

ANALISIS EVALUASI REFORMASI BIROKRASI PEMERINTAHAN DI INDONESIA

¹ Aos Kuswandi

² Khalida Alifia Ramadhina

³ Siti Nuraini

1) Dosen prodi ilmu pemerintahan FISIP Universitas Islam 45

2) Mahasiswa prodi ilmu pemerintahan FISIP Universitas Islam 45

Email: ¹ koeswandi.all@gmail.com, ² khalidaramadhina018@gmail.com,
³ sitinurainiwahyu@gmail.com

ABSTRACT

The rise of one part of neoliberalism which is commonly referred to as New Public Management (NPM) has become a global phenomenon and has transcended national boundaries regardless of the epistemological aspect of government, namely "whether countries that use English or those who do not use English can implement NPM consistently?". Considering that the branding of the New Public Management cannot be interpreted and can not be implemented in one language, but has been adapted and implemented based on the contextual conditions of a particular nation in various factors including socio-cultural, historical, ideological and political systems. This article is structured to discuss the above assumptions with a case study of public governance reform in Indonesia. Reviewing the Indonesian government's public governance reforms is expected to enrich the international proliferation of public governance reforms in the sense that NPM has made a global journey and is contextualized in the values found in Indonesia.

Keywords: *Neoliberalism; New Public Management; Public Governance Reform*

ABSTRAK

Maraknya salah satu bagian dari neoliberalisme yang biasa disebut dengan New Public Management (NPM) menjadi salah satu fenomena global dan telah melampaui batas-batas nasional terlepas dari aspek epistemologi pemerintahan yaitu "apakah negara-negara dengan penggunaan Bahasa Inggris maupun yang tidak menggunakan Bahasa Inggris dapat menerapkan NPM dengan selaras?". Mengingat branding dari New Public Management belum dapat ditafsirkan dan belum dapat diimplementasikan dalam satu bahasa, akan tetapi telah diadaptasi dan diimplementasikan berdasarkan kondisi kontekstual suatu bangsa tertentu dalam berbagai faktor diantaranya sosial budaya, sejarah, ideologis serta sistem politik. Artikel ini disusun guna membahas anggapan diatas dengan studi kasus reformasi tata kelola publik pemerintahan di Indonesia. Mengulas tentang reformasi tata kelola publik pemerintahan Indonesia diharapkan dapat memperkaya proliferasi internasional terhadap reformasi tata kelola publik pemerintahan dalam hal NPM telah melakukan perjalanan global serta dikontekstualisasikan dalam nilai-nilai yang terdapat di Indonesia.

Kata Kunci: *Neoliberalisme; New Public Management; Reformasi Tata Kelola Publik Pemerintahan*

I. PENDAHULUAN

New Public Management sebagai bagian dari neoliberalisme semakin menjadi fenomena global dan telah melampaui perbatasan nasional, terlepas dari apakah mereka negara-negara berbahasa Inggris atau negara-negara non-berbahasa Inggris. Label manajemen publik ini belum ditafsirkan dan diimplementasikan dalam satu bahasa, tetapi telah diadaptasi dan diimplementasikan berdasarkan kontekstual kondisi bangsa tertentu dalam hal sosial budaya, sejarah dan formasi, kecenderungan ideologis, dan sistem

pemerintahan (Ferlie et al., 2008). Para cendekiawan telah memberikan contoh mengenai kasus-kasus yang ditarik dari beberapa negara Eropa Timur, termasuk negara-negara Eropa yang dulunya menganut ideologi komunis. Literatur internasional telah disorot dengan isu-isu tersebut diperiksa dalam berbagai konteks yang berbeda, selain itu masih kurangnya dalam konteks Indonesia yang memiliki ciri khas dalam sosial budaya, ekonomi, dan sistem politik yang berbeda dari konteks negara Eropa Timur ex penganut ideologi komunis. Dengan demikian, ulasan mengenai reformasi tata kelola publik di Indonesia diharapkan dapat memberikan penjelasan tentang bagaimana reformasi birokrasi ini telah dibangun dan bagaimana *New Public Management* telah melakukan perjalanan global dan telah dikontekstualisasikan kembali dalam nilai-nilai yang terdapat di Indonesia. Jadi, hal ini dapat digunakan sebagai bentuk studi banding (konteks lintas negara). Dalam hal dari pemeriksaan konteks lokal dan nasional untuk menganalisis kesamaan dan konvergensi evolusi publik dan karakteristik reformasi layanan dalam mengefektifkan proses reformasi dalam konteks nasional lainnya.

Sebelum mengelaborasi masalah ini, dirasa wajar penting untuk memberikan laporan tentang konteks penduduk asli sejarah Indonesia *vis-à-vis* barat sekuler (konteks kolonialis Pemerintah Kolonial Belanda). Konteks sebelumnya telah dicirikan oleh pola tradisional "askripsi, partikularisme, difusi, patrimonialisme dan otoritarianisme" dan yang terakhir telah dicirikan oleh pola modern "sekularisme, universalisme, rasionalisme dan orientasi pencapaian" (Robison, 1981). Dikotomi ini telah menimbulkan kontradiksi, di mana yang pertama disandingkan dengan yang terakhir dalam proses modernisasi pembentukan Indonesia, tercermin dalam evolusi dan perkembangan negaranya baik dari birokrasi, ekonomi, sosial budaya dan politik (Liddle, 1991). Konteks eksposisi yang kontradiktif ini menjadi sebuah alat yang penting untuk memberi kontribusi pemahaman tentang bagaimana warisan Penjajah Belanda telah mempengaruhi berdirinya birokrasi di Indonesia dan bagaimana warisan ini terinternalisasi dalam sistem sosial budaya, ekonomi dan politik pada masa dan pasca kolonial. Dulu juga dianggap penting untuk menunjukkan konteks yang berbeda, hal ini bertujuan untuk memberikan pemahaman yang lebih jelas tentang kemunculan dan evolusi birokrasi Barat (kapitalis kolonialis tingkat lanjut) yang secara fundamental lahir lalu keluar dari konteks aslinya dan yang tidak sesuai dengan konteks sebagian besar negara berkembang (Haque, 1997), termasuk Indonesia.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan jenis penelitian kualitatif. Oleh karenanya metode yang dipergunakan berdasarkan deskripsi paparan data sesuai dengan variabel penelitian

terkait dengan reformasi birokrasi pemerintahan di Indonesia setelah reformasi politik pemerintahan tahun 1998.

Teknik pengumpulan data yang dipilih melalui data sekunder dari kebijakan pemerintahan Indonesia terkait dengan reformasi birokrasi yang dilakukan sejak tahun 1998. Selain itu data juga diperoleh dari sumber dokumen yang berkaitan dengan perkembangan penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam pelayanan publik. Data yang diperoleh kemudian dikelompokkan dan dianalisis.

Analisis data dilakukan dengan mendalami lebih jauh dan dihubungkan dengan konsep dan teori yang dikemukakan oleh para ahli politik dan pemerintahan. Selain itu analisis juga memperhatikan pada perkembangan pelayanan publik yang diselenggarakan dikaitkan dengan kebijakan reformasi birokrasi pemerintahan. Kecenderungan Yang nampak setelah menganalisis dan membandingkan hasil dari kebijakan yang dievaluasi, maka menjadi dasar dalam menyimpulkan hasil analisis.

III. PEMBAHASAN & ANALISIS

A. *New Public Management* Dalam Pelayanan Publik

New Public Management adalah istilah yang dikembangkan oleh Gaebler (1992) dalam konteks Amerika Serikat. New Public Management dan New Public Governance (NPG) memiliki prinsip yang sama dalam hal mempraktikkan hubungan melalui jaringan (Boukaert, 2011). Konstruksi ini pada dasarnya dikembangkan dari nilai-nilai masyarakat demokratis. Karena itu, hubungan antara negara dan masyarakat dibangun atas premis partisipasi dan pemberdayaan masyarakat oleh negara untuk mengatur diri sendiri (Dreschler, 2009). Partisipasi demokrasi masyarakat ini secara efektif dipraktekkan melalui penghapusan birokrasi (anti-birokrasi), digantikan oleh hierarki datar (horizontal), minimalisir gangguan negara, orientasi pelanggan, persaingan dan depolitisasi (Dreschler, 2009).

New Public Management adalah istilah yang diciptakan untuk menunjukkan proses reformasi dalam administrasi publik selama tahun 1980-an sebagai kritik terhadap model birokrasi Weberian yang terlalu kaku, tidak efisien dan tidak fleksibel. Sehingga dapat menghambat upaya pembangunan ekonomi, terutama bagi negara-negara dengan kemajuan pesat (Inggris, Amerika Serikat, Kanada dan Australia). Negara-negara ini telah diasumsikan sebagai eksportir New Public Management ke negara maju Eropa seperti Belanda, Jerman dan Norwegia (Andresani, 2008).

New Public Management bukanlah ideologi atau konfigurasi ide (Brehony, 2005). New Public Management adalah bentuk manajemen reformasi yang sebagian besar diatur dalam perspektif rasionalisme ekonomi yang terkait dengan teori pilihan

publik (Petrus, 2005). Dalam teori ini, pasar bukannya dilihat sebagai spontan, alami dan mengatur perintah diri sendiri (*laissez-faire*), akan tetapi dapat diubah menjadi urutan positif sebagai regulasi kelembagaan bagi organisasi pelayanan publik melalui “teknik positif kekuasaan pemerintah” (Olssen, 2005). Dalam hal ini, New Public Management kemudian terkait erat dengan kegiatan teknis daripada kegiatan politik yang di mana kurang birokratis dan kuasi pasar organisasi layanan publik serta menganjurkan dengan naungan tata kelola peraturan dari pemerintah yang dipromosikan (Brehony, 2005).

Untuk lebih spesifik, New Public Management adalah ide turunan dari neoliberalisme dengan Homo economicus dan ekonomi pasar bebasnya (Lorenz, 2012). Dipandu dalam dua konsep dasar yang mendasari hal ini, New Public Management menganjurkan bahwa praktek manajemen yang terbaik dapat dipraktekkan dalam prinsip “pasar bebas, persaingan, nilai uang, dan efisiensi optimal” dan fungsi yang memungkinkan negara bagian. Fungsi pengaktifan dari negara dikonseptualisasikan dalam peran mereka untuk menyediakan dan menciptakan infrastruktur yang sesuai (hukum, peraturan dan institusi) untuk memungkinkan pasar beroperasi dengan tepat (Olssen, 2005). Di sini, peran atau teknik pemerintah positif diartikulasikan dalam prosedur akuntansi, audit dan manajemen (Olssen, 2005).

Semua prinsip ini diambil bersama-sama, New Public Management dapat dikonseptualisasikan sebagai etos yang didorong oleh gaya bisnis manajemen pasar, yang menekankan persaingan. Hal ini terutama ditandai dengan praktik akuntabilitas untuk memastikan efektivitas, jaminan kualitas, penilaian kinerja dan produktivitas. Untuk melakukan ini, indikator kinerja telah dimasukkan, yaitu: berfokus pada penilaian hasil yang terukur (Lorenz, 2012). Pengukuran ini, yang dikenal sebagai tata kelola peraturan (Brehony, 2005), ditetapkan oleh pemerintah, yang terkadang dianggap sebagai intervensi terselubung dari pemerintah, seperti yang disebut oleh Shore (1999) merupakan sebuah teknologi politik. Pengukuran ini juga dilengkapi dengan mekanisme penghargaan dan sanksi untuk memperoleh kepatuhan dan mengurangi resistensi (Sabatier, 1986), dan juga sebagai bentuk kontrak dalam meningkatkan kinerja (Olssen, 2005).

B. Sistem Politik dan Reformasi Layanan Publik pada Pemerintahan di Indonesia

Bagian ini berkaitan dengan analisis reformasi tata kelola publik pada tingkat makro di Indonesia yang dianalisis dari lensa prinsip NPM. Dalam usahanya untuk menunjukkan proses pelayanan publik oleh pemerintah dan reformasi birokrasi pada

pemerintahan di Indonesia, maka analisis akan mengacu pada konsep “reformasi birokrasi” dan “birokrasi pemerintahan.” Ketika merujuk pada politik birokrasi dalam hal ini dapat dipelajari bahwa sangat dipengaruhi oleh gagasan yang dibawa dikemukakan oleh Jackson (1980) yang berpendapat bahwa:

“politik birokrasi adalah sistem politik di mana kekuasaan dan partisipasi dalam keputusan nasional hampir seluruhnya terbatas pada pegawai negara, khususnya korps perwira dan level tertinggi birokrasi, termasuk terutama yang sangat terlatih spesialis yang dikenal sebagai teknokrat”

Tertanamnya “politik birokrasi” ke dalam “reformasi birokrasi” dalam penelitian ini sangat dipicu oleh pertimbangan bahwa hal tersebut telah menjadi konstruksi yang telah membentuk sistem pemerintahan dan pemberian layanan publik selama berlangsungnya sejarah pemerintahan publik Indonesia dari rezim Soekarno hingga reformasi atau pemerintahan demokratis (Hendarto, 2012). Semangat ini masih bergema dalam proses birokrasi yang sedang berlangsung reformasi di Indonesia hingga saat ini, mengambil karakteristik rekontekstualisasi yang khas (Hall, 2013) transfer kebijakan (Halpin & Troyna, 1995), dalam implementasi disesuaikan dengan latar belakang kontekstual sistem politik Indonesia dan kondisi budaya dan sosial ekonomi. Hal ini sejalan dengan gagasan yang dikemukakan oleh Pollit (2009), yang berpendapat bahwa reformasi manajemen publik telah membanjiri banyak negara terlepas dari apakah mereka dikategorikan sebagai Negara-negara berbahasa Inggris atau negara non-berbahasa Inggris selama tahun 1980-an dalam satu label di bawah New Public Management sebagai bagian dari neoliberalisme. Label manajemen publik ini, meskipun demikian, belum ditafsirkan dan diimplementasikan dalam satu bahasa, tetapi telah diadaptasi dan dilaksanakan berdasarkan kondisi kontekstual suatu bangsa dalam hal sosial budayanya, sejarah dan formasi, kecenderungan ideologis, politik sistem, dan budaya mereka (Pollit, 2009).

Dengan pemikiran ini, itu cukup terasa relevan untuk memberikan gambaran tentang reformasi birokrasi secara umum di Indonesia untuk menunjukkan kekuatan apa yang telah memicu Pemerintah Indonesia untuk mereformasi sistem mereka? Apa model reformasi yang telah mereka terapkan dan bagaimana reformasi telah dilakukan di sektor pelayanan publik?

C. Birokrasi Pemerintahan sebelum Proses Reformasi di Indonesia

Sebagai negara demokrasi yang baru berkembang, Indonesia sedang dalam masa transisi menuju pencapaian terciptanya sistem yang lebih akuntabel, efisien, sistem pemerintahan yang efektif, netral, profesional, dan transparan dalam demokrasi yang

dicita-citakan masyarakat (Hermawan, 2013). Visi dan gerakan ini telah menandai akhir dari politisasi birokrasi saat rezim tersebut yang berkuasa di bawah era Soeharto, di mana ia memanfaatkan birokrasi sebagai kendaraan politiknya untuk menanggung kekuatan supremasi (Thoha, 2002). Maka pada era ini birokrasi di Indonesia kehilangan fungsi dan jalur yang sebenarnya sebagai pelayanan publik untuk barang publik. Hal tersebut tidak lagi dimaksudkan untuk melayani publik, melainkan diberikan dalam lintasannya ke melayani kepentingan elit penguasa melalui jalur senjata panjang partai politiknya dan pemerintah daerah pendukungnya baik di tingkat provinsi maupun tingkatan kabupaten (Hermawan, 2012). Partisipasi orang untuk terlibat dengan keputusan nasional dilumpuhkan dan disingkirkan, didukung oleh kekuatan hegemonik elit penguasa, diwakili oleh pejabat negara yang melayani kepentingan dari elit penguasa. Dengan demikian, wajah birokrasi di periode ini diliputi oleh praktik politik birokrasi (Gaebler, 1992) dan bentuk dominasi patrimonialisme tradisional (Anderson, 1983).

Sangat dicengkeram dan dibelenggu oleh kepentingan partai politik yang mendukung penguasa, dalam pengertian ini, diwakili oleh Golkar, dan Aparatur Negara partisan, birokrasi di Indonesia tidak lagi netral atau diskriminatif (melayani elite penguasa), tidak profesional, tidak efisien, tidak efektif, tidak akuntabel, sentralistik dan hierarkis (Hermawan, 2013). Ciri-ciri Birokrasi pelayanan publik di era ini ditampilkan oleh tangan-tangan yang kuat dari pemerintah atau yang berpusat pada negara, pegawai negeri, porsi besar pejabat pemerintah, formalisasi, terikat aturan, orientasi internal untuk diikuti dan dipatuhi aturan dan prosedur daripada penekanan pada hasil eksternal dari pelayanan publik dan pelit penggunaan sumber daya (Pollit, 2009). Untuk memperkuat dan menanggung kekuatan politik dan posisi rezim yang berkuasa, hal tersebut dipadatkan tidak hanya melalui birokrasi hierarkis dengan pejabat negara partisan mereka, tetapi juga melalui integrasi atau keterikatan kekuatan militer dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Hal ini menandai kebangkitan politik ketertiban sebagai bentuk lain dari kebutuhan modernisasi negara di samping pertumbuhan ekonomi dan sosial budaya (Berger, 1997).

Berger (1997) menggambarkan sejarah munculnya Rezim Orde Baru pemerintahan Soeharto dimana proses revisi teori modernisasi klasik berakar yang memproyeksikan citra peralihan dari tradisi masyarakat primordial (suku, agama, dan kesetiaan kepada daerah) ke masyarakat modern. Satu wujud realisasi dari revisi teori modernisasi klasik adalah bangkitnya patrimonialisme (warisan), era pasca dan

prakolonial Kerajaan Jawa menuju proses “politik ketertiban” (Berger, 1997) yang berfokus pada negara. Ciri politik ketertiban ini ditandai dengan peran militer yang ketat dalam peran administratif dan keterampilan teknis untuk memfasilitasi modernisasi politik dan ekonomi (Berger, 1997).

Untuk memastikan umur panjang, doktrin paradigme melekat pada fungsi penyelenggara negara atau korps sebagai “Pelayan Negara” juga dirasa penting untuk diterapkan dan diinternalisasikan. Untuk melakukannya, doktrin PNS merupakan aparatur negara yang wajib mengabdikan kepada “Negara” terbukti dalam undang-undang pegawai negeri yang diundangkan dan disahkan dalam Undang-Undang tahun 1978 melalui penetapan presiden Soeharto saat itu (Hermawan, 2013). Kompleksitas sistem pemerintahan Indonesia ini telah menimbulkan perdebatan dan analisis tentang apa jenis sistem pemerintahan yang diikuti oleh rezim yang dimiliki Soeharto? Dwight Y. King (1982) berpendapat bahwa Birokrasi Indonesia di bawah rezim Soeharto pantas disebut sebagai "rezim otoritarian birokratis" yang dicirikan oleh “kesediaan untuk bekerja dalam kerangka penerimaan apatis terhadap rezim oleh massa populasi dan yang sesuai kurangnya minat elit penguasa dalam memobilisasi dukungan massa secara terus-menerus.” Emmerson (1983) di sisi lain berpendapat bahwa sistem birokrasi di Indonesia mengajukan sistem hybrid, “tidak juga” cukup monistik untuk menjadi totaliter atau pluralistik cukup demokratis”.

Runtuhnya rezim Soeharto oleh gerakan reformasi pecah pada tahun 1998, yang telah memungkinkan transisi ke era baru di bawah demokrasi masyarakat yang baru. Gerakan ini awalnya dicetuskan oleh krisis ekonomi yang ekstrim, yang menyebabkan pemerintah saat itu kehilangan legitimasi dan kredibilitasnya di mata masyarakat seperti korupsi, nepotisme, dan kolusi telah terjadi begitu marak dan masif (Beerkens, 2008).

Pada perkembangannya, birokrasi pada masa ini tidak lebih sebagai aparatur negara yang diatur dengan kaku dan ketat. Birokrasi lebih sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah kepada masyarakat.

D. Reformasi Birokrasi di Era Reformasi Politik dan Pemerintahan

Di era reformasi, proses reformasi birokrasi sangat dipengaruhi oleh ideology pasar New Public Management, tercermin dalam lengan positif dari pemerintah melalui lembaga negara untuk mengatur dan mengelola birokrasi. Tujuan dari reformasi ini adalah untuk mewujudkan masyarakat yang profesional, bersih, akuntabel, netral, dan birokrasi negara yang efektif yang akan mampu memberikan pelayanan prima kepada masyarakat dan memungkinkan terwujudnya pengelolaan pemerintahan

publik yang demokratis untuk menjawab tantangan abad ke-21 (Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan reformasi Birokrasi Republik Indonesia, 2013). Sejalan dengan hal ini, proses depolitisasi politik birokrasi telah sangat didorong, diwujudkan dalam desentralisasi dan otonomi sebagai bagian dari proses restrukturisasi birokrasi publik yang telah lama terkontaminasi oleh kepentingan politik dan telah dielu-elukan menjadi ada. Ada kebutuhan untuk mengadopsi cara baru atau mekanisme untuk mengatur, merancang dan mengatur bagaimana pemerintah harus bekerja di tengah peningkatan global persaingan, munculnya teknologi baru dan neoliberalisme (Hendarto, 2012). Satu dari tindakan nyata telah diambil oleh Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (selanjutnya Kemenpan-RB) melalui apa yang disebut “Desain Besar Reformasi Birokrasi” (Kemenpan-RB, 2013). Perumusan Reformasi Birokrasi telah tegas difokuskan pada reformulasi peran pemerintah dalam merancang dan menyelenggarakan penyelenggaraan pemerintahan dan aparaturnya yang meliputi aspek pemerintahan daerah, daerah, dan nasional melalui proses desentralisasi atau melalui model agencification praktisi (Roness, 2008). Untuk mewujudkannya, peran pemerintah adalah memungkinkan fungsi melalui seni atau kekuatan positif pemerintah untuk mengelola birokrasi negara yang tertanam dalam perangkat mekanisme regulasi akuntansi dan audit sistem untuk meningkatkan produktivitas birokrat negara. Situasi ini sejalan dengan fungsi pemerintah sebagai pemasar dan sekaligus sebagai modernis dalam kaitannya dengan reformasi birokrasi negara (Bouckaert, 2011).

Untuk menjadi pemasar, pemerintah telah mendorong proses “pemerintahan yang baik” biasa disebut Good Governace (Bouckaert, 2011), melalui partisipasi yang luas dan aktif dari masyarakat dan aktor dalam pembuatan kebijakan, di tambah dari pemerintah itu sendiri. Tata pemerintahan yang baik (Good Governance) secara eksplisit ditemukan di New Public Management dan dalam yang Gaebler (1992) sebut dengan New Public Government. Dalam dua konsep ini, pengaruh masyarakat dapat dikatakan efektif jika terlibat dengan jaringan dan kemitraan antara pemerintah, perusahaan bisnis dan asosiasi masyarakat sipil (Gaebler, 1992). Osborne (1998) menyebutkan bahwa "pemerintah katalitik" atau '*reinventing government*', di mana peran pemerintah sebagai agen wirausaha sangat dianjurkan. Di dalam arti tertentu, peran pemerintah paling baik dikonseptualisasikan sebagai kemudi daripada mendayung, tercermin dalam premis pemerintah milik masyarakat (Osborne, 1998). Dengan demikian, otonomi diberikan secara luas kepada semua

tingkatan otoritas untuk mengelola lembaga mereka dan pemerintah daerah untuk memisahkan mereka dari 'orang tua intinya' (kementerian atau biasa disebut dengan eksekutif administratif).

Untuk menjadi modernis, pemerintah Indonesia perlu memodernisasi tradisi yang terdapat pada birokrasi Weber tertanam dalam birokrasi patrimonial. Bagi Weber, birokrasi merupakan syarat untuk membangun administrasi yang efektif dan hemat biaya (efisien), melalui nilai-nilai rasionalitasnya yang tercermin pada pengaturan kantor, diisi dengan pegawai negeri sipil yang diangkat, yang dipilih berdasarkan prestasi, kepribadian, divisi tenaga kerja, formulir tertulis dan legalitas (dikutip dalam

Dreschler, 2009).

Terlepas dari fungsi pemberdayaan pemerintah yang tertanam dalam proses otonomi di sistem birokrasi Indonesia, implementasinya masih dilihat sebagai ciri dan menampilkan tangan pemerintah yang kuat tercermin dalam rasionalisasi dari manajemen birokrasi. Proses rasionalisasi ini diwujudkan melalui peraturan pemerintah dan evaluasi untuk memastikan akuntabilitas dan penjaminan mutu penyelenggaraan negara Indonesia baik dari birokrasi dan layanan yang diberikannya (Gaus, 2015). Mekanisme kontrol ini telah dikonkretkan lebih lanjut dalam budaya audit dalam bentuk pemantauan, mengendalikan, menghukum, memberikan sanksi, memberi penghargaan dan melaporkan mekanisme untuk menegakkan kredibilitas pemerintah. Penetapan indikator remunerasi dan kinerja merupakan wujud nyata proses dari hal tersebut. Dalam hal ini, penegasan kembali negara adalah terlihat di tengah upaya meminimalkan atau bahkan mengurangi peran pemerintah. Fakta ini searah dengan "kemudi di kejauhan" (Kickert, 1995) dan "teknologi politik" (Shore, 1999), yang mengarah ke mode ganda mekanisme kontrol di birokrasi negara Indonesia.

Farrel (2003) telah membahas mode kontrol ganda ini dalam sistem mekanisme kontrol layanan publik. Clarke (1996) mengaitkan pendelegasian kekuasaan dan hubungan fidusia antara pemerintah dan profesional dengan konsep biro profesional. Dalam konteks ini, para ahli dan keterampilan profesional ditempatkan di latar depan dalam kaitannya dengan "mesin negara" (Clarke, 1997) guna perbaikan sosial untuk kebaikan publik. Interaksi hubungan ini dilakukan dalam prinsip netralitas antara kedua belah pihak. Hal ini berarti bahwa para profesional dipercayakan dengan keahlian dan keterampilan dalam kendali keseluruhan negara (Clarke, 1997). Kickert (1995) menggambarkan hal ini sebagai mekanisme "mengemudi dari jauh" yang

dilakukan oleh pemerintah dan profesional. Sebuah perspektif yang berbeda mengenai sistem ganda mekanisme kontrol dalam pelayanan publik dikembangkan oleh Hoggett pada tahun 1996. Dalam analisisnya, Hoggett (1996) menunjukkan koeksistensi dari yang terpusat dan sistem kontrol terdesentralisasi, yang dilakukan secara bersamaan atau bersamaan, khususnya di sistem pelayanan publik Britania Raya. Jika Clarke (1997) menggunakan implementasi membangun biro-profesional, Hoggett (1996) menerapkan istilah pasca-birokrasi dan manajemen birokrasi, sedangkan Farrel (2003) lebih suka menggambarkannya sebagai pasca-birokrasi dan New Public Management.

Merujuk kembali pada penerapan auditing, mekanisme akuntansi, pelaporan, pencatatan, penghukuman dan penghargaan dalam birokrasi negara Indonesia, hal ini mencerminkan adopsi teknologi dan teknik perusahaan untuk mengekstrak kepatuhan, memacu kinerja dan mempertanggungjawabkan aparatur negara dan birokrasi. Manifestasi lebih lanjut dari ini adalah diwujudkan dalam adopsi elemen New Public Management seperti yang ditawarkan oleh Gaebler (1992). New Public Management adalah "istilah yang diciptakan pada akhir 1980-an untuk menunjukkan (atau diperbarui) penekanan pada pentingnya manajemen dan 'rekayasa produksi' dalam pemberian layanan publik, sering dikaitkan dengan doktrin rasionalisme ekonomi" (Pollitt, 1993). Dalam kasus Indonesia, konsep ini juga diterapkan di semua departemen. Pengenalan prinsip-prinsip perusahaan dari manajemen, seperti pembayaran berbasis kinerja dan indikator kinerja melalui program remunerasi antara lain dapat dilihat dari proses reformasi ini. Umumnya, doktrin reformasi birokrasi dalam pelayanan publik di Indonesia adalah sangat mirip dengan doktrin New Public Management yang dikembangkan oleh Hood (1991), yang menyatakan bahwa:

- Manajemen profesional langsung di sektor publik, yang menekankan aktif, terlihat kontrol diskresi organisasi dari orang bernama di atas, "bebas untuk mengelola". Pembenaan khas: Akuntabilitas membutuhkan pembagian tanggung jawab yang jelas untuk tindakan, bukan difusi kekuasaan.
- Standar eksplisit dan ukuran kinerja, yang berarti definisi tujuan, target, indikator keberhasilan, lebih disukai dinyatakan dalam istilah kuantitatif, terutama untuk layanan profesional dengan pembenaan khas: Akuntabilitas membutuhkan pernyataan yang jelas tentang sasaran; efisiensi membutuhkan "pandangan keras" pada tujuan.

- Penekanan lebih besar pada kontrol output, artinya bahwa alokasi sumber daya dan penghargaan terkait dengan kinerja yang diukur; perpecahan terpusat manajemen kepegawaian di seluruh birokrasi. Pembeneran umum: Perlu menekankan hasil ketimbang prosedur.
- Pergeseran ke disagregasi unit di sektor publik, yang berarti bahwa untuk memecah unit sebelumnya "monolitik", unbundling dari sistem manajemen bentuk-U menjadi korporat unit di sekitar produk, beroperasi pada anggaran "satu baris" yang terdesentralisasi, dan berurusan dengan satu lain atas dasar "panjang lengan". Pembeneran umum: Perlu membuat unit yang "dapat dikelola", ketentuan terpisah dan kepentingan produksi, mendapatkan keuntungan efisiensi penggunaan kontrak atau pengaturan waralaba di dalam maupun di luar sektor publik.
- Pergeseran ke persaingan yang lebih besar di sektor publik yang berarti bahwa untuk pindah ke kontrak berjangka dan prosedur pelelangan umum dengan justifikasi: Persaingan sebagai kunci untuk menurunkan biaya dan standar yang lebih baik.
- Penekanan pada gaya praktik manajemen sektor swasta yang artinya: Menjauh dari "etika pelayanan publik" gaya militer, fleksibilitas yang lebih besar dalam perekrutan dan penghargaan; penggunaan yang lebih besar dari teknik Public Relations. Justifikasi: Perlu menggunakan alat manajemen sektor swasta yang "terbukti" di sektor masyarakat.
- Menekankan pada disiplin dan penghematan yang lebih besar dalam penggunaan sumber daya, artinya: memotong biaya langsung, meningkatkan disiplin tenaga kerja, menolak tuntutan serikat pekerja, membatasi "biaya kepatuhan" untuk bisnis. Justifikasi: Perlu memeriksa sumber daya tuntutan sektor publik dan lakukan.

Elemen-elemen ini terlihat dalam program diluncurkan oleh pemerintah tercermin dalam delapan area perubahan yang ditargetkan bersama dengan target hasil yang diinginkan, yang akan dicapai seperti yang ditunjukkan pada tabel di bawah ini:

Target Area Perubahan	Hasil yang Ditargetkan Tercapai
Organisasi	Organisasi yang tepat fungsi dan ukurannya
Proses Bisnis	Sistem kerja yang jelas, efektif dan efisien proses dan prosedur berdasarkan prinsip Good Governance

Aparatur SDM Negara	Berkomitmen, terintegrasi, netral, kompeten, aparatur negara yang berdedikasi dan SDM yang profesional
Hukum & Perundang-Undangan	Tertib, kondusif dan tidak tumpang tindih
Pengawasan	Peningkatan pengelolaan birokrasi yang bersih dan bebas dari KKN
Akuntabilitas	Peningkatan kapasitas kinerja dan akuntabilitas birokrasi negara
Pelayanan Publik	Pelayanan publik yang baik berdasarkan kebutuhan dan harapan masyarakat
Budaya & Pola Pikir	Birokrasi yang berintegritas tinggi dan performa yang baik

Sumber: Buku Pedoman Grand Design Reformasi Birokrasi, 2021.

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa reformasi birokrasi yang diprakarsai oleh pemerintah mengadopsi teknik dan teknologi perusahaan untuk mengukur produktivitas dan kinerja aparatur negara dan birokrasi negara seperti yang ditunjukkan dalam prinsip-prinsip New Public Management yang dikemukakan oleh Hood (1991).

Meskipun demikian, memang, dalam konteks bahasa Indonesia reformasi birokrasi negara, meskipun prinsip New Public Management telah diadopsi, itu tidak berarti bahwa keseluruhan ideologi New Public Management dipraktikkan. Mengingat kondisi sosial budaya, ekonomi dan politik yang labil dan tidak solid, kondisi ini muncul sebagai akibat dari periode transisi dari Rezim Orde Baru (otoriter dan patrimonial birokrasi) menuju masyarakat demokratis, negara harus mengambil pada peran arsitek melalui kehadiran dan kemudinya melalui birokrasi yang terstruktur dan solid dan hukum administrasi yang demokratis untuk memberikan aturan, formalitas, standar etika yang kuat dan hukum yang jelas diperlukan. Hal ini terlihat dari proses reformasi di Indonesia (lihat no. 4 pada tabel). Ini berarti bahwa penegasan kembali aparatur negara menjadi landasan fundamental untuk menjembatani proses transisi pergeseran perilaku masyarakat patrimonial yang ada akibat dari praktik politik birokrasi atau birokrasi patrimonial, sebagai warisan Rezim Orde Baru menuju mencapai masyarakat demokratis, yang dibangun terutama nilai-nilai demokrasi di atas. Oleh karena itu, melalui kepanjangan tangan pemerintah, pola pikir budaya ini harus diubah. Dengan terkait hal ini, birokrasi kemudian tidak ditinggalkan, tetapi masih dipertahankan, melalui proses modernisasi (Dreschler, 2009).

Hal ini cukup dipahami, karena fakta bahwa "New Public Management tidak menyediakan negara kuat yang bisa mengelola banyak tantangan internal dan eksternal menghadapi negara-negara yang baru merdeka, termasuk pegawai negeri diganggu oleh perselisihan etnis domestik, hiper-pluralistik

sistem kepartaian, sistem ekonomi yang lemah, kesehatan dan regulasi lingkungan... ”(Miller, 2007). Sehubungan dengan hal tersebut, oleh karena itu, pemerintah memandang bahwa reformasi di Indonesia telah menjadi tindakan negara, mendukung dan memfasilitasi proses reformasi ini.

Mengacu pada hal ini, jelas bahwa praktik Neo Weberian State (NWS) yang telah dielu-elukan. Hal ini dilakukan dengan upaya menjadikan birokrasi tradisional Weber lebih profesional, efisien dan ramah warga (Bouckaert, 2011). “Negara masih dianggap sebagai fasilitator utama untuk memecahkan masalah sebagai akibat globalisasi, perubahan teknologis, pergeseran demografi dan ancaman mental lingkungan” (Bouckaert, 2004). Dalam kondisi ini, keterlibatan negara dapat menjadi tulang punggung reformasi Indonesia untuk mengatasi permasalahan sosial yang timbul. Sebagai manifestasi dari negara kuat, proses reformasi birokrasi adalah dikonkretkan dalam peran yang dimainkan oleh negara untuk merancang dan menyelenggarakan tata cara dan pelaksanaan reformasi birokrasi, dijelaskan dalam “Buku Pedoman Grand Design Reformasi Birokrasi”, yang dirumuskan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (2010–2014). Dengan melakukan hal tersebut, maka peran dan fungsi demokrasi perwakilan tidak berubah secara radikal, menunjukkan pelestarian dan modernisasi konsep negara Weberian untuk negara neo-Weberian (Pollit et al., 2007).

Neo Weberian State memerlukan konsep birokrasi Weberian dengan tambahan elemen baru, sebagai berikut:

a. Elemen Weberian

- Penegasan kembali negara sebagai fasilitator utama solusi untuk masalah baru globalisasi, perubahan teknologi, pergeseran demografi dan ancaman lingkungan;
- Penegasan kembali peran demokrasi perwakilan (pusat, daerah, dan lokal) sebagai elemen legitimasi dalam aparatur negara;
- Penegasan kembali peran hukum administrasi yang sesuai dimodernisasi dalam melestarikan prinsip-prinsip dasar yang berkaitan dengan hubungan warga negara-negara, termasuk persamaan di depan hukum, keamanan hukum, dan ketersediaan pemeriksaan hukum khusus atas tindakan negara;
- Pelestarian gagasan pelayanan publik dengan status, budaya dan syarat dan ketentuan yang khas.

b. Elemen Neo

- Pergeseran dari orientasi internal menuju aturan birokrasi menuju orientasi eksternal menuju memenuhi kebutuhan dan keinginan warga. yang utama, untuk mencapai rute ini bukanlah pekerjaan dari mekanisme pasar (walaupun kadang-kadang sekutu mungkin berguna) tetapi penciptaan budaya kualitas dan layanan professional.

- Suplementasi (bukan pengganti) peran demokrasi perwakilan dengan berbagai perangkat untuk konsultasi dengan, dan perwakilan langsung dari pandangan warga (aspek ini lebih terlihat di negara-negara Eropa utara dan Jerman di tingkat lokal daripada di Belgia, Prancis atau Italia).
- Dalam pengelolaan sumber daya di lingkungan pemerintah, modernisasi undang-undang yang relevan untuk mendorong orientasi yang lebih besar pada pencapaian hasil daripada hanya mengikuti yang benar dari prosedur. Hal ini diungkapkan sebagian dalam pergeseran ke keseimbangan dari kontrol *ex ante* ke *ex post*, tapi bukan pengabaian total dari formernya.
- Sebuah profesionalisasi pelayanan publik, sehingga birokrat tidak hanya menjadi ahli dalam hukum yang relevan dengan bidang kegiatannya, tetapi juga seorang manajer profesional, yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan warga/penggunanya.

Pendekatan ini dikemukakan oleh beberapa ahli, seperti Pollit dan Bouckaert (2004), Dreschler (2005), Lyn (1996) dan Liiv (2008) sebagai tantangan terhadap New Public Management. Satu kritiknya adalah bahwa New Public Management adalah "bentuk baru 'mengelola realisme' yang mengabaikan pemerintahan, politik dan konteks sosial-budaya" (Dunn & Miller, 2007). Beberapa contoh reformasi tindakan negara dalam pendidikan tinggi paling baik dicontohkan oleh negara-negara seperti Estonia (Drechsler 2004), Latvia, Rumania, Slovakia dan Polandia (Nemec 2010).

IV. KESIMPULAN

Indonesia lahir dari batas-batas sejarah yang khas dalam pembentukan budaya, masyarakat, ekonomi dan sistem politik, sehingga memberikan contoh nyata bagaimana reformasi birokrasi publik yang telah direkontekstualisasikan berdasarkan karakteristik kontekstual khusus di Indonesia. Pemerintah Indonesia telah mengambil langkah yang tepat dalam menjadi seorang "arsitek" dalam melaksanakan reformasi pada pemerintahan publik, mengingat sistem patrimonial masih terdapat nilai-nilai yang mengatur birokrat Indonesia dan sistemnya yang selama ini dianggap sebagai penghambat perubahan perilaku birokrat untuk mencapai tujuan reformasi.

Namun, reformasi birokrasi Indonesia tampaknya telah menukar situasi ini dengan menganjurkan pasar sebagai teknologi baru sebagai regulasi kelembagaan birokrasi negara di bawah kekuasaan positif pemerintah tercermin pada tata kelola akuntansi dan pengeditan untuk mengekstraksi pengelolaan birokrasi negara yang akuntabel di Indonesia. Sebagai negara berkembang yang memiliki kondisi sejarah, sistem politik, budaya dan sosial ekonomi yang khas serta telah dibangun dengan kuat di atas nilai-nilai patrimonial tradisionalnya dan menggeser negara yang ada Perilaku birokrat ke dalam

perilaku quasi-market seperti yang diadvokasi oleh New Public Management neoliberalisme dapat menjadi kompleks dan usaha yang sulit. Dengan demikian, proses pergeseran adalah tentunya sangat membutuhkan bantuan dan bimbingan dari negara, dalam rangka memberikan dasar fundamental untuk mencapai tujuan dari proses perubahan. Karena prinsip New Public Management tidak mengakui kekuasaan negara dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan aktivitas warga, proses perubahan dalam birokrasi negara Indonesia yang menganut teknik korporat idealnya dilakukan di bawah bimbingan dan kemudi dari negara. Dengan demikian, proses reformasi birokrasi negara, mengacu pada karya Dreschler (2009), dapat dikatakan menjadi sebagai tindakan negara yang ditandai dengan "monopolinya" kekuasaan, kekuatan dan paksaan di satu sisi, dan fokusnya pada kepentingan umum.

Jejak Neo Weberian State dalam reformasi ini terlihat jelas dalam upaya yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia untuk memodernisasi birokrasi rasional Weberian yang ada tertanam dalam birokrasi patrimonial, yang memiliki cara mengatur birokrasi di Indonesia dijalankan manajemen mereka. Dengan demikian, peran negara adalah kembali menjadi seorang arsitek, sementara pada saat yang sama mempertahankan birokrasi rasional Weberian yang ada, dilengkapi dengan prinsip-prinsip New Public Management untuk mencapai hasil yang maksimal. Hal ini sesuai dalam Model reformasi Neo Weberian State, di mana ada peran yang berubah antara negara dan birokrasi antara negara dan profesional.

Namun sejauh ini, implementasi New Public Management di Indonesia telah menunjukkan bagaimana kebijakan telah diambil berdasarkan karakteristik rekontekstualisasi yang khas dari transfer kebijakan (Halpin, 1995), dalam pelaksanaannya disesuaikan dengan latar belakang kontekstual dari sistem politik Indonesia, serta kondisi budaya dan sosial ekonomi. Hal ini sejalan dengan gagasan yang dikemukakan oleh Pollit (2009) yang berpendapat bahwa reformasi manajemen publik telah membanjiri banyak negara terlepas dari apakah mereka dikategorikan sebagai Negara-negara berbahasa Inggris atau negara non-berbahasa Inggris selama tahun 1980-an dalam satu label di bawah New Public Management sebagai bagian dari neoliberalisme.

DAFTAR PUSTAKA

- Afiah, N. N. (2014). Factors Influencing the Quality of Financial Reporting and Its Implications on Good Government Governance (Research on Local Government Indonesia). *International Journal Of Business, Economics And Law*, 5(1), 111–14.

- ASX Corporate Governance Council. (2003). *Principles of Good Corporate Governance and Best Practice Recommendations*. Australian Stock Exchange Corporate Governance Council.
- Bachtiar, H. W. (1972). Bureaucracy and Nation Formation in Indonesia. *Bijdragen Tot De Taal-, Land- En Volkenkunde*, Deel 128(4), 430–446. doi:10.1163/22134379-90002739
- Chalmers, I., & Hadiz, V. R. (Eds.). (1997). *The Politics of Economic Development in Indonesia: Contending Perspectives*. London, UK: Routledge.
- Clarke, J., & Newman, J. (1997). *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London, UK: Sage.
- Cruz, D. N. F. (2016). Structuring Composite Local Governance Indicators. *Policy Studies*, 1–28.
- Emmerson, K. (1983). Understanding the New Order: Bureaucratic Pluralism in Indonesia. *Asian Survey*, 23 (11), 1220–1241. doi:10.2307/2644374
- Hermawan, D. (2013). NPM and Bureaucratic Polity in Indonesia's Bureaucratic Reform. *Scientific Journal of Public Administration and Development*, 4(2), 100–107.
- IFAC. (2013). *Good Governance in The Public Sector-Consultation Draft for an International Framework. Working Paper*. <https://www.ifac.org>
- Iswanto, Y. K. (2015). Akuntabilitas Publik Dalam Proses Hukum Menuju Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik. *Lex Administratum*, 3(8).
- Jackson, K. D., & Pye, L. W. (Eds.). (1980). *Political Power and Communications in Indonesia*. [], CA: University of California Press.
- Johnston, M. (2016). *Good governance: Rule of Law, Transparency, and Accountability*. New York: United Nations Public Administration Network.
- Kemenpan-RB. (2013). *A Grand Design of Bureaucratic Reform*. Jakarta: Kemenpan-RB
- King, D. Y. (1982). Indonesia's New Order as a Bureaucratic Polity, a Neopatrimonial Regime or a Bureaucratic Authoritarian Regime: What Difference Does It Make? In B. Anderson & A. Kahin (Eds.), *Interpreting Indonesian Politics*. New York, NY: Ithaca Cornell University Press.
- Kusuma, T. C. (2019). *Konsep Ideal Pengawasan Terhadap Keuangan Daerah Untuk Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Berbasis Keadilan* (Doctoral dissertation, Universitas Islam Sultan Agung).
- LAN & BPKP. (2010). *Akuntabilitas dan Good Governance*. Republik Indonesia: Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.
- Pollit, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform a Comparative Analysis* (2nd ed.). London, UK: Oxford University Press.
- Robison, R. (1981). Culture, Politics and Economy in the Political History of the New Order. *Indonesia*, 31, 1–29. doi:10.2307/3351013
- Saragih, J. (2012). Reformasi Aparatur Negara Untuk Melaksanakan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik dan Benar (Good Governance). *Jurnal Ilmiah Widya*, 218756.
- Tyson, Adam. (2010) *Decentralization and Adat Revivalism in Indonesia: The Politics of Becoming Indigenous*. London and New York, NY: Routledge
- UNESCAP. (2018). *What is Good Governance?* Bangkok, Thailand: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pasific. www.unescap.org/pdd

- Webber, D. (2006). A Consolidated Patrimonial Democracy? Democratization in Post-Suharto Indonesia. *Democratization*, 13(3), 396–420. doi:10.1080/13510340600579284
- Yusuf, I. M. (2018). Etika dalam Wujud Akuntabilitas Penyelenggaraan Pemerintahan. *Dinamika: Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Negara*, 4(4), 548-557.