kunci: *reformasi birokrasi, birokrasi publik, pemerintahan demokratis*

Pengantar

Ada tiga hal yang cukup mewarnai berbagai perubahan kelembagaan yang terjadi di Indonesia akhir-akhir ini. Tiga hal tersebut menggambarkan kondisi yang melatarbelakangi proses perubahan dari tata pemerintahan lama (Orde Baru) ke tata pemerintahan baru (Pemerintahan Reformasi). *Pertama*, keinginan untuk menegakkan demokrasi secara baik; *kedua* perubahan sistem politik dari *single majority* ke multi partai; dan yang *ketiga*, terjadinya proses perkembangan teknologi informasi dan persaingan ekonomi global.

¹ Guru Besar dalam bidang Administrasi Negara, staf pengajar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Pada saat ini kita sedang melakukan demokrasi di segala bidang termasuk di bidang pemerintahan. Asas demokrasi mengajarkan bahwa kekuasaan dan kewenangan ada di tangan rakyat, bukan di tangan penguasa. Rakyat selama ini kedudukannya berada di luar hierarki pemerintahan (*beyond the hierarchy*). Oleh karena itu selama ini rakyat tidak berdaya (*powerless*). Jika asas demokrasi akan dilaksanakan di dalam pemerintahan maka kekuasaan dan kewenangan dikembalikan kepada rakyat. Dalam kaitan ini, rakyat mempunyai kemerdekaan untuk memperjuangkan aspirasinya ke dalam partai politik tertentu. Kekuasaan rakyat dalam demokrasi diwujudkan dengan pelbagai partai politik yang ada. Jika asas demokrasi dan desentralisasi menjadi tekad kita untuk pemerintahan yang akan datang, maka dalam restrukturisasi birokrasi publik harus diperhitungkan kehadiran partai politik.

Berkaitan dengan asas demokrasi di atas hal lain yang perlu memperoleh perhatian untuk mendasari justifikasi restrukturisasi birokrasi publik ialah perubahan sistem politik yang terjadi setelah adanya reformasi. Sistem politik kita telah berubah dari sistem tiga partai dan adanya *single majority* menjadi banyak partai dan tidak mungkin terjadi *single majority* lagi. Sistem sentralisasi kekuasaan telah berubah menjadi sistem *check and balance*. Rakyat tidak menginginkannya lagi adanya kekuasaan yang menumpuk dan memusat di satu tangan. Selain itu keterlibatan rakyat untuk melakukan kontrol pada birokrasi pemerintah menjadi faktor yang harus diperhitungkan dalam rangka restrukturisasi birokrasi publik.

Selain demokrasi dan perubahan sistem politik, hal lain yang perlu memperoleh perhatian ialah tuntutan perkembangan teknologi dan persaingan global. Pengaruh perkembangan teknologi dan persaingan global mengakibatkan tingkat pendidikan dan pengetahuan masyarakat semakin maju. Pencerahan rakyat menjadi sesuatu yang tidak bisa lagi dihindari. Keadaan seperti ini mengakibatkan asas demokrasi dan sistem desentralisasi merupakan tuntutan yang segera harus dipenuhi.

Birokrasi Publik yang Demokratis

Working and schooling in democratic state merupakan cita-cita semua orang yang mau hidup di negara yang demokratis. Selama ini

kita belum merasakan hal seperti itu. Sekarang pemerintah berkeinginan mengamalkan prinsip-prinsip demokrasi di segala bidang. Prinsip demokrasi yang paling esensial meletakkan kekuasaan di tangan rakyat, bukannya di tangan penguasa. Sementara itu, kini tidak ada rasa takut untuk memasuki suatu serikat atau perkumpulan yang sesuai dengan hati nurani dan kebutuhannya. Selaras dengan tidak adanya rasa takut ini, juga dikembangkan adanya kenyataan dihargainya *perbedaan pendapat*.

Dalam kelembagaan pemerintahan demokratis dapat dikembangkan prinsip-prinsip demokrasi seperti itu. Struktur kelembagaan pemerintah seharusnya tidak bisa dilepaskan dari kontrol rakyat. Peranan rakyat dalam pemerintahan yang demokratis dilakukan ketika bentuk pemerintahan baik pusat maupun daerah akan disusun. Wujud dari peranan ini ialah bahwa setiap bentuk dan susunan lembaga pemerintah itu harus didasarkan pada undang-undang. Dalam undang-undang inilah rakyat terlibat dalam mendesain dan menetapkan lembaga pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.

Dalam lembaga pemerintah pusat terdapat lembaga kepresidenan, terdapat pula lembaga kabinet atau kementerian, demikian pula didapati adanya lembaga pemerintah non-departemen. Selama ini, selama kita mempunyai pemerintahan setelah merdeka, rakyat atau DPR tidak terlibat menggalang apalagi ikut menyusunnya. Semua ditentukan oleh Presiden melalui Surat Keputusan (SK) Presiden atau Peraturan Pemerintah (PP). Hal seperti ini menunjukkan kekuasaan berada di tangan penguasa bukannya di tangan rakyat. Dengan demikian selama ini prinsip demokrasi tidak dijalankan secara baik.

Oleh karena susunan dan bentuk lembaga pemerintah pusat seperti disebutkan di atas didasarkan atas keputusan presiden maka timbul tenggelamnya, bubar dan munculnya sebuah departemen sangat tergantung pada selera dan kemauan presiden. Maka tidak heran kalau setiap kali ada susunan kabinet baru ada departemen baru, ada pula yang dibubarkan, demikian pula yang digabungkan.

Jika pembentukannya didasarkan atas undang-undang, rakyat atau DPR ikut berperan dan mengontrolnya. Tidak bisa presiden seandainya membubarkan suatu departemen atau membuat departemen baru. Presiden yang sekarang ini masih menggunakan cara-cara lama karena belum ada undang-undangnya.

Jika prinsip demokrasi ini dijalankan nanti, karena kemauan pemerintah sudah bulat mau dijalankan demokrasi, maka di bidang pemerintahan ini harus dimulai keterlibatan rakyat atau DPR untuk merancang dan mengontrolnya. Cara semacam ini selain sesuai dengan prinsip demokrasi, juga sesuai dengan paradigma yang diikuti sekarang dalam birokrasi publik.

Perubahan Sistem Politik ke Arah yang Pluralistik

Sistem politik yang dianut sekarang ini berbeda dengan sistem politik pada jaman pemerintahan Orde Baru. Sistem politik sekarang seperti kita ketahui bersama terdiri dari banyak partai politik. Pemerintah yang dihasilkan oleh sistem politik multi partai ini sulit dibayangkan adanya *single majority* yang menguasai pemerintahan. Paling tidak akan terjadi adanya koalisi dalam pemerintahan antara beberapa partai politik.

Selama ini yang berkuasa dalam pemerintahan adalah partai pemenang pemilu. Adapun pemenangnya dari pemilu ke pemilu tetap Golkar. Semua posisi jabatan dalam organisasi departemen ditempati oleh kader-kader Golkar. Sehingga sulit dibedakan manakah yang birokrat tulen manapula yang birokrat partisan. Struktur organisasi tumbuh antara pejabat politik dan pejabat birokrasi. Suasana seperti ini berlangsung cukup lama, sehingga mengakibatkan terbentuknya sikap, perilaku, dan opini para pimpinan partai politik yang baru yang menjabat menteri mau melestarikan atau mewarisi cara-cara Golkar waktu dahulu memerintah. Semua organisasi pemerintah dikaburkan antara jabatan karier dan non karier, antara jabatan birokrasi dan jabatan politik. Kalau sekarang kita akan mengubahnya, kondisi mental, sikap dan perilaku politik kita belum berubah, maka akan mengulang-ulang warisan dari pemerintahan yang lama.

Perkembangan Teknologi Informasi

Salah satu tanda kemajuan jaman dan perubahan global ialah diberlakukannya cara kerja dalam suatu birokrasi dengan mempergunakan teknologi informasi. Cara kerja semacam ini akan

menjadikan birokrasi tanpa batas (*boundaryless organization*, Ashkenas dkk, 1995). Selain itu birokrasi semacam ini akan banyak mengenal *paperless organization* (Lucas, Jr, 1996).

Jika birokrasi tanpa batas dan tanpa kertas itu diberlakukan maka tatanan organisasi yang *vertically operated*, akan berubah menjadi lebih pendek, ramping, dan *permeated*. Dengan demikian sesuai dengan asas demokrasi kewenangan birokrasi itu tidak hanya berada di hierarki atas (penguasa) melainkan ada dimana-mana (*decentralized*).

Birokrasi tanpa batas memberikan wajah baru dari birokrasi yang tidak lagi secara tegas mengikuti garis hierarki. Struktur organisasi yang bersifat *ad-hoc*, *committee*, dan matrik menjadi model dari organisasi birokrasi yang akan datang. Struktur semacam itu biasanya disebut struktur yang logis (*logical structure*, Lucas, Jr, 1996). Selama ini organisasi birokrasi disusun berdasarkan struktur fisik yang mengetengahkan pembagian kerja (*division of labor*) seperti yang diuraikan oleh teori organisasi konvensional. Susunan organisasi yang logis ini didasarkan atas perpaduan yang sinergik antara kebutuhan dan keinginan masyarakat atau *customer* dengan keinginan penguasa atau *owner*. Dengan demikian susunan, bentuk dan macam organisasi publik (pemerintah) itu tidak lagi hanya ditentukan oleh kebutuhan elit penguasa pemerintah saja, melainkan harus ditentukan bersama antara rakyat atau masyarakat dengan pemerintah. Seperti diketahui rakyat dalam suatu negara yang demokratis selalu ditandai dengan menyatunya mereka ke dalam suatu partai politik atau kelompok-kelompok kepentingan lainnya. Oleh karena itu peranan partai politik yang berada di lembaga legislatif sangat menentukan.

Menurut perubahan paradigma birokrasi pemerintahan bahwa teknologi informasi itu sekarang menjadi sesuatu hal yang sulit untuk bisa dihindari. Artinya dalam pemerintahan itu teknologi informasi harus menjadi aktivitas sehari-hari dalam setiap proses dan penyelesaian.

Jika di suatu kantor pemerintah segala macam informasi diproses dengan mempergunakan teknologi, maka keharusan seperti ini merupakan salah satu kompetensi yang harus dipenuhi oleh karyawan, pejabat, dan semua pelaku birokrasi pemerintahan. Informasi merupakan *ingredient* pokok dalam proses kehidupan organisasi

birokrasi baik pemerintah maupun non pemerintah. Tanpa informasi kiranya organisasi birokrasi tidak bisa melakukan apa-apa.

Jika informasi seperti itu diolah berdasarkan teknologi, maka bentuk organisasi itu menjadi ramping. Teknologi informasi seperti telah disinggung di atas akan membuat *boundaryless organization* (Ashkenas dkk, 1995). Organisasi yang ramping akan diharapkan bisa melakukan kerja yang cekatan, cepat dan responsif.

Perubahan Pemerintahan Baru

Setelah melakukan telaah konseptual di atas, kita perlu melakukan pengamatan terhadap kondisi di lapangan. Apa yang sebenarnya telah berlangsung selama ini? Ada beberapa perubahan pemerintahan baru yang cukup menarik untuk disimak, hanya saja apabila dikaitkan dengan konteks demokrasi dan teknologi seperti yang diungkapkan di atas, tampaknya perubahan tersebut belum menunjukkan adanya pertimbangan dengan konteks tersebut.

Tidak ada grand design

Awal April yang lalu Presiden Abdurrahman Wahid memisahkan Bulog dari Departemen Pemerintah (Deperindag). Kepala nya tidak lagi dirangkap oleh menteri yang memimpin suatu departemen. Dahulu sekitar bulan Februari 1995, Presiden Soeharto memisahkan Bulog dari Menteri Negara Urusan Pangan, dan jabatan kabulog tidak lagi dirangkap seorang menteri.

Presiden juga mengganti Sekretaris Negara dari Alirahman kepada pejabat sementara Bondan Gunawan. Kepada Bondan Presiden meminta merampingkan Sekretariat Negara, dan diberi jatah waktu paling lama 6 bulan harus sudah rampung dan ramping.

Beberapa bulan sebelumnya isu kenaikan gaji disampaikan oleh Presiden Abdurrahman Wahid. Isu itu kemudian diikuti dengan penjelasan dan dikeluarkannya Surat Keputusan Dirjen Anggaran bahwa gaji pejabat struktural naik berlipat-lipat, dan gaji pegawai negeri dinaikkan, tetapi tetap dalam kondisi terjepit.

Jauh sebelum hal-hal tersebut terjadi, beberapa saat setelah terpilih sebagai presiden, Gus Dur menyusun kabinet yang maunya ramping akan tetapi kenyataannya kedodoran. Dua departemen dibubarkan, beberapa departemen diturunkan tingkatnya menjadi Menteri Negara. Selain itu ada pula departemen dan menteri negara baru. Setelah itu diikuti oleh Sekretaris Negara Alirahman dan Menpan Pak Freddy Numberi yang meminta menteri-menteri baru menyusun organisasi departemennya masing-masing. Permintaan kedua pejabat yang satu bukan menteri tetapi sederajat, yang satunya berstatus menteri negara itu kemudian melahirkan Surat Keputusan (SK) Presiden No 134, 135, dan 136 tentang susunan organisasi Menko, Menneg, dan departemen yang tidak ada bedanya dengan pemerintahan sebelumnya.

Kejadian-kejadian yang diceritakan di atas, menurut tafsiran saya mengindikasikan bahwa Presiden Gus Dur mempunyai keinginan melakukan restrukturisasi atau mereformasi administrasi negara kita. Sayangnya keinginan itu tidak didesain secara holistik, sehingga ada kesan parsialistik yang tidak *nyambung* satu sama lain. *Grand Design* reformasi administrasi negara sesuai dengan keinginan dan barangkali juga konsepsi Presiden itu tidak diikuti oleh pembantunya dengan rancangan perbaikan secara matang dan menyeluruh. Visi administrasi negara yang akan datang nampaknya tidak digambarkan oleh pembantu Presiden dalam kejadian-kejadian di atas. Strategi dan domain administrasi negara dalam kerangka sistem politik dan demokrasi kita yang baru sama sekali tidak bisa dibaca. Kualitas dan kompetensi personil pelaku dan pendukung birokrasi pemerintah tidak pula bisa diuraikan. Jika semuanya tidak tergambar secara jelas, bagaimana restrukturisasi dan reformasi administrasi negara itu bisa terarah. Demikian pula bagaimana modal organisasi dari lembaga pemerintah pusat dan daerah itu seharusnya diciptakan. Nampaknya banyak hal lain yang perlu dijabarkan oleh pembantunya dalam kerangka pembaharuan administrasi negara yang baru.

Barangkali, pembantu Presiden merasa tahu keinginan Presiden, x tetapi kurang bisa merealisasikan dalam dunia nyata. Atau karena pembantu-pembantunya orang-orang baru yang selama ini melihat pemerintahan itu dari seberang jalan saja, maka yang nampak hanya satu-satu yang tidak ada sambungannya dengan yang lain.

Merampingkan Setneg, menaikkan gaji PNS dan memisahkan jabatan menteri (departemen dan negara) dari rangkaian sebagai kepala yang memimpin organisasi pemerintah non departemen itu tidak berdiri sendiri-sendiri. Jaman Presiden Soeharto hal tersebut telah dilakukan, demikian pula masa Presiden Habibie. Kalau sekarang jaman Gus Dur begitu lagi, pertanyaan kita apa bedanya Gus Dur dengan Presiden sebelumnya? Pertanyaan yang lebih mendasar apakah ini wujud dari cita-cita melakukan reformasi itu? Karena rakyat tahu Gus Dur tokoh reformasi dari Ciganjur bersama Pak Amien Rais dan Bu Mega, mestinya harus ada reformasi administrasi negara yang mereformasi perubahan politik dan demokrasi di tanah air ini.

Kasus I: Departemen dan Non Departemen

Mengamati kinerja departemen selama beberapa bulan di bawah kabinet Gus Dur ini ternyata masih sama dengan kinerja kabinet sebelumnya. Para menteri masih berpikir dan bertindak sektoral, berorientasi dan mementingkan departemen masing-masing. Kinerja desentralisasi belum ada, masih nampak kental sentralisasi dan mengulang cara kerja dan kinerja Suharto dan BJ. Habibie. Satu-satunya perbedaan yang ada barangkali karena seringnya pergantian menteri-menteri yang membantu Gus Dur. Pak Harto jarang sekali kalau boleh dikatakan tidak pernah melakukan *reshuffle* kabinet. Sebagai bukti dari pengamatan ini mari kita lihat isue-isue kebijakan pemerintah seperti yang diungkapkan di atas.

Lembaga organisasi dibawah Presiden itu ada 2 macam, yakni departemen yang dipimpin oleh menteri dan non departemen yang dipimpin bukan menteri. Di Amerika Serikat lembaga pemerintah yang non departemen itu disebut *Executive Agency* (Mainzer, 1973). Lembaga ini esensinya sama dengan departemen yang dipimpin oleh menteri, tetapi tidak diberi label departemen.

Bedanya kedua macam lembaga itu antara lain, organisasi departemen dipimpin oleh *pejabat politik* yang disebut *menteri*. Adapun lembaga non dep dipimpin *bukan pejabat politik*, melainkan oleh *pejabat yang profesional di bidangnya*. Lembaga non dep ini tidak boleh dipimpin atau dirangkap oleh menteri. Kedua-duanya mempunyai hubungan vertikal langsung kepada Presiden. Ketika

jaman Pak Harto, keduanya dikaburkan. Organisasi non departemen dirangkap oleh menteri dan ada pula yang dikoordinasikan oleh menteri koordinator. Pelantikan kepala non dep yang tidak dirangkap menteri dilantik oleh menteri Sesneg. Sistem politik saat itu memang yang berkuasa hanya satu partai yakni Golkar. Dengan demikian tidak ada bedanya antara jabatan politik dan jabatan karier non politik. Semua disamakan dan yang sama itu ialah pejabat-pejabat Golkar.

Pada saat Gus Dur terpilih sebagai presiden, jaman dan sistem politik telah berubah. Oleh karena itu mestinya jabatan politik dan non politik, dan lembaga departemen dan non dep tidak sama dengan pemerintahan sebelumnya, baik pada masa pemerintahan Suharto maupun pada masa Habibie.

Departemen pemerintah merupakan suatu lembaga yang dipimpin melalui jalur politik yang berasal dari partai politik. Sebab partai politik merupakan pengejawantahan dari demokrasi yang berintikan kekuasaan pada rakyat. Hanya pada departemen inilah partai politik mempunyai jalur untuk mewujudkan kebijakannya dalam memimpin pemerintahan. Akan tetapi kesempatan itu hanya dibatasi pada pimpinan departemen bukan seluruh aparat departemen tersebut. Dalam birokrasi departemen tidak bisa hanya didominasi oleh birokrat profesional saja tanpa memberikan tempat bagi pejabat politik (Carino, 1994). Dengan demikian suatu departemen pemerintah komposisinya harus terdiri dari jabatan teknikal atau kompetensi profesional dari para birokrat untuk melangsungkan kontinuitas administrasi negara, dan jabatan politik yang memimpin jabatan birokrasi tersebut.

Selain organisasi departemen, Presiden dibantu pula oleh lembaga non dep yang dipimpin oleh pejabat karier profesional yang bukan partisan partai politik. Proses administrasi negara itu ditandai oleh peran yang besar yang dilakukan oleh para birokrat kompeten yang profesional yang mempunyai keahlian tertentu (*special knowledge*) yang diperoleh melalui pengalaman di dalam birokrasi itu sendiri (Weber dalam Mainzer, 1973). Pejabat politik merupakan pejabat yang datang dan pergi sewaktu-waktu sehingga kontinuitas pemahaman dan pengalaman tentang keahlian tertentu itu kurang diperolehnya. Oleh karena itu jabatan pimpinan non dep sebaiknya tidak dijabat atau dirangkap oleh jabatan politik.

Berdasarkan konsep pemahaman seperti itu, maka lepasnya *Bulog sebagai organisasi pemerintah non dep* dari Menperindag kita tunggu kelanjutannya. Di hari-hari yang akan datang kita semestinya akan mendengar keluarnya SK Presiden tentang lepasnya Kepala BPPT dari Menristek, BKKBN dan Meneg Pemberdayaan Perempuan, Bappedal dari Meneg LH. Sebaiknya upaya reformasi itu tidak berhenti sampai di Bulog saja, melainkan harus dirancang dalam grand design reformasi administrasi negara yang komplit. Demikian pula pelantikan kepala yang memimpin organisasi non dep harus dilakukan oleh Presiden bukan oleh Sesneg.

Kasus II: The Executive Office of The President

Perampingan Sesneg, nampaknya juga tidak bisa dilakukan sendirian terpisah dari *design* besar reformasi administrasi negara. Sekretariat negara merupakan *General Administration System* dalam kantor eksekutif Presiden (*The Executive Office of The President*). Presiden Indonesia tidak mempunyai sebutan lembaga yang dikenal dengan nama kantor eksekutif presiden ini. Oleh karena itu sampai sekarang bagaimana susunan dan gambaran kerja orang-orang di sekitar presiden ini tidak bisa diketahui oleh rakyat.

Kantor Eksekutif Presiden dalam sistem politik baru yang sekarang dianut di Indonesia, mestinya bisa diciptakan agar supaya rakyat tahu siapa dan bagaimana kinerjanya. Rancang bangun organisasinya terdiri dari dua macam jabatan, yakni jabatan politik dan jabatan karier non politik. Jabatan politik ini diisi oleh orang-orang presiden yang mendukungnya mengantarkan dia memenangkan pemilihan presiden. Orang-orang presiden (*all the President's men*) diberi jabatan non struktural, mulai dari juru bicara, sekretaris pribadi, sekretaris Presiden. Orang-orang ini jika Presidennya selesai masa jabatannya atau mengundurkan diri, maka selesai pula jabatan mereka.

Sekretaris negara merupakan pejabat karier non politik. Adapun organisasinya sejajar dengan organisasi non dep yang profesional. Sebenarnya lembaga non dep yang bisa berada di kantor eksekutif Presiden ini selain Sekneg, dapat pula antara lain LAN, BKN, Gabungan Bappenas, dan Ditjen Anggaran. Masing-masing berada langsung di bawah Presiden bukan dikoordinasikan oleh Sekneg. Adapun Sekkab

dan Sekmil semuanya dikoordinasikan oleh Sekneg. Sekretaris pengendalian Pemerintahan sebaiknya tidak diperlukan lagi jika tugas Sekneg dan Sekkab tertata dengan baik.

Kasus III: Gaji PNS

Urusan gaji PNS selama ini menjadi urusan anggaran. Oleh karena itu rancangan dan pembahasannya hanya berada di departemen keuangan dan direktorat jenderal anggaran saja. Gaji bukan semata-mata masalah keuangan saja banyak hal yang terlibat terutama hal-hal yang berkaitan dengan martabat sumber daya manusia. Di jaman Pak Harto gaji dipandang hanya merupakan urusan anggaran pemerintah saja. Dengan demikian gaji baru akan dinaikkan jika dalam anggaran pemerintah tersedia pos pemasukan anggaran. Menurut kebiasaan Pak Harto dahulu, pos pemasukan anggaran itu bukannya memperbaiki dan menata manajemen pajak yang bersih, melainkan menaikkan harga BBM. Jika harga BBM dinaikkan, maka rentetan gerbong yang naik adalah tarif angkutan. Jika tarif angkutan naik lalu menarik kenaikan harga-harga bahan pokok yang dibutuhkan rakyat. Sementara kenaikan gaji belum sempat dinikmati PNS harga-harga di luar sudah berlomba naik. Itu yang dilakukan Menteri Keuangan jaman Pak Harto. Sekarang jaman Gus Dur mengulangi hal serupa.

Sebenarnya jika kita bersungguh-sungguh memperbaiki dan menata manajemen pajak secara bersih dan taat kepada hukum, maka gaji PNS tidak sejelek seperti saat ini. Pegawai negeri yang pengadaannya tidak direncanakan dengan baik, membawa akibat jumlah pegawai negeri sipil sekarang membesar dengan gaji yang tidakimbang. Pengadaan pegawai dahulu hanya didasarkan pada pertimbangan agar PNS lebih banyak jumlahnya yang nantinya mendukung memenangkan Golkar dalam Pemilu. Setelah memenangkan Golkar, nasib PNS ditelantarkan karena setiap ada kenaikan gaji tidak bisa dipergunakan mensejahterakan kehidupan PNS. Jadi nasib jelek PNS dengan gaji sangat tidak mencukupi ini sebenarnya merupakan kebijakan pemerintah Golkar yang kurang bertanggung jawab.

Jika manajemen pajak ditata dengan baik maka banyak uang pajak yang bisa masuk ke kas negara. Selama ini banyak uang pajak

yang masuk ke kantong pejabat, pegawai, dan penarik pajak. Indikator yang bisa dikenali ialah tidak ada pegawai di kantor pajak yang miskin. Padahal mereka juga PNS. Penetapan besaran pajak seringkali ditentukan secara informal bukan formal berdasarkan Undang-undang. Dari penetapan informal ini besarnya bisa ditentukan berdua antara wajib pajak dan penarik pajak. Negara dirugikan oleh penentuan seperti ini. Betapapun pintarnya Menteri Keuangan dan Dirjen Pajak, jika mental pegawai-pegawainya rusak seperti itu yang selalu merana PNS dan rakyat.

Perbaikan manajemen pajak tidak bisa dilepaskan dari rancangan besar reformasi administrasi negara. Oleh karena itu perbaikan gaji jangan hanya sebelah mata, yakni hanya dari persoalan anggaran saja melainkan harus dilihat secara holistik dari sistem administrasi negara yang perlu direformasi.

Penutup

Kasus lepasnya bulog dari Menperidag, perampangan Sekneg dan kenaikan gaji PNS hendaknya bisa dipergunakan sebagai *Grand Design* reformasi administrasi negara kita secara komprehensif. Dengan demikian restrukturisasi dan reposisi administrasi negara baru dapat diwujudkan dalam rangka menyongsong Indonesia Baru yang demokratis. Sekali lagi kita bisa merasa betapa bahagia kita yang bisa menyuarakan bahwa kita sekarang *working, schooling, learning, playing in the democratic state.* ***

Daftar Pustaka

- Ashkenas , Ron; Ulrich, Dave; Jick, Dave; dan Kerr, Steve; (1995), *The Boundaryless Organization, Breaking The Chains of Organization Structure*, San Francisco, CA: Jossey-Bass Publisher.
- Carino, Ledinina V., (1994), *Bureaucracy for Democracy: the Dynamics of Executive-Bureaucracy Interaction During Governmental Transitions*, Manila: College of Public Administration, University of Philipines.
- Lucas, Henry C., (1996), *T- Form Organization, Using Technology to Design Organization for the 21st Century*, , San Fransisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Mainzer, Lewis C., (1973), *Political Bureaucracy*, Glenview, Illinois: Scott, Foreman and Co.

Bacaan Anjuran:

- Guruber, Judith E., (1988), *Controlling Bureaucracies, Dilemmas in Democratic Governance*, Barkeley, CA: University of California Press.
- Hecksher, Charles dan Donnellon, Anne, (1994), *The Post Bureaucratic Organization, New Perspectives on Organization Change*, Thousand Oaks, CA: Sage Publication.
- Thoha, Miftah, (1995), *Birokrasi Indonesia dalam Era Globalisasi*, Jakarta: Batang Gadis, Pusdiklat Depdikbud.
- Thoha, Miftah, (1999), *Demokrasi dalam Birokrasi Pemerintah: Peran Kontrol Rakyat dan Netralitas Birokrasi*, Pidato Pengukuhan Jabatan Gurubesar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.