

## MEMBANGUN PEMERINTAHAN YANG EFEKTIF, BERSIH DAN EFISIEN

Oleh: Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH.

### PENGANTAR

Banyak kalangan yang berada di luar lingkaran elit kekuasaan yang menilai bahwa pemerintahan dewasa ini tidak efektif, tidak bersih, dan tidak efisien dalam menjalankan tugasnya, sehingga jaminan kesejahteraan yang merata, kebebasan yang beraturan, dan peri-keadilan yang berkepastian dalam kehidupan berbangsa dan bernegara belum dapat diwujudkan dengan sebaik-baiknya. Sebabnya ialah, sistem kelembagaan dan sistem aturan berbangsa dan bernegara mengalami perubahan mendasar dalam waktu yang sangat cepat selama masa reformasi tanpa diiringi oleh kemauan dan kemampuan yang efektif, bersih, dan efisien untuk mengelola perubahan-perubahan itu secara terarah sesuai dengan amanat reformasi, menuju cita-cita berbangsa dan bernegara sebagaimana terkandung dalam Pembukaan UUD 1945.

### PARADIGMA TRIAS-POLITIKA BARU

Sekarang kita hidup di abad ke-21. Dunia tidak lagi terbatas secara kaku. Beberapa aspek hubungan antar negara dalam kehidupan social politik, social ekonomi, dan bahkan kebudayaan, berkembang saling terkait dan bahkan semakin terintegrasi satu sama lain. Hubungan saling tergantung dan proses integrasi yang paling menyolok terjadi di bidang perekonomian yang tanpa disadari telah membentuk realitasnya sendiri di luar mekanisme yang lazim di masa lalu. Karena itu, sistem kekuasaan di setiap negara cenderung berubah dan terbagi ke dalam tiga ranah negara, masyarakat, dan pasar yang masing-masing mempunyai perannya sendiri-sendiri dalam perubahan dalam kehidupan bersama di tiap-tiap negara. Ketiganya merupakan realitas trias-politika baru di zaman sekarang. Inilah realitas yang harus dijadikan paradigma dalam cara pandang baru para penyelenggara negara dalam merancang pelbagai kebijakan-kebijakan kenegaraan, pemerintahan, dan pembangunan.

Pertumbuhan ekonomi, misalnya, bukan lagi membutuhkan monopoli peran negara dalam mencapainya, melainkan sebagian terbesar merupakan sumbangan para pelaku pasar. Demikian pula sebaliknya, pertumbuhan ekonomi dewasa ini, tidak dapat lagi diklaim sebagai buah karya dan prestasi pemerintahan semata. Pertumbuhan ekonomi itu merupakan akibat logis saja dari bekerjanya sistem ekonomi pasar yang digerakkan oleh para pelaku usaha sebagai mesin pertumbuhan (*engine of growth*). Karena itu, jika tujuan pembangunan diukur dari criteria (i) pertumbuhan kesejahteraan, (ii) pemerataan keadilan, dan (iii) stabilitas atau solidaritas, maka tugas utama negara dewasa ini adalah membangun solidaritas yang stabil dan menjamin keadilan. Sedangkan agenda pertumbuhan adalah tugas dunia usaha. Peran pemerintah hanya diperlukan untuk menjamin mekanisme pasar itu berkembang sehat, dan bilamana perlu turun tangan sendiri untuk menjamin keadilan. Sementara itu, penanggung jawab

stabilitas sistem keuangan yang berkaitan dengan kondisi makro ekonomi adalah Bank Indonesia yang secara konstitusional dijamin independensinya dari pengaruh politik pemerintahan.

Bersamaan dengan itu, masyarakat madani (*civil society*) juga harus diperhitungkan dengan tepat perannya bagi kemajuan kehidupan berbangsa dan bernegara. Masyarakat, dengan beraneka institusi yang berperan di dalamnya, seperti Ormas, LSM, Perhimpunan, Yayasan, dan sebagainya, tidak boleh diabaikan perannya dalam pembangunan. Institusi-institusi '*civil society*' seperti itu dapat berperan penting baik dalam rangka '*offensive*' maupun '*defensive*' dalam dinamika persaingan dan kerjasama antar kebudayaan, ekonomi, dan bahkan politik. Oleh karena itu, kebijakan pembangunan di masa depan haruslah mengandung perspektif yang menyeluruh dalam rangka memperkuat dan mendayagunakan peran negara, pasar, dan masyarakat madani secara seimbang. Dalam dinamika hubungan antar ketiganya, negara bertindak sebagai '*dirigent*' yang secara bersengaja menggerakkan ketiganya sebagai motor penggerak ke arah kemajuan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

#### PERGESERAN-PERGESERAN FUNGSI KELEMBAGAAN

Reformasi nasional yang dimulai tahun 1998 yang biasa disebut juga sebagai reformasi total telah berlangsung besar-besaran selama 3 dasawarsa. Sesuai dengan tuntutan masyarakat, perubahan dilakukan bahkan terhadap hal-hal yang sebelumnya disakralkan yaitu perubahan UUD 1945. Secara sadar, sistem kelembagaan negara diubah secara besar-besaran, dimulai dari lembaga tertinggi negara, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sampai ke lembaga, badan, atau institusi pemerintahan yang paling rendah, yaitu pemerintahan desa dan pemerintahan kelurahan. Sementara itu, baik di tingkat pusat, di tingkat provinsi, dan kabupaten/kota terus bermunculan lembaga-lembaga, komisi-komisi, komite-komite, badan-badan, satuan-satuan tugas, panitia-panitia, kelompok-kelompok kerja yang secara sendiri-sendiri nampak berguna. Akan tetapi, jika keseluruhan postur keorganisasian pemerintahan dewasa ini dipotret secara menyeluruh, maka akan terlihat dengan jelas, betapa tidak efisiennya struktur organisasi negara dan pemerintahan kita.

Struktur organisasi negara dan pemerintahan kita menjadi sangat tambun, gemuk, dan kaya, tetapi miskin fungsi. Struktur organisasi di semua lini dan lapisan berubah secara mendasar, yaitu dengan (i) diperkenalkannya fungsi-fungsi baru yang belum ada sebelumnya dalam rangka memperkuat lembaga-lembaga yang sudah ada sebelumnya, (ii) diperkenalkannya fungsi-fungsi baru yang dilembagakan dalam bentuk organ-organ baru, atau (iii) dipisahkannya fungsi-fungsi tertentu dari struktur organisasi yang ada untuk dilembagakan tersendiri menjadi organ baru. Memang ada juga beberapa organ dari masa lalu yang dibubarkan, seperti Irjenbang dan Sesdalobang di lingkungan sekretariat negara, tetapi setelah sekian tahun dibentuk lagi satuan-satuan tugas dan unit-unit kerja yang fungsinya serupa saja dengan Sesdalobang dan Irjenbang di masa Orde Baru, bahkan dengan struktur yang lebih kaya dan dengan fungsi yang cenderung tumpang tindih satu dengan yang lain.

Pendek kata, selama 3 dekade reformasi muncul kreatifitas sektoral di pelbagai bidang dan tingkatan yang berujung pada pelembagaan institusi-institusi baru, baik yang bersifat atau pun yang

bersifat adhoc. Akibatnya, struktur organisasi kenegaraan dan pemerintahan menjadi sangat kaya tetapi miskin fungsi. Birokrasi menjadi semakin tidak efisien dan juga tidak efektif. Masalahnya menjadi rumit ketika lembaga-lembaga lama dengan segenap sumberdaya yang tetapi dimiliki dan dikuasainya mengalami pengurangan fungsi, peran, dan aktifitas, sedangkan lembaga-lembaga baru tidak segera dapat menjalankan tugasnya dengan efektif. Dalam masa perubahan transisional seperti itu timbul gejala anomaly dimana lembaga-lembaga negara dan pemerintahan yang ada mengalami malfungsi atau disfungsi sama sekali.

#### PERUBAHAN-PERUBAHAN SISTEM NORMA HUKUM

Sistem norma hukum kita juga mengalami perubahan-perubahan yang sangat mendasar. Dimulai dengan berubahnya UUD 1945 sebagai sumber hukum tertinggi, maka beraneka peraturan perundang-undangan mulai dari UU sampai ke Peraturan Daerah harus mengalami penyesuaian dengan norma baru yang terdapat dalam UUD 1945.

#### PERUBAHAN SISTEM NORMA ETIKA

Di zaman sekarang, kompleksitas kehidupan sudah berkembang menjadi sangat rumit dan tidak lagi dapat dikontrol hanya dengan mengandalkan sistem norma hukum (*rule of law*). Dari pengalaman berbagai negara yang sudah lebih dulu maju, diperlukan upaya untuk memperkenalkan sistem etika yang fungsional dalam kehidupan bersama, yang dapat dijadikan pendukung fungsi control hukum terhadap aneka perilaku menyimpang (*deviant behaviours*) dari yang diidealkan dalam kehidupan bersama. Karena itu, masyarakat modern menerima kenyataan bahwa sistem etika perlu dipositifkan seperti juga norma hukum, yang sekarang sudah biasa disebut dengan istilah hukum positif untuk pengertian peraturan yang berlaku dan diberlakukan di suatu negara dewasa ini. Karena itu, saya telah memperkenalkan istilah etika positif, di samping pengertian hukum positif yang sudah biasa dikenal selama ini.

Dengan demikian, sistem etika yang biasanya hanya dipahami sebagai sistem norma yang bersifat personal, voluter, dan tidak dapat dipaksakan berlakunya dari luar (*imposed from without*) melainkan hanya didasarkan atas kesadaran pribadi secara sukarela (*imposed from within*), sekarang menjadi norma yang juga dapat dipaksakan berlakunya oleh sistem kekuasaan umum atas dasar kesepakatan bersama. Untuk itulah PBB melalui resolusi Sidang Umum tahun 1996, memperkenalkan dan merekomendasikan dibentuknya infra-struktur etika di sector public (*ethics infra-structure in public offices*) di lingkungan negara-negara anggota PBB.