

PASANG SURUT REFORMASI BIROKRASI DALAM TRANSISI DEMOKRASI INDONESIA

Laode Machdani Afala*

Abstract

This study attempts to explain dilemmas in bureaucracy after the decline of New Order regime. Attempting bureaucracy reform is one of important agendas to find new format of better bureaucracy as well as to support democratic transition process in Indonesia. For that, specifically this study highlights relation between implementation of bureaucracy reform and development of democracy in purpose to create professional and effective bureaucracy. This study concludes that implementation of bureaucracy reform has yet been implemented effectively in creating professional bureaucracy. It is caused by some factors such as; the first is low of bureaucracy management quality and bureaucrat professionalism relating with integrity and technical ability. The some factors are implication of continuing of patrimonial legacy from New Order regime. The second, the presence of democracy in other side becomes a new mechanism for making bureaucracy as power machine by a group of people, politicians as well as bureaucrats.

Key word: *Bureaucracy reform, democracy, service, dilemma, professionalism*

Abstrak

Tulisan ini berusaha menjelaskan dilema-dilema dalam birokrasi paska runtuhnya rezim Orde Baru. Upaya reformasi birokrasi merupakan salah satu agenda penting untuk menemukan format baru birokrasi yang lebih baik sekaligus mendukung proses transisi demokrasi Indonesia. Untuk itu, secara spesifik, pengkajian dalam studi ini menyorot relasi antara implementasi reformasi birokrasi dan perkembangan demokrasi dalam upaya menciptakan birokrasi yang profesional dan efisien. Studi ini menyimpulkan bahwa implementasi reformasi birokrasi masih belum efektif dalam mewujudkan pelayanan publik yang profesional. Hal ini disebabkan oleh beberapa hal; pertama, rendahnya kualitas manajemen birokrasi dan profesionalisme para birokrat yang terkait erat dengan integritas dan kemampuan teknisnya. Beberapa kondisi itu merupakan implikasi dari bertahannya warisan budaya patrimonial dari rezim Orde Baru. Kedua adalah kehadiran demokrasi di sisi lain justru menjadi mekanisme baru untuk menjadikan birokrasi sebagai mesin kekuasaan oleh sekelompok orang, baik oleh para politisi maupun para birokrat.

Kata Kunci: reformasi birokrasi, demokrasi, pelayanan, dilema, profesionalisme

* Dosen Prodi Ilmu Pemerintahan, FISIP-Universitas Brawijaya.

Pengantar

Pengkajian tentang birokrasi dari berbagai aspeknya telah banyak mewarnai belantara pustaka keilmuan. Birokrasi sendiri menjadi salah satu elemen penting dari keberadaan sebuah negara. Negara dalam hal ini menggunakan birokrasi untuk mewujudkan tujuan-tujuannya. Pada titik ini, birokrasi berperan sebagai mesin negara untuk mewujudkan kepentingan publik (Max Weber, 2009; Andrew Heywood, 2002). Di sisi lain, birokrasi justru dipandang sebagai mesin politik dan ekonomi oleh sekelompok elite tertentu untuk mempertahankan kekuasaan dan merebut sumber daya negara (Karl Marx, 1977; Gaetano Mosca, 1939; Farazmand, 2010). Dua sisi birokrasi tersebut menjadi menarik untuk ditelisik lebih jauh dalam setting transisi demokrasi Indonesia saat ini, terutama soal sejauhmana upaya Reformasi Birokrasi dalam transisi demokrasi Indonesia memberi pengaruh bagi terwujudnya pelayanan publik yang professional dan efisien.

Dalam upaya mewujudkan pelayanan publik tersebut, perkembangan demokrasi dunia dihadapkan pada berbagai krisis yang terjadi di dalamnya. Krisis demokrasi yang melanda negara-negara di dunia tersebut ternyata tidak hanya diatributkan kepada masalah inflasi, pengangguran, konflik, tetapi juga pada masalah birokrasi. Permasalahan dalam birokrasi menjadi faktor yang dipandang signifikan bagi perkembangan demokrasi yang dihadapi hampir oleh semua negara dari masa ke masa.²¹ Di tengah permasalahan itu, harapan sebuah terobosan dan restrukturisasi birokrasi menjadi langkah maju bagi sebuah negara untuk keluar dari jebakan model birokrasi yang tidak efisien, usang, kaku dan tidak inovatif. Lahirnya gagasan untuk melakukan Reformasi Birokrasi di era politik modern kemudian dianggap sebagai sebuah harapan di tengah pencarian solusi terhadap permasalahan birokrasi pemerintahan dan stagnasi demokrasi.

Birokrasi pada dasarnya merupakan institusi lama pemerintahan yang telah ada sejak ribuan tahun yang lalu. Hampir semua kerajaan di masa lalu seperti Cina, Roma,

²¹ Di masa modern, kritik terhadap kinerja birokrasi negara modern yang tidak efisien telah dilontarkan oleh pemikir seperti Warren G. Bennis (1966), dalam tulisannya tentang "*The Coming Death of Bureaucracy*" yang menyebutkan bahwa birokrasi negara-negara modern sebagai *obsolete* (ketinggalan zaman). Untuk itu, diperlukan perombakan dan penataan ulang struktur negara agar mampu bekerja lebih efisien. Berbeda dengan pendapat Zahid Shariff (1979), menjelaskan bahwa birokrasi sebenarnya tetap kuat dan bertahan ditengah perubahan dan tuntutan negara modern, karena yang terjadi adalah munculnya berbagai kombinasi, dan pencampuran dalam paradigma birokrasi. Lihat Zahid Shariff, "The Persistence of Bureaucracy," *Social Science Quarterly* 60, no. 1 (1979). Hlm. 3-19.

dan bahkan kerajaan-kerajaan di Nusantara sudah memiliki birokrasi. Di masa itu, birokrasi menjadi alat yang kuat untuk mendukung stabilitas dan keberlangsungan kekuasaan sebuah kerajaan. Struktur birokrasi yang hierarkis dan otoriter menjadi beberapa karakteristik bagi kebanyakan model birokrasi di masa itu. Di masa modern, birokrasi terus berkembang dalam berbagai bentuknya yang baru sebagai respon terhadap dinamika sosial dan politik yang terus berubah pula. Konsep birokrasi Weber yang selama ini menekankan bagaimana seharusnya mesin birokrasi bekerja secara profesional dan rasional, efisiensi, independen telah mendapat kritik dari berbagai pemikir yang menganggap konteks birokrasi yang dibicarakan oleh Weber berbeda dengan konteks masa kini.²² Perkembangan modernitas telah menempatkan birokrasi dalam kondisi yang cair (*fluid*) dan sebagai prasyarat bagi tata pemerintahan yang demokratis. Menurut Fred W. Riggs (1997), negara-negara demokrasi baru mengimpor struktur-struktur (model) birokrasi dan menempatkannya di bawah kendali kontrol rakyat.²³ Dalam fase itu, keinginan sebuah negara untuk mewujudkan pelayanan publik yang profesional dan efisien menjadi salah satu alasan mengapa impor model reformasi birokrasi itu terjadi. Di negara-negara berkembang (negara demokrasi baru), gagasan reformasi birokrasi itu kemudian dipraktikkan melalui restrukturisasi bangunan kelembagaan negaranya.

Negara-negara berkembang di benua Asia dan Afrika pada tahun 1958, sebagaimana dijelaskan oleh Samuel Huntington dalam gelombang demokrasi kedua, perkembangan demokrasi terhambat akibat munculnya fenomena rezim *bureaucratic authoritarianism* di hampir seluruh dunia.²⁴ Sebaliknya, pada tahun 1974 muncul gelombang demokratisasi ketiga yang memicu lahirnya gerakan-gerakan pro demokrasi. Indonesia dalam kedua fase gelombang demokrasi tersebut masih terjebak dalam bangunan negara yang otoriter dengan karakteristik *bureaucratic authoritarianism*. Model birokrasi seperti ini tampak jelas ketika rezim Orde Baru berkuasa. Para ilmuwan menggunakan banyak istilah untuk menggambarkan model pemerintahan dan birokrasi

²² Birokrasi yang dibicarakan oleh Weber berkisar melihat hal-hal di dalam organisasi sendiri (in world looking) bukan melihat faktor-faktor di luar (out world looking) yang bisa mempengaruhi sistem birokrasi. Pandangannya terhadap birokrasi hanya bisa dipahami dalam kerangka umum teorinya tentang perjuangan kelas, krisis kapitalisme, dan perkembangan komunisme. Lihat Miftah Thoha, *Birokrasi & Politik Di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003). Hlm. 15-22.

²³ Fred W Riggs, "Modernity and Bureaucracy," *Public Administration Review*, (1997).

²⁴ Samuel P Huntington, "Will More Countries Become Democratic?," *Political Science Quarterly* 99, no. 2 (1984).

rezim Orde Baru ini, yakni *Beamstenstaat* (Ruth McVey, 1982), *state qua state* (Anderson, 1983), *bureaucratic polity* (Jackson, 1978), dan *bureaucratic authoritarian regime* (King, 1982). Di era ini, kekuatan birokrasi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintahan rezim Orde Baru. Pada era itu pula, kendali kekuasaan politik dan mesin birokrasi tersentralistik di tangan satu penguasa, dan rakyat sekedar objek dari kebijakan.

Keruntuhnya rezim otoritarian Orde Baru, telah membuka babakan baru dan menyebabkan terjadinya perubahan secara massif di berbagai bidang, termasuk dalam birokrasi. Munculnya ide demokrasi dan reformasi telah menjadi pemicu utama terjadinya perubahan dalam tatanan birokrasi Indonesia. Di sekitar awal masa itu, Reformasi Birokrasi lalu menjadi gagasan mutakhir di tengah kemadegan dan masalah birokrasi paska Orde Baru. Konsekuensinya, penataan ulang birokrasi pun kemudian, tak terkecuali, mesti diramu dalam *setting* transisi demokrasi tersebut.

Relasi Birokrasi dan Demokrasi; Sebuah Dialektika dan Pendekatan

Terdapat beragam pendapat mengenai relasi antara birokrasi dengan demokrasi (politik). Relasi keduanya bisa berlangsung secara komplementer (optimis) dan paradoks (pesimis) (Peter, 2010). Dalam relasi yang komplementer, relasi keduanya dibangun dengan asumsi dasar bahwa demokrasi yang efektif bekerja dalam birokrasi yang berfungsi dengan baik. Beberapa pemikir yang optimis dalam melihat relasi keduanya dikemukakan oleh Guy Peters (2010), Fung (2006), dan Subando (1998) yang melihat relasi yang optimis antara demokrasi dan birokrasi. Guy Peters dan Fung menjelaskan bahwa dalam tuntutan tata kelola pemerintahan kontemporer yang beragam, proses demokrasi dapat memberikan output yang baik terhadap sektor publik dan dalam pengambilan keputusan. Hal itu bisa berdampak pada efektifitas, legitimasi, dan rasa adil yang selama ini menjadi masalah dalam pemerintahan demokratik. Senada dengan penjelasan tersebut, Subando melalui beberapa pendekatan teoritik untuk menjelaskan bahwa hubungan keduanya dapat terjalin baik dengan tiga kemungkinan,²⁵ yaitu *pertama* adalah apabila sistem pemerintahan jauh meninggalkan tradisi pendekatan stabilitas dan ada kematangan dari publik sendiri tentang nilai-nilai demokrasi, *kedua* adalah adanya perubahan birokrasi yang terjadi dalam tataran

²⁵ Subando Agus Margono, "Birokrasi, Demokrasi Dan Reformasi: Sudut Pandang Administrasi Negara," *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* 2, no. 2 (1998). Hlm. 64-65.

adiminstrasif. *Ketiga*, apabila ada tertib hukum yang cukup netral dan menjadikan keadilan sebagai nilai yang mesti dihormati.

Sebaliknya, relasi keduanya berlangsung paradoks (pesimis), pada dasarnya merupakan konsekuensi dari perkembangan demokrasi yang negatif, karena adanya ekspansi birokrasi yang biasanya diikuti dengan kecenderungan untuk menjadi sentralistik dalam pembangunan politik (Carino, 1992).²⁶ Relasi ini berlangsung ketika partisipasi rakyat menurun dan kekuasaan birokrasi semakin menguat. Dalam potret paradoks yang serupa, relasi antara demokrasi dengan birokrasi juga diutarakan oleh Ali Farazmand (2010) dengan menjelaskan tiga perspektif dalam relasi tersebut;²⁷ *pertama*, perspektif neo-konservatif memandang bahwa birokrasi dianggap berbahaya bagi demokrasi, pemerintahan yang besar dan keterlibatan birokrasi dalam proses pembuatan kebijakan yang demokratis. *Kedua*, terjadinya defisiensi dalam pemerintahan birokratik karena aturan yang terlalu banyak dan adanya sentiment yang difasilitasi oleh sekelompok orang kaya. *Ketiga*, perspektif kritis yang melihat demokrasi dalam *cover* kapitalisme yang memungkinkan terjadinya eksploitasi dan represi oleh sekelompok orang yang super kaya.

Begitupun, pemikir seperti Karl Marx juga melihat relasi birokrasi dan demokrasi dalam sorot yang paradoks (pesimis). Marx menganggap birokrasi adalah bagian integral dari negara dan negara tidak lebih sebagai bentuk organisasi dimana kaum borjuasi menguasainya. *The ruling class* atau para eksekutif negara modern adalah para borjuasi yang mengelola urusan publik di dalam bangunan pemerintahan. Oleh karena itu, bagi Marx, peran birokrasi sebagai mediasi antara negara dengan masyarakat sipil tidak merepresentasikan kepentingan masyarakat sipil. Birokrasi bagi Marx, dalam karakternya seperti itu melakukan manipulasi terhadap kepentingan-kepentingan masyarakat sipil.²⁸ Dengan demikian, Ali Farazmand maupun Marx sama-sama memandang bahwa birokrasi pada dasarnya dipandang sebagai *symptom* bagi perkembangan demokrasi itu sendiri.

²⁶ Ledivina V Carino, *Bureaucracy for Democracy: The Dynamics of Executive-Bureaucracy Interaction During Governmental Transitions* (College of Public Administration, University of the Philippines, International Center for Economic Growth, Philippine Institute for Development Studies, 1992). Hlm. 122.

²⁷ Ali Farazmand, "Bureaucracy and Democracy: A Theoretical Analysis," *Public Organization Review* 10, no. 3 (2010). Hlm. 254.

²⁸ Eva Etzioni-Halevy, *Bureaucracy and Democracy (Routledge Library Editions: Political Science Volume 7)*, vol. 7 (Routledge, 2013). Hlm. 9-10.

Dari dua pandangan berbeda di atas mengenai relasi birokrasi dan demokrasi, tersirat dalam tiga premis yang dibangun oleh Eva Etzioni-Halevy (1983), yaitu;²⁹ *pertama*, birokrasi sebagai dilema bagi demokrasi. Birokrasi semakin independen dan kuat, dan aturan-aturan yang mengatur praktik-praktik kekuasaan tidak bisa didefenisikan secara jelas. Hal ini karena birokrasi diasumsikan sebagai alat menopang kekuasaan dan represi negara. Selain itu, birokrasi juga membebaskan dirinya dari kontrol para politisi terpilih dan menyalahi tugas mereka. Birokrat tampak memonopoli kekuasaan birokrasi dan menjauhkannya dari kontrol politik. Oleh karena itu, birokrasi dalam pengertian ini menjadi sebuah ancaman bagi struktur politik demokratik dan politisi yang menjalankan birokrasi. Meskipun birokrasi merupakan ancaman, tapi keberadaan birokrasi sendiri tidak bisa dipisahkan dari demokrasi itu sendiri.

Kedua, demokrasi sebagai dilema bagi birokrasi. Dalam aturan demokrasi, birokrasi berada dalam ikatan ganda, yaitu birokrasi dibayangkan berada di bawah kontrol politik tapi disisi lain sebagai badan yang bertanggungjawabkan bagi setiap tindakannya. Birokrasi dibayangkan bisa mengimplementasikan kebijakan yang diputuskan secara politik dan disisi lain berpartisipasi dalam menformulasikan kebijakan bagi dirinya sendiri, dan juga bersifat netral dari politik. Dengan kata lain, birokrasi dibayangkan untuk berpolitik tapi pada saat yang bersamaan tidak dipolitisasi. Dalam hal ini, peran birokrasi diekspresikan dalam ambiguitas dan kontradiksi.

Ketiga, dilema-dilema yang terjadi di atas mempertajam ketegangan dan perpecahan dalam ranah politik. Adanya kontradiksi dan ambiguitas yang terbangun dalam pendefinisian peran birokrasi dalam demokrasi tampak menjadi sumber perpecahan dan konflik antara para elite birokrasi dan elite politik dalam ranah politik. Ranah politik merupakan arena perebutan kekuasaan dimana keberadaan aturan demokrasi itu sendiri dikondisikan untuk mewedahi pertarungan elite politik. Perebutan kekuasaan tersebut merupakan esensi dari demokrasi. Dengan demikian, keterlibatan birokrasi dalam ranah politik berpotensi untuk merusak dari pada memperbaiki birokrasi itu sendiri. Etzioni menegaskan bahwa birokrasi yang kuat dan independen, yang didahului dengan reformasi di dalamnya maka akan menciptakan demokrasi yang

²⁹ Ibid. Hlm. 87-98.

berkualitas. Singkatnya, reformasi dalam birokrasi menjadi kata kunci dan prakondisi bagi terwujudnya birokrasi yang profesional dalam setting demokrasi.

Pemetaan relasi antara birokrasi dan demokrasi yang dibuat oleh Etzioni menjadi sebuah pendekatan yang digunakan dalam tulisan ini. Tujuannya adalah untuk memahami relasi birokrasi dan demokrasi dalam praktiknya, terutama menganalisis implementasi reformasi birokrasi yang telah berlangsung selama lebih dari satu dekade transisi demokrasi Indonesia.

Reformasi Birokrasi Indonesia

Gagasan awal Reformasi Birokrasi di Indonesia bisa dilacak sekitar tahun 1990an, yang ditandai dengan adanya agenda untuk melakukan reformasi atau pembaharuan desain birokrasi dalam rangka menyederhanakan regulasi dan efisiensi. Buku karya David Osborne dan Ted Gaebler yang berjudul '*Reinventing Government*' menjadi salah satu rujukan bagi model birokrasi di Indonesia dalam upaya reformasi tersebut.³⁰ Sejak pertama kali diterbitkan, Lembaga Administrasi Negara (LAN) menjadikan standar dalam rangka pendidikan dan pelatihan pejabat tinggi pemerintahan untuk menduduki jabatan eselon 3, eselon 2, dan bahkan eselon 1. Upaya itu dilakukan untuk melakukan penataan sekaligus menemukan format yang tepat untuk mengatasi masalah-masalah birokrasi negara yang diwarisi sejak masa lalu, termasuk memperkenalkan para birokrat ke dalam dunia birokrasi dengan sistem nilai dan kultur kerja yang lebih efisien. Namun, di masa akhir rezim Orde Baru, pengadopsian model birokrasi tersebut tidak berjalan dengan baik karena sumber daya manusia yang minim dan rezim otoriter yang masih mengendalikan birokrasi di kala itu.

Pada dasarnya, Reformasi Birokrasi merupakan fenomena baru dari perubahan peran birokrasi yang meliputi perubahan paradigma baru dalam pengelolaan pemerintahan. Kebijakan pembangunan reformasi birokrasi ini dilaksanakan dalam rangka meningkatkan tata-kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan mendorong pelaksanaan pembangunan nasional. Melalui reformasi ini, birokrasi diharapkan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik yang lebih baik, meningkatkan kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi, dan meningkatkan

³⁰ Selain karya Osborne dan Plastik tentang "*Reinventing Government*" (1992) dan "*Banishing Bureacracy*" (1994), karya Savas berjudul "*Privatization*" (1989) menjadi rujukan beberapa negara untuk melakukan deregulasi dan privatisasi yang menjadikan peran negara dalam sektor publik diperkecil.

profesionalisme sumber daya aparatur pemerintah, serta penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN. Refromasi birokrasi pada titik ini dipandang sebagai sebuah strategi pemerintahan dalam mensiasati kelemahan dan tantangan dalam birokrasi itu sendiri.

Beberapa alasan utama lain lahirnya Reformasi Birokrasi muncul karena kinerja birokrasi yang kaku, tidak efisien, besar, lambat dan tidak professional di masa Orde Baru. Di masa itu, birokrasi digunakan untuk mendukung program-program pembangunan nasional rezim dan menjadi alat kendali untuk menjaga stabilitas kekuasaan Orde Baru. Rezim ini menggunakan tindakan represif dan otoriter, slogan dwifungsi ABRI, monoloyalitas, dan ideologi Pancasila sebagai instrument untuk menguatkan pemerintahan birokratik Orde Baru.³¹ Moehtar Mas'oed (1994) menjelaskan bahwa dalam rezim Orde Baru, intervensi birokrasi meliputi hampir semua kehidupan politik, ekonomi, sosial dan budaya masyarakat. Menurutnya, di masa itu birokrasi sangat kuat karena beberapa hal, yakni, perannya sebagai personifikasi negara, menguasai sumber informasi, memiliki para pakar dan ahli di dalamnya, dan status sosial yang tinggi. Rezim Orde Baru dengan karakteristiknya seperti itu, mampu melakukan penetrasi dan intervensi dalam birokrasi pemerintah dari level atas sampai level yang rendah dalam pemerintahan dengan segala kekuasaannya yang besar dan otoriter tersebut.³² Konsekuensinya, hampir semua proses politik dan kebijakan minim dari keterlibatan masyarakat.

Senada dengan Moehtar Mas'oed, Agus Dwiyanto dkk³³ merangkum karakter birokrasi di masa Orde Baru, ke dalam beberapa ciri berikut; 1). Birokrasi merupakan instrument yang penting bagi penguasa Orde Baru untuk mempertahankan kekuasaannya, baik birokrasi publik, sipil dan militer, menempatkan diri sebagai alat penguasa, 2). Sikap dan perilaku birokrasi dalam menyelenggarakan pelayanan publik cenderung mengabaikan aspirasi dan kepentingan masyarakat, 3). Meluasnya praktik-

³¹ Konstruksi kekuasaan Orde Baru seperti itu sangat dipengaruhi oleh tradisi kekuasaan Jawa yang dipertahankan melalui kelas birokrasi yang memanfaatkan kepasifan dan keramahan masyarakat Untuk itu, watak birokrasi Orde Baru hampir sulit dipisahkan dari faktor sosial budaya itu sendiri. Lihat John Pemberton, *On the Subject of "Java"* (Cornell University Press, 1994).

³² Han Antlov menjelaskan bahwa penetrasi rezim orde baru berlangsung sampai unit pemerintahan terendah seperti desa. Desa menjadi objek pembangunan dan realisasi kepentingan Orde Baru. Lihat Hans Antlöv and Pujo Semedi Hargo Yuwono, *Negara Dalam Desa: Patronase Kepemimpinan Lokal* (Lappera Pustaka Utama, 2002).

³³ Agus Dwiyanto dkk, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, (Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, 2002), h. 1-4.

praktik KKN, 4). Rendahnya kemampuan birokrasi merespon krisis ekonomi yang memperparah krisis kepercayaan terhadap birokrasi publik, dan 5). Ketidajelasan fungsi dan birokrasi yang cenderung gemuk. Praktik birokrasi seperti itu menguat bersamaan dengan budaya patrimonialisme dalam masyarakat Indonesia.

Alasan lainnya, adanya tuntutan atau tantangan global untuk melakukan Reformasi Birokrasi, terutama terkait dengan perkembangan ekonomi-kapitalis global. Dengan kata lain, kehadiran gagasan Reformasi Birokrasi tidak hanya untuk menyelesaikan masalah yang tengah ada ataupun merupakan warisan dari rezim sebelumnya, tetapi karena adanya perkembangan ekonomi dan politik yang terus berdinamika dalam skala global. Francis Fukuyama menjelaskan bahwa sekitar abad ke-20, negara-negara di dunia menghadapi tuntutan untuk mengurangi perannya melalui berbagai kebijakan liberalisasi.³⁴ Liberalisasi tersebut di dalam bidang politik membawa akibat munculnya demokratisasi dan desentralisasi, dan di bidang ekonomi lahirnya kebijakan-kebijakan efisiensi, deregulasi, debirokratisasi, dan privatisasi.³⁵ Dalam konteks itu, perubahan tersebut juga telah berimplikasi pada restrukturisasi bangunan birokrasi dan pemerintahan Indonesia secara besar-besaran di awal era paska Orde Baru.

Di awal paska runtuhnya rezim Orde Baru, di tahun 2004, gagasan Reformasi Birokrasi tersebut kemudian diresmikan pertama kali sebagai sebuah pilot proyek dari pemerintah Indonesia. Era ini dikenal sebagai gelombang pertama reformasi birokrasi yang berlangsung dari tahun 2004 sampai 2009. Fokusnya adalah penciptaan *good governance* terutama terkait dengan kelembagaan (regulasi dan budaya organisasi) pada level nasional. Selanjutnya, gelombang kedua Reformasi Birokrasi terjadi di tahun 2010 sampai 2014, yang fokusnya pada terciptanya *cleaned government* yang bebas KKN, peningkatan layanan publik, dan peningkatan kapasitas dan akuntabilitas pejabat birokrasi baik pada level nasional maupun lokal. Perubahan *mind-set* dan budaya kerja (*working culture*) menjadi titik krusial dari Reformasi Birokrasi di gelombang kedua ini.

Di tahun 2010, untuk mendukung implementasi Reformasi Birokrasi tersebut, pemerintah melalui peraturan Presiden No. 81 tahun 2010 menerbitkan *Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025* dan disusul dengan diterbitkannya *Road Map*

³⁴ Francis Fukuyama, "*Memperkuat Negara: Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*", (Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama, 2005).

³⁵ Jimly Asshiddiqie, Bahan Diskusi Seminar Nasional Lembaga-Lembaga Non-Structural oleh Kantro MenPAN & RB, Hotel Sultan Jakarta, 1 Maret 2011.

Reformasi Birokrasi (2010-2014) melalui Peraturan Menteri PAN-RB (Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi) No. 20 tahun 2010. *Grand Design* Reformasi Birokrasi yang dirancang oleh pemerintah yang diselaraskan dengan RPJM pemerintah. Dua dokument tersebut menyediakan petunjuk strategis dan operasional dalam pengimplementasian Reformasi Birokrasi dari level nasional sampai level daerah. Secara umum, Reformasi birokrasi bertujuan untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi, bersih dan bebas KKN, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara.³⁶ Secara umum, terdapat tiga sasaran utama dalam Reformasi Birokrasi; *pertama*, meningkatkan kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi, *kedua*, terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme, dan *ketiga*, meningkatkan kualitas pelayanan publik. Karakteristik-karakteristik tersebut menjadi dasar untuk memahami serangkaian implementasi Reformasi Birokrasi dalam transisi demokrasi Indonesia.

Epos Transisi Demokrasi; Trajektori Implementasi Reformasi Birokrasi

Paska rezim otoriter Orde Baru, birokrasi kembali ditata ulang dengan format yang lebih modern dan demokratis. Era ini menandai perubahan besar di dalam sejarah birokrasi pemerintahan Indonesia. Dalam setting perubahan demokrasi tersebut, Reformasi Birokrasi tampak menjadi tantangan baru bagi tatanan (budaya) lama birokrasi sekaligus sebagai tuntutan bagi upaya perbaikan birokrasi. Dalam upaya memahami perubahan dan perkembangan implementasi reformasi birokrasi tersebut, pelacakannya dilakukan dengan mengamati beberapa perubahan besar paska runtuhnya rezim Orde Baru.

Perubahan Demokratik: Munculnya Praktik-Praktik Baru Birokrasi

Gagasan-gagasan reformasi dan demokrasi tampak menandai perubahan dan penataan dalam beberapa sektor paska runtuhnya rezim Orde Baru. Menurut Cornelis Lay (2012), paska runtuhnya rezim Orde Baru terjadi proses redemokratisasi yang ditandai dengan tiga hal;³⁷ *Pertama*, masifnya instalasi institusi demokratik modern ke dalam sistem politik. Perubahan itu dapat ditandai dengan hadirnya perubahan dalam

³⁶ *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025.

³⁷ Cornelis Lay, "Democratic Transition in Local Indonesia: An Overview of Ten Years Democracy," *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (JSP UGM)* 15, no. 3 (2012). Hlm. 207-219.

sistem pemilu, parlemen, amandemen UUD 1945 dan regulasi mengenai desentralisasi.³⁸ Tercatat, dalam rentang waktu 1999-2002 terjadi empat kali amandemen UUD 1945 yang berimplikasi pada perubahan sistem politik terutama perubahan dalam sistem pemilu dan kepartaian serta sistem parlemen. Implikasi lainnya dari amandemen UUD 1945 adalah perkembangan secara massif desentralisasi.

Kedua adalah dispersi kekuasaan yang massif dalam skala lokal, yang ditandai dengan pemekaran diberbagai daerah dan munculnya institusi dan aktor baru pada skala lokal.³⁹ Hal itu terkait dengan adanya desentralisasi melalui UU No. 22 tahun 1999 tentang otonomi daerah. Berlakunya desentralisasi ini pula berimplikasi pada pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, terutama terkait dengan kewenangan diantara keduanya. Pada aras ini, birokrasi pun mengalami desentralisasi kewenangannya yang diikuti dengan penataan kelembagaan organisasi birokrasi pada level pusat dan daerah. Salah satu asumsi dari desentralisasi adalah pemerintahan birokrasi menjadi lebih dekat dengan masyarakat dalam memberikan pelayanan publik.

Pada sisi lain, perkembangan desentralisasi yang dibarengi dengan masifnya pemekaran daerah juga telah mendorong lahirnya aktor-aktor baru pada skala lokal. Kondisi-kondisi tersebut menjadi peluang bagi diakomodasinya faktor budaya, terutama budaya patrimonial dalam ranah politik dan birokrasi. Pada titik ini, perkembangan reformasi birokrasi dihadapkan pada menguatnya budaya patrimonial dalam bentuk baru, yaitu neo-patrimonial. Budaya neo-patrimonial ini memiliki akar pada budaya lokal dan warisan budaya birokrasi Orde Baru. Hal ini menjadi tantangan bagi profesionalisme kerja birokrasi dan perkembangan kualitas demokrasi. Terkait dengan itu, Marcus Mietzner (2008), menjelaskan bahwa paska runtuhnya rezim Orde Baru, pola-pola patronase (patrimonial) yang merupakan warisan rezim Orde Baru dalam insitusi pemerintah seperti birokrasi, partai politik, dan militer menjadi saluran krusial untuk mengambil sumber daya negara.

Ketiga, terjadi liberalisasi politik, yang ditandai dengan hadirnya kebebasan berpendapat, kebebasan pers dan partisipasi politik. Pada titik ini, keterlibatan rakyat

³⁸ Empat kali amandemen UUD 1945 tersebut secara berurut terjadi pada 19 Oktober 1999, 18 Agustus 2000, 10 November 2001, dan 10 Agustus 2002.

³⁹ Tercatat, terdapat 7 provinsi, 115 kabupaten, dan 26 kota baru terbentuk pada periode 1999-2004 berdasarkan data Direktorat Jenderal Otonomi Daerah. Pada tahun 2005-2014 bertambah lagi daerah otonomi baru sejumlah 1 provinsi, 67 kabupaten dan 7 kota, sehingga total hingga kini berjumlah 223 daerah otonomi daerah.

menjadi upaya untuk membangun kontrol publik dan kontrol politik terkait dengan berbagai aktivitas pemerintah (birokrasi). Secara keseluruhan, ketiga hal tersebut merupakan karakteristik dari pembangunan politik (*political development*) yang bisa ditelusur pada gagasan demokrasi Schumpeter (1972) dan Robert Dahl (1998) yang lebih menekankan demokrasi sebagai prosedur-prosedur yang terkait erat dengan pelembagaan dan perubahan institusi organisasi pemerintahan.

Dengan demikian, perubahan ke arah demokrasi di atas telah meletakkan dasar untuk mereformasi birokrasi dalam ide-ide demokratis, yang memposisikan birokrasi tidak hanya sebagai instrument kekuasaan semata tapi juga sebagai aktor negara yang pro-aktif dalam melayani dan memberdayakan rakyatnya. Liberalisasi politik dan instalasi institusi-institusi demokratik sebagaimana dijelaskan oleh Cornelis Lay menjadi dasar bagi reformasi birokrasi untuk mencari format baru birokrasi yang lebih modern dan kontekstual. Dalam konteks ini, reformasi birokrasi tidak hanya diarahkan pada perubahan kelembagaan tetapi juga diikuti oleh perubahan *mindset* dan pembangunan budaya kerja para aparaturnya.⁴⁰

Secara konseptual, Farazmand (2002) mendefinisikan reformasi (*reform*) sebagai modernisasi dan perubahan dalam masyarakat yang berdampak pada adanya transformasi sosial dan ekonomi, pembangunan nasional yang efisiensi dan efektif, mencegah korupsi, yang meliputi pembangunan kapasitas manajemen administrasi, professionalism, dan teknis.⁴¹ Pendapat lainnya dikemukakan oleh Agus Dwiyanto (2010), reformasi birokrasi itu dilakukan untuk mengembalikan kepercayaan publik. Reformasi adalah prasyarat untuk merelai dilema dan mengatasi masalah yang terjadi dalam birokrasi itu sendiri. Untuk itu, merelasikan gagasan demokrasi dan birokrasi dalam satu paket roda reformasi adalah salah satu prasyarat untuk memperbaiki birokrasi, terutama dalam memberikan pelayanan yang profesional dan efektif dan memberdayakan rakyatnya.

Mengurai Dilema Reformasi Birokrasi

Dalam mengurai dilema-dilema perkembangan reformasi birokrasi yang telah berlangsung lebih dari satu dekade runtuhnya rezim Orde Baru itu, tulisan ini menyorot

⁴⁰ Lihat Yuswandi A. Tumenggung, *Bureaucracy Reform in Indonesia Development Planning*, *Journal of New Government Paradigm*, Vol. 2, 2014. H. 94.

⁴¹ Ali Farazmand, *Administrative Reform in Developing Nations* (Greenwood Publishing Group, 2002). Hlm 1-7.

2 perubahan besar. *Pertama*; perubahan struktural-kelembagaan, dan *kedua*; peran aparatur birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan birokrasi. Perubahan-perubahan tersebut pada dasarnya merupakan upaya untuk membangun paradigma baru dalam birokrasi, terutama terkait dengan perubahan *mindset*, budaya kerja, dan perilaku birokrat, yang pada akhirnya berimplikasi pada terwujudnya pelayanan yang profesional dan efisien.

Pertama, terkait dengan perubahan struktural-kelembagaan, implementasi reformasi birokrasi di awal reformasi, sebagaimana dijelaskan oleh Miftha Thoha (2000), dilatarbelakangi oleh beberapa kondisi seperti keinginan untuk menegakkan demokrasi secara baik, perubahan sistem politik dari *single majority* ke multipartai, dan terjadinya proses perkembangan teknologi informasi dan persaingan ekonomi global. Namun, bagi Thoha, reformasi birokrasi di awal reformasi tersebut justru stagnan karena tidak didukung dengan adanya *grand design* yang jelas mengenai arah reformasi birokrasi.⁴² Perkembangan di awal reformasi tersebut, mencatatkan penilaian dari *Political and Economic Risk Consultancy* (PERS) bahwa birokrasi Indonesia termasuk kategori terburuk dengan tingkat korupsi tertinggi (skornya 9,91 dari 10 sebagai nilai terburuk dan 0 nilai terbaik) di tahun 1999.

Marcus Mitzner (2008), menjelaskan bahwa paska runtuhnya rezim Orde Baru, selain partai politik dan militer, birokrasi menjadi institusi penting yang berupaya memainkan pola lama orde baru (relasi patronase) untuk merebut dana-dana negara. Melalui peran para birokrat senior yang berkuasa di masa Orde Baru, mereka berusaha menghindari proses auditing, mendanai operasional partai yang akan mendukungnya dalam karir politik nanti, promosi jabatan, menyogok institusi dan agen-agen pemerintah yang dianggap menghambat kepentingan mereka. Upaya itu dilakukan melalui kolaborasi diantara institusi-institusi tersebut. Pada titik ini, pada dasarnya, tidak hanya politisasi terhadap birokrasi yang terjadi, tetapi juga birokratisasi sebagaimana pernah terjadi di era Orde Baru. Salah satu contoh dari kasus seperti ini adalah ketika keterlibatan Rokhimin Dahuri yang merupakan mantan Menteri Kelautan dan Perikanan di masa pemerintahan Presiden Megawati dalam keterlibatannya dalam kasus korupsi dana *nonbudgeter* DKP, yang juga melibatkan partai politik PKS (Partai Keadilan Sejahtera).

⁴² Lihat Miftha Thoha, Reformasi Birokrasi Publik Paska Orde Baru: Perubahan Tanpa Grand Design, *Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Sosial (JSP) UGM*, Vol. 4, No. 1, juli 2000.

Tak dapat disangkal, perhatian pemerintahan di awal era reformasi sejak masa kepresidenan Habibie, Andurrahman Wahid, Megawati dan Susilo Bambang Yudhoyono terhadap perkembangan dan penataan administrasi negara terbilang sangat rendah bahkan sama sekali tidak ada (Miftah Thoha, 2014).⁴³ Bahkan sebaliknya, proyek reformasi birokrasi ini justru menjadi agenda yang memiliki daya jual bagi presiden Susilo Bambang Yudoyono untuk memenangkan pemilihan presiden periode tahun 2004-2009 dan 2009-2014.⁴⁴ Terkait dengan hal itu, Miftha Thoha dan Wahyudi Kumorotomo dalam pidatonya memiliki beberapa kesamaan kesimpulan yang menjelaskan bahwa tidak adanya pelebagaan akuntabilitas publik, transparansi dan kurangnya pertanggung jawaban oleh pemerintah terhadap tindakan publik sebagai akibat pendekatan kekuasaan yang sangat sentral menjadi beberapa masalah besar dalam reformasi birokrasi.⁴⁵ Tak jauh berbeda dengan yang disimpulkan oleh Defny Holidin (2016) bahwa perkembangan reformasi birokrasi dari tahun 1998 sampai 2010 berlangsung pragmatis, tanpa desain, dan sporadik, sebagaimana digambarkan di bawah ini.

Gambar.1 Corak Perkembangan Reformasi Birokrasi 1998-2010.

Pragmatic	Undesignated	Sporadic
<ul style="list-style-type: none">• Weak Ideological Basis• Lack of Strategic Vision	<ul style="list-style-type: none">• Donor's Interest-Driven• Uncoordinated Development	<ul style="list-style-type: none">• Self-Initiative• Fragmented in Nature

Sumber: Defny Holidin (2016:21)

Dalam rentang tahun 2010 (dikeluarkannya *grand design* RB) sampai 2016 berikutnya, implementasi reformasi birokrasi dalam beberapa aspek mengalami perubahan yang positif, namun, di sisi lain perubahan itu tampak stagnan. Beberapa perubahan positif tersebut terjadi karena adanya beberapa regulasi yang mendukung pelebagaan reformasi birokrasi, seperti hadirnya Perpres No. 81 tahun 2010 yang menelurkan *grand design*, yang sebenarnya diharapkan ada di awal runtuhnya rezim

⁴³ Lihat Miftah Thoha, "Lembaga Birokrasi dalam Negara", *Prisma LP3ES*, Vol. 33, No. 2 (2014), hlm. 21.

⁴⁴ Lihat Suwatin, Indikator Kinerja dan Reformasi Birokrasi: Tinjauan Terhadap Indikator Kinerja Dalam Instrumen Pengukuran Kinerja Organisasi Pemerintah, Pusat Kajian kinerja kelembagaan LAN-RI Jakarta.

⁴⁵ Lihat Miftah Thoha, "Reformasi Birokrasi Pemerintah," in *Paper dipresentasikan pada acara Seminar Good Governance, Bappenas* (2002). Lihat juga Pidato Pengukuhan Prof. Dr. Wahyudi Kumorotomo, "Memperkuat Akuntabilitas Anggaran Publik Agenda Kebijakan Di Indonesia," (2012).

Orde Baru. Sebelumnya, regulasi lain yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk mendukung implementasi reformasi birokrasi adalah diterbitkannya UU No. 14/2008 tentang keterbukaan informasi publik, UU No. 25/2009 tentang pelayanan publik. Keduanya diharapkan bisa mendorong adanya transparansi dan partisipasi publik dalam implementasi reformasi birokrasi. Regulasi lainnya adalah UU No. 5/2014 tentang apratur sipil negara (ASN) sebagai upaya untuk penguatan kinerja dan integritas para birokrat (pegawai), UU No. 30/2014 tentang administrasi pemerintahan sebagai pedoman penyelenggaraan negara dan terwujudnya *good governance*, dan PP No. 60/2008 tentang sistem pengendalian intern pemerintah (SPIP), independensi, profesionalisme dan orientasi pengawaan intern pemerintah untuk menjamin kualitas. Kemudian, terbentuknya KASN (Komisi Aparatur Sipil Negara) di tahun 2014 berdasarkan UU No.5/2014 yang berfungsi untuk mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan sistem merit dalam kebijakan dan manajemen ASN pada instansi pemerintah.

Kehadiran berbagai regulasi dan KASN tersebut, hingga saat ini masih belum efektif dengan baik dalam mendorong implementasi reformasi birokrasi. Namun, beberapa hal positif lain yang bisa diapresiasi dari reformasi birokrasi ini adalah munculnya inovasi dari beberapa institusi pemerintah pusat maupun daerah dalam upaya peningkatan pelayanan publik seperti kehadiran PTSP (Pelayanan Terpadu Satu Pintu) yang memudahkan perizinan, Jaminan Kesehatan Jembarana, *e-government* dan beberapa inovasi lainnya. Meskipun demikian, reformasi birokrasi masih dianggap belum efektif, terutama terkait dengan masalah korupsi, transparansi, akuntabilitas, dan politisasi PNS, mutasi, tumpang tindih urusan dan kewenangan antar instansi.⁴⁶ Dengan demikian, hal ini menunjukkan bahwa kapasitas tata kelola birokrasi masih belum optimal dan menyeluruh.

Kedua, peran aparatur birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan atau birokrat. Profesionalisme menjadi kata kunci untuk menjelaskan bagian ini, sebagaimana menurut Farazmand (2002), bahwa selain kapasitas manajemen administrasi dan teknis, salah satu bentuk reformasi adalah terkait dengan kapasitas profesional dari birokrat. Para birokrat merupakan aktor yang tidak hanya dituntut punya kualifikasi, bekerja secara profesional, tapi juga kemampuan memahami kondisi-kondisi spesifik dalam

⁴⁶ Siti Nurbaya Bakar, "Membumikan Pelayanan Birokrasi," *Prisma* 33, no. 2 (2014). Hlm 70-78.

memberikan pelayanan prima kepada masyarakat, dengan begitu legitimasi dan kepercayaan terhadap aparat birokrasi semakin baik. Menurut Joseph (2002), legitimasi sendiri menuntut kriteria seperti efisiensi, meritokrasi profesionalisme, dan responsivitas dari birokrasi dan aparturnya.

Dahulu, di masa rezim Orde Baru, para birokrat hanya berposisi sebagai aktor pasif penyelenggara pemerintah yang tunduk pada prosedur dan kemauan pemimpin rezim Otoriter. Di era tersebut, kualifikasi birokrat menjadi pertimbangan kesekian setelah kepatuhan kepada kehendak rezim. *Merit system* yang sebagaimana yang dianjurkan oleh Max Weber tidak berjalan dengan baik. Alhasil, para birokrat cenderung kaku dan tidak inovatif dalam menyelenggarakan pemerintahan atau memberikan pelayanan dan KORPRI menjadi wadah pengikat untuk mengontrol perilaku para birokrat.⁴⁷ Fenomena itu dibuktikan dengan banyaknya penyimpangan dan praktik korupsi yang dilakukan oleh para birokrat. Prilaku birokrat yang korup dan tidak professional itu kemudian menjadi salah satu agenda penting dalam reformasi birokrasi paska Orde Baru.

Dalam implementasi reformasi birokrasi kini, praktik korupsi masih tetap menjadi masalah utama dalam birokrasi. Keterlibatan para birokrat dalam praktik korup ini tidak lepas dari kualitas dan integritas mereka yang minim sehingga mempengaruhi kerja-kerja birokrasi.⁴⁸ Dalam penelitian ICW (*Indonesia Corruption Watch*), tren pemberantasan korupsi sejak 2004 hingga semester awal 2016, secara tetap birokrasi menempati urutan pertama terjadinya modus korupsi.⁴⁹ Penelitian menunjukkan bahwa birokrasi hanya digunakan sebagai alat atau eksekutor dari kepada daerah atau pejabat atasnya untuk meraup kepentingan pribadi atau kelompoknya.

Bahkan, jika kepada daerah dimasukan sebagai Pejabat Pembina kepegawaian (PPK) yang menjadi teladan bagi para PNS, termasuk kategori birokrat, maka jumlah

⁴⁷ Melalui Peraturan Menteri No. 12/1969 dan PP No. 6/1970, rezim Orde Baru membangun monoloyalitas dan melarang pegawai negeri untuk terlibat dalam politik (partai) kecuali golongan karya (Golkar). Peran sentralitas militer dan birokrasi dalam struktur rezim, kekuatan ideologi hegemonik rezim, dan budaya kekerasan militer adalah kesimpulan-kesimpulan untuk menjelaskan Orde Baru. Di masa iut, Sipil birokrasi biasanya merupakan lulusan APDN (Akademi Pemerintahan Dalam Negeri) yang telah mendapat lisensi "kroni Orde Baru". Lihat R William Liddle, "Rezim: Orde Baru," *Indonesia Beyond Soeharto: Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi*, (2001).

⁴⁸ Menurut Erwan, salah satu masalah terbesar dari implementasi birokrasi adalah moralitas aparturnya. Lihat Erwan Agus Purwanto, "Revitalisasi Birokrasi Menuju Indonesia Baru," *Jurnal Administrasi Publik* 4, no. 2 (2005). Hlm 119.

⁴⁹ <http://www.kasn.go.id/berita-media/117-icw-tekanan-kepala-daerah-faktor-utama-jual-beli-jabatan>, diakses 26 Janurari 2017.

praktik korupsi menjadi bertambah. Pada tahun 2016 (agustus), ICW mengatakan bahwa terdapat 210 kasus korupsi dengan sebanyak 500 orang jadi tersangka. Jumlah kasus korupsi terbanyak berada di lingkungan birokrasi di daerah dengan motif utama penyelewengan jabatan.⁵⁰ Begitupun, data Indeks Persepsi Korupsi (IPK) yang dirilis oleh Lembaga Transparansi Internasional (*Transparency International Indonesia*) di tahun 2016 dengan skor 37, naik satu poin dari tahun sebelumnya (rentang skor 0-100, dengan skor 100 bebas korupsi). IPK Indonesia berturut-turut dari tahun 2010-2016 mengalami kenaikan.⁵¹

Gambar.2 Indek Presepsi Korupsi (CPI)

Tahun	Skor CPI
2010	28
2011	30
2012	32
2013	32
2014	34
2015	36
2016	37

Sumber: *Transparency International Indonesia*

Di tahun yang sama, 2016, KPK menindak banyak kasus korupsi pejabat yang diantaranya didominasi oleh kasus suap dengan 79 kasus, 14 kasus pengadaan barang dan jasa, serta 3 kasus tindak pidana pencucian uang. Menurut KPK, masalah tata kelola anggaran, perencanaan, dan lemahnya independensi aparat pengawasan intern pemerintah di daerah menjadi celah bagi para pelaku korupsi.

Dengan demikian, masalah korupsi merupakan masalah besar dan endemik di era transisi demokrasi ini, menjerat tidak hanya politisi tapi juga pejabat publik (birokrat). Marcus Mietzner (2002), menuturkan, paska reformasi, elite-elite konservatif anti reformasi menginfiltrasi berbagai partai politik, institusi negara, termasuk element masyarakat sipil. Hal ini merupakan indikasi bagi terjadinya stagnasi demokrasi. Elite-elite lama berupaya mendapatkan kembali keistimewaan yang didapatnya di masa Orde Baru. Marcus menyebutkan ada tiga sektor yang menjadi titik

⁵⁰<https://m.tempo.co/read/news/2016/08/28/063799635/500-tersangka-korupsi-rugikan-negara-sekitar-rp-900-miliar>, diakses 26 januari 2017.

⁵¹ Lihat juga Koran Kompas terbitan Kamis, 26 Januari 2017.

serang yang dilakukan oleh elite lama ini, yaitu manajemen pemilihan, pertarungan melawan korupsi dan perlindungan hak minoritas (Kompas, 21/9/2016, hlm.5). Birokrasi pada titik itu menjadi salah satu insitusi potensial bagi terjadinya praktik korupsi dan serangan elite lama.

Di masa pemerintahan Jokowi-Jusuf Kalla (2014-2019), reformasi birokrasi dipahami secara praktikal, yaitu bagaimana menggerakkan manajemen organisasi agar semua efektif dan bisa menguasai lapangan. Fokus pemerintahan ini terkait reformasi birokrasi tertuang ke dalam Nawacita No. 2 yang mengatakan bahwa pemerintah akan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya.⁵² Fokus utamanya adalah memulihkan kepercayaan publik kepada insitusi-institusi demokratis, merekonstruksi kelembagaan, perbaikan kualitas pelayanan publik, kompetensi aparatus, monitoring dan supervisi, dengan melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan. Dalam Nawacita ini tersirat bahwa implementasi reformasi dalam birokrasi merupakan prasyarat bagi terjadinya konsolidasi demokrasi.

Menurut Tony Priyono, tantangan utama reformasi birokrasi di masa ini adalah perekrutan pegawai negeri sipil (PNS) yang masih kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN) dan promosi jabatan dan eselon masih mengenal sistem setoran kepada atasan.⁵³ Sistem lelang pada level camat yang dipraktikan oleh Jokowi ketika menjabat Gubernur DKI Jakarta menjadi salah satu solusi dari permasalahan birokrasi tersebut. Hal itu kemudian dilanjutkan oleh Basuki Tjahaya Purnama Namun dalam proses rekrutment pejabat pemerintah dilingkungan Pemerintahan DKI Jakarta. Namun demikian, praktik KKN tersebut dibanyak daerah masih menjadi permasalahan serius yang belum bisa diatasi hingga kini.

Beberapa contoh praktik korupsi terkini misalnya, keterlibatan Bupati Klaten, Sri Hartini, yang terjadi akhir tahun 2016 dalam praktik KKN terkait pengaturan jabatan menambah panjang masalah dalam reformasi birokrasi. Selain itu, mantan Dirut Garuda Indonesia tahun 2005-2014, Emirsyah Satar tersangka telah melakukan praktik korupsi di awal tahun 2017. Oleh karena itu, pembenahan sistem pengendalian dan regulasi tata

⁵² Joko Widodo and Jusuf Kalla, "Jalan Perubahan Untuk Indonesia Yang Berdaulat," *Mandiri dan Berkepribadian-Visi Misi, Dan Program Aksi*, (2014).

⁵³<http://www.neraca.co.id/article/47738/reformasi-sistem-birokrasi-di-era-jokowi-oleh-tony-priyono-peneliti-di-lembaga-studi-informasi-strategis-indonesia-lsisi>, diakses 3 januari 2017.

kelola yang baik. Begitu pula, banyaknya praktik pungli yang dilakukan oleh beberapa instansi pemerintah menjadi masalah lain dari pelaksanaan reformasi birokrasi. Ombudsman RI telah menyebutkan menerima laporan mengenai pelayanan publik di tahun 2016 sebanyak 9030 laporan, meningkat tajam dibandingkan tahun sebelumnya 2015 yang hanya sebesar 6859 laporan masuk.⁵⁴ Dugaan maladministrasi terutama penundaan berlarut, penyimpangan prosedur dan tidak memberikan layanan menduduki peringkat teratas yang masuk di Ombudsman RI.

Meski demikian, Jajak pendapat yang dilakukan oleh *Kompas* menjelaskan bahwa reformasi birokrasi dalam pemerintah Jokowi-Jusuf Kalla membuka pemahaman baru tentang kualitas pelayanan publik ke masyarakat. Reformasi birokrasi yang dilaksanakan dalam pemerintah ini menunjukkan perbaikan dan kepuasan, namun korupsi masih menjadi masalah besar yang menginfeksi birokrasi. Jajak pendapat yang dilakukan oleh *Kompas* (3/10/2016, hlm. 5) mencatat 73,5% menyatakan kualitas pelayanan semakin membaik, sedangkan 20,3% masih memberikan penilaian buruk terhadap pelayanan birokrasi.

Selain itu, Bank Dunia mencatat, peringkat kemudahan berbisnis kita naik dari posisi ke -114 pada tahun 2014 ke posisi ke-106 pada tahun 2015, lalu berakhir pada posisi ke-91 dari 189 negara di tahun 2016. Menurut Yuddy Chirisnandi, capaian tersebut terkait erat dengan beberapa terobosan kebijakan, seperti menghapus ribuan regulasi dan aturan yang bermasalah yang menghambat proses investasi, menerbitkan sederet paket kebijakan, dan restrukturisasi kementerian/lembaga (*kompas*, 30/01/2017). Bigitupun, terkait dengan pengelolaan keuangan yang meliputi efektivitas, efisiensi dan proses pengambilan keputusan baik lembaga pemerintah pusat dan daerah, BPK RI melaporkan terjadi kenaikan persentase opini WTP dan penurunan Opini WDP dan TMP, secara umum menggambarkan adanya perbaikan sejak tahun 2009-2013, dari 3% menjadi 30%. Namun demikian, permasalahan yang masih banyak ada pada kelemahan sistem pengendalian internal (SPI) dari lembaga-lembaga tersebut.⁵⁵

Birokrasi dalam Negara Demokrasi

Implementasi reformasi birokrasi yang telah berlangsung lebih dari satu dekade runtuhnya rezim Orde Baru, menunjukkan bahwa reformasi birokrasi belum bisa

⁵⁴ Lihat Data Penyelesaian Laporan Masyarakat Tahun 2016 Ombudsman RI.

⁵⁵ Laporan Tahunan BPK RI 2014.

mendorong terjadinya konsolidasi demokrasi dengan baik.⁵⁶ Relasi antara birokrasi dan demokrasi masih berada dalam kondisi yang dilematis. Bagi Etzioni (1987), reformasi (*reform*) dalam birokrasi menjadi prasyarat untuk membangun relasi yang baik antara birokrasi dan demokrasi. Prasyarat seperti ini pada dasarnya banyak diterapkan oleh negara-negara demokrasi baru (negara berkembang), berada dalam proses pembangunan politik dan sedang menghadapi manajemen birokrasi yang kaku, gemuk dan tidak profesional.

Dalam kasus Indonesia, reformasi birokrasi yang telah berlangsung lebih dari satu dekade ini masih belum efektif dan optimal, meski terjadi sedikit perubahan di era pemerintahan Jokowi-Jusuf Kalla. Praktik korupsi masih menjadi momok besar yang menjangkiti perilaku birokrat dan parahnya birokrasi sendiri sebagai mesin negara menjadi pelaku terbesar bagi terhambatnya reformasi birokrasi. Dengan kata lain, integritas, profesionalisme, dan kualitas para birokrat terbilang masih rendah sehingga tidak mampu menjalankan roda birokrasi dengan baik sebagai mesin negara, yang memberikan pelayanan dan memberdayakan masyarakat.

Selain itu, pelembagaan birokrasi yang berlangsung selama ini juga belum mampu mendorong birokrasi untuk mentransformasikan dirinya sebagai lembaga yang profesional dan inovatif, yang memberikan pelayanan yang baik, bermutu, dan amanah. Konsekuensinya, kelambanan dalam reformasi birokrasi dan tatakelola pemerintahan tersebut menjadikan negara gagal merespon tuntutan publik dengan cepat.⁵⁷ Tentunya, kondisi tersebut berimplikasi kepada perkembangan demokrasi. Pada titik ini, birokrasi sebenarnya bisa dikatakan merupakan dilema bagi demokrasi.

Tak dapat dipungkiri bahwa proses demokrasi yang berlangsung sejak runtuhnya rezim Orde Baru mesti berjalan berjaln kelindan dengan perubahan dalam birokrasi. Menurut Mizner (2008), agar demokrasi berfungsi dengan baik, demokrasi butuh birokrasi yang akuntabel dan efektif untuk mengimplementasikan kebijakan-kebijakan

⁵⁶ Prilaku elite menjadi ancaman serius dalam proses konsolidasi demokrasi yang tengah berlangsung. Pentingnya peran aktor politik sangat penting dalam menciptakan konsolidasi demokrasi. Saling mempengaruhi antar elite juga menjadi dasar bagaimana sesungguhnya konsolidasi demokrasi itu sesungguhnya. Lihat Jeffrey Haynes, *Democracy in the Developing World: Africa, Asia, Latin America and the Middle East* (John Wiley & Sons, 2013).

⁵⁷ Lahirnya kebijakan populis di masa pemerintahan Jokowi menjadi salah satu jawaban dari pelayan publik yang lamban. Lihat Caroline Paskarina, Mariatul Asiah, and Otto Gusti Madung (ed), *Berebut Kontrol Atas Kesejahteraan: Kasus-Kasus Politisasi Demokrasi Di Tingkat Lokal* (Yogyakarta: PolGov, 2015). Hlm. 21.

yang diputuskan oleh para elite legislatif dan eksekutif.⁵⁸ Oleh karena itu, relasi antara demokrasi dan birokrasi adalah hubungan saling ketergantungan yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain.

Dari perspektif ilmu politik, birokrasi adalah dilema dalam demokrasi. Untuk itu, para politisi mesti memastikan para pemimpin politik secara efektif mampu mengarahkan, membatasi, dan mengendalikan birokrasi.⁵⁹ Begitupun sebaliknya, reformasi birokrasi tanpa dukungan dan kemauan politik (*political will*) pemimpin dan elite politik di sebuah negara tak akan berhasil. Bagi Eko Prasajo (2007), mustahil melakukan reformasi birokrasi tanpa dukungan politik, dan selama politisi memiliki kepentingan untuk mengkooptasi dan memanfaatkan birokrasi, selama itu pula kesulitan mereformasi birokrasi terjadi.

Untuk itu, reformasi birokrasi merupakan upaya efektif untuk melibatkan publik (rakyat) dan elite organisasi non pemerintah secara sukarela untuk mengekang kekuasaan birokrasi atau birokrat maupun elite politik sehingga mereka lebih bertanggung jawab dalam menjalankan peran mereka. Dengan kata lain, selain kontrol publik, kontrol politik dari para elite politik terhadap birokrasi menjadi salah satu cara agar demokrasi berfungsi dan birokrasi bisa akuntabel, transparan dan responsif.⁶⁰ Dengan begitu, relasi birokrasi dan demokrasi bisa terjalin dengan baik dan reformasi dianggap sukses.

Penutup

Gagasan dan implementasi reformasi birokrasi yang telah berlangsung dalam transisi demokrasi ini, secara tidak langsung telah menunjukkan bagaimana relasi birokrasi dan demokrasi itu terjalin. Melalui gagasan reformasi birokrasi tersebut, demokrasi diekspektasikan bisa berfungsi dengan baik dengan harapan bahwa birokrasi menjadi akuntabel dan efektif. Dengan kata lain, relasi antara demokrasi dan birokrasi pada dasarnya merupakan ikatan yang saling komplementer dalam upaya menciptakan tatakelola pemerintahan dan mewujudkan pelayanan publik yang baik.

⁵⁸ Marcus Mietzner, "Soldiers, Parties and Bureaucrats: Illicit Fund-Raising in Contemporary Indonesia," *South East Asia Research* 16, no. 2 (2008). Hlm. 224.

⁵⁹ Kenneth J Meier and Laurence J O'Toole, *Bureaucracy in a Democratic State: A Governance Perspective* (JHU Press, 2006).

⁶⁰ Ibid.

Namun demikian, dalam implementasinya, upaya untuk melakukan reformasi birokrasi dalam transisi demokrasi ini dihadapkan pada berbagai permasalahan yang berakibat pada relasi demokrasi dan birokrasi yang terjalin secara kaku dan dilematis. *Mind set* dan budaya birokrasi hanya sedikit mengalami perubahan, sedangkan praktik KKN masih menjadi momok menakutkan dalam perjalanan transisi demokrasi Indonesia. Hal ini dibuktikan dengan banyaknya keterlibatan para birokrat dalam masalah korupsi yang terjadi diberbagai lini birokrasi. Selain itu, kapasitas tatakelola birokrasi, profesionalisme dan teknis masih belum efektif dalam pelaksanaannya. Gambaran itu terlibat dengan masih adanya tumpang tindih kewenangan antar kelembagaan pemerintah, budaya kerja yang minim, dan politisasi terhadap birokrasi. Pada titik ini, dapat disimpulkan bahwa relasi birokrasi dan demokrasi yang dibayangkan oleh Eva Etzioni-Halevy (1983) mendapatkan beberapa pembenarannya bahwa ketegangan dan dilema diantara relasi keduanya selalu terjadi, namun reformasi sebagai sebuah solusi pada dasarnya masih menjadi misteri bagi negara-negara berkembang seperti Indonesia.

Perkembangan reformasi birokrasi seperti itu tidak lepas dari bagaimana seharusnya relasi birokrasi dan demokrasi saling terhubung dan saling melengkapi. Kehadiran demokrasi meniscayakan adanya kontrol publik dan kontrol politik terhadap birokrasi dan pada saat yang sama masyarakat bisa diberdayakan. Tanpa kondisi itu, reformasi birokrasi tidak akan berjalan efektif dan demokrasi akan mengalami stagnasi.

Daftar Pustaka

- Anderson, Benedict RO'G. "Old State, New Society: Indonesia's New Order in Comparative Historical Perspective." *The Journal of Asian Studies* 42, no. 03 (1983): 477-496.
- Antlöv, Hans and Pujo Semedi Hargo Yuwono. *Negara Dalam Desa: Patronase Kepemimpinan Lokal*: Lappera Pustaka Utama, 2002.
- Bakar, Siti Nurbaya. "Membumikan Pelayanan Birokrasi." *Prisma* 33, no. 2 (2014): 70-78.
- Bennis, Warren. "Beyond Bureaucracy." *Society* 2, no. 5 (1965): 31-35.
- Bennis, Warren G. "The Coming Death of Bureaucracy." *Journal of Occupational and Environmental Medicine* 9, no. 7 (1967): 380.
- Carino, Ledivina V. *Bureaucracy for Democracy: The Dynamics of Executive-Bureaucracy Interaction During Governmental Transitions*: College of Public Administration, University of the Philippines, International Center for Economic Growth, Philippine Institute for Development Studies, 1992.
- Defny Holiday, Desy Hariyati, Eka Sri Sunarti. *Reformasi Birokrasi Dalam Transisi*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2016.
- Etzioni-Halevy, Eva. *Bureaucracy and Democracy (Routledge Library Editions: Political Science Volume 7)*. Vol. 7: Routledge, 2013.
- Farazmand, Ali. *Administrative Reform in Developing Nations*: Greenwood Publishing Group, 2002.
- Farazmand, Ali. "Bureaucracy and Democracy: A Theoretical Analysis." *Public Organization Review* 10, no. 3 (2010): 245-258.
- Fung, Archon. "Varieties of Participation in Complex Governance." *Public administration review* 66, no. s1 (2006): 66-75.
- Haynes, Jeffrey. *Democracy in the Developing World: Africa, Asia, Latin America and the Middle East*: John Wiley & Sons, 2013.
- Heywood, Andrew. *Politics*. second ed. New york: Palgrave Macmillan, 2002.
- Huntington, Samuel P. "Will More Countries Become Democratic?" *Political Science Quarterly* 99, no. 2 (1984): 193-218.

- Jackson, Karl D. "Bureaucratic Polity: A Theoretical Framework for the Analysis of Power and Communications in Indonesia." *Political power and communications in Indonesia*, (1978): 3-22.
- King, Dwight Y. "Indonesia's New Order as a Bureaucratic Polity, a Neopatrimonial Regime or a Bureaucratic Authoritarian Regime: What Difference Does It Make?." *Interpreting Indonesian politics: Thirteen contributions to the debate*, (1982): 104-16.
- Kumorotomo, Prof. Dr. Wahyudi. "Memperkuat Akuntabilitas Anggaran Publik Agenda Kebijakan Di Indonesia." 2012.
- Lay, Cornelis. "Democratic Transition in Local Indonesia: An Overview of Ten Years Democracy." *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (JSP UGM)* 15, no. 3 (2012).
- Liddle, R William. "Rezim: Orde Baru." *Indonesia Beyond Soeharto: Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi*, (2001): 65.
- Margono, Subando Agus. "Birokrasi, Demokrasi Dan Reformasi: Sudut Pandang Administrasi Negara." *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* 2, no. 2 (1998): 47-66.
- Marx, Karl and Joseph O'Malley. *Critique of Hegel's' Philosophy of Right'*: CUP Archive, 1977.
- McVey, Ruth. "The Beamtenstaat in Indonesia." *Interpreting Indonesian politics: Thirteen contributions to the debate*, (1982): 84-91.
- Meier, Kenneth J and Laurence J O'Toole. *Bureaucracy in a Democratic State: A Governance Perspective*: JHU Press, 2006.
- Mietzner, Marcus. "Soldiers, Parties and Bureaucrats: Illicit Fund-Raising in Contemporary Indonesia." *South East Asia Research* 16, no. 2 (2008): 225-254.
- Mosca, Gaetano. *The Ruling Class*. New York and London: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1939.
- Paskarina, Caroline, Mariatul Asiah and Otto Gusti Madung (ed). *Berebut Kontrol Atas Kesejahteraan: Kasus-Kasus Politisasi Demokrasi Di Tingkat Lokal*. Yogyakarta: PolGov, 2015.
- Pemberton, John. *On the Subject of "Java"*: Cornell University Press, 1994.
- Peters, B Guy. "Bureaucracy and Democracy." *Public Organization Review* 10, no. 3 (2010): 209-222.

Jurnal Transformative, Vol. 3, Nomor 1, Maret 2017

- Pratikno. "Good Governance Dan Governability." *JSP (Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik)* 8, (2005).
- Purwanto, Erwan Agus. "Revitalisasi Birokrasi Menuju Indonesia Baru." *Jurnal Administrasi Publik* 4, no. 2 (2005).
- Riggs, Fred W. "Modernity and Bureaucracy." *Public Administration Review*, (1997): 347-353.
- Shariff, Zahid. "The Persistence of Bureaucracy." *Social Science Quarterly* 60, no. 1 (1979): 3-19.
- Thoha, Miftah. "Reformasi Birokrasi Pemerintah." In *Paper dipresentasikan pada acara Seminar Good Governance, Bappenas*, 24, 2002.
- Thoha, Miftah. *Birokrasi & Politik Di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.
- Weber, Max. *From Max Weber: Essays in Sociology*: Routledge, 2009.
- Widodo, Joko and Jusuf Kalla. "Jalan Perubahan Untuk Indonesia Yang Berdaulat." *Mandiri dan Berkepribadian–Visi Misi, Dan Program Aksi*, (2014).