



Jurnal Ilmu Administrasi Publik

Available online <http://ojs.uma.ac.id/index.php/publikauma>

Analisis Naratif Kebijakan Reformasi Birokrasi di Indonesia 2005-2025

Husni Rohman¹⁾, Teguh Kurniawan²⁾

1) Program Magister Administrasi dan Kebijakan Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Indonesia, Indonesia

2) Program Magister Administrasi dan Kebijakan Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Indonesia, Indonesia

Disetujui: Mei 2023; Direview: Mei 2023 ; Diterima: Juni 2023

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis komponen narasi reformasi birokrasi periode 2005-2025, menganalisis perkembangan narasi reformasi birokrasi, dan memberikan rekomendasi untuk penyusunan narasi reformasi birokrasi 2025-2045. Penelitian ini menggunakan pendekatan interpretivisme dengan metode naratif yang menempatkan narasi sebagai sebuah simbol dari struktur makna yang terbentuk secara historis serta hidup dalam masyarakat, budaya, dan lembaga. Peneliti menggunakan konsep kerangka narasi kebijakan dari Elizabeth A. Shanahan untuk mengidentifikasi komponen narasi reformasi birokrasi serta teori reformasi administrasi dari Christopher Pollitt dan Geert Bouckaert untuk mengidentifikasi substansi reformasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa narasi besar reformasi birokrasi di Indonesia tertulis dalam dokumen perencanaan pembangunan jangka panjang dan jangka menengah. Narasi tersebut juga tertulis dalam dokumen desain besar dan peta jalan yang bersifat lebih operasional. Narasi tersebut terbangun dari konteks, karakter, pesan moral, dan plot yang secara umum menceritakan permasalahan birokrasi, intervensi kebijakan, serta tujuan akhir dari reformasi. Kesimpulan penelitian adalah bahwa konteks reformasi birokrasi di Indonesia selama 20 tahun tidak mengalami banyak perubahan, dengan karakter birokrasi yang antagonis, plot perubahan ke arah yang lebih baik, dan pesan moral yang seragam. Hasil penelitian merekomendasikan agar pemerintah membangun narasi yang memuat identifikasi persoalan secara menyeluruh, karakter yang positif, dan intervensi kebijakan yang terarah.

Kata Kunci: Reformasi Administrasi, Reformasi Birokrasi, Narasi Kebijakan

Abstract

This study aims to analyze the components of the narrative of bureaucratic reform for the 2005-2025 period, analyze the development of the narrative of bureaucratic reform, and provide recommendations for the preparation of the narrative of bureaucratic reform for 2025-2045. This study uses an interpretivism approach with a narrative method that places narrative as a symbol of the structure of meaning that has been formed historically and lives in society, culture, and institutions. The researcher uses the concept of a policy narrative framework from Elizabeth A. Shanahan to identify narrative components of bureaucratic reform and the theory of administrative reform from Christopher Pollitt and Geert Bouckaert to identify the substance of reform. The results of the study show that the grand narrative of bureaucratic reform in Indonesia is written in long-term and medium-term development planning documents. The narrative is also written in large design documents and roadmaps that are more operational in nature. The narrative is built from context, characters, moral messages, and plots that generally tell about bureaucratic problems, policy interventions, and the ultimate goals of reform. The conclusion of the research is that the context of bureaucratic reform in Indonesia for 20 years has not experienced much change, with an antagonistic bureaucratic character, a plot of change for the better, and a uniform moral message. The results of the study recommend that the government build a narrative that includes overall problem identification, positive characters, and targeted policy interventions.

Keywords: narrative, administrative reform, bureaucratic reform, policy narrative.

How to Cite: Rohman, Husni. Kurniawan, Teguh. (2023). Narasi dalam Kebijakan Reformasi Birokrasi: Sebuah Tinjauan Literatur. *PUBLIKAUMA: Jurnal Ilmu Administrasi Publik UMA*, Vol. 11 (1): 24-34

*Corresponding author:

E-mail: husnirohman86@gmail.com

ISSN 2549-9165 (Print)

ISSN 2580-2011 (Online)

PENDAHULUAN

Wakil Presiden pada rapat Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional tanggal 8 Februari 2021 menyampaikan kebutuhan untuk melakukan evaluasi menyeluruh atas peta jalan (*road map*) reformasi birokrasi (RB) agar program-program RB tetap relevan dengan situasi yang serba dinamis saat ini. Wapres memandang bahwa perlu ditetapkan program-program RB, baik jangka menengah maupun jangka pendek yang memiliki daya ungkit signifikan bagi perubahan birokrasi (Biro Pers, 2021). Selain itu, RB juga memiliki persoalan-persoalan utama, diantaranya ketidakmampuan peta jalan RB dalam menjawab permasalahan strategis organisasi, *silo mentality* dalam pelaksanaan RB nasional, dan orientasi pada pemenuhan dokumen yang bersifat formalitas (Pusat Kajian Kebijakan Administrasi Negara, 2020)

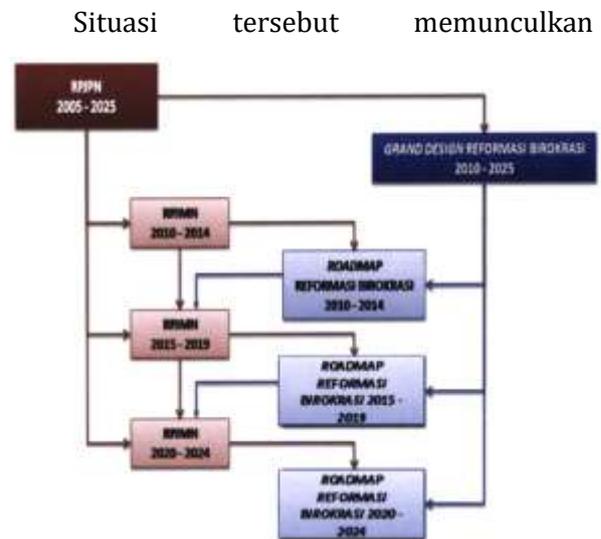
Peta Jalan RB (*Road Map*) merupakan dokumen operasional yang bersifat jangka menengah (5 tahun) yang merupakan penerjemahan dari *Grand Design* RB (GDRB) dan rencana pembangunan jangka menengah nasional (RPJMN). GDRB dan RPJMN disusun berdasarkan rencana pembangunan jangka panjang nasional (RPJPN) yang bersifat jangka panjang (20 tahun). Peta Jalan, *Grand Design*, RPJPN dan RPJMN merupakan dokumen-dokumen perencanaan kebijakan RB yang mengandung narasi yang bercerita tentang permasalahan dan tantangan yang dihadapi, intervensi kebijakan yang akan diambil untuk mengatasi persoalan, dan tujuan atau hasil akhir yang ingin dicapai.

Narasi RB yang tertuang dalam dokumen-dokumen tersebut akan segera berakhir pada tahun 2025 sehingga saat ini pemerintah sedang menyusun rancangan RPJPN 2025-2045, yang akan menjadi panduan bagi penyusunan dokumen perencanaan yang lebih operasional, seperti GDRB, RPJMN dan Peta Jalan. Selain itu, RPJPN juga akan menjadi acuan bagi pasangan calon presiden dan wakil presiden dalam merumuskan visi-misi dalam kampanye pemilihan presiden. Oleh karena itu, narasi yang dibangun untuk periode 20 tahun mendatang berperan penting untuk

memastikan adanya dukungan politik bagi jalannya reformasi birokrasi.

Gambar 1. Keterkaitan antara dokumen perencanaan.

Sumber: Perpres 81/2010



momentum untuk membangun narasi reformasi birokrasi yang memiliki kekuatan imajinatif dan psikis dalam menyediakan solusi atas suatu permasalahan (Stone, 2012). Dalam konteks birokrasi Indonesia yang patrimonial, keberadaan sebuah narasi dapat menjadi bagian dari upaya negara untuk memodernisasi birokrasi (*state-led*) dengan menyediakan pedoman (*guidance*)/arahan (Gaus et al., 2017). Selain itu, sebuah narasi yang berisi trajektori akan menjaga konsistensi dan kesinambungan upaya reformasi birokrasi ditengah pergantian kepemimpinan politik (Prasojo, 2012).

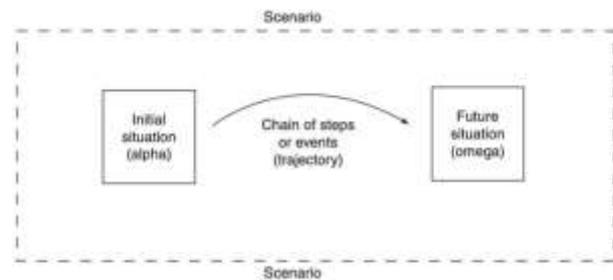
Penelitian ini bertujuan untuk (i) mengidentifikasi komponen narasi kebijakan reformasi birokrasi 2005-2025, (ii) menganalisis perkembangan narasi reformasi birokrasi, dan (iii) memberikan rekomendasi untuk penyusunan narasi reformasi birokrasi 2025-2045. Untuk mencapai tujuan penelitian tersebut, peneliti menggunakan konsep kerangka narasi kebijakan (Shanahan et al., 2018) dan model reformasi administrasi (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Penelitian tentang narasi atau yang menggunakan metode naratif terkait reformasi administrasi dan/atau reformasi birokrasi di Indonesia belum pernah dilakukan. Penelitian dengan topik narasi atau yang menggunakan metode naratif di Indonesia lebih banyak dilakukan pada bidang sosiologi (Nisa, 2019; Pradheksa, 2021), budaya (Hegarty, 2019; Prianti, 2018) dan antropologi (Grayman, 2016). Akan tetapi, penelitian naratif tentang reformasi administrasi telah dilakukan di beberapa negara. Di Jerman, penelitian tentang narasi reformasi administrasi menghasilkan tiga jenis narasi, yaitu *blueprint narrative*, *reform narrative*, dan *post-reform narrative* (Weiss, 2020). Di Inggris, penelitian tentang narasi reformasi administrasi menyimpulkan adanya perkembangan dalam proses reformasi administrasi yang telah berlangsung selama 40 tahun di Inggris, baik dalam bentuk perubahan (*change*) maupun keberlanjutan (Pollitt, 2013).

Narasi kebijakan (*policy narrative*) mengandung empat komponen, yaitu konteks (*setting*), plot, karakter, dan pesan moral ((Jones & McBeth, 2010; Shanahan et al., 2018). Konteks merupakan situasi lingkungan ekonomi, sosial, maupun politik dimana narasi kebijakan tumbuh dan berkembang. Plot adalah rangkaian peristiwa yang membentuk alur cerita, baik cerita ke arah yang lebih baik ataupun cerita ke arah yang lebih buruk (Stone, 2012). Karakter adalah aktor/individu/organisasi/kelompok/ideologi/prinsip yang memainkan peran-peran penyelesaian masalah (*hero*), penyebab masalah (*villain*), dan korban dari masalah (*victim*) (McBeth et al., 2005). Pesan moral adalah tawaran solusi dari permasalahan-permasalahan yang ada.

Dalam konteks reformasi birokrasi, narasi berfungsi sebagai skenario yang berisi kondisi awal (*initial situation*), trajektori, dan

tujuan akhir (*future situation*), yang kemudian diterjemahkan dalam bentuk program dan kegiatan dalam waktu tertentu (Pollitt & Bouckaert, 2011).



Gambar 2. Skenario dan Trajektori.
Sumber: Pollitt dan Bouckaert 2011

Reformasi birokrasi diartikan sebagai sebuah upaya perubahan yang dilakukan secara sengaja pada struktur dan prosedur yang terdapat pada organisasi-organisasi publik agar organisasi-organisasi tersebut dapat berjalan lebih baik. Proses reformasi tersebut dipengaruhi oleh *socio-economic forces*, *political system*, *chance events*, *elite decision making*, dan *administrative system* (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Socio-economic forces terdiri dari kondisi ekonomi global, perdagangan internasional, globalisasi, perubahan pola hidup penduduk, dan kebijakan sosial ekonomi pemerintah. *Political system* terkait dengan peraturan perundangan, budaya politik, sistem pemerintahan, ide-ide baru manajemen sektor publik, serta tekanan dari masyarakat. *Chance events* adalah peristiwa-peristiwa yang *unpredictable*, seperti skandal, bencana alam, tragedi, dan insiden. *Elite decision making* adalah pengambilan keputusan tentang kebijakan reformasi oleh para elite birokrasi dan para politisi. *Administrative system* menyangkut isi (*content*) dari kebijakan reformasi administrasi, proses pelaksanaan reformasi, dan hasil/capaian reformasi.

METODE PENELITIAN

Paradigma dalam penelitian ini adalah interpretivisme yang menempatkan pengetahuan sebagai hasil dari pemaknaan atau konstruksi sosial yang dipengaruhi oleh konteks sosio-historis (Creswell & Creswell, 2018). Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan metode naratif yang menempatkan narasi sebagai metafora (*narrative as metaphor*) atau simbol dari suatu

struktur makna yang hidup dalam institusi masyarakat, budaya, dan lembaga (Dodge et al., 2005). Dalam konteks ini, penelitian naratif bertujuan untuk mengungkap struktur makna yang terdapat dalam sebuah narasi dan menawarkan alternatif interpretasi atas pandangan umum.

Pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka yang bersumber dari dokumen-dokumen kebijakan resmi pemerintah. Terdapat 9 dokumen yang dikumpulkan, yaitu RPJPN 2005-2025, Grand Design RB 2010-2025, RPJMN 2004-2009, RPJMN 2010-2014, RPJMN 2015-2019, RPJMN 2020-2024, Peta Jalan RB 2010-2014, Peta Jalan RB 2015-2019 dan Peta Jalan RB 2020-2024. Data yang berupa dokumen-dokumen tersebut kemudian diorganisir dan dianalisis secara naratif melalui periodisasi/pembabakan untuk mengidentifikasi komponen-komponen pembentuk narasi (Neuman, 2006). Hasil identifikasi sebagai bukti empiris tersebut akan dianalisis lebih lanjut dengan metode ilustratif (*illustrative method*) untuk mengaitkan teori narasi kebijakan dan teori reformasi administrasi dengan bukti empiris.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pentingnya Narasi dalam Reformasi Birokrasi

Dalam konteks kebijakan publik, narasi menjadi dasar dalam penentuan persoalan-persoalan kebijakan. Persoalan kebijakan yang muncul pada tahap *agenda setting* merupakan hasil pemaknaan pemerintah atas suatu realitas sosial yang dipengaruhi oleh *causal stories/ideas* (Howlett & Ramesh, 2003). Pembuat kebijakan menggunakan cerita (*story*) sebagai argumen dan pembuatan klaim (*claim-making*) untuk menyampaikan penafsiran/interpretasi atas sebuah realitas (Wagenaar, 1997). Dalam konteks kebijakan reformasi administrasi, narasi berfungsi untuk memastikan keberlanjutan dan mencegah disharmoni dari upaya-upaya reformasi antar periode pemerintahan (Prasojo, 2012).

Narasi administrasi publik adalah cerita-cerita, baik di dalam maupun tentang administrasi publik (Borins, 2012). Narasi atau cerita dalam reformasi sektor publik selalu dimulai dengan adanya ketidakpuasan terhadap sektor publik yang dikarakteristikan bersifat birokratis sehingga perlu di *reform* untuk menciptakan pelayanan

publik yang lebih baik (Weiss, 2020). Bagian akhir reformasi sektor publik ditutup secara khas dengan narasi bahwa *beberapa kemajuan telah berhasil dicapai namun di saat bersamaan perlu ada upaya lebih lanjut* (Llewellyn, 2001). Narasi berfungsi sebagai skenario yang berisi kondisi awal (*initial situation*), trajektori, dan tujuan akhir (*future situation*), yang kemudian diterjemahkan dalam bentuk program dan kegiatan dalam waktu tertentu (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Reformasi administrasi di beberapa negara menunjukkan bahwa dinamika perjalanan reformasi dapat dilihat melalui perkembangan narasi reformasi di negara-negara tersebut. Di Jerman, terdapat tiga narasi reformasi administrasi yaitu *blueprint narrative*, *reform narrative*, dan *post-reform narrative* (Weiss, 2020). *Blueprint narrative* merupakan narasi reformasi yang bersumber dari paradigma *New Public Management* (NPM) yang menyebar melalui buku *Reinventing Government*. *Reform narrative* merupakan narasi reformasi administrasi yang terinspirasi dari NPM namun telah dikontekstualisasikan dan digunakan untuk menginisiasi proses reformasi di Jerman. *Reform narrative* bersumber dari literatur reformasi yang diterbitkan di Jerman yaitu *Das Neue Steuerungsmodell*. *Post-reform narrative* merupakan narasi yang muncul setelah proses evaluasi atas pelaksanaan reformasi. *Post-reform narrative* bersumber dari dua publikasi yaitu *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung* dan *Das Neue Steuerungsmodell. Bilanz der Umsetzung*.

Narasi reformasi administrasi di Inggris mengalami perkembangan selama 40 tahun, baik dalam bentuk perubahan (*change*) maupun keberlanjutan (*continuity*) (Pollitt, 2013). Selama kurun waktu tersebut, aspek perubahan yang terjadi adalah terkait dengan tema reformasi, mulai dari pendekatan strategis pada tahun 1970, efisiensi pada tahun 1981, standar pelayanan pada tahun 1991, *IT based reform* dan *joining-up* pada 1999, hingga desentralisasi dan "*power to the people*" pada tahun 2011. Perubahan lainnya adalah pergeseran cara pengelolaan pemerintah dari *government* ke *governance*, serta penguatan fokus pada warga (*citizen centric*) dalam pelayanan publik. Adapun aspek keberlanjutan yang terus berlangsung selama kurun waktu 40 tahun reformasi di Inggris adalah terkait dengan ketiadaan indikator kinerja dalam reformasi

administrasi, minimnya basis pengetahuan dan bukti yang tertuang dalam dokumen kebijakan reformasi administrasi, komitmen penguatan koordinasi horizontal, pendekatan institusional dalam reformasi, manajerialisme, dan *market-type mechanism* dalam proses reformasi administrasi.

Narasi Reformasi Birokrasi Jangka Panjang di Indonesia

Di Indonesia, narasi reformasi birokrasi jangka panjang tertuang dalam RPJPN 2005-2025 dan GDRB 2010-2025. Narasi reformasi birokrasi dalam kedua dokumen tersebut terbentuk dari konteks, karakter, pesan moral, dan plot. Dari sisi *konteks*, berdasarkan Peraturan Presiden No.7 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025, reformasi birokrasi diletakkan dalam konteks atau upaya untuk mewujudkan bangsa yang berdaya saing, yang ditandai dengan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas, meningkatnya kualitas SDM, terbangunnya struktur perekonomian yang kokoh, tersusunnya jaringan infrastruktur yang handal, serta terbangunnya profesionalisme aparatur negara. Latar belakang reformasi birokrasi pada fase ini adalah adanya tuntutan dari gerakan reformasi untuk melakukan perubahan di bidang politik, ekonomi, peradilan dan administrasi publik (Tjiptoherijanto, 2007), serta adanya tuntutan eksternal dari lembaga donor internasional (*World Bank* dan *International Monetary Fund*) sebagai bagian dari *Letter of Intent (LoI)* dan *Memorandum of Economic and Financial Policies* (Soesastro et al., 2009).

Karakter birokrasi pada RPJPN dicirikan dengan adanya permasalahan korupsi, kolusi, nepotisme (KKN), rendahnya kualitas pelayanan publik, tidak efektifnya kelembagaan pemerintah, serta rendahnya profesionalisme. Permasalahan-permasalahan tersebut ditambah dengan tantangan-tantangan seperti desentralisasi, demokratisasi, globalisasi dan revolusi teknologi informasi dan komunikasi (TIK). *Pesan moral* atau arah kebijakan yang ditetapkan untuk mengatasi persoalan-persoalan tersebut adalah reformasi birokrasi sehingga dapat terwujud profesionalisme aparatur negara di pusat dan daerah. *Plot* yang dibangun adalah perubahan ke arah yang lebih baik (*story of rising*) dengan tujuan akhir adalah untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

Narasi reformasi birokrasi juga termuat dalam GRDB 2010-2015. Berdasarkan Peraturan Presiden No.81 Tahun 2010

Tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025, GDRB disusun dengan mengacu pada RPJPN 2005-2025 dan menjelaskan tentang kondisi, permasalahan birokrasi, tujuan, arah kebijakan, sasaran, ukuran keberhasilan, serta strategi pelaksanaan reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi dalam GRDB diletakkan dalam *konteks* krisis multidimensi tahun 1998 yang memunculkan tuntutan demokratisasi dan reformasi di bidang politik, hukum, ekonomi dan birokrasi. *Karakter* birokrasi yang terbangun dalam GDRB adalah birokrasi yang memiliki persoalan-persoalan yaitu organisasi yang tidak tepat fungsi dan tepat ukuran, peraturan yang tumpang tindih, rendahnya produktivitas PNS, tidak meratanya distribusi PNS, kesejahteraan tidak memadai, penyalahgunaan kewenangan, rendahnya kualitas pelayanan publik, ketiadaan pola pikir melayani, dan budaya kerja yang tidak berorientasi pada kinerja.

Pesan moral yang diajukan dalam GRDB tercermin dalam misi reformasi birokrasi, yaitu (i) membentuk/menyempurnakan peraturan perundang-undangan, (ii) menata organisasi, tatalaksana, manajemen SDM, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik, pola pikir dan budaya, (iii) mengembangkan mekanisme kontrol, dan (iv) mengelola sengketa administratif. Misi kedua mencerminkan 6 (enam) area perubahan yang mencerminkan seluruh aspek manajemen pemerintahan, yakni organisasi, tatalaksana, peraturan perundangan, SDM aparatur, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik, pola pikir dan budaya kerja. *Pesan moral* tersebut dibagi ke dalam 3 (tiga) level, yaitu makro, meso, dan mikro. Pada level makro berupa perbaikan peraturan reformasi birokrasi di tingkat nasional, pada level meso berupa pengawalan pelaksanaan reformasi birokrasi di instansi pemerintah, dan level mikro berupa pelaksanaan reformasi birokrasi di masing-masing instansi pemerintah.

Plot yang terbangun dalam GDRB adalah bahwa perbaikan kebijakan reformasi birokrasi di tingkat nasional akan mendorong terbangunnya kelembagaan yang sesuai kebutuhan, efektivitas manajemen pemerintahan dan SDM aparatur, serta akuntabilitas dan integritas pemerintahan. Apabila hal-hal tersebut dilakukan di masing-masing instansi pemerintah maka mendorong

perubahan pola pikir dan budaya kerja birokrasi. Plot tersebut juga terbagi dalam 3 (tiga) tahapan dengan tujuan akhir adalah mewujudkan pemerintahan kelas dunia (*world class bureaucracy*).

Narasi Reformasi Birokrasi Jangka Menengah di Indonesia.

Cerita reformasi birokrasi yang tertulis dalam RPJPN bagi ke dalam 4 periode dimana masing-masing periode berlaku selama 5 tahun dalam bentuk RPJMN. Masing-masing periode memiliki elemen atau komponen narasi reformasi birokrasi yang lebih detail.

Berdasarkan Peraturan Presiden No.7 Tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009, 2005)konteks RB pada periode 2004-2009 adalah situasi pasca krisis 1997/1998. Berdasarkan Peraturan Presiden No.5 Tahun 2010 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014, konteks pada 2010-2014 adalah krisis keuangan global/resesi dunia yang ditandai dengan gejolak harga minyak, dan meroketnya harga pangan. Berdasarkan(Peraturan Presiden No.2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019, 2015) konteks pada 2015-2019 adalah reformasi birokrasi menjadi prasyarat (*necessary condition*) keberhasilan pembangunan dan peningkatan daya saing. Berdasarkan (Peraturan Presiden No. 18 Tahun 2020 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024, 2020)konteks pada 2020-2024 adalah penyederhanaan birokrasi menjadi bagian dari upaya untuk menciptakan kondisi polhukhankam yang kondusif sebagai prasyarat transformasi ekonomi.

Karakter birokrasi pada periode 2004-2009 ditandai dengan pelanggaran disiplin, penyalahgunaan wewenang, KKN, rendahnya kinerja, inefisiensi, inefektivitas, rendahnya kualitas pelayanan, rendahnya kesejahteraan, dan peraturan yang tidak adaptif. Karakter pada 2010-2014 adalah skor indeks persepsi korupsi rendah, akuntabilitas pengelolaan keuangan negara perlu dibenahi, lemahnya kapasitas manajemen pelayanan publik, rendahnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi, tumpang tindih kewenangan/tusi

proses bisnis belum efisien, dan manajemen kepegawaian belum berbasis merit.

Karakter pada 2015-2019 adalah inefisiensi belanja birokrasi, politisasi birokrasi, praktik KKN, rendahnya kapasitas birokrasi, organisasi gemuk dan tumpang tindih, dan proses bisnis tidak efektif. Karakter pada 2020-2024 adalah rendahnya penerapan sistem merit, hirarki dan prosedur panjang, kurangnya tenaga spesialis, politisasi birokrasi, rendahnya kesejahteraan, tumpang tindih tugas dan fungsi, mal-administrasi pelayanan, dan lemahnya pengendalian internal.

Plot yang terbangun pada 2004-2009 adalah perubahan ke arah yang lebih baik dalam bentuk: berkurangnya korupsi, kelembagaan dan tatalaksana yang bersih, efektif, efisien, transparan, profesional dan akuntabel, hilangnya aturan yang diskriminatif, meningkatnya partisipasi masyarakat, dan regulasi yang harmonis. Plot pada 2010-2014 adalah reformasi birokrasi diharapkan dapat memperbaiki kualitas pelayanan publik, mewujudkan efektivitas dan akuntabilitas kegiatan kementerian/lembaga, serta menanggulangi korupsi.

Plot pada 2015-2019 adalah kualitas tata kelola pemerintahan diharapkan dapat berkontribusi secara optimal dalam mendukung keberhasilan pembangunan dan peningkatan daya saing nasional. Adapun plot pada 2020-2014 adalah Reformasi birokrasi dan tatakelola yang ditopang dengan penerapan prinsip-prinsip tatakelola pemerintahan yang baik akan berkontribusi pada peningkatan kualitas pelayanan publik, untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa yang berdasarkan hukum serta birokrasi yang netral dan profesional.

Pesan moral pada periode 2004-2009 adalah penerapan pemerintahan yang baik, peningkatan pengawasan dan akuntabilitas, penataan kelembagaan dan ketatalaksanaan, pengelolaan SDM aparatur, peningkatan kualitas pelayanan publik, peningkatan sarana dan prasarana, dan penyelenggaraan pimpinan kenegaraan dan pemerintahan. Pesan moral yang 2010-2014 adalah konsolidasi struktural KemenPANRB, LAN, BKN; pembangunan kelembagaan; penataan otonomi daerah;

penyempurnaan pengelolaan PNS; harmonisasi dan sinkronisasi regulasi; sinergi pusat-daerah; penegakan hukum; dan perbaikan data kependudukan.

Pesan moral pada 2015-2019 adalah membangun transparansi dan akuntabilitas kinerja pemerintahan, melalui: penyempurnaan sistem manajemen dan pelaporan kinerja, penerapan *e-government*, penerapan open government; penyempurnaan dan peningkatan kualitas reformasi birokrasi nasional, melalui: restrukturisasi kelembagaan birokrasi, penguatan kapasitas pengelola reformasi birokrasi nasional, penerapan manajemen ASN berbasis merit, dan peningkatan kualitas pelayanan publik. Adapun pesan moral pada 2020-2024 adalah penguatan implementasi manajemen ASN, penataan kelembagaan dan proses bisnis, reformasi sistem akuntabilitas kinerja, dan transformasi pelayanan publik.

Pun demikian dengan narasi dalam GDRB yang dioperasionalkan dalam Peta Jalan (*Road Map*) RB yang bersifat 5 tahunan, yang sekaligus sebagai penerjemahan atau operasionalisasi RPJMN. Masing-masing peta jalan mengandung konteks, karakter, pesan moral dan plot dengan penekanan yang berbeda.

Berdasarkan (*Peraturan Menteri PAN Dan RB No.11 Tahun 2015 Tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2015-2019*, 2015) Konteks reformasi birokrasi pada peta jalan pertama kali muncul pada peta jalan 2015-2019 yang menyebutkan bahwa reformasi birokrasi diarahkan sebagai perubahan terencana untuk mendukung target-target pembangunan nasional. Pada peta jalan 2020-2024 berdasarkan (*Peraturan Menteri PAN Dan RB No.25 Tahun 2020 Tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2020-2024*, 2020) konteksnya adalah reformasi birokrasi sebagai respon atas dinamika kompleksitas global dan tingginya tuntutan masyarakat. Reformasi birokrasi merupakan instrumen untuk mempercepat pencapaian prioritas kerja presiden dan program pembangunan nasional.

Karakter birokrasi baru muncul pada peta jalan 2015-2019 yaitu karakter birokrasi belum bersih dan akuntabel, birokrasi belum efektif dan efisien, dan pelayanan publik belum berkualitas. Karakter pada 2020-2024 adalah birokrasi yang belum kolaboratif, transformasi digital belum optimal, belum

terselesaikannya penyederhanaan birokrasi, integritas belum terbangun, dan belum terbentuknya budaya birokrasi.

Plot yang terbangun pada peta jalan 2010-2014 adalah bahwa tahun I (2010) membangun landasan yang kuat, diikuti dengan proses implementasi dan monev pada 4 tahun berikutnya (2011-2014). Plot pada 2015-2019 adalah terbentuknya pemerintahan berbasis kinerja (*performance based bureaucracy*), yang ditandai dengan orientasi efektivitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan, manajemen kinerja individu dan instansi berorientasi outcome. Plot pada 2020-2024 adalah reformasi birokrasi untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, efektif dan berdaya saing, serta dan mampu mendorong capaian pembangunan nasional, daya saing global dan peningkatan kualitas pelayanan publik.

Pesan moral pada peta jalan secara keseluruhan dibagi ke dalam tiga level, yaitu makro, meso, dan mikro. Pada 2010-2014 program tingkat makro meliputi penataan organisasi, penataan tatalaksana, penataan sistem manajemen SDM aparatur, penguatan pengawasan, penguatan akuntabilitas kinerja, peningkatan kualitas pelayanan publik. Pada tingkat meso meliputi manajemen perubahan, konsultasi dan asistensi, monitoring, evaluasi dan pelaporan, *knowledge management*. Program pada tingkat mikro meliputi manajemen perubahan, penataan peraturan perundangan, penataan dan penguatan organisasi, penataan tatalaksana, penataan sistem manajemen SDM aparatur, penguatan pengawasan, penguatan akuntabilitas kinerja, peningkatan kualitas pelayanan publik, monitoring, evaluasi dan pelaporan.

Pada 2015-2019, program tingkat makro meliputi revolusi mental aparatur, penguatan sistem pengawasan, penguatan akuntabilitas kinerja, penguatan kelembagaan, penguatan tatalaksana, penguatan sistem manajemen SDM ASN, penguatan peraturan perundangan, peningkatan kualitas pelayanan publik, *quick wins* nasional. Tingkat meso meliputi manajemen perubahan, monitoring, evaluasi dan pelaporan. Tingkat mikro meliputi revolusi mental aparatur, penguatan sistem pengawasan, penguatan akuntabilitas kinerja, penguatan kelembagaan, penguatan tatalaksana, penguatan sistem manajemen SDM ASN, penguatan peraturan perundangan,

peningkatan kualitas pelayanan publik, dan *quick wins*.

Pada 2020-2024, program tingkat makro meliputi digitalisasi birokrasi dan reformasi birokrasi tematik. Level meso meliputi transformasi organisasi berbasis kinerja dan agile, transformasi jabatan fungsional, transformasi squad model, pembangunan *superapps* layanan pemerintah, manajemen talenta, penerapan sistem akuntabilitas kinerja pemerintah, pembangunan mal pelayanan public, penguatan pengawasan, penguatan kebijakan publik berbasis bukti. Level mikro meliputi pelaksanaan kebijakan di level makro dan meso, serta pelaksanaan kegiatan di level instansi untuk menyelesaikan persoalan internal.

Continuity dan Change dalam Narasi Reformasi Birokrasi

Narasi reformasi birokrasi di Indonesia tertuang dalam dokumen RPJPN 2005-2025 dan GDRB 2010-2015. Narasi yang bersifat jangka panjang tersebut dapat dibagi ke dalam beberapa periode yang berlaku selama 5 tahun. RPJPN 2005-2025 terbagi ke dalam empat RPJMN, yaitu RPJMN 2004-2009, RPJMN 2010-2014, RPJMN 2015-2019, dan RPJMN 2020-2024. GDRB 2010-2025 dibagi ke dalam tiga Peta Jalan (*Road Map*), yaitu Peta Jalan 2010-2014, Peta Jalan 2015-2019, dan Peta Jalan 2020-2024. Sebagai sebuah narasi jangka panjang, RPJPN dan GDRB memuat kondisi awal (*initial situation*), trajektori, serta tujuan akhir (*future situation*) dari reformasi birokrasi. RPJPN dan GDRB menggambarkan kondisi awal birokrasi yang penuh dengan persoalan atau patologi birokrasi (Dwiyanto, 2011; Peters, 2002). Dalam konteks narasi kebijakan, kondisi awal tersebut menempatkan birokrasi sebagai penyebab masalah dengan *karakternya* yang antagonis (*villain*).

Konteks atau latar perlunya reformasi birokrasi dalam RPJPN adalah untuk mewujudkan bangsa yang berdaya saing. Adapun GDRB menyebutkan bahwa latar belakang reformasi birokrasi adalah krisis multidimensi tahun 1998 yang memunculkan tuntutan demokratisasi dan reformasi di bidang politik, hukum, ekonomi dan birokrasi. Konteks tersebut menunjukkan bahwa

reformasi birokrasi merupakan sebagai respon atas perubahan lingkungan sosial, politik, ekonomi maupun kultural. *Plot* reformasi birokrasi dalam RPJPN dan GDRB merupakan cerita perubahan ke arah yang lebih baik (*story of rising*). Tujuan akhir (*future situation*) dari reformasi birokrasi dalam RPJPN adalah untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Adapun GDRB menetapkan terwujudnya pemerintahan kelas dunia sebagai tujuan akhir dari reformasi birokrasi.

Dari sisi *pesan moral* atau trajektori, RPJPN menetapkan reformasi birokrasi sebagai solusi kebijakan untuk mengatasi persoalan-persoalan tersebut. Adapun GDRB menetapkan delapan area perubahan/penataan yang meliputi organisasi, tatalaksana, peraturan, manajemen SDM, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik, pola pikir dan budaya. Area-area perubahan tersebut mencerminkan isi (*content*) reformasi birokrasi (Pollitt & Bouckaert, 2011). Selain memaparkan isi reformasi, GDRB memuat strategi pelaksanaan reformasi birokrasi, yang meliputi tingkat pelaksanaan, pelaksana, program, dan metode pelaksanaan. Strategi tersebut disesuaikan dengan 3 tingkat/level pelaksanaan, yaitu makro, meso dan mikro. Strategi yang ditetapkan dalam GDRB mencerminkan pendekatan *top-down* dalam proses pelaksanaan reformasi birokrasi. Dalam konteks Indonesia, proses perumusan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan reformasi birokrasi dilakukan secara *top-down* dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah (Prasojo, 2012).

Jika dilihat dari komponen-komponen narasi maka terdapat perkembangan, baik dalam bentuk kelanjutan (*continuity*) maupun perubahan (*change*) dalam narasi RB. Kelanjutan terdapat pada komponen konteks, karakter, dan plot. Dalam hal *konteks*, RB selalu ditempatkan sebagai upaya untuk merespon situasi ekonomi sehingga diarahkan untuk mendukung target-target pembangunan nasional. Dari sisi *karakter*, antagonisme birokrasi mendominasi narasi RB selama 20 tahun. Birokrasi dianggap penuh penuh permasalahan (Peters, 2002), birokrasi sebagai bagian dari persoalan masyarakat (Styhre, 2007), dan patologi birokrasi (Dwiyanto, 2011). Dari sisi *plot*, RB menjadi

bagian dari perbaikan tata kelola pemerintahan yang ditandai dengan pelayanan publik yang berkualitas, kelembagaan yang efektif dan efisien, serta birokrasi yang akuntabel.

Perubahan secara terbatas (*limited*) terjadi pada komponen pesan moral dimana terdapat kecenderungan yang berbeda antara pesan moral yang tertuang dalam RPJMN sebagai dokumen perencanaan pembangunan nasional dengan Peta Jalan RB sebagai dokumen operasional kebijakan. Pesan moral dalam RPJMN merupakan penerjemahan dari visi-misi presiden terpilih sehingga masing-masing periode RPJMN memiliki penekanan yang berbeda. Akan tetapi, pesan moral pada Peta Jalan RB cenderung sama di tiap periode dengan penekanan pada delapan area perubahan yang dibagi dalam tiga level (makro, meso, mikro).

SIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa Indonesia telah memiliki narasi reformasi birokrasi yang menjadi acuan bagi seluruh lembaga pemerintah. Di dalam narasi tersebut terkandung konteks dan latar belakang, pesan moral/trajektori, karakter, dan plot dalam reformasi birokrasi. *Konteks* dan latar belakang dari reformasi birokrasi adalah adanya perubahan lingkungan sosial, politik dan ekonomi yang menuntut respon perubahan dari birokrasi. Reformasi birokrasi merupakan *pesan moral* (arah kebijakan) yang diambil untuk merespon perubahan lingkungan tersebut. Pesan moral tersebut dioperasionalkan ke dalam delapan area perubahan yang mencakup organisasi, tatalaksana, peraturan, manajemen SDM, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik, pola pikir dan budaya kerja. Birokrasi dikarakteristikkan sebagai aktor antagonis (*villain*) yang penuh dengan masalah. Plot reformasi birokrasi merupakan cerita perubahan ke arah yang lebih baik (*story of rising*), dengan tujuan akhir adalah untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik yang berkelas dunia.

Analisis atas periodisasi/ pembabakan narasi reformasi birokrasi jangka panjang ke periode jangka menengah menunjukkan adanya perkembangan narasi, baik dalam bentuk perubahan (*change*) maupun keberlanjutan (*continuity*). Perubahan narasi

terjadi pada komponen pesan moral/trajektori di RPJMN dimana masing-masing periode jangka menengah memiliki penekanan yang berbeda. Akan tetapi, pesan moral dalam peta jalan RB cenderung mengalami stagnasi. Adapun keberlanjutan narasi terlihat dalam komponen konteks/latar belakang, karakter, dan plot reformasi. Konteks reformasi birokrasi jangka menengah adalah reformasi birokrasi sebagai prasyarat dan dukungan dalam penciptaan daya saing bangsa dan pencapaian target-target pembangunan nasional. Karakter yang terbangun dalam narasi adalah birokrasi sebagai sumber masalah sehingga *plot* yang dibangun adalah bahwa birokrasi perlu direformasi agar dapat terwujud tata pemerintahan yang baik yang berkelas dunia.

Penelitian ini juga merekomendasikan agar komponen narasi kebijakan RB 2025-2045 dibangun dengan memperhatikan konteks yang menyeluruh dan lingkungan strategis yang serba dinamis, karakter birokrasi yang protagonis, plot yang tidak selalu mengarah ke *market-oriented economy*, serta pesan moral yang jelas dan tearah.

DAFTAR PUSTAKA

- Biro Pers, M. dan I. S. W. P. (2021, February 8). *Perlu Evaluasi Road Map Reformasi Birokrasi Secara Menyeluruh*. <https://www.wapresri.go.id/perlu-evaluasi-road-map-reformasi-birokrasi-secara-menyeluruh/>.
- Borins, S. F. (2012). Making Narrative Count: A Narratological Approach to Public Management Innovation. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 22(1), 165–189.
- Creswell, J., & Creswell, J. (2018). *Research Design* (Fifth Edition). SAGE Publications Ltd.
- Dodge, J., Ospina, S. M., & Foldy, E. G. (2005). Integrating Rigor and Relevance in Public Administration Scholarship: The Contribution of Narrative Inquiry. *Public Administration Review*, 65(3), 286–300.
- Dwiyanto, Agus. (2011). *Mengembalikan Kepercayaan Publik melalui Reformasi Birokrasi*. Gramedia Pustaka Utama.
- Gaus, N., Sultan, S., & Basri, M. (2017). State Bureaucracy in Indonesia and its Reforms: An Overview. *International Journal of Public Administration*, 40(8), 658–669. <https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1186179>
- Grayman, J. H. (2016). Official and unrecognized narratives of recovery in post conflict Aceh,

- Indonesia. *Critical Asian Studies*, 48(4), 528–555.
- Hegarty, B. (2019). Liminal Masculinity: Narratives of Class and Sexuality in Post-authoritarian Indonesia. *Journal of Intercultural Studies*, 40(3), 334–346.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (Second Edition). Oxford University Press.
- Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2010). A Narrative Policy Framework: Clear Enough to be Wrong? *Policy Studies Journal*, 38(2), 329–353.
- Peraturan Menteri PAN dan RB No.11 tahun 2015 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2015-2019.
- Peraturan Menteri PAN dan RB No.25 tahun 2020 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2020-2024.
- Llewellyn, N. (2001). The Role of Storytelling and Narrative in a Modernisation Initiative. *Local Government Studies*, 27(4), 35–58.
- McBeth, M. K., Shanahan, E. A., & Jones, M. D. (2005). The Science of Storytelling: Measuring Policy Beliefs in Greater Yellowstone. *Society and Natural Resources*, 18(5), 413–429.
- Neuman, W. L. (2006). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches* (Seventh Edition). Pearson.
- Nisa, E. F. (2019). Muslim Women in Contemporary Indonesia: Online Conflicting Narratives Behind The Women Ulama Congress. *Asian Studies Review*, 43(3), 434–454.
- Peters, B. Guy. (2002). *The Politics of Bureaucracy* (Fifth Edition). Routledge.
- Pollitt, C. (2013). The Evolving Narratives of Public Management Reform 40 Years of Reform White Papers in the UK. *Public Management Review*, 15(6), 899–922.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (3rd ed.). Oxford University Press.
- Pradheksa, P. Y. (2021). Islam and Reimagining Communists in Post-New Order Indonesia: An Analysis of White Book of the PKI Terror in Kanigoro. *South East Asia Research*, 29(4), 520–531.
- Prasojo, E. (2012, March 8). Indonesian Bureaucratic Reform in the Making. *Jakarta Post*.
- Prianti, D. D. (2018). Towards the Westernized Body: a Popular Narrative Reinforced by Men's Lifestyle Magazines in Indonesia. *Inter-Asia Cultural Studies*, 19(1), 103–116.
- Pusat Kajian Kebijakan Administrasi Negara. (2020). *Kajian Reformasi Birokrasi Berbasis Outcome*.
- Peraturan Presiden No.7 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025.
- Peraturan Presiden No.7 tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009.
- Peraturan Presiden No.5 tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014.
- Peraturan Presiden No.81 tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025.
- Peraturan Presiden No.2 tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019.
- Peraturan Presiden No. 18 tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024.
- Shanahan, E. A., Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2018). How to Conduct a Narrative Policy Framework Study. *The Social Science Journal (Fort Collins)*, 55(3), 332–345.
- Soesastro, H., Aswicahyono, H., & Narjoko, D. A. (2009). *Economic Reforms in Indonesia after the 1997/98 Economic Crisis*.
- Stone, D. (2012). *Policy Paradox* (Third Edition). W.W. Norton & Company.
- Styhre, A. (2007). *The Innovative Bureaucracy: Bureaucracy in an Age of Fluidity*. Routledge.
- Tjiptoherijanto, P. (2007). Civil Service Reform in Indonesia. *International Public Management Review*, 8(2), 31–41.
- Wagenaar, H. (1997). Policy as Fiction: Narrative and its Place in Policy Practice. *Beleid and Maatschappij*, 1(55).
- Weiss, J. (2020). The Evolution of Reform Narratives: a Narrative Policy Framework Analysis of German NPM Reforms. *Critical Policy Studies*, 14(1), 106–123.