

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pelaksanaan reformasi di Indonesia dimulai pada tahun 1998 sejak berbagai krisis melanda Indonesia yang bermuara pada lengsernya kepemimpinan Presiden Soeharto, krisis multidimensi yang terjadi mendorong tuntutan masyarakat terhadap perubahan semakin besar. Dalam hipotesis krisis sebagaimana dikemukakan Bates dan Krueger dalam Budiman reformasi merupakan respons terhadap krisis yang dihadapi suatu masyarakat.¹

Dalam kondisi yang ditandai krisis, desakan bagi dilakukannya perubahan secara mendasar mendapatkan momentumnya, karena dalam kondisi semacam itu, terdapat banyak hal yang dipertaruhkan. Di antaranya adalah legitimasi dan eksistensi rezim yang sedang berkuasa serta kontrol dan stabilitas politik. Dalam kondisi itu, pemerintah mendapatkan tekanan yang sangat luas, baik dari publik domestik maupun opini internasional. Dengan sendirinya, reformasi menjadi agenda dengan prioritas utama.

Kegagalan pemerintah dalam mengatasi krisis yang terjadi, terutama krisis ekonomi mendorong maraknya gaung reformasi dalam berbagai aspek kehidupan. Masyarakat menuntut adanya kebebasan, keterbukaan maupun transparansi. Hal ini diimplementasikan dalam berbagai bidang seperti, bidang politik yang ditandai dengan pemilihan Presiden, Gubernur, Bupati dan Walikota secara langsung, dan bidang hukum melalui penegakan supremasi hukum secara adil dan tidak pandang bulu dengan pengusutan berbagai kasus yang melibatkan pejabat pemerintah. Namun hingga saat ini masih ada satu reformasi yang belum menjadi gerakan nasional, yaitu mereformasi birokrasi.²

Birokrasi adalah sebuah konsep yang multidimensi. Dalam tataran praktik pun, keberadaan birokrasi senantiasa memancing kontroversi dan perdebatan.

¹ Arief Budiman, Barbara Hatley and Damien Kingsbury (eds.), *Reformasi: Crisis and Change in Indonesia*, (Clayton: Monash Asia Institute, 1999), hal. 31

² "Reformasi Birokrasi Sudah Mendesak", *www.detik.com*, (diakses tanggal 10 Januari 2008).

Birokrasi dibutuhkan sekaligus dikeluhkan, oleh karena itu birokrasi sering diandaikan seperti 2 sisi mata uang, yang walaupun dalam banyak hal sering menimbulkan masalah (*a part of problem*) yang disebabkan oleh ukurannya yang “gemuk”, sehingga lamban, berbelit-belit, bahkan menjadi beban anggaran pemerintahan, tetapi birokrasi sulit ditolak keberadaannya, karena tidak sedikit contoh yang memperlihatkan bahwa birokrasi adalah juga solusi (*a part of solution*)³, yang merupakan ujung tombak dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam pelayanan publik.

Peran birokrasi memiliki kedudukan dan fungsi yang sangat signifikan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan tidak dapat digantikan fungsinya oleh lembaga-lembaga lainnya. Birokrasi menyangkut tidak hanya para birokrat tetapi akan sangat terkait dengan organisasi dan manajemen pengelolaan pemerintahan. Peran birokrasi di dalam pemerintahan diantaranya yaitu,

- fungsi *enterpreneurial*, yakni fungsi yang memberikan inspirasi terhadap aparatur pemerintah untuk melakukan kegiatan-kegiatan inovatif yang sifatnya non-rutin, dengan mengaktifkan sumber-sumber potensial, dan menciptakan *resource-mix* yang optimal dalam mencapai tujuan pemerintah. Fungsi tersebut memiliki karakter antara lain (a) sensitif dan responsif terhadap peluang-peluang dan tantangan baru yang timbul sebagai akibat dari globalisasi, (b) tidak terpaku pada kegiatan-kegiatan rutin yang terkait dengan fungsi instrumental, tetapi mampu melakukan terobosan melalui pemikiran yang inovatif dan kreatif, (c) mempunyai wawasan yang futuristik dan sistematis, (d) mampu mengoptimalkan sumber yang tersedia dengan menggeser sumber dari kegiatan yang berproduktivitas rendah menuju kegiatan yang berproduktivitas tinggi.
- fungsi *instrumental* yakni fungsi yang menjabarkan peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik ke dalam kegiatan-kegiatan rutin untuk memproduksi jasa, pelayanan, komoditas, atau mewujudkan situasi tertentu.

³ John Weiss, *Economic Policy in Developing Countries: The Reform Agenda*, (New York: Prentice Hall, 1995), hal. 137.

- fungsi katalis *public interest* yakni fungsi yang mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan publik dan mengintegrasikan serta mengimplementasikan kebijakan dan peraturan perundang-undangan secara benar.⁴

Dengan peranan seperti tersebut di atas, birokrasi merupakan kunci keberhasilan untuk melaksanakan agenda-agenda pembangunan di bidang sosial, ekonomi dan politik. Jika dianalogikan birokrasi itu adalah sebagai mesin dari sebuah “mobil Negara” sehingga kemampuan melakukan reformasi birokrasi akan menentukan seberapa cepat membangun, dan karena birokrasi adalah mesin Negara, maka jika tidak pernah *direform* akan mengganggu jalannya Negara. Keputusan politik dan proses hukum yang baik tidak dapat dijalankan oleh birokrasi yang inkompeten.

Menurut Prasajo dalam telediskusi bertema "*Dilema Praktisi Birokrat Putih Menghadapi Jaringan KKN*",

“Reformasi birokrasi ini sangat penting karena bagaimana pun baiknya reformasi politik dan hukum, namun apabila reformasi birokrasi tidak dilakukan, maka keputusan-keputusan politik dan hukum tidak akan berjalan dengan baik”.⁵

Reformasi birokrasi dirasakan semakin mendesak dengan maraknya keluhan masyarakat akan kinerja birokrasi, seperti kelambanan aparatur dalam memberikan pelayanan, pelayanan yang berbelit-belit, masih banyaknya birokrat yang menerima “amplop”, hal ini diperkuat dengan penelitian dari PERC (*Political and Economic Risk Consultancy*) yang menunjukkan bahwa birokrasi di Indonesia dinilai termasuk terburuk. Di tahun 2000 Indonesia memperoleh skor 8 (yaitu kisaran skor nol untuk terbaik dan 10 untuk yang terburuk) yang berarti jauh dibawah rata-rata kualitas birokrasi di negara-negara Asia.⁶ Pada tahun 2001 Indonesia menempati peringkat 12 dari 14 negara yang di survei dalam hal kualitas birokrasi.

⁴ “Kerangka Acuan Kerja Workshop Reformasi Birokrasi”, *www.goodgovernance-bappenas.go.id*, (diakses tanggal 3 Februari 2008)

⁵ “Reformasi Birokrasi Sudah Mendesak”, *Loc. Cit.*

⁶ “Reformasi Birokrasi Sebagai Syarat Penegakan dan Pemberantasan KKN”, *www.lfip.org*, (diakses tanggal 10 Januari 2008).

Tabel 1.1
Peringkat Kualitas Birokrasi Tahun 2001

Negara	Periode				
	1997	1998	1999	2000	2001
Hongkong	2,61	2,89	4,61	3,80	3,07
Amerika Serikat	-	-	-	5,43	3,58
Singapura	3,24	2,73	4,27	2,71	3,83
Australia	-	-	-	6,19	4,00
Jepang	7,02	7,13	6,88	4,20	5,50
Korea Selatan	8,39	8,27	8,70	8,33	6,33
Taiwan	6,71	6,25	6,92	6,22	6,38
Malaysia	6,33	6,14	7,88	7,50	6,50
Cina	8,15	7,63	8,75	8,89	7,63
Filipina	6,06	7,00	7,29	6,67	8,00
Thailand	6,65	6,88	8,14	6,40	8,18
Indonesia	8,16	7,91	8,18	7,44	8,83
India	8,00	9,00	9,22	9,60	8,88
Vietnam	8,33	9,25	8,50	9,40	9,50

Sumber : “*Political and Economic Risk Consultancy*”, *Kompas* 22 Juni 2001.

Kuatnya dorongan untuk melakukan reformasi pada sektor publik juga dipengaruhi oleh beberapa temuan empiris bahwa reformasi yang dijalankan secara serius senantiasa mendatangkan manfaat serta meningkatkan kinerja administrasi publik. Dengan demikian, reformasi telah menjadi semacam kredo universal yang nuansanya tidak kalah dari gaung globalisasi.⁷

Reformasi birokrasi yang dijalankan pemerintah dalam tahap awal terbatas dengan konsep menata “pulau integritas” atau *island of integrity*. Sedangkan penataan menyeluruh baru sebatas menaikkan gaji 3,7 juta pegawai

⁷ “Reformasi Birokrasi Sudah Mendesak”, *Op.Cit.*

negeri secara bertahap 10-20 persen per tahun sejak tahun 2000.⁸ Untuk mempercepat pelaksanaan reformasi birokrasi Pemerintah menerapkan proyek percontohan reformasi pada departemen maupun lembaga tinggi Negara.

Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) menyatakan ada empat kriteria yang ditetapkan sebagai prioritas reformasi birokrasi. Pertama, lembaga yang mengelola keuangan. Kedua adalah lembaga yang menangani pemeriksaan keuangan dan penertiban aparatur. Ketiga, lembaga penegak hukum dan terakhir lembaga yang menangani pelayanan secara langsung kepada masyarakat.⁹ Selain dilihat dari lembaga, kemampuan keuangan Negara dalam menyediakan dana turut menjadi pertimbangan dalam menentukan prioritas reformasi birokrasi. Selain itu, lembaga tersebut dinilai berpengaruh pada peningkatan ekonomi, pemberantasan korupsi dan peningkatan pelayanan publik

Pada tahun 2007 sejumlah lembaga menjadi proyek percontohan reformasi birokrasi, diantaranya yaitu Departemen Keuangan (Depkeu), Mahkamah Agung (MA), Badan Pengawas Keuangan (BPK), Kejaksaan Agung dan Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara (PAN).¹⁰ Di antara lembaga-lembaga tersebut reformasi birokrasi di Departemen Keuangan menjadi sorotan karena merupakan departemen yang memulai reformasi birokrasi di bawah pimpinan Menteri Keuangan Sri Mulyani langsung dan perubahan radikal yang dilakukan dengan merombak semua instansi di dalamnya.¹¹

Departemen Keuangan menjadi percontohan reformasi birokrasi (*pilot project*) 2007-2025 karena merupakan departemen yang strategis dan dikenal sebagai pengelola fiskal. Instansi ini juga dikenal sebagai pengumpul dana terbesar dalam APBN (Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara) yang memiliki kantor vertikal yang tersebar di seluruh Indonesia dengan jumlah pegawai sekitar 62.000 orang.¹²

⁸ “Gebrakan Dari Lapangan Banteng”, Tempo edisi 26 Agustus 2007, hal. 100

⁹ “Kenaikan Gaji Bukan Jalan Pintas Reformasi Birokrasi”, www.hukumonline.com, (diakses tanggal 1 November 2007)

¹⁰ “Reformasi Birokrasi Menjadi Harapan Pencegahan Korupsi”, www.hukumonline.com, (diakses tanggal 5 Januari 2008)

¹¹ “Gebrakan Dari Lapangan Banteng”, *Loc. Cit*, hal 101.

¹² “Reformasi Birokrasi Di Departemen Keuangan Mulai Disosialisasikan”, www.customs.go.id, (diakses tanggal 15 Januari 2008)

Bagi Departemen Keuangan, program reformasi merupakan suatu keharusan, melihat banyaknya kasus yang terjadi di bawah Departemen ini. Survei Transparansi Indonesia menunjuk Direktorat Jenderal Pajak dan Bea Cukai, yang berada di bawah Departemen Keuangan, sebagai dua instansi paling korup di Indonesia, menurut hasil survey Komisi Pemberantasan Korupsi, setiap bulan rata-rata pungutan liar di Bea-Cukai Rp 890 juta hanya dari setoran Rp 5-10 ribu antrian.¹³ Akibat kolusi pegawai, diperkirakan Rp 12,8 miliar per bulan tidak masuk ke kas Negara, karena impor dikenai tarif Bea masuk dan pajak yang rendah.¹⁴

Melihat buruknya persepsi publik atas layanan Departemen Keuangan, mendorong Menteri Keuangan mereformasi lembaga yang dipimpinnya. Departemen Keuangan sebagai salah satu lembaga yang menjadi percontohan reformasi birokrasi memulai programnya melalui Keputusan Menteri Keuangan No. 30/KMK.01/2007 tentang Reformasi Birokrasi di Departemen Keuangan dan KMK No. 31/KMK.01/2007 tentang Pembentukan Tim Reformasi Birokrasi Pusat Departemen Keuangan Tahun Anggaran 2007.

Reformasi Birokrasi ini merupakan kelanjutan dari Reformasi Keuangan Negara yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Negara.¹⁵ Reformasi birokrasi yang dilaksanakan sejak bulan Juli 2007 ini meluncurkan empat strategi reformasi, yaitu penataan organisasi, perbaikan sistem tata laksana (*business process*), peningkatan manajemen sumber daya manusia, dan perbaikan struktur remunerasi.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas, penulis tertarik untuk memilih program reformasi birokrasi di Departemen Keuangan khususnya strategi sebagai fokus penelitian. Oleh karena itu, skripsi ini berjudul “Analisis Strategi Reformasi Birokrasi di Departemen Keuangan”.

¹³ “Gebrakan dari Lapangan Banteng”, *www.perbendaharaan.go.id*, (diakses tanggal 5 Januari 2008)

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ “Gebrakan dari Lapangan Banteng”, *Op.Cit.*

1. 2. Pokok Permasalahan

Demokratisasi berdampak pada meningkatnya tuntutan akan partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik, serta tuntutan akan transparansi, akuntabilitas dan kualitas kinerja publik. Dampak demokratisasi tersebut menuntut peran birokrasi pemerintah yang dapat melaksanakan fungsi *enterpreneurial*, *instrumental* dan katalis dalam penyelenggaraan pemerintahan umum dan pembangunan.

Namun pada prakteknya birokrasi tidak dapat melaksanakan perannya secara baik karena banyaknya masalah atau penyakit birokrasi (biropatologi) dan dampak keseluruhan permasalahan dalam birokrasi pemerintah tersebut dapat menurunkan legitimasi pemerintah dan pada gilirannya dapat mempengaruhi efektifitas pemerintahan yang berkuasa. Berbagai permasalahan birokrasi yang terjadi menunjukkan betapa kompleksnya permasalahan yang dihadapi oleh birokrasi pemerintah dewasa ini baik dari aspek kelembagaan, ketatalaksanaan dan sumber daya aparatur. Mengingat kompleksnya permasalahan birokrasi yang dihadapi, diperlukan adanya strategi reformasi birokrasi, seperti yang dikemukakan Caiden bahwa reformasi akan dapat berjalan dengan efektif hanya apabila kalau didesain dengan tepat.¹⁶ Adapun strategi reformasi birokrasi Depkeu tahun 2007 meliputi :

1. Penataan organisasi,
2. Perbaikan sistem tata laksana (*business process*),
3. Peningkatan manajemen sumber daya manusia,
4. Perbaikan struktur remunerasi.¹⁷

Strategi reformasi tersebut dilakukan secara bertahap sejak bulan Juli 2007 dengan prioritas strategi pada perbaikan struktur remunerasi bagi 62 ribu karyawannya.¹⁸

¹⁶ Gerald.E.Caiden, *Prospect for Administrative Reform in Israel*, (Public Administration, 46(1):25-44, 1968), hal.4

¹⁷ “Reformasi Birokrasi di Departemen Keuangan Mulai Disosialisasikan”, *Op .Cit.*

¹⁸ “Reformasi Birokrasi dan Rekode Perilaku, www.madani-ri.com, (di akses tanggal 15 Januari 2008)

Berdasarkan uraian di atas, peneliti mengangkat fokus pertanyaan penelitian **Bagaimana Analisis Strategi “Reformasi Birokrasi” di Departemen Keuangan Republik Indonesia ?**

1.3. Tujuan dan Signifikansi Penelitian

Tujuan Penelitian.

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan strategi reformasi birokrasi di Departemen Keuangan Republik Indonesia secara *general* atau garis besar .

Signifikansi Penelitian.

Terdapat beberapa sudut pandang yang pada akhirnya bisa menentukan signifikansi penelitian ini dilakukan, yakni :

1. Secara akademis, penelitian ini diharapkan bisa menambah pengetahuan di kalangan akademis dalam bidang administrasi negara mengenai strategi reformasi birokrasi di Departemen Keuangan RI
2. Secara praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan yang bermanfaat untuk disiplin ilmu melalui pemaparan strategi reformasi birokrasi di Departemen Keuangan RI

1.4. Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisan yang digunakan didalam skripsi ini meliputi 5 (lima) bab yang terdiri dari :

Bab 1 Pendahuluan

Dalam bab ini terdiri dari Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan dan Signifikansi Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Bab 2 Kerangka Pemikiran dan Metode Penelitian

Pada bab ini terdiri dari sejumlah konsep teori yang ada seputar pokok masalah yang diangkat penulis. Selain itu terdapat pula metode penelitian disusun oleh peneliti sebagai dasar acuan kerja dalam penelitian ini.

Bab 3 Gambaran Umum Obyek Penelitian

Pada bab ini tidak hanya berisi profil dari bidang kelembagaan tetapi juga gambaran umum obyek penelitian, yaitu reformasi birokrasi di Departemen Keuangan.

Bab 4 Analisis strategi reformasi birokrasi di Departemen Keuangan

Merupakan pendeskripsian serta analisis data terkait dengan strategi reformasi birokrasi di Departemen Keuangan secara garis besar

Bab 5 Kesimpulan dan Saran

Terdiri atas simpulan dari hasil penelitian dan rekomendasi terhadap hasil analisis. Simpulan merupakan jawaban dari pertanyaan penelitian sementara rekomendasi bertolak dari pokok persoalan penelitian.

