

# MENYIMAK PERKEMBANGAN SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA RI ERA REFORMASI

Drs. Mudjiharto, MM

**Abstrak:** Banyak perubahan signifikan di Negara kita paska orde baru, khususnya dalam tatanan kehidupan bernegara. Batang Tubuh (pasal-pasal) UUD-1945 sudah 4 kali diubah, diikuti dengan perubahan Undang-Undang dan peraturan lain dibawahnya.. Di tingkat Undang-Undang antara lain kebijakan Otonomi Daerah melalui U.U. nomor 22 tahun 1999 yang kemudian diganti dengan U.U nomor 32 tahun 2004. Namun, perubahan yang tujuannya indah itu belum banyak mengubah keadaan di lapangan. Hilangnya GBHN sejak tahun 2004 juga banyak yang menyangkan, mengingat peranan pentingnya sebagai paradigma pembangunan nasional. Untuk mengawal perubahan tersebut perlu keikut-sertaan seluruh komponen bangsa Indonesia untuk mencermati perkembangannya, kemudian berpartisipasi realisasinya sesuai kedudukan dan kapasitas yang dimiliki.

## Pendahuluan

Sebagaimana kita ketahui bahwa reformasi yang bertujuan menata kembali sistem pemerintahan negara, ditandai antara lain demokratisasi di segala bidang. Pancasila dan UUD-1945 yang dikeramatkan pada masa Orde Baru, sekarang tidak lagi. UUD-1945 sudah 4 kali diadakan perubahan meskipun Pembukaannya tidak. Walaupun amandemen UUD-1945 tersebut masih menyisakan pertanyaan di beberapa kalangan. Di tingkat Undang-Undang, juga ada perubahan antara lain dikeluarkan Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 yang kemudian diperbaiki dengan Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (dikenal sebagai kebijakan Otonomi Daerah). Dengan ini diharapkan pembangunan lebih berorientasi pada percepatan dan pemerataan di setiap Daerah Otonom, dalam hal ini Kabupaten dan Kota. Banyak bidang kewenangan dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah. Dengan demikian para Pejabat dan masyarakat di daerah tidak perlu menunggu dan tergantung Pusat, dengan konsekwensi mereka harus lebih bernisiatif dan kreatif untuk mengembangkan daerahnya sesuai prakarsa dan potensi masing-masing.

Namun demikian, kenyataannya belum terlaksana dengan semestinya, sehingga banyak yang kecewa terhadap kebijakan tersebut. Bahkan ada yang mempertanyakan "otonomi daerah itu madu atau racun". Dengan tidak adanya GBHN sejak tahun 2004 juga dikeluhkan beberapa pihak, termasuk format demokrasi seperti apa yang cocok bagi negara kita yang banyak dan majemuk Berikut ini gambaran sederhana

yang dapat kami sajikan tentang perubahan signifikan dan perkembangannya yang menyangkut system manajemen pemerintahan negara untuk kita cermati bersama, sebagai bukti kepedulian kita terhadap bangsa dan negara RI yang kita cintai.

## Sistem Manajemen

Manajemen (dalam arti proses) secara populer dan singkat adalah "POAC" yaitu "Planning, Organizing, Actuating, Controlling" (G. R. Terry). Ada juga yang mengganti "actuating"nya dengan "Commanding" dan "Coordinating" (Henry Fayol), atau "planning"nya diganti "Leading" (L. A. Allen). Bahkan kalau mau bisa dipecah-pecah lagi menjadi 10 fungsi (Drs. M. Manulang, 1996).

Manajemen dapat dipandang sebagai Sistem. Bisa juga dianggap Subsistem dari Sistem diatasnya, atau sebagai Sistem dari Suprasistem yang lebih besar. Jadi tergantung konteksnya, mau dikaitkan dengan masalah apa. Patokannya, kalau elemen tidak bisa dibagi-bagi lagi, itu buan sistem. Ibaratnya, mobil itu mempunyai subsistem berupa mesin, rangka, dan roda. Tetapi, mobil itu hanyalah salah satu sistem dari suprasistem bernama Sarana Transportasi.

Manajemen berlangsung dalam wadah organisasi dan inti manajemen adalah Kepemimpinan. (Prof. DR. Sumarlana Margono, MEK). Kesemuanya itu memerlukan dukungan Administrasi (dalam arti sempit), yaitu kegiatan tata-usaha seperti tata-naskah, surat-menurut, kearsipan, dan sebagainya. Penjelasan "dalam arti sempit" itu perlu untuk membedakan Administrasi

dalam arti luas yang disetarakan dengan Manajemen (Drs. Dann Suganda, MPA, Lan, 1992). Tentang hubungan seperti itu bisa timbul pertanyaan, "organisasi dulu atau manajemen dulu?". Alasannya, kalau organisasi ada lebih dulu baru didalamnya berlangsung manajemen, mengapa salah satu fungsi manajemen adalah "organizing" (pengorganisasian). Hal ini tidak perlu dirisaukan, karena "organizing" disitu berupa pengorganisasian kegiatan mikro yang merupakan bagian dari kegiatan organisasi makro yang telah terbentuk lebih dulu.

Pemerintahan negara, singkatnya, adalah bagaimana Pemerintah menjalankan fungsinya sebagai pemegang kekuasaan untuk mengelola negara. Memang, Pemerintah hanya salah satu unsur dari Negara, selain wilayah dan rakyat, tetapi kedudukannya dominan karena pemegang mandat dari rakyat, sang pemilik negara. Di Indonesia, Negara dipimpin oleh Presiden, Pemerintah juga dipimpin Presiden, karena kita menganut sistem presidensiil. Dengan sistem ini diharapkan pemerintahan negara lebih stabil, meskipun ada kelemahannya yaitu kerancuan kebijakan presiden, karena kedudukan itu.

### **Amandemen UUD-1945**

Agenda pertama reformasi adalah mengadakan perubahan (amandemen) UUD-1945, yang pada era orde-baru dikeramatkan. Amandemen sudah berlangsung 4 kali sejak 1999 sampai dengan 2002. Perubahan hanya menyangkut pasal-pasalnya (batang-tubuhnya) saja. Pembukaan UUD-1945 disepakati tidak diubah karena bersifat fundamental dan eksistensial bagi keberadaan NKRI. Kalau Pembukaan UUD-1945 diubah, sama saja dengan membubarkan NKRI. Banyak sekali pasal-pasal yang berubah, ada yang sama sekali baru, ada yang diperbaiki, dan ada yang dihilangkan. Tetapi secara singkat: kekuasaan MPR dan Presiden dikurangi, sebaliknya kekuasaan DPR ditingkatkan. Sistem rekrutmen pejabat negara diperbaiki dengan Pemilihan Umum yang lebih berkualitas dan "fit and proper test" oleh DPR. Pemberhentian Presiden sebelum waktunya, dipersulit, persyaratannya maupun prosedurnya. Hak Azasi Manusia dipertegas dan rinci. Namun, amandemen itu masih menyisakan pendapat yang beragam, antara lain mengatakan sistem Presidensiil

menjadi kabur (karena DPR terlalu dominan) bahkan menjadi semi-parlementer. Hilangnya GBHN dari Undang-Undang Dasar juga disayangkan oleh banyak pihak. Muatan yang terlalu rinci (detail) juga dianggap tidak sesuai dengan prinsip Undang-Undang Dasar yang seharusnya mengatur pokok-pokoknya saja (singkat) agar bisa luwes(fleksibel).

### **Demokrasi**

Demokrasi kita termasuk demokrasi non-liberal, kalau keberatan dengan sebutan demokrasi Pancasila (akibat stigma warisan Orde Baru). **Tiap negara memunyai akar demokrasi yang berbeda dan khas, dipengaruhi sejarah perkembangan dan budayanya masing-masing, jadi tidak harus sama diseluruh dunia.** Dalam *Bali Democracy Forum V* awal Nopember 2012 lalu juga memperkuat kesimpulan itu. Ada demokrasi Timur, Barat, dan Timur-tengah (Islam), dan sebagainya. Walaupun, prinsip umum demokrasi ada kesamaannya.

Pelaksanaan Demokrasi juga menuntut kedewasaan dalam mencerna makna demokras itu sendiri. Seperti dikatakan Jean Jaquez Rouseau (filsuf Prancis tahun 1770an waktu mengevaluasi jatuhnya kejayaan Romawi) yang maknanya: **"demokrasi itu ibarat sayur dan buah, baik untuk pencernaan, tetapi hanya perut yang sehat yang mampu mencerna, kalau tidak malah menjadi penyakit"**. Penulis menyitir pendapat tersebut bukan untuk menakut-nakuti menggunakan sistem demokrasi, tetapi memperingatkan konsekuensi memilih sistem ini harus mempunyai "perut" yang sehat. Artinya kita harus mencerna makna demokrasi yang benar. Antara lain, demokrasi itu sarana, bukan tujuan. Tujuan nya adalah keamanan dan kesejahteraan. Untuk apa kita memilih pemimpin hanya "yang penting dipilih secara demokratis" kalau hasilnya tidak menghasilkan yang terbaik? Atau yan kepilih orang tenar tetapi ketenarannya dalam hal lain, bukan dalam memimpin rakyat. Maka kita harus mengkaji kembali demokrasi di negara kita yang "kebablasan" sehingga menghasilkan bentrokan, anarkhis dan liberalistik itu.

### **Kebijakan Otonomi Daerah**

Sejalan dengan era Reformasi yang bercirikan demokratisasi disegala bidang, maka pembagian kekuasaan pemerintah

Pusat dan Daerah juga diperbaiki. Yang semula sentralistik, konsentratif, dan otoriterian, menjadi desentralistik, dekonsentratif, dan demokratis.. Acuannya adalah Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, atau yang biasa disebut kebijakan Otonomi Daerah. Kepada Pemerintah Daerah Otonom (Kabupaten dan Kota) diberi limpahan kewajiban, tanggung-jawab dan wewenang yang luas untuk memberdayakan potensi daerah masing-masing. Harapannya, Daerah dapat berkembang lebih cepat dan berdaya-saing, karena dibangun atas prakarsa sendiri sesuai ciri khas daerah dan tidak tergantung Pemerintah Pusat. Konsekwensinya, Pejabat di daerah (juga masyarakatnya) tertantang untuk lebih kreatif, banyak inisiatif, dan bertanggung-jawab.

Memang tidak semua bidang pemerintahan negara yang dilimpahkan kepada Pemda, tetapi sebagian besar (31 bidang). **Tepatnya, pelimpahan tersebut meliputi semua bidang pemerintahan kecuali: Agama, Peradilan, Hubungan Luar Negeri, Moneter dan fiskal, Pertahanan dan Keamanan, serta Bidang Khusus (industri strategis, standarisasi, konservasi, pembangunan skala besar/makro, dan beberapa lagi).**

Namun, karena kurangnya sosialisasi dan tingkat pendidikan sebagian masyarakat yang relatif kurang, maka terjadilah pemahaman yang keliru. Ekses negatifnya terlihat misalnya:

- Pemda/masyarakat Bekasi pernah menolak sampah dari Jakarta dibuang di Bantar Gebang, Bekasi.
- Laut Jawa di sekitar Cirebon dipisah dengan garis imajiner, nelayan Jawa Tengah tidak boleh mengambil ikan di laut Jawa Barat, dan sebaliknya.
- Adanya sikap arogan beberapa Bupati dan Walikota terhadap Gubernur selaku

wakil pemerintah Pusat di daerah.

Bahkan, meskipun bukan akibat langsung, tetapi nuansanya terasa dengan adanya pengusiran etnis tertentu oleh penduduk asli daerah seperti suku Madura oleh masyarakat Dayak, suku Bugis oleh masyarakat Ambon, dan baru saja bentrok di Lampung Selatan antara penduduk asli dengan etnis Bali. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk mengelola

negara harus mewaspadaai gejala etno-nasionalisme ini, yaitu semangat kebangsaan yang dipersempit kearah suku bangsa atau semangat kedaerahan yang berlebihan. Paham yang membahayakan persatuan dan kesatuan, mencederai semboyan Bhineka Tunggal Ika”

Memang, kebijakan Otonomi Daerah sudah tepat, mengingat geografi kita yang bentangan barat-timurnya hampir sama dengan jarak pantai barat ke pantai timur Amerika Serikat dengan lebih dari 17.000 pulau. Jadi kebebasan Daerah memang perlu. Tetapi kalau terlalu bebas akan sulit dikontrol. Jadi harus hati-hati.

Sebenarnya Pemerintah sudah mewaspadaai hal-hal tersebut dengan mengeluarkan Undang-Undang yang baru yaitu U.U nomor 32 tahun 2004 yang intinya antara lain bahwa:

- **Otonomi Daerah tidak untuk membesarkan daerah satu dengan mengecilkan daerah lain.**
- **Otonomi Daerah tidak memisahkan daerah satu dengan daerah lain.**
- **Tidak membenarkan adanya ”negara” di dalam negara.**
- **Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) harus tetap menjadi acuan dan kepentingan bersama.**

Bagaimana dengan daerah yang miskin (penghasilan asli daerahnya sedikit) Pemerintah sudah mengatur dengan U.U. nomor 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pemerintah Pusat dan Daerah, termasuk dana alokasi umum (DAU) yang bernuansa subsidi silang. Namun kenyataan di lapangan belum berjalan efektif sebagai akibat adanya bermacam-macam kepentingan para oknum pejabat. Jelasnya, KKNpun menjalar dari Pusat ke daerah.

### **Stratifikasi Kebijakan**

**Menurut Sistem Manajemen Nasional (Sismenas),** stratifikasi kebijakan secara nasional adalah sebagai berikut:

- a. Kebijakan Tinggi/Puncak: yaitu kebijakan yang dikeluarkan oleh MPR atau Presiden sebagai Kepala Negara.
- b. Kebijakan Umum: dikeluarkan oleh Presiden sebagai Kepala Pemerintah.

- c. Kebijakan Khusus: oleh para Menteri sesuai bidang masing-masing.
- d. Kebijakan Tehnis: oleh Pejabat setingkat dibawah Menteri, yaitu para Dirjen dan Kepala Lembaga Non-Departemen (Kepala LIPI, LAN, BKKBN, BKN, Wankamnas, dsb)
- e. Kebijakan Pemerintah Daerah: Tingkat Satu oleh Gubernur dan Tingkat Dua oleh Bupati/ Walikota.

### Stratifikasi Paradigma Nasional

Paradigma adalah acuan atau pedoman berfikir. Dalam hal ini acuan berfikir bagi segenap unsur negara dan warganegara Indonesia, juga mengalami perubahan yang signifikan. Dengan adanya amandemen UUD-1945 yang sudah berlangsung 4 kali, maka MPR yang dulu pemegang kedaulatan rakyat, sekarang tidak. UUD-1945 yang asli menyatakan "Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR" telah diamandemen menjadi "Kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Maka oleh karena itu yang memilih Presiden dan Wakil Presidenpun bukan MPR lagi. MPR hanya mengesahkan/melantik Presiden dan Wakilnya hasil pemilihan langsung oleh rakyat selaku pemilik/pemegang kedaulatan negara. Organisasi MPRpun hanya tampil secara nyata pada saat DPR dan DPD bersidang, yang dalam situasi normal hanya 5 tahun sekali.

Perubahan yang lain, kita sekarang (sejak tahun 2004) tidak lagi mempunyai Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), yang semula merupakan salah satu tugas MPR. Maka, patut dipertanyakan apa yang menggantikan GBHN? Sebagaimana diketahui, semula **(sebelum UUD-145 diamandemen)** urutannya sebagai berikut:

- a. Pancasila (landasan idiil)
- b. UUD-1945 (landasan konstitusional)
- c. Wawasan Nusantara (landasan visional)
- d. Ketahanan Nasional (landasan konsepsional)
- e. GBHN.(landasan operasional)

Sekarang, pertanyaannya adalah "apakah posisi GBHN diisi oleh Visi dan Misi Presiden-Wakil Presiden terpilih" Kalau iya, bagaimana kalau Presiden dan Wapres terpilih berikutnya dari Partai Politik yang lain, yang sudah barang tentu mempunyai kecenderungan dan selera yang berbeda? Apakah tidak mengganggu konsistensi

jalannya pembangunan nasional?

Walaupun ada Menteri BPPN/Ketua Bappenas, tetapi menteri toh hanya pembantu Presiden. Oleh karena itulah timbul gagasan beberapa politisi dan tokoh masyarakat yang menginginkan GBHN dihidupkan kembali.

### Bagaimana Kenyataannya?

Kenyataan di lapangan, demokrasi kita "kebablasan" (berlebihan) yang ditandai bentrokan dan perilaku anarkhis. Cenderung formalistis, isinya dianggap tidak penting. Seakan-akan demokrasi dianggap tujuan, padahal cara untuk mencapai tujuan, yaitu keamanan dan kesejahteraan. Yang lebih merisaukan adalah implementasi Otonomi Daerah. Seperti halnya perundang-undangan yang lain, sebagus apapun tujuannya, belum tentu mulus implementasinya. **Jiwa Otonomi Daerah sebenarnya mengamanatkan agar kewajiban dan tanggung-jawab memberdayakan dan melayani masyarakat setempatlah yang seharusnya didahulukan. Baru kemudian, agar bisa melaksanakan kewajibannya Pemda diberi limpahan wewenang.** Dalam kenyataannya, wewenangnya yang ditonjolkan, antara lain wewenang untuk menggali penghasilan asli daerah dengan membebani rakyat membayar ini dan itu. Sedangkan tanggung-jawab mendidik, melatih, melayani dan memberdayakan masyarakat terabaikan, atau masih berjalan seperti dulu. Masih birokratis dan kaku, yang seharusnya lebih demokratis, cepat dan fleksibel.

Disisi lain pemerintah Pusat tampaknya belum ikhlas betul melimpahkan kewenangannya, seperti Menteri yang sok kuasa, yang seharusnya sebagai motivator, fasilitator, dan regulator saja. Sebaliknya pemerintah Daerah juga belum siap memikul tanggung-jawab mengatur rumah-tangganya. Sikap para pejabat Daerah masih kurang mandiri, dan ingin dilayani, bukan melayani. Mereka belum mampu melepaskan diri dari kepentingan pribadi atau kelompok.. Hal ini terlihat dari kekayaan dan jumlah pejabat daerah yang terkena perkara hukum. Mereka "moncer" kesejahteraannya berkat fasilitas dan "debu" dari kebebasannya mengatur rumah-tangga daerahnya masing-masing. Walaupun jiwa Otonomi Daerah memang begitu, tetap jangankan begitu. Artinya, meskipun bebas,

tetapi dalam menggunakan kebebasannya harus disertai tanggung-jawab secara hukum, etika dan moral.demi kesejahteraan rakyat. **Prinsip "Good Governance" dan "Clean Government" harus diupayakan dengan perbuatan nyata, bukan hanya pemanis pidato dan pelengkap naskah. Jangan sampai ada lagi yang mempertanyakan "otonomi daerah itu madu atau racun".** Itulah harapan penulis yang mungkin sama dengan harapan masyarakat pada umumnya.

#### **Daftar Pustaka**

1. Billy Tunas, DR, MSc, "Pedekatan Sistem", Nimas Multima, 2007
2. M. Manulang, Drs, "Dasar-Dasar Manajemen", Ghalia Indonesia, 1996.
3. Dann Sugandha, MPA, Intermedia, Jakarta.
4. Mudjiharto, Drs, MM, "presi Teori Organisasi untuk Program Magister Manajemen", STIE-WJ, Jakarta, 2005.