

SIGNIFIKANSI STRUKTUR, KULTUR, PROSEDUR, DAN FIGUR DALAM REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK DAERAH OTONOM

Drs. Desi Fernanda, MsocSc⁸³

Abstraksi :

Kegagalan Orde Baru dalam menangani krisis multibidang tahun 1997-1999, telah menimbulkan gerakan reformasi yang menuntut perubahan pada segala bidang. Dilihat dari sifat dan prosesnya proses reformasi administrasi publik di Indonesia termasuk proses perubahan yang bersifat "discontinues" dengan pendekatan strategi penciptaan ulang atau pembuatan kesisteman yang baru. Dengan demikian diperlukan proses transformasi yang sistemik, komprehensif dan holistik serta perlu adanya langkah-langkah strategis dalam penyehatan organisasi. Struktur, kultur, prosedur dan figur merupakan dimensi-dimensi strategis baik sebagai input maupun output dan proses perubahan administrasi publik.

UU Otonomi Daerah lahir sebagai salah satu wujud dan proses reformasi administrasi publik yang diskontinyu. Dikaji dari berbagai dimensi strategis di atas, menunjukkan bahwa, dari elemen struktur masih terdapat paradoks dimana unsur pusat dan propinsi masih enggan melepaskan kewenangan dalam bidang pemerintahan kepada daerah Kabupaten dan Kota. Dari dimensi kultur, masih ada hambatan seperti budaya kerja Orde Baru yang tidak inovatif, ketidakjelasan aturan, egoisme kedaerahan serta aktivitas anggota DPRD yang lebih berorientasi ke uang. Dari elemen prosedur, masih terlihat tuntutan daerah akan otonomi yang lebih besar. Disamping itu koordinasi propinsi dengan kabupaten/kota menjadi sulit karena terputusnya hirarki kedua tingkat pemerintahan tersebut. Masalah lain dari dimensi kultur adalah adanya ketidakpuasan daerah atas sistem bagi hasil sumber-sumber seperti yang ditetapkan. Dilihat dari elemen yang terakhir yaitu figur kepemimpinan, dirasakan masih belum adanya komitmen yang kuat dari kepemimpinan pusat atas pelaksanaan desentralisasi. Dalam level daerah, belum didukung adanya mekanisme kepemimpinan yang visioner.

Berbagai persoalan dalam empat elemen di atas menunjukkan beragam masalah dalam implementasi pelaksanaan reformasi pemerintahan daerah, sehingga bisa diambil sebagai pelajaran dan kajian evaluasi lebih lanjut.

I. Pendahuluan

Reformasi sistem pemerintahan RI dalam memasuki abad ke-21 secara dramatis telah dimulai sejak tahun 1998 dengan bergulirnya Gerakan Reformasi Total menyusul jatuhnya kekuasaan Orde Baru. Kondisi ini merupakan efek lanjutan dari krisis multidimensi yang berkepanjangan sejak krisis moneter yang melanda Indonesia pada pertengahan tahun 1997 yang kemudian berubah menjadi krisis ekonomi dan krisis kepercayaan publik kepada pemerintahan Orde Baru.

Di sisi lain, kita juga harus dapat menerima fakta bahwa sebagai akibat krisis multi dimensi tersebut dalam konteks global ternyata telah menurunkan posisi daya saing

⁸³ Sebagai praktisi, Penulis saat ini menjabat sebagai Kepala Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah, Lembaga Administrasi Negara RI; sedangkan sebagai akademisi Penulis juga mejadi tenaga Pengajar pada Program Diklat Struktural PNS maupun berbagai Program Diklat Teknis Manajemen dan Kebijakan Publik, Dosen Program S1 STIA LAN, Dosen Program S 2 BKU Kebijakan Publik kerjasama UNPAD-LAN, Dosen Program Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik, FE UI. Penulis juga berpengalaman sebagai tenaga ahli/konsultan dalam bidang kajian kelembagaan (*Institutional Developmen Studies*).

Indonesia pada level yang relatif rendah, bahkan jika dibandingkan dengan sesama negara-negara ASEAN sekalipun. Kondisi ini diperburuk lagi berdasarkan penilaian internasional bahwa Indonesia ternyata merupakan salah satu dari negara-negara paling korup di dunia.

Bagaimanapun, sejarah telah membuktikan bahwa kombinasi antara kegagalan sistem pasar (Market Failures) dan kegagalan birokrasi pemerintahan (State Failures), ternyata telah melahirkan kesadaran baru akan kekuatan masyarakat madani (Civil Society) dalam sistem demokrasi Indonesia. Hal ini menjadi faktor kekuatan pendorong yang signifikan terhadap urgensi munculnya tuntutan reformasi total di segala bidang, khususnya sistem birokrasi pemerintahan RI.

Dalam hal itu, salah satu perubahan yang sangat strategis adalah reformasi sistem pemerintahan daerah yang diberlakukan dengan terbitnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, menggantikan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Di Daerah. Signifikansi dari reformasi sistem pemerintahan daerah tersebut secara mendasar terletak pada paradigma yang digunakan, yaitu memberikan kekuasaan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab dengan kewenangan-kewenangan untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga Daerahnya secara utuh dan bulat, khususnya kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, dengan berpedoman kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam kerangka Negara Kesatuan RI.

Tujuan pemberian otonomi kepada daerah tersebut pada dasarnya adalah untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, pemerataan dan keadilan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dengan Daerah serta antar-daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penyelenggaraan Otonomi Daerah berdasarkan kebijakan tersebut harus dapat dilaksanakan dengan menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Tantangan reformasi total di segala bidang, tentunya bukan hanya terbatas pada sistem pemerintahan daerah saja, tetapi mencakup berbagai bidang dan sektor-sektor ekonomi, sosial, politik, hukum, pemerintahan, dan lainnya secara terintegrasi. Namun demikian, dalam kesempatan yang terbatas ini fokus perhatian akan lebih diarahkan secara khusus kepada reformasi dalam sistem administrasi publik daerah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Mengingat hal-hal tersebut di atas, beberapa pertanyaan mendasar yang perlu dibahas oleh seluruh pihak yang berkepentingan antara lain adalah: Bagaimana model reformasi yang harus ditempuh, khususnya dalam sistem administrasi publik daerah? Dengan mengacu kepada reformasi sistem pemerintahan daerah, bagaimanakah implikasi reformasi total tersebut dalam hubungannya dengan struktur, kultur, prosedur, dan figur administrasi publik daerah? Bagaimana konsekuensi pembelajaran bagi para penyelenggara pemerintahan daerah untuk dapat melaksanakan komitmen reformasi tersebut secara efektif ?

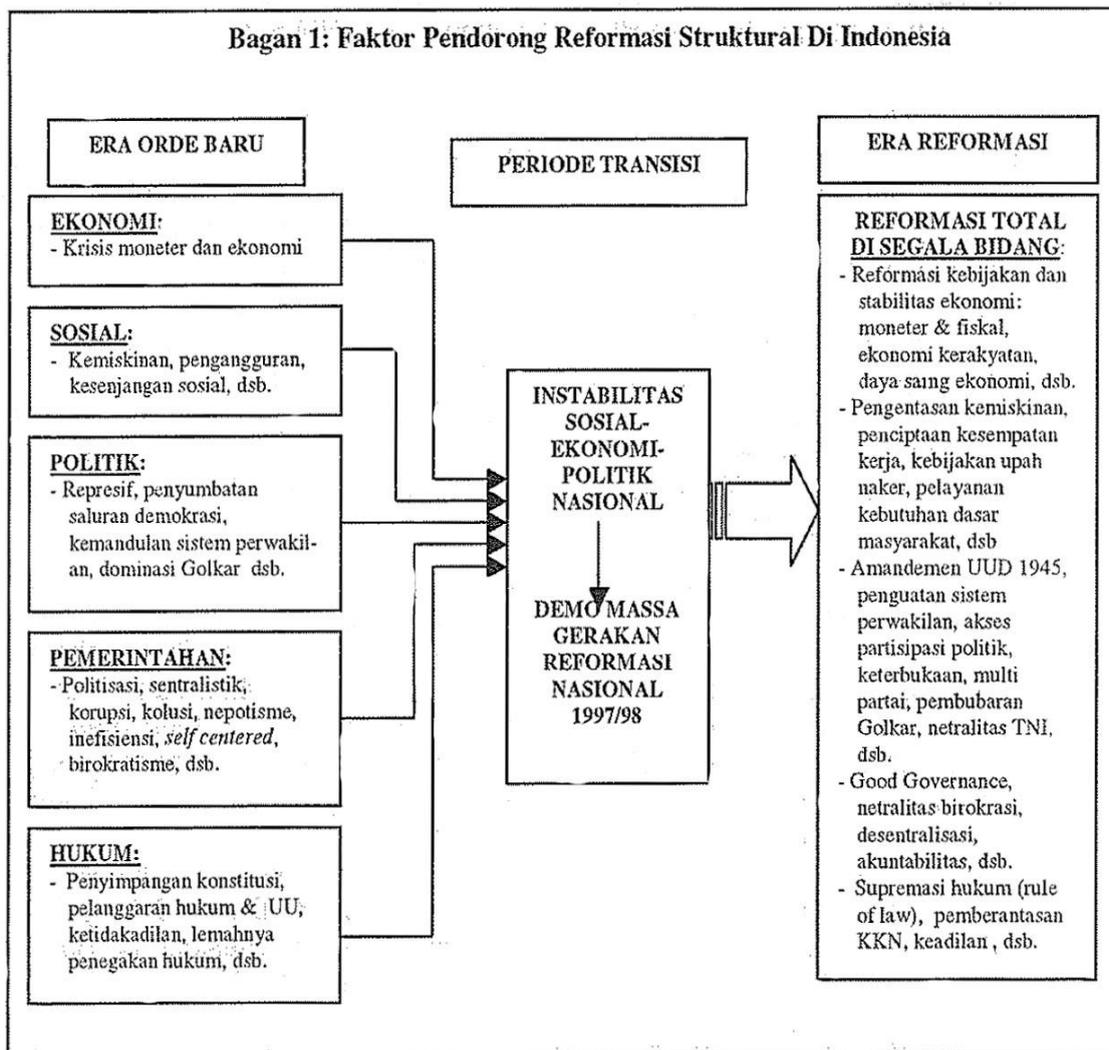
Pertanyaan-pertanyaan mendasar tersebut secara ringkas akan coba dikaji dalam makalah ini. Untuk itu makalah yang sederhana ini akan disusun berdasarkan kerangka sebagai berikut : Bagian pertama dari kajian ini adalah mengungkapkan kerangka konseptual model-model atau pendekatan reformasi sistem birokrasi; pada bagian kedua dari makalah ini akan dibahas mengenai implikasi totalitas reformasi dalam hubungannya dengan struktur, kultur, prosedur, dan figur pemerintahan daerah; dan pada bagian akhir akan dibahas mengenai konsekuensi pembelajaran bagi para penyelenggara pemerintahan daerah untuk mensukseskan komitmen reformasi.

II. Kerangka Konseptual Reformasi Struktural Administrasi Publik

Reformasi dalam konteks politik dan pemerintahan Negara Indonesia dewasa ini telah menjadi kata kunci dan sekaligus jargon komitmen nasional masyarakat bangsa Indonesia dalam kerangka pembangunan nasional paska Orde Baru. Kata kunci tersebut mengacu pada tuntutan masyarakat untuk keluar dari krisis nasional yang berkepanjangan dalam periode tahun 1997-1999 lalu, yang telah mendorong “revolusi sosial” menggulingkan kekuasaan rezim Orde Baru di bawah kepemimpinan Suharto. Tuntutan reformasi total di segala bidang yang menjadi aspirasi masyarakat sebagaimana dipelopori oleh gerakan massa mahasiswa, pelajar dan pemuda di seluruh Indonesia pada hakekatnya merupakan reaksi keras masyarakat terhadap kegagalan pemerintahan Suharto dalam menanggulangi krisis multi dimensional yang secara nyata mengakibatkan kesengsaraan rakyat secara luas selama krisis tersebut berlangsung.

1. Faktor Pendorong Tuntutan Reformasi Administrasi Publik

Secara konseptual tuntutan reformasi struktural administrasi publik yang menjadi salah satu aspirasi Gerakan Reformasi Total para mahasiswa, pelajar, dan pemuda kala itu dapat digambarkan secara sederhana seperti terlihat dalam Bagan 1.



Bagan 1 secara sederhana mengungkapkan bagaimana hubungan antara kondisi-kondisi sosio-ekonomi-politik-hukum dalam era Orde Baru dengan kondisi instabilitas nasional di berbagai bidang yang mengundang reaksi gerakan massa mahasiswa, pelajar dan pemuda, dan akhirnya melahirkan orde reformasi untuk pemenuhan aspirasi masyarakat berupa tuntutan Reformasi Total di segala bidang. Gambaran dalam bagan tersebut memberikan kejelasan bahwa dalam periode transisional dari rejim Orde Baru ke Era Reformasi, kapasitas administrasi publik dalam menanggulangi krisis multi dimensional dalam periode tahun 1997/98 telah sampai pada batas kemampuannya. Hal ini dibuktikan dengan “lengsernya” Presiden Suharto pada bulan Mei 1998, yang kemudian diikuti dengan pelantikan Wakil Presiden BJ Habibie sebagai Presiden RI Ke-3 menggantikan HM Suharto.

Meskipun kepemimpinan BJ Habibie dalam masa transisi politik pemerintahan negara pada waktu itu dinilai tidak “legitimate” karena tidak melalui mekanisme pemilihan di MPR, namun secara nyata Pemerintahan Habibie dengan dasar TAP MPR Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan Dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara telah melakukan inisiatif reformasi nasional dengan melakukan amandemen terhadap berbagai peraturan perundang-undangan di masa Orde Baru yang dinilai tidak sesuai lagi dengan tuntutan reformasi di segala bidang. Lebih dari seratus peraturan perundang-undangan yang disusun sebagai pembaharuan, penyempurnaan, serta penggantian terhadap peraturan perundang-undangan di masa Orde Baru tersebut diterbitkan sebagai komitmen terhadap demokratisasi dan tuntutan reformasi nasional.

Dampak positif kinerja pemerintahan Habibie adalah tercermin dari semakin membaiknya kondisi ekonomi moneter nasional, khususnya nilai kurs mata uang rupiah terhadap dollar Amerika Serikat. Selain itu, kehidupan demokrasi telah demikian berkembang yang dibuktikan dengan terselenggaranya Pemilu yang dipercepat atau Pemilu ulang Tahun 1999 yang dinilai banyak pihak sebagai Pemilu paling demokratis di Indonesia sejak Pemilu tahun 1955 dengan sistem multi partai. Sayangnya, pemerintahan Habibie yang cukup demokratis dan reformis tersebut tidak berlangsung lama karena ambisi politik para elit yang tidak menginginkan Habibie sebagai warisan Orde Baru terus berkuasa sebagai Presiden RI. Dalam Sidang Pleno MPR Tahun 1999 setelah Laporan Pertanggungjawaban Presiden BJ Habibie ditolak oleh MPR, dan Habibie diberhentikan sebagai Presiden RI, MPR kemudian menetapkan Abdurrahman Wahid dan Megawati Sukarnoputri sebagai Presiden dan Wakil Presiden RI yang baru melalui proses pemilihan dalam Sidang Pleno MPR.

Meskipun demikian sejarah menunjukkan bahwa dalam era reformasi paska Orde Baru, proses demokratisasi kehidupan politik dan pemerintahan secara nyata telah mengalami berbagai perubahan yang cukup mendasar. Hal ini tercermin dari semakin menguatnya kedudukan lembaga-lembaga perwakilan seperti MPR dan DPR (Legislatif) dihadapkan kepada kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan (Eksekutif). Kuatnya kedudukan lembaga perwakilan ini, dibuktikan dengan keberhasilan para anggota MPR memberhentikan Presiden Abdurrahman Wahid yang dinilai sangat kontroversial dan banyak melakukan tindakan inkonstitusional, meski harus melalui jalan panjang perseteruan politik antara MPR dengan pihak Eksekutif. Keberhasilan tersebut kemudian melahirkan pasangan Presiden dan Wakil Presiden Baru hasil pemilihan MPR, yaitu Presiden Megawati

JAP, Tahun 1, Nomor 1, Agustus 2002, ISSN 1412-7040

Sukarnoputri dan Wakil Presiden Hamzah Haz menggantikan Presiden Abdurrahman Wahid dan Wakil Presiden Megawati.

Fakta politik tersebut disatu sisi menunjukkan berjalannya reformasi politik demokrasi, namun di sisi lain ternyata masih terlihat adanya kesenjangan implementasi komitmen reformasi nasional, khususnya dalam hal pemulihan ekonomi nasional, pemberantasan KKN, penegakan supremasi hukum, penyelenggaraan pemerintahan yang terbuka dan akuntabel. Dalam tiga periode kepresidenan yang berjalan hingga dewasa ini, upaya-upaya perbaikan sistem ekonomi, hukum, dan perbaikan kesejahteraan sosial masyarakat tampaknya masih tersendat-sendat. Kinerja reformasi yang ditunjukkan semasa pemerintahan Habibie, seakan terhenti oleh konflik politik yang berkepanjangan di masa pemerintahan Abdurrahman Wahid, bahkan dimasa pemerintahan pemerintahan Megawati dewasa ini. Demikian pula dengan upaya pemulihan dan perbaikan perekonomian nasional. Kurs Rupiah atas Dollar yang sempat menguat sangat tajam hingga antara tujuh dan delapan ribu rupiah per dollar, ternyata angka tersebut kemudian merosot lagi dan bertahan dalam kisaran Rp 10.000 per US\$ hingga sekarang. Sementara itu, upaya-upaya pemberantasan KKN dan penegakan hukum atas berbagai pelanggaran HAM oleh aparat keamanan, serta upaya-upaya pencarian keadilan oleh masyarakat hingga kini masih dinilai belum tuntas. Hal yang ironis dan paradoks justru terjadi dalam hal amandemen UUD 1945, dimana setelah amandemen yang ketiga kalinya, justru dalam proses amandemen yang keempat dewasa ini muncul resistensi baik dari lingkungan masyarakat madani maupun dari para elit politik para anggota MPR sendiri yang menginginkan pembatalan amandemen UUD 1945, karena dinilainya telah kebablasan. Semua hal itu telah berdampak kepada menurunnya tingkat keyakinan masyarakat atas kredibilitas dan kapabilitas pemerintah, khususnya di bawah kepemimpinan Presiden Megawati, dalam menjalankan misi reformasi dan pemulihan ekonomi nasional; setidaknya menurut survey polling yang dilakukan oleh Surat kabar Harian Kompas secara periodik setiap tiga bulan sekali sepanjang usia pemerintahan Megawati, sebagaimana terakhir dilaporkan pada bulan April tahun 2002 ini.

Sementara itu, salah satu produk reformasi yaitu kebijakan otonomi daerah berdasarkan UU nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dewasa ini bahkan menjadi bahan polemik yang sangat tajam antara unsur Pemerintah Pusat, yaitu Departemen Dalam Negeri dengan unsur-unsur pemerintah daerah serta para pakar dan peminat otonomi daerah. Pasalnya adalah rencana Revisi UU Nomor 22 Tahun 1999 yang menjadi kebijakan Presiden Megawati dan dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri yang mendasarkan diri kepada JAP, Tahun 1, Nomor 1, Agustus 2002, ISSN 1412-7040

amanat Tap MPR Nomor IV/MPR/2000. Konflik kepentingan yang semakin menajam antara Pemerintah dengan pemerintah Daerah tersebut disebabkan oleh adanya sinyalemen daerah bahwa rencana Revisi UU tersebut mempunyai kecenderungan diformulasikan untuk mengembalikan kekuasaan Pemerintah Pusat atas berbagai kewenangan yang telah didesentralisasikan kepada Daerah, khususnya daerah Kabupaten dan Kota. Sinyalemen kebijakan resentralisasi tersebut diperkuat pula oleh kenyataan bahwa draft revisi UU 22 Tahun 1999 yang disiapkan oleh Departemen Dalam Negeri ternyata diformulasikan bukan seperti revisi atau penyempurnaan, melainkan seperti akan membentuk UU yang baru mengenai pemerintahan daerah. Hal ini terlihat baik dari konsep otonomi daerah maupun berbagai pasal dalam batang tubuh draft UU tersebut yang berbeda dari materi UU Nomor 22 Tahun 1999.

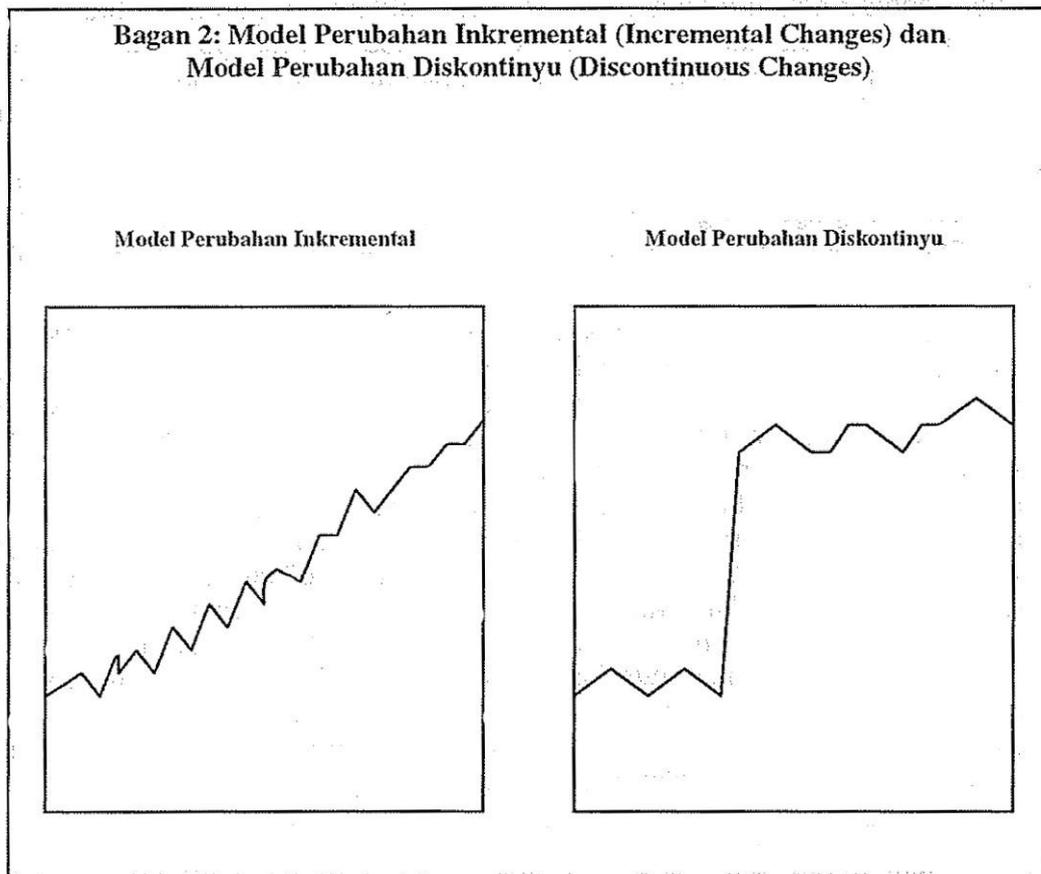
Berbagai hal tersebut di atas tentu menimbulkan pertanyaan kepada kita, seberapa jauh komitmen reformasi total di segala bidang itu secara konsekuen dilaksanakan oleh Pemerintah maupun Lembaga-lembaga penyelenggara negara lainnya. Selain itu pertanyaan lain juga muncul berkaitan dengan pendekatan atau model reformasi bagaimana yang sebenarnya ditempuh dan bagaimana yang seharusnya ? Akhirnya pertanyaanpun akan mengarah kepada bagaimana format strategi, reformasi total yang dapat menjamin terpenuhinya aspirasi perjuangan Gerakan Reformasi Nasional ketika meruntuhkan pemerintahan Orde Baru ? Pertanyaan-pertanyaan tersebut mengarah kepada pencarian jawaban secara konseptual mengenai model dan format strategi perubahan atau reformasi yang perlu dipertimbangkan, sebagaimana akan dibahas berikut ini.

2. Model Konseptual Reformasi Kelembagaan Administrasi Publik.

Sebuah proses perubahan atau transformasi struktural dalam suatu sistem pemerintahan negara yang bersifat holistik, tampaknya tidak mungkin dilakukan sekaligus dalam jangka pendek bagaikan legenda Sangkuriang di Jawa Barat atau Bandung Bondowoso di Jawa Timur. Proses perubahan tersebut hampir selalu memakan waktu dan bahkan pengorbanan baik materi maupun moril bahkan bisa berakhir dengan jatuhnya sebuah rejim pemerintahan. Dalam kasus reformasi nasional di Indonesia, para pelopor reformasi nasional tersebut terutama para mahasiswa sampai pada sikap dan komitmen untuk menghapuskan anasir-anasir Orde Baru serta Golkar dalam struktur pemerintahan negara. Sesuatu yang tampaknya sangat sulit untuk dilakukan mengingat tingkat keterkaitan antara Orde Baru dengan seluruh komponen pendukung Reformasi Nasional itu sendiri ternyata sangat kompleks.

Gerakan Reformasi Nasional yang berlangsung antara tahun 1997/98 jika ditinjau dari kerangka perubahan struktural sosio-politik, dapat dikatakan merupakan proses “revolusi sosial” untuk keluar dari krisis sosial-ekonomi serta melepaskan diri dari kemapanan sistem kekuasaan rejim politik Orde Baru. Dapat disebut revolusi karena proses transformasi kekuasaan politik tersebut sangat tiba-tiba atau bersifat serentak, tidak bersifat gradual atau melalui sistem yang normal. Peralihan kekuasaan sebuah rejim politik mungkin saja dilakukan dengan cara demikian, baik yang dilakukan secara damai berupa pengunduran diri atau penyerahan kekuasaan pemerintahan secara damai, ataupun melalui proses kudeta dan perang yang memakan korban jiwa. Namun demikian, persoalannya justru terletak pada kenyataan apakah sistem pemerintahan dan administrasi publik yang telah mapan selama ini dapat secara serentak dirubah atau diganti dengan sistem yang baru sama sekali ? Lalu model perubahan bagaimana yang bisa ditempuh ?

Secara konseptuai model perubahan dapat dikategorikan dalam dua model, yaitu model perubahan bertahap atau gradual changes model dan model perubahan serentak atau “stop-go changes model”. Nadler dan Tushman (dalam Nadler, Shaw, Walton, et.al, 1994: Ch.2) menggunakan istilah lain untuk kedua model tersebut, yaitu “Incremental Changes” (perubahan bertahap) dan “Discontinuous Changes” (perubahan serentak). Menurut Nadler dan Tushman, proses perubahan inkremental pada umumnya berlaku dalam situasi normal dan berkeselimbangan (equilibrium). Dalam kondisi tersebut, sistem kelembagaan baik dalam masyarakat, swasta, maupun pemerintahan tidak pernah sekalipun bersikap statis, melainkan dinamis dengan secara berkelanjutan melakukan proses-proses perubahan, modifikasi, atau penyempurnaan-penyempurnaan pada berbagai aspek kelembagaan yang ada untuk menyesuaikan diri terhadap perkembangan lingkungan strategisnya. Organisasi-organisasi kemasyarakatan, swasta, ataupun pemerintahan dalam konteks itu biasanya melakukan perubahan dalam rangka pemecahan berbagai permasalahan yang diarahkan untuk meningkatkan efektivitas, efisiensi dan produktivitas organisasinya, yang



Disadur dari David A. Nadler dan Michael L. Thusman, 1994, *"Types of Organizational Changes: From Incremental Improvement To Discontinuous Transformation"*, dalam David A. Nadler, Robert B. Shaw, A. Elise Walton, et al., 1994, *"Discontinuous Changes"*, San Fransisco: Jossey Bass Publishers, Chapter 2, p. 23

mencakup: perubahan struktur, penyesuaian strategi dan kebijakan, perbaikan kultur dan identitas kelembagaan, dan sebagainya. Semua itu dilakukan dalam kerangka kelembagaan yang ada.

Model yang kedua, yaitu "discontinuous changes" biasanya dilakukan dalam kondisi krisis atau "disequilibrium" dimana kondisi-kondisi strategis internal maupun eksternal memberikan tantangan dan ancaman yang sangat serius terhadap keberlangsungan atau stabilitas organisasi yang bersangkutan. Dalam kondisi tersebut, tuntutan perubahan atas kelembagaan yang ada cenderung tidak bersifat perbaikan atau penyempurnaan sana-sini, akan tetapi sering berupa perubahan sangat mendasar melalui penyusunan konfigurasi sistem-sistem kelembagaan yang baru dan cenderung berbeda dari sistem kelembagaan sebelumnya. Dalam hubungan itu, biasanya proses transformasi ini ditandai dengan

penghapusan berbagai strategi, kebijakan dan program lama yang dinilai tidak lagi relevan dengan kondisi lingkungan strategis yang baru, penyusunan struktur kelembagaan formal yang baru, perumusan strategi dan kebijakan, serta program-program yang baru, perumusan nilai-nilai identitas kelembagaan yang baru dan sebagainya. Pola perubahan dalam model ini pada akhirnya akan menghasilkan suatu sistem kelembagaan baru yang sangat cocok dengan perkembangan lingkungan strategis, meski biasanya dicapai melalui proses perdebatan panjang serta konflik internal yang tajam dalam periode transisi yang bersifat turbulen. Perubahan dalam model ini biasanya juga ditandai oleh penghapusan berbagai identitas kelembagaan di masa lalu, dan melakukan rekonstruksi bangunan kelembagaan baru yang mencakup hampir keseluruhan elemen sistem kelembagaan itu. Oleh karena itu, proses perubahan kelembagaan dalam model ini dapat disebut dengan proses perubahan yang radikal atau revolusioner, yang pada umumnya traumatik, menyakitkan, dan banyak menuntut kesungguhan organisasi maupun orang-orang di dalamnya.

Perbandingan secara visual antara kedua model perubahan ini secara sederhana dapat digambarkan sebagaimana terlihat dalam Bagan 2. Terlihat dalam bagan tersebut bagaimana pola perubahan yang terjadi. Dalam model perubahan inkremental, tampak gambaran proses perubahan tersebut seakan-akan mengikuti alur perjalanan suatu sistem kelembagaan yang ada. Sedangkan dalam model perubahan diskontinyu, proses perubahan itu tampak pada suatu periode tertentu melepaskan diri dari alur perjalanan sistem kelembagaan yang ada, yang terlihat dari loncatan drastis alur kelembagaan yang baru.

Jika dilihat dari sudut pandang waktu dalam hubungannya dengan perubahan lingkungan, kedua model perubahan tersebut menurut Nadler dan Thusman (1994: 23-24) dapat diklasifikasikan kedalam dua kategori, yaitu perubahan yang bersifat antisipatif dan reaktif. Dengan strategi atau pendekatan yang berbeda kedua model perubahan tersebut bisa bersifat antisipatif, jika dilakukan dalam dimensi waktu sebelum adanya kepastian tentang perubahan dalam lingkungan strategisnya. Sedangkan perubahan yang bersifat reaktif biasanya dilakukan oleh kedua model tersebut setelah adanya kepastian atau kenyataan terjadinya perubahan lingkungan strategis yang harus segera diatasi dengan perubahan dalam sistem kelembagaan yang berlaku. Bagaimana perbandingan strategi atau pendekatan yang dilakukan dalam kedua model perubahan tersebut dihubungkan dengan waktu terjadinya sebuah krisis atau fenomena lingkungan strategis, dapat digambarkan dalam matriks seperti terlihat dalam Tabel 1.

Dalam model perubahan inkremental yang bersifat antisipatif, pendekatan atau strategi perubahan diarahkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas kelembagaan, tetapi tidak dilandasi oleh adanya tekanan dari lingkungan strategis yang secara langsung mempengaruhi perubahan tersebut. Strategi perubahan ini disebut dengan istilah “**Tuning**” atau penyesuaian antara strategi kebijakan dengan sistem kelembagaan. Sedangkan strategi perubahan yang bersifat reaktif terhadap perubahan lingkungan strategis dalam model perubahan inkremental disebut dengan istilah “**Adaptation**” atau adaptasi yaitu penyesuaian antara strategi dan kebijakan maupun sistem-sistem kelembagaan dengan tuntutan lingkungan strategis.

Dalam model perubahan diskontinyu, strategi perubahan internal sebagai upaya antisipasi terhadap kemungkinan terjadinya perubahan lingkungan strategis di masa depan, disebut dengan istilah “**Reorientation**” (Reorientasi). Biasanya strategi perubahan tersebut mencakup kebijakan perubahan identitas–identitas kelembagaan yang ada seperti visi, misi, strategi, kebijakan, bahkan nilai-nilai fundamental organisasi yang bersangkutan; termasuk juga perubahan program, prosedur kerja, serta kapabilitas dan kompetensi sumber daya manusianya. Sedangkan strategi perubahan diskontinyu yang merupakan reaksi terhadap krisis atau tekanan perubahan lingkungan strategis disebut dengan istilah “**Re-creation**” (Penciptaan Ulang). Kebijakan-kebijakan perubahan kelembagaan yang ditempuh hampir sama dengan apa yang dilakukan dalam strategi Reorientasi, namun dalam strategi Re-creation ini unsur keterpaksaan untuk berubah sangat dominan, karena ketidakmampuan organisasi dan para pemimpinnya untuk mengantisipasi terjadinya tuntutan perubahan yang mendasar dari lingkungan strategis organisasi yang bersangkutan.

Tabel 1: Tipe-Tipe Perubahan Organisasi

	INCREMENTAL	DISCONTINUOUS
ANTICIPATORY	TUNING	REORIENTATION
REACTIVE	ADAPTATION	RE-CREATION

Disadur dari David A. Nadler dan Michael L. Thushman, 1994, "*Types of Organizational Changes: From Incremental Improvement To Discontinuous Transformation*", dalam David A. Nadler, Robert B. Shaw, A. Elise Walton, et al., 1994, "*Discontinuous Changes*", San Fransisco: Jossey Bass Publishers, Chapter 2, p. 24

Berdasarkan kerangka konseptual tersebut di atas, pandangan umum tampaknya mengindikasikan bahwa reformasi administrasi publik umumnya cenderung tidak bersifat serentak, dan jauh berbeda dengan apa yang disebut revolusi. Malcolm Wallis (1989: 171) misalnya mengungkapkan, bahwa reformasi administrasi publik cenderung bertujuan hanya untuk memperbaiki atau menyempurnakan sistem administrasi pemerintahan saja, tidak termasuk upaya menggulingkan kekuasaan pemerintahan dan penciptaan suatu system sosial yang baru dalam masyarakat, karena yang demikian itu disebutnya sebagai revolusi.

Namun demikian dalam konteks Gerakan Reformasi Total di Indonesia sebagai reaksi atas krisis tahun 1997/98 lalu, sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya adalah sebuah proses "revolusi sosial". Tuntutan masyarakat yang dipelopori oleh para mahasiswa, pelajar dan pemuda adalah Reformasi Total di segala bidang, termasuk didalamnya adalah tuntutan mundurnya Suharto dari jabatan kepresidenan, pembubaran Golkar, bahkan pembubaran

ABRI, penggantian para pejabat negara dan birokrasi yang dianggap pewaris nilai-nilai Orde Baru, penindakan pelaku KKN, demokratisasi, amandemen UUD 1945, penghapusan P-4, penghapusan doktrin Pancasila sebagai satu-satunya azas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, dan sebagainya. Bahkan kemudian muncul gagasan perumusan konsep Masyarakat Indonesia Baru, yaitu masyarakat Indonesia yang demokratis serta bebas dari pengaruh nilai-nilai Orde Baru. Melihat konteks tersebut, kita dapat mengambil kesimpulan bahwa sebenarnya tuntutan reformasi total di segala bidang dalam hubungannya dengan sistem administrasi publik di Indonesia bukanlah semata-mata reformasi sebagaimana definisi Wallis, melainkan adalah revolusi administrasi publik karena bukan hanya mencakup upaya-upaya penyempurnaan atau perbaikan, melainkan termasuk juga penghapusan sistem lama dan pembuatan sistem administrasi publik yang baru, serta pembangunan sistem social masyarakat yang baru (*establishment of new social order*). Ini berarti bahwa model yang dewasa ini sedang diterapkan dalam proses transformasi administrasi publik di Indonesia sebenarnya adalah Model Perubahan Diskontinyu (*Discontinuous Changes Model*), dengan pendekatan strategi Penciptaan Ulang atau Pembuatan Kesisteman yang baru (*Re-Creation of Publik Administration*).

3. Unsur-Unsur Dominan Dalam Proses Reformasi

Sebuah proses transformasi struktural yang demikian besar skalanya berdasarkan tuntutan Gerakan Reformasi Nasional, tentu akan dan harus melibatkan berbagai unsur yang berkepentingan dalam sistem sosial masyarakat bangsa. Bahkan dalam lingkup yang lebih sempit sekalipun, misalnya dalam lingkup sistem pemerintahan negara maupun administrasi pemerintahan daerah, proses perubahan yang radikal dalam administrasi publik tidak mungkin dilakukan hanya oleh sekelompok elite pemerintahan saja, juga tidak mungkin hanya dilakukan dalam ruang lingkup struktur kelembagaan atau prosedur kerja atau kepegawaiannya saja. Proses transformasi administrasi publik berdasarkan tuntutan Gerakan Reformasi Nasional haruslah bersifat sistemik, komprehensif dan holistik.

Berhubungan dengan itu dalam mengimplementasikan keseluruhan langkah strategis reformasi administrasi publik paska Orde Baru di Indonesia, perlu kita catat konsep "Strategy of Creating Change" dari Prahalad (1994), yang merupakan strategi menyetatkan organisasi sesuai dengan tantangan dan peluang Abad ke-21. Untuk penyehatan dan pembaharuan, organisasi perlu memiliki dan melaksanakan tiga agenda perubahan (*change agenda*), sebagai berikut:

Pertama, *The Intellectual Agenda*, meliputi (1) Penggabungan dan perumusan kembali visi organisasi dan “strategy intent”, memposisikan kembali strategi organisasi publik yang mampu membangkitkan, memadukan kekuatan dan arah serta idaman bersama. Sehingga organisasi senantiasa bergerak pada posisi yang strategis, (2) Keluar dari batas pemikiran yang telah menjadi kebiasaan untuk menghasilkan nilai tambah yang terbesar guna memenuhi kepentingan para penentu organisasi (stakeholder), para pelanggan, warga negara dan masyarakat secara keseluruhan.

Kedua, *The Managerial Agenda*, yang ditujukan untuk membangun struktur-struktur kerjasama dan jaringan kerja yang tepat, memulai penggunaan-penggunaan: teknologi dan sistem yang baru dan memiliki keberanian menanggung resiko untuk mengalokasikan sumber-sumber daya untuk mencapai hasil yang terbaik.

Ketiga, *Behavioural Agenda*, fokus agenda ini adalah pada nilai dan etika, mengembangkan gaya kepemimpinan, sistem belajar, peningkatan kompetensi dan keterampilan, memperkuat dan memberi penghargaan terhadap perilaku yang sesuai dengan visi bersama.

Sejalan dengan itu, Robert B. Shaw (1994) mengungkapkan bahwa dalam rangka pelaksanaan tranformasi struktural kelembagaan dengan model diskontinyu tiga dimensi kelembagaan menjadi input strategis bagi penyusunan agenda perubahan (change agenda); yaitu: kapabilitas kepemimpinan, identitas kelembagaan, dan arsitektur organisasi. Sedangkan David Osborne dan Peter Plastrik (1997) mengungkapkan adanya lima kekuatan pengungkit perubahan kinerja organisasi, yaitu:

1. Faktor Kegunaan organisasi (*Organisational Purposes*) yang mencakup tujuan, arah atau visi, dan peranan atau misi organisasi;
2. Faktor Insentif (*Incentives*) yaitu faktor pendorong motivasi, kinerja organisasi;
3. Faktor Akuntabilitas (*Accountability*) yaitu tingkat pertanggungjawaban organisasi kepada konsumen atau masyarakat pengguna produk dan jasa organisasi tersebut;
4. Faktor Kekuasaan (*Power*) yaitu kemampuan untuk mengendalikan kinerja organisasi, baik berupa keberdayaan organisasi, personil, maupun masyarakat untuk mengendalikan arah dan tujuan organisasi; dan
5. Faktor Budaya (*Culture*) organisasi maupun stakeholders-nya.

Berdasarkan pemikiran mengenai unsur-unsur yang berpengaruh terhadap proses transformasi atau reformasi kelembagaan, khususnya kelembagaan administrasi publik,

kiranya dapat dikatakan bahwa struktur, kultur, prosedur, dan figur merupakan dimensi-dimensi yang strategis baik sebagai input dan sekaligus output/outcome dari proses perubahan administrasi publik.

Struktur Kelembagaan

Berdasarkan konsepsi pelaksanaan model perubahan diskontinyu, struktur kelembagaan menurut Shaw (1994: 75-76) dan Nadler (1994: 138150) adalah bagian yang tak terpisahkan dari arsitektur organisasi, yang termasuk dalam kategori perangkat keras (hardware) organisasi. Struktur organisasi sebagai hardware dari arsitektur organisasi bukan hanya sebatas pengertian susunan organisasi, melainkan terdiri dari berbagai unsur yang mencakup: visi, misi, dan tujuan serta sasaran organisasi; tata hubungan kerja antar unit dalam organisasi baik secara vertikal maupun horisontal, deskripsi jabatan dan tugas masing-masing anggota organisasi serta kedudukannya dalam organisasi yang bersangkutan; sumberdaya material organisasi baik yang menyangkut peralatan maupun perlengkapan operasional organisasi, termasuk sumber daya manusia dan dana yang menjadi kekayaan organisasi; ilmu pengetahuan dan teknologi yang dikuasai dan dimanfaatkan organisasi; serta style atau pola hubungan kerja, yang mencakup rentang kendali, sistem pengawasan, sistem pembagian kerja atau distribusi kewenangan, jalur hierarki dan sebagainya.

Satu hal yang paling strategis dari struktur organisasi sebagaimana dikemukakan oleh Nadler (1994:146) adalah bagaimana dinamika berjalannya organisasi (modes of governance), yaitu bagaimana jalannya pengelolaan organisasi dalam operasinya sehari-hari, serta bagaimana keputusan-keputusan strategis ditetapkan dalam hierarki organisasi tersebut. Banyak upaya reformasi atau transformasi organisasi yang gagal karena perubahan tersebut tidak memperhatikan prinsip dasar pengelolaan organisasi ini.

Keseluruhan unsur struktur organisasi tersebut harus disusun sedemikian rupa sesuai dengan paradigma atau visi organisasi yang telah ditetapkan, sehingga bangunan organisasi tersebut dapat dilihat secara nyata unsur-unsur keberfungsian, keharmonisan, keserasian, dan sinergitasnya.

Kultur Kelembagaan

Kultur organisasi atau juga disebut budaya organisasi erat kaitannya dengan aspek-aspek norma atau sistem nilai dan perilaku para anggota organisasi. Kultur dalam arsitektur kelembagaan dapat disebut sebagai perangkat lunak (software) organisasi. Biasanya dalam

tahap awal proses perubahan suatu sistem kelembagaan, para perancang perubahan tersebut cenderung mengesampingkan aspek kultur atau budaya organisasi. Mereka biasanya lebih mengutamakan penyusunan perangkat keras organisasi, karena struktur lebih terukur dan nyata. Tampaknya para perancang perubahan mengalami kesulitan untuk melihat pola perilaku dan norma-norma bagaimana yang harus berubah atau menjadi standar budaya organisasi, manakala mereka merumuskan unit-unit organisasi, tata hubungan kerja, personil, kebutuhan dana, prasarana dan sarana organisasi, dan sebagainya. Para perancang perubahan sistem kelembagaan tersebut tampaknya mengalami keterbatasan kemampuan emosional untuk memusatkan perhatian terhadap penyusunan kultur kelembagaan, sehingga cenderung mengabaikannya untuk sementara. Setelah muncul permasalahan kultur dalam implementasinya perubahan kelembagaan tersebut, barulah mereka berfikir ulang mengenai sistem-sistem nilai dan perilaku kelembagaan tersebut, kadang-kadang upaya ini menjadi sangat terlambat.

Prosedur Kelembagaan

Sesungguhnya prosedur-prosedur kelembagaan sebagai bagian dari arsitektur sistem administrasi publik adalah termasuk perangkat keras organisasi. Prosedur kelembagaan ini mencakup sistem kerja dan tata aturan kerja yang bersifat formal yang melandasi proses berjalannya hubungan-hubungan kerja antar fungsi, antar jabatan dan personalia dalam organisasi baik secara vertikal maupun horisontal. Prosedur kelembagaan akan memberikan gambaran bagaimana dinamika berjalannya organisasi, apakah sentralistik atau desentralistik, fleksibel atau kaku, kontrol yang ketat atau longgar, dan sebagainya. Dengan perkataan lain prosedur kelembagaan akan mencerminkan bagaimana visi dan prinsip-prinsip kelembagaan akan diaktualisasikan dalam kegiatan operasional sehari-hari.

Figur (Kepemimpinan)

Dalam setiap proses perubahan, apalagi proses perubahan yang radikal atau revolusioner sebagaimana model perubahan diskontinyu, figur kepemimpinan dalam mengelola perubahan tersebut sangat penting artinya bagi keberhasilan atau kegagalan proses perubahan. Dalam proses perubahan yang sangat mendasar figur kepemimpinan sangat menentukan dalam menghadapi dan menanggulangi dampak-dampak perubahan seperti konflik kepentingan, resistensi, serta berbagai resiko perubahan lainnya. Oleh karena itu, diperlukan orang yang tepat untuk memimpin proses perubahan. Namun demikian sebaiknya

proses perubahan tersebut tidak dipimpin secara sentral oleh orang per orang, melainkan harus bersifat kolegial dalam satu kelompok kerja (Teamwork). Tim Eksekutif pemimpin proses perubahan tersebut dapat saja mengundang pihak luar sebagai nara sumber ahli untuk membantu mereka meyakinkan para anggota organisasi mengenai pentingnya perubahan dilakukan secara mendasar untuk pencapaian keberhasilan tertentu di masa depan. Para anggota tim reformasi tersebut harus juga memiliki tugas, jadwal, serta prosedur kerja yang tepat untuk membawa proses transformasi kelembagaan secara berhasil, dengan resiko konflik maupun resistensi yang minimal. Proses transformasi kelembagaan yang mendasar sangat sulit untuk bisa terwujud dengan baik tanpa adanya proses internalisasi yang menyeluruh di lingkungan organisasi yang bersangkutan. Oleh karena itu proses perubahan yang dilaksanakan secara “bottom-up”, partisipatif, transparan, demokratis, dan responsif akan sangat menentukan keberhasilan meminimumkan resiko-resiko dari sebuah proses perubahan; sebagai hasilnya komitmen dan dukungan yang menyeluruh akan diperoleh untuk keberhasilan rencana dan implementasi reformasi kelembagaan tersebut.

Berdasarkan uraian mengenai konsepsi perubahan dalam sistem kelembagaan secara umum, dan khususnya administrasi publik, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut. Pertama, tuntutan untuk terjadinya sebuah transformasi kelembagaan sangat dipengaruhi oleh adanya faktor-faktor pendorong yang kuat baik secara internal maupun eksternal. Biasanya faktor pendorong yang sangat kuat adalah adanya kondisi ketidakseimbangan (disequilibrium) atau krisis dalam lingkungan strategis yang berdampak negatif terhadap sistem kelembagaan yang bersangkutan. Kedua, proses perubahan yang dapat dilakukan pada umumnya dapat dikategorikan kedalam dua model yaitu model inkremental dan model serentak atau diskontinyu dengan karakteristiknya masing-masing yang berbeda. Kedua model perubahan tersebut dapat dilakukan baik sebelum atau sesudah terjadinya kondisi krisis yaitu bersifat antisipatif atau reaktif terhadap kondisi lingkungan strategis sistem kelembagaan tersebut. Ketiga, keberhasilan ataupun kegagalan proses perubahan sistem kelembagaan sangat ditentukan oleh unsur-unsur yang meliputi struktur, kultur, prosedur, dan figur kepemimpinan.

Dinamika Praktek Reformasi Administrasi Publik Di Indonesia

Sebagaimana telah kita pahami bersama, bangsa Indonesia dewasa ini sedang dalam proses perubahan yang mendasar sejalan dengan adanya tuntutan Gerakan Reformasi Nasional sejak tahun 1997/98 yang lalu. Tuntutan perubahan yang dicerminkan oleh jargon

Reformasi Total pada hakekatnya merupakan reaksi atas kegagalan sistem manajemen ekonomi moneter yang merembet menjadi krisis ekonomi yang bersifat menyeluruh pada tahun 1997/98 dengan dampak yang berkepanjangan yang menyengsarakan rakyat kebanyakan. Pada saat yang sama sistem kelembagaan administrasi publik dibawah rejim Orde Baru telah dinilai gagal dalam menanggulangi krisis ekonomi tersebut, sehingga menimbulkan krisis kepercayaan masyarakat yang sangat meluas atas kapabilitas pemerintahan. Di samping itu, berbagai kebijakan dan praktek penyelenggaraan administrasi publik di era Orde Baru yang dinilai oleh masyarakat sangat sarat dengan sentralisasi kekuasaan yang cenderung otoriter, tertutup, represif, serta penuh dengan praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme yang berlangsung lama; telah mengkristal menjadi kebencian dan ketidakpercayaan publik terhadap kredibilitas sistem administrasi publik yang berjalan.

Dari gambaran tersebut diatas, dapat ditarik garis bahwa Gerakan Reformasi Nasional menginginkan adanya pemutusan hubungan kesejarahan administrasi publik dengan apa yang berlaku di masa pemerintahan Orde Baru. Tuntutan tersebut tercermin dalam era reformasi dewasa ini dari sikap-sikap sentimen anti-Orde Baru serta berbagai aspek sistem administrasi publik yang dinilai warisan Orde Baru.

Mengingat hal itu, dapat disimpulkan bahwa proses reformasi yang sekarang menjadi beban pemerintah dan seluruh masyarakat bangsa Indonesia adalah proses reformasi yang bersifat radikal, serentak dan menyeluruh, atau yang dikenal dengan istilah Discontinuous Changes Model.

Sebagai kasus yang dapat dikemukakan sesuai dengan tajuk makalah ini, adalah proses reformasi administrasi publik daerah berdasarkan UndangUndang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UndangUndang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah.

1. Perubahan Mendasar Paradigma Pemerintahan Daerah.

Kebijakan reformasi pemerintahan daerah yang terjadi dalam masa transisi pemerintahan era reformasi paska jatuhnya pemerintahan Suharto, secara paradigmatis merupakan reformasi yang sangat mendasar yang dapat dikategorikan sebagai model perubahan diskontinyu. Hal ini dapat disimpulkan dari beberapa hal sebagai berikut:

1. Sistem Pemerintahan Daerah berdasarkan UU 22 Tahun 1999 ini lebih bersifat desentralistik daripada sistem pemerintahan daerah berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1974 yang sangat sentralistik.

2. UU Nomor 22 Tahun 1999 meletakkan otonomi daerah sebagai wujud pengakuan kedaulatan rakyat sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas daerah tertentu dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan prakarsa sendiri sesuai aspirasi masyarakat setempat. Kewenangan otonomi daerah bersifat utuh dan bulat mulai dari perencanaan hingga evaluasinya. Berbeda dengan sistem sebelumnya dimana daerah cenderung lebih banyak sebagai pelaksana kebijakan dan program yang ditentukan dari atas (Propinsi dan Pusat).
3. Daerah Otonom Kabupaten dan Kota tidak lagi merangkap sebagai wilayah administrasi pusat, sehingga tidak lagi ada perangkapan jabatan Kepala Daerah dan sekaligus Kepala Wilayah (Split Model); kecuali Propinsi yang masih merangkap sebagai daerah otonom dan sekaligus wilayah administrasi Pemerintah Nasional, dimana Gubernur selain sebagai Kepala Daerah Propinsi juga bertindak sebagai Wakil Pemerintah.
4. Reformasi Pemerintahan daerah ini juga menempatkan seluruh kewenangan pemerintahan pada Daerah Kabupaten dan Kota yang lebih dekat dengan masyarakat, kecuali kewenangan-kewenangan tertentu yang ditetapkan menjadi kewenangan Propinsi dan kewenangan Pusat. Kewenangan Pusat sangat terbatas, mencakup hanya lima bidang kewenangan seperti politik luar negeri, agama, ekonomi moneter, pertahanan dan keamanan, dan hukum/peradilan, serta bidang tertentu lainnya yang bersifat strategis nasional. Sedangkan kewenangan daerah otonom Propinsi terbatas hanya pada bidang-bidang kewenangan yang bersifat lintas Daerah Kabupaten/Kota dan kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten/Kota.
5. Tidak ada hubungan hirarkhi antara daerah otonom Kabupaten dan Kota dengan daerah otonom Propinsi. Sedangkan berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974, Daerah Kabupaten dan Kotamadya adalah Daerah bawahannya Propinsi.
6. Kedudukan DPRD semakin kuat dengan kewenangan DPRD untuk memilih dan menetapkan Kepala Daerah. Selanjutnya Kepala Daerah bertanggungjawab dan wajib mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran dan akhir masa jabatan, termasuk pertanggungjawaban karena hal-hal khusus. DPRD juga bisa mengajukan usul pemberhentian Kepala Daerah jika dalam satu periode pertanggungjawaban,

DPRD menolak untuk keduakalinya Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah.

7. Kedudukan keuangan daerah otonom menjadi lebih kuat dengan adanya desentralisasi fiskal, dimana daerah tidak lagi mendasarkan pengelolaan keuangannya kepada ketentuan alokasi dari Pusat, melainkan memiliki otonomi penuh untuk mengelola keuangan daerah secara akuntabel dengan kewajiban melaporkannya melalui DPRD serta Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
8. Struktur Perangkat pemerintahan daerah tidak lagi seragam, melainkan bervariasi sesuai potensi dan keanekaragaman daerah. Sedangkan Kecamatan dan Kelurahan tidak lagi merupakan perangkat pemerintahan wilayah tetapi menjadi perangkat daerah otonom.
9. Pengawasan oleh Pusat lebih bersifat represif daripada preventif sebagaimana dalam era UU No. 5 Tahun 1974. Sehingga terdapat keleluasaan bagi daerah untuk melaksanakan otonominya tanpa campur tangan Pusat, kecuali jika dikemudian hari ternyata terdapat kebijakan daerah yang bertentangan dengan kebijakan nasional atau yang lebih tinggi.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas secara garis besarnya kita mendapatkan fakta bahwa reformasi sistem pemerintahan daerah pada prinsipnya merupakan Model Perubahan Diskontinyu (*Discontinuous Changes Model*).

Sejalan dengan karakter model perubahan tersebut, dalam implementasinya perubahan sistem administrasi publik daerah tersebut memang dihadapkan kepada berbagai resiko perubahan, yang meliputi berbagai hal seperti: ketidakpastian, konflik kepentingan terutama menyangkut aspek-aspek sumber daya alam dan dana, resistensi terutama dari unsur-unsur Pemerintah Pusat dan Propinsi, adanya euforia kekuasaan di daerah terutama dikalangan DPRD dan sebagainya. Bahkan yang paling parah dan sempat menjadi polemik umum dan terbuka di media massa adalah adanya kebijakan Pusat yang berencana melakukan Revisi UU Nomor 22 Tahun 1999 pada saat baru berjalan formal selama 1 tahun, yang menimbulkan reaksi keras dari daerah terutama Kabupaten dan Kota Disinyalir berdasarkan draft Revisi UU yang disiapkan oleh Tim Depdagri adanya kecenderungan Resentralisasi kekuasaan. Namun demikian, sinyalemen tersebut belum dapat dikaji secara terbuka, karena proses perumusan Draft Revisi UU tersebut yang bersifat sangat tertutup dan cenderung Top

Down, kurang bahkan tidak melibatkan stakeholder dari daerah otonom dalam proses perumusannya.

2. Signifikansi Struktur, Kultur, Prosedur, dan Figur Kepemimpinan Reformasi

Proses reformasi sistem pemerintahan daerah dapat dikaji berdasarkan elemen-elemen struktur, kultur, prosedur, maupun figur kepemimpinan reformasi tersebut baik dalam tataran nasional maupun implementasinya di daerah.

Elemen Struktur

Undang-undang nomor 22 Tahun 1999 secara struktural sangat reformis dan menjanjikan struktur pemerintahan daerah yang jauh lebih desentralistik, demokratis, serta menjamin peran serta masyarakat, serta potensi dan keanekaragaman daerah; dibandingkan dengan UU sebelumnya. Tata hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat, Propinsi dan daerah Kabupaten dan Kota secara jelas menunjukkan adanya perbedaan struktur tersebut. Namun demikian dalam implementasinya masih terdapat paradoks, dimana masih banyak unsur pemerintah pusat maupun Propinsi yang masih enggan melepaskan kewenangan-kewenangan mereka dalam bidang pemerintahan kepada daerah Kabupaten dan Kota. Salah satu paradoks yang masih dianggap mengganjal oleh daerah adalah kewenangan dalam bidang pertanahan. Sementara dalam bidang kelautan sejalan dengan rencana Revisi UU terdapat kecenderungan akan ditarik kembali oleh Pusat, sebagai akibat adanya kecenderungan pengkavlingan wilayah laut. Persoalan sebenarnya dari kasus kewenangan bidang kelautan ini hanyalah bersumber dari tidak adanya sosialisasi yang memadai, sehingga menimbulkan banyak kesalahan penafsiran. Dan tampaknya bagi keseluruhan UU Nomor 22 Tahun 1999 ini berbagai kesalahan dan paradoks pelaksanaan ketentuan yang menyangkut struktur adalah bersumber dari kurang intensifnya sosialisasi secara mendalam dan menyeluruh dilingkungan pemerintahan daerah.

Elemen Kultur

Aparatur penyelenggara pemerintahan daerah bahkan pemerintah Pusat dewasa ini pada umumnya adalah mewarisi budaya kerja era Orde Baru, yang telah membentuk mereka selama lebih dari 32 tahun terakhir. Budaya kerja yang dibentuk oleh pemerintahan yang sentralistik telah mengakibatkan aparat daerah kurang bahkan tidak memiliki dorongan untuk bersifat inovatif. Segala-sesuatu bisaanya menunggu petunjuk atau arahan dari atas. Kondisi

budaya kerja seperti itu, pada masa transisi pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan reformasi ini, sangat terasa sekali di daerah. Intensitas kebingungan aparat daerah untuk menafsirkan dan melaksanakan ketentuan dalam UU relatif cukup tinggi. Sehingga masih banyak ketentuan dalam UU yang belum atau sampai saat ini tidak kunjung terlaksana, akibat belum adanya peraturan pelaksanaan yang lebih operasional dari Pusat. Disisi lain, masih melekatnya budaya paternalisme dari perangkat pemerintah pusat, telah mendorong munculnya kebijakan-kebijakan Pusat, khususnya dari lingkungan Departemen Dalam Negeri, yang bersifat pedoman atau arahan atau peraturan pelaksanaan berupa Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri atau bahkan Surat Edaran yang justru dalam praktek menambah kesimpangsiuran pelaksanaannya oleh perangkat daerah. Kondisi ini dalam banyak hal telah mendorong timbulnya ketidakpercayaan masyarakat terhadap Pemerintah Pusat.

Disisi lain euforia reformasi sistem pemerintahan daerah telah pula mengakibatkan terbentuknya kultur baru di daerah. Budaya atau perilaku yang disebut egoisme kedaerahan kemudian muncul sejalan dengan reformasi ini, antara adanya isu putra daerah dalam sistem suksesi kepemimpinan daerah, pengisian jabatan eselon perangkat daerah, bahkan dalam rekrutmen pegawai daerah. Akibatnya para pegawai daerah sekarang sulit untuk mutasi antar daerah.

Pola perilaku yang paradoks dengan demokrasi sebagai prinsip otonomi daerah adalah euforia kekuasaan lembaga legislatif daerah. Dengan kedudukannya yang lebih kuat atas eksekutif, khususnya Kepala Daerah, DPRD cenderung menggunakan mekanisme Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Kepala Daerah untuk unjuk kekuasaan, dengan mengancam akan menolak LPJ (bahkan sebelum dokumen LPJ tersebut sampai ke tangan dan dibaca oleh para wakil rakyat tersebut). Pada sebagian kasus ternyata hal tersebut merupakan fenomena “UUD” (ujung-ujungnya duit), dimana dengan mengeluarkan ancaman tersebut mereka berharap Kepala Daerah merasa terancam dan menawarkan kompensasi seperti “uang kadeudeuh”, “uang lembur”, atau kompensasi lainnya. Kondisi seperti ini ternyata juga merambah ke bidang lainnya, yaitu berkembangnya perilaku mengklaim proyek Pemda sebagai “milik” atau “otoritas” oknum anggota DPRD yang memiliki kewenangan menetapkan alokasi anggaran (APBD). Bahkan terdapat kasus yang dilaporkan oleh sumber-sumber dari aparat Pemda dan mitra kerjanya, adanya Oknum Anggota DPRD yang meminta bagian sejumlah % tertentu dari jumlah alokasi Dana Proyek. Belum lagi perilaku kelembagaan DPRD yang cenderung selalu menuntut insentif atau kompensasi yang

JAP, Tahun 1, Nomor 1, Agustus 2002, ISSN 1412-7040

sebenarnya diluar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bahkan pernah terungkap sikap DPRD yang menuntut perlakuan keuangan yang sama dengan Kepala Daerah.

Elemen Prosedur

Ketentuan-ketentuan yang bersifat prosedur kelembagaan dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 sebenarnya sudah cukup konsisten mendukung paradigma desentralisasi dan otonomi daerah serta prinsip-prinsipnya, termasuk dalam kerangka hubungan ketatanegaraan dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun demikian pihak daerah ternyata masih menuntut lebih banyak dari apa yang sudah sedemikian rupa diatur dalam UU tersebut. Contohnya adalah prosedur pengusulan pemberhentian Kepala Daerah yang LPJnya telah ditolak untuk kedua kalinya oleh DPRD. Dalam hal ini kewenangan penetapan pemberhentian Kepala Daerah oleh Presiden setelah melalui proses verifikasi jasa lembaga independen, oleh sebagian anggota DPRD dinilai sebagai tidak sesuai dengan prinsip otonomi dan dianggap mencampuri urusan dan kewenangan otonomi daerah.

Selain itu, hal yang berkaitan dengan ketentuan tidak adanya hirarkhi antara daerah Propinsi dengan Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat 2 UU Nomor 22 Tahun 1999, oleh daerah dan terutama para pejabat politik daerah termasuk DPRD diartikan sebagai tidak perlu lagi menghormati atau tunduk kepada kedudukan dan kewenangan-kewenangan yang melekat Daerah Propinsi dan Gubernur. Akibatnya banyak Gubernur yang merasa tidak lagi memiliki kekuasaan atas kewenangannya terhadap daerah Kabupaten dan Kota. Terdapat kasus dimana undangan Gubernur untuk Rapat Koordinasi tidak dipatuhi oleh sebagian besar Kepala Daerah Kabupaten/Kota di dalam wilayah kerjanya. Sebenarnya persoalan tidak terletak dalam prosedurnya, melainkan pada kenyataan para pejabat politik daerah tersebut tidak mau membaca ketentuan perundangan secara benar dan seksama, bahkan mungkin dilandasi oleh sikap tidak mau tahu. Padahal Penjelasan Pasal 4 ayat 2 menyebutkan bahwa meskipun tidak ada hubungan hierarkhi antara Propinsi dengan Kabupaten dan Kota, tetapi dalam praktek pemerintahan dalam ikatan NKRI Propinsi dapat melakukan kerja sama, pembinaan, dan koordinasi dengan daerah Kabupaten dan Kota dalam penyelenggaraan kewenangan otonominya. Padahal kita memahami bahwa wilayah daerah propinsi adalah melingkupi wilayah Kabupaten dan Kota dalam Propinsi yang bersangkutan. Sehingga jika terdapat Peraturan Daerah Propinsi yang menyangkut wilayah tersebut, otomatis harus dipatuhi oleh setiap Kabupaten dan Kota diwilayah itu.

Hal lain yang berkaitan dengan prosedur atau proses adalah ketentuan mengenai perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah, berdasarkan UU 22 Tahun 1999 dan UU 25 Tahun 1999, sudah jelas bahwa sebagian besar sumber keuangan negara (Pemerintah Pusat) yang berasal dari daerah akan dikembalikan kepada daerah dengan porsi yang relatif besar secara proporsional dan merata di daerah. Kecuali dari ketentuan tersebut adalah penerimaan negara dari minyak bumi dan gas yang sebagian besar ditarik oleh Pusat (85%) dan sebagian kecil kepada daerah penghasil (15%). Sedangkan untuk Pajak Penghasilan yang merupakan Pajak Pusat, daerah mendapatkan bagian berupa upah pungut atau bagian hasil dengan jumlah tertentu. Ketentuan ini oleh sebagian daerah penghasil masih dianggap tidak adil dan akhirnya menuntut untuk memperoleh bagian yang lebih besar. Sebuah ironi terjadi, manakala Presiden Abdurrahman Wahid pernah menjanjikan kepada sebuah daerah tertentu bahwa akan mengalokasikan penerimaan negara dari migas sebesar sekitar 75%! Dimana kewenangan Presiden untuk menetapkan kebijakan seperti itu padahal UU menentukan lain.

Sementara itu dalam bidang kepegawaian, adanya ketentuan bahwa prosedur pengangkatan Pejabat Sekretaris Daerah yang harus melalui persetujuan DPRD sebelum diangkat oleh Kepala Daerah, dinilai memiliki potensi politisasi birokrasi. Hal ini memang sempat terjadi kasus di daerah tertentu dimana terdapat konflik kepentingan antara DPRD dengan Kepala Daerah yang berdampak penolakan usulan Pejabat Sekda dan akibatnya karena konfliknya berkepanjangan dan terbuka menimbulkan polemik di masyarakat lokal; sedangkan jabatan tersebut untuk beberapa waktu dibiarkan kosong atau demisioner.

Masih banyak lagi hal-hal yang berkaitan dengan prosedur, dimana fenomena yang muncul kepermukaan menunjukkan adanya gap atau kesenjangan antara kebijakan dan pelaksanaan, atau antara kebijakan dengan harapan dan keinginan daerah. Namun dalam waktu yang terbatas ini sulit untuk mengeksplorasi keseluruhannya.

Elemen Figur Kepemimpinan

Dalam konteks ini paling tidak ada dua dimensi yaitu figur kepemimpinan reformasi sistem pemerintahan daerah yang berpangkal dari struktur di Pemerintah Pusat, serta figur kepemimpinan dalam rangka implementasi reformasi sistem administrasi publik di daerah.

Dalam hal yang pertama, figur kepemimpinan reformasi sistem pemerintahan daerah berdasar UU 22 Tahun 1999, berkaitan dengan keberadaan Departemen Dalam Negeri dan Otda dimasa pemerintahan Habibie yang kemudian dilanjutkan di masa Pemerintahan Gus Dur. Kemudian dibentuknya Kementrian Negara Otonomi Daerah dibawah kepemimpinan

Prof. Ryas Rasyid, yang selanjutnya memiliki otoritas menata dan memimpin pelaksanaan proses reformasi tersebut melalui perumusan dan penyusunan berbagai peraturan pelaksanaan UU 22 Tahun 1999. Sayangnya sistem kepemimpinan yang diletakkan dibawah orang yang dinilai tepat dan berkompeten dalam bidang otonomi daerah tersebut ternyata terputus begitu saja di masa Pemerintahan Gus Dur, dengan penghapusan Kementerian Negara Otonomi Daerah, dan mengembalikan fungsi dan kewenangannya ke Departemen Dalam Negeri dan Otda. Ryas Rasyid sendiri kemudian diangkat sebagai Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara yang tidak memiliki kewenangan untuk mengelola proses reformasi sistem pemerintahan daerah. Kondisi ini menurut berbagai sumber menunjukkan adanya konflik kepentingan yang menajam antara Meneg Otda dengan Mendagri atau Depdagri yang dalam banyak hal cenderung sangat dikurangi kewenangannya dalam hubungannya dengan pemerintahan daerah.

Sementara dalam masa pemerintahan Presiden Megawati, sejalan dengan sikap Megawati sendiri semasa masih menjabat sebagai Wakil Presiden yang menyatakan bahwa adanya kecenderungan bahwa otonomi daerah mengancam disintegrasi nasional, berlanjut dengan kebijakan rencana Revisi UU 22 Tahun 1999. Dalam proses tersebut berdasarkan fenomena yang berkembang dan polemik serta konflik yang berkepanjangan antara Pusat dengan daerah, menunjukkan bahwa kepemimpinan nasional reformasi sistem pemerintahan daerah kurang mampu membaca aspirasi serta kepentingan daerah, serta kurang terbuka dan kurang partisipatif dalam proses perumusan kebijakannya. Akibatnya daerah-daerah melakukan perlawanan yang kuat dan melakukan lobby-lobby politik tingkat tinggi ke MPR maupun DPR, yang sementara ini tampaknya mereka cenderung menikmati dukungan dan kemenangan politik yang relatif solid.

Pada level daerah kepemimpinan reformasi sistem administrasi pemerintahan daerah, dalam banyak hal kurang didukung oleh mekanisme kepemimpinan yang visioner. Hal ini mungkin disebabkan oleh banyaknya Kepala Daerah yang sebelumnya sangat awam tentang pemerintahan daerah, bahkan para anggota DPRD nya juga banyak yang secara politik kurang memiliki wawasan dan pengalaman yang memadai untuk dapat memberikan arah reformasi sistem penyelenggaraan administrasi publik daerah secara memadai. Akibatnya, proses pelaksanaan reformasi di daerah banyak yang berakhir dengan keluarnya Peraturan-peraturan Daerah yang bahkan tidak sejalan dengan semangat otonomi daerah. Struktur kelembagaan daerah yang terbentuk bukannya “miskin struktur kaya fungsi”, tetapi justru semakin gemuk karena orientasi reformasi sfruktur terutama diarahkan untuk

JAP, Tahun 1, Nomor 1, Agustus 2002, ISSN 1412-7040

menampung dan memperbanyak jumlah jabatan eselon. Hal ini tentu saja berdampak pada besarnya beban biaya administrasi pemerintahan. Apalagi dengan ditambah adanya pelimpahan pegawai dari Pusat ke daerah, sehingga rata-rata diatas 90% Dana Alokasi umum dialokasikan untuk belanja pegawai.

Akibat adanya kesalahan penafsiran sebagai akibat kurangnya wawasan kepemimpinan reformasi di daerah, banyak daerah yang kemudian memanfaatkan kewenangannya semaksimal-mata untuk mengejar penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD), berupa penetapan Perda yang berorientasi Pemungutan Retribusi dari berbagai sektor dan kegiatan masyarakat. Buntutnya adalah munculnya teguran dari IMF maupun WTO yang memperingatkan pemerintah agar mengendalikan pelaksanaan kewenangan daerah menetapkan Perda tentang retribusi yang cenderung distortif terhadap mekanisme pasar.

Berbagai fenomena reformasi sistem pemerintahan daerah sebenarnya masih dapat diperpanjang lagi dengan beragam persoalan implementasinya di daerah, mulai dari aspek fungsi perumusan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi dan pengendalian penyelenggaraan kewenangan otonomi daerah. Akan tetapi apa yang terungkapkan diatas paling tidak sudah mewakili berbagai permasalahan yang terjadi, sehingga kita dapat mengambil berbagai pelajaran yang bermanfaat dalam upaya pengkajian dan evaluasi pelaksanaan reformasi otonomi daerah, serta kemungkinan rekomendasi bagi proses penyempurnaan pada tahap berikutnya.

Daftar Pustaka

- Baker, Richard W., et.al., eds, 1999, *Indonesia: The Challenge of Change*, Singapore: Institute Of Southeast Asian Studies
- Bryant, Coralie, dan Louise G White, 1987, *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*, Jakarta: LP3ES
- Budiardjo, Miriam, ed, 1998, *Partisipasi dan Partai Politik*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Cheema, G. Shabir & Dennis A Rondinelli, 1983, *Decentralization and Development*, London: Sage Publications

- Effendi, Sofian, 1996, *Revitalisasi Sektor Publik Menghadapi Keterbukaan Ekonomi dan Politik*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar FISIP UGM, Yogyakarta.
- Fernanda, Desi, 2000, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Administrasi Negara*, makalah disampaikan pada Seminar Nasional Otonomi Daerah – 2000, diselenggarakan oleh Himpunan Mahasiswa Administrasi Negara (HIMA – AN) Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Pasundan, di Hotel Horison, Bandung 30 September 2000.
- , 2000, *Sebuah Renungan Kepedulian Anak Negeri: Pembentukan Propinsi Baru atau Optimalisasi Otonomi Daerah ?*, makalah disampaikan pada Sarasehan Aspirasi Masyarakat Tentang Pembentukan Propinsi Baru di Jawa Barat, diselenggarakan oleh PWI Cabang Jawa Barat, Perwakilan Khusus Gedung Sate, Bandung, 25 Maret 2000.
- Gray, John, 1989, *Limited Government : A Positive Agenda*, The Institute of Economic Affairs (IEA) dalam serial Hobart Paper No. 113.
- Higgott, Richard A., 1989, *Political Development Theory*, London; New York: Routledge
- Kartasmita, Ginandjar, 1997, *Administrasi Pembangunan : Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia*, Jakarta : LP3ES.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Ketetapan Sidang Umum MPR RI Nomor X/MPR/ 1998 Tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Ketetapan Sidang Umum MPR RI Nomor IV/MPR/1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara
- McAndrews, Collin, dan Ichlasul Amal, eds, 1995, *Hubungan Pusat dan daerah Dalam Pembangunan*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada
- Mustopadidjaja AR., 1998; *Administrasi Pembangunan : Teori, Masalah dan Kebijaksanaan*, Makalah pada Sussospol ABRI Angkatan XI di Bandung, Jakarta : LAN RI
- Mustopadidjaja AR, dan Desi Fernanda, 2000, *Manajemen Pembangunan Nasional: Kebijakan, Perencanaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan*; Makalah disampaikan

pada Pada Suskomsos TNI — TA 1999/2000, SESKO TNIBandung, 28 Februari 2000

_____, 2001, *Mekanisme Pertanggungjawaban Kepala Daerah, Menegakkan Akuntabilitas Publik Untuk Mewujudkan "Godd Governance"*, makalah, Lembaga Administrasi Negara RI.

Nadler, Dayid A., Robert B. Shaw, and. A. Elise Walton, et al., 1994, *"Discontinuous Change"*, San Fransisco: Jossey Bass Publishers,

Osborne, David and Ted Gaebler, 1992, *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*, Reading, . Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Co.Inc.

Osborne, David, and Peter Plastrik, 1997, *Banishing Bureaucracy: Five Strategies For Reinventing Government*.

Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah*.

-----, *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah*.

Savas, E.S., *Privatization, the key to Better Government*, Chatman House Publisher, Inc., Chatman New Jersey; 1987.