See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/322480410>

Reformasi Birokrasi di Era Desentralisasi

Working Paper · January 2018

CITATIONS

0

READS

419

1 author:

Muhammad Habibi

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

9 PUBLICATIONS 4 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:

Apakah Demokrasi Cocok untuk Indonesia [View project](#)

REFORMASI BIROKRASI DI ERA DESENTRALISASI

Muhammad Habibi¹

Pemberlakuan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah direvisi oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 yang telah direvisi oleh Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan komitmen pemerintah untuk merubah pemerintahan yang sentralistik dan otoriter menjadi desentralistik dan demokratis. Undang-undang tersebut telah memberikan pengaruh yang besar terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah yakni dimasukinya era baru yaitu era otonomi daerah.

Selain hal tersebut di atas, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada dasarnya mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran-serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Oleh karena itu Undang- Undang ini menempatkan otonomi daerah secara utuh pada daerah kabupaten dan kota dengan prinsip bahwa pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah sehingga terciptanya pelayanan publik yang dapat diakses secara luas.

¹ Mahasiswa Program S1 Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mulawarman. Email: habibi.id@gmail.com

Pemberlakuan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah direvisi oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 yang telah direvisi oleh Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan komitmen pemerintah untuk merubah pemerintahan yang sentralistik dan otoriter menjadi desentralistik dan demokratis. Undang-undang tersebut telah memberikan pengaruh yang besar terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah yakni dimasukinya era baru yaitu era otonomi daerah.

Pemberlakuan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah direvisi oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 yang telah direvisi oleh Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan komitmen pemerintah untuk merubah pemerintahan yang sentralistik dan otoriter menjadi desentralistik dan demokratis. Undang-undang tersebut telah memberikan pengaruh yang besar terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah yakni dimasukinya era baru yaitu era otonomi daerah.

Selain hal tersebut di atas, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada dasarnya mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran-serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Oleh karena itu Undang- Undang ini menempatkan otonomi daerah secara utuh

pada daerah kabupaten dan kota dengan prinsip bahwa pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah sehingga terciptanya pelayanan publik yang dapat diakses secara luas.

Birokrasi merupakan salah satu diantara tiga pilar kekuasaan orde baru selain Golkar dan ABRI. Untuk menjelaskan bagaimana pemerintahan orde baru yang membangun kekuasaannya selama 32 tahun terutama dalam memanfaatkan birokrasi pemerintah, Eep Saefulloh Fatah (1998) menjelaskan Orde Baru terbangun melalui setidaknya empat proses. Pertama, sentralisasi. Orde baru memilih model pengelolaan kekuasaan yang sentralistis dalam birokrasi. Pada awal kelahiran Orde Baru, penguasa berdalih bahwa sentralisasi (salah satunya dalam bidang birokrasi) adalah satu-satunya pilihan yang tersedia untuk menyokong proyek stabilisasi ekonomi dan politik secara cepat.

Kedua, otonomisasi. Sejak awal kelahirannya Orde Baru berupaya meminggirkan masyarakat dari proses pengambilan kebijakan publik dan proses pemerintahan secara umum. Dimana penguasa dan rakyat disekat di dua ruangan yang terpisah. Inilah otonomisasi, yakni proses yang mengarah pada pembentukan kekuasaan otonom vis a vis masyarakatnya, yang pernah disebut oleh Karl W Jackson sebagai “bureaucratic polity” atau kepolitikan birokratik. Sejalan dengan itu Orde Baru pun mengonfirmasikan penggambaran Geovanni Gentile, seorang filsuf italia terkemuka: “Negara bukanlah kehendak semua orang yang merealisasikan dirinya, melainkan kehendak yang berhasil merealisasikan dirinya sendiri ...Hasilnya adalah subordinasi kehendak individu terhadap kehendak negara”.

Ketiga, personalisasi. Kekuasaan yang memusat dan otonom kemudian dipersonalisasi di tangan Presiden Soeharto. Proses ini terutama terlihat tegas semenjak akhir 1970-an segera setelah Presiden Soeharto berhasil mencapai “sukses” dalam tiga proyek sekaligus. Yakni: Reseleksi lingkungan elit politik di sekitar presiden dengan loyalitas yang terjaga yang dijalankan sejak peristiwa Malapetaka 15 Januari (Malari) 1974; pengumpulan tiga sumber kekuasaan sangat menentukan di tangan Presiden Soeharto, yaitu Presiden-Kepala Negara, Panglima Tertinggi ABRI, dan Ketua Dewan Pembina Golkar; dan pelembagaan format politik otoritarian melalui berbagai regulasi ekonomi dan politik. Dengan sendirinya jelas, bahwa birokrasi pemerintah mulai dari tingkat yang paling tinggi, sampai terendah memiliki loyalitas yang tinggi pada kebijakan Presiden Soeharto.

Keempat, sakralisasi. Orde Baru tidak hanya menjalankan sentralisasi, otonomisasi, dan personalisasi, melainkan juga sakralisasi. Kekuasaan diposisikan sebagai sesuatu yang sakral, yang tidak bisa khilaf, yang tidak bisa bersalah, bebas dari kritik, tak bisa dituntut, digugat, dan apalagi dijangkirkan. Operasi kekuasaan seakanakan hanya mengenal dua aturan. Pasal pertama: penguasa tak bisa salah. Pasal kedua: jika penguasa bersalah, lihat pasal pertama.

Pada lembaga birokrasi Orde Baru jelas sekali merasakan keadaan ini, walaupun merupakan sakralisasi tersendiri oleh individu (Presiden Soeharto), dengan loyalitas yang terus menerus dalam birokrasi yang ada dengan di topang oleh faktor politik, ekonomi dan kekuatan ABRI, dengan sendirinya menciptakan sakralisasi pada sosok Presiden Soeharto oleh kolega dan orang-orang birokrat yang menikmati kekuasaannya. Karena itu, birokrasi di Indonesia dalam perjalanan

sejarahnya pada masa Orde Baru seperti di jelaskan sebelumnya, kecendrungan tersebut tidak lepas dari konfigurasi kultural, ekonomi, dan politik, ikut membentuk profil birokrasi Indonesia. Karenanya sepanjang usia negara Indonesia dan terlebih lagi pada masa pemerintahan orde baru dominasi politik atas birokrasi pemerintah sangat besar pengaruhnya. Itulah sebabnya napas panjang kekuasaan Orde Baru tetap terjaga oleh bertahannya alienasi strategi Orde Baru di antara Presiden dan birokrasi, disamping militer, teknokrasi, dan pemodal.

Dengan kata lain, Indonesia dapat dikatakan merupakan salah satu negara yang memiliki sistem politik yang menggerakkan birokrasi sebagai salah satu aktor utama dalam segala kegiatan politik. Terlebih lagi pada masa Orde Baru, birokrasi merupakan satu-satunya lembaga yang dapat melaksanakan kegiatan politik secara mandiri, dimana hampir semua kegiatan masyarakat di kontrol dan dikendalikan oleh birokrasi. Hal tersebut menunjukkan bahwa setiap proses pembuatan kebijakan di Indonesia bersifat birokratik.

Krisis ekonomi yang dialami Indonesia tahun 1997, pada tahun 1998 telah berkembang menjadi krisis multidimensi. Kondisi tersebut mengakibatkan adanya tuntutan kuat dari segenap lapisan masyarakat terhadap pemerintah untuk segera diadakan reformasi penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Sejak itu, telah terjadi berbagai perubahan penting yang menjadi tonggak dimulainya era reformasi di bidang politik, hukum, ekonomi, dan birokrasi, yang dikenal sebagai reformasi gelombang pertama.

Perubahan tersebut dilandasi oleh keinginan sebagian besar masyarakat untuk mewujudkan pemerintahan demokratis dan mempercepat terwujudnya

kesejahteraan rakyat yang didasarkan pada nilai-nilai dasar sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945. Reformasi biorkrasi menjadi isu yang muncul sepuluh tahun terakhir setelah mulai terbentuknya masa Reformasi. Refomasi birokrasi sempat mengalami kemunduran progres hingga pada masa pemerintahan presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) kembali mengagas dan menegaskan kembali pentingnya reformasi birokrasi. Mandat melakukan reformasi birokrasi pada masa pemerintahan SBY terddapat pada undangundang nomor 17 tahun 2007 tentang Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN tahun 2005-2025) yaitu pembangunan aparatur Negara dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme aparatur Negara dan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, di pusat dan daerah agar mamapu mendukung keberhasilan pembangunan diidang lainnya.

Mandat pelaksanaannya terdapat pada peraturan pemerintahan nomor 5 tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2010- 2014, yang menyatakan dalam mendukung terwujudnya Indonesia yang sejahtera, demokratis dan berkeadilan, kebijakan pembangunan di bidang hukum dan aparatur diarahkan pada perbaikan tat kelola pemerintahan yang baik, salah satu prioritas pelaksanaannya adalah melalui pemantapan pelaksanaan reformasi birokrasi. di tahun 2004 dengan menyusun Grand Design Reformasi Birokrasi (GDRB) dan Road Map Reformasi Birokrasi (RMRF).

Grand design reformasi birokrasi tersebut telah diprogramkan untuk periode 2010–2025. Reformasi birokrasi ini terbagi ke dalam tiga fase yaitu fase 2010-2014,

fase 2015-2019, dan fase 2020-2024. Reformasi birokrasi saat ini sedang memasuki fase kedua dalam kepemimpinan presiden Jokowi.

Pada tahun 2014, merupakan tahun yang cukup menggembirakan bagi pelaksanaan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Hal ini ditandai dengan telah terbitnya Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, selain itu di tahun ini juga tercipta MoU (Nota Kesepahaman) yang ditandatangani oleh Menteri PAN dan RB dengan Menteri PPN/BAPPENAS, yang mengatur tentang pengintegrasian/penyelarasan Sistem Perencanaan dan Pelaporan Akuntabilitas Instansi Pemerintah Pusat. MoU tersebut mengatur arsitektur perencanaan pembangunan nasional, pengintegrasian sistem perencanaan dan penganggaran, serta istilah-istilah yang digunakan. MoU tersebut diharapkan akan memudahkan pelaksanaan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Pusat kedepan.

Instansi pemerintah yang dinilai akuntabel atau yang akuntabilitas kinerjanya baik adalah instansi yang berdasarkan hasil evaluasi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi memperoleh predikat minimal “CC” atau “Cukup Baik”. Evaluasi akuntabilitas kinerja terhadap instansi pemerintah pusat sebanyak 83 kementerian/lembaga atau 95.40 % dari 87 kementerian/lembaga. Tahun 2014, target K/L sebanyak 98 % K/L yang akuntabilitas kinerjanya baik terpenuhi 98,79 % yaitu sebanyak 82 dari 83 K/L memperoleh predikat CC ke atas, sehingga persentase capaian adalah sebesar 100,80 %.

Birokrasi pemerintah harus dikelola berdasarkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik dan profesional. Birokrasi harus sepenuhnya mengabdikan pada kepentingan rakyat dan bekerja untuk memberikan pelayanan prima, transparan, akuntabel, dan bebas dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Semangat inilah yang mendasari pelaksanaan reformasi birokrasi pemerintah di Indonesia. Pelaksanaan reformasi birokrasi pemerintah harus mampu mendorong perbaikan dan peningkatan kinerja birokrasi pemerintah, baik pusat maupun daerah. Kinerja akan meningkat apabila ada motivasi yang kuat secara keseluruhan, baik di pusat maupun di daerah. Motivasi akan muncul jika setiap program/kegiatan yang dilaksanakan menghasilkan keluaran (*output*), nilai tambah (*value added*), hasil (*outcome*), dan manfaat (*benefit*) yang lebih baik dari tahun ke tahun, disertai dengan sistem reward dan punishment yang dilaksanakan secara konsisten dan berkelanjutan.